



7.10.2021

VN/493/2021

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto
Markus Rahkola, Jesse Heiskanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia E 103/2012 vp: Saavutettavuusdirektiivin uudelleenarviointi

Valtiovarainministeriö katsoo, että saavutettavuusdirektiivin uudelleentarkastelu on tärkeää ja perusteltua ottaen huomioon digitaalisten palvelujen voimakkaan kehityksen ja merkityksen yhteiskunnan erilaisten palvelujen tarjoamisen kannavana. 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 saavutettavuusvaatimukset 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.

Valtiovarainministeriön näkökulmasta on tärkeää varmistaa direktiivin tavoitteiden saavuttaminen tehokkaasti nyt ja tulevaisuudessa saavutettavuuteen liittyvien teknologioiden kehittyessä. Esimerkiksi erilaiset tekoälyyn ja koneoppimiseen tai lisättyyn todellisuuteen perustuvat tai niitä hyödyntävät digitaaliset palvelut mahdollistavat saavutettavuuden toteuttamisen uusilla tavoilla. Tekninen kehitys on tärkeää huomioida kattavasti direktiivin uudelleenarvioinnissa ja jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua kiinnittää huomiota myös verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällön kognitiiviseen saavutettavuuteen. Tämä liittyy yleisesti julkisen sektorin digitaalisten palvelujen sisällölliseen ymmärrettävyyteen ja hyvään virkakieleen sekä näiden palvelujen helppokäyttöisyyteen.

Mahdollisuudet erityisesti kieleen perustuvien tekoälytekniikoiden kehittämisen hyödyntämiseen eivät ole kuitenkaan Suomen kaltaisilla pienillä kielialueilla samanlaiset kuin suurilla kielialueilla. Pieniä kielialueita varten ei saada yhtä nopeasti kehitettyä esimerkiksi automaattista kirjoitustulkkauksta, sillä pienillä kielillä 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 erityisesti automatisoidusti saavutettavuusvaatimukset täyttäviä palveluja ja niiden sisältöjä teknologian kehittyessä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan eurooppalaisen 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. Saavutettavuusdirektiivin uudelleentarkastelussa tuleekin arvioida saavutettavuusdirektiivin suhdetta pääsääntöisesti yksityistä sektoria koskevaan esteettömyysdirektiiviin ja pyrkiä muodostamaan näistä 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.

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. Tältä osin direktiivin tarkoitus edistää ja kasvattaa saavutettavuuden sisämarkkinoita ei ole vielä laajassa mitassa toteutunut.

Direktiivin uudelleentarkastelussa mahdollisesti esiin nouseva soveltamisalan laajentaminen esimerkiksi suoriin lähetyksiin, karttoihin sekä kulttuuriperinnön kokoelmiin ja arkistoihin tulisi aiheuttamaan lisäkustannuksia. Soveltamisalan laajentamisen konkreettisia vaikutuksia tulisi arvioida kattavasti ennen tämän sääntelyratkaisun tekemistä. Tällöin tulisi etenkin arvioida onko toimijoille tarjolla sellaista tekniikkaa, jolla nämä saavutettavuustoimenpiteet voitaisiin toteuttaa kohtuullisilla ja realistisilla kustannuksilla. Riskinä muutoin on, että näiden palvelujen lisääminen direktiivin soveltamisalaan johtaa näiden julkaistujen sisältöjen poistamiseen tai materiaalien vähentämiseen siksi, ettei näitä voida tehdä saavutettaviksi.

Suomessa saavutettavuuden kansallisesta valvonnasta ja raportoinnista Euroopan komissiolle vastaa Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Käytännön viranomaistoiminnassa on ilmennyt tulkintahaasteita liittyen direktiivin saavutettavuusselosteita koskevaan sääntelyyn. Saavutettavuusselosteiden laadinnassa on ollut haasteena se, kuinka tarkasti ei-saavutettava sisältö tulisi yksilöidä, jotta seloste olisi hyödyllinen palvelun käyttäjälle, eikä liian raskaslukuinen. Sääntelyä voisi olla tarpeen tältä osin selkeyttää. Lisäksi mobiilisovellusten saavutettavuusselosteiden osalta voisi olla hyvä, jos EU:n laajuisesti voitaisiin neuvotella suurimpien mobiilisovelluskauppojen kanssa mahdollisesta vakituudesta paikasta sovellusten saavutettavuusselosteille.

Saavutettavuusdirektiivissä ja esteettömyysdirektiivissä olevien teknisten saavutettavuusvaatimusten ja säädettävien saavutettavuuden tiedoksiantokeinojen (saavutettavuusseloste ja esteettömyysdirektiivissä säädetty seloste) olisi hyvä olla mahdollisimman yhdenmukaiset. Yhdenmukaiset vaatimukset molemmissa direktiiveissä lisääisivät saavutettavuusosaajien kysyntää ja sitä kautta myös tarjontaa. Saavutettavuusvaatimusten nykyinen tarkastusmenettely on hidas suhteessa vaatimusten taustalla olevien teknisten eritelmien kehittymisnopeuteen. Siksi on perusteltua 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.