

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Säädös olisi uusi ja sillä pannaan kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta. Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi viranomaisten sekä muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta tarjota digitaalisia palveluja hallinnon asiakkaille sekä tähän liittyvistä velvollisuuksista.

Esityksessä ehdotetaan myös kumottavaksi ja muutettavaksi eräitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiä, jotka ovat rinnakkaisia ehdotettavan uuden lain kanssa.

Ehdotettavalla lailla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien edellytyksiä selvittää omaoimisesti 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 sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien julkisten yritysten sekä finanssialan yhteisöjen digitaalisiin palveluihin. Lain saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin myös eräissä tilanteissa, joissa viranomaiset 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
Suomen perustuslaki.....	6
Yhdenvertaisuuslaki.....	6
Hallintolaki.....	7
Sähköistä asiointia ja tunnistamista koskeva sääntely.....	8
Esteettömyyslainsäädäntö.....	10
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	11
Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.....	11
Saavutettavuusdirektiivi.....	12
Eräiden valtioiden lainsäädäntö.....	14
2.3 Nykytilan arviointi.....	20
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	21
3.1 Esityksen tavoitteet.....	21
3.2 Keskeiset sääntelyn toteuttamisvaihtoehdot.....	21
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	24
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	26
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	27
Vaikutukset valtiontalouteen.....	31
Vaikutukset kuntien talouteen.....	32
4.2 Muut vaikutukset julkiselle hallinnolle.....	33
Vaikutukset Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimintaan.....	33
Vaikutukset Väestörekisterikeskuksen toimintaan.....	33
Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan.....	33
4.3 Vaikutukset elinkeinoelämään.....	35
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	37
Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin.....	37
Vaikutukset lapsen asemaan.....	38
Vaikutukset yhdenvertaisuuteen.....	38
Vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen.....	39
5 ESITYKSEN VALMISTELU.....	39
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	39
5.2 Lausunnot ja Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	40
Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot.....	40
Lausuntojen keskeisin sisältö.....	42
Lausuntojen huomioon ottaminen ja muu jatkovalmistelu.....	42
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	43
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	45
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	45
1.1 Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta.....	45
1.2 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.....	91
2 VOIMAANTULO.....	92
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	92

HE 60/2018 vp

LAKIEHDOTUKSET	100
1. Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta	100
2. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.....	108
LIITE	109
RINNAKKAISTEKSTI.....	109
Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.....	109
LIITE	111

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 päivänä tammikuuta 2000. Tuomioistuimissa tapahtuvasta sähköisestä viestinnästä säädettiin sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa annetussa laissa (594/1993). Nämä säädökset kumottiin 1 päivänä helmikuuta 2003 lailla sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, jäljempänä *asiointilaki*). 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 asioinnin tukipalveluista annettu laki (571/2016). Tukipalvelujen avulla kaikki viranomaiset voivat tarjota tietoturvallisia digitaalisia palveluita, joilla mahdollistetaan hallinnon asiakkaille asiointi viranomaisen kanssa. Toimintaympäristön muutos sekä hallinnon asiakkaiden odotukset saada asiansa hoidetuksi digitaalisten palvelujen avulla edellyttävät digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevien säännösten uudistamista viranomaisista 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 World Wide Web -konsortion (W3C) WAI-suuntaviivojen AA-tasoinen luokituksen mukaisiin vaatimuksiin, ja että ne pantaisiin täytäntöön täysimääräisesti. Tuoreimpia verkkosivustojen saavutettavuuteen liittyviä poliittisia tavoitteita ovat Euroopan vammaisstrategia 2010—2020 (tieto- ja viestintätekniikan 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 viestintätekniologian käytössä. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi edistää esteettömyyden toteuttamista uuden informaatiotekniologian hyödyntämisessä informaatio-ohjauksella ja tarvittaessa lainsäädännön tarkistuksilla. Hallitusohjelman mukaan Suomi halusi olla edelläkävijä ihmisystävällisen ja kestävän tietoyhteiskunnan toteuttamisessa. Pääministeri Lipposen II hallituksen aikana laadittiin julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma vuosille 2002—2003 (Kohti hallittua murrosta — julkiset palvelut uudella vuosituhannella). Toimintaohjelmassa 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 arjen tietoyhteiskuntaa erityistä huomiota kiinnitettiin julkisen sektorin palvelurakenteiden asiakaslähtö-

seen 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 tavoitteita tuottavuuden kehitykselle, 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 teema.

Yhteiskunnan ja julkisen sektorin digitalisoituminen edellyttää, että lainsäädännössä luodaan julkiselle sektorille riittävät velvollisuudet tarjota jokaiselle mahdollisuus asioida viranomaisissa ajasta ja paikasta riippumatta. Teknisistä edellytyksistä 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 kehittämisellä voidaan edistää yhdenvertaisuutta sekä hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteuttamista yhteiskunnassa. Digitaaliset palvelut mahdollistavat jokaiselle osallistumisoikeuksien toteuttamisen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi digitaalisissa palveluissa luodaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Digitalisaatiokehitys edellyttää sääntelyn kehittämistä digitaalisten palvelujen tarjoamisen turvaamiseksi kaikille.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää uusi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Lain nimikkeeksi ehdotetaan ”laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta”, koska se koskee paitsi digitaalisten palvelujen saavutettavuutta, mutta myös muita digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyviä erityisiä velvollisuuksia, jotka koskevat viranomaisia. Lain nimikettä ei voida rajata pelkästään julkiseen hallintoon, koska lakiehdotus pitää sisällään saavutettavuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä, joka ehdotetaan koskemaan myös eräitä julkisen hallinnon ulkopuolisia organisaatioita, joita ei voida katsoa osaksi julkista hallintoa. Lakiehdotus koskee digitaalisten palvelujen tarjoamista ja siihen välittömästi liittyviä velvollisuuksia ja palvelujen käyttäjien oikeuksia. Lakiehdotus ei koske esimerkiksi sähköisessä asioinnissa noudatettavia menettelyitä, vaan niistä säädetään erikseen.

Lain tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja parantamalla niiden saatavuutta, tietoturvallisuutta, laatua ja sisällön saavutettavuutta. Lailla toteutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EU) 2016/2102 (jäljempänä *saavutettavuusdirektiivi*) 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 koske-

vat digitaalisten palvelujen järjestämisen perusvaatimukset, joilla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen tarjoamista yhdenmukaisella, asiakaslähtöisellä ja turvallisella tavalla. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ja muutettavaksi asiointilain eräät säännökset, jotka ovat rinnakkaisia uuden digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain kanssa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

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 vaikuttavat useat yleislakien ja erityislakien säännökset. Lainsäädäntö on ollut osin muuttumaton jo yli 15 vuotta, vaikka toimintaympäristö on muuttunut.

Suomen perustuslaki

Saavutettavuus on osa yhdenvertaisuuden toteuttamista. Yhdenvertaisuus on perusoikeus, josta on säädetty Suomen perustuslain 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 eri käyttäjäryhmien tiedonsaantia verkkosivustojen sisällöstä mahdollisimman laajasti. Tältä osin saavutettavuus liittyy myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden ja laajemmin julkisuusperiaatteen toteuttamiseen.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sovelletaan lain 2 §:n mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Lakia ei kuitenkaan sovelleta yksityiselämän eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen. Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin 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 pääosin 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 elämänalueilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin 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 §:n 2 momentin 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.

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 §:n 1 momentissa 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 riittävyteen 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 palvelutarpeesta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Tällaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhuksset, sairaat ja vammaiset. Hallintolaissa on huomioitu yleisesti viranomaisten palvelujen toteuttamiseen liittyvänä vaatimuksena saavutettavuus palveluperiaatteen soveltamisen kautta. Asiointipalvelujen toteuttamisessa on huomioitava perusoikeuksien toteutuminen, jota on laillisuusvalvonnan 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 toteutumista ja parantamaan heidän toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa.

Saavutettavuudella on kiinnekohtansa myös hallintolain 9 §:n 1 momentissa säädettyyn vaatimukseen siitä, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisten verkkosivustoilla olevien tietojen on oltava selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta hal-

linnon 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.

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

Sähköistä asiointia ja tunnistamista koskeva sääntely

Asiointilakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvien osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan lisäksi hallintoasioiden muutoksenhakua myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimestä.

Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä tai kun oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuinten 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 määriteltä asiälähtöisesti eli toisin kuin hallintolaissa, jossa soveltamisala on määriteltä lähtökohdiltaan 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 asiointista 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 määritellyyn 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 tämentämistarpeiden 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 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 johtuvat velvollisuudet erilaisten asiakasryhmien huomioon ottamisesta myös sähköisessä asiointinnissa.

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 helppokäyttöisyyteen 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 asiointinnassa käytettävien yhteystietojen ilmoittamisesta. Ilmoittamisen tapa on jätetty säännöksessä viranomaisen harkintaan.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 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 asiointinnasta viranomaistoiminnassa annetussa laissa vaatimus siitä, että asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa on tällöin käytettävä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturallinen 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 asiointinnasta viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjältä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) 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 asiainn 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 asiainnissa (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.

Esteettömyyslainsäädäntö

Digitaalisiin palveluihin kohdistuva saavutettavuussäätely on läheisessä suhteessa rakennettuun ympäristöön ja laitteisiin kohdistuvaan esteettömyyssäätelyyn ja usein ne muodostavat kokonaisuuden, joilla edistetään erityisryhmien mahdollisuuksia käyttää erilaisia palveluita. Säätelykokonaisuuden tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa erityisesti erityisryhmien mahdollisuuksia selvitä 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. Liikkumisesteiden rakentaminen määritellään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 53 §:ssä. Sen mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä sekä näiden rakennuspai-kan 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 asunnon korjaamista kotona asumisen edistämiseksi.

Useissa liikennepalveluja koskevissa laeissa on esteettömyysäännöksiä. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) III osan 1 luvun 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan henkilöliikennettä tarjoavan luvan haltijan sekä välityspalvelun ja yhdistämispalvelun 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 kulkuneuvon pääsyä ja vuorovaikutusta

kuljettajan kanssa. Ratalain (110/2007) 6 §:n 3 momentin mukaan eri väestöryhmien tarpeisiin ja esteettömään liikkumiseen 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, 1.6.2018 asti 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 pakollisiksi säädettyihin esteettömyysvaatimuksiin. Vastaava säännös on vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, jäljempänä *erityisalojen hankintalaki*) 75 §:n 1 momentissa. Saavutettavuusdirektiivin ja sen perusteella annettavan sääntelyn johdosta saavutettavuusvaatimukset tulevat pakollisiksi julkisten hankintojen toteuttamisessa.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Yhdenvertaisuuteen ja sen edistämiseen liittyviä velvollisuuksia on useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut. Yleisiä yhdenvertaisuuteen liittyviä velvollisuuksia sisältyy Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 26 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan. Sopimuksissa kielletään syrjintä, joka perustuu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan.

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 yleissopi-

mus vammaisten henkilöiden oikeuksista (jäljempänä *YK:n vammaissopimus*) tuli Suomessa voimaan 10 päivänä kesäkuuta 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 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 elämänalueilla, 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 piste- ja kirjotuksella sekä helposti luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa;
 - e. edistetään muita asianmukaisia vammaisten henkilöiden avustamisen ja tukemisen muotoja tarkoituksena varmistaa heille tiedon saavutettavuus;
 - f. edistetään uusien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien, myös internetin, saavutettavuutta vammaisille henkilöille; ja
 - g. 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.

Saavutettavuusdirektiivi

Saavutettavuusdirektiivi tuli voimaan 22 päivänä joulukuuta 2016. Direktiivin tavoitteena on edistää saavutettavuuden sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimuksia 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 oikeussuojasta. 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 mukaisiin 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 käsitettäviä; 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) ja tekniset vaatimukset (5 artikla).

timukset (4 artikla), saavutettavuusvaatimuksien määräytymistä koskevat säännökset (6 artikla), saavutettavuusvaatimuksista poikkeamista koskevat kohtuuttoman rasitteen perusteet (5 artikla), saavutettavuusselosteesta ja palautemekanismista (7 artikla), valvonnasta ja raportoinnista (8 artikla), täytäntöönpanomenettelystä ja siihen liittyvästä laillisuusvalvonnasta (9 artikla) sekä komissiolle delegoidusta säädösvallassa 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 säädösvalan 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 tehdystä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi yhtäaikaaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Edellä olevan 6 artiklan 4 kohdan nojalla annettu 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 määräaikaa 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 päivästä syyskuuta 2019 alkaen jatkuen aina 23 päivään kesäkuuta 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 päivänä syyskuuta 2018. Suomen on ilmoitettava komissiolle viimeistään 23 päivänä syyskuuta 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 yksityiskohtaista sisältöä on selostettu kunkin implementoivan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Eräiden valtioiden lainsäädäntö

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 esimer-

kiksi 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. Digitaalisten palvelujen tarjoamista ja käyttöä koskeva lainsäädäntö vaihtelee hyvin laajasti vertailumaiden välillä.

Tanska

Tanskassa ei ole erillistä lakia digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta. Saavutettavuus on kuitenkin lakisääteinen vaatimus julkisen sektorin verkkosivustoille. Tämä perustuu vuonna 2006 annettuun lakiin, jossa vaaditaan käyttämään avoimia standardeja julkisen sektorin ohjelmistoissa, millä on pyritty pohjimmiltaan kustannussäästöihin. Lain hyväksymisen jälkeen Tanskan IT- ja telehallinto (IT- og Telestyrelsen, sittemmin toimintansa lopettanut valtion virasto) määritteli seitsemän standardia, joita tulee käyttää julkisen sektorin IT-ratkaisuissa. Yksi niistä oli WCAG-ohjeiden uusimman version taso AA. Lain ja määriteltyjen standardien asema vahvistui loppuvuodesta 2007, kun myös alueet ja kunnat päättivät ottaa standardit käyttöön. Tanskan lainsäädännössä ei vaadita saavutettavuusselosteita eikä palaute- tai valitusmekanismeja.

Tanskan lakiesitys saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanoa varten julkaistiin 15 päivänä elokuuta 2017 ja annettiin parlamentille 18 päivänä tammikuuta 2018. Esitykseen sisältyy laaja kustannus-hyötyanalyysi, jonka mukaan saavutettavuusdirektiivin toimeenpanosta ei odoteta olevan merkittäviä taloudellisia seurauksia direktiivin soveltamisalaan kuuluville julkisen sektorin elimille. Esityksessä tuotiin esille, että saavutettavuuden toteuttamisesta hyötyvät digitaalisten palvelujen käyttäjät ja niitä tarjoavat virastot. Lakiesityksessä ehdotetaan, että Tanskan Digitalisaatiovirasto (Digitaliseringsstyrelsen) vastaisi valvonnasta. Siinä myös todetaan, että palaute- ja valitusmekanismit voidaan toteuttaa nykyisen oikeusjärjestelmän puitteissa ja suunnitella kansallisella tasolla. Digitalisaatioviraston ehdotetaan lisäksi ottavan vastuulleen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien julkisen sektorin elinten koulutuksen ja tukemisen.

Tanskassa kansalaiset veloitettiin lain nojalla asteittain siirtymään sähköisten itsepalvelujen käyttäjiksi vuodesta 2012 lähtien. Tanskan julkista digitaalista postia koskevassa lainsäädännössä (Lov om offentlig digital post) veloitetaan kansalaiset ja yritykset käyttämään sähköisiä palvelukanavia 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 reunaehdoja 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. Sähköisen palvelukanavan käytöstä vapautuksen saaneita on n. 10 prosenttia 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 digitaalisia palveluja.

Norja

Norjan lainsäädännössä säädetään vain pääasiallisesta verkkoratkaisusta, jolla viitataan lähinnä organisaation pääasialliseen ulkoiseen verkkosivustoon. Lainsäädäntö kattaa kuitenkin julkisen ja yksityisen sektorin, ja suunnittelun on oltava kaikille sopivaa. Norjan lainsäädännössä viitataan WCAG 2.0 -ohjeiden tasoon AA tietyin poikkeuksin saavutettavuuden vähimmäisvaatimuksena. Saavutettavuuden valvonnasta vastaa hallinto- ja IT-virasto (Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT) ja soveltamisalaan kuuluvilla organisaatioilla on velvollisuus dokumentoida verkkoratkaisun kehittämisessä käytetyt standardit. Tämän velvollisuuden toteutumista ei kuitenkaan valvota, eikä norjalaisilta verkkosivustoilta vaadita saavutettavuusselostetta.

Digitaalisten palveluiden saavutettavuuden toteutumisen valvonta riippuu tilastokatsausten tuloksista, joiden perusteella Difi päättää etusijalle asetettavista tarkastuskohteista. Yleisölle tarkoitettujen verkkoratkaisujen tarkastukset tehdään manuaalisilla testausmenetelmillä. Näihin tarkastuksiin liittyy laajaa valmistelutyötä, ja niissä keskitytään verkkosivuston omistajan tukemiseen yksityiskohtaisella palautteella. Jos tarkastuksessa ilmenee lain rikkomuksia, Difillä on valta määrätä korjaavia toimenpiteitä. Jos toimenpiteisiin ei ole ryhdytty tietyn ajan kuluessa, Difi voi määrätä sakkoja lakia rikkoneille organisaatioille. Tämä on linjassa Norjan syrjinnän vastaisen lainsäädännön kanssa.

Norja järjesti julkisen kuulemisen saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanosta elokuun loppupuolella 2017. Sen tuloksena todettiin, että eurooppalaisen sääntelyn soveltaminen on Norjan yleisen edun mukaista ja että Norjan lain vaatimukset tulisi saattaa saavutettavuusdirektiivin perustuvien vähimmäisvaatimusten kanssa samalle tasolle. Tämä edellyttää tiettyjä muutoksia nykyllä lainsäädännöllä, etenkin audiovisuaalisen sisällön osalta ja esimerkiksi viittaamalla sovellettavien vaatimusten osalta yhdenmukaistettuun EN-standardiin, jolloin soveltamisala laajenisi vastaamaan direktiivin soveltamisalaa. Lisäksi tulisi lisätä vaatimukset saavutettavuusselosteiden julkaisemisesta, palautteen antamisesta ja valitusmekanismeista, koska nämä eivät sisälly nykyllä lainsäädännöllä.

Norjassa sähköistä asiointia hallintoasioissa koskee hallintolaki (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) 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. Asiantuntijatyöryhmän 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;

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

Asetuksella on säädetty muun muassa, että viranomainen voi (mutta sen ei ole pakko) kommunikoida sähköisesti hallinnon asiakkaan kanssa joko asettamalla viestin saataville sopivaan tietojärjestelmään — omalle palvelimelleen 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

Ruotsin lainsäädännössä ei ole säädetty vaatimuksia digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta. Lähin asiaan liittyvä säädös on syrjintälaki, jossa ”riittämätön saavutettavuus” on vuodesta 2015 sisältynyt syrjinnän määritelmiin. Laki on ensisijaisesti kohdistettu rakennettuun ympäristöön, eikä siinä täsmennetä, mitä digitaalinen saavutettavuus tarkoittaisi. Teknisiä eritelmiä ei ole listattu, joten mahdollisten rikkomusten perustana on pelkkä käyttäjän kokemus heikosta saavutettavuudesta. Ruotsalaisilla verkkosivustoilla ei ole eikä niiltä vaadita saavutettavuusseosteita, mutta usein niillä kerrotaan, miten loppukäyttäjät voivat hyödyntää saavutettavuusominaisuuksia, kuten sisäänrakennettua avustavaa teknologiaa. Yleensä verkkosivustoilla ei ole linkkejä valitusmekanismiin eikä ohjeita valituksen tekemiseen.

Lakiehdotus saavutettavuusdirektiivin saattamiseksi osaksi Ruotsin lainsäädäntöä julkaistiin 28 päivänä marraskuuta 2017. Siinä ehdotetaan uuden valtion viraston perustamista, joka vastaisi saavutettavuuden toimeenpanosta, valvonnasta ja koulutuksesta. Suurin osa saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanon yksityiskohdista jätetään uuden viraston määritettäväksi. Lakiesityksessä todetaan esimerkiksi, että uusi valvontavirasto päättää, miten saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan käyttäjälähtöiseen sisältöön, kuten sosiaaliseen mediaan.

Saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä hallituksen komitea laatii uutta lainsäädäntöä. Lain valmistelutyön osana toteutettiin kustannus-hyötyanalyysi saavutettavuusdirektiivin saattamisesta osaksi Ruotsin lainsäädäntöä. Selvityksessä ennakoitiin saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanolla olevan useita selkeitä etuja ja uusien saavutettavuusvaatimusten käyttöönoton kustannukset tulisivat olemaan huomattavat: noin 400 milj. Ruotsin kruunua (noin 40,6 milj. euroa) vuosittain aina vuoteen 2020 saakka.

Ruotsissa sähköisestä vireillepanosta ja muusta asioinnista hallintoviranomaisissa säädetään yleislain tasolla hallintolaissa (förvaltningslagen, 1986:223). Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat lain 5 §:n mukaan hallintoasiassa ottaa sähköisesti yhteyttä viranomaisiin ja voivat lähettää asiakirjan viranomaiselle esimerkiksi sähköpostitse. Viranomainen 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 päivänä toukokuuta 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 valtiollisten 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 puolelta.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa ei ole verkkosivustojen saavutettavuutta koskevaa erityislainsäädäntöä. Tasa-arvolaki vuodelta 2010 velvoittaa kuitenkin julkisen sektorin elimet tekemään kohtuullisia mukautuksia vammaisia varten, mihin sisältyy myös tietojen antaminen ”saavutettavassa muodossa”. Government Digital Service -yksikkö on luomassa kaikille julkisen sektorin verkkosivustoille yhtenäistä arkkitehtuuria gov.uk-verkkotunnuksen alle. Gov.uk-hankkeessa vaaditaan WCAG 2.0 -ohjeiden noudattamista. Epäselvää on, missä määrin yhteisen arkkitehtuurin soveltamisalaan kuuluvilla sivustoilla noudatetaan WCAG-ohjeita jo tällä hetkellä. Keskitetystä toimintamallista johtuen jo pelkkä vaatimuksen olemassaolo edistää saavutettavuuden toteutumista ja sen toteuttaminen voi olla helpompaa.

Isossa-Britanniassa ei ole erityisesti verkkosivustojen saavutettavuudesta vastaavaa virastoa eikä virallista valvontamenettelyä. Verkkosivustoilla ei yleensä julkaista saavutettavuusselosteita. Government Digital Service -yksikkö on valmistelemassa lakiesitystä. Lakiesityksestä tulee sekundaarioikeuden säädös (”statutory instrument”), jossa annetaan hallitukselle oikeus muuttaa lakia aiemman parlamentin säädöksen antamalla valtuuksilla ilman parlamentin toimenpiteitä. Ison-Britannian EU-erosta johtuen on epäselvää, missä laajuudessa, jos ollenkaan, direktiivin toimeenpanoa tullaan toteuttamaan.

Italia

Italian nykyinen saavutettavuuslainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2004. Teknologisen kehityksen vuoksi lakia on täydennetty useilla asetuksilla vuosina 2005, 2008, 2012 ja 2013. Vuoden 2013 asetuksessa määritetään WCAG 2.0 -ohjeiden AA-tason mukaiseksi standardiksi Italian julkiselle sektorille. Asetuksessa 179/2012 taas määrätään Italian sähköisestä asioinnista vastaava virasto (Agenzia per l'Italia Digitale, AgID) vastuuseen valvonnasta ja vaatimustenmukaisuuden tarkastamisesta. Virasto sai samalla vallan määrätä sanktioita yksittäisille virkamiehille. Siinä myös veloitetaan kaikki julkiset hallintoelimet julkaisemaan vuosittain saavutettavuusselosteen verkkosivustollaan. AgID tarjoaa verkkopohjaisen sovelluksen selosteiden automaattista luomista varten sekä lomakkeen, jolla kansalaiset voivat ilmoittaa heikosti saavutettavista verkkosivustoista. Tämä auttaa virastoa valvomaan vaatimustenmukaisuutta jatkuvasti. Italian parlamentin tekemän alustavan arvioinnin perusteella täytäntöönpanoon ei pitäisi liittyä erityisiä kustannuksia.

Ranska

Ranskassa verkkopalveluiden saavutettavuus on ollut lakisääteinen vaatimus julkisen sektorin elimille vuodesta 2005, jolloin tuli voimaan laki vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuudesta. Laissa määrätään, että kansainvälisiä suosituksia verkkopalveluiden saavutettavuudesta on sovellettava julkisiin viestintäpalveluihin. Ranskan julkisille hallintoelimille tarkoitettujen RGAA-ohjeiden (Référentiel Général d'Accessibilité pour les Administrations) viimeisin versio mukailee tarkasti WCAG 2.0 -ohjeiden AA-tasoa. RGAA-ohjeissa myös veloitetaan julkiset hallintoelimet laatimaan saavutettavuusselosteita. Nämä saavutettavuusselosteet ovat eräänlaisia omavalvontaan liittyviä toimenpiteitä, jotka ohjaavat verkkosivustojen ylläpitäjiä valitsemaan näytteitä sivuilta ja arvioimaan RGAA-kriteerien noudattamista. Vaatimustenmukaisuutta arvioidaan seuraavien neljän kategorian perusteella: vastaa vaatimuksia, ei vastaa vaatimuksia, ei sovelleta ja ei testattu.

Lainsäädäntöä on tarkennettu vuonna 2009 annetussa asetuksessa, jossa vammaisten asioista vastaava ministeri nimitetään toimivaltaiseksi viranomaiseksi RGAA-ohjeiden noudattamisen varmistamisessa. Mikäli vaatimuksia ei noudateta, ministeri voi asetuksen mukaan määrätä tilanteen korjaamiseen puolen vuoden aikarajan. Jos vaatimuksia ei vielä senkään jälkeen noudateta, kyseinen julkisen sektorin elin kirjataan vaatimustenvastaisten viestintäpalveluiden julkiseen rekisteriin. Lisäksi kansalaiset voivat tehdä valituksia kansalaisoikeuksien asiamiehelle (le défenseur des droits).

Espanja

Kuninkaallisen asetuksen 1494/2007 nojalla Espanjan julkisen sektorin elimillä on velvollisuus tehdä verkkosivustoillaan julkaistut tiedot saavutettaviksi ”ikäntyneille ja vammaisille henkilöille”. Asetuksessa nimetään espanjalaisen UNE 139803:2004 -standardin prioriteetit 1 ja 2 sovellettaviksi saavutettavuusstandardeiksi. Standardi vastaa WCAG 1.0 -ohjeita, ja siten se on korvattu WCAG 2.0-ohjeiden mukaisella standardilla UNE 139803:2012. Talous- ja hallintoministeriö (MINHAFP) on toimivaltaisena viranomaisena perustanut erillisen saavutettavuuteen keskittyvän valvontaelimen. Valvontaelin käyttää saavutettavuuden valvontaan automatisoitua mekanismia, joka ottaa huomioon 20 parametria. Tällä tavalla on testattu yli 300 julkisen sektorin verkkosivustoa, ja näiden automaattisten testien tulosten pohjalta valvontaelin laatii ja julkaisee määräajoin raportteja, joiden tarkoituksena on tukea julkisen sektorin hallintoelimiä.

Saavutettavuusselosteita ei virallisesti vaadita, mutta julkisten hallintoelinten verkkosivustoilla on oltava yhteydenottojärjestelmä, jonka kautta loppukäyttäjät voivat ilmoittaa tiedon saavutettavuuteen liittyvistä vaikeuksista. Lisäksi aiemmin julkisista IT-palveluista annetussa laissa määrätään progressiivinen sakkoasteikko aina 600 000 euroon saakka rikkomuksen vakavuuden mukaan.

Espanja julkaisi lakiehdotuksen saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi helmikuun 2018 alussa, jolla voimassa olevaan lainsäädäntö yhdenmukaistetaan eurooppalaisen standardin kanssa, lisätään mobiilisovellukset ja intranetit soveltamisalaan sekä määritellään saavutettavuusselosteet ja muutetaan valvontaprosessi direktiiviä vastaavaksi.

Tšekki

Tšekissä julkisia hallintoelimiä koskevat saavutettavuusvaatimukset ovat vuonna 2000 annettussa laissa julkisen sektorin tietojärjestelmistä yhdessä säännöksessä. Laissa olevaa yleisluonteista saavutettavuusvaatimusta tarkennettiin vuonna 2008 saavutettavuusasetuksella, jossa annetaan kriteerit WCAG-ohjeiden neljän saavutettavuusperiaatteen (havaittava, hallittava, ymmärrettävä ja lujatekoinen) pohjalta sekä erilliset kriteerit lähdekoodaukseen ja saavutettavuusselosteisiin.

Valvonta- ja sanktiovaltuudet on annettu sisäministeriölle vuoden 2000 laissa. Ministeriön valvonta rajoittuu pienten näytteiden ottamiseen julkisen sektorin verkkosivustoilta ja niiden arviointiin kahdeksan saavutettavuusparametrin perusteella eivätkä valvontaraportit johda jatkotoimiin. Lakiesitys saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi julkaistiin ja lähetettiin sisäiselle lausuntokierrokselle kesäkuussa 2017. Sen jälkeen lakiesitystä on muutettu useaan kertaan.

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 ottamisesta 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 kehittämisestä, palvelujen asiakaslähtöisyydestä sekä sähköisten palvelujen ja verkkosivustojen saavutettavuudesta, mutta tavoitteiden toteuttaminen on edistynyt hitaasti ja epäyhtenäisesti. Suomi on sitoutunut toteuttamaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan 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 digitalisoituihin palveluihin, joita jokainen joutuu käyttämään erilaisissa palvelutilanteissa. Sähköisen asioinnin järjestämistä koskevat säännökset ovat olleet 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 tietäntyyppisten 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. Digitaaliset palvelut muodostavat palveluketjuja, 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 erityisesti 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, tietoturvallisuutta ja yhdenmukaista toteuttamista. Lakiehdotuksen 2 luvun säännökset ovat kansallista sääntelyä.

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 pidättäydytään kansallisesta liäsääntelystä.

Lainvalmistelussa on selvitetty, voitaisiinko saavutettavuussääntely sisällyttää johonkin aihealueen keskeiseen voimassa olevaan säädökseen: hallintolakiin, asiointilakiin, yhdenvertai-

suuslakiin 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 digitaalisissa palveluissa. Saavutettavuusdirektiivin vaatimukset voitaisiin sisällyttää osaksi hallintolakiä 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 direktiivin organisatorista soveltamisalaa laajemmaksi, jolloin säännösten sisällyttäminen hallintolakiin ei olisi toimiva ratkaisu, koska saavutettavuusvaatimusten sääntelykohde on organisatorisesti olennaisesti laajempi kuin hallintolaissa.

Asiointilain 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 asiointilakiä 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 haja-

naisuus ei edistä näitä lainsäädännön laatuun sisältyviä vaatimuksia. Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on muun muassa sääntelyn nettomääräinen keventäminen. Uusien direktiivien implementoinnissa tulisikin 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 voimaan tuleva esteettömyysdirektiivi ja sen mukaan tuomat uudet sääntelyvaatimukset. Ehdotettavaan lakiin on tarkoitus sisällyttää myöhemmin myös soveltuvien osien 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 laajemmissa 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 sovellettavat erilaiset vaatimukset estäisivät tosiasiallisesti palvelujen käytön. Erityisalojen hankintadirektiivin mukaiset palvelut kuuluvat tiettytyypisiin 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, kun ne ovat omistuspohjan perusteella sidoksissa julkiseen hallintoon.

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 §:n 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.

Lain saavutettavuutta koskevan soveltamisalan laajentaminen ei ole pelkästään kansallisessa lainvalmistelussa oleva harkinnanvarainen 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 hallintotehtävien 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 tai rajaamalla käyttäjien valinnanvapautta hyväksymällä vain tietyt tunnistusvälineet, 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 asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Ehdotettava uusi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta kuitenkin sisältää osin jo saavutettavuusdirektiivistäkin johtuvia vaatimuksia, joilla katetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki on sisällöltään pääasiallisesti viranomaisten menettelyä koskevaa sääntelyä. Sähköisen asioinnin 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 lakiin, jotta sääntely muodostaa yhden kokonaisuuden myös viranomaisten osalta. Ehdotettavassa laissa olisivat erityiset säännökset, jotka viranomaisen olisi otettava huomioon digitaalisia palveluja järjestettäessä ja siten digitaalisten asiointimahdollisuuksien toteuttamiseksi. Lakiehdotus koostaa viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevat vaatimukset yhteen lakiin, mutta sähköistä asiointia koskevat menettelysäännökset jäävät tässä vaiheessa hajautettuna useaan yleislakiin ja erityislakiin. Säädösehdotus muodostaa sähköisen asioinnin järjestämisen yleisiä perusteita koskevan sääntelykokonaisuuden.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen nimikkeeksi ehdotetaan lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Sääntely koskee erityisesti julkista hallintoa, mutta lainsoveltamisala on osittain saavutettavuusdirektiivin minimisoveltamisalasta ja osittain kansallista lisäsääntelyä koskevista syistä laajempi kuin Suomessa julkinen hallinto on ymmärretty. Tästä syystä lain nimikettä ei voida rajata koskemaan pelkästään julkista hallintoa. Lisäksi lain nimikkeessä on varauduttu siihen, että lakiin tulisi sisällyttää tulevaisuudessa ainakin osa valmisteilla olevasta esteettömyysdirektiivin sääntelystä. Lakiehdotus pitää sisällään myös viranomaisia koskevia digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyviä säännöksiä. Siten lakiehdotus kohdistuu laajempaan kokonaisuuteen kuin pelkästään digitaalisten palvelujen saavutettavuuteen. Tästä syystä lain nimikettä ei voida sitoa myöskään pelkästään saavutettavuuteen. Lakiehdotus sisältää säännökset digitaalisten palvelujen sisällöllisistä ja osittain toiminnallisista perusvaatimuksista. Tämän lisäksi digitaalisten palvelujen sisältöön liittyviä säännöksiä on useissa eri säädöksissä, kuten Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 henkilötietojen käsittelystä, sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta sekä hallinnon yleislaeissa muun muassa kielellisten oikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden toteuttamisesta.

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. Laissa olisi myös säännöksiä viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja ne liittyisivät kansalliseen sääntelytarpeeseen. Ehdotettava laki on organisatoriselta soveltamisaltaan laajempi kuin hallinnon yleislaista ja monin osin rinnastettavissa soveltamisaltaan hankintalainsäädäntöön. Saavutettavuusvaatimukset ja siihen liittyvät säännökset koskevat kaikkia viranomaisia sekä muuta julkista hallintoa. Niin ikään viranomaisten digitaalisia palveluita koskevat säännökset koskevat julkista hallintoa. Ehdotettava laki olisi osittain yleishallinto-oikeudellista sääntelyä täydentävää sääntelyä, jossa tarkennetaan niitä vaatimuksia, joita palvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyy viranomaisten toimintaan digitaalisessa toimintaympäristössä. Sääntely liittyy muun muassa sähköisen hallinnon yleisten perusteiden määrittelyyn.

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 hallintotehtäviä tai toimivat läheisessä suhteessa julkiseen hallintoon. Soveltamisalan laajentamisella varmistetaan, että julkinen hallinto pystyy tuottamaan saavutettavuusvaatimukset 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 vammaissopimuksista 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. Säännösten 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 jäisi 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 yhteydenottomahdollisuus palveluntarjoajaan sen selvittämiseksi, miksi digitaalinen palvelu ei täytä saavutettavuusvaatimuksia. Lukuun 3 sisältyisi myös säännökset saavutettavuuskantelun ja -selvityspyynnön 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 tai tiedonsaannin tehosteeksi sekä muutoksenhakua koskevat säännökset.

Luvussa 5 olisi lain voimaantuloa koskeva säännös. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018. Luku sisältäisi myös siirtymäsäännöksiä, jotka perustuvat pääosin saavutettavuusdirektiivissä oleviin siirtymäaikoihin.

4 Esityksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutukset eri viranomaisten toimintaan vaihtelevat suuresti. Osa viranomaisista on jo osin varautunut esityksestä aiheutuviin digitaalisia palveluita koskeviin tarjoamis- ja toteuttamisvaatimuksiin. Toisaalta osa viranomaisista on varautunut erittäin heikosti digitaalisten palvelujen tarjoamisvaatimuksiin ja erittäin heikosti tai ei ollenkaan saavutettavuuden toteuttamisen, valvonnan ja arvioinnin vaatimuksiin. Näille viranomaisille ehdotuksen vaikutukset ovat merkittäviä. Saavutettavuusvaatimusten osalta osa soveltamisalaan kuuluvista muista kuin viranomaisorganisaatioista on varautunut hyvin saavutettavuuden toteuttamiseen ja sen arviontiin liittyviin vaatimuksiin. Toisaalta osa saavutettavuusvaatimusten soveltamisalaan kuuluvista julkista hallintotehtävää hoitavista yksityisoikeudellisista organisaatioista ei ole juurikaan varautunut saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen.

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kohdentuvat lain soveltamisalaan kuuluville digitaalisia palveluja yleisölle järjestäville organisaatioille sekä ehdotuksessa esitetyistä valvontatehtävistä vastaavalle viranomaiselle. Hallituksen esityksessä olevien vaatimuksien toteuttamiseksi ei ole suunniteltu uusia määrärahoja, vaan kustannukset katetaan olemassa olevista määrärahoista.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset jakautuvat pääosin kertaluonteisiin, investointityyppisiin kustannuksiin sekä jatkuviin kustannuksiin, jotka jakautuvat hyvin eri tyyppisesti organisaatiokohtaisesti riippuen digitaalisten palveluiden elinkaaren vaiheista. Ehdotuksen kokonaisvaikutukset soveltamisalaan kuuluville organisaatioille arvioidaan tehtyjen selvitysten ja lausuntopalautteen perusteella olevan yhteensä noin 100–165 miljoonaa euroa siirtymävaiheessa. Suuri vaihteluväli johtuu saavutettavuusdirektiivin toimeenpanosäädösten lopullisten versioiden puuttumisesta (valvonta, raportointi, päivitetty vaatimukset), digitaalisten palvelujen vuosittain vaihtelevasta määrästä ja niiden nopeasta kehityssyklistä, hyvin erilaisista digitaalisten palvelujen hankintaan liittyvistä sopimuksista, vaihtelevasta saavutettavuuden tasosta sekä soveltamisalaan kuuluvien julkista hallintotehtävää tai sitä avustavaa tehtävää hoitavien organisaatioiden määrän vuosittaisesta vaihtelusta. Ehdotuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset aiheutuvat luvussa 3 esitetyistä vaatimuksista: soveltamisalaan kuuluvien digitaalisten palvelujen vaatimista saavutettavuuden toteuttamiseen liittyvistä muutostöistä, niiden testaamisesta ja ylläpidosta, saavutettavuusarviointien toteuttamisesta, saavutettavuuden yleisestä koulutuksesta ja viestinnästä sekä valvontaviranomaisen toiminnan kustannuksista.

Aiheutuvien kokonaiskustannusten arvioon liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Käytännössä vaikutukset jakautuvat usealle vuodelle. Osa organisaatioista on varautunut ja jo toteuttanut saavutettavuusvaatimuksia esimerkiksi suorittamalla saavutettavuusarviointeja ja -korjauksia digitaaliin palveluihinsa sekä julkisia hankintoja toteuttaessaan ottanut huomioon saavutettavuusvaatimukset siten kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 71 §:n 1 momentissa säädetään. Osa soveltamisalaan kuuluvista organisaatioista ei ole varautunut saavutettavuuden toteuttamiseen, eikä ottanut esimerkiksi hankinnoissaan saavutettavuusvaatimuksia huomioon. Näiden organisaatioiden osalta saavutettavuuden toteuttaminen voi aiheuttaa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia suhteessa organisaation kokoon.

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta on syytä huomioida myös se, etteivät ehdotukseen sisältyvät saavutettavuusvaatimukset ole kaikilta osin uusia, vaan vastaavan kaltaisista vaatimuksista on säännelty myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 71 §:n 1 momentissa lain soveltamisalaan kuuluvien hankintayksiköiden osalta, kun hankinnan kohde on tarkoitettu luonnollisten henkilöiden käyttöön. Koska ehdotetut vaatimukset korvaavat osittain nykyisin palvelujen saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevia

vaatimuksia, niiden taloudelliset vaikutukset jatkossa palvelujen kehittämiseen ja ylläpitoon eivät muodostu merkittäväksi. Verkkosivustojen saavutettavuutta koskevat periaatteet eivät ole uusia, vaan ne on luotu pääosin 1990-luvun lopulla. Asianmukaisesti laadituissa verkkosivustoissa olisi pitänyt toteuttaa viranomaistoiminnassa verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset osana perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuuden toteuttamista ja hyvän hallinnon järjestämistä. Kansainväliset verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset ovat olleet yleisesti tiedossa verkkosivustoja suunnittelevissa yrityksissä, mutta myös viranomaisissa. Nämä vaatimukset ovat olleet osa erilaisia kansallisia suosituksia jo pitkään, kuten JHS-suosituksessa ja julkisen hallinnon verkkopalvelujen laatukriteeristössä (valtiovarainministeriön julkaisu 8/2004). Lakisäätöisten saavutettavuutta koskevien vaatimusten kustannusvaikutukset johtuvat näin ollen osittain siitä, ettei niitä ole otettu huomioon aiemmin verkkosivustojen suunnittelussa, vaikka niiden käyttöä on pyritty edistämään informaatio-ohjauksen keinoin.

Viranomaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuuden toteuttamiseen liittyvien muutostöiden taloudelliset vaikutukset arvioitiin kartoittamalla soveltamisalaan kuuluvien digitaalisten palvelujen lukumäärää vain viranomaisille lähetetyllä kyselyllä. Muiden soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden osalta kyselyä ei toteutettu. Viranomaisten digitaalisten palvelujen lukumäärän lisäksi arvioitiin digitaalisten palvelujen vuorovaikutteisuuden aste. Kustannusten arvioinnissa on otettu huomioon kunnat (313), kuntayhtymät (127) ja virastot (163), joilla arvioidaan olevan noin 3 000—5 000 digitaalista palvelua. Seitsemälle verkkosivustolle (kela.fi, vero.fi, vm.fi, trafi.fi, hel.fi, turku.fi ja ouka.fi) tehtiin lisäksi erilliset saavutettavuusarviointit ulkopuolisen saavutettavuusasiantuntijan toimesta. Näiden lisäksi tehtiin myös asiantuntija-haastatteluita, joilla tarkennettiin kyselyllä saatuja tietoja. Haastatteluissa oli edustuttuina 25 eri organisaation edustajia. Näiden tietojen perusteella arvioitiin myös soveltamisalaan kuuluville muille kuin viranomaisille aiheutuvia kustannuksia.

Saavutettavuusarvioinnissa käytiin kunkin verkkopalvelun osalta läpi yksi ennalta määriteltä käyttötapaus: navigaatio etusivulta käyttötapauksessa 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 WCAG:n WCAG-ohjeiston version 2.0 AA-tasossa määriteltäjä saavutettavuusvaatimuksia vasten. Arviointit 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 palvelujen muutostöiden kustannusten arvioinnissa on hyödynnetty keskimääräisiä kustannusarvioita, jotka perustuvat tehtyihin saavutettavuusarviointeihin 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
Arvioitu keskimääräinen muutostuotannon erillispalveluittain/€	1 500	2 000	3 000	4 000
Suppea (sisältää kolme erillispalvelua)/€	4 500	6 000	9000	12 000
Keskikokoinen (sisältää kymmenen erillispalvelua)/€		20 000	30 000	40 000
Laaja (sisältää 25 erillispalvelua)/€		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 käyttövolyymista.

Lain tehokas toimeenpano vaatii lähivuosina mittavaa panostusta palveluntarjoajien saavutettavuusosaamiseen, mistä aiheutuu taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksen 8—11§:ssä kuvatut saavutettavuuden arviointiin ja valvontaan liittyvät tehtävät koskevat kaikkia viranomaisia ja aiheuttavat myös kaikkia koskevia kustannuksia. Ehdotuksen 9 §:ssä säädetty saavutettavuusseloste edellyttää palveluntuottajalta ennakoon tehtyä itsearviota digitaalisen palvelunsa vastaavuudesta ehdotuksen 7 §:ssä säädettyjä tai niistä johtuvia saavutettavuusvaatimuksia vasten. Tästä aiheutuu jonkin verran viranomaisille lisätyötä varsinkin lain voimaantulon siirtymä kautena ja jonkin verran taloudellisia vaikutuksia mahdollisten saavutettavuusarviointien hankinnasta. Näitä arviointeja voidaan hyödyntää myös ehdotuksen 8 §:ssä määritellyn kohtuuttoman rasitteen perusteluina. Saavutettavuusselosteen tarkemman mallin ja sille asetettujen tietosisältöjen tarkkuuden puuttuessa vaikutusta on vaikea arvioida. Lisäksi saavutettavuusselosteen säännöllinen ylläpito tulee aiheuttamaan pysyvää lisätyötä, mutta samalla myös todennäköisesti vähentämään saavutettavuuden toteutumiseen liittyviä kyselyitä.

Kaikille viranomaisille aiheutuu taloudellisia vaikutuksia saavutettavuuskanteluiden ja selvityspyyntöjen käsittelystä ja näiden vaatimista hallinnollisten prosessien toteuttamisesta sekä saavutettavuuden valvontaan liittyvistä toimenpiteistä. Yksittäiselle viranomaiselle vaikutukset ovat lähtökohtaisesti vähäiset. Saavutettavuuden valvonnan osana mahdollisesti vaadittavat saavutettavuusarviointit ja muu raportointi voivat lisätä viranomaisten pysyviä kustannuksia vuositasona yhteensä noin 1—2 milj. euroa ja lisäksi myös jonkin verran myös työmääriä. Saavutettavuuden valvontamekanismin toimeenpanosuunnitelmat eivät ole valmi-

na tätä hallituksen esitystä laadittaessa, joten yksittäiselle viranomaiselle saavutettavuuden valvonnasta aiheutuvat kustannukset ovat jossain määrin epätarkkoja.

Vaikutusten arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä selvitettiin myös viranomaisten arviota tarvittavasta tuesta. Suurin osa vastanneista arvioi tarvitsevänsä ulkopuolista apua muutosten toteutukseen ja arviointiin sekä koulutuksiin. Osaan tukitarpeesta pyritään vastamaan viranomaisten sisäisellä koulutuksella, mutta myös ulkopuolista konsultointia tarvitaan merkittävästi varsinkin saavutettavuuden tekniseen osaamiseen. Lisäksi tarvitaan jonkin verran sovel-lushankintoja esimerkiksi saavutettavien aikasidonnaisten mediatallenteiden tehokkaaseen tuottamiseen. Saavutettavuuden huomiointi uuden palvelun suunnittelussa aiheuttaa melko vähän lisäkustannuksia, jos saavutettavuus otetaan lähtökohdaksi heti suunnitteluvaiheessa. Myöhemmin toteutettavat muutokset aiheuttavat usein korkeita kustannuksia etenkin, jos si-vustorakennetta ja navigointia joudutaan rakentamaan uudelleen.

Saavutettavuuden toteuttaminen mahdollistaa nykyistä suuremmalle joukolle käyttäjiä digitaalisten palvelujen itsenäisen käytön. Ehdotuksen aiheuttamat vaikutukset palvelutuottajien toimintaan kompensoituvat osin, kun digitaalisten palvelujen käytön laajentuminen mahdollistaa euromääräisen ja henkilötyövuosina toteutuvan säästön kaikille soveltamisalana kuuluville organisaatiolla. Digitaalisten palvelujen käytöstä koituva säästö kertyy vuosittain kaikille palvelutuottajille ja sen arvioidaan kasvavan sitä mukaa kuin digitaalisten palvelujen käyttö yleistyy. Laadukkaita digitaaliset palvelut vähentävät tarvetta asioida viranomaisen kanssa puhelimitse tai toimipisteissä. Tämä puolestaan mahdollistaa resurssien uudelleenkohdentamisen.

Ehdotuksen arvioituja taloudellisia vaikutuksia voi verrata Ruotsissa tehtyyn vastaavantyyppi-seen saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon taloudellisen vaikutuksen arviointiin. Ruotsissa direktiivin taloudelliset vaikutukset soveltamisalaa kuuluville organisaatioille arvioitiin olevan vuosittain noin 15—18 milj. euroa vuosina 2018—2020.

Ehdotuksen 4 §:ssä määrittelyt digitaalisten palveluiden suunnitteluun ja tarjoamiseen liittyvät velvoitteet aiheuttavat vähäisiä taloudellisia vaikutuksia viranomaisille. Yleisellä tasolla pykälä ei aseta uusia velvoitteita viranomaisille, vaan täsmentää olemassa olevaan sääntelyä. Ehdotuksen 4 §:n 1 momentissa esitetty digitaalisen palvelun tietosuojan, löydettävyyden ja help-pokäyttöisyyden suunnittelun ja ylläpidon suunnittelovelvoitteen osoittaminen edellyttää pykälässä tarkoitetun dokumentaation olemassa oloa. Tämä ei kuitenkaan ole uusi tehtävä ja kuuluu jo voimassa olevan sääntelyn kautta viranomaisten tehtäviin. Viranomaisen vastuu varmistaa digitaalisten palvelujen yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa on osittain uusi vaatimus ja se lisää jonkin verran digitaalisten palveluiden testaamiseen liittyvää velvoitetta ja sen dokumentointia, jolla vaatimuksenmukaisuus voidaan tarvittaessa osoittaa. Vaatimusten arvioidaan kuitenkin laskevan jonkin verran digitaalisten palvelujen ylläpidon aikaisia kustannuksia paremman testaamisen ja dokumentoinnin ansiosta.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentissa kuvattu viranomaisen velvollisuus huolehtia digitaalisten palvelujen saatavuudesta esimerkiksi käyttökatkojen aikana lisää uuden velvoitteen, jolla ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, ja vaatimus voi vähentää käyttökatkoista aiheutuvia tukipalvelupyyntöjen määrää. Ehdotuksen 4 §:n 3 momentissa määritelty vaatimus viranomaiselle varmistaa digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa lisää jonkin verran viranomaisten velvollisuuksia varmistaa ja dokumentoida digitaalisten palveluidensa yhteentoimivuus, mutta vaikutukset ovat vähäisiä. Ehdotuksen 4 §:ssä kuvatut vaatimukset eivät pääsääntöisesti ole uusia vaatimuksia, vaan jo

olemassa olevan lainsäädännön asettamia vaatimuksia asiointilaissa, hankintalaissa ja hallintolaissa.

Edellä mainittujen säännösten mukaisten vaatimusten toteuttaminen voidaan osin nähdä myös investointeina parempien digitaalisten palvelujen toteuttamiseksi, joilla on mahdollista kasvattaa digitaalisten palvelujen käytöstä saatavia hyötyjä sekä osaamisinvestointeina tulevaisuudessa tehtäviin hankintoihin ja palvelusuunnitelmiin. Voidaan arvioida, että osa käytössä olevien digitaalisten palvelujen muutostöihin liittyvistä kustannuksista jää toteutumatta kohtuutomaan rasisitteen perusteella esimerkiksi palvelun elinkaaren huomioiden. Tällaisista tapauksista ei kuitenkaan ole yksityiskohtaista tietoa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun viranomaisia koskevat vaatimukset voidaan osittain toteuttaa hallinnon yhteisillä sähköisen asioinnin tukipalveluilla. Niiden rahoitus on järjestetty keskitetysti eikä niiden tuotantoon kohdistu uusia vaatimuksia, joten ehdotetulla sääntelyllä ei olisi muuta vaikutusta kuin tukipalvelujen entistä laajempi käyttö. Tukipalveluihin sekä viranomaisten yhteisiin sähköisen asioinnin mahdollistaviin palveluihin on eri kehitysvaiheissa investoitu yli 100 milj. euroa, joten ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on osaltaan varmistaa näiden investointien hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti.

Vaikutukset valtiontalouteen

Ehdotuksen vaikutukset valtion talouteen olisivat arviolta 25—45 milj. euroa. Käytännössä vaikutukset jakautuvat useammalla vuodelle ja kohdistuvat pääasiassa digitaalisten palveluiden saavutettavuuden toteuttamisen ja arvioinnin aiheuttamiin kustannuksiin. Muutoskustannukset voidaan kattaa nykyisten määrärahakehysten ja digitaalisten palveluiden kehittämissuunnitelmien puitteissa. Osassa palveluista voi olla perusteltua arvioida kohtuutonta rasisitettä esimerkiksi palvelun elinkaaren perusteella, jolloin saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen on perusteltua toteuttaa digitaalisen palvelun uudelleen toteutuksen tai hankinnan yhteydessä. Ehdotuksesta aiheutuu kustannuksia myös henkilöstön koulutuksesta saavutettavien sisältöjen tuottamiseen. Saavutettavilla sisällöillä tarkoitetaan myös sisällön ymmärrettävyyttä, mikä on jo esimerkiksi hallintolaista tuleva vaatimus. Teknisesti saavutettavan sisällön tuottaminen ei vaadi merkittävää lisäosaamista nykyisen yleisten toimisto-ohjelmien käyttöosaamisen lisäksi.

Osa valtion virastoista on varautunut ja jo toteuttanut saavutettavuusvaatimuksia esimerkiksi suorittamalla saavutettavuusarviointia ja -korjauksia digitaalisiin palveluihinsa sekä julkisia hankintoja toteuttaessaan ottanut huomioon saavutettavuusvaatimukset siten kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 71 §:n 1 momentissa säädetään. Osa virastoista ei ole varautunut saavutettavuuden toteuttamiseen, eikä ottanut esimerkiksi hankinnoissaan saavutettavuusvaatimuksia. Näiden viranomaisten osalta saavutettavuuden toteuttaminen voi aiheuttaa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia suhteessa viranomaisen kokoon.

Ehdotuksesta aiheutuvat valvontaviranomaisen toiminnan kustannukset arvioidaan olevan vuonna 2018 yhteensä 200 000 euroa ja vuodesta 2019 alkaen vuosittain noin 500 000 euroa. Vuoden 2018 kustannukset korvattaisiin valtiovarainministeriölle osoitetulta momentilta 28.90.20. Valvontaviranomaisen kustannukset kohdistuisivat Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimintamomentille. Valvontaviranomaisen määrärahasoa tullaan arvioimaan saavutettavuusdirektiivin valvontamenetelmiä koskevien toimenpanosäädösten valmistuttua. Lisäksi valvontaviranomaisen toiminnan edellyttämä määrärahamitoitus eri momenteille arvioidaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä sekä ratkaistaan talousarvion ja lisätalousarvion valmistelun yhteydessä. Vuoden 2019 talousarvioesityksen ja vuosien 2020—2023 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä arvioidaan ja päätetään, tuleeko tämän lisäkustannuksen vuoksi lisätä määrärahoja.

Ehdotuksesta koituvat viestintä- ja koulutuskustannukset tulisivat myös korvattaviksi valtion varoista ja kohdentuisivat pääasiassa valtiovarainministeriön hallinnonalalle jakautuen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle sekä Väestörekisterikeskukselle. Etelä-Suomen aluehallintovirastolle koituvat kustannukset on tarkoitus kattaa valvontatehtäviä varten osoitetulla jo käytävissä olevalla vuoden 2018 määrärahalla. Väestörekisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset toimeenpanon tukemisesta arvioidaan olevan vuonna 2018 noin 200 000 euroa ja ne katettaisiin myöntämällä Väestörekisterikeskukselle käyttö- ja kirjausoikeus valtiovarainministeriön momentille 28.90.20.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset saavutettavuuden valvonnan, neuvonnan ja tuen osalta ovat julkiselle taloudelle arviolta yhteensä 0,5—1,5 milj. euroa vuodessa. Tämä sisältää valvontaviranomaisen 0,5 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset, jotka on tarkoitus kattaa edellä mainitulla tavalla sekä valvonnan suorittamisen valtion ja kuntien organisaatioissa yhteensä noin 1 miljoonan kustannukset, jotka on tarkoitus kattaa olemassa olevilla määrärahoilla. Vaihtelu johtuu saavutettavuusdirektiivissä säädettyjen raportointitehtävien ajoittumisesta eri vuosille. Määrärahatasoa tullaan arvioimaan vuosien 2019 ja 2020 talousarvion valmistelussa komission annettua valvontaa ja raportointia koskevat toimenpidesäädökset. Edellä mainittujen kustannusten toteutumiseen vaikuttaa se, kuinka laajaa valvontaotosta raportteihin vaaditaan ja kuinka laajasti digitaalisista palveluista tulee tehdä saavutettavuusanalyysyjä. Kustannustason arvioidaan laskevan jonkin verran lain siirtymäkauden jälkeen viestintä- ja tukitehtävien vähentyessä.

Ehdotus mahdollistaa valtion virastojen digitaalisten palvelujen entistä laajemman käytön ja samalla vähentää tarvetta muiden asiointimuotojen laajamittaiselle tarjoamiselle. Digitaalisten 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. Jokaisella valtion virastolla ja laitoksella osa toimintamenomäärärahoista käytetään vuosittain verkkosivustojen ylläpitoon. Kun otetaan huomioon se, että saavutettavuusvaatimukset eivät ole uusia, vaan niitä on informaatio-ohjauksen keinoin suositeltu käytettäväksi jo aiemmin, on asianmukaisesti järjestetyissä verkkosivustoissa jo huomioitu ainakin osa saavutettavuusvaatimuksista. Lisäksi on huomioitava, että jokaisen valtion viraston ja laitoksen on varauduttava muutenkin ylläpitämään ja päivittämään verkkosivustojaan. Hallituksen esityksessä olevien vaatimuksien toteuttamiseksi ei ole suunniteltu uusia määrärahoja, vaan kustannukset katetaan virastojen ja laitosten olemassa olevista toimintamenomäärärahoista. Muutokset ovat normaalia tietohallinnon ja viestinnän kehittämistä.

Vaikutukset kuntien talouteen

Ehdotuksen vaikutus kuntien ja kuntayhtymien talouteen on arviolta 45—65 milj. euroa. Saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen kustannustaso ei ole pysyvä ja kustannukset jakautuvat usealle vuodelle. Merkittävimmät vaikutukset kuntien talouteen aiheutuvat verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saattamisesta saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi ja saavutettavuuden valvontaan liittyvistä tehtävistä. Lisäksi kustannuksia aiheutuu henkilöstön koulutuksesta saavutettavien sisältöjen tuottamiseen. Suurin osa kustannuksista arvioidaan kohdistuvan lainvoimaantulon jälkeen ensimmäisten noin viiden vuoden ajalle, jonka kuluessa osa kuntien digitaalisista palveluista tullaan arvion mukaan uudistamaan palveluiden suunnitellun elinkaaren mukaisesti.

Ehdotuksesta aiheutuu kunnille pysyviä kustannuksia saavutettavuuden valvontaan liittyvistä tehtävistä. Kustannusten jakautuminen ja tarkempi arvio määrästä voidaan tehdä vasta kun

saavutettavuusdirektiivin toimeenpanosäädökset valvonnan ja raportoinnin osalta on saatu. Tätä hallituksen esitystä laadittaessa käytössä olevat valvontamekanismin alustavat luonnokset tarkoittaisivat kunnille arviolta noin 500 000 euron vuosittaisia kustannuksia, jos Suomen valvontaotos olisi 250 digitaalista palvelua, joista 125 olisi kuntien palveluita. Kulut koostuisivat lähinnä saavutettavuusanalyysien toteuttamisesta valvonnan kohteiksi valittuihin digitaalisiin palveluihin ja yhden saavutettavuusanalyysin kustannukseksi arvioidaan 4 000 euroa. Lisäksi pysyviä kustannuksia aiheutuu saavutettavuusselosteen laatimisesta ja sen ylläpidosta.

Kunnille ehdotuksesta aiheutuvien kustannusten arviointiin vaikuttaa osaltaan suunnitteilla olevan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen vaikutukset tuleviin kustannuksiin. Uudistuksen toteutuessa lähes kaikki kunnat joutuvat muuttamaan verkkosivustojaan ja mobiilipalvelujaan vähintäänkin kunnilta maakunnille siirtyviä tehtäviä koskevan informaation osalta. Vastaava muutostyö on toteutettava myös kunnilta maakuntiin siirtyvien tehtävien osalta maakunnissa. Mikäli ehdotuksessa esitettävät vaatimukset toimeenpannaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa tehtävien pakollisten verkkopalvelu- ja tietojärjestelmämuutosten yhteydessä, vähenevät ehdotuksesta aiheutuvat palvelukohtaiset muutostokustannukset arvioidusta. Kuntien verkkosivustojen saavutettavuustasossa on tehdyn selvityksen sekä saatujen lausuntojen perusteella huomattavia kuntakohtaisia eroja. Lisäksi kunnilla on niiden tehtäväalan johdosta 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 laajemman käytön niissä käyttäjäryhmissä, jotka eivät ole aikaisemmin pystyneet palveluja käyttämään. Tämän arvioidaan kattavan 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. Kunnille aiheutuvia kustannuksia ei kateta uusilla määrärahoilla tai valtionosuuksien korotuksina, vaan valtionosuuksissa on otettu huomioon tavanomainen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvät kehittämiskustannukset, joiksi myös lakiehdotuksessa olevat vaatimukset voidaan katsoa kuuluvaksi.

4.2 Muut 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 ja lain voimaantulon siirtymäkauteen liittyviin saavutettavuuden toimeenpanoa tukeviin tehtäviin.

Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella on jonkin verran vaikutuksia viranomaisten toimintaan yleisesti. Digitaalisten palvelujen tarjonta ja käyttö yleistyvät voimakkaasti, ja ehdotuksen yhtenä tavoitteena on saa-

da saavutettavuuden toteuttamisesta normaalia viranomaistoimintaa, joka tulee huomioida aina palveluita suunniteltaessa ja toteuttaessa. Tällä voidaan merkittävästi edistää hallintolain 7 §:n 1 momentissa 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 ja erilaisten tekstisisältöjä tukevien sisällönesittämistapojen käytön osaamista. Lisäksi tietyissä tapauksissa on perusteltua edellyttää esimerkiksi selkokielistä aineistoa, mikä vaatii viranomaisilta myös selkokielen osaamista. Kuvitetun selkokielen sisällön toteuttaminen voi aiheuttaa jonkin verran lisäkustannuksia varsinkin keskeisille perusoikeuksiin liittyviä digitaalisia palveluita tarjoaville organisaatioille. Näitä kustannuksia voidaan kuitenkin alentaa esimerkiksi ohjeistuksella ja käytännön tuella sekä laajalla yhteistyöllä ja -hankinnoilla.

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

Saavutettavuusasioihin liittyvä muutoksenhaku voi lisätä jonkin verran hallinto-oikeuksien työmäärää ainakin sääntelyn alkuvaiheessa.

Saavutettavuuden toteuttamiseen ja digitaalisten palveluiden tarjoamiseen liittyvät kysymykset voivat lisätä myös yhdenvertaisuusvaltuutetun ja muiden laillisuusvalvojien työtä lisääntyvinä kanteluina.

Ehdotuksen edellyttämät muutokset digitaaliin 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 terveystalouden uudistuksessa sekä maakuntaudistuksessa.

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. 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 taloudellisia 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 edistämishankkeen (SADe) toteutettiin vuosina 2010–2015. SADe-ohjelmasta valmistui 42 digitaalista palvelua. SADe-

ohjelman kokonaiskustannukset olivat noin 64,5 milj. euroa. Kansallisessa palveluarkkitehtuuriohjelmassa (KaPA) toteutettiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:ssä määritelty tukipalvelut. KaPA-ohjelman kulut olivat noin 73 milj. euroa. Ehdotuksesta viranomaisille aiheutuvat kustannukset edistävät jo tehtyjen mittavien julkisen hallinnon yhteisten digitaalisten palvelujen toteuttamiseksi tehtyjen kansallisten ratkaisujen ja muiden yhteishankkeiden investointien täysimääräistä hyödyntämistä.

Valtiovarainministeriö on tukenut julkisen hallinnon organisaatioita sähköisen asioinnin tukipalvelujen käyttöönotoissa monin eri tavoin. Käyttöönottotukea on myönnetty suorana rahallisenä tukena palveluita käyttöön ottaneille toimijoille sekä maksuttomana tuki- ja neuvontapalveluna. Lisäksi monen palvelun käyttömaksut on katettu keskitetysti valtiovarainministeriölle osoitetuilta määrärahamomenteilta. Esimerkiksi kunnille ja kuntayhtymille on mahdollista hakea suomi.fi-viestit palveluun valtionavustuksena myönnettävää käyttöönottotukea elokuun 2018 loppuun asti.

Saavutettavien digitaalisten palvelujen tarjoamisen lisäksi tarvitaan palvelujen käytön tukea ja neuvontaa. Digitaalisten palvelujen käytön tukea ja neuvontaa on asiakkaiden saatavilla jo nyt. Sitä tarjoavat sekä viranomaiset ja muut julkisten palvelujen tuottajat, kansalaisjärjestöt ja yritykset. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on auttaa niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi AUTA-hankkeessa on valmisteltu esitys valtakunnallisesta toimintamallista, jolla voidaan auttaa asiakkaita digitaalisten palvelujen käytössä ja myös löytämään niiden äärelle (Digituen toimintamalliehdotus, AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti 19.12.2017). 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 tarkoitetut yhteystiedot. 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 teknisluonteeseen käyttöön liittyen.

4.3 Vaikutukset elinkeinoelämään

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

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. Julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisoikeudellisia toimijoita on hyvin laajasti eri toimintasektoreilla ja näiden osalta kyky vastata saavutettavuusvaatimuksiin vaihtelee hyvin suuresti. Pankki- ja vakuutusalan digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimustenmukaisuus on varsin korkea ja alan toimijat ovat vapaaehtoisesti kehittäneet palveluitaan myös toimintarajoitteisten käytön mahdollistamiseksi.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tehdyn selvityksen mukaan informaatioteknologia-alan yritysten valmiudet toimittaa ehdotuksen mukaisia digitaalisia palveluita ovat 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. Vaihtokutsia arvioidaan olevan käyttäjälähtöisen suunnittelun lisääntymiseen ja eri käyttäjäryhmien integroimiseen mukaan suunnitteluprosessiin heti alusta lähtien.

Lainvalmistelun yhteydessä teetetyn selvityksen mukaan ehdotuksella on jonkin verran vaikutuksia pankki- ja vakuutusyritysten toimintaan. Näistä useimmat ovat jo vuosia panostaneet vapaaehtoisesti saavutettavuuden toteutumiseen digitaalisissa palveluissaan, mutta kehityskohteita on edelleen. Toisaalta osa toimijoista on saavutettavuuden toteutumisen osalta alkutekijöissään ja näille ehdotuksen vaikutukset ovat selkeästi suuremmat. Monet arvioinnissa haastattelut yritykset kuvaavat saavutettavien digitaalisten palveluiden kehittämistä normaaliksi osaksi asiakaslähtöistä kehitystyötä, mitä tehtäisiin myös ilman säädöksiä. Teetetyn selvityksen mukaan pankki- ja vakuutussektorilla on myös hyvät valmiudet toteuttaa tarvittavia muutoksia itse.

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 tarkoittaa digitaalisille palveluille asetettavat saavutettavuusvaatimukset ja näiden toteutumisen valvonnan. Erityisalojen hankintayksikköjen pitäisi erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvien hankintojen yhteydessä otettava huomioon saavutettavuusvaatimukset ilman saavutettavuussäätelyäkin. Ehdotettava laki tulisi tarkentamaan niitä vaatimuksia, jotka koskevat digitaaliin palveluihin liittyviä hankinnoissa huomioitavia vaatimuksia.

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 väliseen kilpailuneutraaliteettiin, sillä ehdotettu sääntely lisää yrityksille asetettavia vaatimuksia julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvän digitaalisen palvelun tarjoamiseen. On kuitenkin perusteltua odottaa ja vaatia, että tällaiset toimijat toimiessaan tai avustaessaan 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 saavutettavuusvaa-

timukset ovat kuitenkin pääosin sellaisia, jotka kuuluvat osaksi hyvän digitaalisen palvelun suunnitteluperiaatteita, jotka tulisi ottaa joka tapauksessa huomioon digitaalisia palveluita toteutettaessa.

Ehdotetun lain 2 luvun mukaisilla velvoitteilla koskien digitaalisten palveluiden tarjoamista arvioidaan olevan jonkin verran vaikutuksia digitaalisten palveluiden toteuttamiseen keskittyneiden yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin. Vaikutusten arvioidaan tapahtuvan suurelta osin olemassa olevien sopimusten puitteissa ja jossakin määrin uusien hankintojen kautta.

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 henkilökohtaisten avustajien käyttöä sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö voi itse hoitaa asiansa saavutettavan digitaalisen palvelun avulla.

Ehdotuksen arvioidaan lisäävän myös kansalaisten osallisuutta sekä osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan ja elämään. 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 ehdotuksen arvioidaan parantavan tilannetta huomattavasti ja lisäävän merkittävästi kansalaisten yhdenvertaisuutta sähköisen viestinnän osalta.

Ehdotuksen arvioidaan nostavan yleistä tietoisuutta saavutettavuudesta ja herättävän keskustelua saavutettavuuden ympärillä. Keskeisten sidosryhmien lisäksi viesti saavutettavien palvelujen edistämisestä on nyt levinnyt laajemmalle. Ehdotus tuo julkiselle hallinnolle selkeän velvoitteen edistää saavutettavuutta. Julkisen hallinnon ja soveltamisalaan kuuluvien muiden toimijoiden ryhtyminen korjaustoimenpiteisiin välittää myös muille selkeän viestin aiheen tärkeydestä. Tällä voi olla merkittävä välillinen vaikutus yleisesti myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamiin digitaalisten palvelujen saavutettavuuden toteutumiseen ja sen kehittymiseen, jolloin varsinkin erityisryhmien osallistumismahdollisuudet yhteiskunnan eri toimintoihin digitaalisten palveluiden kautta paranisivat olennaisesti.

Ehdotetun lain 2 luvun säännösten viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin kohdistuvilla vaatimuksilla on tarkoitus parantaa hallinnon asiakkaille tarjottujen palvelujen laatua, käytettävyyttä ja saatavuutta. Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimipisteiden verkosto on supistunut merkittävästi viimeisen 20 vuoden aikana. Palvelujen saatavuus on kuitenkin turvattava hallinnon asiakkaille joka puolella Suomea. Digitaaliset palvelut mahdollistavat hallinnon asiakkaille asioinnin viranomaisen kanssa kustannustehokkaasti ja helposti. Viranomaisten on kuitenkin järjestettävä asiointimahdollisuus digitaalisten palvelujen avulla hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti. Lain 2 luvun säännösten tarkoituksena on varmistaa digitaalisten palvelujen asianmukainen järjestäminen ja mahdollisimman kattava saatavuus alueellisten palveluerojen minimoimiseksi. Digitaaliset palvelut myös tehostavat

yritysten ja muiden yhteisöjen toimintaa siltä osin kuin ne joutuvat tuottamaan erilaisia hallinnollisia suoritteita viranomaisille.

Vaikutukset lapsen asemaan

Ehdotuksella on jonkin verran vaikutuksia lasten asemaan. Ehdotukset ovat pääsääntöisesti positiivisia ja lisäävät lasten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskevien asioiden hoitamiseen ja käsittelyyn. 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.

Ehdotettava vahvan sähköisen tunnistamisen käyttövelvoite, joka ulottuu myös oppilashuoltoon liittyviin digitaalisiin palveluihin, vaikuttaa lasten asemaan käyttäen kyseisiä palveluita. Nykyisin alaikäisten mahdollisuudet saada vahva sähköinen tunnistusväline vaihtelevat tarjoaja kohtaisesti tunnistuspalvelusta riippuen. Oppilashuoltoon liittyvät palvelut ja niiden käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin oppilaan oikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä. Digitaalisten palvelujen käyttö kuitenkin lisää lasten ja erityisesti nuorten mahdollisuuksia saada itseään koskevia tietoja ja osallistua itseä koskevaan päätöksentekoon.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksissa. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat suoraan aistivammoilta, esimerkiksi näkövammoilta henkilöiden, mahdollisuuksiin käyttää digitaalisia palveluita ja saada asiansa hoidettua itsenäisesti. Ehdotuksen arviomaan lisäävän merkittävistä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksista selvitä 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 digitaalisia palveluja (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 Ikäteknologikeskuksen tutkimuksen (2017) mukaan 65—74-vuotiaista 74 prosenttia on käyttänyt Internetiä, kun 75 vuotta täyttäneiden ryhmässä luku on vain 31 prosenttia. Kasvava ikääntyneiden joukko, jotka käyttävät digitaalisia palveluita tarkoittaa suurempaa tarvetta helposti käytettä-

ville ja saavutettaville palveluille. 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, lukihäiriö 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.

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

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä määriteltyjen tukipalveluiden avulla on mahdollista lisätä myös sellaisten käyttäjien toimintamahdollisuuksia, jotka eivät itse tai avustettuna pysty hoitamaan asioitaan tilapäisestä tai pysyvästä 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.

Digitaalisten palvelujen saatavuus ja laadukkuus vähentävät viranomaisten palveluihin liittyviä alueellisia eroja. Toimipisteverkostojen supistuminen on vähentänyt useissa maakunnissa erityisesti valtion viranomaisten palveluita. Kattavalla mahdollisuudella asioida viranomaisten kanssa sähköisesti vähentää niitä epäkohtia, joita toimipisteverkoston supistaminen on aiheuttanut hallinnon asiakkaille. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvulla voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia alueellisen eriarvoisuuden kaventumiseen sekä hallinnon asiakkaiden luottamuksen kasvamiseen viranomaisten digitaalisia palveluja kohtaan, kun viranomaiset erikseen veloitetaan huolehtimaan digitaalisten palvelujen tietoturvallisuudesta, saatavuudesta ja helppokäyttöisyydestä sekä digitaalisten palvelujen käytön tuesta.

Vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen

Ehdotuksella on jonkin verran vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Vaikutusten arvioidaan olevan pääsääntöisesti 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 selkoruotsin toteuttaminen. Tämä lisää viranomaisille kohdistuvia kielellisen osaamisen vaatimuksia. Kielellisten oikeuksien toteuttamisessa on säädetty erikseen kielilainsäädännössä, joten ehdotettava laki ei välittömästi vaikuta kielellisesti oikeuksien toteuttamiseen.

5 Esityksen valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Saavutettavuusdirektiivin valmisteluvaiheessa eduskunnan hallintovaliokunta on antanut kaksi lausuntoa HaVL 19/2014 vp — U 25/2014 vp ja HaVL 10/2016 vp — UJ 2/2016 vp. Valtiovarainministeriö asetti 31 päivänä tammikuuta 2017 työryhmän valmistelevaan saavutettavuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa. Työryhmän toimikausi on 1.2.2017—31.10.2018. Työryhmässä ovat edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Väestörekisterikeskus, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta ja Vammaisfoorumi ry. Lakiehdotuksen valmistelusta on vastannut valtiovarainministeriö ja työryhmä on tukenut esityksen valmistelua. Työryhmä on kokoontunut noin kuukauden välein.

Valtiovarainministeriö on 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 täytäntöönpanemiseksi. 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 saavutettavuussääntely on todennäköisesti tulossa osana tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä koskevassa direktiiviehdotuksessa.

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

Lakiehdotuksen sisällön keskeisiä suuntaviivoja on käsitelty pääministeri Juha Sipilän hallituksen 29 päivänä tammikuuta 2018 pidetyssä strategiaistunnossa, jossa lakiehdotukseen sisältyviä suuntaviivoja puollettiin niin saavutettavuussääntelyn kuin viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan sääntelyn osalta. Hallituksen esityksen luonnosta on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 13 päivänä maaliskuuta 2018. Lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä on käyty keskusteluja Kirkkohallituksen kanssa saavutettavuussääntelyn sisällytettäväksi osaksi kirkkolakia. Lainvalmistelun yhteydessä on oltu yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen, joka valmistelee erikseen saavutettavuussääntelyn implementointia osaksi maakunnan lainsäädäntöä.

5.2 Lausunnot ja Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 18.1.—1.3.2018. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat lausuntopalvelu.fi-sivustolla ja valtioneuvoston hankeikkunassa. Lausunnoista on myös laadittu lausuntotiivistelmä, joka on tallennettu valtioneuvoston hankeikkunaan. Lausuntoja saatiin yhteensä 135. Lausunnon antoivat: Aluehallintovirasto, Celia, CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU, Eläkesäätiöyhdistys ESY ry, Eläketurvakeskus, Energiateollisuus ry, Enter Ry, Etelä-Pohjanmaan liitto, Evira, Ficom, Finanssiala ry, Geologian tutkimuskeskus, Heinolan kaupunki, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Hengitysliitto ry, Huoltovarmuuskeskus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Ihmisoikeuskeskus, Iitin Kunta, Imatran kaupunki, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Invalidiliitto ry, Itä-Suomen hovioikeus, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, KEHA-keskus, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Kehitysvammaliitto, Keskusrikospo-

liisi, Keva, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kinnulan kunta, Kirkkohallitus, Korkein hallinto-oikeus, Kotimaisten kielten keskus. Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry, Kuntatyönantajat, Kuuloliitto ry, Kuurojen Liitto ry, Lappeenrannan kaupunki, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Liedon kunta, Lieksan kaupunki, Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Loviisan kaupunki, Maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y., Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Maaseutuvirasto, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Metsähallitus, Miehikkälän kunta, Mikkelin kaupunki, Nousiaisten kunta, Näkövammaisten liitto ry, Oikeusrekisterikeskus, OP Ryhmä, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, Oulaisten kaupunki, Oulun Kaupunki, Palkansaajien tutkimuslaitos, Parikkalan kunta, Pelastakaa Lapset Ry, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto, Poliisihallitus, Porin kaupunki, Posti Oy, Tampereen yliopisto, Puolustusministeriö, Raision kaupunki, Rajavartiolaitos, Rauman kaupunki, Rikosseuraamuslaitos, Rovaniemen hovioikeus, Saamelaiskäräjät, SFS Suomen standardisoimisliitto ry, Sisäministeriö, Soi-te kuntayhtymä, Sosiaali- ja terveysministeriö (VANE), SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Statens ämbetsverk på Åland, STUK, Suojelupoliisi, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen Punainen Risti, Suomen Punainen Risti/Veripalvelu, Svenska hörsselförbundet rf, Tampereen kaupunki, Telia Finland Oyj, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Tervolan kunta, Tilastokeskus, Tulli, Turun hovioikeus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työttömyysvakuutusrahasto, Ulkoasiainministeriö, Vaasan hovioikeus, Vakuutusosasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Valtiokonttori, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtori, Valvira, Vammaisfoorumi ry, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry, Vantaan kaupunki, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Verohallinto, Viestintävirasto, VR Group, Väestörekisterikeskus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Ylioppilastutkintolautakunta, Ympäristöministeriö, Ålands landskapsregering ja Suomen evankelis-luterilainen kirkko.

Lausuntopyyntö lähetettiin lausunnon antaneiden lisäksi seuraaville: ministeriöt, Suomen kunnat, lainsäädännön arviointineuvosto, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, maakuntien liitot, Allianssi ry, Arene, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Energiavirasto, Etlä, Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti, Hansel Oy, Helsingin hovioikeus, Häätäkeskuslaitos, Ilmatieteen laitos, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti KAVI, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus KARVI, Kansallisarkisto, Keskuskauppakamari, Konkurssiasiamiehen toimisto, Korkein oikeus, Kuluttajariitalautakunta, Kuntien takauskeskus, Kynnys ry, Luonnonvarakeskus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Markkinaoikeus, Metsänhoitoyhdistykset, Metsätutkimuslaitos, Mobiilioperaattorit (DNA, Telia, Elisa), Museovirasto, Nuorisovaltuustojen liitto Nuva ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Ohjelmistoyrittäjät ry, Onnettomuustutkintakeskus, Opintotuen muutoksenhakulautakunta, Patentti- ja rekisterihallitus, Pelastusopisto, Poliisiammattikorkeakoulu, Puolustushallinnon rakennuslaitos, Pääesikunta, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Sairaanhoitopiirit, Sosiaalialan osaamiskeskukset, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, Suomen Akatemia, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA, Suomen metsäkeskus, Suomen ympäristökeskus, Suomenlinnan hoitokunta, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry, Taiteen edistämiskeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, tasa-arvovaltuutettu, tasavallan presidentin kanslia, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, TE-toimistot, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Turun hallinto-oikeus, Työneuvosto, Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta, Työtuomioistuimien Unifi ry, Vaasan hallinto-oikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Varastokirjasto, Veronmaksajain Keskusliitto, Virve Tuotteet ja Palvelut Oy, VTT Oy ja Ylioppilaiden terveydenhoito säätiö YTHS.

Lausuntojen keskeisin sisältö

Lausunnonantajat olivat pääsääntöisesti esitetyn sääntelyn kannalla ja sillä nähdään olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia digitaalisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen, mitä pidettiin erityisen tärkeänä. Huomioitavaa kuitenkin on myös digitaalisten palvelujen käytön tuki ja neuvonta sekä mahdollisuus perinteisiin asiointikanaviin. Lausunnonantajat korostivat myös, että lainsäädäntö ei saa jarruttaa digitaalisten palvelujen kehittämistyötä tai vähentää digitaalisten palvelujen tarjontaa julkisella sektorilla.

Lausuntopalautteen keskeisin sisältö kohdistui ehdotuksen vaikutusten arviointiin ja siihen liittyviin epätarkkuuksiin, mikä toistui useissa lausunnoissa. Monet lausunnonantajat nostivat esiin, että taloudelliset vaikutukset on arvioitu liian alhaiseksi varsinkin heidän tai edustamansa toimintasektorin kohdalla ja taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu koko soveltamisalan kattavasti. Saavutettavuusdirektiivin toimeenpanosäädösten puuttuminen nousi myös useassa lausunnossa esille. Toimeenpanosäädöksillä voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia valvontamekanismin kustannuksiin. Vaikutusten osalta esiin nostettiin useassa lausunnossa myös lyhyt siirtymäkausi.

Elinkeinoelämän ja finanssialan etujärjestöt vastustivat lain kansallista soveltamisalan laajentamista finanssialaan ja erityisalojen julkisiin yrityksiin. Soveltamisalaa koskevissa lausunnoissa todettiin soveltamisalan määrittelyn vaativan tarkentamista sekä lain suhteen arviointia erityisesti hallinnon yleislakeihin. Lausunnoissa kannettiin huolta sähköistä asiointia koskevien säännösten hajautumista useaan eri lakiin. Lausunnoissa toivottiin myös harkittavaksi lain nimikkeen muuttamista. Lausunnoissa esitettiin myös ehdotusluonnoksen perustelujen selkeyttämistä. Useassa lausunnossa toivottiin myös, että lakiehdotukseen otettaisiin säädöstasolle tarkemmat säännökset selkokielestä ja ymmärrettävyyksivaatimuksesta.

Lausuntojen huomioon ottaminen ja muu jatkovalmistelu

Lausunnot otettiin huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Lausuntojen perusteella finanssialan sekä erityisalojen julkisten yritysten digitaalisiin palveluihin koskevien säännösten soveltamista ehdotetaan siirrettäväksi alkamaan myöhemmin 1 päivänä tammikuuta 2021, jotta voidaan varmistaa riittävät resurssit julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen saattamiseen direktiivin vaatimusten mukaiseksi. Siirtymäaika mahdollistaa alan yrityksille pidemmän ajan saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi. Siirtymäajan jatko ei koske kuitenkaan vakuutusyhtiöiden julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvien digitaalisten palvelujen osia, tunnistuspalveluja eikä verkkomaksamisen mahdollistamia palveluja, joita käytetään viranomaisten digitaalisissa palveluissa. Soveltamisalasta poistettiin julkisoikeudelliset yhdistykset, mutta niiden on sovellettava 1. lakiehdotuksen säännöksiä niissä tilanteissa, joissa ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lakiehdotuksen viranomaisen käsitettä täsmennettiin lausuntojen perusteella.

Lain nimikettä arvioitiin, mutta sitä ei muutettu. Lain nimikettä on kuitenkin perusteltu erikseen muun muassa hallituksen esityksen keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä alaluvussa. Lain suhdetta sähköisen asioinnin muuhun sähköisen asioinnin sääntelyyn tarkennettiin soveltamisalaa koskevaan säännökseen sekä sitä koskeviin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Sähköisen asioinnin lainsäädännön hajautuminen on tapahtunut pitkällä aikavälillä, mutta sille ei voida tehdä tämän uudistuksen yhteydessä muuta kuin keskittää viranomaisia koskevat digitaalisten palvelujen järjestämiseen liittyvät säännökset yhteen lakiin. Lainsäädännön hajautu-

minen on tunnistettu lainvalmistelun alkuvaiheessa, mutta sitä ei ole voitu toteuttaa muun muassa aikataulullisista syistä.

Lausuntojen perusteella täsmennettiin myös soveltamisalan määritelmiä karttapalvelujen osalta. Työpaikan intra- ja ekstranet -verkkosivustojen käsitettä tarkennettiin soveltamisalaa koskevan säännöksen perusteluihin. Jatkovalmistelussa poistettiin erillinen muita kuin työpaikoilla käytettäviä intra- ja ekstranet -verkkosivustoja koskeva siirtymäsäännös, koska sille ei ollut konkreettista sisältöä eikä pitkää siirtymäsäännöstä kirjautumista edellytettävien digitaalisten palveluihin pidetty perusteltuna, kun otetaan huomioon lain tavoitteet. Saavutettavuusvaatimuksia koskevien lausuntojen perusteella täsmennettiin ymmärrettävyyttä koskevia perusteita ja näiden vaatimien osaamisresurssien vaikutuksia. Useassa lausunnossa toivottiin tarkempia ohjeita konkreettisista saavutettavuusvaatimuksista. Tällaiset tarkemmat sisällöt saavutettavuusvaatimuksista kuuluvat kuitenkin Euroopan komission delegoituun säädösvaltaan, joten tällaisia tarkennuksia ei voida ottaa kansalliseen lakiin. Valvontaviranomainen puolestaan antaa tarkempaa ohjausta saavutettavuusvaatimusten soveltamisesta.

Lausuntojen perusteella täsmennettiin vaikutusten arviointia taloudellisten vaikutusten osalta korottamalla saavutettavuuden toteuttamisen kokonaiskustannusarviota, poistettiin arvio kustannusten kattamisesta voimassa olevien rahoituskehysten puitteissa, lisättiin arviot saavutettavuuden valvonnan ja oikeussuojan taloudellisista vaikutuksista. Vaikutusten arviointiin täsmennettiin myös digitaalisten palvelujen käyttöön tarvittavan tuen ja neuvonnan vaatimuksia ja digitaalisten palvelujen laajemmasta käytöstä ja digitaalisesta yhdenvertaisuudesta saatavia hyötyjä.

Saavutettavuusvaatimusten valvontaviranomaisen rooli standardointielimenä poistettiin, koska kansallisena standardointiviranomaisena saavutettavuusstandardoinnissa toimii jo Viestintävirasto. Valvontaviranomaisen tehtävänä on kuitenkin edustaa Suomea saavutettavuutta koskevan kansainvälisen ohjeistuksen valmistelussa. Standardien kääntämisestä kansalliskielille vastaavat valvontaviranomainen ja Viestintävirasto yhteistyössä.

Useassa lausunnossa esitettyjä toiveita pidemmästä siirtymäajasta saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen ei voitu ottaa huomioon, koska siirtymäsäännökset ovat saavutettavuusdirektiivin mukaisia eikä niissä ole kansallista liikkumavaraa lukuun ottamatta kansallista soveltamisalan laajentamista, johon tehtiin siirtymäaikaa koskeva muutos.

Lisäksi lausunnoista otettiin huomioon soveltuvien osin teknisluonteiset havainnot.

Ehdotukseen annettujen lausuntojen perusteella on syytä toteuttaa digitaalisten palvelujen sääntelyn toimivuuden arviointi esteettömyysdirektiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä ja saavutettavuussääntelyn osalta Euroopan komissiolle vuonna 2021 tehtävän ensimmäisen saavutettavuusdirektiivin toimeenpanoraportoinnin yhteydessä. Samassa yhteydessä olisi syytä arvioida myös saavutettavuusvaatimusten sisällöllinen soveltamisala ottaen huomioon teknologian edistyminen (direktiivin johdanto-osan kohta 22).

6 Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys ei ole riippuvainen suoraan muista hallituksen esityksistä. Kuitenkin esitys sisältää lakiviittauksen nykyiseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996), joka on tarkoitus kumota uudella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavalla lailla. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus ei sisällä viranomaisen määritelmässä maakunnan viranomaisia. Esitykseen kuitenkin vaikuttaa maakuntauudistus (HE 15/2017 vp) ja 1. lakiehdotukseen tulisivat lisätä maa-

kunnan viranomaiset viranomaisen määritelmään, jos eduskunta hyväksyy maakuntaudistuksen.

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, tietoturvaluutta, 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 muiden 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 säännöksinä hallintolain 1 §:ssä ja osana palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta hallintolain 7 §:ssä. Palvelujen laatuun vaikuttaa myös hallintolain 9 §:n 2 momentissa säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus. Lain tarkoitus ehdotetaan yleiseksi, vaikka osa lain tarkoituksesta koskeekin vain viranomaisia. Lain 2 luvussa olisi viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämistä ja tarjoamista koskevat yleiset säännökset, joilla edistettäisiin viranomaisten digitaalisten palvelujen yhdenmukaista laatua, saatavuutta sekä tietoturvaluutta.

Ehdotettavalla lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta saatettaisiin kansallisesti voimaan 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 mukaisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia käyttää myös digitaalisia palveluita edistämällä saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja samalla harmonisoida saavutettavuusvaatimukset, joita käytetään Euroopan unionin eri jäsenvaltioissa. Saavutettavuusdirektiivissä säädetään verkkosivustojen ja mobiilisovellusten minimivaatimuksista tai niiden määrätymisperusteista sekä saavutettavuusvaatimusten palautemekanismin perusteista, oikeussuojavaatimuksista sekä valvonnasta. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 22 ja 28 kohtien perusteella direktiivin ja siinä esitettyjen saavutettavuusvaatimusten tarkoituksena ei ole rajoittaa palveluntarjoajien mahdollisuuksia tuottaa tietosisältöjä digitaalisiin palveluihin, vaan niiden tuottamisessa pitäisi ottaa huomioon vaihtoehtoiset tavat saada muulla tavalla vastaava tietosisältö myös erityisryhmien saataville.

Viranomaisten palvelujen digitalisoituessa on tärkeää, että niiden digitaaliset palvelut ovat laadukkaita ja tietoturvallisia sekä saatavilla helposti käytettävällä tavalla. Viranomaisten toimipisteiden verkoston supistuminen on johtanut siihen, että hallinnon asiakkaiden asiointitarpeet viranomaisen kanssa on hoidettava muuten kuin viranomaisen toimipisteissä asioimassa. Asianmukaisesti järjestetyillä digitaalisilla palveluilla voidaan hoitaa asiointia viranomaisen kanssa. Lain tarkoituksena on varmistaa, että digitaaliset palvelut on jokaisen hallinnon asiakkaan saatavilla, mutta niiden käyttö jää hallinnon asiakkaan omaan harkintaan. Hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus valita myös jokin muu tarjolla oleva asiointimuoto, joita viranomaisen on jatkossakin tarjottava tasapuolisesti.

2 §. Määritelmät. Lain 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain keskeisten käsitteiden määritelmät, jotka perustuisivat osittain saavutettavuusdirektiivin. Määritelmiä käytettäisiin apuna määriteltäessä 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 saavutettavuusvaatimuksia koskevan sääntelyn riittävän tarkkarajaisuuden vuoksi on tarpeellista määritellä saavutettavuusvaatimusten perustana oleva 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 digitaalisia tekstisisältöjä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia tietosisältöjä, 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 3 §:n 35 kohdan mukaan kirjaamista, 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 tai hallinnoijana 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 vaa-

timukset voivat välillisesti myös vaikuttaa esimerkiksi julkaisujärjestelmien teknisiin ratkaisuihin, mutta varsinainen 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 älypuhelin tai tablettitietokoneiden 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 älypuhelin tai tablettitietokoneiden 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. 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, esittää tai hyödyntää näiden organisaatioiden tuottamia tietoja tai olla yhteyksissä näihin 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 tai tarjoamiin tietoihin 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 tosiasialla tarjoaa tätä sovellusta digitaalisen palvelunsa kautta, vaikka sovellus on toisen organisaation tuottama. Palveluntarjoajan olisi huolehdittava, että sen digitaalisen palvelun kautta tarjoama palvelu täyttää tämän lain mukaiset vaatimukset, vaikka kysymys olisi kolmannen osapuolen tarjoamasta palvelusta. Käytännössä jos palveluntarjoaja ei voisi varmistua mobiilisovelluksen saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta, palveluntarjoaja ei saisi lähtökohtaisesti tarjota tällaista mobiilisovellusta verkkosivustollaan, ellei tähän olisi kohtuuttomaan rasitteeseen liittyviä perusteita taikka vastaava palvelu olisi tarjolla myös saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa esimerkiksi palveluntarjoajan verkkosivustolla. Tällöin mobiilisovellus olisi lisäpalvelu eikä ensisijaiseen digitaaliseen asiointiin tarkoitettu palvelu. 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. Direktiivin mukaan, 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 sekä näihin liittyviä toiminnallisuuksia. Toiminnallisuuksilla tarkoitetaan digitaalisessa palvelussa olevia toimintoja, joiden avulla palvelun käyttäjä voi esimerkiksi lähettää lomakkeita tai viestejä palvelun tarjoajalle. 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 webbtillgänglighetsdirektivet, 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 digitaaliset palvelut ja niissä esitettävä tietosisältö 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 käsitettävissä. 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 digitaalisen palvelun sisällöstä ja käyttää, tulkita ja ymmärtää palvelun sisältöjä. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 36 kohdan mukaan vaatimuksissa ei eritellä, mikä teknologia olisi valittava tietyille verkkosivustolle, verkossa esitettävälle tiedolle tai mobiilisovellukselle.

Ehdotettavan lain 2 §:n 5 kohta sisältäisi viranomaisen määritelmän, joka määrittäisi osittain lain organisatorista soveltamisalaa. Säännöksen mukaan viranomaisella tarkoitettaisiin valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Viranomaisiin rinnastettaisiin ehdotettavassa laissa myös ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat sekä yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Viranomaisia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös muihin toimijoihin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä siltä osin kuin digitaalinen palvelu liittyy tällaisen tehtävän hoitamiseen.

Viranomaisen määritelmä vastaisi pääosin yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä omaksuttua viranomaisen määritelmää. Valtion viranomaisia ovat valtion virastot ja laitokset sekä muut valtion toimielimet. Valtion virastoihin ja laitoksiin luetaan valtion hallintoviranomaiset, niiden asettamat toimielimet, tuomioistuimet sekä muut lainkäyttöelimet. Viranomaiseen rinnastettaisiin myös valtion liikelaitokset riippumatta niistä tehtävistä, joita varten digitaalinen palvelu on toteutettu. Kunnallisia viranomaisia ovat kuntien toimielimet sekä niiden alaiset organisaatiot mukaan lukien kuntayhtymät. Kunnan toimielimien alaisiin organisaatioihin kuuluvat myös kunnalliset liikelaitokset, jotka rinnastetaan laissa viranomaiseen. Lain säännösten soveltamisen 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 palvella kunnan yleistä tai erityistä toimialaa, kun digitaalisen palvelun tarjoaminen tapahtuu kunnan viranomaisen alaisuudessa.

Lain organisatorista soveltamisalaa määrittelevään viranomaisen käsitteeseen kuuluisivat myös eduskunnan virastot, joita ovat muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja eduskunnan kanslia. Lain soveltamisalan viranomaisiin kuuluisi myös tasavallan presidentin kanslia, mutta lakia ei sovellettaisi tasavallan presidentin omiin digitaalisiin palveluihin, kuten tasavallan presidentin käyttämiin sosiaalisen median välineisiin. Laissa viranomaisella tarkoitettaisiin myös itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Kansaneläkelaitosta, Suomen Pankkia, KEVAA, Kuntien takauskeskusta, Suomen metsäkeskusta ja Kunnallistaen työmarkkinalaitosta. Lain soveltamisessa on huomioitava, että itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja julkisoikeudellinen laitos ovat eri asioita, vaikka itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovatkin Euroopan unionin sääntelyssä tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia. Se, mikä toimija kuuluu itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen, määräytyy kunkin toimijan erikseen säädetyn aseman perusteella. Viranomaisen käsitteeseen ei ehdoteta sisällytettäväksi evankelis-luterilaista kirkkoa, vaan lain soveltamisesta kirkkoon säädettäisiin erikseen kirkkolaissa (1054/1993), jonka muutos ei kuitenkaan sisälly tähän hallituksen esitykseen, vaan Kirkkohallitus valmistelee oman esityksen. Viranomaista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin.

Ehdotettavassa laissa viranomaisia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä säädettyihin yliopistoihin sekä ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin sovelletaan muualla lainsäädännössä säädettyjä yleisiä viranomaistoimintaa koskevia säännöksiä, joten ehdotettavan lain viranomaisia koskevat säännökset olisi perusteltua säätää koskemaan myös yliopistoja ja ammattikorkeakouluja. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut rinnastuisivat siten viranomaisiin, joten niiden digitaalisiin palveluihin säännöksiä sovellettaisiin samalla tavalla kuin viranomaisten digitaalisiin palveluihin. Lisäksi yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat laissa tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia. Yliopistolain esitöiden (HE 7/2009 vp) perusteella ainakin julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei näiden organisaatioiden oikeudellisella muodolla ole merkitystä lain soveltamisen kannalta katsottuna.

Viranomaisella tarkoitettaisiin myös julkista hallintotehtävää hoitavaa muuta toimijaa siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää ja tässä tarkoituksessa tarjoaa digitaalisia palveluja. Säännöstä ei kohdistettaisi pelkästään yksityiseen toimijaan, vaan myös julkisoikeudellisiin yhdistyksiin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täyttyessä. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin siten suoraan viranomaista koskevien säännösten perusteella niihin yksityisiin, jotka hoitavat suoraan lain nojalla tai laissa säädetyn tehtävän johdosta julkista hallintotehtävää. Tästä ei tarvitsisi säätää erikseen kyseisiä tehtäviä koskevissa laeissa, vaan ehdotettava laki tulisi sovellettavaksi sen mukaan, milloin kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Siten lain soveltaminen koskisi yksityisiä toimijoita 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 saatavilla saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa. Niin ikään erilaiset asiointiin tarkoitettut lomakkeet tulisi olla saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa ja muutenkin digitaalisen palvelun tulisi täyttää ne viranomaiselle asetetut vaatimukset, joita luvussa 2 asetetaan viranomaiselle.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva soveltamisalamääritys olisi ensisijainen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa lakia sovelletaan vakuutusyhtiöiden toimintaan 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen suoraan organisatorisen soveltamisalan perusteella ilman niiden tehtäviin kohdistuvaa rajausta. Tällöin niihin vakuutusyhtiön digitaalisten palvelujen

osiin, jotka on tarkoitettu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, sovellettaisiin laissa olevia viranomaista koskevia säännöksiä ja lain viranomaisten digitaalisia palveluja koskevia siirtymäsäännöksiä. Muilta osin vakuutusyhtiöiden digitaalisiin palveluihin sovellettaisiin lakia saavutettavuusvaatimusten osalta ja finanssialaa koskevan siirtymäsäännöksen perusteella 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen. Julkisia hallintotehtäviä, joissa digitaalisia palveluja tarjotaan, ovat muun muassa lakisääteisten pakollisten vakuutusasioiden (eläkevakuutus, tapaturmavakuutus, liikennevakuutus) hoitoon liittyvät digitaaliset palvelut, ajoneuvokatsastuspalvelua tarjoavan yrityksen katsastustoimintaan liittyvät palvelut, passin tai henkilökortin toimittamiseen liittyvät digitaaliset palvelut sekä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön julkisen hallinnon lukuun tuottamien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteydessä tarjoamat digitaaliset palvelut, kuten ajanvarauspalvelu ja omien tietojen katselupalvelu.

Lain 2 §:n 6 kohta sisältäisi julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän, joka olisi laajempi kuin itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite. Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä perustuisi saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan julkisen sektorin elimen määritelmään, jossa viitataan julkisoikeudellisen laitoksen määritelmään, josta on säädetty hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa. Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä vastaisi siten hankintalainsäädännössä omaksuttua julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä. Ehdotettavan 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.

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 täyttyy vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täyttyä
 - 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 tyypillisesti 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, Agora Srl*; *C-18/01, Varkauden taitotalo sekä C-526/11, Ärztekammer*). Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa 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 julkisoikeudellisenä 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 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 merkityksetöntä, 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 voiton 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 (MAO 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 vaihtoehtoiset edellytykset merkitsevät kaikki läheistä riippuvuussuhdetta julkiseen valtaan (3. edellytys). Oikeuskäytännön mukaan jokaista mainittua edellytystä on tulkittava toiminnallisesti (*C-526/11, Ärtzekammer*). Arvioitaessa yksikön saamaa rahoitusta viranomaisilta tai muilta julkisoikeudellista 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 täyttyy esimerkiksi osakeomistuksella tai muulla valvonnalla, jolla tosiasiaa ohjataan 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 omistussuuden 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 määrittellään lain 3 §:ssä lain soveltamisalan piiriin joko organisaatioina tai niille säädettyjen tehtävien kautta. Palveluntarjoajan käsite on tarkoitettu yksilöimään lain säännöksissä olevien velvollisuuksien kohteen organisaatiosella. Käsite saisi sisältönsä viranomaisen käsitteestä, julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä sekä lain 3 §:ssä säädetyn soveltamisalan perusteella siltä osin kuin niissä määrittellään se organisaatio, jonka digitaalisiin palveluihin lakia sovellettaisiin.

Lain 2 §:n 8 kohdassa olisi yhdenmukaistetun standardin määritelmä. Saavutettavuusdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältö on 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen, jos se noudattaa yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia, joiden viitetiedot komissio on julkaissut Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti. Lisäksi saavutettavuusvaatimusten soveltaminen rajautuu direktiivin sisällöllisen soveltamisalan mukaan. Siten sääntelyyn ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

Lain 2 §:n 9 kohdassa olisi aikasidonnaisen median määritelmä, joka perustuu saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan määritelmäluettelon 6 kohtaan, jonka mukaan aikasidonnaisella medialla tarkoitetaan seuraavan tyyppisiä medioita: pelkkä audio, pelkkä video, audio-video, audio- ja/tai video, johon liittyy vuorovaikutusta. Aikasidonnainen media voisi olla siten suorana lähetyksenä verkossa esitettävää tai tallennettuna ja toisinnettavissa olevaa kuvaa tai ääntä taikka näiden yhdistelmää.

3 §. Soveltamisala. Lain 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentissa olisivat lain organisatorista soveltamisalaa määrittävät säännökset luettelona. Pykälän 1 momentin 1—3kohdilla implementoidaan direktiivin minimisoveltamisalaa 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 valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa määriteltyjä 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. Käytännössä direktiivin tarkoittamia julkisen sektorin elimiä ovat hankintadirektiivin tarkoittamat hankintaviranomaiset, jotka on säädetty kansallisessa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevassa laissa hankintayksiköiksi. Siten ehdotettavan lain organisatorista soveltamisalaa määrittää osaltaan myös hankintalainsäädännön tulkinnessa muodostuneet hankintayksikön käsitteet. Laissa ei ehdoteta erikseen lain soveltamista viranomaisten tai julkisoikeudellisten laitosten yhteenliittymiin, vaan niihin sovelletaan lakia joko sillä perusteella, että tällainen yhteenliittymä on viranomainen tai julkisoikeudellinen laitos niiden määritelmien perusteella.

Lain 3 §:n 1 momentin soveltamisalaa koskevat digitaalisiin palveluihin kohdistuvat säännökset ovat luettelona soveltamisjärjestyksessä siten, että järjestyksessään aiemman kohdan perusteella ratkaistaan, miltä osin lakia sovellettaisiin kyseiseen digitaaliseen palveluun. Soveltamista koskeva järjestys on merkityksellinen siirtymäsäännösten soveltamisen kannalta. Esimerkiksi momentin 1 kohdassa lakia sovellettaisiin viranomaisten digitaalisiin palveluihin ja 6 kohdan perusteella esimerkiksi vakuutusyhtiön digitaaliseen palveluun. Lakisääteisten pakollisten vakuutusten osalta laki tulisi sovellettavaksi vakuutusyhtiöön julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevilta osin viranomaisen digitaalisia palveluja koskevien säännösten perusteella. Muilta osin vakuutusyhtiön digitaalisiin palveluihin sovellettaisiin säännöksiä 6 kohdan perusteella. Puolestaan kuntayhtymäksi organisoituneeseen liikenteen palveluja tuottavaan toimijaan sovelletaan viranomaisen digitaalisia palveluja koskevia säännöksiä, kun taas julkisen yritykseksi organisoituneeseen liikenteen palveluja tarjoavaan toimijaan 5 kohdan perusteella. Pankkien tunnistuspalveluihin ja viranomaisten palveluihin liittyvän maksamisen mahdollistavien palvelujen osalta lakia sovellettaisiin 4 kohdan perusteella, mutta muihin pankkien palveluihin 6 kohdan perusteella. Soveltamisalaa koskevaa säännöstä olisi siten tulkittava kunkin digitaalisen palvelun tarkoituksen perusteella eikä niinkään organisaation perusteella, koska osaan organisaatioiden digitaalisista palveluista lain soveltaminen perustuu eri säännöksiin. Tämä johtuu siitä, että palvelujen järjestämistavat ovat monipuolisia, jolloin soveltamisalaa ei voida määritellä pelkästään organisatorisin perustein, vaan myös eräiltä osin palvelun tarkoituksen perusteella.

Lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisten digitaalisiin palveluihin. Viranomaisen määritelmä olisi ehdotettavan lain 2 §:n 5 kohdassa. Ehdotettavan lain 3 §:n 2 momentissa olisi lain 2 luvun säännösten soveltamisalaa koskeva säännös, jonka mukaan 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin vain tässä laissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Lain 2

luvun soveltamisalaa koskeva 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.

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 tässä laissa tarkoitettuihin julkisoikeudellisiin laitoksiin, elleivät ne hoida julkista hallintotehtävää. On syytä korostaa, että itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset rinnastuvat viranomaisiin tässä laissa, joten 2 luku tulisi sovellettavaksi näihin jo lakiehdotuksessa säädettäväksi ehdotetun viranomaisen määritelmän perusteella.

Lain 3 §:n 1 momentin 3 *kohdassa* soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi myös organisaatioihin, jotka saavat digitaalisten palvelujen kehittämiseen tai tarjoamiseen yli puolet kustannuksista tässä laissa tarkoitettua viranomaiselta. Tuen tulisi kohdistua nimenomaan digitaalisen palvelun kehittämiseen tai tarjoamiseen. Yleistä toiminta-avustusta ei katsottaisi sellaiseksi tueksi, jonka perusteella tätä lakia pitäisi soveltaa. Säännökset tulisivat sovellettavaksi myös niissä tilanteissa, joissa julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä toimija rahoittaa jotakin digitaalista palvelua siten, että edellä esitetyt edellytykset täyttyvät. Esimerkiksi säännös tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa tämän lain perusteella viranomaisen asemassa toimiva yksityisoikeudellinen yhteisö rahoittaisi toisen yksityisen toimijan digitaalista palvelua siten, että rahoituksen tarkoituksena on välittömästi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvä peruste. Muilta osin tämän lain soveltamisalan piiriin kuuluvien yksityisoikeudellisten yhteisöjen tukemisiin digitaalisiin palveluihin ei sovellettaisi lain säännöksiä, jos rahoittaminen tapahtuu jonkin organisaation toisen toimintaan liittyvän digitaaliseen palvelun kehittämiseen tai tarjoamiseen ilman sidosta julkiseen hallintotehtävään. Muuten yksityisoikeudellisiin yhteisöihin lakia sovellettaisiin 2, 4, 5 ja 6 kohtien perusteella.

Ehdotettavan lain 3 §:n 1 momentin 4 *kohdassa* ehdotetaan saavutettavuusdirektiivin nähdessä soveltamisalan laajentamista vahvoin sähköisiin tunnistuspalveluihin ja julkisen hallinnon palveluihin liittyvien verkkomaksamisen mahdollistamiin digitaalisiin palveluihin. Ehdotettavan lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 12 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkittyihin tunnistuspalvelun tarjoajien tunnistuspalveluihin liittyviin digitaalisiin palveluihin. Soveltamisalaa ei siten kuuluisi varsinaiset tunnistusvälineet, vaan tunnistustapahtumaan liittyvien verkkosivustojen tai mobiilisovellusten sisällöt. Lakia sovellettaisiin hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettua verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun kautta käytettäviin digitaalisten palvelujen osiin, joilla voidaan hoitaa maksutoimeksiantoja. Tältä osin lain saavutettavuusvaatimukset tulisivat sovellettavaksi niissä pankkien ja muiden maksulaitosten digitaalisten palvelujen osissa, joilla voi suorittaa tietoverkossa maksun, kun se liittyy viranomaisen digitaalisessa palvelussa tapahtuvaan suoritteeseen tai maksaminen on mahdollistettu viranomaisen digitaalisessa palvelussa verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun kautta. Käytännössä säännös koskisi niitä maksamiseen liittyviä digitaalisten palvelujen osia, jotka on liitetty maksun suorittamiseen osana verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua.

Momentin 4 kohdan ehdotusta pidetään tarpeellisenä, koska tosiasiallisen saavutettavuuden toteuttaminen edellyttää myös saavutettavuusvaatimusten ulottamista niihin palveluihin, jotka ovat olennaisia tai pakollisia käytettäessä julkisen hallinnon digitaalisia palveluita. Merkittävä määrä viranomaisten digitaalisista palveluista on sellaisia, joissa käyttäjä tunnistetaan hyödyn-

tämällä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa määriteltyjä tunnistuspalveluita. Käytännössä suurin osa käyttäjän vahvasta sähköisestä tunnistamisesta tehdään yksityisen sektorin tuottamilla tunnistuspalveluilla. Vahvan sähköisen tunnistamisen tarjoavien palvelujen tuottajia ovat pankit ja mobiilioperaattorit tunnistusvälineiden myöntäjinä. Liikenne- ja viestintäministeriö teetti syksyllä 2017 selvityksen vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden käytettävyydestä ja saatavuudesta ja raportti luovutettiin liikenne- ja viestintäministeriölle 20 päivänä joulukuuta 2017. Selvityksen mukaan sähköisten tunnistusvälineiden saatavuuteen ja niiden käyttöön tai hakemiseen liittyvän tiedon saavutettavuudessa on ongelmia. Erityisesti ongelmat liittyivät tunnistusvälineiden esteettömyyteen ja tunnistusvälineiden hakemiseen liittyvän tiedon tai niiden käyttöön tarkoitettujen verkkosivujen heikkoon saavutettavuuteen. Selvityksessä todettiin, että ”mikään nykyisistä vahvoista sähköisistä tunnistusvälineistä ei toimi täysin saavutettavasti ja sähköinen palveluketju katkeaa jossakin vaiheessa ketjua saavutettavuusongelmista johtuen”. 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 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 harkinnanvarainen 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 hallintotehtävien 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 tunnistuspalvelujen 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.

Lain 3 §:n 1 momentin 5 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. Soveltaminen näihin alkaisi 17 §:n 5 momentin mukaisesti 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen. Yleisöllä tarkoitetaan samaa kuin muuallakin tässä laissa ennalta rajattua tai rajoittamatonta luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden joukkoa. Käytännössä tällä tarkoitetaan digitaalisia palveluja, jotka on suunnattu yrityksen asiakkaille tai kohdentamattomasti potentiaalisille asiakkaille. Soveltamisalan laajentaminen perustuu saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 34 kohtaan, jossa jäsenvaltioita kannustetaan ulottamaan saavu-

tettavuusdirektiivin 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 8—13 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin. Laissa tarkoitetuista 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 koski vain niitä digitaalisia palveluita, joita julkiset yritykset tarjoavat yleisölle vesi- ja energiahuollon alan, liikennealan ja postipalvelujen alan palvelujen tuottamiseksi. Säännöksessä viitataan erityisalojen hankintalain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun julkiseen yritykseen, jonka digitaalisiin palveluihin ehdotettavan lain säännökset koskisivat eräiltä osin. Erityisalojen hankintalain 5 §:n 4 momentin mukaan julkisia yrityksiä ovat sellaiset yhteisöt, joihin viranomaishankintayksiköt voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella. Yksikön katsotaan kuuluvan viranomaisen määräysvaltaan erityisesti silloin, jos viranomainen 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 tarkoitettujen viranomaisen myöntämien erityis- tai yksinoikeuksien 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 tai palveluntuottamismallilla voida välttää ehdotettavan lain soveltamista, jos yrityksen taustalla vaikuttaa merkittävästi viranomainen tai julkisoikeudellinen laitos. Postipalvelujen alalla sääntely koski Posti Oyj:n yleisölle tarjoamiin digitaalisiin palveluihin. Soveltamisalan laajennus koski kuntien omistamia vesi- ja energia-alan yhtiöitä sekä eräitä valtion enemmistöomisteisia yrityksiä. Lain viranomaisen käsitteeseen kuuluisi kunnalliset liikelaitokset, joten esimerkiksi kuntien vesilaitokset rinnastettaisiin laissa viranomaisiin. Kunnallisiin viranomaisiin rinnastetaan puolestaan kuntayhtyminä liikenteen alalla toimivat toimijat. Näiden palveluihin lakia sovellettaisiin 3 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.

Lain 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa ehdotetaan saavutettavuusdirektiivin nähden soveltamisalan laajentamista kansallisesti finanssialan palveluihin. Kohdan mukaan lakia sovellettaisiin luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten, maksulaitoslain (297/2010) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen maksulaitosten, sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 13 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten, vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhdistysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota palvelua yleisölle. 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 toimintaan, viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta on katsottava perusoikeuksien kannalta julkiseksi toiminnaksi. Vakuutuspalvelut muodostavat kokonaisuuksia, joissa on sekä julkiseen hallintotehtävään liittyviä 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 syrjintätilanteen arviointi. Tällöin yhdenvertaisuuslain mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla ajaututtaisiin tilanteeseen, jossa saavutettavuusvaatimukset olisi huomioitava joko kokonaan tai osittain riippuen yksittäistapauksen luonteesta.

Pankit digitalisoivat palveluitaan enenevässä määrin ja supistavat olennaisesti konttoriverkostojaan. Finanssivalvonnan tietojen mukaan henkilöasiakkaita palvelevaa konttoriverkostoa on leikattu noin 500 konttorilla vuosina 2010—2017. Henkilöasiakaskonttoreita oli vuonna 2017 yhteensä 979 kappaletta. Pankkien perustaessa palveluntarjontansa enenevässä määrin digitaalisten kanavien varaan, palvelujen saavutettavuus nousee yhä tärkeämmäksi kysymykseksi. Saavutettavuussäntelyllä pyritään turvaamaan se, että pankkien palvelut ovat ylipäänsä käytettävissä kaikille ihmisryhmille yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi, riippumatta esimerkiksi henkilön asuinpaikasta tai hänen fyysisistä tai psyykkisistä kyvyistään.

EU:n perusmaksutilidirektiiviin (2014/92/EU) perustuva peruspankkipalvelumääritelmä on suhteellisen suppea huomioiden pääasiassa maksamisen ja vahvan sähköisen tunnistamisen tarpeet. Myös pankkien muita, esimerkiksi sijoittamiseen ja asuntolainoitukseen liittyviä palveluita voidaan pitää olennaisina palveluina pyrittäessä siihen, että eri ihmisryhmät voivat osallistua täysivaltaisina jäseninä yhteiskunnan toimintaan. Saavutettavat pankkipalvelut olisivat suomalaisille pankeille kilpailuetu ulkomaisiin pankkeihin verrattuna. Saavutettavuuden huomioiminen kokonaisuutena jo digitaalisia palveluväyliä rakennettaessa on usein yksinkertaisempaa kuin saavutettavuuden vaatimien elementtien lisääminen jälkikäteen.

Lisäksi Euroopan komissio on antanut esteettömyysdirektiiviehdotuksen (KOM (2015) 615 lopullinen) 2 päivänä joulukuuta 2015. Direktiiviehdotuksen soveltamisala kattaa pankkipalvelut. Koska direktiiviehdotus on trilogissa, lopullista soveltamisalaa tai täytäntöönpanoaikaa ei tiedetä. Kuitenkin esteettömyysdirektiivi olisi minimiharmonisointidirektiivi, jolloin se ei rajoita mahdollista laajempaa sääntelyä.

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 viranomainen 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 laajennuksella koskemaan kaikkia finanssialan toimijoita varmistetaan se, etteivät erilaisilla palveluvalikoimilla toimivat finanssialan yritykset joudu soveltamaan eri säännöksiä. Lisäksi luottolaitoslain 15 luvun 6 §:ssä on säädetty, että talletuspankin on maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan tarjottava niitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville. Maksupalveluita tarjoavan talletuspankin on tarjottava euromääräistä perusmaksutiliä, siihen

liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita ETA-valtiossa laillisesti asuville luonnollisille henkilöille noudattaen tätä pykälää ja 6 a ja 6 b §:ää. Perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Asiakkaalla tarkoitetaan mainitussa pykälässä ja 6 a ja 6 b §:ssä luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa. Perustuslakivaliokunta on saman säännöksen aiempaa versiota 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 edistetäisiin myös asiakkaan oikeuksia käyttää peruspankkipalveluita itsenäisesti.

Lain 3 §:n 2 momentissa olisi lain soveltamisalaa rajaava säännös 2 luvun osalta sekä lain soveltamisen suhdetta muihin säädöksiin koskeva tarkennus. Säännöksen on tarkoitus selvittää 2 luvun säännösten soveltamisalaa, jossa on säädetty viranomaisen velvollisuuksista järjestää digitaalisia palveluja yleisölle sekä suhdetta muihin keskeisiin sähköistä asiointia koskeviin säädöksiin. Lain 2 lukua sovellettaisiin lain 2 §:n 5 kohdassa tarkoitettuihin viranomaisiin, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lain 2 luvun soveltamisalan ulkopuolelle olisi rajattu poliisitutkimuksen ja esitutkimuksen toimittamisessa käytettävät digitaaliset palvelut ja muut sähköiset tiedonsiirtomenetelmät, mutta poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten muihin digitaalisiin palveluihin myös lain 2 luku tulisi sovellettavaksi. Lain 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin digitaalisiin palveluihin, mutta myös muihin niitä vastaaviin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, kuten sähköpostin käyttöön, jos niitä käytetään viranomaisen ja yleisön välisessä viestinnässä. Tässä laissa digitaalisen palvelun käsitteen ulkopuolelle jäävät toimisto-ohjelmistona käytettävä sähköposti ja telekopio. Sen sijaan viranomaisen tarjoama verkkosivustona toteutettu sähköpostipalvelu, joka on tarkoitettu yleisön käyttöön, kuuluu digitaalisen palvelun käsitteeseen. Tästä syystä lain 2 luvussa säädetty velvollisuudet koskisivat siten välineneutraalisti kaikkia digitaalisia palveluja sekä näihin rinnastettavia muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, joita ovat lähinnä tavallinen toimisto-ohjelmistoksi katsottava sähköposti tai telekopio. Lain 2 luvun säännökset tulisivat sovellettavaksi, jos muualla ei ole toisin säädetty. Tämä tarkoittaa sitä, että jos jossakin toisessa laissa olisi säädetty esimerkiksi viestien tai asiakirjojen toimittamisesta toisin, tulisi tällaisen lain säännökset sovellettavaksi ensisijaisesti. Niin ikään tietoturvasuutta koskevia säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti muualla lainsäädännössä, kuten julkisia hankintoja koskevassa sääntelyssä, olevien säännösten perusteella, mutta toissijaisesti ehdotettavan lain 2 luvun säännökset tulisivat sovellettavaksi näissäkin tilanteissa. Lisäksi digitaalisiin palveluihin liittyy myös muuta lainsäädäntöä, joista keskeisiä nimenomaan digitaalisen palvelumuodon kannalta ovat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (asiointilaki) sekä hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluista annettu laki (tukipalvelulaki). Asiointilakia sovelletaan sähköiseen asiointiin liittyviin menettelyihin ja sähköisen asioinnin tukipalvelujen käyttöön sovelletaan niitä koskevia säännöksiä tukipalvelulaista. Lisäksi sovellettavaksi tulevat muut hallinnon yleislait, kielilainsäädäntö ja erityislait muun muassa palvelujen toteuttamisesta ja niihin liittyvästä sisällöstä. Ehdotettava laki olisi erityislaki suhteessa hallinnon yleislakeihin, kuten hallintolakiin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) sekä asiointilakiin nähden siltä osin kuin ehdotettavan lain sääntely koskee digitaalisten palvelujen tai muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien tarjoamista. Digitaalisten palvelujen tarjoamiseen sovellettaisiin ehdotettavaa 2 lukua ellei muualla laissa olisi säädetty nimenomaan tarkentavasti tai toisin kuin 2 luvussa on säädetty. Lakia sovellettaisiin 3 luvun osalta laajemmin kuin viranomaisten toimintaan, joten eh-

dotettavaa lakia ei voida täysin rinnastaa hallinnon yleislakeihin, vaan pikemminkin ehdotettavaa lakia voisi luonnehtia hallinnon toimintaan ja sitä lähellä olevaan muuhun toimintaan vaikuttavaksi erityislaiksi, joka kohdistuu tietyn palvelumuodon tarjoamista koskeviin eräisiin vaatimuksiin. Edellä esitetyistä syistä momentissa olisi selvytyden vuoksi todettu, että viranomaisissa noudatettaviin menettelyihin ja palvelujen tarjoamiseen sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Momenttiin sisältyisi myös lain soveltamisalaan liittyvä evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva säännös. Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Ehdotetussa laissa säännellään digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevista menettelyllisistä seikoista, minkä vuoksi se kuuluu kirkkolain alaan. Ehdotetun lain soveltamisesta evankelis-luterilaiseen kirkkoon tulisi siten säätää kirkkolaissa. 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 sen oikeudellisen erityisaseman perusteella. 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. Lisäksi soveltamisalan rajausta koskisi myös 2 luvun säännöksiä, joten esimerkiksi opetustarkoituksissa käytettäviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ei sovellettaisi 2 luvun säännöksiä, jos palvelut on tarkoitettu määräajaksi käyttöön. Lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, joita käytetään työpaikoilla. Soveltamisalan rajaamista koskeva säännös koskisi tilanteita, joissa työpaikoilla intra- ja ekstranet-verkkosivustoja ja mobiilisovelluksia käytettäisiin esimerkiksi työpaikan sisäiseen viestintään, erilaisten työnantajan sisäisten tehtävien suorittamiseen sekä ohjelmistoihin, joiden avulla hoidetaan esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon tai projektihallinnon tehtäviä. Työpaikoilla ekstranet -sivustoja käytetään erilaisissa työryhmissä ja projekteissa, joissa on mukana useita organisaatioita. Tällaiset ekstranet-sivustot rajautuisivat myös soveltamisalan ulkopuolelle, koska niidenkin tarkoituksena on työpaikoilla tehtävän työn tukeminen ja vuorovaikutus rajatun henkilöryhmän kesken työtehtävien suorittamiseksi. Muut intra- ja ekstranet-verkkosivustot ja mobiilisovellukset kuuluvat lain soveltamisalaan. Esimerkiksi verkkosivustot, joihin edellytetään tunnistautumista, kuuluisivat työpaikkapaikkeusta lukuun ottamatta lain soveltamisalaan. Direktiivi mahdollistaisi muihin kuin työpaikkojen intra- tai ekstranet-sivustoihin liittyvän siirtymäajan siten, että saavutettavuusvaatimukset pitäisi toteuttaa vasta 29 päivän maaliskuuta 2019 jälkeen, kun intra- tai ekstranet-sivusto uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Siirtymäsäännöksen käyttö rajaisi merkittävästi niiden verkkosivustojen määrää, joihin saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin. Tästä syystä siirtymäsäännöstä ei ehdoteta tältä osin lakiin, vaan tällaisiin tunnistamista edellyttäviin verkkosivustoihin sovellettaisiin samoja siirtymäsäännöksiä kuin muihinkin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin.

Viranomaisten intraneteissa käytettävien digitaalisten palvelujen osalta on kuitenkin otettava huomioon hankintalaista tulevat velvollisuudet ottaa huomioon saavutettavuuteen liittyvät vaatimukset palveluja hankittaessa. Siten hankintalain soveltamisen kautta saavutettavuusvaatimukset tulisi toteuttaa soveltuvin osin uusia henkilöstöhallinnon digitaalisia palveluja hankittaessa. Lisäksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 2 §:n 3 momentin mukaan siinä laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen on oltava esteettömiä. Laissa tarkoitettuja valtion yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja ovat muun muassa henkilöstöhallinnon tietojärjestelmäpalvelut. 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 vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja muun asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ”kohtuullisten mukautusten” vaatimukset. Kohtuullisista mukautuksista on säädetty yhdenvertaisuuslaissa.

Lain 3 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitetussa varhaiskasvatuksessa, perusopetuslain (628/1998), lukiolain (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017), vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998), yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisessa opetuksessa, kun verkkosivusto tai mobiilisovellus tuotetaan varhaiskasvatuksen tai opetuksen yhteydessä ja sen käyttö tapahtuu rajatussa ryhmässä määräaikaista. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi oppilaiden tai opiskelijoiden tekemää harjoitustyötä tai kokeilua. Mikäli varhaiskasvatuksen, opetuksen tai koulutuksen yhteydessä tuotettu palvelu otetaan pysyväisluonteiseen käyttöön, tulee tällöin huolehtia digitaalisen palvelun saavutettavuuden toteutumisesta. 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 määräaikaista tai kokeiluluonteista. Soveltamisalan rajausta koskisi siten muun muassa vuosittain vaihtuvia tai päivitettäviä oppimateriaaleja. Määräaikaista käytönä ei ainakaan pidettäisi useita vuosi kestävästä käytöstä. 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. 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. Saavutettavuussäätelyn piiriin kuuluu siten koulun tai päiväkodin vuorovaikutus lapsen vanhempiin digitaalisen palvelun avulla. On kuitenkin syytä huomata, ettei lain saavutettavuusvaatimuksia koskevat säännökset tule sovellettavaksi kaikkiin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, kuten sähköpostiin tai muihin vastaaviin viestintävälineisiin, mutta lain 2 luku koskee myös näitä sähköisen tiedonsiirtomenetelmän muotoja.

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 a) alakohtaan sekä johdanto-osan 23 kohtaan. Mainittu johdanto-osan mukaan saavutettavien audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoaminen liittyy erottamattomasti vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden oikeuteen osallistua ja integroitua unionin yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään. Direktiivin mukaan tällaista oikeutta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa säännellä unionin alakohtaisessa lainsäädän-

nössä 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 rajausta koskisi Yleisradio Oy:tä, jonka toiminnasta ja tehtävästä säädetään laissa Yleisradio Oy:stä (1380/1993).

Lain 3 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi suoraan aikasidonnaiseen mediaan, jota ei tallenneta säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa. Tällä tarkoitetaan digitaalisessa palvelussa esitettävää suoraa audiovisuaalista lähetystä, jota ei tallenneta säilytettäväksi eikä julkaista uudelleen verkossa. Soveltamisalan rajausta perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan c alakohtaan. Soveltamisalan rajoitus koskisi siten ainoastaan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa suoratoistona esittävää kuvaa ja ääntä. Sen sijaan tallennettu aikasidonnainen media kuuluu lain soveltamisalaan siten kuin 7 §:n 3 momentissa erikseen säädetäisiin.

Lain 3 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi verkkokarttoihin ja karttapalveluihin. Kuitenkin jos palveluntarjoajan digitaalisessa palvelussa oleva kartta on tarkoitettu navigointikäyttöön, sen olennainen käyttäjä opastava tietosisältö on kuitenkin tarjottava vaihtoehtoisella tavalla saavutettavuusvaatimukset täyttävässä digitaalisessa muodossa. Soveltamisalan rajausta koskee siten kaikkia muita kuin navigointikäyttöön tarkoitettuja karttoja, esimerkiksi maasto- tai sääkartat eivät kuulu soveltamisalaan. Soveltamisalan rajausta perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan d alakohtaan. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 29 kohdan mukaan saavutettavat navigointitiedot auttavat henkilöitä, jotka eivät voi käyttää 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 joukkoliikenteen pysäkkejä, tai paikkojen tai alueiden nimiä, jotka mahdollistavat tilojen ja alueiden löytämisen, joissa tarjotaan palveluita. Navigointia varten tarvittavat tiedot voivat olla esitettynä esimerkiksi sanakarttoina, jossa ruutukaava-alueella voidaan kuvata esimerkiksi korttelirajat korttelia rajaavien katujen nimien ja talonumeroiden avulla.

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 rajausta 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 palveluja, joilla vastataan erityisesti vammaisten henkilöiden tarpeisiin tai jotka on tarkoitettu vammaisille henkilöille sekä johdanto-osan 30 kohtaan. Käytännössä tämä tarkoittaa tilanteita, joissa esimerkiksi verkkosivustolla 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 yleisesti hyödyllistä tietoa sosiaalisen median palvelussa, jolloin sama tieto tulee olla saatavilla myös sen omalla verkkosivulla tai mobiilisovelluksessa. Soveltamisalan

rajauksella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että palveluntarjoaja voisi jättää huomiotta saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen käyttämällä kolmannen osapuolen palvelua itse tuottamansa sisällön julkaisukanavana.

Lain 3 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida muuttaa saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon. Ilmentymällä tarkoitetaan kulttuuriperintökokoelmaan sisältyvää teosta sisällöltään vastaavaa, mutta ilmiasultaan, tallennemuodoltaan tai tallennevälineeltään erilaista kappaletta. Soveltamisalan rajaaminen perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan f alakohtaan. 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.

2 luku Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Ehdotettavan lain 2 luvussa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen digitaalisten palvelujen järjestämisestä. Luku koskisi tässä laissa määriteltyjä viranomaisia. Säännökset tarkentaisivat ja uudistaisivat asiointilain 5 §:n ja, 6 §:n säännökset. Tästä syystä asiointilain 5 § ehdotetaan muutettavaksi ja 6 § kumottavaksi.

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 velvollisuuksien valvonta tapahtuu yleisen laillisuusvalvonnan toimesta eikä lain 2 luvun valvonta kuuluu tässä laissa tarkoitetun valvontaviranomaisen toimivaltaan. Käytännössä valvonta tapahtuu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimesta sekä tietoturvallisuuden osalta siten kuin erikseen lainsäädännössä säädetään.

4 §. Digitaalisten palvelujen suunnittelu ja ylläpito. Lain 4 § sisältäisi viranomaisia koskevat digitaalisten palvelujen yleiset suunnitteluvollisuudet. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen olisi suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvallisuus, tietosuoja, löydettävyyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen olisi varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Pykälässä edellytetään, että viranomainen arvioi jo digitaalisen palvelun suunnitteluvaiheessa, miten palvelun käyttöön liittyvä tietoturvallisuus aiotaan järjestää. Säännöksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi palvelujen suunnittelussa huomioitavista tietoturvallisuusvaatimuksista, koska vaatimukset muuttuvat teknisen kehityksen ja toimintaympäristön muutoksen myötä. Viranomaisen on pystyttävä osoittamaan tietoturvallisuutta koskevalla suunnitteludokumentaatiollaan ja siihen liittyvillä testausraporteilla,

että tietoturvaluisuus on varmistettu riittävillä tietoturvatoinenpiteillä. Osoitusvelvollisuus rinnastuu Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679, jonka 5 (2) artiklan mukaan rekisterinpitäjä on pystyttävä osoittamaan se, että henkilötietojen käsittelyä koskevia peruseriaatteita, kuten tietojen eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamista koskevia vaatimuksia, on noudatettu rekisterinpitäjän toiminnassa. Digitaalisten palvelujen tietoturvaluisuuden toteuttamisen peruseriaatuksia on määritelty muun muassa valtiorhallinnon tieto- ja kyberturvaluisuuden johtoryhmän laatimassa ohjeessa Sähköisen asioinnin tietoturvaluisuus (valtiorvarainministeriön julkaisuja 25/2017). Perustietoturvavaatimuksia 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 kirjaututtaessa. Tietoturvaluisuusvaatimuksiin kuuluu myös palvelun saatavuudesta huolehtiminen sekä palvelun käyttöön liittyvien käyttökatkojen ennalta suunnittelu. Näistä palvelun saatavuuteen liittyvistä vaatimuksista säädetäisiin tarkemmin lain 4 §:n 2 momentissa. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty toistuvasti huomiota siihen, että viranomaiset käyttävät salassa pidettävien tietojen sähköisenä tiedonsiirtoimenetelmänä tavallista sähköpostia, jossa viestiä ei suojata riittävästi tiedonsiirron aikana (ks. esimerkiksi AOK 1964/1/2017, 6.3.2018; AOKS 96/1/2016, 27.4.2016; AOKS 2156/1/2014, 13.7.2015; AOK 1131/1/2013, 11.11.2014; AOK 2049/1/2013, 13.8.2014; AOK 342/1/2012, 19.4.2013). Ehdotettava tietoturvaluusuteen 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 tietosuojaatimuksista on säädetty erikseen Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa, jossa korostetaan riskiperusteista henkilötietojen käsittelyn suunnittelua. Suurin osa tietosuojaatimuksista digitaalisissa palveluissa toteutetaan erilaisilla tietoturvatoinenpiteillä, kuten tunnistuksella, käyttöoikeuksien hallinnalla, tiedonsiirron salaamisella ja lokitietoja keräämällä. Tietosuojaatimukset korostavat tietojen keräämisen minimointia, joka on huomioitava myös digitaalisissa palveluissa. Tietosuojaatimuksiin kuuluu myös siitä huolehtiminen, ettei viranomainen käsittele tarpeettomasti henkilötietoja digitaalisissa palveluissaan. Henkilötietojen laittaminen tietoverkkoon saataville on sinällään henkilötietojen käsittelyä ja kussakin tilanteessa viranomaisen on selvitettävä henkilötietojen julkistamiseen liittyvä peruste ja tarve erikseen (ks. Unionin tuomioistuimen ratkaisu C-101/01). Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty toistuvasti huomiota viranomaisten verkkosivustoilla oleviin tarpeettomiin henkilötietoihin, joiden julkistamiselle on ollut jossain yhteydessä tarve, mutta niiden pitämiseksi 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 henkilötietoja (AOKS 727/1/2016, 19.4.2017, AOK 168/1/04, 7.2.2005, AOK 481/1/03, 10.1.2005). Tietosuojasta huolehtiminen olisi ehdotettavassa säännöksessä tarkoitettulla tavalla sen varmistamista, ettei henkilötietojen käsittellä tarpeettomasti digitaalisissa palveluissa ja niiden tietosisällöissä.

Lisäksi säännöksessä edellytettäisiin, 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 huomiota verkkotunnusten epäyhtenäisyyteen. Viranomaisilla on kuitenkin laaja harkintavalta siihen, miten verkkotunnus muodostetaan kuhunkin digitaaliseen palveluun. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että suomen- ja ruotsinkielisistä viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvat verkkotun-

nukset 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).

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa edellytettäisiin myös sitä, että digitaalisen palvelun helppokäyttöisyys tulisi varmistaa. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisen tulisi tehdä käytettävyyssarviointoja tai -testejä säännöllisesti erityisesti 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 saavutettavuusarviointit. Saavutettavuus liittyy digitaalisen palvelun tekniseen toimivuuteen ja sisällön ymmärrettävyyteen ja käytettävyyden digitaalisen palvelun käytön loogisuuteen ja helppouteen. Käytettävyyden varmistaminen koskee palvelussa olevien toiminnallisuuksia sekä palvelun toiminnan loogisuutta käyttäjän tarpeen näkökulmasta. Palvelun helppokäyttöisyydellä tarkoitettaisiin laissa digitaalisen palvelun käyttöön liittyvien käytettävyyssvaatimusten huomioon ottamista. Digitaalisten palvelujen käytettävyydellä tarkoitetaan toiminnallisuuksia, jotka auttavat palvelun käyttäjää käyttämään palvelua haluttuun käyttötarkoitukseen esimerkiksi tietyn asiointitarpeen 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 verkkosivuston selailua helpottavat navigointiratkaisut pitäisi olla selkeitä ja palvelun käyttäjälle havaittavia. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on antanut suosituksia digitaalisten palvelujen suunnittelusta ja helppokäyttöisyyden huomioon ottamisesta (JHS 183: Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa sekä JHS 190: Julkisten verkkopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen). Laillisuusvalvonnassa on pidetty tärkeänä, että viranomaisen digitaalisten palvelujen suunnittelussa kiinnitetään huomiota käytettävyyteen ja hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottamiseen (AOKS 2019/1/2017, 13.3.2018)

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin myös vaatimuksesta, jonka mukaan viranomaisen tulisi ottaa huomioon digitaalisten palvelujen suunnittelussa ja ylläpidossa yhteensopivuus palvelun käyttäjien yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa digitaalisten palvelujen yhteensopivuus palvelun käyttäjien selainohjelmistojen ja muiden digitaalisten palvelujen käyttöön tarvittavien apuohjelmistojen kanssa. Käytännössä viranomaisen on testattava 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 ja sen version ominaisuuksiin. Viranomaisen tulisi varmistaa myös, että digitaalinen palvelu toimii riittävän tehokkaasti erilaisilla tietoliikenneyhteyksillä. Kaikkialla Suomessa ei ole käytettävissä vielä nopeita tietoliikenneyhteyksiä. Tästä syystä viranomaisten tulisi huolehtia palveluita suunniteltaessa ja ylläpidettäessä, että palvelun käyttäjä saa viranomaisen digitaalisessa palvelussa olennaiset tiedot saataville yleisesti käytössä olevilla ohjelmistoilla ja tietoliikenneyhteyksillä palvelun käyttöpaikasta riippumatta. Laissa tarkoitettulla yleisesti käytössä olevalla tietoliikenneyhteydellä tarkoitettaisiin suuntaa-antavasti Viestintäviraston tekemän internetyhteyksipalvelujen yleispalvelupäätöksen mukaista yhteysnopeutta, jolla määritellään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 87 §:n 2 momentin mukainen

tarkoituksenmukainen internetyhteys. Viestintäviraston 5 päivänä lokakuuta 2016 tekemän päätöksen (1029/921/2016) mukaan internetyhteyden vähimmäisnopeus saapuvassa liikenteessä on tällä hetkellä 2 Mbit/s.

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 säännökset vastaisivat pääosin sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain 5 §:n 1 ja 3 momenttien sisältöä, mutta säännösten muotoilu on ajantasaistettu nykymuotoiseen viranomaisen palvelutoimintaan sopivaksi.

Lain 4 §:n 2 *momentissa* ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten digitaalisten palvelujen ja vi-ranomaisen käytössä olevien muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta. Sään-nös vastaisi pääosin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 6 §:n sisältöä, mutta vaatimuksia on tarkennettu ja ajantasaistettu. Ehdotettavan 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Laissa ei viitattaisi asiointi-lain tapaan virastojen aukioloaikaan, koska virastojen aukioloajoista on säädetty vain valtion virastoja koskien valtion virastojen aukiolosta annetussa asetuksessa (332/1994), jonka muu-tostarpeita on nostettu esiin muun muassa laillisuusvalvojien ratkaisuihin (EOA 3108/2017, 9.3.2018 ja AOA 1690/4/09, 20.1.2010). Digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkot olisi ajoitettava ajankoh-taan, jolloin digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttö on vähäistä ja niistä olisi tiedotettava sopivalla tavalla ennalta. Säännöksen tarkoituksena on ko-rostaa viranomaisten varautumisvelvollisuutta digitaalisissa palveluissa ja muissa sähköisissä tiedonsiirtomenetelmissä oleviin ennalta suunniteltuihin käyttökatkoihin. Myös tilanteissa, joissa asioinnin mahdollistavassa palvelussa olisi muu käyttökatko, tulisi mahdollisuuksien mukaan tiedottaa vaihtoehtoisesta asiointitavasta, jos se on mahdollista esimerkiksi vi-ranomaisen yleisillä verkkosivuilla tai asiointitapahtumaan olennaisesti liittyvällä muulla verkko-sivulla. Hallinnon asiakkaalla on oikeus saada asianmukaisia viranomaisen palveluita. Viran-omaisen on julkaistava verkkosivustollaan käyttökatkojen ajaksi ohjeet siitä, miten palvelun käyttäjä voi hoitaa digitaalisen palvelun tai muun sähköisen tiedonsiirtomenetelmän kautta ta-pahtuvan asioinnin vaihtoehtoisella tavalla ja miten pitkään käyttökatko arvioidaan kestävän, jos käyttökatko on ennalta suunniteltu. Viranomainen voisi laatia ennakkoon yleiset ohjeet sii-tä, miten asiointi on järjestetty vaihtoehtoisella tavalla, jos asioinnin mahdollistamassa digitaal-isessa palvelussa on häiriöitä tai käyttökatkoja. Tapa, jolla käyttökatkoista ja palvelun saata-vuudesta tiedotetaan digitaalisissa palveluissa, jää viranomaisen harkintaa. Säännöksen vaati-mus korostuu entisestään, kun sähköisestä asioinnista muodostuu ensisijainen tapa asioida vi-ranomaisessa ja kun palvelut ovat ajasta riippumatta saatavilla.

Lain 4 §:n 3 *momentin* mukaan viranomaisen olisi varmistettava digitaalisten palvelujensa riit-tävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa. Sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja sähköisen asioinnin tuki-palveluita ovat tiedonvälityskanava (kansallinen palveluväylä), palvelutietovaranto, palve-lunäkymä, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, tunnistuspalvelujen ja tunnistamisen ko-koamis- ja hallinnointipalvelut, asiointivaltuutuspalvelu ja viestinvälityspalvelu. Nämä palvelut tuottaa Väestörekisterikeskus. Lisäksi yhteisiä tukipalveluja ovat verkkomaksamisen ko-koamis- ja hallinnointipalvelu, jonka tuottajana toimii Valtiokonttori sekä hallinnon karttapal-velu, jonka tuottajan toimii Maanmittauslaitos. Viranomaisen suunnitelmassa uuden digitaal-i-sen palvelun käyttöönottoa, sen tulisi varmistaa palvelun yhteensopivuus yhteisten tukipalve-lujen 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 momen-

tin tarkoituksena on velvoittaa viranomaiset huolehtimaan digitaalisten palvelujen yhteensopivuudesta siten, että palvelujen käyttäjille muodostuu selkeä palvelukokonaisuus viranomaisen digitaalisesta palvelusta ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Viranomainen olisi ehdotettavan säännöksen mukaan velvollinen myös ottamaan huomioon muiden viranomaisten jo tarjoamat digitaaliset palvelut ja siten kehittämään digitaalisia palvelujaan siten, että uusi palvelu toimii käytössä olevien muiden digitaalisten palvelujen kanssa saumattomasti muodostaen eheän palvelukokonaisuuden. 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. Sähköisten julkisten palvelujen ensisijaisuuden 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 viranomainen 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 käyttöveloitetta. 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 asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Säännöksessä ei rajattaisi minkälaisia viestejä hallinnon asiakas voisi lähettää viranomaisen tarjoaman digitaalisen palvelun tai muun sähköisen tiedonsiirtomenetelmän avulla, vaan velvollisuus koskisi vain viestintämahdollisuuden tarjoamista asiointitarpeen hoitamiseksi. Viestit voisivat liittyä esimerkiksi asian vireillepanemiseen ja tietopyynnön tai neuvontapyynnön esittämiseen.

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 menettelysäännöksenä, että vireillepanossa ja asian muussa 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 ja muu viranomaisille osoittamansa viestintänsä 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 hyödyntäminen olisi lähtökohtainen turvallinen asioinnin tapa, jota viranomainen voisi tarjota asiakkaalle. Myös mahdollisuudet muiden suojattujen viestintäratkaisujen käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, kun hallinnon asiakas ei syystä tai toisesta käytä viestinvälityspalvelua, tulee mahdollistaa, jos viranomaisella on mahdollisuudet järjestää viestintä myös muulla tietoturvalisella tavalla kuin viestinvälityspalvelua käyttämällä. 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 määriteltyn 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 viestinvälityspalvelu ja muilla viranomaisilla on mahdollisuus ottaa käyttöön viestinvälityspalvelu, viranomaisilla on jo käytössään vähintään yksi tietoturvalis sähköisten asiakirjojen ja viestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen tarkoitettu sähköinen tiedonsiirtomenetelmä. Tästä syystä viranomaisella ei ole perusteita olla tarjoamasta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jonka avulla hallinnon asiakas voisi lähettää asiakirjojaan viranomaiselle tietoturvalisella tavalla. Viranomaisella on puolestaan käytössä viestinvälityspalvelun kautta tarvittavat toiminnallisuudet vastaanottaa viestejä.

Ehdotettava säännös on neutraali sähköisen asiakirjan ja viestin 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 ja viestit voidaan toimittaa sähköisesti ottaen kuitenkin huomioon muun muassa saavutettavuusvaatimukset. Toisaalta jos hallinnon asiakas toimittaisi asiakirjan tai muun viestin 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 sähköinen asiakirjansa tai muu sähköinen viestinsä viranomaiselle sähköisessä muodossa, ellei jossakin muussa laissa toisin säädetäisi. Siten viranomainen voisi poiketa velvollisuudestaan ainoastaan silloin, kun lain tasoisessa säännöksessä olisi säädetty asiakirjan toimittamistavasta toisin. Toimintaympäristön muutos ja yhteisten sähköisten asiointipalvelujen kehittyminen johtavat siihen, että viranomaisia voidaan entistä enemmän velvoittaa vastaanottamaan asiakirjoja ja viestejä sähköisessä muodossa. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 momentti. Viranomaisen olisi tarjottava vähintään yhtä tietoturvalista vaihtoehtoa sähköisten asiakirjojen ja viestien toimittamistavaksi siten, että hallinnon asiakas voi hoitaa asiointitarpeensa sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä.

Lisäksi momentin toisen virkkeen mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallin-

non yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Momentin toisen virkkeen tarkoituksena on säätää siitä, että viranomaisen pitäisi tarjota aktiivisesti hallinnon asiakkaille myös mahdollisuutta vastaanottaa viranomaiselta sähköisiä viestejä ja asiakirjoja, kun taas momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin hallinnon asiakkaalle tarjottavasta mahdollisuudesta lähettää viranomaiselle sähköisiä viestejä ja asiakirjoja. Säännöksessä ei oteta kantaa siihen missä tilanteissa viranomainen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa, vaan tästä on säädetty erikseen muualla lainsäädännössä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa, että viranomaisen olisi myös aktiivisesti tarjottava hallinnon asiakkaalle mahdollisuutta saada viranomaiselta asiaansa liittyviä viestejä ja asiakirjoja sähköisessä muodossa silloin, kun viranomainen voi lähettää viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Asiakirjojen toimittamistavoista ja -muodoista on säädetty erikseen esimerkiksi muualla lainsäädännössä tiedoksiantoa koskeissa säännöksissä ja julkisuuslaissa. Asialla tarkoitetaan tässä yhteydessä hallintoasioita, lainkäyttöasioita, syyteasioita, ulosottoasioita ja muita asioita, jotka edellyttävät viranomaiselta toimenpiteitä muun muassa palvelujen tuottamiseksi. Tarjoamista koskeva velvollisuus konkretisoituu tilanteissa, joissa hallinnon asiakkaalla on tarve asioida viranomaisen kanssa ja tähän liittyen viranomainen lähettää viestejä ja asiakirjoja hallinnon asiakkaalle. Lisäksi viranomaisen olisi tarjottava mahdollisuutta käyttää viestinvälityspalvelua tai muita riittävän tietoturvallisia sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä tilanteissa, joissa viranomainen säännöllisesti toimittaa hallinnon asiakkaalle asiakirjoja, kuten ajoneuvoverolippuja, jos tällaiset asiakirjat voidaan niitä koskevien säännösten perusteella toimittaa hallinnon asiakkaalle sähköisessä muodossa. Säännös ei koske muuta viranomaisen yleistä viestintää ja tiedottamista, joten viranomaisen harkintaan jäisi missä määrin on tarkoituksenmukaista tarjota yleisten tiedotteiden vastaanottamiseen viestinvälityspalvelua tai muita vastaavan sähköisen viestinnän mahdollistavia sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Säännöksessä viitataan myös riittävän tietoturvalliseen sähköiseen tiedonsiirtomenetelmään, jossa viranomaisen harkintaan jää, minkälaisella sekä viestin lähettävällä viranomaisella että vastaanottavalla hallinnon asiakkaalla käytettävissä olevalla sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä sähköinen viestintä tapahtuu. Jos asiakkaan viesti on lähetty viranomaiselle tavallisella sähköpostilla tai digitaalisessa palvelussa olevalla lomakkeella niin viestiin vastaaminen ei välttämättä onnistu samaa tiedonsiirtomenetelmää käyttämällä, jos kysymys on esimerkiksi salassa pidettävää tietoa sisältävästä viestistä. Tällöin viranomaisen olisi vastattava viestiin joko yleisluonteisesti ilman salassa pidettävää sisältöä tai mahdollisuuksien mukaan jollakin muulla tavalla kuten puhelimitse, turvasähköpostilla tai kirjeitse.

Lain 5 §:n 2 *momentin* mukaan viranomaisen olisi tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen olisi julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella olisi mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Digitaalisten palvelujen markkinointia viranomainen voisi tehdä viestintäsunnitelmansa 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. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 7 §:n 1 momentissa on säädetty yleisluonteisesti viranomaisen yhteystietojen ilmoittamisesta sähköisessä asioinnissa. Säännöstä ei ehdoteta kumottavaksi, vaikka säännös on osittain rinnakkainen ehdotettavan 5 §:n 2 momentin kanssa. Ehdotettava säännös tarkentaa sitä, miten viranomaisen on tiedotettava sähköisistä asiointimahdollisuuksista digitaalisissa palveluissaan.

Lisäksi lain 5 §:n 2 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 yhteystietona 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 neuvontapalvelun antamisesta yksityiselle, vaan asiaa tulisi tarkastella laajemmin yleishallinto-oikeudellista sääntelyä uudistettaessa. Digitaalista tukea koskeva yhteystieto on tarpeellinen, koska on paljon hallinnon asiakkaita, jotka tarvitsevat tukea 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. Käytännössä viranomaisten joidenkin uusien palvelujen käyttöä on haluttu testata ennen palvelun laajempaa käyttöönottoa rajaamalla käyttöä alueellisesti tai käyttäjäryhmien perusteella. Säännöksellä mahdollistetaan tällainen 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. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös laillisuusvalvonnassa (AOA 3661/4/08 ja 3999/4/08, 9.11.2010). 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 tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Säännöksen tarkoituksena on ohjata viranomaisia sähköisen tunnistamisen käytössä sekä yhdenmukaistaa tunnistamiseen liittyvät perusteet ja menettelyt. Säännös ohjaisi viranomaista arvioimaan, milloin palvelun käyttäjä on tarpeellista tunnistaa käyttöoikeuksien selvittämiseksi ja varmistamiseksi sekä tilanteissa, joissa palvelussa voi tehdä toimia, joihin voi liittyä hallinnon asiakkaalle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia hänen etuihinsa, oikeuksiinsa

tai velvollisuuksiinsa. Säännöksen tarkoituksena on korostaa sitä, että kaikkiin digitaalisiin palveluihin ja kaikissa asiointitilanteissa palvelun käyttäjää ei tarvitse tunnistaa aktiivisesti jollakin erityisellä tunnistus- tai kirjautumismenettelyllä, vaan tunnistamistarve on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin palvelun ja siinä olevien toiminnallisuuksien luonteen perusteella. Säännös on sidoksissa viranomaisen velvollisuuteen huolehtia digitaalisen palvelun sisällön hyvästä julkisuus- ja salassapitorakenteesta.

Säännöksessä ei olisi säädetty tunnistamistavasta, vaan se jäisi viranomaisen arvioitavaksi kuitenkin ottaen tapauskohtaisesti huomioon, mitä pykälän 2 momentissa säädetään. Viranomaisen voisi riskiperusteisen arvion ja tarpeen perusteella valita palveluihinsa tarpeellisen tunnistustavan, kuten vahvan tunnistamisen tai käyttäjätunnukseen ja salasanaan perustuvan tunnistustavan. Viranomaisen ei voisi vaatia tunnistusta tyhjiä lomakkeille pääsyyn taikka yleisesti tarjolla olevaan digitaalisissa palveluissa olevaan informaatioon. Viranomaisen voisi vaatia vahvaa sähköistä tunnistamista esimerkiksi silloin, kun käyttäjä pääsee palvelussa katsomaan omia tietojaan 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 on tarpeen varmistaa henkilön henkilöllisyys, kun palvelussa voi tehdä merkittäviä toimia, joihin voi liittyä olennainen vaikutus henkilön etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällainen vaikutuksia voi johtua esimerkiksi viranomaisen asian käsittelystä tai rekisteröitäessä automaattisesti tietoja viranomaisen tietovarantoon. Tällainen tunnistustoiminnallisuus pitää kuitenkin toteuttaa nk. tyhjiä 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 hallintolain 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 tai palveluun kirjautumisella voidaan pyrkiä estämään esimerkiksi palvelunestohyökkäyksiä, mutta tällainen ei voi olla yksinomainen peruste sähköisen tunnistamisen vaatimisille palvelussa. Viranomaisen on myös huomioitava, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty tietojen minimointivaatimus edellyttää arvioimaan, milloin digitaalisessa palvelussa kerätään tietoja siten, että henkilön yksilöinti tapahtuu sähköisen tunnistamisen avulla. Puolestaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava henkilötietojen täsmällisyydestä ja eheydestä. Jotta viranomaisen voi varmistua henkilötietojen käsittelystä tietojen antajan henkilöllisyydestä ja tietojen alkuperäisyydestä, monissa tilanteissa palvelun käyttäjä on tunnistettava sähköisesti jollakin luotettavalla ja tietoturvalisella tavalla, jotta viranomaiselle toimitettavien tietojen alkuperäisyys, täsmällisyys ja eheys voidaan varmistaa.

Lain 6 §:n 2 momentin mukaan jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvalisella tunnistuspalvelua käyttämällä. Säännöksen tarkoituksena olisi selkeyttää erityisesti vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön liittyviä vaatimuksia ja samalla edistää tietoturvalisesta asioinnin toteuttamista viranomaisissa. Säännöksessä edellytetään käyttämään vahvaa sähköistä tunnistamista tun-

nistusmenetelmästä 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 terveydentilaansa koskevia tietoja, muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sosiaalihuollon asiakkuutta koskevia tietoja, oppilashuoltoon liittyviä tietoja sekä liike- ja ammattisalaisuuksia. Sähköisen tunnistamisen välineiden käyttöön vaikuttaa sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annettu EU:n asetuksessa (EU) N:o 910/2014 säädetyt sähköisen tunnistamisen säännökset, kuten 6 artiklassa säädetty vastavuoroisuuden tunnustaminen. Artiklan 1 kohdan mukaan kun julkisen sektorin elimen yhdessä jäsenvaltiossa tarjoaman verkkopalvelun käyttö edellyttää kansallisen oikeuden nojalla tai kansallisessa hallinnollisessa käytännössä sähköistä tunnistamista sähköisen tunnistamisen menetelmän ja todentamisen avulla, toisessa jäsenvaltiossa myönnetty verkkopalvelujen käyttöön tarvittavat sähköisen tunnistamisen menetelmät on tunnustettava ensimmäisessä jäsenvaltiossa kyseisen verkkopalvelun osalta rajat ylittävää todentamista varten edellyttäen, että se täyttää tarkemmin asetuksessa luetellut ehdot. Siten viranomaisen on otettava huomioon sähköisiä tunnistusratkaisujaan suunniteltaessa paitsi ehdotettavan lain säännökset, mutta myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain ja siihen liittyvän EU:n asetuksen (EU) N:o 910/2014 vaatimukset. Ehdotettavassa laissa mahdollistettaisiin käyttämään myös muuta kuin luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua tai vahvaa sähköistä tunnistamista, jos muun tunnistustavan käyttöön on painava perusteltu syy, kun palveluun kirjautumisen jälkeen on mahdollista saada nähtäväksi ja käsiteltäväksi salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisen pitäisi erikseen arvioida, mitä riskejä tällaiseen tunnistustapaan liittyy ja otettava huomioon se, mitä tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa on säädetty tietosuoja koskevasta ennakkoarvioinnista, koska muuta kuin vahvaa tunnistamista käytettäessä tietosuojaan liittyvät riskit kasvavat, jolloin tietosuoja-asetuksessa säädetyt vaatimukset vaikutusarvioinnin tekemiselle lähtökohteisesti täytyvät.

3 luku Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

7 §. Saavutettavuusvaatimukset ja niiden täyttäminen. Pykälässä säädettäisiin digitaalisten palvelujen yleisistä saavutettavuusvaatimuksista. 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 varmistaa digitaalisten palvelujensa sisältöjen yleisten saavutettavuusvaatimusten toteutuminen. 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 käyttäjän mahdollisuutta muuttaa tekstuaalinen sisältö erilaisiin muotoihin kuten esimerkiksi isokokoiseksi tekstiksi, puheeksi tai symboleiksi. Tämä edellyttää sisältöön olennaisesti liittyvien kuvien tai muun ei-tekstuaalisen sisällön tekstimuotoista kuvailua. Lisäksi havaittavuuteen sisältyy esimerkiksi riittävät värierot tekstin ja taustan välillä sekä käyttäjän mahdollisuutta muuttaa käytettyjä väriyhdistelmiä havaittavuuden parantamiseksi. 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 erilaisia apuvälineitä käyttävä käyttäjä ehtii käydä läpi verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön. Hallittavuudella tarkoitetaan myös navigaattiorakennetta, josta käyttäjä voi määrittää sijaintinsa digitaalisessa palvelussa.

Ymmärrettävyys tarkoittaa, että tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käyttäjien kannalta katsottuna käsitettäviä. Teknisesti tämä tarkoittaa, että digitaalisen palvelun sisällön jokoisen tekstikatkelman tai muun sisällön luonnollinen kieli on merkitty vaatimusten mukaisesti ja se voidaan selvittää ohjelmallisesti. Lisäksi ymmärrettävyyteen sisältyy sisällön ennakoitavuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyviä vaatimuksia. Käyttäjän tuottaman sisältösyötteen osalta ymmärrettävyyden vaatimus edellyttää, että käyttäjän tehdessä digitaalisessa palvelussa lakiin perustuvia sitoumuksia tai taloudellisia toimia, jotka muokkaavat tai poistavat käyttäjään liittyvää tietoa, tulee käyttäjälle tarjota mahdollisuus peruuttaa, tarkastaa syötevirheiden varalta tai erikseen vahvistaa lähetettävä syöte ennen toimittamista.

Digitaalisissa palveluissa käytettävän kielen osalta ymmärrettävyyden vaatimus tarkoittaa käytännössä selkeän ja hyvän yleiskielen ja tietyissä tapauksissa myös selkokielen käyttämistä sekä erilaisten sisältöä kuvaavien kuvien, grafiikan tai video- tai ääniaineistojen käyttöä verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön esittämiseen. Lisäksi kiinteä osa ymmärrettävyyttä on kielilain (423/2003) 23—25§ mukainen kielellisten oikeuksien turvaaminen myös digitaalisissa palveluissa julkaistavissa sisällöissä. Ymmärrettävyyden merkitys korostuu varsinkin perusoikeuksien toteutumiseen liittyvissä digitaalisissa palveluissa, joista ainakin perusoikeuksien keskeinen sisältö tulisi olla tarjolla kuvitettuna selkokielenä. Ymmärrettävyyden vaatimukset esimerkiksi saavutettavuuden valvontaa ja arviointia varten on hyvin vaikea toteuttaa yhdenmukaisesti arvioitavasti ja mitattavasti. Ymmärrettävyyden arviointi jääkin toistaiseksi pääasiassa saavutettavuuden oikeussuojakeinojen varaan. Hallintolain 9 §:n 1 momentissa on säädetty erikseen viranomaisen velvollisuudesta käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

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 rakennevaatimuksia, 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 tietylle verkkosivustolle, verkossa esitettävälle tiedolle tai mobiilisovellukselle.

Lain 7 §:n 1 momentissa olisi viittaukset saavutettavuusvaatimukset ilmaiseviin lähteisiin. Verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset on määriteltä lain valmisteluvaiheessa eurooppalaisessa standardissa EN 301 549 V1.1.2 ”Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset” (2015—04), mutta standardista on tulossa uusi versio, joka toimii pohjana verkkosivustojen ja mobiilisovellusten konkreettisille saavutettavuusvaatimuksille. Eurooppalaisessa 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 direktiivin soveltamisalan mukaisesti. Siten saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen ei vielä takaa sitä, että verkkosivustot olisivat kaikille käyttäjäryhmille 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 mahdollisuus päästä verkkosivustoihin, edelleen verkkosivustoissa voi olla toiminnallisia esteitä, joiden vuoksi ne eivät ole kaikille 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 kohtuullisten mukautusten perusteella. Esimerkiksi nykyisiä AAA-tasoon sisältyvä 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 eurooppalaisista standardeja joudutaan päivittämään. On odotettavissa, että saavutettavuusvaatimukset muuttavat teknisen kehityksen 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. 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. Vaatimuksia sovelletaan siten soveltuvin osin direktiivin soveltamisalan mukaisesti. Saavutettavuusdirektiivin 6 artiklassa on säädetty erilaisista vaihtoehdoista, joilla saavutettavuusvaatimukset määräytyisivät. Direktiivissä olevaa monimutkaista mallia ei ehdoteta kansalliseen lakiin, koska direktiivin voimaantulon jälkeen Euroopan komissio on käynnistänyt toimet, joiden perusteella saavutettavuuteen liittyvää eurooppalaista standardia päivitetään ja siihen liittyvät viitetiedot julkistetaan Euroopan Unionin virallisessa lehdessä. Tästä syystä lain 7 §:n 1 momenttiin ehdotetaan viittaussäännöstä, jonka mukaan saavutettavuusvaatimukset määritellään Euroopan unionin virallisessa lehdessä Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa, jotka koskevat yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia.

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. Standardin osilla tarkoitetaan komission julkaisemista viitetiedoista ilmeneviä standardien osia, joita sovelletaan direktiivin soveltamisalan mukaisesti, 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, ja se antaa niistä täytäntöönpanosäädöksen. Edellä esitetystä 6 artiklan säännöksissä mainituista vaihtoehdoista toteutuu ainoastaan komission julkaisemat viitetiedot, jossa määritellään saavutettavuusvaatimuksia koskevan standardi tai sen osat.

Lain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaiselle velvollisuus pitää jokaisen saatavilla verkkosivustollaan saavutettavuusvaatimuksia koskevat edellä tarkoitetut yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien suomen- ja ruotsinkieliset viralliset käännökset. Säännöksessä yksilöitäisiin myös verkko-osoite, josta saavutettavuusvaatimuksia koskevat käännökset olisivat saatavilla. Verkko-osoite sisällytetään lakiin, jotta jokainen saa lain perusteella selon siitä, mistä verkkosivustolta saavutettavuusvaatimusten tarkka sisältö on saatavissa.

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 viitattun 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 viitattua 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 viitattusta standardista tulee olla suomen- ja ruotsinkielinen käännös, jos standardin välittömät vaikutukset kohdistuvat sellaisiin kansalaisryhmiin, joilla ei ole edellytyksiä valvoo etujaan viitattun standardin kielellä. Standardikielilain 7 §:n mukaan, jos säädöksessä on viitattu standardiin, joka ei ole sekä suomen että ruotsin kielellä, säädöksessä on ilmoitettava, mikä viranomainen antaa tietoja standardista suomen ja ruotsin kielellä tai mistä on saatavissa 5 §:ssä tarkoitettuja käännöksiä.

Lakia valmisteltaessa voimassa oleva eurooppalaiseen saavutettavuutta koskevaa standardia ei ole julkaistu suomen ja ruotsin kielellä. Standardissa puolestaan viitataan W3C:n saavutettavuusohjeistuksen kohtiin, jotka koskevat verkkosivustojen saavutettavuutta. Nämä W3C:n ohjeet ovat saatavilla suomen ja ruotsin kielillä. Saavutettavuusvaatimukset asettavat laajasti palveluntarjoajille digitaalisten palvelujen sisältöä koskevia teknisiä ja toiminnallisia velvollisuuksia. Toisaalta palvelun käyttäjien on oikeus 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 sekä standardeissa viitattujen ohjeiden sisältö, kuten W3C:n saavutettavuusohjeistuksen sisältö siltä osin kuin niihin viitataan varsinaisessa standardissa. Siten valvontaviranomaisen ei tarvitsisi julkaista standardien tai ohjeiden sellaista sisältöä, joka ei ole palveluntarjoajia velvoittava. Tällä hetkellä eurooppalainen verkkosivustojen saavutettavuutta koskeva standardi ja W3C:n saavutettavuusohjeistus on saatavilla vapaasti yleisessä tietoverkossa kyseisten organisaatioiden sivustoilla.

Lain 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin ajankohdista, jolloin digitaalisten palvelujen sisällön olisi oltava saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan digitaalisten palvelujen tietosisältöjen olisi täytettävä saavutettavuusvaatimukset, kun tietosisältö on palvelun käyttäjien saatavilla. Käytännössä lähtökohtaisesti kaikki digitaalisessa palvelussa palvelun käyttäjille tarjottavan tietosisällön pitäisi täyttää saavutettavuusvaatimukset, ellei näitä vaatimuksia tarvitse toteuttaa 8 §:ssä säädetyn kohtuuttoman rasitteen perusteella. Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin poikkeuksesta, joka koskee aikasidonnaisen median saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon saattamista. Siinä säädettäisiin palveluntarjoajan velvollisuudesta tehdä tallennettu aikasidonnainen media saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi 14 päivän kuluessa siitä, kun mediatallenne on julkaistu en-

simmainen kerran tai se on julkaisu uudelleen. Direktiivin johdanto-osan 27 kohdan mukaan saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan suoraan aikasidonnaiseen medialähetykseen, joka tallennetaan 23 päivän syyskuuta 2020 jälkeen säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa. Momentin soveltamista koskeva siirtymäsäännös olisi ehdotettavan lain 17 §:n 4 momentissa. Direktiivin mukaan tallennettu aikasidonnainen media tulee tehdä saavutettavaksi 14 vuorokauden kuluessa ensimmäisen lähetykserran tai uudelleen julkaisukerran jälkeen. Direktiivin mukaan, jos tallennetun media-aineiston sisältö käsittelee yleisön terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä olennaisia tietoja, nämä aineistot tulee asettaa etusijalle sisällön saavutettavuuden toteuttamiseksi. Direktiivin mukaan perustelluissa ja asianmukaisissa tapauksissa palveluntarjoaja 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. Perusteluvollisuus on ainoastaan, jos joku pyytää erikseen tällaisia perusteluja. Jos aikasidonnaisista mediaa pidetään saatavilla digitaalisessa palvelussa lyhyemmän aikaa kuin 14 päivää, ei tällaiseen tietosisältöön käytännössä sovellettaisi laissa tarkoitettuja saavutettavuusvaatimuksia, vaan niiden noudattaminen jäisi palveluntarjoajan harkintaan kuitenkin ottaen huomioon sisällön merkitys terveyden, hyvinvoinnin tai turvallisuuden kannalta katsottuna. Ehdotettavan lain sanamuoto asettaa ehdottoman takarajan aikasidonnaisen median saattamiseksi saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon. Tästä voitaisiin poiketa, jos siihen olisi kohtuuttomaan rasitteeseen liittyvä peruste. Säännös jättää siten kaksi poikkeusta, jolloin aikasidonnaisista mediaa ei tarvitse saattaa saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon joko lyhyen julkaisuajan tai kohtuuttoman rasitteen perusteella. Vaikka aikasidonnainen media olisi saavutettavassa muodossa, media ei välttämättä olisi kaikille käyttäjille saavutettavaa, vaan saavutettavuusvaatimukset kattavat vain osa joiden käyttäjien erityistarpeista.

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 71 §:n 1 momentissa ja erityisalojen hankintalain 75 §:n 1 momentissa säädetään. Viittaussäännös koskee niitä palveluntarjoajia, jotka soveltavat hankinnoissaan hankintalakien säännöksiä. Näitä hankintayksiköjä 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 ennakoon 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 kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 1 kohdan soveltamista. Ehdotettava säännös tarkoittaisi sitä, että palveluntarjoajan on ennakoon arvioitava, onko sillä perusteita joiltakin osin poiketa saavutettavuusvaatimuksista rajoitetun ajan. Tällainen arvio pitäisi tehdä, jos palveluntarjoajalla ilmenisi vaikeuksia saavutettavuusvaatimusten toteuttamisessa. Arvio

pitäisi tehdä ainoastaan silloin, kun tällaisia vaatimusten toteuttamista koskevia vaikeuksia ilmeni digitaalista palvelua kehitettäessä tai ylläpidettäessä. Arviointivelvollisuutta ei olisi, jos palveluntarjoajan digitaalisten palvelujen saattamisessa saavutettavuusvaatimuksen mukaisesti voidaan toteuttaa ongelmitta. Arvio tulisi tehdä ennakoon, 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 hankintavaiheessa, että alusta tukee saavutettavuusvaatimusten toteuttamista. Perusteet kohtuuttomalle rasitteelle tulisi ilmetä 9 §:ssä säädetystä saavutettavuusselosteesta.

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 vammaisille henkilöille koituvasta hyödystä, ottaen huomioon tietyn verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käyttötiheys 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 määräaikaisesti, 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.

9 §. Saavutettavuusseloste. Pykälässä säädettäisiin saavutettavuusselosteesta ja sillä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdat. Pykälän 1 momentin mukaan palveluntarjoajan olisi ylläpidettävä 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 vaihtoehtoisella 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 jokainen 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 anonymisti. Palautelomakkeen pitää luonnollisesti olla saavutettavassa muodossa, jo-

ten siinä ei saa olla sellaisia kontrollielementtejä, kuten kuvia, jotka estävät palautteen lähettämisen, ellei tällaisia kontroleja voida tulkita vaihtoehtoisella tavalla.

Saavutettavuusselosteessa pitäisi olla myös linkki valvontaviranomaisen verkkosivustolle, josta palvelun käyttäjä voi tehdä tilanteesta riippuen saavutettavuuskantelun tai -saavutettavuusselvityspyynnön 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. Saavutettavuusselostemalli olisi saatavilla osoitteesta www.saavutettavuusvaatimukset.fi. Lain 9 §:n 3 *momentissa* säädettäisiin palveluntarjoajan velvollisuudesta pitää helposti saatavilla saavutettavuusselostetta sitä koskevalla verkkosivustolla saavutettavassa muodossa. Mobiilisovelluksia koskeva saavutettavuusseloste olisi oltava saavutettavassa muodossa ja se olisi asetettava saataville asianomaisen mobiilisovelluksen kehittäneen palveluntarjoajan verkkosivustolle tai muun tiedon yhteyteen, joka on saatavilla sovellusta ladattaessa. Lain 3 momentti vastaisi saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan kolmannen kappaleen sisältöä.

10 §. Saavutettavuuspalaute. Pykälässä säädettäisiin saavutettavuuspalauteesta. 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 saavutettavuuspyynnöt voisivat koskea sisältöä, joka ei kuulu saavutettavuusdirektiivin soveltamisalaan tai joka on muutoin vapautettu saavutettavuusdirektiivissä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattamisesta, kuten eräissä tilanteissa toimisto-ohjelmien tiedostomuodot, valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media tai arkistoitujen verkkosivustojen sisältö. Saavutettavuusdirektiivin mukaan 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 saavutettavuusvaatimusten poikkeamista tai pyytää tarkennuksia kohtuuttomasta rasitteesta johdaviin 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 kontroleja, joilla estetään massamuotoinen palautteen antamista koskeva häirintä, mutta kontrollien tulee olla saavutettavassa muodossa esimerkiksi siten, että kontrollitarkoituksessa käytetyt kuvat ovat tulkittavissa vaihtoehtoisesti esimerkiksi äänenä tai tekstinä. 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 digitaalisessa palvelussa saavutettavaan muotoon kohtuuttoman rasitteen perusteella tai sisältöihin, joihin ei sovellettaisi saavutettavuusvaatimuksia. Oikeus saada tiedot saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muulla vaihtoehtoisella tavalla 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 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 saavutettavalla vaihtoehtoisella tavalla kuten suullisesti. Esimerkiksi vireillepanoon liittyvän lomakkeen tiedot voidaan antaa palvelun käyttäjälle sähköpostiviestinä, jolloin käyttäjä tietää, mitä tietoja hänen tulisi antaa asiansa vireille saattamiseksi. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 46 kohdan mukaan asianomaisen julkisen sektorin elimen olisi vastattava oikeutettuun ja kohtuulliseen pyyntöön toimittamalla tiedot soveltuvalla ja asianmukaisella tavalla kohtuullisessa ajassa.

Direktiivissä ei ole selostettu tarkemmin oikeutettua ja kohtuullista pyyntöä, vaan sen sisältö jää kansallisen sääntelyn varaan. Oikeutettuna ja kohtuullisena pyyntönä voidaan pitää palvelun käyttäjän pyyntöä saada verkkosivustossa tai mobiilisovelluksessa olevat tietosisällöt saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muuten vaihtoehtoisella tavalla, jos tietosisältö liittyy hänen etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseen tai toteuttamiseen. Tällaisia tietosisältöjä olisivat esimerkiksi digitaalisessa palvelussa olevat tiedot palveluntarjoajan erilaisista palveluvaihtoehdoista, tiedot niiden käytön edellytyksistä ja ehdoista, etuisuuksien saamiseen liittyvät tiedot, yleiset kuvaukset palveluntarjoajan asiakkaiden oikeuksista sekä erityisesti viranomaisissa tiedot siitä, mihin hallinnon asiakas on velvoitettu sekä tiedot siitä, miten hallinnon asiakas voi laittaa asiansa vireille tai hoitaa muuten asiansa palveluntarjoajan kanssa. Siten oikeutettuna ja kohtuullisena pyyntönä voidaan pitää yksittäistapauksessa palvelun käyttäjän etua, oikeuksia tai velvollisuuksia kuvaavien tietosisältöjen saantia saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muuten vaihtoehtoisella tavalla kuten suullisesti, jos tietosisältö ei kuulu saavutettavuusvaatimusten piiriin tai tietosisältöä ei ole muuten perustellusta syystä voitu muodostaa saavutettavaan muotoon. Säännös ei edellytä saattamaan saavutettavaan muotoon sisältöä, joka pitäisi muokata WCAG 2.0 AAA-tason vaatimuksia vastaavaksi. Saavutettavaan muotoon tulisi saattaa tai vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla antaa yksittäistapauksissa ainoastaan tietosisällöt, joita ei ole tehty kohtuuttoman rasitteen vuoksi saavutettaviksi tai sisällöt on rajattu lain soveltamisalan rajauksissa lain ulkopuolelle. Siten saavutettavuuspyyntö ei voisi kohdistua mihin tahansa digitaalisessa palvelussa olevaan tietosisältöön, vaan sellaisiin, jotka rajautuvat tiettyyn digitaalisen palvelun tietosisällön osaan, josta palvelun käyttäjä ei voi saada selkoa käytetyn tekniikan tai käyttäjällä olevien toiminnallisten rajoitteiden vuoksi ja tämä tietosisältö on palvelun käyttäjän kannalta merkityksellinen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi. Pyyntö voisi kohdistua vain verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa oleviin tietosisältöihin eikä mihin tahansa digitaalisessa muodossa olevaan palveluntarjoajan tietoon. Palvelun käyttäjällä pitää siten olla käyttöoikeudet ja pääsy digitaaliseen palveluun, jotta hän voi esittää tällaisen yksittäistapausta koskevan rajattuun tietosisältöön kohdistuvan palautepyynnön.

Edellytyksenä tälle saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa olevalle tietosisällön saannille on, että saavutettavuuspyynnön tekijällä (palvelun käyttäjällä) on pääsy verkkosivus-

toon tai mobiilisovellukseen, jotta hän voi yksilöidä pyyntönsä. Säännöksellä ei luotaisi tiedonsaantioikeuksia mihin tahansa tietoaaineistoihin, vaan kysymys olisi tietosisällöstä, johon palvelun käyttäjällä on sinällään pääsy, mutta tietosisältö ei ole saavutettavassa muodossa. Esimerkiksi intra- tai ekstrasnettissä olevista tiedoista palvelun käyttäjä voi pyytää ne saavutettavassa muodossa, jos hän on intra- tai ekstrasnettin rekisteröity käyttäjä. Säännöksen tarkoituksena ei ole laajentaa tai muuttaa julkisuuslaissa tai muussa laissa olevia tiedonsaantioikeuksia ja niiden toteuttamista koskevia säännöksiä. Tästä syystä pykälän 2 momentissa todettaisiin informatiivisesti, että tiedonsaantioikeudesta viranomaisen asiakirjasta sekä tiedonsaantiin liittyvästä menettelystä säädetään erikseen. Viranomaisen asiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnöt käsitellään julkisuuslain tai esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten perusteella erikseen. Saavutettavuuspalautteena esitetyssä pyynnössä on kysymys tietosisältöön kohdistuvasta pyynnöstä sellaisessa muodossa, joka olisi palvelun käyttäjän saavutettavissa. Sinällään saavutettavuuspalautteena tehtävä saavutettavuuspyyntö ei voisi kohdistua oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjoista, vaan pyyntö voi kohdistua digitaalisessa palvelussa olevaan tietosisältöön, johon palvelun käyttäjällä on mahdollisuus päästä digitaalisessa palvelussa, mutta hän ei voi saada siitä selkoa käytettävissä olevan teknologia tai muun siihen liittyvän synn vuoksi. Kysymys ei ole tällöin tiedonsaantioikeuteen liittyvästä asiasta, vaan sen arvioimisesta, onko palveluntarjoajalla velvollisuus saattaa palvelun käyttäjän tarvitsema tietosisältö vaihtoehtoiseen muotoon tai antaa se palvelun käyttäjän kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla siten, että tietosisältö liittyy yksittäistapauksessa konkreettiseen palvelun käyttäjän tarpeeseen saada omien etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi digitaalisessa palvelussa oleva tietosisältö saavutettavassa muodossa.

Pykälän 2 momentissa myös säädettäisiin, että pyyntö digitaalisen palvelun sisällön saamiseksi saavutettavassa muodossa olisi tehtävä palveluntarjoajalle saavutettavuusselosteessa ilmenevän sähköisen yhteystiedon välityksellä tai muuhun julkaistuun vaihtoehtoiseen yhteystietoon. Tällä tarkoitetaan sitä, että pyyntö voitaisiin tehdä myös muun julkaistun yhteystiedon kautta esimerkiksi lomakkeen sijaan sähköpostilla tai mahdollisuuksien mukaan puhelimitse.

Lain 10 §:n 3 momentissa säädettäisiin saavutettavuuspalautteen käsittelyyn liittyvästä menettelystä. Palveluntarjoajalla olisi velvollisuus lähettää palautteen vastaanottamisesta sähköinen vastaanottokuittaus, josta ilmenisi 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. Momentissa olisi säädetty myös määräajasta, jossa palveluntarjoajan olisi vastattava palautteisiin ja pyyntöihin. Palautteet ja pyynnot tulisi käsitellä viipymättä, mutta viimeistään kahden viikon kuluessa yhteydenotosta, joka on tehty saavutettavuusselosteesta ilmenevän yhteystiedon tai muun ilmoitetun yhteystiedon kautta. Viivytyksettömyyttä koskevaan vaatimukseen vaikuttaa myös muut määräajat esimerkiksi palvelun saamiseksi, joten vastausvelvollisuuden enimmäisaika voi olla erityislainsäädännön perusteella lyhyempikin. Ne tietosisällöt, jotka palvelun käyttäjä tarvitsee etujen, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi tai toteuttamiseksi olisi annettava saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muulla palvelun käyttäjän kannalta saavutettavalla vaihtoehtoisella tavalla kahden viikon kuluessa saavutettavuutta koskevan pyynnön esittämisestä.

Jos saavutettavaan muotoon muodostettavaa sisältöä on paljon, voisi palveluntarjoaja jatkaa vastausaikaa kahdella viikolla, mutta tästä on ilmoitettava asiasta pyynnön tehneelle palvelun käyttäjälle ensimmäisen kahden viikon aikana. Siten enimmäisvastausaika tietojen antamisessa saavutettavassa muodossa tai muulla vaihtoehtoisella tavalla 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 ja näidenkin pitäisi olla merkityksellisiä nimenomaan yksittäistapauksessa palvelun käyttäjän etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi.

Ehdotettavan lain 10 §:n 4 momentissa säädettäisiin palvelun käyttäjän oikeussuojakeinosta tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei ole 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuuspyynnön johdosta saattanut digitaalisen palvelun tietosisältöä yksittäisessä tapauksessa saavutettavuusvaatimukset täyttävään saavutettavaan muotoon tai antanut tietoja muuten palvelun käyttäjän kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla. Näissä tilanteissa palveluntarjoajan olisi laadittava kirjallinen todistus, jonka perusteella palvelun käyttäjä voisi tehdä saavutettavuus selvityspyynnön valvontaviranomaiselle. Todistuksessa pitäisi olla perustelut sille, miksi palvelun tietosisällön lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä osia tai kohtuuttoman rasisitteen perusteella ei voida antaa palvelun käyttäjälle hänen yksittäisiin tarpeisiinsa saavutettavassa muodossa tai muuten vaihtoehtoisella tavalla. Todistus ei olisi hallintopäätös, koska lakia sovellettaisiin sellaisiin yksityisiin palveluntarjoajiin, joiden toimintaan ei muuten sovellettaisi hallintolain säännöksiä. Todistuksesta olisi ilmettävä perustelujen lisäksi se, kuka toimii palveluntarjoajana, milloin todistus on annettu sekä palveluntarjoajan yhteystiedot. Vastaavaa todistukseen perustuvaa ensivaiheen menettelyä on käytetty henkilötietolaissa (523/1999) säädettyssä tarkastusoikeutta ja tietojen korjaamista koskevissa menettelyissä, joissa todistuksen perusteella asian on voinut saattaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Ehdotettavan lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan todistuksen perusteella asia voidaan saattaa saavutettavuus selvityspyynnönä hallintoviranomaisena toimivan valvontaviranomaisen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Valvontaviranomainen tekisi asiasta hallintopäätöksen, josta voisi valittaa tarvittaessa hallinto-oikeuteen sekä palvelun käyttäjä että palveluntarjoaja.

4 luku Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

11 §. Saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö. Ehdotettavan lain 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin saavutettavuuskantelun tekemisestä valvontaviranomaiselle. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella olisi oikeus tehdä saavutettavuuskantelu valvontaviranomaiselle palveluntarjoajasta, joka ei ole noudattanut 3 luvussa säädettyjä vaatimuksia ja velvollisuuksia. Pykälän 1 momentissa tarkoitetussa tilanteessa saavutettavuuskantelun tekeminen olisi jokaisen oikeus silloin, kun olisi selvää, ettei lain organisatoriseen soveltamisalaan kuuluva palveluntarjoaja olisi noudattanut digitaalisessa palvelussa saavutettavuusvaatimuksia tai noudattanut saavutettavuusselosteen laadinta- ja ylläpitovelvollisuutta taikka palveluntarjoaja ei ole vastannut tiedusteluun saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle. Lisäksi 1 momentissa olisi viittaussäännös hallintolain 8 a lukuun, jossa on säädetty hallintokanteluiden käsittelystä. Saavutettavuuskantelun käsittelyyn sovellettaisiin hallintokantelun käsittelyä koskevia säännöksiä.

Säännöksellä 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 laillisuusvalvontaviranomaiseen (ombudsman), jotta taataan, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti saadut ilmoitukset tai pyynnot käsitellään tehokkaasti ja jotta 5 artiklassa tarkoitettua arviointia voidaan tarkistaa.

Ehdotettavan lain 11 §:n 1 momentissa säädetyin saavutettavuuskantelun johdosta valvontaviranomainen voisi antaa kanteluratkaisussaan hallinnollista ohjausta palveluntarjoajalle 3 luvun

vaatimusten ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Jos palveluntarjoaja ei noudattaisi hallinnollista ohjausta, voisi valvontaviranomainen suorittaa lain 12 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen ja määrätä tällä perusteella palveluntarjoajan saattamaan digitaalinen palvelu saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi. Tämä kuitenkin tapahtuisi omana prosessinaan kanteluasian käsittelyn jälkeen, jos on ilmeistä, ettei saavutettavuusvaatimuksia toteuteta palveluntarjoajan digitaaliseen palveluun hallinnollisesta ohjauksesta huolimatta Lain 11 §:n 1 momentin perusteella tehtävien saavutettavuuskantelujen johdosta valvontaviranomainen voisi kehottaa palveluntarjoajaa vastaamaan saavutettavuuspalautteeseen tai pyytää selvitystä palveluntarjoajalta saavutettavuusvaatimuksista havaituista puutteista sekä ohjata palveluntarjoajaa saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi tai saavutettavuusselosteen laatimiseksi. 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 tai palveluntarjoaja 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.

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 tuomioistuimen menettelyihin. Saavutettavuuskanteluun liittyvällä menettelyllä pyritään siihen, ettei saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen arvioinnissa turvauduttaisi hallintolainkäyttölain mukaiseen menettelyyn. Myöskään tilanteissa, joissa saavutettavuuskantelu kohdistuisi tiedonsaantioikeuksiin, joissa valvontaviranomainen 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. Tiedonsaantioikeuksista ja niiden toteuttamisesta on säädetty erikseen esimerkiksi julkisuuslaissa, oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007). Tiedonsaantioikeuksiin liittyvät kysymykset eivät kuulu valvontaviranomaisen tehtäviin kuin sen omien viranomaisen asiakirjojen osalta. Tällaisissa kanteluasioissa asiankäsittele raukeaa ja valvontaviranomainen siirtää asiakirjapyyntöä koskevan asian toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi tai ohjaa kantelun tekijää selvittämään toimivaltaisen viranomaisen, jos se ei selviä kantelusta.

Ehdotettavan lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin palvelun käyttäjän oikeussuojakeinosta tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei ole 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuuspyynnön johdosta saattanut digitaalisen palvelun tietosisältöä yksittäisessä tapauksessa saavutettavuusvaatimukset täyttävään saavutettavaan muotoon tai tietoja muuten vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla. Näissä tilanteissa palveluntarjoajan olisi laadittava kirjallinen todistus, jonka perusteella palvelun käyttäjä voisi tehdä saavutettavuusselvityspyynnön valvontaviranomaiselle. Saavutettavuusselvityspyynnön voisi tehdä myös, jos palveluntarjoaja jättäisi tällaisen todistuksen antamatta palvelun käyttäjälle. Momentin 2 kohdassa myös säädettäisiin siitä, että palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuusselvityspyynnön myös tilanteissa, joissa 10 §:n 2 momentin mukaisen pyynnön perusteella palveluntarjoaja ei anna palvelun käyttäjälle pyydettyä tietosisältöä 10 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa tai palveluntarjoaja ei anna todistusta. 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 oikeusturvan takaamiseksi. Valvontaviranomaisen saavutettavuusselvityspyynnön johdosta tekemän päätöksen muutoksenhausta säädettäisiin 15 §:ssä. Saavutettavuusselvityspyynnön johdosta valvontaviranomainen tekisi asiasta siten valituskelpoisen hallintopäätöksen hallintolaissa säädetyllä tavalla.

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 laillisuusvalvontaviranomaiseen (ombudsmän). 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 valvontamenettelmän 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 mittatiedot, 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 säädetyn täytäntöönpanomenettelyn käytöstä. Komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen, jossa on määritelty 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, jonka tehtäviin kuuluu valvoa ehdotettavan lain 3 luvussa säädettyjen velvollisuuksien ja vaatimusten noudattamista. Lain 11 §:ssä olisi myös säädetty valvontaviranomaisen tehtävistä saavutettavuuskantelun ja saavutettavuusselvityspyynnön osalta sekä 7 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 2 momentissa valvontaviranomaisen verkkosivustolla julkaistavien tietojen ylläpidosta saavutettavuusvaatimusten ja saavutettavuusselosteen osalta. Lain 12 §:n 1 momentti olisi yleinen säännös valvontatehtävästä, jota toteutettaisiin 11 §:ssä ja 12 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien perusteella. Valvontaviranomainen ei siten valvoisi 2 luvun säännöksissä olevien velvollisuuksien ja vaatimusten toteuttamista, vaan valvontatehtävä ja muut valvontaviranomaiselle säädetyt tehtävät liittyvät 3 luvussa säädettyihin saavutettavuutta koskeviin asioihin. Aluehallintovirastojen tehtäviä ollaan parhaillaan organisoimassa mahdollisesti vuoden 2020 alussa aloittavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Tarkoituksena on sijoittaa valvontaviranomaisen tehtävät väliaikaisesti Etelä-Suomen aluehallintovirastoon. Valvontaviranomainen ei olisi ainoa laillisuusvalvontaviranomainen 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 kunkin viranomaisen erikseen säädetyn toimivallan puitteissa.

Lain 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen tehtävistä siltä osin kuin niistä ei ole säädetty muualla ehdotettavassa laissa. Momentin 1 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluisi antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa 3 luvussa säädettyjen vaatimusten, velvollisuuksien ja oikeuksien toteuttamisesta sekä palveluntarjoajille että palvelujen käyttäjil-

le kohtuuttoman rasitteen perusteista ja saavutettavuusselosteen laatimisesta. Yleinen ohjaus ja neuvonta tarkoittaisivat teknistä ja sisällöllistä opastusta kulloinkin voimassaolevien saavutettavuusvaatimusten mukaisten digitaalisten palvelujen sekä niiden sisältöjen toteuttamiseksi, saavutettavuusselosteen laatimiseksi sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien toteuttamiseksi. Lisäksi näihin tehtäviin katsotaan kuuluvaksi valvontaviranomaisen aktiivinen viestintä eri sidosryhmille ja muu yhteydenpito eri sidosryhmien kanssa esimerkiksi valmisteltaessa kansallisia näkökantoja saavutettavuusvaatimuksiin. Keskeisiä viestintäteemoja ovat esimerkiksi saavutettavuusdirektiivin toimeenpanosäädösten sisältö, saavutettavuusvaatimusten sisältö ja kehittyminen, valvonta- ja raportointitulokset ja niiden perusteella tehtävät kansalliset toimenpiteet.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun ja huolehtia yhteistyössä Viestintäviraston kanssa digitaalisia palveluja koskevien velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien ja niissä viitattujen ohjeiden kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle. Tietoverkon palvelujen Saavutettavuusasioiden kansallisena standardisointielimenä toimii Viestintävirasto sen aiemman aseman perusteella telealan standardoinnissa. Johtuen standardointiin liittyvistä kansainvälisistä sopimuksista käytännössä Viestintävirasto antaa valvontaviranomaiselle käännösmandaatin, jonka perusteella suomen- ja ruotsinkieliset käännökset on mahdollista tuottaa standardeja koskevien sopimuksien mukaisesti. 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 esimerkiksi 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. Käytännössä tämä tarkoittaa, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa standardisointipolitiikasta ja standardisointiasioiden koordinoinnista valtioneuvostotasolla. Kuitenkin, koska standardisointiasiat ovat horisontaalisia asioita, niin kukin viranomainen vastaa asiasta oman toimialansa osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 6 päivänä kesäkuuta 2013 ilmoituksen, jonka mukaan kansallisia standardisointielimiä ovat Suomen Standardisoimisliitto ry, SESKO ry ja Viestintävirasto. Kansalliset standardisointielimet hoitavat tapauskohtaisesti standardien kääntämisen, jos se on liiketaloudellisesti perustelua tai lainsäädännöstä johtuvaa.

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 oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat velvoitteet on julkaistava kansalliskielillä. Komissio ei vastaa näiden standardien tai niiden osien kääntämisestä.

Saavutettavuuteen liittyvät eurooppalaiset standardit on valmistelu eri standardisoimiselinten (European Committee for Standardization CEN, European Committee for Elektrotechnical Standardization CENELEC ja European Telecommunications Standards Institute ETSI) yhteistyönä ja saavutettavuuden standardisoimistoiminnan vastuu siirtyi ETSI:lle vuoden 2018

alkupuolella. Suomea ETSI:ssä edustaa Viestintävirasto, joka toimii kansallisena standardisoimiselimenä ETSI:n toimialaan liittyvissä standardeissa ja vastaa sille kuuluvista standardisoimistehtävistä. Viestintäviraston ja ETSI:n välinen yhteistyösopimus antaa Viestintävirastolle oikeuden tehdä ja julkaista maksutta suomenkieliset käännökset saavutettavuuteen liittyvistä eurooppalaisista standardeista.

Valvontaviranomaisen vastaisi käytännössä käännösten laatimisesta ja oikeellisuudesta Viestintäviraston antaman mandaatin mukaisesti. Standardin tai niiden osien sekä niissä viitattujen ohjeiden julkaisu tapahtuisi osoitteessa www.saavutettavuusvaatimukset.fi. Saavutettavuuden standardisointiin liittyvä sisällöllinen osaaminen kuuluisi valvontaviranomaisen tehtäviin, joka myös edustaisi Suomea Viestintäviraston antamalla mandaatilla ETSI:n kokouksissa, joissa saavutettavuusstandardia käsiteltäisiin. Standardiasioihin liittyvästä edustamisesta ei kuitenkaan säädettäisi laissa, vaan se jäisi viranomaisten väliseksi yhteistyöjärjestelyksi.

Standardin tai sen osien kääntämistä ei voida antaa yksityisen tehtäväksi ilman lain nimenomaisia säännöksiä, koska sitovaan sääntelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet pitää olla jokaisen saatavilla Suomen kansalliskielillä ja sitovaan sääntelyyn sekä siinä käytettyyn kieleen liittyy julkisen vallan käyttöä muun muassa käännöstekstin muodostamisessa ja siihen liittyvässä tulkinnassa. Tällaisen tehtävän hoitaminen on julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa 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 epätydyttävä standardien kaltaisten pakottavien normien rajattua saatavilla oloa. Ehdotetun säännöksen perusteella standardien tai niiden osien kääntäminen suomen ja ruotsin kielelle ja niiden saatavuudesta huolehtiminen on valvontaviranomaisen ja Viestintäviraston vastuulla. Siten velvoittavaan standardointiin liittyvät tehtävät ovat viranomaisten hoidettavina ja sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna. Laissa olisi erikseen vielä yksilöity verkkotunnus, josta saavutettavuusvaatimukset osoittavien standardien tietosäällöt olisivat jokaisen saatavilla kansalliskielillä.

Lainvalmistelussa on arvioitu, että valvontaviranomaisen mahdollisuudet hoitaa tehtäviään sekä osallistua tosiasialliseen saavutettavuussääntelyn kehittämiseen edellyttää valvontaviranomaisen osallistumista saavutettavuusohjeistuksen laatimiseen, joka tapahtuu World Wide Web -konsortiossa. Tästä syystä laissa olisi mainittu myös valvontaviranomaisen tehtävästä osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun, joka voisi liittyä myös standardointityöhön.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten noudattamista siten kuin saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla annettavassa komission täytäntöönpanosäädöksessä säädetään. Saavutettavuusdirektiivin 8 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. Momentin 3 kohdan perusteella valvontaviranomainen voisi tehdä komission määrittelemän aikataulun mukaista valvontaa sekä oma-aloitteista valvontaa ja siihen liittyviä tarkastuksia esimerkiksi kanteluasian käsittelyn jälkeen, jos palveluntarjoaja ei olisi ryhtynyt

hallinnollisesta ohjauksesta huolimatta toimiin 3 luvussa säädettyjen vaatimusten ja velvollisuuksien noudattamiseksi.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi kuulla säännöllisesti eri sidosryhmiä saavutettavuusvaatimusten täyttämistä. 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 luetaan 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 5 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi raportoida valvonnan tuloksista Euroopan komissiolle saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädettyllä tavalla. Saavutettavuusdirektiivin 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 tämän artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen raportointijärjestelyjen perusteella. Raportissa on annettava myös tiedot 9 artiklassa säädetyn täytäntöönpanomenettelyn käytöstä. Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 6 kohdan mukaan kaikkien raporttien sisältö, jossa ei tarvitse luella 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 täyttäminen sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien toteutuminen. Valvontaviranomainen voisi 12 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn valvonta- ja tarkastustehtävän perusteella määrätä palveluntarjoajan saattamaan määräajassa digitaalinen palvelu vastaamaan 3 luvussa tarkoitettuja vaatimuksia. Valvontaviranomaisen tulisi ensisijaisesti pyrkiä ohjauksellaan siihen, että palveluntarjoajat toteuttavat digitaalisissa palveluissa saavutettavuusvaatimuksia, mutta olennaiset puutteet digitaalisissa palveluissa valvontaviranomainen voisi velvoittaa saattamaan määräyksessä yksilöidyn osin vastaamaan saavutettavuusvaatimuksia määräajassa. Lain 3 luvussa on myös vaatimus saavutettavuusselosteen laatimisesta. Siten valvontaviranomainen voisi myös valvonta- ja tarkastustehtävän perusteella määrätä palveluntarjoajan laatimaan saavutettavuusselosteen, jos valvontaviranomainen havaitsee saavutettavuusselosteen puuttuvan tai olevan puutteellinen digitaalisissa palveluissa. Lisäksi valvontaviranomaisella olisi oikeus määrätä palveluntarjoajan antamaan 11 §:n 2 momentin perusteella tehdyn saavutettavuusselvityspyynnön perusteella palvelun käyttäjälle digitaalisen palvelun sisällön tiedot saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muulla palvelun käyttäjän tarpeiden kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla. Tällaisissa tapauksissa valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen ainoastaan silloin, kun olisi selvää, että palveluntarjoaja ei muuten tulisi antamaan tietoja saavutettavassa muodossa tai muuten palvelunkäyttäjän tarpeiden kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla 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 täyttämiseksi. Käytännössä rajausta koskisi Oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian digitaalisia palveluja. 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. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuudet tosin ulottuvat perustuslain 109 §:ssä säädetyllä tavalla julkisia tehtäviä hoitaviin. Tilanne on sama oikeuskanslerin osalta. Tästä syystä osa tässä laissa säädettyistä palveluntarjoajista ei kuulu oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvontaan, jos ne eivät hoida julkista tehtävää.

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 ja selvitykset saavutettavuusvaatimusten noudattamisesta. Valvontaviranomainen voisi määrätä tiedot toimitettavaksi määräajassa ja tietyssä muodossa. Tiedonsaantioikeus liittyy 11 §:n 1 momentissa säädetyn saavutettavuuskantelun käsittelyyn sekä 12 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn valvonta- ja tarkastustehtävän hoitamiseen. Säännös olisi välttämätön, jotta valvontaviranomainen voisi käsitellä kantelut ja hoitaa valvonta- ja tarkastustehtävät tehokkaasti. Tiedonsaantioikeus olisi vain välttämättömiin tietoihin, jotka kuvaavat palveluntarjoajan saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja varmistamista digitaalisessa palvelussa. Tällaisia tietoihin 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 noudattamista lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Palveluntarjoajan tiloissa tehtävä tarkastus voidaan toteuttaa vain välttämättömistä syistä ja se koskisi vain digitaalisen palvelun sisällön tarkastamista. Palveluntarjoajan olisi annettava pyynnöstä maksutta valvontaviranomaiselle käyttöoikeudet sellaisiin digitaalisiin palveluihin tai niiden osiin, jotka eivät 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 noudattaminen. Tästä syystä palveluntarjoajan olisi järjestettävä valvontaviranomaiselle mahdollisuus maksutta ja tarvittaessa palveluntarjoajan tiloissa tarkastuksen suorittamiseen, joka kohdistuu digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten noudattamiseen. Tarkastusoikeus palveluntarjoajan tiloissa olisi viimesijainen keino valvonnan toteuttamiseksi ja käytettävissä vain, kun se on välttämätöntä. 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 viittauksia 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 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).

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. Asiantuntijan käyttö ei vaikuta tai rajoita viranomaisen itsenäisen toimivallan käyttöä. Säännösehdoituksessa tarkoitetuilla asiantuntijoilla ei ole itsenäistä asemaa viraston päätöksentekomenettelyssä eikä asiantuntijan tarkastusraportti sido miltään osin viranomaisen toimivallan käyttöä, vaan sääntelyssä on kyse yksinomaan viraston toimintaa avustavan ja täydentävän ulkopuolisen asiantuntijuuden hyödyntämisestä. Joissakin tilanteissa perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tällainen toiminta olisi julkinen hallintotehtävä (PeVL 4/2012 vp ja PeVL 2/2002 vp). Tästä huolimatta lakiin ehdotetaan säädettäväksi tarkastustehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi, koska tarkastustehtävää tehdään itsenäisesti, vaikka se tapahtuu avustavana ja valvontaviranomaisen alaisuudessa. 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, asiointilakia, kielilakia, saamen kielilakia (1086/2003), julkisuuslakia 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). 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 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on asianmukainen ja tehokas täytäntöönpanomenettely, 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 määräämisessä 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 hallintolaissa säädettyjen menettelysäännösten mukaisesti valvontaviranomaisen 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuusselvityspyynnön johdosta antamaan päätökseen, joka koskee tietosisältöjen saantia saavutettavassa muodossa tai vaihtoehtoisella tavalla sekä tilanteista, joissa valvontaviranomainen olisi antanut lain 12 §:n 3 momentin nojalla määräyksen. Lain 11 §:n 2 momentin saavutettavuusselvityspyynnön johdosta

tehtävä päätös voisi sisältää myös 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräyksen. Oikaisua saisi vaatia sekä palvelunkäyttäjä että palveluntarjoaja valitusviranomaisen tekemään päätökseen.

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 säädetään. Hallinto-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 oikeusturvatekkeet. 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 asiankäsittelyssä asianosaisen oikeusturvan. Joka tapauksessa asianosaisella on mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se antaa siihen valitusluvan.

5 luku Voimaantulo

16 §. Voimaantulo. Pykälässä lain voimaantulo on jätetty avoimeksi, mutta sen olisi tarkoitus tulla 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.

17 §. Siirtymäsäännökset. Saavutettavuusdirektiivi sisältää eri perusteilla olevia siirtymäsäännöksiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen. Tästä syystä lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännökset, jotka vastaisivat direktiivissä olevia siirtymäsäännöksiä saavutettavuussääntelyn 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;
- 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. Siirtymäsäännösten 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. Lain 17 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen säännöstä sovellettaisiin sellaisiin verkkosivustoihin, jotka ovat kokonaisuudessaan täysin uusia. Siten ennen lain voimaantuloa käytössä olleisiin verkkosivustoihin sovellettaisiin momentin toisen virkkeen säännöstä siten, että lain 3 luvun säännöksiä sovellettaisiin tällöin 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien, vaikka digitaalisen palvelun tietosisältöä päivitetäisiinkin lain voimaantulon jälkeen. Lain siirtymäsäännökset koskevat koko verkkosivustoa eikä niiden osia.

Koska lain 3 lukua sovelletaan vaiheittain digitaalisiin palveluihin, myös valvontaviranomaisen tehtävät ja niihin liittyvät toimivaltuudet määräytyvät siirtymäsäännösten perusteella. Siirtymäsäännöksiin ei kuitenkaan esitetä valvontaviranomaisen tehtäviin liittyvää siirtymäsäännöstä, 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 siirtymäsäännöksessä 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.

Siirtymäsäännökset pitäisivät sisällään myös toimisto-ohjelmistoilla tuotettavien tiedostoihin liittyvän siirtymäajan, joka vastaa saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan a alakohdan siirtymäsäännöstä. 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. Di-

rektiivin 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. Siirtymäsäännös tarkoittaisi sitä, että saavutettavuusvaatimukset koskevat tällaisia tiedostoja, jos niitä sisältyy digitaalisiin palveluihin, joihin sovelletaan saavutettavuusvaatimuksia. Vaikka tiedostomuotoja koskee saavutettavuusvaatimukset jo 23 päivän syyskuuta 2018 jälkeen julkaisuun 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 päivää syyskuuta 2018 julkaistu toimisto-ohjelmistojen tiedostoja, ei niihin sovelleta lain saavutettavuussäännöksiä, vaikka muuten digitaalista palvelua koskisi saavutettavuusvaatimukset. Siten ennen 23 päivää syyskuuta 2018 julkaistuja tiedostoja 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* siirtymäsäännöksen mukaan lakia sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen 3 §:n 1 *momentin* 5 ja 6 kohdissa säädettyihin digitaalisiin palveluihin. Säännös koskisi niitä finanssialan ja erityisalojen julkisten yritysten digitaalisia palveluja, jotka eivät muuten ole tulleet lain soveltamisalan piiriin muun siirtymäsäännöksen perusteella. Esimerkiksi vakuutusyhtiöiden julkisia hallintotehtäviä koskeviin digitaalisiin palveluihin sekä tunnistuspalveluihin lakia sovellettaisiin lain 17 §:n 1 *momentin* perusteella. Puolestaan mobiilisovelluksina tarjottaviin tunnistuspalveluihin lakia alettaisiin soveltaa saavutettavuusdirektiivin siirtymäsäännökseen perustuen lain 17 §:n 2 *momentin* perusteella vasta 23 päivästä kesäkuuta 2021 alkaen.

Lain 17 §:n 6 *momentissa* olisi siirtymäsäännös, jonka mukaan lain 2 luvun säännöksiä alettaisiin soveltaa kuuden kuukauden kuluttua lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on jättää viranomaisille aikaa varmistaa, että digitaaliset palvelut täyttävät laissa säädetyt vaatimukset ja että asiointiprosessit mahdollistavat asiointiin digitaalisia palveluja ja muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä. Lain 2 luvussa tarkennetaan niitä vaatimuksia, joita on esitetty aiemmin yleisluonteisesti asiointilaissa sekä erilaisissa informaatio-ohjauksen tarkoituksessa julkaistuissa suosituksissa, ohjeissa ja laatukriteereissä. Tästä syystä ehdotettua siirtymäaikaa voidaan pitää riittävänä ja tarpeellisena.

1.2 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

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, mutta uudistettujen, säännösten kumoamista tai muuttamista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista.

Kumottavaksi ehdotetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 lukuun sisältyvä 6 §. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi 5 §:n sisältö siten, että se sisältäisi ainoastaan informatiivisen viittauksen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavaan lakiin. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain 4 ja 5 § kattaisivat nykyiseen hallinnon toimintaympäristöön 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 nykyisen hallinnon toimintaympäristön vaatimuksia ja siten säännös siirrettäisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain 4 §:n 2 momenttiin siten, että 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 käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla.

2 Voimaantulo

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 ja siten asioida viranomaisen ja eräiden muiden toimijoiden kanssa sähköisesti. 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 tarkoitetun 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. Kokonaisuudessaan ehdotettava laki ja yhdenvertaisuuslaki muodostavat kokonaisuuden, jolla erityisryhmien mahdollisuudet asioidensa hoitoon itsenäisesti paranevat.

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 itsehal-

linnon 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. Nämä saavutettavuuteen ja digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet edistävät osaltaan perustuslaissa turvattujen yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutumista asianmukaisina viranomaisen palveluina. Saavutettavuuteen liittyviä velvollisuuksia on aiemmin annettu suosituksina, jotka ovat kuvanneet osaltaan asianmukaisten digitaalisten palvelujen järjestämistä. Tässä suhteessa nyt velvoittavammaksi ja tarkemmaksi ehdotettavat saavutettavuusvaatimukset eivät ole täysin uusia kunnille, vaan ne ovat jo pääosin sisältyneet yleisluonteiseen vaatimukseen asianmukaisesta palvelujen järjestämisestä. Viranomaisia koskevat 2 luvun säännökset puolestaan ovat velvoittaneet jo pääosin aiemminkin kuntia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain perusteella. Ehdotettava uusi sääntely tarkentaa jo aiemmin sähköisen asioinnin järjestämistä koskevia vaatimuksia. 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 artiklan 2 kohtaan. 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 lakisääteiset tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Ehdotettavan lain velvollisuudet aiheuttavat siirtymävaiheessa 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 muutos- 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. Verkkosivustoihin kohdistuvat saavutettavuussuosituksiset eivät ole myöskään uusia, vaan ensimmäiset suositukset on annettu jo 1990-luvun lopulla. Suositusten perussisältö ei ole muuttunut olennaisesti myöhemmissä päivityksissä. Kuntien on pitänyt viranomaisorganisaatioina ottaa huomioon erilaiset digitaalisten palvelujen käyttäjät osana perustuslaissa säädettyjen yhdenvertaisuutta ja hyvän hallinnon takeita koskevien perusoikeuksien toteuttamista. Näiden vaatimusten tarkentuminen ja sitova sääntely eivät sinällään ole täysin uusia velvollisuuksia kunnille.

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 asiaansa koskeva asiakirja ja muut viestit 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 säädettyjä 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 säädettyin rajoituksin yliopiston omat, eivätkä valtion yleiset, hallintoviranomaiset (HE 7/2009, s. 89 ja PeVL 11/2009 vp). Saavutettavuusvaatimuksia koskevat velvollisuudet eivät liity yliopistojen sisäisen hallinnon järjestämiseen. 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 ennakko- tai arvioon perusteella poiketa saavutettavuusvaatimuksista, jos niiden toteuttaminen katsottaisiin aiheuttavan kohtuuttoman rasitteen. 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 perustuslain 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 kannanotoon (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 laajennetta-

vaksi 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. 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 palveluista ja asiointimahdollisuuksista. 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 käyttäjäröhmän 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 asiaansa koskeva päätös tai muut viranomaisen lähettämät sähköiset asiakirjat tai viestit, jotka toimitetaan digitaalisen palvelun, mutta ei sähköpostin, kautta. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös hallintolaissa säädetty palveluperiaate ja palvelujen asianmukaisuusvaatimus. Saavutettavuussääntely korostaa jatkossa sitä, että hyvän hallinnon takeisiin kuuluu viranomaisille velvollisuus tuottaa asioinnin 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 käyttäjä ei tunnisteta tarpeettomasti, mutta toisaalta pääsyä salassa pidettäviin tietoihin halutaan rajoittaa sähköisillä tunnistusmenetelmillä, joita voidaan pitää riittävän turallisina.

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 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 palveluvollisuutta 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 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 merkittävä julkisen vallan käyttöön liittyvä julkinen hallintotehtävä 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 tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunakin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 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 täytyä 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 tarkoittaisi 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, vaikka viranomaisen tekeekin tarkastusten perusteella ratkaisunsa itsenäisesti. Lakiin ehdotetaan edellä esitetyistä syistä säädettäväksi viittaussäännökset virkavastuun toteuttamisen kannalta välttämättömiin lakeihin tai niiden säännöksiin. Sen sijaan lakiin ei oteta viittaussäännöksiä hallinnon yleislakeihin, vaan hallintolakeja, asiantuntijalakeja, kielilakeja, saamen kielilakeja, julkisuuslakeja 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 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. Mahdollisuutta antaa saavutettavuusarviointiin liittyviä tehtäviä yksityisen hoidettavaksi voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska valvontaviranomaisella ei ole jatkuvaa tarvetta digitaalisten palvelujen arviointiin ja toisaalta arviointi 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 ja ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä. 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 pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävissä tiloissa, koska sitä ei ole arvioitu tarpeelliseksi tai välttämättömäksi tarkastuksen luonteen vuoksi. Jos palveluntarjoajan digitaalisen palvelun tekniset järjestelyt olisivat tällaisissa tiloissa, palveluntarjoajan tulisi järjestää valvontamahdollisuus siten, että valvontaviranomainen voi hoitaa valvontatehtävän muutoin tehokkaasti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotirauhan piiriin tehtävät tarkastukset olisivat hyväksyttäviä tietyn tyyppisten rikosten selvittämisessä (ks. esimerkiksi PeVL 6/2010 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä 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 pysyväisluonteeseen 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 pysyväisluonteeseen 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 tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä 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. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri puolestaan valvovat alaisuudessaan toimivien virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta, joten käytännössä lakiehdotuksessa koskeva rajausta kohdistuisi samalla Oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian digitaalisten palvelujen valvontaan. Myös eräisiin muihin toimijoihin, kuten hallintotuomioistuimet ja eduskunnan virastot, kohdistuvaa valvontaa voitaisiin arvioida riippumattomuusnäkökulmista. Kuitenkin asetelma näiden toimijoiden osalta on toinen, koska perustuslaissa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin virka-asema ja siihen liittyvät laillisuusvalvontatehtävät perustuvat suoraan perustuslain säännöksiin ja tällä perusteella ne hoitavat vastaavaa valvontaa toimivaltuuksiensa puitteissa kuin valvontaviranomainen ja voivat myös kohdistaa laillisuusvalvontaansa valvontaviranomaiseen sen hoitamien tehtävien lainmukaisuuden arvioimiseksi. Toisaalta aiemmin erilaisia valvontatehtäviä on säädetty valtion viranomaisille useassa laissa, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ilman valvontatehtävän rajaamista organisatorisesti. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/1998 vp) säädettyssä henkilötietolaissa on säädetty tietosuojavaltuutetulle valvontatehtävästä ja siihen liittyen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta eikä sitä ole rajoitettu esimerkiksi eduskunnan virastojen tai tuomioistuinten osalta. Niin ikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp) säädettyssä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa on säädetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi valvoa hankintalain noudattamista. Laissa ei ole mitään organisatorisia rajoituksia siitä, mihin hankintayksiköihin Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kohdistaa valvontaansa. Muualla lainsäädännössä tai sen valmistelussa ei ole noussut ongelmaksi säätää valtion viranomaiselle sellaisia valvontatehtäviä, jotka voivat kohdistua myös hallintotuomioistuinten toimintaan, joka ei liity suoraan lainkäyttöön tai eduskunnan virastojen toimintaan.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää säännökset saavutettavuuskantelusta ja saavutettavuusselvityspyynnöstä. Asiat, jotka koskevat yleisesti palveluntarjoajalle säädettyjen velvolluuksien toteuttamista käsiteltäisiin kanteluasioina, jolloin kantelun vireillepanneella ei olisi oikeutta valittaa valvontaviranomaisen kanteluasian ratkaisusta. Kanteluasiaan voi liittyä välittömiä oikeudellisia vaikutuksia palveluntarjoajalle, jos valvontaviranomainen antaa hallinnollista ohjausta saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi. Kanteluasioiden käsittelyssä noudatetaan hallintokantelun perusteella annettavan hallinnollisen ohjauksen keinoja. Jos palveluntarjoaja ei hallinnollisesta ohjauksesta huolimatta toteuta saavutettavuusvaatimuksia digitaaliseen palveluun, voi valvontaviranomainen tehdä oma-aloitteisesti tarkastuksen digitaaliseen palveluun saavutettavuusvaatimusten täyttymisen todentamiseksi sekä tarvittaessa määrätä tarkastuksen perusteella saavutettavuusvaatimukset toteutettavaksi. Palvelun käyttäjän oikeuksiin sen sijaan vaikuttavat tilanteet, joissa käyttäjällä on oikeus saada digitaalisen palvelun tietosisällöstä tietoja tai muuten käyttää tai saada palvelua vaihtoehtoisella tavalla. Näissä tilanteissa asia käsitellään saavutettavuusselvityspyynnönä, 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 aiheutonta

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 säädetään. Hallinto-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 tietosisältöjen antamista. Itse tiedonsaantioikeuksia koskeva oikeussuoja perustuu muuhun lainsäädäntöön, jossa oikeussuojan toteuttamisesta on säädetty erikseen. 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 riittävyys että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiarühmissä 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 täyttyessä 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 ja ne olisi pidettävä jokaisen saatavilla. Tästä huolehtiminen olisi säädetty valvontaviranomaisen vastuulle 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa ja 12 §:n 2 momentin 2 kohdassa. Sääntelyllä varmistetaan, että perustuslaissa säädetty oikeus kansalliskielten käyttöön turvataan ja valvontaviranomaisen velvollisuutena on huolehtia kielellisten oikeuksien toteuttamisesta.

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 täytäntöönpanosäädöksinä noudattaen menettelytapaa, joka on säädetty saavutettavuusdirektiivin 10 artiklassa.

Hallituksen käsityksen mukaan edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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, tietoturvalisua sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja.

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

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *verkkosivustolla* verkkotunnuksella yksilöitäviä digitaalisia tekstisisältöjä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia tietosisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla;

2) *mobiilisovelluksella* sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty yleisön käyttöön käytettäväksi älypuhelinien tai tablettitietokoneiden kaltaisilla mobiililaitteilla;

3) *digitaalisella palvelulla* verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia;

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, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös ortodoksiseen kirkkoon sekä sen seurakuntiin, yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettuihin yliopistoihin, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin sekä muuhun toimijaan siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää;

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; tai

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 yritystä, säätiötä, yhdistystä ja muuta yhteisöä, jonka digitaalisiin palveluihin sovelletaan tämän lain säännöksiä;

8) *yhdenmukaistetulla standardilla* eurooppalaista standardia, joka on vahvistettu Euroopan komission esittämän pyynnön perusteella unionin yhdenmukaistamislainsäädännön soveltamiseksi;

9) *aikasidonnaisella medially* ääntä, videokuvaa tai näiden yhdistelmää, johon voi sisältyä vuorovaikutusta.

3 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan:

1) viranomaisen digitaalisiin palveluihin;

2) julkisoikeudellisen laitoksen digitaalisiin palveluihin;

3) yrityksen, säätiön, yhdistyksen ja muun yhteisön digitaalisiin palveluihin, joiden kehittämisen tai käytön rahoittamiseen osallistuu tässä laissa tarkoitettu viranomainen vähintään puolella kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista;

4) vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 12 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkittyjen tunnistuspalvelun tarjoajien tunnistuspalveluihin sekä hallinnon sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetun verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun kautta käytettäviin digitaalisten palvelujen osiin, joilla voidaan hoitaa maksutoimeksiantoja;

5) vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:n 4 momentissa tarkoitettujen julkisten yritysten sekä 5 §:n 5 momentissa tarkoitettujen viranomaisen myöntämien erityis- tai yksinoikeuksien nojalla toimivien yksiköiden digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alan palvelua yleisölle;

6) 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 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten, vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhdistysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota palvelua yleisölle.

Tämän lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ja muihin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Tämän lain 2 lukua ei sovelleta poliisitutkinnan ja esitutkinnan toimittamiseen. Viranomaisissa noudatettaviin menettelyihin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Lain soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon digitaalsiin palveluihin säädetään erikseen.

Tätä lakia ei sovelleta:

1) työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin;

2) varhaiskasvatustilain (36/1973) mukaisessa varhaiskasvatuksessa sekä perusopetuslain (628/1998), lukiolain (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017), vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998), yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisessa opetuksessa, kun verkkosivusto tai mobiilisovellus tuotetaan varhaiskasvatuksen tai opetuksen yhteydessä ja sen käyttö tapahtuu rajatussa ryhmässä määräaikaaisesti;

3) julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajien digitaalsiin palveluihin;

4) palveluntarjoajan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa esitettävään suoraan aikasidonnaiseen mediaan, jota ei tallenneta säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa;

5) verkkokarttoihin ja karttapalveluihin; jos kuitenkin palveluntarjoajan digitaalisessa palvelussa oleva kartta on tarkoitettu navigointikäyttöön, sen olennainen käyttäjää opastava tietosisältö on kuitenkin tarjottava vaihtoehtoisella tavalla saavutettavuusvaatimukset täyttävässä digitaalisessa muodossa;

6) sellaisiin palveluntarjoajan digitaalisessa palvelussa oleviin sisältöihin, jotka eivät ole palveluntarjoajan itsensä tuottamia, rahoittamia tai valvomia;

7) kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida muuttaa saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon.

2 luku

Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

4 §

Digitaalisten palvelujen suunnittelu ja ylläpito

Viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvallisuus, tietosuojat, löydettävyyt ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa.

Viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkot on ajoitettava ajankohtaan, jolloin niiden käyttö on vähäistä. Käyttökatkoista on tiedotettava sopivalla tavalla ennalta yleisölle. 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 3 §:ssä tarkoitettujen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa.

5 §

Digitaalisten palvelujen tarjoaminen

Viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa.

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

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

6 §

Palvelun käyttäjän sähköinen tunnistaminen

Viranomainen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi.

Jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustelusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.

3 luku

Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

7 §

Saavutettavuusvaatimukset ja niiden täyttäminen

Palveluntarjoajan on varmistettava digitaalisten palvelujensa sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Saavutettavuusvaatimukset määritellään Euroopan unionin virallisessa lehdessä Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa, jotka koskevat yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia.

Valvontaviranomaisen on pidettävä jokaisen saatavilla verkkosivustollaan osoitteessa www.saavutettavuusvaatimukset.fi 1 momentissa tarkoitettujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien sekä niissä viitattujen ohjeiden suomen- ja ruotsinkieliset viralliset käännökset.

Digitaalisten palvelujen tietosisältöjen on täytettävä saavutettavuusvaatimukset, kun tietosisältö on palvelun käyttäjien saatavilla. Kuitenkin jos aikasidonnainen media julkaistaan yleisölle tarkoitettussa digitaalisessa palvelussa, palveluntarjoajan tulee tehdä valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun mediatallenne on julkaistu ensimmäisen kerran tai se on julkaistu uudelleen.

Palveluntarjoajan on otettava huomioon 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 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 ihmisten tarpeet käyttää kyseistä digitaalista palvelua sekä palveluntarjoajan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus.

9 §

Saavutettavuusseloste

Palveluntarjoajan on ylläpidettävä saavutettavuusselostetta, jonka on sisällettävä ainakin:

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 -selvityspyynnön.

Saavutettavuusseloste on ylläpidettävä siinä muodossa kuin saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksessä erikseen säädetään. Valvontaviranomaisen on pidettävä täytäntöönpanosäädöksen mukaista saavutettavuusselosteen mallia yleisesti saatavilla verkkosivustollaan osoitteessa www.saavutettavuusvaatimukset.fi.

Palveluntarjoajan on pidettävä saavutettavuusseloste helposti saatavilla verkkosivustollaan saavutettavassa muodossa. Mobiilisovelluksia koskevan saavutettavuusselosteen on oltava saavutettavassa muodossa ja se on asetettava saataville mobiilisovellusta tarjoavan palveluntarjoajan verkkosivustolle 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 poikkeamista 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 perustellusta syystä yksittäistapauksessa saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muuten vaihtoehtoisella palvelun käyttäjän kannalta saavutettavalla tavalla. Pyyntö digitaalisen palvelun sisällön saamiseksi saavutettavassa muodossa on tehtävä palveluntarjoajalle saavutettavuusselosteessa ilme-

nevän sähköisen yhteystiedon välityksellä tai muuhun julkaistuun vaihtoehtoiseen yhteystietoon. Oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta sekä tiedonsaantiin liittyvästä menettelystä säädetään erikseen.

Palveluntarjoajan on lähetettävä palautteen vastaanottamisesta lähettäjälle sähköinen vastaanottokuittaus, josta ilmenee palautteen vastaanottoaika. Palveluntarjoajan on vastattava 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. Lisääjasta on ilmoitettava pyynnön tehneelle palvelun käyttäjälle.

Jos palveluntarjoaja ei anna 2 momentissa tarkoitetun pyynnön perusteella digitaalisen palvelun sisällöstä tietoja saavutettavassa muodossa, sen on laadittava tästä pyynnön tehneelle palvelun käyttäjälle kirjallinen perusteltu todistus.

4 luku

Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

11 §

Saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö

Jokaisella on oikeus tehdä saavutettavuuskantelu valvontaviranomaiselle palveluntarjoajasta, joka ei ole noudattanut 3 luvussa säädettyjä vaatimuksia ja velvollisuuksia. Saavutettavuuskantelun käsittelyyn sovelletaan hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädettyjä hallintokantelua koskevia säännöksiä.

Palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuusselvityspyyntönsä valvontaviranomaiselle, jos:

- 1) palveluntarjoaja on antanut tai jättänyt antamatta 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun todistuksen tai
- 2) palveluntarjoaja ei ole vastannut 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun digitaalisen palvelun sisältöä koskevaan pyyntöön mainitun pykälän 3 momentissa säädetyllä tavalla tai säädetyssä ajassa.

12 §

Valvontaviranomainen, sen tehtävät ja toimivalta

Tämän lain mukaisena valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka valvoo 3 luvussa säädettyjen velvollisuuksien ja vaatimusten noudattamista.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on:

- 1) antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa 3 luvussa säädettyjen vaatimusten, velvollisuuksien ja oikeuksien toteuttamisesta;
- 2) osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun ja huolehtia yhteistyössä Viestintäviraston kanssa digitaalisia palveluja koskevien velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien ja niissä viitattujen ohjeiden kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle;
- 3) valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten noudattamista siten kuin saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksessä säädetään;
- 4) kuulla säännöllisesti eri sidosryhmiä saavutettavuusvaatimusten täyttämistä;

5) raportoida valvonnan tuloksista Euroopan komissiolle saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädettyllä tavalla.

Valvontaviranomainen voi määrätä:

1) 2 momentin 3 kohdan mukaisia tehtäviä suorittaessaan palveluntarjoajan saattamaan kohtuullisessa määräajassa digitaalisen palvelun vastaamaan 3 luvussa säädettyjä vaatimuksia;

2) palveluntarjoajan antamaan määräajassa 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuusselvityspyynnön perusteella palvelun käyttäjälle tarvittava digitaalisen palvelun tietosisältö saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muulla palvelun käyttäjän kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla.

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

13 §

Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada välttämättömät tiedot ja selvitykset saavutettavuusvaatimusten noudattamisesta kanteluasian käsittelemiseksi tai valvonta- ja tarkastustehtävän suorittamiseksi. Valvontaviranomainen voi määrätä tiedot toimitettavaksi määräajassa ja tietyssä muodossa.

Jos valvonnan toteuttamiseksi on välttämätöntä, valvontaviranomaisella on oikeus määrätä tarkastus suoritettavaksi palveluntarjoajan tiloissa digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten noudattamisen selvittämiseksi lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Palveluntarjoajan on annettava pyynnöstä valvontaviranomaiselle välttämättömät käyttöoikeudet tarkastuksen ulottamiseksi sellaisiin tämän lain soveltamisalan piiriin kuuluviin digitaalisiin palveluihin, joiden käyttöä on rajoitettu tietoverkossa.

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 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun saavutettavuusvaatimusten noudattamista koskevan määräyksen sekä 13 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamisen tehosteeksi. Uhkasakosta säädetään uhkasakolaissa (1113/1990).

15 §

Muutoksenhaku

Valvontaviranomaisen 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuusselvityspyynnön johdosta tekemään päätökseen ja 12 §:n 3 momentin nojalla antamaan määräykseen saa vaatia oikeaisua siten kuin hallintolaissa säädetään.

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

5 luku

Voimaantulo

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

17 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 3 lukua sovelletaan 23 päivästä syyskuuta 2019 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu lain voimaantulon jälkeen, ja 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 päivää 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 1 päivästä tammikuuta 2021 alkaen 3 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuihin digitaalisiin palveluihin.

Tämän lain 2 lukua sovelletaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun laki on tullut voimaan.

2.

Laki

sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 6 § sekä
muutetaan 5 § seuraavasti:

5 §

Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen

Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä ja saatavuuden turvaamisesta säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 6 § sekä
muutetaan 5 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen

Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen

Viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määritellyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. 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.

Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä ja saatavuuden turvaamisesta säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Viranomainen voi tarjota 1 momentissa tarkoitetut palvelut myös tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti.

Viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvasuus asiointissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa.

(kumotaan)

6 §

Viranomaisen saavutettavuuden turvaaminen

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

Vastaavuustaulukko

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 mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimukset
3 § Lain soveltamisala	1 artikla: Kohde ja soveltamisala 2 artikla: Vähimmäistason yhdenmukaistaminen 3 artikla: Määritelmät 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisovellusten 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 ja niiden täyttäminen	4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisovellusten 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 mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimukset
9 § Saavutettavuusseloste	7 artikla: Lisätoimenpiteet 6 artikla: Saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskeva oletama
10 § Saavutettavuuspalaute	7 artikla: Lisätoimenpiteet Johdanto-osan 46 kohta

HE 60/2018 vp

11 § Saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö	9 artikla: Täytäntöönpanomenettely 5 artikla: Kohtuuton rasite 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisovellusten 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 mobiilisovellusten 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