

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2014 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 13 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta (saavutettavuusdirektiivi) (U 25/2014 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintova-

liokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- neuvotteleva virkamies Mikael Vakkari, valtiovarainministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivin tavoitteena on julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen määrittelemällä yhdenmukaistetut vaatimukset verkkosisällön saavutettavuudelle. Ehdotuksessa säädetään teknisistä säännöksistä, joiden avulla jäsenvaltioiden on tehtävä julkisen sektorin elinten tietynlaisten verkkosivustojen sisällöstä saavutettavaa.

Komission mukaan uuden direktiiviehdotuksen tarkoituksena on lähentää julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiivillä on tarkoitus tukea jäsenvaltioita niiden pyrkiessä noudatta-

maan verkkosisällön saavutettavuutta koskevia kansallisia sitoumuksiaan ja niitä julkisen sektorin elinten verkkosivustoja koskevia sitoumuksiaan, jotka liittyvät vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen. Lisäksi direktiivillä pyritään tukemaan Euroopan tasolla monia poliittisia aloitteita, kuten Euroopan vammaisstrategia 2010—2020 (tieto- ja viestintätekniikan esteettömyys), Euroopan sähköisen hallinnon toimitasuunnitelma 2011—2015 (osallistavat ja esteettömät sähköiset viranomaispalvelut) ja Euroopan digitaalistrategia (julkisen sektorin elinten verkkosivustot ovat täysin saavutettavia vuoteen 2015 mennessä).

Direktiiviehdotuksella pyritään myös edistämään verkkosivustojen kehittämiseen liittyvää liiketoimintaa ja saavutettavuutta koskevia

markkinoita sekä markkinoiden kasvua Euroopan Unionin alueella. Komission mukaan verkkosisällön saavutettavuutta koskevien markkinoiden arvoksi Euroopassa arvioidaan noin kaksi miljardia euroa ja markkinat voisivat kasvaa merkittävästi, koska vaatimusten noudattamisesta arvioitujen julkiset menot voisivat itsessään muodostaa turvatut ja suurehkot markkinat verkkosivustojen kehittäjille.

Verkkosivustojen saavutettavuuden vaatimusten noudattamisesta viranomaisille aiheutuvat kustannukset on arvioitu direktiiviehdotuksen valmisteluvaiheessa. Komission arvion mukaan saatavat hyödyt ovat suuremmat kuin aiheutuvat kustannukset. Direktiiviehdotuksen mukaan markkinoita koskevan arvioinnin taustalla vaikuttaa myös se, että kansalliset viranomaiset ja liike-elämän toimijat ovat epävarmoja siitä, mitä verkkosisällön saavutettavuusvaatimuksia mahdollisissa rajat ylittävissä palveluissa olisi noudatettava ja mikä olisi asianmukaisin toimintakehys verkkosisällön saavutettavuudelle. Julkista sektoria koskevien kansallisten toimien yhdenmukaistamista EU:n tasolla ehdotetaan välttämättömänä edellytyksenä verkkosisällön saavutettavuutta koskevien markkinoiden pirstaleisuuden ja niillä vallitsevan luotamuspuolan lopettamiselle.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala on rajattu koskemaan ainoastaan verkkosivustoihin perustuvia julkisen sektorin elinten verkkopalveluja. Lueteltuihin verkkosivustolajeihin kuuluvat sellaiset julkisen sektorin elinten tarjoamat tiedot ja palvelut, jotka ovat välttämättömiä, jotta kansalaiset voivat osallistua taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan ja jotta EU:n kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan.

Muilla osin ehdotuksen pääasiallisen sisällön osalta viitataan U-kirjelmään.

Valtioneuvoston kanta

1. Yleistä

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina, mutta suhtautuu varauksin direktiiviehdotuksen sisäl-

töön erityisesti standardoinnin ja raportoinnin sekä toimeenpanon kustannusvaikutusten osalta.

Direktiiviehdotuksen tavoiteltavat vaikutukset ovat kannatettavia ja linjassa hallitusohjelman kanssa mutta sen toteuttamismahdollisuudet esitetyssä aikataulussa ovat vähäiset, koska kyse on merkittävästä ja kokonaisvaltaisesta julkisen hallinnon verkkosivustouudistuksesta.

2. Raportointi

Valtioneuvosto pitää direktiivin vaikuttavuuden seurantaa tärkeänä. Raportointimenettely ei kuitenkaan saisi aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Vuosittainen seuranta- ja raportointivelvoite edellyttäisi viranomaisten verkkosivustojen kattavaa kartoitusta, seurantaprosessien kehittämistä ja jatkuva seuranta, sekä kansallista seurantaa toteuttavan viranomaisen nimeämistä ja resursointia.

Raportoinnin vastuita, perusteita ja raportoitujen tietojen käyttöä ei ole selvennetty, eikä direktiiviehdotuksessa käy ilmi, mitä tietoja verkkosivustoista tulee kerätä ja raportoida. Raportoitujen tietojen käyttöä ja säilytystä jatkossa ei ole kuvattu.

3. Kansalliset kustannukset

Direktiivin kansalliset kustannusvaikutukset oletetaan huomattaviksi ja niiden tarkempi arviointi edellyttäisi kattavaa selvitystä viranomaisten verkkosivustojen nykyisestä saavutettavuustasosta sekä kustannus-hyötyarviota suhteessa tavoiteltavaan saavutettavuustasoon (WCAG 2.0 AA).

Saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen ja jatkuva seuranta aiheuttanevat huomattavia kustannuksia erityisesti verkkosivuja hallinnoiville viranomaisille. Direktiivin toimeenpanon tuottamille kustannussäästöille ei ole esitetty perusteita. Yhden jäsenvaltion kohdalla (UK) esitettyjä 8 prosentin säästöjä ei voitane pitää suoraan verrannollisina muiden jäsenvaltioiden mahdollisiin kustannussäästöihin ilman tarkempaa arviota direktiivin vaikutuksen alaisista verkkosivustoista, koska kansallinen tilanne ja verkkosi-

vustojen tuotantokustannukset vaihtelevat huomattavasti.

4. Delegoidut säädökset

Ehdotukseen sisältyy komissiolle siirrettävä valta antaa delegoituja säädöksiä ja määritellä tarvittaessa tarkemmin yhdenmukaistetut vaatimukset, joita tarvitaan asianomaisten verkkosivustojen saavutettavuuden varmistamiseksi.

Komission mukaan delegoidut säädökset toisivat jäsenvaltioille uuden teknisen kriteeristön yhdenmukaistamaan julkishallinnon verkkopalveluita saavutettavuuden osalta mutta saavutettavuuden yksityiskohdista säädettäisiin komission toimesta. On kyseenalaista, onko kansallisen päätösvallan siirtäminen tarkoituksenmukaista näiden yksityiskohtien osalta vai pystytäisiinkö riittävän saavutettavuuden toteutukseen ja valvontaan vaikuttamaan tehokkaammin kansallisella tasolla noudattamalla tiukemmin nykyisiä suosituksia ja lisäämällä resursointia.

Lisäksi tulee tarkastella, onko tarkoituksenmukaista siirtää delegoitua päätöksentekoa komissiolle, mikäli päätöksenteon kohteena olevan standardin sisältöä ja vaikutuksia ei tunneta etkäteen.

5. Aikataulu

Direktiivin noudattamisen edellyttämien kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten mää-

räysten on tultava voimaan viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2014 (10. artikla). Ehdotettu direktiivi on esitetty täytäntöön pantavaksi 31 päivä joulukuuta 2015 mennessä. Valtioneuvoston alustava arvio on, että esitetty aikataulu tulee aiheuttamaan merkittäviä haasteita erityisesti verkkosivustojen saavutettavuusvaatimusten toteutuksen ja kattavan valvontamekanismin osalta.

6. Standardointi

Direktiiviehdotuksen pyrkimys saavutettavuuden standardointiin on kannatettava mutta nykyinen kansainvälinen saavutettavuutta määrittelevä standardi voitaneen katsoa riittäväksi saavutettavuuskriteeristöksi, joten varsinainen tarve toteuttaa erillinen eurooppalainen standardi on kyseenlainen.

Yhdenmukaiseksi saavutettavuuskriteeristöksi suositetaan otettavaksi ehdotuksen teknisenä perusteena oleva WCAG 2.0 vastaava kansainvälinen ISO/IEC 40500:2012 standardi.

Mikäli nykyinen komission toimeksiannon mukainen standardiehdotus katsotaan tarpeelliseksi direktiivin perustaksi, tulisi direktiivin valmisteluprosessia jatkaa vasta eurooppalaisen standardin ratifioinnin jälkeen, jotta saadaan selkeä kuva, mihin teknisiin vaatimuksiin ja valvontamekanismeihin direktiivin toimeenpanossa tullaan sitoutumaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotuksella pyritään edistämään julkisen sektorin verkkosivustojen saavutettavuutta ja yhdenmukaisuutta. Tarkoitus on parantaa kaikkien käyttäjien mahdollisuuksia verkkosivujen hyödyntämiseen. U-kirjelmän mukaan tämä on erityisen tärkeää toimintarajoitteisten, kuten vammaisten henkilöiden, osalta. Direktiiviehdotuksessa mainittuihin verkkosivustolajeihin kuuluvat sellaiset julkisen sektorin elinten tarjoamat tiedot ja palvelut, jotka ovat välttämättömiä, jotta kansalaiset voivat osallistua talou-

delliseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan ja jotta EU:n kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan. Valiokunta pitää tärkeänä hallinnon avoimuutta ja kansalaisten oikeuksien toteutumista koko unionin puitteissa. Valiokunta arvioi kansallisesti viranomaisten verkkosivujen olevan varsin hyvin saavutettavissa ja pääosin informatiivisia.

Valiokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Kuitenkin artiklojen epämääräisyys, saavutettavuuskriteeristö ja raskas raportointivelvoite edellyttävät jatkotarkastelua. Lisäksi ehdotuksen taloudellis-

ten vaikutusten oletetaan olevan huomattavan suuret, koska valtaosa nykyisistä verkkosivustoista ei täytä direktiivin vaatimuksia.

Direktiiviehdotusta on käsitelty Euroopan parlamentissa helmi-maaliskuussa 2014. Nykyinen puheenjohtajavaltio on ilmoittanut pyrkivänsä vauhdittamaan direktiiviehdotuksen käsittelyä. Toistaiseksi asian käsittely ei ole vielä edennyt nykyisellä puheenjohtajakaudella. Va-

liokunnalle esitetyn asiantuntija-arvion mukaan direktiivin toteutuminen ehdotetussa muodossa on epätodennäköistä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Tapani Mäkinen /kok
Mika Raatikainen /ps
Osmo Soininvaara /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.