EETU PIO Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
Pensionärsförbundens intresseorganisation rf

EDUSKUNTA
Hallintovaliokunta

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

12.12.2018

Viite: HE 60/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausuntonsa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palveluiden tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta. Lausuntonamme toteamme seuraavaa:

Yleistä

Kuten olemme jo lain valmisteluvaiheessa todenneet, Suomessa on lähes 1,5 miljoonaa eläkeläistä. Heistä valtaosa on vanhuuseläkeläisiä. Ikääntyneet ovat hyvin heterogeeninen joukko ihmisiä, joiden edellytykset ja mahdollisuudet käyttää sähköisiä palveluita vaihtelevat. Joukossa on heitä, jotka tulevat varmasti hyötymään saavutettavuuden lisääntymisestä. Lisäksi joukkoon kuuluu heitä, joille on tärkeää puolesta-asioinnin mahdollistaminen sähköisen valtuutuksen avulla. Osalle ikääntyneistä taas täytyy varmistaa mahdollisuudet saada palveluita muuten, kuin sähköisten kanavien kautta.

Kuten lakiesityksessä todetaan, Suomessa on asetettu jo pitkään poliittisia tavoitteita asiakaslähtöisistä sähköisistä palveluista ja hallinnon asiakkaiden tukemisesta informaatio- ja viestintäteknologian käytössä. Näiden tavoitteiden ei kuitenkaan voi sanoa täysimääräisesti toteutuneen kaikkien kansalaisten kohdalla. Julkisten palveluiden ja viranomaistehtävien hoitaminen sähköisessä muodossa on pohdittava paitsi teknisen saavutettavuuden, myös hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta. Muistutamme, että hallintolain 8§ säädetään viranomaisen neuvontavelvollisuudesta seuraavaa. "Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta." Neuvonnan järjestämistä onkin pohdittu lakiesityksessä puutteellisesti ja arvioimme sitä tässä lausunnossamme jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

EETU yhtyy lakiesityksen näkemykseen siitä, että digitalisaatio antaa uusia mahdollisuuksia viranomaisasiointiin ajasta ja paikasta huolimatta. Euroopan unionin saavutettavuusdirektiivi ja nyt valmisteltu laki luo vahvan velvoitteen viranomaisten ylläpitämien verkkosivustojen, mobiilisovellusten tai sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuuden varmistamiseen. Esteettömyyden ja saavutettavuuden edistäminen on valitettavan usein jäänyt lainsäädännössä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden ja tarpeiden jalkoihin. On syytä olla tyytyväinen siitä, että esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämiseen saatiin saavutettavuusdirektiivin myötä ulkoista painetta. Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen kiinnitetään nyt aidosti huomiota.

Kiitämme lakiesityksen arviota, jonka mukaan erityisesti niiden organisaatioiden, joiden asiointiprosessit ovat sidoksissa julkiseen hallintoon laajemmissa palvelukokonaisuuksissa, verkkosivustoihin tulisi soveltaa samoja vaatimuksia kuin julkisen sektorin organisaatioihin. Tämä on tärkeää, jotta erityisesti vammaiset ja muut erityisryhmiin kuuluvat henkilöt voisivat hoitaa asiointinsa mahdollisimman itsenäisesti ilman, että organisaatioihin sovellettavat erilaiset vaatimukset estäisivät tosiasiassa palvelujen käytön. Erityisalojen hankintadirektiivin mukaiset palvelut kuuluvat tietyntyyppisiin yhteiskunnan peruspalveluihin, joita pääosin hoitavat yksityiset toimijat, mutta edelleen osittain myös kunnalliset liikelaitokset tai kuntayhtymät. Esimerkkejä tällaisista peruspalveluista ovat mm. vesi- ja kaukolämpölaitokset sekä julkisen liikenteen toimijat, jotka huolehtivat kansalaisten perustarpeiden tyydyttämisestä.

Vaikutukset palveluiden käyttäjiin

EETU ry yhtyy lakiesityksessä esitettyihin arvioihin siitä, että uudella lailla on positiivisia vaikutuksia hallinnon asiakkaiden asemaan ja erityisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin asioida viranomaisten kanssa digitaalisia palveluja käyttämällä sekä saamaan itsenäisesti tietoa viranomaisten toiminnasta digitaalisten palvelujen avulla. Myös ikääntyneille kansalaisille saavutettavuuden parantuminen merkitsee parempia mahdollisuuksia omien asioidensa hoitamiseen ajasta ja paikasta riippumatta. Saavutettavuuden parantuminen vahvistaa kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksissa. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat suoraan aistivammoista, esimerkiksi näkövammaisten henkilöiden, mahdollisuuksiin käyttää digitaalisia palveluita ja saada asiansa hoidettua itsenäisesti.

Saavutettavuuden ulottaminen finanssialan toimijoihin

Erityiskiitoksen annamme sille, että Lain 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa ehdotetaan saavutettavuusdirektiivin nähden soveltamisalan laajentamista kansallisesti finanssialan palveluihin. Lakiesityksessä on hyvin kuvattu, kuinka 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. On todella tärkeää saada uudella saavutettavuussääntelyllä turvattua se, että pankkien palvelut ovat ylipäänsä käytettävissä kaikille ihmisryhmille yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi, riippumatta esimerkiksi henkilön asuinpaikasta tai hänen fyysisistä tai psyykkisistä kyvyistään. Samalla muistutamme kuitenkin, että kaikki kansalaiset eivät

pysty käyttämään digitaalisia pankkipalveluita. Myös heille on turvattava pankkipalveluiden ja käteisen rahan saatavuus.

Haasteena tuen ja neuvonnan järjestäminen

Lakiesityksessä tunnustetaan, että saavutettavien digitaalisten palvelujen tarjoamisen lisäksi tarvitaan palvelujen käytön tukea ja neuvontaa. Digitaalisten palvelujen käytön tukea ja neuvontaa on asiakkaiden saatavilla jo nyt.

Ongelmallisena pidämme lakiehdotuksen kirjausta siitä, että viranomaiset, joilla ei ole tarvittavia resursseja antaa palvelujen käyttöön liittyvää teknistä neuvontaa, voisivat julkaista digitaalisissa palveluissaan julkishallinnon yhteisen neuvontapalvelun Kansalaisneuvonnan yhteystiedon. Mielestämme jo valmiiksi ruuhkautunut ja puutteellisesti resursoitu kansalaisneuvonta ei pysty neuvomaan kansalaisia digitaalisten palveluiden käytön haasteissa riittävän nopeasti. Tälläkin hetkellä kansalaisneuvonta on täysin ruuhkautunut. Se ilmoittaa ja valittelee avoimesti verkkosivuillaan (www.kansalaisneuvonta.fi), että vastausaika sähköisiin palveluihin on tällä hetkellä noin viikko ja myös puhelinpalvelu ja chat ovat ruuhkautuneet.

Samalla muistutamme julkisen hallinnon yhteispalvelupisteiden roolista viranomaisten digitaalisten palveluiden ja asioinnin neuvontaresurssina. Yhteispalvelulain keskeisimpänä tarkoituksena on tukea digitalisaatiokehitystä ja sähköistä asiointia. Tavoitteena on, että yhteispalvelussa noudatetaan yhdenmukaisia menettelytapoja ja –keinoja. Viranomaisten digitaaliset palvelut ja niiden käytön neuvonta ja tuki tuodaan keskeiseksi osaksi yhteispalvelutoimintaa. Kokemustemme mukaan yhteispalvelupisteet eri puolilla Suomea toimivat hyvin erilaisilla resursseilla. Lähes 190 yhteispalvelupisteestä vain viisi (5) pistettä on muuttunut ns. asiointipisteeksi, josta on saatavana vähintään kahden eri viranomaisen palvelua. Yhteispalvelun sisällöllisen kehittymisen esteenä näyttää olevan yhteispalvelun perustuminen kuntien ja valtion viranomaisten väliseen vapaaehtoiseen sopimiseen. Em. asiointipisteillä tulisi mielestämme olla keskeinen rooli myös saavutettavien verkkopalveluiden käyttöön liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa.

EETU ry haluaa muistuttaa hallintovaliokunnan jäseniä siitä, että ikääntyneiden näkökulmasta keskeistä on tarjota tukea ja opastusta niin sähköisten palveluiden kuin laitteiden käytössä. Palveluiden käytön oppimista varten tulee luoda testiympäristöjä, joissa viranomaisasiointia voi harjoitella ilman kirjautumista, tunnustautumista tai muiden henkilökohtaisten tietojen paljastamista.

Käytettävyyden varmistaminen

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa edellytetään sitä, että digitaalisen palvelun helppokäyttöisyys tulisi varmistaa. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisen tulisi tehdä käytettävyysarviointeja tai -testejä säännöllisesti erityisesti ennen uuden digitaalisen palvelun käyttöönottoa tai tilanteissa, joissa digitaaliseen palveluun otetaan käyttöön merkittäviä uusia tai uudistettuja toimintoja. Käytettävyystesti- tai arviointi tehdään tyypillisesti samaan aikaan kuin saavutettavuusarvioinnit. Saavutettavuus liittyy digitaalisen palvelun tekniseen toimivuuteen ja sisällön ymmärrettävyyteen ja käytettävyys digitaalisen palvelun käytön loogisuuteen ja helppouteen.

Kiitämme käytettävyyden varmistamisen velvoitteen sisällyttämistä lain 4§:ään. Käytettävyys tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että sähköinen palvelu on ymmärrettävä käyttää ja helppo oppia. Edustamamme ikääntyneiden kohderyhmän näkökulmasta tämä on keskeinen saavutettavuuden lisäksi sähköisen palvelun käytön mahdollistava tekijä.

Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

Lakiehdotuksen 11§.ssä säädettäisiin saavutettavuuskantelun ja -selvityspyynnön tekemisestä. Saavutettavuuskantelun tekemiseen tulee kansalaisella olla oikeus silloin, kun on selvää, ettei palveluntarjoaja ole noudattanut saavutettavuusvaatimuksia. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta pidämme ehdottoman tärkeänä sitä, että digitaalisten palveluiden saavutettavuuden puutteiden korjaamisen laiminlyönneistä säädetään riittävät sanktiot. EETU ry kiittää lakiehdotuksen 14§ sisällytettyä kirjausta, jonka mukaan valvontaviranomaiselle annetaan mahdollisuus määrätä uhkasakko tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden tai valvontaviranomaisen antaman määräyksen tehosteeksi.

Saavutettavuusstandardit

Saavutettavuuden teknisten määritysten osalta lain 7§:ssä viitataan eurooppalaiseen standardiin EN 301 549 V1.1.2. Eurooppalaisessa standardissa viitataan verkkosivustojen saavutettavuusvaatimusten osalta World Wide Web Consortiumin (W3C) Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0) versioon. WCAG 2.0 muodostuu kolmitasoisista saavutettavuusvaatimuksista: A-taso, AA-taso ja AAA-taso. EN 301 549 V1.1.2.Kuten lakiesityksessä on kuvattu, tässä eurooppalaisessa standardissa on esitetty A- ja AA-tason vaatimukset, joten verkkosivustojen sisältöä koskevat vaatimukset tulee tällä hetkellä täyttää vähintään standardissa mainitut AA-tason edellyttävät vaatimukset direktiivin soveltamisalan mukaisesti.

Pidämme AA-tason saavutettavuutta riittävänä tasona mutta esitämme huolemme siitä, miten huolehditaan viranomaisasioinnin ja muiden sähköisten palveluiden käytön mahdollisuudet niille henkilöille, joille AA-tason saavutettavuus ei riitä – kun samaan aikaan viranomaisten fyysiset palvelupisteet vähenevät.

Pyydämme hallintovaliokuntaa vakavasti pohtimaan miten näiden kansalaisten viranomaisasioiden hoitaminen taataan digitalisoituvassa yhteiskunnassa.

Lopuksi

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa haluamme nostaa esiin erityisesti kansalaisille tiedottamisen, viestinnän ja digituen (ohjaus ja neuvonta) tarjoamisen riittävän resursoinnin. Saavutettavuuden lisääntyminen mahdollistaa digitaalisten palvelujen käytön nykyistä laajemmalle käyttäjäjoukolle. Miten tieto palveluiden paremmasta saavutettavuudesta saavuttaa ne ihmiset, jotka hyötyvät saavutettavuudesta, mutta jotka ovat tällä hetkellä joko kokonaan digitaalisten palveluiden käytön ulkopuolella tai jotka eivät ole pystyneet nykyisiä palveluita käyttämään?

Neuvonnan ohjauksen tarpeen huomioiden emme myöskään pidä tarkoituksenmukaisena Yleisradion verkkopalveluiden ja sovellusten vapauttamista lainsäädännön soveltamisalan piiristä – huolimatta siitä, että saavutettavuusdirektiivi antaa tähän kansallisesti mahdollisuuden.

Miten ja missä viestitään sähköisistä valtuutuspalveluista? Viestinnässä on lisäksi huomioitava ne, joilla ei ole mahdollisuuksia tai edellytyksiä käyttää sähköisiä palveluita ja viestittävä siitä, että heidän oikeutensa asiointiin turvataan muilla kuin sähköisillä keinoilla. Tätä viestintää ei voida toteuttaa vain sähköisillä kanavilla.

Tarve neuvontaan ja tukeen tulee lisääntymään uusien palveluiden ja käyttäjien myötä. Tuen tarjoamista on tärkeä miettiä kokonaisvaltaisesti, jotta sitä on saatavilla palveluprosessien eri vaiheissa (mm. sovellusten tai verkkosivujen käyttö, palvelun sisältöön liittyvät asiat, tunnistautuminen, asioinnin eri vaiheet). Neuvontaan tulisi tarjota myös muita tapoja, kuin sähköinen tai kirjoitettuun viestintään perustuva tuki. Palvelujen käyttöä opetteleva ikäihminen tarvitsee usein alkuvaiheessa henkilökohtaista neuvontaa sekä tukea laitteen ja ohjelmien käyttöön. Tällöin sähköiset lomakkeet tai puhelinpalvelu ovat riittämättömiä. Jos palvelun tuki ohjataan Kansalaisneuvontaan, olisi tärkeää, että siellä on tietoa myös paikallisista tukipalveluista, joihin ihminen voidaan tarvittaessa ohjata. Tämä vaatii neuvontaa antavilta tahoilta riittävät resurssit ja varsin laajaa tietämystä sekä toisaalta alueellisia rakenteita ohjaukselle ja neuvonnalle. Tuen antamista toivottavasti selkiyttää AUTA-hankkeen toimintamalli.

Helsingissä 12.12.2018

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry – Pensionärsförbundens intresseorganisation PIO rf

Anssi Kemppi
EETU-PIOn sihteeri 2018