

JulkICT Rahkola Markus(VM), Heiskanen
 Jesse (VM)

16.09.2021

Asia

Suomen EU-ennakkovaikuttaminen – Saavutettavuusdirektiivin uudelleenarviointi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annetun direktiivin 2016/2102 (myöhemmin ”saavutettavuusdirektiivi”) tarkoituksena on pyrkiä vähentämään esteitä, jotta verkkosivuilla ja mobiilisovelluksissa esitettävät tiedot ovat kaikille samalla tavalla saatavilla ja jotta kaikki voivat hyötyä erilaisista digitaalisista palveluista. Direktiivi on tullut voimaan 26.10.2016 ja se on tullut saattaa osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 23.9.2018.

Direktiivin 13 artiklan mukaan komissio tarkastelee direktiivin täytäntöönpanoa uudelleen viimeistään 23.6.2022. 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. Uudelleentarkastelun tulokset on julkistettava saavutettavassa muodossa.

Komission on käynnistänyt edellä mainitun uudelleenarviointia koskevan julkisen kuulemisen 19.7.2021. Kuuleminen on avoinna 25.10.2021 asti. Tässä perusmuistiossa esitellään saavutettavuusdirektiivin uudelleenarviointiin liittyviä huomioita ja näkemyksiä direktiivin kehittämiseksi. Uudelleenarviointiin liittyvän ensimmäinen arviointikierroksen tulokset tulee raportoida komissiolle viimeistään 23.12.2021. Ensimmäinen arviointijakso verkkosivustojen sisältöjen osalta on 1.1.2020-22.12.2021 ja mobiilisovellusten 23.6.2021-22.12.2021. Suomen osalta arvioinnista ja raportoinnista komissiolle vastaa Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Suomen kanta

Suomi pitää saavutettavuusdirektiivin uudelleenarviointia tärkeänä ja perusteltuna ottaen huomioon digitaalisten palvelujen voimakkaan kehityksen ja merkityksen yhteiskunnan erilaisten palvelujen tarjoamisen kanavana. Ennen saavutettavuusdirektiiviä Suomessa ei ollut yhtenäistä sääntelyä verkkosivustojen, mobiilisovellusten ja sähköisten

asiointipalvelujen saavutettavuudesta, vaan sääntely oli hajautunut eri säädöksiin ja oli tasoltaan yleisluonteista. Saavutettavuusdirektiivin implementoinut laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) toi vuonna 2019 julkiselle hallinnolle selkeän velvoitteen edistää saavutettavuutta ja toteuttaa verkkosivustoja, mobiilisovelluksia ja niissä esitettäviä sisältöjä saavuttavuusvaatimukset täyttävällä tavalla. Kansallisesti sääntelyn tavoitteena on muun muassa ollut digitaalisten palveluiden laadun parantaminen, digitaalisten palveluiden käytön lisääminen erityisesti julkisella sektorilla sekä viranomaisten digitaalisten palvelujen kehittämisen ja tarjoamisen edistäminen.

Suomi pitää tärkeänä sen varmistamista, että direktiivin tavoitteet saavutetaan tehokkaasti nyt ja tulevaisuudessa saavutettavuuteen liittyvien teknologioiden kehittyessä. Tällaisia teknologioita ovat esimerkiksi erilaiset tekoälyyn ja koneoppimiseen tai lisättyyn todellisuuteen perustuvat tai niitä hyödyntävät digitaaliset palvelut. Tekninen kehitys on tärkeää huomioida kattavasti direktiivin uudelleenarvioinnissa ja jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua kiinnittää huomiota myös verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällön kognitiiviseen saavutettavuuteen. Suomi nostaa kuitenkin esiin sen, että mahdollisuudet tekniikan kehittymisen hyödyntämiseen eivät ole Suomen kaltaisilla pienillä kielialueilla samanlaiset kuin suurilla kielialueilla. Pieniä kielialueita varten ei saada yhtä nopeasti kehitettyä esimerkiksi automaattista kirjoitustulkkauksta, koska niillä ei ole tällaisten sovellusten kehitystyön pohjaksi valmiiksi kerättyä yhtä laajoja kielikorpuksia kuin suuremmilla kielialueilla. Suomen kaltaisten pienten kielialueiden eriarvoinen asema vaikuttaa eri jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin toteuttaa saavutettavuusvaatimukset teknologian kehittyessä.

Suomi katsoo, että saavutettavuussääntelyn tulee olla perusteltua ja muodostaa selkeä kokonaisuus. Samanaikaisesti on käynnissä nk. esteettömyysdirektiivin 2019/882 kansallinen implementointi. Eri aloitteiden välisen suhteen tulisi muodostaa selvä ja yhtenäinen kokonaisuus. Tämä on erityisen tärkeää nopeasti kehittyviä digitaalisia palveluja koskevassa sääntelyssä, sillä digitaaliset palveluketjut sisältävät usein yksityisen ja julkisen sektorin palvelutuottajia.

Suomi pitää hyvänä, että saavutettavuusdirektiivissä säädellään lähtökohtaisesti kaikkea soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden verkkosivustoilla tai mobiilisovelluksissa julkaisemaa sisältöä. Suomi pitää lisäksi tarpeellisenä, että saavutettavuusdirektiivin uudelleenarvioinnissa tarkastellaan saavutettavuusdirektiivin suhdetta pääsääntöisesti yksityistä sektoria koskevaan esteettömyysdirektiiviin ja näistä muodostetaan yhtenäinen kokonaisuus, joka palvelee kuluttajien ja yritysten etuja selvärajaisena ja yhdenmukaisena sääntelykehikkona. Tässä yhteydessä voisi olla perusteltua pyrkiä myös EU:n laajuisesti lisäämään tietämystä niin saavutettavuudesta kuin saavutettavuusdirektiiviin merkityksestä. Lisäksi saavutettavuussääntely voisi olla tarkoituksenmukaista ulottaa nykyistä laajemmin eritasoisin oppilaitoksiin yhdenvertaisten opiskelumahdollisuuksien turvaamiseksi toimintarajoitteisille henkilöille.

Suomi nostaa esiin, että saavutettavuuden toteuttaminen käytännössä aiheuttaa kustannuksia direktiivin soveltamisalan piirissä oleville toimijoille. Näitä kustannuksia voisi olla mahdollista hillitä laatimalla entistä laajemmin EU:n laajuisia standardeja saavutettavuudesta, joita saavutettavuustoimenpiteitä tekevät julkisen sektorin toimijat voisivat hyödyntää. Kustannusten ohella pätevien saavutettavuusosaajien vähäinen määrä on aiheuttanut vaikeuksia direktiivin vaatimusten toteuttamisen kannalta. Yhtenäisen saavutettavuusosaajien ja saavutettavuusauditointien sertifiointiprosessin luominen voisi

olla eräs ratkaisu tähän ongelmaan ja se voisi samalla alentaa saavutettavuuden toteuttamiseen liittyviä kustannuksia.

Suomi pitää tärkeänä, että jos direktiivin soveltamisalaa pyritään laajentamaan esimerkiksi suoriin lähetyksiin, karttoihin sekä kulttuuriperinnön kokoelmiin ja arkistoihin, tulisi soveltamisalan laajentamisen konkreettisia vaikutuksia arvioida kattavasti ennen tämän sääntelyratkaisun tekemistä. Tällöin tulisi etenkin arvioida onko toimijoille tarjolla sellaista tekniikkaa, jolla nämä saavutettavuustoimenpiteet voidaan toteuttaa kohtuullisilla ja realistisilla kustannuksilla. Esimerkiksi PDF-tiedostot ovat vakiintunut ja helppokäyttöinen tiedostoformaatti, mutta ne ovat saavutettavuuden kannalta haasteellisia. Riskinä muutoin on, että näiden palvelujen lisääminen direktiivin soveltamisalaan johtaa näiden julkaistujen sisältöjen poistamiseen tai materiaalien vähentämiseen siksi, ettei näitä voida tehdä saavutettaviksi.

Lisäksi Suomi nostaa esiin käytännön viranomaistoiminnassa ilmenneet tulkintahaasteet koskien direktiivin saavutettavuusselosteita koskevaan sääntelyä. Saavutettavuusselosteiden laadinnassa on ollut haasteena se, kuinka tarkasti ei-saavutettava sisältö tulisi yksilöidä, jotta seloste olisi hyödyllinen palvelun käyttäjälle, eikä liian raskaslukuinen. Lisäksi Suomi katsoo, että mobiilisovellusten saavutettavuusselosteiden osalta voisi olla hyvä, jos EU:n laajuisesti voitaisiin neuvotella suurimpien mobiilisovelluskauppojen kanssa mahdollisesta vakituudesta paikasta sovellusten saavutettavuusselosteille.

Suomi pitää tärkeänä, että saavutettavuusdirektiivissä ja esteettömyysdirektiivissä olevat tekniset saavutettavuusvaatimukset ja säädettävät saavutettavuuden tiedoksiantokeinot (saavutettavuusseloste ja esteettömyysdirektiivissä säädetty seloste) olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset. Yhdenmukaiset vaatimukset molemmissa direktiiveissä lisäävät saavutettavuusosaajien kysyntää ja sitä kautta myös tarjontaa. Saavutettavuusvaatimusten nykyinen tarkastusmenettely on hidas suhteessa vaatimusten taustalla olevien teknisten eritelmien kehittymisnopeuteen. Suomi pitää perusteltuna arvioida myös saavutettavuusvaatimusten määrittämistä koskevia säädöksiä. Saavutettavuusseloste ja sitä vastaava tiedoksiantotapa esteettömyysdirektiivissä helpottaisi kuluttajien mahdollisuuksia ymmärtää palvelusta riippumatta saavutettavuuden tilaa kyseisessä palvelussa ja vähentäisi myös erilaisista tiedoksiantotavoista johtuvaa hallinnollista taakkaa.

Pääasiallinen sisältö

Saavutettavuusdirektiivin tavoitteena on julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen määrittelemällä yhdenmukaistetut vaatimukset verkkosisällön saavutettavuudelle. Direktiivin avulla pyritään vähentämään esteitä, jotta verkossa esitettävät tiedot ovat kaikille samalla tavalla saatavilla ja jotta kaikki voivat hyötyä erilaisista digitaalisista palveluista. Verkkosivustojen saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että niiden sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää sivustoa ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa.

Direktiivissä säädetään niistä teknisistä säännöksistä, joita vasten julkisen sektorin elinten ja muiden direktiivin soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden tietynlaisten verkkosivustojen saavutettavuutta arvioidaan. Saavutettavuusvaatimukset määritellään yhdenmukaistetuissa standardeissa tai niiden osissa, joiden viitetiedot komissio on julkaissut *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* asetuksen (EU) N:o 1025/2012

mukaisesti. Verkkosivustojen sisällön saavutettavuudelle asetettavat minimivaatimukset tulee kuitenkin olla vähintään eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) tasoa vastaavia. Komissiolla on delegoitu toimivalta antaa säädöksiä saavutettavuusvaatimuksia koskevien yhdenmukaistettujen standardien viitetietojen muuttamiseksi ajan tasalle niin, että viitataan kyseisen standardin uudempaan versioon tai sen korvaavaan eurooppalaiseen standardiin saavutettavuusdirektiivin 11 artiklan 3 kohdassa säädettyä tarkastelumenettelyä noudattaen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Saavutettavuusdirektiivin oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklan 1 kohta (tavallinen lainsäädäntömenettely, neuvoston äänestysääntönä määräenemmistö), koska direktiivin katsotaan koskevan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja palvelujen vapaata liikkuvuutta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kyseessä on komission julkinen kuuleminen, joten asiaa ei käsitellä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Viestintäjaoston (EU19) kirjallinen menettely 10.9.2021-13.9.2021.
 Sosiaali- ja oikeusministeriön (EU25) kirjallinen menettely 10.9.2021-13.9.2021.
 Koulutus- ja tutkimusministeriön (EU30) kirjallinen menettely 10.9.2021-13.9.2021.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kansallisesti julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta säännellään digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019). Kyseisellä lailla on kansallisesti täytäntöönpantu saavutettavuusdirektiivi.

Suomessa säännellään saavutettavuudesta yleisellä tasolla myös yhdenvertaisuuslailla (1325/2014), joka velvoittaa julkista sektoria sekä yksityisiä tavaroiden ja palveluiden tuottajia toteuttamaan vammaisten tarvitsemat ns. kohtuulliset mukautukset palveluihin yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta etenkin viranomaisten toiminnassa. Laissa on säädetty erikseen viranomaisia koskevasta velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Julkisen sektorin verkkosivustojen saavutettavuus on toimenpide, jolla viranomaiset edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista viranomaistoiminnassa laajasti.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä maakunnassa sijaitsevien kuntien hallintoa koskevissa asioissa.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin uudelleenarvioinnin taloudellisia vaikutuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida. Vaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin direktiivin uudelleenarvioinnista saatujen tulosten myötä. Mahdollinen saavutettavuusvaatimusten muuttaminen ja/tai laajentaminen voi aiheuttaa direktiivin soveltamisalan piirissä oleville toimijoille mahdollisesti merkittäviäkin lyhyen aikavälin kustannuksia, jotka johtuvat verkkosivustojen ja mobiilisovellusten muuttamisesta päivittyneiden saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Tällä hetkellä nykyiset säädetyt saavutettavuuden minimivaatimukset ovat käytännössä muodostuneet maksimivaatimuksiksi. Saavutettavuuden toteuttaminen tulisi olla osa digitaalisten palvelujen kehittämisen jatkuvaa prosessia ja jatkuvia kustannuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Saavutettavuussäätelyä niin ikään sisältävän esteettömyysdirektiivin 2019/882 kansallinen implementointi on parhaillaan käynnissä.

Asiakirjat

Komission julkisen kuulemisen aineistot ja kysely: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12537-Verkko-ja-digisalto-vammaisten-saataville-EUn-saantojen-tarkistus_fi

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Markus Rahkola, puh. 029 553 0139
Erityisasiantuntija Jesse Heiskanen, puh. 029 553 0529
Neuvotteleva virkamies Maria Kekäläinen, puh. 029 553 0140

EUTORI-tunnus

EU/2012/1741, EU/2020/0102

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
