

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta (saavutettavuusdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta (saavutettavuusdirektiivi) (U 25/2014 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 2/2016 vp — U 25/2014 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Olli-Pekka Rissanen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Markus Rahkola, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Minna Polvinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Merja Heikkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Elisa Kettunen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Kuuloliitto ry
- Kuurojen Liitto ry
- Näkövammaisten liitto ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 19/2014 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivin tavoitteena on julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen määrittelemällä yhdenmukaistetut vaatimukset verkkosisällön saavutettavuudelle.

Direktiivissä esitetään säädettäväksi teknisistä säännöksistä, joita vasten julkisen sektorin elinten ja muiden direktiivin soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden tietyntaisten verkkosivustojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta arvioidaan. Tekniset saavutettavuuskriteerit perustuvat World Wide Web Consortiumin (W3C) julkaisemien verkkosisällön saavutettavuusohjeiden version 2.0 (WCAG 2.0) AA-tason vaatimuksiin.

Coreperin 18.12.2015 hyväksymässä neuvottelumandaatissa direktiiviä sovellettaisiin pääsääntöisesti kaikkiin julkisen hallinnon verkkosivustoihin, mutta tietyt, erikseen nimetyt verkkosivut jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle. Parlamentti on ensimmäisessä trilogissa 26.1. esittänyt soveltamisalaan laajennuksia (mm. mobiilisovellukset ja eräät yksityisen sektorin toimijat). Pj teki 11.2.2016 täsmennyksiä 26.1. tehtyyn esitykseen ja hakee päivitettyä mandaattia COREPERiltä 26.2. Soveltamisala on edelleen tulkinnanvarainen.

Valtioneuvoston kanta

Ehdotuksen tavoitteet tukevat Suomessa käynnissä olevaa julkisten palveluiden käyttäjälähtöistä digitalisointia ja Suomi pitää esitetyn direktiivin tavoitteita kannatettavina. Esteettömät ja saavutettavat verkkopalvelut ovat digitalisoituneen yhteiskunnan toteuttamisen peruseräitä, joilla varmistetaan kansalaisten yhdenvertainen mahdollisuus toimia digitaalisessa yhteiskunnassa. Esteettömät verkkopalvelut helpottavat yleisesti palveluiden käytön laajentamista poistamalla käytön esteitä, alentamalla käyttöönottokynnystä ja vähentämällä käyttöopastuksen tarvetta. Esteettömät ja saavutettavat verkkopalvelut ovat keskeisessä asemassa julkisen hallinnon digitalisoinnille asetettujen tuottavuustavoitteiden saavuttamisessa.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa on sovittu, että hallituskauden aikana ei anneta kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita tällä vaalikaudella. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia vähennetään yhdellä miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Toisaalta pääministeri Sipilän hallitusohjelman yksi tavoite on käyttäjälähtöiset ja digitaaliset julkiset palvelut. Direktiiviehdotus tukee tätä tavoitetta. Direktiivin toimeenpanosta seuraa julkiselle sektorille jonkin verran uusia velvoitteita. Niistä koituvia kustannuksia voidaan minimoida, kun esteettömyys huomioidaan jo palveluiden suunnittelussa.

Esteettömien verkkopalveluiden toteuttaminen tulee todennäköisesti säästämään julkisen sektorin menoja pitkällä aikavälillä digitaalisten palveluiden käytön laajamittaisen hyödyntämisen mahdollistuessa.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2016 vp

Verkkopalveluiden saavutettavuuden ja esteettömyyden edistäminen on tärkeää. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 15 § asettaa viranomaisille, koulutuksen järjestäjille, työnantajille sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajille velvoitteen tehdä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa ja saada yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita. Suomessa julkisen sektorin ja yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävät toimijat ovat vapaaehtoisesti pyrkineet edistämään verkkopalveluiden saavutettavuutta, mutta direktiivissä esitettyjä vaatimuksia täyttäviä palveluita on vielä hyvin vähän.

Suomen kantana neuvotteluissa on edelleen saada direktiivin toimeenpanolle riittävän pitkä siirtymäaika, joka mahdollistaa tavoitteiden saavuttamisen verkkopalveluiden teknisten elinkaarien mukaisissa järjestelmäuudistuksissa. Näin voidaan mahdollistaa digitaalisten palveluiden esteettömyyden toteutus palveluiden teknisen elinkaaren kannalta järkevässä vaiheessa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Direktiivistä kunnille tulevat uudet velvoitteet ovat Suomen kannalta ongelmallisia, jos siirtymäaika on lyhyt.

Soveltamisalaan kuuluvien julkisten toimijoiden määritelmän suhteen Suomi voi olla joustava, mutta Suomi kannattaa kuitenkin mahdollisimman selkeätä soveltamisalaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää tärkeänä direktiivin tavoitetta julkisen sektorin verkkosivujen saavutettavuutta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä määrittelemällä yhdenmukaistetut vaatimukset verkkosisällön saavutettavuudelle. Varsinainen tavoite, saavutettavat ja esteettömät verkkopalvelut, on luonteeltaan perustavanlaatuinen vaatimus nykyajan yhteiskunnassa. Saavutettavissa olevat ja esteettömät verkkopalvelut edistävät yleisesti palveluiden entistä laajempaa käyttöä poistamalla käytön esteitä, alentamalla käyttökynnystä ja vähentämällä käyttöpastuksen tarvetta. Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaan viitaten, että käsiteltävänä olevan ehdotetun saavutettavuusdirektiivin tavoitteet tukevat osaltaan kansallisesti pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitteita julkisten palvelujen käyttäjälähtöisestä digitalisoinnista.

Alkuperäisessä komission ehdotuksessa julkisen sektorin elinten verkkosivujen saavutettavuudesta direktiivin soveltamisala on koskenut 12 julkisen hallinnon verkkopalvelua. Esimerkiksi yleisten kirjastojen aineistoluettelot ja hakutyökalut ovat jo alun perin sisältyneet direktiiviehdotukseen. Nyttemmin soveltamisala on laajentunut koskemaan kaikkia julkisen sektorin verkkosivustoja ja sisältötyyppejä lukuun ottamatta erikseen mainittujen organisaatioiden sivustoja ja nimettyjä sisältötyyppejä. Kysymys direktiivin soveltamisalasta on käytettävissä olevan tiedon perusteella edelleen osin avoimena, ja neuvotteluasiakirjoissa soveltamisalaa koskevat muotoilut ovat ainakin paikoin tulkinnanvaraisia. Tilanne lienee tällä hetkellä se, että koulut ja päiväkodit jäsivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kuitenkin siten, että korkea-asteen koulutukseen tai yliopistoon ilmoittautuminen sekä opiskelijoille suunnatut sisällöt kuuluisivat direktiivin piiriin. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty asiantuntijakuulemisessa muun muassa siihen, että koulujen, oppilaitosten ja varhaiskasvatukseen liittyvien sähköisten palveluiden edistäminen on

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2016 vp

tärkeää eikä niiden mahdollinen jääminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle estä saavutettavuuden edistämistä omin, jäsenmaan kansallisin, toimin.

Valiokunta tähdentää, että säädettävällä direktiivillä edistetään myös vammaisten ja ikääntyvien henkilöiden sähköisten palvelujen saatavuutta. Edistämällä esteettömyyttä vahvistetaan etenkin vammaisten, mutta myös ikääntyvien perus- ja ihmisoikeuksia sekä yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia. Mainitut ihmisryhmät ovat usein erityisen riippuvaisia julkisista palveluista, ja ne käyttävät myös niitä paljon. Tällaisia vammaisten ja ikääntyneiden keskeisesti tarvitsemia palveluja ovat muun muassa direktiivin soveltamisalaan sisältyvät sosiaalietuudet, terveydenhuollon palvelut ja potilaiden verkkopalvelut. Valiokunta arvioi, että direktiivin implementointi tulee edistämään myös YK:n vammaissopimuksen toimeenpanoa. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen ja valiokunnan saaman tiedon perusteella ratifioimassa sen kuluvin kevään aikana. Direktiivin kansallinen toimeenpano edellyttää erillisen verkkosivujen esteettömyyslainsäädännön säätämistä. Tässä yhteydessä on kuitenkin aiheellista todeta, että voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) asettaa viranomaisille, koulutuksen järjestäjille, työnantajille sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoajille velvoitteen tehdä asianmukaiset kussakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa ja saada yleisesti tarjolla olevia palveluja.

Euroopan parlamentin puolelta on esitetty soveltamisalaan entisestään laajennuksia muun muassa ottamalla mobiilisovellukset ja jotkin yksityisen sektorin toimijat direktiivin piiriin. Tietävästi nykyisessä neuvottelutilanteessa ei olla yksityisen sektorin toimintoja sisällyttämässä direktiiviin. Tältä osin hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ainakin Suomessa osan palveluista voi tuottaa ja järjestää sekä julkinen että yksityinen taho. On tietyllä tavalla ongelmallista, että toisen toimijan verkkosivuja koskee saavutettavuus ja esteettömyysvaatimus, mutta toisen ei. Mobiilisovellusten osalta valiokunnan käsityksen mukaan neuvottelutilanne on avoin sen suhteen, sisällytetäänkö ne direktiiviin ja missä laajuudessa sekä miten määriteltynä. Joka tapauksessa mobiililaitteiden avulla hyödynnetään faktisesti verkkopalveluja yhä enenevässä määrin.

Valiokunnan saaman tiedon mukaisesti samanaikaisesti on meneillään direktiivin European Accessibility Act (EAA) -valmistelu. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa vain sen seikan, että eri direktiivien rajapinnat on syytä pitää päällekkäisyyksien välttämiseksi mahdollisimman selkeinä. Ilmeisesti nyt käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus sisältää täydentäviä elementtejä suhteessa EEA:n soveltamisalaan.

Valtioneuvoston kannassa todetun mukaisesti hallitusohjelman mukaan kunnille ei voida asettaa uusia velvoitteita meneillään olevalla hallituskaudella. Myös kuntien tehtäviä on tarkoitus karsia ja kunnille aiheutuvia kustannuksia vähentää. Toisaalta hallitusohjelman tavoitteisiin kuuluvat kuitenkin, kuten edellä on todettu, myös käyttäjälähtöiset digitaaliset palvelut, mitä tavoitetta säädettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tukee.

Asiantuntijakuulemisissa valiokunnan huomiota on kiinnitetty direktiivin aiheuttamiin kustannus-, resurssi- ja osaamisvaatimuksiin. Syntyviin lisäkustannuksiin kuuluvat myös direktiivin edellyttämän seurannan, auditoinnin ja raportoinnin aiheuttamat menot. Kokonaiskustannuksia ei ole kyetty vielä kattavasti arvioimaan, mutta ne tulevat joka tapauksessa olemaan julkiselle sektorille huomattavat, koska valtaosa nykyisistä verkkopalveluista ei täytä direktiivin vaatimuk-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2016 vp

sia. Tämän vuoksi tarvitaan siirtymäaikaa direktiivin toimeenpanolle. Riittävän pitkän siirtymän puitteissa kustannukset voidaan sisällyttää verkkopalveluiden elinkaareissa tapahtuviin järjestelmäkustannuksiin, jolloin direktiivin taloudellisia vaikutuksia voidaan hallita rationaalisesti ja ottaa huomioon myös yhteiskunnan kohtuullinen kantokyky kullakin toimialalla eri tehtävien ja rahoitusmahdollisuuksien puitteissa. Direktiiviehdotukseen sisältyy kohtuuttoman taakan käsite, mutta sen sisällöllinen määrittely on tietävästi vielä kesken. Tietyissä tilanteissa tulisi harkita sähköisiä palveluja korvaavia muita palveluja. Valiokunta pitää etenkin tässä taloudellisessa tilanteessa perusteltuna uudistustoimenpiteiden jaksottamista verkkosivustojen teknisten järjestelmien elinkaarien murrosvaiheisiin. Esteettömyydestä aiheutuvia suuria kustannuksia voidaan hillitä, jos esteettömyys huomioidaan jo palveluiden suunnitteluvaiheessa. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että esteettömät verkkopalvelut tuottavat itse asiassa pitkän aikavälin säästöjä digitaalisten palveluiden käytön laajamittaisen hyödyntämisen mahdollistuessa.

Direktiivin toimeenpano tulee vaikuttamaan Suomen lainsäädäntöön ainakin sen johdosta, ettei maassamme ole verkkosivujen esteettömyyttä sääntelevää direktiiviä vastaavaa lainsäädäntöä. Kuten U-jatkokirjelmästä ilmenee, Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä maakunnassa sijaitsevien kuntien hallintoa koskevissa asioissa, minkä vuoksi direktiivin implementointi ja vaikutukset tulevat koskemaan myös Ahvenanmaan maakuntaa. Näin ollen Ahvenanmaan maakunnan näkökohdat tulisi siirtymäaikaa määriteltäessä ottaa huomioon.

Direktiiviehdotusta koskevat neuvottelut ovat kesken. Ehdotus sisältää useita tulkinnanvaraisia ja avoimia kysymyksiä. Myös edellä esitettyihin yksityiskohtiin saattaa tulla muutoksia. Valiokunta edellyttää, että sitä informoidaan asianmukaisesti neuvottelujen etenemisestä. Tarvittaessa valiokunta antaa asiassa uuden lausunnon. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta kuitenkin, että alkuperäiseen direktiiviehdotukseen tehdyt muutokset ovat merkittäviä ja ne vaikuttavat huomattavasti aiempaa laajemmin julkisen hallinnon verkkosivustojen kustannusten lisäksi niiden toteutukseen. Lopputuloksen valiokunta arvioi olevan olennaisesti alkuperäistä ehdotusta parempi. Direktiivin toimeenpano tulee edistämään kansalaisten yhdenvertaisuutta digitaalisten palvelujen hyödyntämisessä. Esteettömät verkkosivut tulevat hyödyttämään kaikkia verkkosivujen käyttäjiä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 7.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2016 vp

jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto