Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 751/03/2018

16.10.2018

HaV@eduskunta.fi

Eduskunnan hallintovaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 11.10.2018

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallintovaliokunnalle otsikon mukaisesta hallituksen esityksestä. Lain tarkoitus ja tavoitteet ovat hyviä. Mitä enemmän julkishallinnon palveluita siirtyy sähköiseksi, sitä tärkeämpää on, että kaikki suomalaiset pystyvät hyödyntämään palveluita iästä tai terveydentilasta huolimatta. On tärkeää pyrkiä huolehtimaan siitä, että digitaaliset palvelut ovat saatavilla, laadukkaita, saavutettavia ja että ne ovat myös tietoturvallisia.

Hallituksen esitys on paikoin vaikeasti ymmärrettävä. Lakitekstin ja sen esitöiden kieleen tulisi edelleen kiinnittää huomioita, koska saavutettavuus tarkoittaa myös ymmärrettävyyttä. Esimerkkeinä epäselvästä tekstistä ovat soveltamisalan poikkeukset, saavutettavuuteen liittyvien vaatimusten sisältö ja saavutettavuusseloste.

Hyvätkin tavoitteet maksavat. Kuntaliitto korostaa sitä, että esityksen mukaiset velvoitteet aiheuttavat tuntuvia kustannuksia ja ne tulee korvata kunnille täysimääräisesti. Lisäksi on huolehdittava siitä, että saavutettavuusohjeita ja malleja on käytettävissä heti lain tullessa voimaan.

Soveltamisalaa (3 §) syytä tarkistaa

Esityksen mukaan lakia sovelletaan muun muassa viranomaisen ja julkisoikeudellisen laitoksen digitaalisiin palveluihin (kohdat 1 ja 2). Näillä kohdilla toteutetaan direktiivin soveltamisalaa koskevat säännökset "julkisen sektorin elimistä". Kohdassa 5 direktiivin soveltamisalaa halutaan laajentaa koskemaan myös esimerkiksi vesi- ja energiahuollon alalla toimiviin julkisiin yrityksiin silloin, kun on kyse näiden yritysten yleisölle antamista digitaalisista palveluista. Laki koskisi siten muun muassa kuntien omistamia vesi- ja energiahuollon yhtiöitä. Edellä mainituilta osin soveltamisala ja laajennus ovat selkeitä ja perusteltuja. Lisäksi Kuntaliitto tukee sitä, että tunnistautumiseen (kohta 4) käytettäviin tukipalveluihin sovelletaan saavutettavuusvaatimuksia. Jos tukipalvelut eivät ole saavutettavia, eivät myöskään tunnistautumista vaativat palvelut ole kaikkien käytettävissä.

Soveltamisalaa olisi syytä tarkistaa varhaiskasvatuksen ja opetuksen osalta. Direktiivi (1 art. 5 kohta) lähtee siitä, että "Jäsenvaltiot voivat jättää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle koulujen tai päiväkotien verkkosivustot ja mobiilisovellukset lukuun ottamatta niiden sisältöä, joka liittyy olennaisiin hallinnollisiin tehtäviin verkossa". Lakiesityksessä rajataan kuitenkin (kohta 2) ulkopuolelle vain varhaiskasvatus ja opetus sellaisilla verkkosivustoilla tai mobiilisovelluksissa, jotka tuotetaan varhaiskasvatuksen tai opetuksen yhteydessä ja käyttö tapahtuu rajatussa ryhmässä määräaikaisesti. Kuntaliitto edellyttää, että Suomen lainsäädännössä käytetään direktiivin 1 artiklan 5 kohdan rajausta, tai vaihtoehtoisesti korvataan laajennuksesta aiheutuneet kustannukset kunnille ja koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti.

Soveltamisalaa on syytä tarkistaa rajauksen (kohta 4) osalta. Esityksen mukaan lakia sovellettaisiin sellaisen aikasidonnaiseen medialähetykseen, joka tallennetaan säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa. Tämä tarkoittanee sitä, että esimerkiksi taltioinnit kunnan tilaisuuksista ja vaikkapa valtuuston kokouksista tulee tekstittää. Tästä koituu merkittäviä kus-

tannuksia kunnille - tai sitten kunnat joutuvat lopettamaan tallenteiden tarjoamisen jälkikäteen katsottavaksi. Lisäksi karttoja koskeva poikkeussäännös (kohta 5) tulisi kirjoittaa selkeämmin. Kohta tarkoittanee sitä, että kartan paikkatieto täytyy tarjota saavutettavasti, jos se liittyy palvelun navigointiin ja jos karttojen olennaista tietoa ei tarjota muuten saavutettavasti.

Kunnille tulossa lisää velvoitteita ja kustannuksia

Esitetty lakimuutos tarkoittaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisäystä. Taloudellinen vaikutus kuntien ja kuntayhtymien osalta on arvioitu olevan 45-65 miljoonaa euroa. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääminen tulee ottaa huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa korottamalla valtionosuusprosenttia kustannuslisäystä vastaavalla määrällä.

Kustannuksia syntyy verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saattamisesta saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Kustannuksia aiheutuu muun muassa saavutettavuustestauksista, käyttökatkojen minimoinnista, saavutettavuuspalautteiden ja valitusten käsittelystä sekä saavutettavuusselosteista. Lisäksi kustannuksia tulee henkilöstön koulutuksesta ja konsulttipalveluiden ostamisesta. Saavutettavuutta lisäävien keinojen lisääminen jälkikäteen on vaikeaa ja kallista. Lain siirtymäsäännökset eivät mahdollista sitä, että saavutettavuuskorjaukset tehdään vasta seuraavassa verkkosivu-uudistuksessa.

Entistä selkeämmän kielen käyttäminen vaatii laajaa verkkosivujen sisällöntuottajien kouluttamista. Keskikokoisissa ja suurissa kunnissa sisällöntuottajia on paljon. Kouluttaminen vie aikaa ja maksaa. Toisaalta pienissä kunnissa sisällön tuottamiselle voi olla vaikea löytää resurssia.

Ohjeistusta tarvitaan saavutettavuusvaatimuksista

Valvontaviranomaisen tulee heti lain tullessa voimaan julkistaa saavutettavuuteen liittyviä ohjeita ja malleja sekä antaa neuvontaa. Esimerkiksi saavutettavuusselosteiden sisällöistä ja siitä, mistä kaikista palveluista erillinen seloste tehdään, tarvitaan lisätietoa. Laki edellyttää kunnollista toimeenpanoa, koska kestää pitkään, ennen kuin saavutettavuuden tarkka sisältö on kaikilla toimijoilla tiedossa. Pelkästään saavutettavuuden vaatimusten selvittäminen tuo kustannuksia kunnille.

Ehdotettavan säännöksen mukaan verkkosivustot olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ne täyttävät määritellyt verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset. Vaatimuksia ei kuitenkaan määritellä laissa eikä edes direktiivissä, vaan standardissa EN 301549 "Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset" (2015-04). Sen viitetiedot komissio julkaisee Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Eikä verkkopalvelun saavutettavuusvaatimuksia oikeastaan kerrota standardissakaan, vaan siellä viitataan World Wide Web Consortiumin (W3C) asiakirjaan Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0). Vaatimuksista on juuri tullut versio 2.1.

Näyttää siltä, että yksittäinen kunta - iso tai pieni - joutuu verkkosivuja uusiessaan noin vuoden aikana selvittämään WCAG:stä, minkälaiset verkkosivuista pitäisi saavutettavuuden näkökulmasta tehdä. Siirtymäaikaa uusien verkkosivujen osalta on 23.9.2019 asti. Yksittäinen kunta joutuu todennäköisesti käyttämään paljon resursseja varmistuakseen siitä, että uudet verkkosivut ovat vaatimusten mukaiset.

Lopuksi Kuntaliitto pitää tärkeänä, että resurssit kohdennetaan saavutettavuuden parantamiseen ja kehittämiseen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, eikä turhiin selvityksiin tai valvonnan tai uhkasakkojen korostamiseen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuula Seppo

erityisasiantuntija