VALTIOVARAINMINISTERIÖ

09.10.2018

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen
johtava asiantuntija Olli-Pekka Rissanen

Lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 60/2018 vp laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksen tarkoitus ja tavoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Säädös olisi uusi. Uuden lain tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja parantamalla niiden saatavuutta, tietoturvallisuutta, laatua ja sisällön saavutettavuutta. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EU) 2016/2102 (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi) edellyttämä kansallinen sääntely. 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.

Saavutettavuusdirektiivin 12 (1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava saavutettavuusdirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23 päivänä syyskuuta 2018. Niiden on viipymättä ilmoitettava tästä komissiolle. Direktiivi sisältää useita siirtymäsäännöksiä ja käytännössä direktiivi ja sen nojalla annettavat komission täytäntöönpanosäädökset vaikuttavat vasta 23.9.2019, jolloin saavutettavuusvaatimukset on pitänyt toteuttaa 23.9.2018 jälkeen julkaistuihin digitaalisiin palveluihin. Vanhemmat digitaaliset palvelut on saatettava vastaamaan saavutettavuusvaatimuksia 23.9.2020 ja mobiilisovellukset 23.6.2021.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle 1. lakiehdotuksen 2 luvussa. Ehdotettavat säännökset pohjautuvat pääosin voimassa oleviin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) säännöksiin, jotka on ajantasaistettu vastaamaan nykyistä toimintaympäristöä. Uusi laki koostaisi yhteen erityisesti viranomaisia koskevat digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevat velvollisuudet. Tästä syystä hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi säännöksiä, jotka sisältyvät voimassa olevaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Lakiehdotus edistäisi viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjoamista ja niiden saatavuutta siten, että hallinnon asiakkaat voivat hoitaa asiansa jatkossa sähköisesti lähes kaikissa viranomaisasiointia edellyttävissä tilanteissa.

Ehdotettavan lain sääntelykohteena olisi digitaaliset palvelut. Laissa digitaalisella palvelulla tarkoitettaisiin verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Digitaalisen palvelun käsite kattaa siten saavutettavuusdirektiivissä tarkoitetut verkkosivustot ja mobiilisovellukset.

Saavutettavuusvaatimukset edistävät vammaisten henkilöiden ja muiden erityistä tukea tarvitsevien hallinnon asiakkaiden mahdollisuuksia asioida viranomaisten ja muiden keskeisten palveluntarjoajien kanssa sähköisesti digitaalisia palveluja käyttämällä. Saavutettavuusvaatimusten täyttäminen ei kuitenkaan takaa kaikille mahdollisuuksia asioida viranomaisen kanssa sähköisesti, vaan saavutettavuusvaatimukset määräytyvät Web Accessibility Guide-

lines 2.1 versiossa olevien vaatimusten kautta. Vaatimukset perustuvat kolmiportaiseen asteikkoon, joista komission täytäntöönpanosäädöksessä edellytettäisiin asteikon keskimmäisen AA-tason toteuttamista. Saavutettavuusvaatimukset edistäisivät erityisesti näkövammaisten, kuurojen, motorisista häiriöistä sekä luku- ja kirjoitushäiriöistä kärsivien mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisten toiminnasta digitaalisten palvelujen avulla sekä saada asiansa hoidetuksi itsenäisesti viranomaisen kanssa. Sääntelyehdotukset edistävät kaiken kaikkiaan hyvän hallinnon toteutumista ja yksilöiden yhdenvertaisuutta digitalisoituvassa yhteiskunnassamme.

Hallituksen esitys edistää myös vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen toimeenpanoa. 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 yleissopimus 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 on määräyksiä esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Sopimuksen mukaan 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.

Saavutettavuusdirektiivissä tarkoitetut saavutettavuusvaatimukset eivät ole uusia, vaan niitä on kehitetty 20 vuoden ajan. 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). Siten hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palvelun asianmukaisuusvaatimukseen ja palveluperiaatteeseen on voitu katsoa kuuluvaksi ottaa huomioon vammaisten henkilöiden oikeudet ja saavutettavuusvaatimukset, kun viranomaiset ovat julkaisseet verkkosivustoja ja niissä olevia sähköisiä asiointipalveluita. Hallintolain 7 §:n perustelujen mukaan kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset (HE 72/2002 vp).

Direktiivin valmisteluvaiheen käsittely hallintovaliokunnassa

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. Lausunnossaan 19/2014 vp valiokunta piti tärkeänä hallinnon avoimuutta ja kansalaisten oikeuksien toteutumista koko unionin puitteissa. Valiokunta arvioi kansallisesti viranomaisten verkkosivujen olevan varsin hyvin saavutettavissa ja pääosin informatiivisia. Lausunnossaan

10/2016 vp valiokunta totesi, että se 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. Valiokunta tähdensi, 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.

Soveltamisala

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettu laki sisältää sekä organisatorisia että palvelujen sisältöjä koskevia soveltamisalaa määrittäviä säännöksiä. Lakiehdotuksen 3 §:ssä olisi säädetty niistä organisaatioista, joiden digitaalisiin palveluihin lakia sovellettaisiin. Pykälän 1 momentin 1-2 kohdissa mainitut organisaatiot kuuluvat lain soveltamisalaan saavutettavuusdirektiivin perusteella. Direktiivissä julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia sekä julkisoikeudellisia laitoksia ja näiden muodostamia yhteenliittymiä. Ehdotettava laki rinnastuu hallinnon yleislakeihin. 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. Tästä syystä lakiehdotuksessa viranomaisella tarkoitettaisiin myös julkisen hallintotehtävää hoitavaa yksityistä toimijaa sekä yliopistoja ja ammattikorkeakouluja.

Lain organisatorista soveltamisalaa on laajennettu koskemaan pykälän 1 momentin 3 kohdassa myös muita julkisrahoitteisia toimijoita, jotka saavat digitaalisten palvelujen kehittämiseen tai vuotuisiin ylläpitokustannuksiin tukea yli puolet kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista. Säännös koskisi erityisesti kolmannen sektorin toimijoita, jotka saatavat digitaalisten palvelujen tarjoamiseen valtionavustuksia ja tyypillisesti tällaisten digitaalisten palvelujen kohteena on henkilöitä, joiden erityiset tarpeet palvelujen käyttämiseksi on otettava huomioon muun muassa toteuttamalla saavutettavuusvaatimukset.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 4-6 kohdassa saavutettavuusvaatimuksia koskevia säännöksiä ehdotetaan laajennettavaksi direktiivin minimisoveltamisalaan nähden kansallisesti koskemaan eräitä muita keskeisiä yhteiskunnan digitaalisia palveluja. Pykälän 4 kohdan perusteella saavutettavuusvaatimukset tulisi toteuttaa vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollistamiin tunnistuspalveluihin sekä julkisen hallinnon keskitettyjen palvelujen kautta tarjottavaan verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalveluun. Vahvan sähköisen tunnistamisen palvelut mahdollistavat useiden viranomaisten digitaalisten palvelujen käytön muun muassa hallintoasian hoitamiseksi. Tästä syystä on tärkeää, että palveluprosessin saavutettavuuden varmistamiseksi myös tunnistuspalvelut kuuluvat saavutettavuussääntelyn piiriin. Niin ikään verkkomaksamisen mahdollistavat palvelut ovat monissa viranomaisissa osa palveluprosessia, joten maksamisen mahdollistavat palvelut on myös oltava saavutettavia palveluprosessin onnistumiseksi.

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). Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan kannanottojen johdosta voidaan pitää perusteltuna, että lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita.

Lakiehdotuksen 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 toteutettaessa vaikuttaa yksittäisiin tunnistuspalveluihin tai itse kehittää tunnistuspalveluitaan vaikuttamalla tunnistuspalvelujen sisältöön, viranomaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuus on turvattava myös tunnistamispalvelujen 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.

Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 34 kohdassa kannustetaan laajentamaan direktiivin soveltamisalaa myös muihin kuin direktiivissä tarkoitettuihin julkisen sektorin elimiin. Johdanto-osan 34 kohdan mukaan jäsenvaltioita kannustetaan ulottamaan saavutettavuusdirektiivin soveltaminen 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 8–13 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin. Saavutettavuusdirektiivissä viitataan tältä osin erityisalojen hankintadirektiiviin. Direktiivissä mainitut toimijat ovat keskeisiä yhteiskunnan palvelujen tarjoajia ja joiden palvelujen käyttö on myös vammaisille henkilöille tärkeää. Tästä syystä lakiehdotuksessa ehdotetaan, että saavutettavuusvaatimuksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien julkisten yritysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin ne on tarkoitettu yleisölle. Esimerkiksi osa kunnallisista vesihuollon ja liikenteen toimijoista on organisoitu liikelaitoksiksi tai kuntayhtymiksi ja osa osakeyhtiöiksi. Tästä syystä yleisen edun mukaista tarkoitusta varten toimivat palvelujen tuottajat asetettaisiin sääntelyssä samaan kategoriaan, jolloin julkisomisteinen osakeyhtiö ei olisi eri asemassa suhteessa julkisoikeudelliseksi yhteisöksi muodostettuun palveluntuottajaan nähden.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi saavutettavuusvaatimukset koskevaksi myös pankkeja, vakuutusyhtiöitä ja muita finanssialan toimijoita. Pankit ja vakuutusyhtiöt ovat merkittäviä yhteiskunnan palvelujen tarjoajia ja niiden digitaalisten palvelujen käyttäjinä on myös vammaisia henkilöitä. Saavutettavuusvaatimusten täyttäminen mahdollistaa useille vammaisille henkilöille itsenäisen mahdollisuuden asioida näiden keskeisten palveluntarjoajien kanssa tietoverkossa. Soveltamisalan laajentamiselle on yhteiskunnalliset merkittävät perusteet, jolla lisätään vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista ja itsenäisiä mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa palveluja käytettäessä. Sääntely koskisi vakuutusyhtiöiden, pankkien ja muiden finanssialan toimijoiden digitaalisia palveluja, jotka on tarkoitettu yleisölle eli käytännössä näiden asiakkaille tai asiakkaaksi haluaville henkilöille. Vakuutusyhtiöihin lakia sovellettaisiin joka tapauksessa siltä osin kuin ne tarjoavat digitaalisissa palveluissa lakisääteisiä vakuutuksia tai mahdollistavat asioinnin lakisääteisiin vakuutuksiin liittyvissä asioissa.

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. Saavutettavuussääntelyllä 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 trilogeissa, 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 §:ä. 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 tosiasiassa pankkipalvelun sisällön saavutettavuusongelmat muodostaa esteen luottolaitoslaissa säädetyn oikeuden toteuttamiseksi siten, että asiakas voisi hoitaa itsenäisesti peruspankkipalveluihin liittyvän asiointinsa. Saavutettavuussääntelyllä edistettäisiin myös asiakkaan oikeuksia käyttää peruspankkipalveluita itsenäisesti.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti sisältää direktiiviin perustuvia soveltamisalaa koskevia rajoituksia. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 1 kohdassa todetaan, että lakia ei sovellettaisi työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Euroopan unionin komissio on kuitenkin esittänyt täytäntöönpanosäädösten valmistelun yhteydessä tulkinnan, jonka mukaan direktiiviin perustuvaa soveltamisalarajausta voitaisiin soveltaa vain intra- ja ekstranet-sivustoihin, jotka on toteutettu ennen 23.9.2019. Tämän jälkeen julkaistuihin uusiin tai kokonaan uudistettuihin myös työpaikoilla käytettäviin intra- ja ekstranet-sivustoihin sovellettaisiin saavutettavuusvaatimuksia. Tästä syystä hallituksen esityksessä ehdotettu soveltamisalan rajoitusta koskevaa 3 §:n 3 momentin 1 kohtaa on muutettava siten, että se vastaa komission ilmaisemaa

tulkintaa asiasta. Muilta osin lakiehdotuksessa ei ehdoteta rajoituksia saavutettavuusvaatimusten soveltamiseen intra- ja ekstranet-palveluihin, koska suurin osa ekstranet-palveluista on toteutettu siten, että niillä mahdollistetaan asiointi viranomaisen kanssa muun muassa sähköistä tunnistamista hyödyntämällä.

Saavutettavuussääntely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen saavutettavuusvaatimuksia ja niiden toteuttamista koskevat säännökset on sijoitettu 3 ja 4 lukuihin. Lakiehdotuksen 3 luvussa on saavutettavuusvaatimuksia koskevat yleiset säännökset sekä saavutettavuusselostetta koskevat säännökset. Näitä säännöksiä tarkennettaisiin komission antamilla täytäntöönpanosäädöksillä. Lisäksi 3 luvussa on kohtuuttoman rasitteen perusteita koskeva pykälä, joka perustuu saavutettavuusdirektiiviin. Kohtuuttoman rasitteen perusteella palveluntarjoaja voisi jättää osan saavutettavuusvaatimuksista toteuttamatta, mutta palveluntarjoajan tulisi perustella tämä poikkeaminen saavutettavuusselosteessa. Lakiehdotuksen 3 luku sisältää myös palautemekanismia koskevat säännökset, jotka niin ikään perustuvat saavutettavuusdirektiivissä säädettyyn vaatimukseen palautteen antamisen mahdollisuudesta palveluntarjoajalle saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta sekä tietojen saamisesta saavutettavassa muodossa.

Lakiehdotuksen 4 luvussa on säännökset saavutettavuuden valvonnan organisoinnista ja toteuttamisesta. Lakiehdotuksen mukaan valvontaviranomaisen toimisi Etelä-Suomen aluehallintovirasto, mutta valvonta siirtyisi Valtion lupa- ja valvontavirastoon, jos eduskunta hyväksyy uuden viraston perustamista koskevat lait. Jos uusi virasto perustetaan, muutetaan digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaa lakia erikseen vastaamaan uutta organisointia. Valvonnan järjestäminen perustuu saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan säännöksiin. Valvontaviranomainen käsittelisi myös lakiehdotuksessa 11 §:ssä säädettäväksi ehdotetut saavutettavuuskantelut ja –selvityspyynnöt. Nämä säännökset perustuvat saavutettavuusdirektiivin 9 artiklassa säädettyyn oikeussuojamekanismeja koskevaan vaatimukseen.

Digitaalisten palvelujen tarjoaminen viranomaistoiminnassa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on säädetty ensimmäisen kerran 1990-luvun lopulla. Sääntely on ollut muun muassa sähköisen asioinnin järjestämisen osalta lähes muuttumatonta. Toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut ja viranomaisten valmiudet tarjota digitaalisia palveluja ja asiointitoiminnallisuuksia on parantunut 20 vuodessa. Hallinnon sähköisen asioinnin tukipalvelut on otettu käyttöön. Ne mahdollistavat muun muassa turvallisen viestinnän viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välillä.

Lakiehdotuksen 4 § pitää sisällään perusteet viranomaisten digitaalisten palvelujen suunnittelusta. Uusi säännös pitää sisällään elementtejä, jotka sisältyvät sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n ja 6 §:n säännöksiin. Lakiehdotuksen 5 § sisältää viranomaiselle velvollisuuden tarjota digitaalisia palveluja. Pykälä sisältää elementtejä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n sisällöstä, mutta velvollisuus tarjota mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa sähköisesti on lakiehdotuksessa säädetty ehdottomampaan muotoon. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitetut palvelut on otettu käyttöön ja niiden avulla viranomainen voi toteuttaa lakiehdotuksessa esitetyt velvollisuudet ilman uusia palveluhankintoja.

Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi digitaalisen palvelun käytön rajoittamisesta väliaikaisesti. Ehdotuksen mukaan viranomainen voi rajoittaa väliaikaisesti digitaalisen palvelun käyttöä käyttäjäryhmien tai alueellisen saatavuuden perusteella, jos se on välttämätöntä palvelun kehittämiseksi tai testaamiseksi. Säännösehdotusta ei pidä tulkita siten, että väliaikaisella käyttäjäryhmiin perustuvalla rajaamiselle voitaisiin heikentää viranomaisten palvelutasoa väliaikaisesti, vaan rajoittamisen tulee olla välttämätöntä palvelun kehittämiseksi tai testaamiseksi. Tällaisessa väliaikaisessa rajoittamisessa on otettava huomioon hallintolain 7 §:ssä viranomaiselle säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Niin ikään on huomioitava, että kielelliset oikeudet toteutetaan tasapuolisesti ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla myös väliaikai-

sessa palvelun käytön rajoittamisessa. Säännös on tarkoitettu erityisesti tilanteisiin, joissa uutta digitaalista palvelua pilotoidaan erilaisille käyttäjäryhmille. Ehdotettua 5 §:n 3 momenttia on siten tulkittava samanaikaisesti muiden viranomaisten palvelujen järjestämistä koskevien säännösten kanssa.

Sähköisen asioinnin eräänä kysymyksenä on ollut viranomaisissa sen arvioiminen, milloin hallinnon asiakas pitäisi tunnistaa sähköiseen asiointipalveluun. Tästä ei ole ollut säännöksiä yleislaissa. Jotta viranomaisten sähköisen tunnistamisen vaatimukset saadaan yhtenäisiksi, sisältää lakiehdotuksen 6 § palvelun käyttäjän sähköisen tunnistamisen perusteita koskevat säännökset. Säännökset on muotoiltu mahdollistavaan tai velvoittavaan muotoon seuraavasti:

- 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 perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.

Sääntelyllä pyritään selkeyttämään sähköiseen tunnistamiseen liittyviä menettelyitä ja käytäntöjä sekä pyritään karsimaan tarpeetonta viranomaisten palvelujen käyttäjien sähköistä tunnistamista.

Lakiehdotuksen 2 luku sisältää myös säännökset muun muassa digitaalisten palvelujen tietoturvallisuuden perusteista, jolla pyritään edistämään turvallista asiointia viranomaisen kanssa sekä palvelujen saatavuutta sekä huomioimaan erilaiset palveluihin liittyvät häiriötilanteet.

Muutosehdotukset

Euroopan unionin komissio on esittänyt täytäntöönpanosäädösten valmistelun yhteydessä tulkinnan, jonka mukaan direktiiviin perustuvaa soveltamisalarajausta voidaan soveltaa vain ennen 23.9.2019 toteutettuihin ja julkaistuihin intra- ja ekstranet-sivustoihin. Tämän jälkeen julkaistuihin uusiin tai kokonaan uudistettuihin myös työpaikoilla käytettäviin intra- ja ekstranet-sivustoihin sovellettaisiin tämän lain saavutettavuusvaatimuksia. Tästä syystä hallituksen esityksessä ehdotettu soveltamisalan rajoitusta koskevaa 3 §:n 3 momentin 1 kohtaa olisi muutettava siten, että se vastaa komission ilmaisemaa tulkintaa asiasta. Tästä syystä valtiovarainministeriö ehdottaa, että lakiehdotusta muutettaisiin 3 §:n 3 momentin 1 kohdan osalta seuraavasti:

Hallituksen esitys 60/2018 vp 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 1 kohta	**Muutosehdotus**
Tätä lakia ei sovelleta: 1) työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin;	Tätä lakia ei sovelleta: 1) työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin; *Kuitenkin 23 päivä syyskuuta 2019 tai sen jälkeen kokonaan uudistettuihin viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten työpaikoilla käytettäviin intra- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin sovelletaan tämän lain 3 ja 4 lukua*;

Muutosehdotuksessa kokonaan uudistetuilla intra- ja ekstranet –verkkosivuilla ja mobiilisovelluksilla tarkoitettaisiin sellaista tilannetta, jossa intranet-verkkosivustojen julkaisujärjestel-

mä uusitaan kokonaisuudessaan tai tilanteita, joissa uusi mobiilisovellus otetaan käyttöön työpaikoilla. Työpaikkoja koskeva sääntely kohdistuu vain viranomaisiin ja julkisoikeudellisiin laitoksiin, jolloin sääntely täyttää direktiivin asettamat minimivaatimukset.

Lain voimaantulon viivästymisen vuoksi siirtymäsäännöksiin ehdotetaan sanamuotojen muuttamista siten, että ne vastaavat direktiivissä ilmaistuja seuraavasti:

Hallituksen esitys 60/2018 vp 1. lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentti	**Muutosehdotus**
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 ja 4 lukua sovelletaan 23 päivästä syyskuuta 2019 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu *23 päivä syyskuuta 2018 tai sen jälkeen*, ja 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu ennen *23 syyskuuta 2018*.

Saavutettavuusdirektiivin 12 (3) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava näitä säädöksiä 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.

Lainvalmistelussa siirtymäsäännökset kiinnitettiin lain voimaantuloon, mutta koska laki tulisi voimaan nyt 23.9.2018 jälkeen, pitäisi siirtymäajat kiinnittää direktiivissä oleviin aikoihin.