VALTIOVARAINMINISTERIÖ

04.01.2019

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen
neuvotteleva virkamies Isamaria Räsänen

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta saamistaan asiantuntijalausunnoista. Seuraavassa esitetään vastine kunkin lausunnonantajan esittämiin huomioihin ja näkökohtiin.

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan, että saavutettavuusvaatimusten sisältö jää ehdotuksen perusteella varsin epäselväksi ja pitää perustuslain 80 § huomioon ottaen aiheellisena pyrkiä direktiivin mahdollistamissa rajoissa täsmentämään sääntelyä: ”Mikäli mahdollista, säännösehdotuksesta olisi hyvä käydä ilmi, mihin standardiin siinä viitataan ja yksilöidä asiaa koskeva EU-säädöksen säännös. (Viittaustekniikan käytöstä ks. esim. PeVL 5/2013 vp).”

Vastaus: *Lakiehdotukseen ei ole voitu ehdottaa säädettäväksi viittauksia standardiin, koska EU:n komissio ei ollut julkaissut vielä lakiehdotuksen laatimisen ajankohtana viitetietoja, jotka ovat sittemmin 21.12.2018 julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Standardiin viittaaminen olisi ongelmallista, koska se liittyy komissiolle delegoituun säädöstenantovaltaan. Saavutettavuusdirektiivissä viitattu eurooppalainen standardi on jo muuttunut ja tämän johdosta komissio julkaisi uuden standardin viitetiedot. Lakiehdotuksessa on noudatettu vastaavaa sääntelytekniikkaa kuin esimerkiksi lelujen turvallisuudesta annetussa laissa (1154/2011), sähköturvallisuuslaissa (1135/2016) ja sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014). Lakiin ei voida siten ottaa viittauksia säädöksiin, joita ei ole joko annettu tai jotka kuuluvat komissiolle delegoituun säädöksenantovaltaan. Komission tekemät muutokset säädöksiin, johtaisivat siihen, että kansallista lainsäädäntöä jouduttaisiin muuttamaan standardiin tehtyjen muutosten, komission tekemän tähän liittyvän päätöksen sekä EU:n virallisessa lehdessä julkaistujen viitetietojen perusteella.*

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Palvelun käyttäjällä olisi lisäksi oikeus 2 momentin mukaan saada palveluntarjoajalta etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi tarpeellinen digitaalisen palvelun sisältö saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muuten vaihtoehtoisella palvelunkäyttäjän kannalta saavutettavalla tavalla. Viimeksi mainitun säännösehdotuksen suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyyn saattaa jäädä ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa jossakin määrin epäselväksi.”

Vastaus: *Oikeusministeriön lausunto pitää sisällään arvelun siitä, että sääntely saattaa jäädä epäselväksi. Hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”Säännöksen tarkoituksena ei ole laajentaa tai muuttaa julkisuuslaissa tai muussa laissa olevia tiedonsaantioikeuksia ja niiden toteuttamista koskevia säännöksiä. Tästä syystä pykälän 2 momentissa todettaisiin informatiivisesti, että tiedonsaantioikeudesta viranomaisen asiakirjasta sekä tiedonsaantiin liittyvästä menettelystä säädetään erikseen. Viranomaisen asiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnöt käsitellään julkisuuslain tai esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten perusteella erikseen. Saavutettavuuspalautteena esitetyssä pyynnössä on kysymys tietosisältöön kohdistuvasta pyynnöstä sellaisessa muodossa, joka olisi palvelun*

käyttäjän saavutettavissa. Sinällään saavutettavuuspalautteena tehtävä saavutettavuuspyyntö ei voisi kohdistua oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjoista, vaan pyyntö voi kohdistua digitaalisessa palvelussa olevaan tietosisältöön, johon palvelun käyttäjällä on mahdollisuus päästä digitaalisessa palvelussa, mutta hän ei voi saada siitä selkoa käytettävissä olevan teknologian tai muun siihen liittyvän syyn vuoksi. Kysymys ei ole tällöin tiedonsaantioikeuteen liittyvästä asiasta, vaan sen arvioimisesta, onko palveluntarjoajalla velvollisuus saattaa palvelun käyttäjän tarvitsema tietosisältö vaihtoehtoiseen muotoon tai antaa se palvelun käyttäjän kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla siten, että tietosisältö liittyy yksittäistapauksessa konkreettiseen palvelun käyttäjän tarpeeseen saada omien etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi digitaalisessa palvelussa oleva tietosisältö saavutettavassa muodossa".

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin suhdetta julkisuuslakiin on avattu suhteellisen laajasti ja yksityiskohtaisesti. Tästä syystä lakiehdotuksessa on viittaus erikseen tiedonsaantia koskeviin säännöksiin erottamaan lakiehdotuksen sääntely tiedonsaantia koskevasta sääntelystä.

Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta antamaansa lausuntoon seuraavasti: ”Oikeusministeriö on valmisteilla olevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa pitänyt direktiivin sallimissa rajoissa aiheellisena arvioida, voitaisiinko saavutettavuuskantelusta säätämistä pitää ehdotetussa yhteydessä riittävänä. Tältä osin on muun ohella huomionarvoista, että valvontaviranomaisella olisi ehdotetun 14 §:n nojalla mahdollisuus asettaa uhkasakko antamansa määräyksen tehosteeksi.”

Vastaus: *Lopullisessa hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu säädettäväksi siitä, että saavutettavuuskantelun johdosta valvontaviranomainen voisi asettaa uhkasakon tai määrätä saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta. Valvontaviranomainen voi määrätä ainoastaan valvonnan ja tarkastuksen perusteella tai saavutettavuusselvityspyynnön perusteella palveluntarjoajan toteuttamaan saavutettavuusvaatimukset. Uhkasakko voidaan asettaa vain näissä tilanteissa. Oikeusministeriön huomio kohdistuukin aiempaan esityksen muotoiluun, joka on muutettu lausuntopalautteen perusteella. Lainvalmisteluvaiheessa on nähty tärkeäksi, että valvontaviranomainen voi tehostaa antamiaan määräyksiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi tarvittaessa. Kanteluiden käsittely on oma prosessinsa ja tästä syystä saavutettavuuskanteluista on ehdotettu säädettäväksi erikseen.*

Oikeusministeriö nostaa lausunnossaan esille kielellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä.

Vastaus: *Kielellisten oikeuksien toteuttamisesta on säädetty muun muassa kielilaissa, joka kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Tarvittavilta osin kielilainsäädännön kehittämistarpeet tulisi arvioida omana lainsäädännön kehittämishankkeenaan laajemminkin. Tällä voi olla vaikutuksia myös digitaalisten palvelujen tarjoamista koskeviin säännöksiin tulevaisuudessa. Kehittämisvastuu tästä toimialasta on oikeusministeriöllä.*

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Oikeuskansleri nostaa esille lausunnossaan työpaikkojen intra- ja ekstranettejä koskevan sääntelyn ja direktiivin minimivaatimukset.

Vastaus: *Kuten valtiovarainministeriö on hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossaan 9.10.2018 todennut, että "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." Valtiovarainministeriö on lausunnossaan ehdottanut, että valiokunta muuttaisi ehdotettua 3 §:n 3 momentin 1 kohtaa.*

Oikeuskansleri nostaa esille lausunnossaan myös seuraavan: ”Yhdistysten ja yhteisöjen joukkoon kuuluu toimijoita joilla ei ole vakituista henkilökuntaa tai päivittäistä toimintaa. Lain 3 momentin 10 §:ssä asetetut vaatimukset palautteen käsittelemisestä voivat käsitykseni mukaan olla mahdottomia toteuttaa tällaisten pienten, usein vapaaehtoisvoimin toimivien, yhdistysten ja yhteisöjen voimavaroilla. Saman luvun 8 §:ssä säädetty oikeus poiketa saavutettavuusvaatimuksista ei käsitykseni mukaan anna mahdollisuutta poiketa 10 §:ssä säädetyistä vaatimuksista. Ehdotuksen mukaisena laki voi johtaa siihen, että pienet yhdistykset ja muut vastaavat toimijat eivät käytännössä voi vastaanottaa viranomaisen rahoitusta verkkopalvelujensa kehittämiseen tai ylläpitoon.”

Vastaus: *Lakiehdotus koskee vain sellaisia yhdistyksiä tai muita toimijoita, jotka ovat saaneet nimenomaisesti digitaalisen palvelun kehittämiseen ja käyttöön rahoitusta viranomaiselta vähintään puolet kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista. Siten laissa säädetyt velvollisuudet koskevat vain sellaisia toimijoita, jotka ovat saaneet kohdennettua rahoitusta viranomaiselta digitaalisen palvelun kehittämiseen tai ylläpitoon. Siten esimerkiksi yhdistyksen yleisavustuksen perusteella ylläpidettäviin digitaalisiin palveluihin lakia ei sovellettaisi. Hallituksen esityksen valmistelussa pidettiin tärkeänä sitä, että erityisesti nk. kolmannen sektorin digitaaliset palvelut tulevat lain soveltamisalan piiriin siltä osin kuin niille myönnetään rahoitusta digitaalisten palvelujen kehittämiseen ja ylläpitoon. Kolmas sektori on joillakin aloilla merkittävä digitaalisten palvelujen tuottaja nimenomaan laissa tarkoitetuille erityisryhmille. Tällaiset palvelut saavat tyypillisesti kohdennettua valtionavustusta digitaalisen palvelun kehittämiseen ja ylläpitoon. Lakiehdotuksen laadinnassa pidettiin tarkoituksenmukaisena huomioida myös tällaiset palvelut siten, että ne kuuluvat lain soveltamisalaan.*

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto

Eduskunnan oikeusasiamies käsittelee lausunnossaan sähköisen asioinnin lainsäädännön selkeyttä ja ehdotettu digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettua lakia. **Oikeusasiamies toteaa lausunnossaan seuraavaa:** ”Vaikka lakiehdotus hyväksyttäisiinkin ehdotetussa muodossa, digitaalisia palveluita ja sähköistä asiointia koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen tarpeellisuus ansaitsisi mielestäni jatkossa tulla vielä erikseen arvioiduksi nimenomaan silmällä pitäen sääntelyn selkeyttä ja hahmotettavuutta.”

Vastaus: *Sähköisen asioinnin menettelysäännösten kehittäminen kuuluu nykyisen tulkinnan mukaan oikeusministeriön toimialaan osana yleishallinto-oikeudellista sääntelyä. Tästä huolimatta valtiovarainministeriö on teettänyt tällä vuosikymmenellä kaksi sähköisen asioinnin lainsäädännön kehittämistarpeita koskevaa selvitystä osana valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaa sähköisen asioinnin yleisiä perusteita. ”Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus” – tutkimusraportissa (VM 30/2013) ja ” Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehdoista” (VM 22/2018) on esitetty sähköisen asioinnin lainsäädännön kehittämiskohteita ja kehittämistapoja. Aiemman tutkimusraportin pohjalta on kehitetty lainsäädäntöä muun muassa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Sähköisen asioinnin menettelysäännösten sijoittaminen palvelujen järjestämistä koskevaan lakiin ei välttämättä olisi ollut perusteltua, koska muulla tavalla tapahtuvasta asioinnista ja asioiden hoitamisesta on säädetty hallintolaissa ja lainkäyttöä koskevissa laeissa. Menettelysääntelyn yhteensovittaminen tulisikin tehdä omana kokonaisvaltaisena kehittämiskohteenaan. Nyt kehittämisen kohteena on ollut vain digitaalisten palvelujen järjestämistä koskeva sääntely. Joka tapauksessa valtiovarainministeriö on kerännyt pitkällä aikavälillä tietopohjaa lainsäädännön kehittämiseksi.*

Eduskunnan oikeusasiamies käsittelee lausunnossaan kielellisiä oikeuksia ja kielellisiä vaikutuksia. Oikeusasiamies tuo lausunnossaan esiin tässä yhteydessä kielellisiä oikeuksia koskevia kysymyksiä viranomaisten verkkosivustolla. **Oikeusasiamies toteaa lausunnossaan** ”Kielilain sääntelyä voidaan pitää nykyisessä – sääntelyn valmisteluvaiheeseen nähden olennaisesti muuttuneessa – verkkotiedottamisen ja muiden verkkopalveluiden ympäristössä osin vanhentuneena ja tulkinnanvaraisena. Kielilain säätämisen jälkeen erilaisten verkkopalveluiden merkitys on muuttunut ja muodostunut merkittäväksi, kun taas henkilökohtaisen asioinnin merkitys on vähentynyt ja vähenee edelleen.”

Vastaus: *Vaikka saavutettavuuteen asiallisesti sisältyykin myös kielelliset kysymykset, on kielellisistä oikeuksista säädetty erikseen kielilainsäädännössä, kuten kansalliskielten käyttämisestä kielilaissa. Kielilainsäädännön ajan tasalla pitäminen kuuluu oikeusministeriön toimialaan.*

Oikeusasiamies toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei oteta lainkaan kantaa lain soveltumiseen eduskunnan vastattavana olevan Suomen itsenäisyyden juhlarahastoon (Sitra) ja talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin”.

Vastaus: *Suomen itsenäisyyden juhlarahasto on 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, kuten hankintalainkin perusteella. Siten Sitraan sovelletaan 1. lakiehdotuksen mukaisesti saavutettavuusvaatimuksia koskevia säännöksiä. Sitra ei ole kuitenkaan yleisen tulkinnan mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos vaan julkisoikeudellinen rahasto, joten se ei sisälly 1. lakiehdotuksen viranomaisen käsitteeseen. Siten Sitran toimintaan ei tällä perusteella tulisi sovellettavaksi lakiehdotuksen 2 luvun säännökset. Harkittavaksi jää, pitäisikö Sitra mainita erikseen 2 §:n 5 kohdan luettelossa yhtenä viranomaisena. Tämä voisi olla lainsäädännön systematiikan osalta perusteltua, koska Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) muutoksella (1366/2018) rahastoon sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sekä muita hallinnon yleislakia.*

Oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota saavutettavuusvalvonnan ulottumiseen Valtiontalouden tarkastusvirastoon ja tuomioistuimiin. Oikeusasiamies viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 46/2010 vp), joka on annettu hallituksen esityksestä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ehdotetusta laista.

Vastaus: *Perustuslain 90.2 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1.2 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Siten tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista eikä tehtävänä ole yleinen laillisuusvalvonta. Kysymys on tarkastustehtävästä, joka kohdistuu valtiontalouden hoitoon ja talousarvioin noudattamiseen. Tarkastusvirastolla on myös muita tehtäviä, kuten vaali- ja puoluerahoituksen valvonta.*
Tarkastusviraston tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten digitaalisten palvelujen sisältöä ja muutenkaan tällaisten palvelujen toimintaan, vaan tarkastusvirasto tarkastaa muun muassa valtion taloudenhoitoa, joka kohdistuu digitaalisten palvelujen tuottamiseen ja siinä valtion varojen käyttöön. Valtion taloudenhoidon tarkastukseen ei kuulune valtion virastojen ja laitosten digitaalisten palvelujen saavutettavuuden tarkastaminen. Oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin tehtävistä ja vastuusta on säädetty perustuslaissa. Valtiontalouden tarkastusvirastoa puolestaan johtaa pääjohtaja, jonka toimivallasta on säädetty perustuslain sijaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa. Pääjohtajan virasta on säädetty eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003).
Valtion hallintoviranomaisille on säädetty eri laeissa valvontatehtäviä, joihin ei ole tehty rajauksia, jotka koskisivat Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 15 luvussa on säädetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi hankintalain noudattamisen valvonta. Hankintalaissa ei ole millään tavalla organisatorisesti rajoitettu mitään hankintayksikköä pois valvonnan piiristä. Hankintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp). Tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa (1328/2014) on säädetty tasa-arvovaltuutetun tehtävistä, joihin kuuluu muun muassa valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tietojensaantioikeuksista ja tarkastusoikeudesta on säädetty tasa-arvolaissa (609/1986). Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä myös siihen liittyvää valvontaa on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (PeVL 31/2014 vp). Tasa-arvovaltuutetun toimivaltaa ei ole organisatorisesti rajoitettu. Niin ikään yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja tarkastusoikeudesta on säädetty yhden-

vertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014), jossa ei ole organisatorisesti viranomaisorganisaatioihin nähden säädetty rajoituksista. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 14/2018 vp) tietosuojalain (1050/2018) 14 §:ssä on säädetty tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuudesta eikä sitä ole rajoitettu Valtiontalouden tarkastusviraston osalta. Aluehallintovirastot on säädetty työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) työsuojeluviranomaiseksi, jonka valvontatehtävästä on säädetty mainitun lain 3 §:ssä ja 4 §:ssä on puolestaan säädetty tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Laissa ei ole säädetty rajoituksia siitä, minkä organisaatioiden työpaikkoihin valvontaa voidaan kohdistaa.
Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ei ole ehdotettu säädettäväksi sellaisesta ohjauksesta, johon perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 46/2010 vp viittaa. Saavutettavuusvalvontaa koskeva sääntely perustuu unionin oikeuteen kuuluvaan saavutettavuusdirektiiviin, joka edellyttää saavutettavuusvalvonnan järjestämistä unionin jäsenvaltioihin. Direktiivissä ei ole esitetty mahdollisuuksia rajata tätä valvontaa esimerkiksi riippumattomuusperusteisesti. Niin ikään eri laeissa hallintoviranomaisille säädettyjen valvontatehtävien taustalla on pääosin unionin oikeuteen kuuluva lainsäädäntö sekä sen täytäntöönpano tai kansainvälisten sopimusten kansallinen täytäntöönpano. Hallituksen esityksessä on esitetty perusteet sille, mistä syystä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimet ja näiden välittömässä alaisuudessa toimivien virastojen toimet voidaan jättää ulkopuolelle näiden nimenomaisten virkamiesten perustuslaissa säädetyn erityisaseman vuoksi. Perustuslain ja tarkastusvirastoa sekä sen virkamiehiä koskevien säännösten perusteella tarkastusvirasto tai sen pääjohtaja ei ole vastaavassa asemassa ylimpien laillisuusvalvojien kanssa. Tarkastusviraston jättämistä pois valvonnan piiristä voida perustella vastaavilla syillä kuin edellä mainittujen ylimpien laillisuusvalvojina toimivien virkamiesten osalta. Muualla lainsäädännössä olevassa valvontaa koskevassa sääntelyssä ei ole tunnistettu valvontatoimivaltaa rajoittavana tekijänä eduskunnan virastoja mukaan lukien Valtiontalouden tarkastusvirasto. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 2 ja 3 §:ssä säädettyjen valtiollisten tehtävien jaon ja valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden kannalta ei lähtökohtaisesti ole perusteltua, että valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen voisi valvoa eduskunnan tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa (PeVL 14/2018 vp), joskaan tässäkään ei oteta nimenomaisesti kantaa eduskunnan virastoihin, vaan eduskuntaan. Tarkastusvirasto toimii eduskunnan yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa erikseen lausunnossaan esille tuomioistuimien aseman sekä siihen kohdistuvan valvonnan. Tässä yhteydessä oikeusasiamies viittaa edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntoon 46/2010 vp sekä EU:n tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohtaan.

Vastaus: *Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Säännöksen perustelujen mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan säännöksessä sitä, että niiden tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta (HE 1/1998 vp, s. 76). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan 46/2010 vp todennut, että tuomioistuinten hallinnollisiin tehtäviin rajautuvan ohjauksen sisällyttäminen soveltamisalaan ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Tuolloin ohjaus ei kohdistunut edes välillisesti lainkäyttötoimintaan, vaan puhtaasti tietohallintoon liittyviin teknisiin seikkoihin. Oikeusasiamies viittaa myös EU:n tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tietosuoja-asetuksessakin rajaus koskee lainkäyttötehtäviä.*
Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää valvontaviranomaiselle tehtäväksi antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa 3 luvussa säädettyjen vaatimusten, velvollisuuksien ja oikeuksien toteuttamisesta. Saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen verkkosivustoille tai mobiilisovelluksiin liittyvä ohjaus ei liity edes välillisesti lainkäyttötoimintaan. Tuomioistuimien verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen ei ole lainkäyttöä. Oikeusasiamies nostaa esille toisena elementtinä valvontaviranomaisen valvontatehtävän toteuttamisen suhteessa tuomioistuinten toimintaan ja riippumattomuuteen. Kysymys voi olla relevantti erityisesti niissä tilanteissa, joissa valvontaviranomaisen päätöksestä valitetaan

hallinto-oikeuteen tai edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Saavutettavuusdirektiivissä ei ole säädetty valvonnan suhteesta tuomioistuimiin. Jotta ehdotettu sääntely ei muodostuisi hallintotuomioistuinten osalta ongelmalliseksi voitaisiin ainakin 1. lakiehdotuksen 11 §:n soveltamisalan ulkopuolelle rajata hallintotuomioistuimet sekä jos asiassa nähdään tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä tekijöitä myös muut tuomioistuimet. Tällainen ratkaisu voi olla suppeasti tulkiten ongelmallinen saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn täytäntöönpanomenettelyn kannalta katsottuna. Lakiehdotuksen 12 §:ssä on säädetty erikseen valvontatehtävästä, johon voitaneen tehdä tuomioistuimia koskeva soveltamisalarajaus. Siten jos tällaiseen rajaukseen päädytään, tulisi 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin lisätä lause, jonka mukaan "Tämän lain 4 lukua ei sovelleta tuomioistuimiin." Käytännössä tällä olisi vaikutuksia myös saavutettavuusselosteen. Tältä osin pitäisikin 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 4 kohtaa muuttaa seuraavasti: "linkki valvontaviranomaisen verkkosivustolle, jossa palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuuskantelun tai –selvityspyynnön lukuun ottamatta tuomioistuinten saavutettavuusselosteita." Tältä osin saavutettavuusseloste ei olisi tuomioistuimien verkkosivustoilla ja mobiilisovelluksissa saavutettavuusdirektiivin ja komission täytäntöönpanopäätöksen mukainen. Jos sääntelyä koskeva rajaus tehdään oikeusasiamiehen nostamiin ongelmallisimpiin kohtiin suhteessa tuomioistuimiin niin tällöin riittäisi, että 1. lakiehdotuksen 12 §:n 3 momenttia ja 13 §:ää ei sovellettaisi tuomioistuimiin, jolloin valvontaviranomainen ei voisi määrätä päätöksissään tuomioistuimia eikä tarkastaa tuomioistuinten verkkosivustoja. Tällöin olisi edelleen mahdollista, että valvontaviranomainen käsittelisi saavutettavuuskantelut ja saavutettavuusselvityspyynnöt, jolloin muutoksella ei olisi vaikutusta saavutettavuusselosteen sisältöön. Valvontaviranomaisella ei olisi tällaisissa tilanteissa muita keinoja kuin antaa hallinnollista ohjausta saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi. Tällöinkään ohjaus ei kohdistuisi tuomioistuinten lainkäyttöön, vaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöjen ylläpitoon ja viestintään tietoverkossa. Mahdollisesti perustettava Tuomioistuinvirasto hoitanee jatkossa tällaisia tehtäviä, jolloin ohjaus ei kohdistui edes suoraan tuomioistuimiin tällaisessa teknis- ja rutiiniluonteisessa tehtävässä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Säädöstekstiä tulisi muuttaa siltä osin, mikä taho vastaa standardissa viitatun kansainvälisen saavutettavuusohjeistuksen viimeisimmän version kääntämisestä.” **Niin ikään Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan seuraavaa:** ”Itse eurooppalaisen standardin käännöstyö on selkeästi vastuutettu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, käytännössä yhteistyössä Viestintäviraston kanssa tehtäväksi. On syytä huomauttaa, että jo tämä tehtävä muodostuu valvontaviranomaisen nykyresurssien kannalta haasteelliseksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston riittävät resurssit käännöstyön hoitamiseksi tulisi varmistaa tai standardin käännöstyö tulisi vastuuttaa toiselle viranomaiselle.” **Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää, että 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin seuraavasti:** ”Valvontaviranomaisen tehtävänä on osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun ja huolehtia yhteistyössä Viestintäviraston kanssa digitaalisia palveluja koskevien velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien kääntämisestä suomen ja ruotsin kielille. Lisäksi valvontaviranomaisen tulee varmistaa, että kansainvälisistä saavutettavuusohjeista on vapaasti yleisessä tietoverkossa saatavilla viralliset käännökset suomen ja ruotsin kielillä.”

Vastaus: *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan "Valvontaviranomaisen on pidettävä jokaisen saatavilla verkkosivustollaan osoitteessa www.saavutettavuusvaatimukset.fi 1 momentissa tarkoitettujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien sekä niissä viitattujen ohjeiden suomen- ja ruotsinkieliset viralliset käännökset". Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä on "osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun ja huolehtia yhteistyössä Viestintäviraston kanssa digitaalisia palveluja koskevien velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien ja niissä viitattujen ohjeiden kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle". Hallituksen esitys sisältää Etelä-Suomen aluehallintoviraston esittämän sisällön jo lakiehdotuksessa. Standardien ja saavutettavuusvaatimusten saatavuuden varmistaminen tietystä verkko-osoitteesta on sijoitettu siihen asiayhteyteen, jossa saavutettavuusvaatimuksista on säädetty. Kuten hallituksen esityksessä todetaan " Eduskunnan oikeusasiamies on*

ottanut kantaa standardien kielikysymykseen ratkaisussaan (962/4/12 ja 4779/4/12, 15.10.2013). Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan julkiselle vallalle voidaan johtaa velvoite kansallisesti huolehtia siitä, että pakottavia eurooppalaisia standardeja noudattamaan velvolliset tahot saavat Suomessa riittävästi tietoa näiden standardien vieraskielisestä sisällöstä Suomen molemmilla kansalliskielillä tilanteessa, jossa EU:n toimielimet eivät ole ottaneet vastattavakseen tällaisten standardien julkaisemisesta kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Tämä on tärkeää, jotta oikeusturva toteutuisi yhdenvertaisesti eivätkä esillä olevat kielelliset tekijät tosiasiallisesti muodostuisi esimerkiksi laillisen elinkeinon esteiksi. Oikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena sitä, että EU-sääntelyssä Suomessa suoraan sovellettavissa säädöksissä standardeista ei julkaista Suomen kansalliskielillä käännöksiä." Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että " Standardin tai sen osien kääntämistä ei voida antaa yksityisen tehtäväksi ilman lain nimenomaisia säännöksiä, koska sitovaan sääntelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet pitää olla jokaisen saatavilla Suomen kansalliskielillä ja sitovaan sääntelyyn sekä siinä käytettyyn kieleen liittyy julkisen vallan käyttöä muun muassa käännöstekstin muodostamisessa ja siihen liittyvässä tulkinnassa. Tällaisen tehtävän hoitaminen on julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa vain perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä yksityisen hoidettavaksi. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (962/4/12 ja 4779/4/12, 15.10.2013) todennut, että kieliversioiden julkaisuun liittyvä arvioinnin tekemisen jättäminen yksityisoikeudelliselle yhdistykselle valtion ollessa lähinnä käännöstyön rahoittajan roolissa ilman mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten kääntäminen käytännössä toteutetaan, tilanne ei ole oikeusasiamiehen mielestä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmaton. Samalla oikeusasiamies on pitänyt epätyydyttävä standardien kaltaisten pakottavien normien rajattua saatavilla oloa. Ehdotetun säännöksen perusteella standardien tai niiden osien kääntäminen suomen ja ruotsin kielelle ja niiden saatavuudesta huolehtiminen on valvontaviranomaisen ja Viestintäviraston vastuulla. Siten velvoittavaan standardointiin liittyvät tehtävät ovat viranomaisten hoidettavina ja sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna. Laissa olisi erikseen vielä yksilöity verkkotunnus, josta saavutettavuusvaatimukset osoittavien standardien tietosisällöt olisivat jokaisen saatavilla kansalliskielillä". Aluehallintoviraston tulee resursoinnissaan huolehtia siitä, että sillä on riittävä osaaminen sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Koska tehtävä on uusi Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, on sen rekrytoinnissaan huolehdittava siitä, että uusilla virkamiehillä on tarvittava osaaminen muun muassa huolehtia 12 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetystä tehtävästä. Kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, joka on merkityksellinen varsin laajalle joukolle julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin toimijoita. Tällainen käännöstyön laatimisesta huolehtiminen kuuluu olennaisena osana valvontaviranomaisen tehtäviin, koska käännöstyön täytyy täyttää muun muassa hallintolaissa säädetyt asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimukset. Tällaista huolehtimisvelvollisuutta ei voida antaa muille. Se, miten valvontaviranomainen huolehtii yhdessä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa käännöstyön tekemisestä jää valvontaviranomaisen harkintaa ottaen kuitenkin huomioon perustuslain 124 §:ssä säädetyt rajoitukset julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Mitään estettä ei ole sille, että joku toimi esivalmistelee käännöksen, mutta valvontaviranomaisella on vastuu huolehtia käännöstyön laadusta ja sisällön oikeellisuudesta. Käännöstyöstä kokonaisvastuu kuuluu valvontaviranomaiselle.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää lausunnossaan, että 1. lakiehdotuksen 17 §:n 3 momenttia tulisi selventää.

Vastaus: Lausunnosta ei ilmene, miltä osin selvennys pitäisi tehdä säännösehdotukseen. Säännöksen perusteluissa on selvennetty, miten siirtymäsäännöstä sovelletaan. Tiedostomuotoja koskeva siirtymäaika perustuu suoraan saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan a) alakohtaan. Toimisto-ohjelmistojen verkkosivustoilla julkistetut tiedostot ovat osa verkkosivuston sisältöä. Saavutettavuussääntely kohdistuu verkkosivustoon ja sen sisältöön. Käytännössä saavutettavuusvaatimuksia ja niistä poikkeamisia raportoidaan saavutettavuusselosteissa. Jos palveluntarjoajalla on perusteensa poiketa toimisto-ohjelmistojen tiedostomuodoissa saavutettavuusvaatimuksista, tulisi tällaiset perusteet ilmaista saavutettavuusselosteessa. Koska saavutettavuusselosteiden laatimisvelvollisuus alkaa silloin, kun verkkosivustoon tai mobiilisovellukseen sovelletaan saavutettavuusvaatimuksia, ei luonnollisestikaan sääntelyä tiedostomuotoihin voida kohdistaa ennen kuin verkkosivusto tai mobiilisovellus

kuuluu saavutettavuussääntelyn piiriin. Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentti tarkoittaa sitä, että jo nyt 23.9.2018 jälkeen verkkosivuilla tai mobiilisovelluksessa olevat toimisto-ohjelmistojen tiedostomuodot on pitänyt julkaista saavutettavassa muodossa. Kuitenkaan muilta osin verkkosivustoon tai mobiilisovellukseen ei sovelleta vielä saavutettavuussääntelyä ennen kuin niitä koskevat siirtymäajat ovat päättyneet. Oikeudellisesti vaikeaselkoinen sääntely johtuu direktiivissä olevista yksiselitteisistä siirtymäajoista, joiden yhteensovittaminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi siirtymäaikana. Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin perustelut avaavat tätä kyseistä siirtymäaikaa koskevaa asiaa, kuten aluehallintoviraston lausunnossakin asia on todettu.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Jos intranetit tulevat kuulumaan lain soveltamisalaan, tulisi intranetin käsite määritellä tarkemmin. On epäselvää, kuuluvatko digitaaliset työympäristöt intranetin käsitteen alle vai ei. Tällä hetkellä vaikuttaisi pikemminkin siltä, että intranet voidaan katsoa laajasti ajateltuna osaksi digitaalisen työympäristön käsitettä. Asiasta tulisi säätää selvästi lakitekstissä.”

Vastaus: Saavutettavuusdirektiivi ei sisällä intranetin tai ekstranetin määritelmää. Kysymys on Euroopan unionin säädökseen sisältyvästä käsitteestä, jota ei voida kansallisesti lähteä määrittelemään, vaan tulkinnan sen sisällöstä tekee viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin. Euroopan unionin komissio ei myöskään määritellyt intranetin käsitettä täytäntöönpanosäädöksissä. Selvää on, että saavutettavuusvaatimukset tulevat kattavasti sovellettavaksi sellaiseen tietoverkossa käytössä olevaan teknologiaan, joihin saavutettavuusvaatimukset on tarkoitettu.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Julkinen sektori tarjoaa yhä enemmän dataa vapaasti hyödynnettäväksi rajapintojen kautta, usein niin, että tiedon tarjoaja ei itse tee vastaavaa palvelua lainkaan. On epäselvää, koskeeko lakiesitys myös tällaisen datan avulla toteutettavia palveluja ja/tai pitäisikö datalle erikseen asettaa vaateita saavutettavuuden huomioimisesta. Lakitekstiä tulisi selventää tältä osin.”

Vastaus: Tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla tapahtuu tietojärjestelmien välillä. Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleen käytöstä on annettu oma direktiivinsä 2003/98/EY, jota ollaan parhaillaan Euroopan unionin toimielimissä uudistamassa. Toteutustavasta riippuen rajapintojen avulla luovutettavat tiedot voivat olla osa verkkosivuston sisältöä tai ne voidaan luovuttaa ilman sitomista tällaiseen sisältöön. Koska saavutettavuusdirektiivissä ei ole säädetty erikseen tällaisten rajapintojen avulla luovutettavien tietoaineistojen saavutettavuusvaatimuksista, tulee saavutettavuusvaatimukset sovellettavaksi myös tällaisiin tietoaineistoihin samalla tavalla kuin kaikkiin muihinkin sisältöihin, joita 1. lakiehdotuksen mukaiset palveluntarjoajat tarjoavat verkkosivuillaan. Lakiin ei voida lähteä määrittelemään erilaisia tiedon esittämisen tapoja ja lain soveltumista tällaisiin esitystapoihin. Saavutettavuusvaatimukset koskevat verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöjä riippumatta esitystavasta tai muodosta. Tästä syystä ei ole tarvetta lähteä tarkentamaan yksittäiseen tiedon esittämistapaan liittyen lain soveltamista, koska tietojen esittämistavat ja muodot muuttuvat jatkuvasti. Jos taas puolestaan yksityinen hyödyntää palveluissa rajapinnan kautta saatuja tietoja, ei tällaiseen toimintaan sovelleta saavutettavuusvaatimuksia, ellei yksityinen ole sellaisessa asemassa, että se olisi laissa tarkoitettu palveluntarjoaja.

Svenska Finlands folkting lausunto

Folktingetin lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen -kappaleessa todetaan myös, että esityksen suurimmat vaikutukset liittyvät digitaalisten palvelujen sisältöön kuuluvan ymmärrettävyyden vaatimukseen, joka helpottaa erityisesti kielellisistä vaikeuksista kärsiviä tai henkilöitä ”joiden suomen kielen osaaminen ei ole vielä vahvaa” (s. 39). Folktinget suhtautuu kriittisesti yllä olevan lauseen muotoiluun koskien henkilöitä ”joiden suomen kielen osaaminen ei ole vielä vahvaa”. Mikäli muotoilu viittaa henkilöihin, joiden oma kieli on ruotsi, on havainto virheellinen ja tulee poistaa viitaten ruotsin kielen juridiseen asemaan. Jos muotoilu koskee maahanmuuttajia, tulee muotoilua muuttaa

ottaen huomioon, että maahanmuuttajilla on oikeus integroitua joko suomen tai ruotsin kielellä ja näin oppia jompikumpi kieli ensimmäisenä kielenä.”

Vastaus: *Kuten vaikutusten arviointi -jaksossa tuodaan esille (s. 39), esitys itsessään ei suoraan vaikuta välittömästi kielellisten oikeuksien toteuttamiseen vaan kielellisistä oikeuksista säädetään kielilainsäädännössä. Kielen osaamiseen liittyvä viittaus on esimerkinomainen, jolla ei viitata kansalliskielten osaamiseen yleisemmin.*

Viestintäviraston lausunto

Viestintäviraston lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Tarjottavat vahvan sähköisen tunnistamisen palvelut (verkkopankkitunnistus, mobiilivarmenne, kansalaisvarmenne) poikkeavat toisistaan toteutustekniikan osalta. Tunnistuspalvelut ja asiointipalvelut voivat myös sopia palveluketjussa käyttöliittymien toteutustavoista ja -vastuista eri tavoilla. Nämä vaikuttavat mm. siihen, kenen toimesta ja millaisen käyttöliittymän kautta tunnistustapahtuma käyttäjälle tarjotaan. Siten ei ole täysin yksiselitteistä, miten nyt ehdotetun lainsäädännön vaatimukset kohdistuvat eri tunnistuspalvelujen tarjoajiin. Voi myös olla hankalaa erottaa verkkosivun tai mobiilisovelluksen sisältöä itse tunnistusvälineestä, jolla tarkoitetaan sääntelyssä koko tunnistusmenetelmää. Jos tunnistusväline perustuu osin mobiilisovellukseen, ehdotetut saavutettavuusvaatimukset kohdistuisivat myös tunnistusvälineisiin hallituksen esityksessä esitetyn ajatuksen vastaisesti.” Edelleen lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että ”ehdotetun lainsäädännön verkkosivun tai mobiilisovelluksen sisältöä koskeva saavutettavuusvaatimus voi kohdistua tunnistuspalvelun toteutustekniikasta ja sopimuksista riippuen vaihtelevasti tunnistusvälineen tarjoajaan, tunnistusvälityspalvelun tarjoajaan ja/tai itse verkkopalveluun eli sähköisen asiointipalvelun tarjoajaan. Siten velvoitteiden soveltamisala ei välttämättä ole selkeä ja ennakoitava. On myös tärkeää huomioida tunnistusvälineen tarjoajien ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajien tukkusuhdetta koskeva tarjontavelvoitesääntely, jota ollaan parhaillaan tarkentamassa tunnistus- ja luottamuspalvelulain muutoksella (HE 264/2018 vp) ja se, että ehdotetun lainsäädännön velvoitteet kohdistuvat tasapuolisesti tunnistusvälineen ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajiin. Hallituksen esityksen mukaan lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa soveltamisalaa ei rajattaisi sillä perusteella, onko tunnistuspalvelua käyttävä asiointipalvelu yksityinen vai julkinen. Lain perusteluissa kuitenkin käsitellään tunnistuspalvelun suhdetta julkisten verkkopalvelujen saatavuuteen, joten ilmeisesti tarkoituksena on lain 3 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdissa säädettyjä aloja lukuun ottamatta, rajata yksityisen sektorin palveluissa tunnistukseen käytetyt mobiilisovellukset ja verkkosivut soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka nekin voivat toteuttaa itse tunnistustapahtumaan liittyviä sisältöjä.”

Vastaus: *Saavutettavuusvaatimukset esitetään standardissa tai sen osassa siten, että ne yksikäsitteisesti koskevat tunnistuspalvelun osalta sen sisältöä eivätkä tunnistusvälinettä. Sääntelyssä on lähdetty siitä, että palvelukokonaisuus on kattavasti säännelty saavutettavuusvaatimuksista, jotta taataan saavutettavuuden toteutuminen erityisesti viranomaisten palveluissa. Tarvittaessa toimijoiden on sovittava vastuunjaosta palveluissa sopimuksin sen varmistamiseksi, että saavutettavuusvaatimukset toteutuvat.*

*Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa ei ole rajattu, mihin vahvoihin sähköisen tunnistamisen palveluihin saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan, vaan vaatimukset koskisivat kaikkia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 12 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkittyjä rekisteröityneitä tunnistuspalveluja. Hallituksen esityksessä ehdotusta saavutettavuusvaatimusten ulottamisesta vahvoihin sähköisen tunnistamisen mahdollistamiin palveluihin on perusteltu seuraavasti: ”*ehdotusta pidetään tarpeellisena, koska tosiasiallisen saavutettavuuden toteuttaminen edellyttää myös saavutettavuusvaatimusten ulottamista niihin palveluihin, jotka ovat olennaisia tai pakollisia käytettäessä julkisen hallinnon digitaalisia palveluita. Merkittävä määrä viranomaisten digitaalisista palveluista on sellaisia, joissa käyttäjä tunnistetaan hyödyntämällä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa määriteltyjä tunnistuspalveluita. Käytännössä suurin osa käyttäjän vahvasta sähköisestä tunnistamisesta tehdään yksityisen sektorin tuottamilla tunnistuspalveluilla. Vahvan sähköisen tunnistamisen

tarjoavien palvelujen tuottajia ovat pankit ja mobiilioperaattorit tunnistusvälineiden myöntäjinä. Liikenne- ja viestintäministeriö teetti syksyllä 2017 selvityksen vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden käytettävyydestä ja saatavuudesta ja raportti luovutettiin liikenne- ja viestintäministeriölle 20 päivänä joulukuuta 2017. Selvityksen mukaan sähköisten tunnistusvälineiden saatavuuteen ja niiden käyttöön tai hakemiseen liittyvän tiedon saavutettavuudessa on ongelmia. Erityisesti ongelmat liittyivät tunnistusvälineiden esteettömyyteen ja tunnistusvälineiden hakemiseen liittyvän tiedon tai niiden käyttöön tarkoitettujen verkkosivujen heikkoon saavutettavuuteen. Selvityksessä todettiin, että ”mikään nykyisistä vahvoista sähköisistä tunnistusvälineistä ei toimi täysin saavutettavasti ja sähköinen palveluketju katkeaa jossakin vaiheessa ketjua saavutettavuusongelmista johtuen”. 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).*”*

Kuten liikenne- ja viestintävaliokunta on todennut kannanotossaan, sähköisen tunnistamisen palvelut ovat tietoyhteiskunnan peruspalveluita. Saavutettavuusvaatimukset mahdollistavat tällaisten peruspalvelujen sisältöjen osalta tunnistuspalvelujen käytön, mutta saavutettavuusvaatimukset eivät ulotu tunnistusvälineeseen, ainakaan toistaiseksi. Edellä esitetyistä syistä rekisteröityjä vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita koskisi saavutettavuusvaatimukset, jotta yksilöt voisivat mahdollisimman laajasti käyttää markkinoilla olevia tunnistus-välineitä riippumatta siitä, minkälaisia toiminnallisia rajoitteita heillä on tunnistuspalvelujen sisältöihin liittyen. Mahdollisesti esteettömyysdirektiivi asettaa myös erilaisille päätelaitteille omia esteettömyysvaatimuksia, jolloin myös laitteistoissa pitäisi ottaa huomioon vammaisten ja muiden erityisryhmien tekniset ja toiminnalliset tarpeet päätelaitteiden käyttämiseksi. Tunnistuspalveluissa ei ole tehty rajausta sen suhteen, minkä palveluntarjoajan palveluihin sitä käytetään, jos tunnistuspalvelu on rekisteröity vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollistavaksi palveluksi.

Viestintäviraston lausunnossa todetaan seuraavaa: ”eIDAS-asetuksen mukaan julkisen sektorin verkkopalveluissa täytyy tietyillä edellytyksillä tunnustaa notifioidut tunnistusmenetelmät eli ulkomaisen käyttäjän täytyy voida tunnistautua suomalaiseen julkisen sektorin verkkopalveluun ulkomaisella notifioidulla tunnistusvälineellään. On epäselvää ja vähintäänkin tulisi erikseen arvioida, voidaanko tunnistusmenetelmille asettaa eIDAS-asetuksen ylittäviä lisävaatimuksia kansallisesti, kuten nyt mahdollisesti niihin kohdistuisi ehdotetun lainsäädännön seurauksena.”

Vastaus: *Lakiehdotuksen mukaista sääntelyä sovelletaan vain niihin palveluihin, jotka on kansallisesti rekisteröity vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 12 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin. Siten sääntelyä ei voida ulottaa muihin tunnistuspalveluihin kuin lain soveltamisalan piirissä oleviin Suomessa rekisteröityihin tunnistuspalveluihin. Jos palvelun käyttäjällä on käytössään jossakin toisessa valtiossa myönnetty sähköisen tunnistamisen mahdollistama väline, voi hän sillä tunnistautua palveluun, jos se on teknisesti mahdollista. Laissa ei rajoiteta millään tavalla saavutettavuusperusteisesti erilaisten Euroopassa tarjottavien tunnistuspalvelujen käyttöä, jos se on teknisesti mahdollista. Esimerkiksi viranomaisen tarjoamana tunnistuspalveluna tuotettavaa digitaalista palvelua ei ole rajattu direktiivissä soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka eIDAS-asetus tulisikin sovellettavaksi tällaiseen palveluun. Ei ole siten osoitettavissa mitään esteitä sille, etteikö kansallisesti voitaisi säätää saavutettavuusdirektiiviin pohjautuen saavutettavuusvaatimuksista, joilla edistetään yhdenvertaisuuden toteuttamista digitaalisten palvelujen käytössä.*

Vammaisfoorumin lausunto

Vammaisfoorumin lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Vammaisfoorumi jakaa vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan näkemyksen, jonka mukaan työpaikkojen intra- ja ekstranet-palveluiden jääminen lain soveltamisalan ulkopuolelle lukuun ottamatta hallintopalveluja voi aiheuttaa kohtuullisista mukautuksista huolimatta tosiasiallisesti syrjintää ja esteen vammaisten ihmisten työllistymiselle ja itsenäiselle työssä selviämiselle. Lisäksi ehdotetussa soveltamisalan rajoituksessa käytettävä ilmaisu "työpaikoilla käytettäviin rajalliselle henkilömäärälle tarkoitettuihin" on vaikeasti tulkittava rajallisuuden osalta. YK:n vammaisyleissopimuksen artiklan 27 (Työ ja työllistyminen) mukaan jokaisella on oikeus yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen työpaikoilla. Vammaisfoorumin mielestä lain soveltamisalaan tulisi siirtymäajan jälkeen sisällyttää työpaikkojen kaikki intranet-palvelut sekä julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajien digitaaliset palvelut, jolloin varmistettaisiin verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus. Lain soveltamisalaan tulisi lisätä myös varhaiskasvatuksen ja opetuksen yhteydessä tuotettavat verkkosivustot ja mobiilisovellukset, joita käytetään rajatussa ryhmässä määräaikaisesti.”

Vastaus: *Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa lausuntoon, jossa tuodaan esille Vammaisfoorumin esittämään kysymykseen liittyen, että 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 2 momentin 1 kohtaa olisi 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.*

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Saavutettavuusdirektiivin johdannossa on kannustettu EU:n jäsenvaltioita laajentamaan soveltamisalaa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty pitämään työpaikkojen intra- ja ekstranet-palvelut soveltamisalan ulkopuolelle lukuun ottamatta hallintopalveluja. STM katsoo, että tämä voi aiheuttaa, kohtuullisista mukautuksista huolimatta, tosiasiallisesti esteen vammaisten ihmisten työllistymiselle ja itsenäiselle työssä selviämiselle, koska apuvälineet eivät välttämättä toimi näissä ympäristöissä. Koulutus ja varhaiskasvatus on niin ikään rajattu pois soveltamisalasta. STM katsoo kuitenkin, että vammaisten lasten ja opiskelijoiden yhdenvertaisia opiskelumahdollisuuksia tulisi tukea kaikin tavoin.”

Vastaus: *Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa lausuntoon, jossa tuodaan esille, että Euroopan unionin komissio on 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 2 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.*

Verohallinnon lausunto

Verohallinnon lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Ehdotetun lain 8 §:n peruste kohtuuttoman rasitteen täyttymisestä jää osin tulkinnanvaraiseksi. Direktiivin 5 artiklan mukaisesti rajoitusta koskeva arvio tehdään ottaen huomioon aiheutuvat kustannukset ja hyöty verrattuna arvioon vammaisille henkilöille koituvasta hyödystä, ottaen huomioon tietyn verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käyttötiheys ja käytön kesto. Direktiivin 5 artiklan sanamuoto ohjaa Verohallinnon näkemyksen mukaisesti ottamaan paremmin huomioon vammaiselle henkilölle koituvan hyödyn suhteessa arvioitavan palvelun käyttöön. Ehdotetun 8 § mukaisesti arvio tehdään kuitenkin vammaisen ihmisen tarpeella käyttää palvelua ja palvelua tarjoavan tahon koon, taloudellisen aseman, toiminnan luonteen ja laajuuden näkökulmasta. Nämä direktiivin 5 artiklan perusteet ovat selkeämmät ja ne olisi hyvä olla laissa.”

Vastaus: *Lakiehdotuksen 8 §:n kohtuuttoman rasitteen perusteet perustuvat suoraan saavutettavuusdirektiivin 5 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan kohtuuttoman rasitteen perusteita arvioitaessa huomioon otettavia merkityksellisiä olosuhteita ovat a) asianomaisen julkisen sektorin elimen koko, resurssit ja luonne; ja b) arvio asianomaiselle julkisen sektorin elimelle aiheutuvista kustannuksista ja hyödyistä verrattuna arvioon vammaisille henkilöille koituvasta hyödystä, ottaen huomioon tietyn verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käyttötiheys ja käytön kesto. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan b) alakohdassa tarkoitettu tarkoittaa lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua ”vammaisten ihmisten tarpeet käyttää kyseistä digitaalista palvelua”. Näitä lakiehdotuksessa tarkoitettuja tarpeita ovat muun muassa käyttötiheys ja käytön keston. Muita tarpeita voivat olla esimerkiksi palvelun merkitys palvelun käyttäjän etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Direktiivissä mainitut arviointiperusteet eivät ole tyhjentäviä, vaan suuntaa-antavia, joihin kohtuuttoman rasitteen käyttö voi perustua. Säännös on muotoiltu perusoikeusmyönteiseksi sekä aikaa kestäväksi siten, ettei sitä ole sidottu käyttäjien tarpeiden osalta mihinkään yksittäisiin tekijöihin, vaan peruste käyttää kohtuutonta rasitetta muodostuu kokonaisarvioinnin perusteella.*

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää 2 luvun ehdotuksia viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä perusteltuina. Valtuutettu haluaa tässä yhteydessä nostaa esiin tarpeen digitaalista valtuuttamista koskevien säädösten arvioimisesta. Pelkästään digitaalisten palveluiden saavutettavuuden kehittäminen ei tuo palveluita kaikkien henkilöiden käyttöön, koska heillä ei ole tietotekniikkaa käytössään tai edes kykyä käyttää sitä. Myöskään käytön neuvonta eli digituen kehittäminen ei ratkaise ongelmaa kaikkien osalta. Ottaen huomioon vahvan sähköisen tunnistamisen laajan käytön sekä julkisissa että yksityisissä palveluissa tulisikin arvioida, voidaanko tunnistamiseen liittää valtuuttaminen joko yleisvaltuutuksena tai palvelukohtaisesti.”

Vastaus: *Sähköisestä valtuuttamisesta on säädetty yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016), johon on suunnitteilla uudistuksia ensi vaalikaudella. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat myös sähköisen valtuutuspalvelut niiden tietosisältöjen saavutettavuuden sekä digitaalisten palvelujen järjestämisen osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa esiin nostettu kysymys koskee erityislainsäädännön alaan kuuluvaa asiaa, josta ei ole ehdotettu säädettäväksi nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä.*

Väestörekisterikeskuksen lausunto

Väestörekisterikeskuksen lausunnon liitteenä on sen antama lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Tämä lausunto ei ole ollut liikenne- ja viestintävaliokunnan esittämässä vastinepyynnössä valtiovarainministeriölle. Tästä syystä valtiovarainministeriö antaa vastineen tässä yhteydessä Väestörekisterikeskuksen lausunnosta.

Väestörekisterikeskus esittää, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n 6 kohdan julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää muutettaisiin sanalla ”täyttämään”.

Vastaus: *Lakiehdotuksen 2 §:n 6 kohdan määritelmä perustuu hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohtaan, johon puolestaan viitataan saavutettavuusdirektiivissä. Euroopan unionin tuomioistuimen (ent. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) mukaan julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä täytyy tulkita itsenäisesti ja yhtenäisesti koko unionin alueella, koska se on unionin oikeuteen perustuva käsite (C-84/03, komissio v. Espanjan kuningaskunta). Lakiehdotuksen sanamuoto vastaa paitsi hankintadirektiivin, mutta myös hankintalain (1397/2016) 5 §:n 2 momentin sanamuotoa, joten sääntelyn yhtenäisyyden ja EU-oikeudellisen käsitteen vuoksi, VRK:n esittämää muutosta ei esitetä tehtäväksi.*

Väestörekisterikeskus katsoo lausunnossaan, että sääntely siltä osin, mitä esityksessä tarkoitetaan viranomaisella, on osittain hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n sääntelyä vastaava. On tärkeää, että tässä esitetyssä sääntelyssä ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa viranomaisen määritelmä on yhdenmukainen, jolloin tulkintahaastetta Väestörekisterikeskuksen tuottaman Suomi.fi -tunnistuksen ja Suomi.fi-viestien käyttöoikeudesta päätettäessä ei muodostuisi. **Lisäksi Väestörekisterikeskus katsoo lausunnossaan,** että ”Erityisesti Väestörekisterikeskus katsoo, että nyt säädettävä laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista tulisi olla yhdenmukaisia siltä osin, kuin säädetään 5 §:n mukaisten tukipalveluiden käyttövelvoitteesta. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista asettaa lain 3 §:n 1 momentin 1—4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettujen tukipalveluiden osalta käyttövelvoitteen lain 5.1 §:ssä mainituille julkisen hallinnon viranomaisille.” **Edelleen VRK toteaa**, että ”Laissa mainittu painava perusteltu syy poikkeaa hallinnon sähköisenasioinnin tukipalveluista annetun lain edellyttämistä teknisistä, toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä poikkeamisperusteista. Väestörekisterikeskus tuo esiin, että nyt ehdotettu sääntely ei johtaisi siihen, että se rajoittaisi Väestörekisterikeskuksen harkintavaltaa sen soveltaessa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:ää Suomi.fi-tunnistuksen hyödyntämismahdollisuudesta päätettäessä.”

Vastaus: *Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain 4 §:n 3 momentilla on haluttu edistää tukipalvelujen käyttöä (yhteensopivuutta tukipalveluihin) vielä laajemminkin niidenkin viranomaisten piirissä, joilla on vain käyttöoikeus palveluihin – ei käyttövelvoitetta. Tämän ei pitäisi olla VRK:n kannalta ongelma, kun se ratkoo käyttövelvoitetta tukipalvelulain 5 §:n 1 momentin ja 7 §:n perusteella. Samoin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain 5 §:n 1 momentilla on haluttu edistää yhteisen tukipalvelun (Suomi-viestit) käyttöä, mutta toisaalta on tunnistettava se tosiasia, että hallinnon asiakkailla ei ole velvollisuutta (eikä kaikilla edes mahdollisuutta) käyttää Suomi.fi-viestit-palvelua, joten on tarkoituksenmukaista jättää liikkumavaraa turvalliseen viestintään viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välille. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitettu vaikuttaa tiettyjen viranomaisten tukipalvelulain mukaiseen lähtökohtaiseen velvollisuuteen tai oikeuteen käyttää Suomi.fi -viestit-palvelua. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa on huomioitu se, ettei kaikilla lain mukaisilla viranomaisilla ole käyttövelvoitetta suomi.fi – tunnistuspalveluun, vaan niille saattaa olla tarkoituksenmukaista käyttää kaupallisen tunnistuspalvelun tarjoajan vahvaa sähköistä tunnistamista, jos esimerkiksi käyttöoikeus, kuten yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla, koskee vain osaa viranomaisen palveluista (näillä käyttöoikeus tukipalveluun on vain siltä osin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta). Lisäksi digipalvelulain 6 §:n 2 momentti sallii mahdolliset muut tunnistusratkaisut, koska kaikki hallinnon asiakkaat eivät saa vahvan sähköisen tunnistamisen välinettä. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain kyseisellä kohdalla ei ole ollut tarkoitus puuttua tukipalvelulain lähtökohtaiseen käyttövelvollisuuteen taikka käyttöoikeuteen (julkisessa hallintotehtävässä). Edellä esitetyn perusteella VRK:n tekemä ehdotus 6 §:n 2 momenttiin tehtävästä viittauksesta käyttövelvoitteeseen on tarpeeton.*

Väestörekisterikeskus katsoo lausunnossaan, että ”osa nyt ehdotetuista valvontaviranomaisten tehtävistä olisi perusteltua osoittaa Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi ja että tehtävistä säädettäisiin lain 12 §:n 2 momentissa. Väestörekisterikeskus esittää, että ensimmäisen kohdan mukaisiin valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluvat tehtävät yleisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta palveluntarjoajille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta osoitettaisiin Väestörekisterikeskuksen tehtäviksi neuvovana viranomaisena. Väestörekisterikeskus huomauttaa, että saavutettavuuden huomioiminen ei ole erillinen osa muusta digitaalisten palveluiden kehittämisessä huomioitavista laadullisista asioista ja siten tulee varmistaa, että saavutettavuuteen liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat saumaton osa muuta digitaalisten palveluiden kehittämisessä annettavaa viranomaisneuvontaa. Väestörekisterikeskus tuottaa jo tällä hetkellä digitaalisten palveluiden kehittämistä koskevaa neuvontaa mm. kokonaisarkkitehtuurin, tietoturvan, yhteentoimivuuden ja asiakaslähtöisyyden osalta ja on parhaillaan kehittämässä tukipalveluista yhden luukun periaatteella toimivaa keskitettyä viranomaistukea, jolloin saavutettavuuden ohjaus ja neuvontatehtävät sopisivat hyvin osaksi tätä kokonaisuutta”.

Vastaus: *Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on tarjota hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja sekä muita sen tehtäviin kuuluvia asiointipalveluja. VRK on merkittävä digitaalisten palvelujen tuottaja, joten se on myös merkittävä toimija sääntelykohteena ja valvontakohteena. Lainvalmistelussa ei nähty tarkoituksenmukaisena alkaa hajauttaa saavutettavuusvaatimuksia koskevia viranomaistehtäviä useammalle viranomaiselle. Koska Etelä-Suomen aluehallintovirasto toimisi valvontaviranomaisena, kuuluisi sille erottamattomana osana myös tähän tehtävään kuuluvaksi saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen neuvonta. Tilanne, jossa valvontaviranomainen ja valvonnan kohteena olevien saavutettavuusvaatimusten neuvonta olisi eriytetty eri viranomaisille, olisi omiaan luomaan viranomaisten toimivaltuuksien välille epäselvyyksiä sekä saavutettavuusvaatimuksien toteuttamiselle epäyhtenäistä ohjausta. VRK voi koordinoida oman palvelutuotantonsa puitteissa saavutettavuusvaatimusten toteuttamista.*

Väestörekisterikeskus toteaa lausunnossaan, että ”Kansalaisneuvonnan resursointi sekä osaaminen on varmistettava myös jatkossa, jotta Kansalaisneuvonta voi riittävästi neuvoa asiakkaita myös tilanteessa, jossa sen yhteystieto on annettu tukea tarjoavana yhteystietona. Riittävä osaaminen edellyttää myös digitaalisesta palvelusta vastaavan viranomaisen riittävää ohjeistusta Kansalaisneuvonnalle asiakkaiden neuvomiseksi. On huomioitava, että Kansalaisneuvonnan palvelukanavia ovat puhelin, sähköposti, sähköinen yhteydenottolomake, chat ja etäyhteys. Tekstiviestikanavaa voivat käyttää sitä tarvitsevat erityisryhmät, esimerkiksi puhe- ja kuulovammaiset ja tekstiviestipalvelu ovat käytettävissä ainoastaan suomalaisissa matkapuhelinliittymissä. Puhelinneuvonta palvelee maanantaista perjantaihin klo 8–21 ja lauantaisin klo 9–15. Palvelu on suljettu sunnuntaisin ja arkipyhinä. Kansalaisneuvonta palvelee asiakkaita suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.”

Vastaus: *Kun kansalaisneuvontapalvelu siirrettiin Valtiokonttorilta Väestörekisterikeskukseen (VRK), siirrettiin myös palvelun tuottamiseen tarvittava henkilöstö sekä määrärahat. Näin ollen VRK:lle on varattu resurssit hoitaa kyseistä tehtävää. Osaamisen osalta voidaan todeta, että ne viranomaiset, jotka ohjaavat kansalaisneuvonnan neuvontaa, ohjeistetaan toimittamaan Kansalaisneuvonnalle tiedot tuen tarjoamista. Ajoittain ruuhkautuneen sähköpostin käyttäminen palautekanavana tulee arvioida uudestaan, jotta olemassa olevia resursseja saadaan hyödynnettyä tehokkaammin. Valtiovarainministeriön asettamassa sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatavat -työryhmässä sovittiin yhtenevät toimintatavat tilanteisiin, joissa asiakas tarvitsee digitukea julkisten palveluiden käytössä tai kun asiakas tarvitsee muuta digiosaamista kasvattavaa tukea. Lähtökohtaisesti tulee huomioida, että viranomaisella on vastuu neuvoa omien palveluiden käytössä ja tukea siinä. Näin ollen Kansalaisneuvonta olisi yhteydenottokanava vain siinä tapauksessa kuin viranomaisella ei ole tarjota muuta kanavaa. Kun kyse on yleisestä digiosaamista kasvattavasta tuesta, joka ei vaadi substanssiosaamista, vaan esimerkiksi yleistä palvelujen sisällön tukea tai välineiden käytön tukea, asiakas voi itse etsiä tai viranomainen voi etsiä asiakkaan apuna Suomi.fi-palvelun tai Kansalaisneuvonnan kautta lähimmän digituen tarjoajan. Digitukea tarjoaa parhaillaan useat*

järjestöt, kuntien toimijat (esim. kirjastot) ja yritykset. Näitä kootaan parhaillaan yhteen valtakunnallisesti VRK:n toimesta ja alueellisesti digituen piloteissa.

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Katsomme, että finanssialaa ei tule lisätä hallituksen esitykseen, koska esteettömyysdirektiivistä on saavutettu EU:ssa sopu marraskuussa 2019. Esteettömyysdirektiivi on tarkoitettu yksityisille toimialoille, ja se säätelee samoja asioita, eli digitaalisen ympäristön käytettävyyttä erityisryhmiä ajatellen. Esteettömyysdirektiivissä siis käsitellään ja säädetään pankki-/finanssisektorin palveluita. Finanssialaa koskevat kansalliset säädökset tulee laatia nimenomaisesti esteettömyysdirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä. Jo nyt luottolaitoslaki ja yhdenvertaisuuslaki säätävät ja kontrolloivat pankkipalveluiden saatavuutta. On oikeusvarmuuden ja selkeyden kannalta tärkeää, että nyt käsittelyssä olevan saavutettavuuslain soveltamisalaa ei laajenneta valmistelussa olevan esteettömyysdirektiivin ja kansallisen voimassaolevan sääntelyn alueelle.”

Vastaus: *Esteettömyysdirektiiviehdotus on vielä EU:n toimielimien käsiteltävänä. Verkkosivujen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimukset on määritelty eurooppalaisessa standardissa, jossa viitataan World Wide Web Consortiumin (W3C) ohjeisiin verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta. Riippuen esteettömyysdirektiivin lopullisesta muotoilusta, saavutettavuusvaatimukset voivat koskea esteettömyysdirektiivin perusteella myös finanssialaa. Komission ehdotuksessa esteettömyysdirektiiviksi on samoja elementtejä esteettömyysvaatimuksiksi kuin saavutettavuusdirektiivissä.*

Lisäksi kuten hallituksen esityksessä on tuotu esille (s. 57–58), 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 palveluprosessinsa viranomaisen kanssa kokonaisuudessaan. 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. Edelleen on huomioitava, että luottolaitoksilla on erityinen velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita ja perustellusta syystä kieltäytyä avaamasta niitä, joten tosiasiassa pankkipalvelun sisällön saavutettavuusongelmat voivat muodostaa esteen luottolaitoslaissa säädetyn oikeuden toteuttamiseksi siten, että asiakas voisi hoitaa itsenäisesti peruspankkipalveluihin liittyvän asiointinsa. Saavutettavuussääntelyllä edistettäisiin myös asiakkaan oikeuksia käyttää peruspankkipalveluita itsenäisesti.

Finanssiala hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan: ”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. Vakuutuspalvelut muodostavat kokonaisuuksia, joissa on sekä julkiseen hallintotehtävään liittyvien pakollisia vakuutuksia koskevia palveluita, että vapaaehtoisia vakuutuspalveluita. Palveluprosessin onnistumisen kannalta on selkeämpää, että palvelukokonaisuuteen sovelletaan samoja saavutettavuusvaatimuksia. Jos palvelukokonaisuuteen sisältyviin palveluihin ei kaikilta osin sovellettaisi samoja saavutettavuusvaatimuksia, voisi kysymykseen tulla yksittäistapauksessa syrjintätilanteen arviointi. Tällöin yhdenvertaisuuslain mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla ajauduttaisiin tilanteeseen,

jossa saavutettavuusvaatimukset olisi huomioitava joko kokonaan tai osittain riippuen yksittäistapauksen luonteesta. Lainvalmistelussa on pidetty tarpeellisena laajentaa saavutettavuusvaatimusten soveltamisalaa laajemmaksi palvelukokonaisuuksien toimivuuden varmistamiseksi, yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä YK:n vammaissopimuksesta johtuvien velvoitteiden toteuttamiseksi." Finanssiala joutuisi joka tapauksessa soveltamaan perustuslaista johtuvista syistä saavutettavuusvaatimuksia niihin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, jotka liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Hallituksen esityksessä kysymys on myös YK:n vammaissopimuksen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvistä toimista.

Finanssiala ry:n lausunto

Finanssiala ry:n lausunnossa tuodaan esille vaatimus siitä, että finanssipalveluiden saavutettavuudesta on säänneltävä yhdenmukaisella tavalla EU-lainsäädännön kanssa. Finanssiala ry:n mukaan esteettömyysdirektiivin astuessa voimaan suomalainen finanssiala joutuisi mahdollisesti ristiriitaisten vaatimusten kohteeksi, ja siten uudistamaan verkko- ja mobiilipalvelunsa toistamiseen kohtuuttoman lyhyen ajan sisällä. Lisäksi Finanssiala ry:n mukaan Suomeen rekisteröityneet toimija joutuvat epäreiluun asemaan ulkomaisiin kilpailijoihin nähden, koska kansallisen lisäsääntelyn vaatimukset eivät koskettaisi ulkomaisia yrityksiä.

Vastaus: *Finanssialan lausunnossa spekuloidaan vielä valmisteluvaiheessa olevan esteettömyysdirektiivin sisällöllä. Saavutettavuusvaatimuksista on annettu yleisessä käytössä olevat W3C:n laatimat ohjeet, jotka on otettu osaksi eurooppalaista standardia. Finanssialaan kohdistuvassa sääntelyssä kysymys on myös julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvästä sääntelystä, jota on selostettu edellä (PeVM 25/21994 vp). Suomi on sitoutunut toteuttamaan YK:n vammaissopimuksesta johtuvat velvoitteet. Vammaissopimuksen mukaan 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. Hallituksen esitys ja siinä esitetyt soveltamisalaa koskevat laajennukset toteuttavat YK:n vammaissopimuksesta johtuvia sitoumuksia.*

Finanssiala ry tuo lausunnossaan esille myös seuraavaa: "Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakisääteiset vakuutukset, maksu- ja tunnistuspalvelut joutuisivat soveltamaan saavutettavuuslakia uusien nettisivujen osalta jo syyskuusta 2019 eteenpäin. Esitys on kohtuuton ottaen huomioon, että komissiolla on mahdollisuus antaa tarkempia teknisiä vaatimuksia vielä vuoden 2018 loppuun asti. Tämä jättää yrityksille ainoastaan yhdeksän kuukautta aikaa rakentaa uudet sivustot. Lisäksi lain käsittely on viivästynyt merkittävästi alkuperäisestä aikataulusta. Edellä mainituille yrityksille olisi vähintäänkin annettava pidempi siirtymäaika."

Vastaus: *Lain 3 lukua sovellettaisiin 23.9.2019 alkaen sellaisiin verkkosivustoihin, jotka on julkaistu 23.9.2018 jälkeen. Ennen 23.9.2018 julkaistuihin verkkosivustoihin ehdotettua lakia sovellettaisiin 23.9.2020 alkaen. Siirtymäajat tulevat suoraan direktiivistä, eikä niissä ole kansallista liikkumavaraa. Siten finanssialan palveluihin ei sovelleta vielä 2019 saavutettavuusvaatimuksia, jos palvelut on julkaistu ennen 23.9.2018. Finanssialan tarjoamat tunnistuspalvelut ovat osa merkittäviä julkisen hallinnon digitaalisia palvelua, koska tunnistuspalvelujen avulla hallinnon asiakkaat voivat hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti tai päästä tutustumaan omiin tietoihinsa esimerkiksi Omakanta-palvelussa. Tästä syystä on tärkeää, että saavutettavuusvaatimukset on toteutettu yhdenmukaisilla siirtymäajoilla palveluihin, jotka mahdollistavat asioinnin viranomaisten kanssa.*

OP-ryhmän lausunto

OP-ryhmä toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”EU-tasolla valmistellaan parhaillaan yksityistä sektoria koskeva tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskevaa esteettömyysdirektiiviehdotusta [COM(2015)615]. Kyseisessä ehdotuksessa on yksityiskohtaisia vaatimuksia mm. pankkien tarjoamien verkko- ja mobiilipalveluiden esteettömyydestä. Saavutettavuusdirektiivin kansallinen laajentaminen yksityiselle sektorille kuten finanssialalle voi pahimmillaan tarkoittaa sitä, että pankit ja vakuutusyhtiöt joutuvat mukauttamaan palvelunsa ensin saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi ja korjaamaan niitä myöhemmin esteettömyysvaatimusten mukaisiksi. Liian tiukat saavutettavuusvaatimukset estävät palveluiden innovatiivista kehitystä ja haittaavat palvelumuotoilua sekä palvelussa tarjottavan sisällön määrää ja ulkoasua. Tämä johtaa siihen, että valtaosalle asiakkaista tarkoitettuja palveluita ei pystytä kehittämään parhaalla mahdollisella tavalla.”

Vastaus: *OP-ryhmän lausunnossa viitataan komission esteettömyysdirektiiviehdotukseen, jonka liitteen VI jaksossa on ehdotus pankkipalvelujen tarjoamiseen käytettävien verkkosivustojen ja mobiililaitepohjaisten pankkipalvelujen esteettömyysvaatimuksista, jotka jäävät yleisemmälle ja tulkinnanvaraisemmalle tasolle kuin saavutettavuusdirektiivin nojalla annetut saavutettavuusvaatimukset. Peruselementeiltään vaatimukset vastaavat toisiaan. Siten nyt ehdotetut laki ei tuo lisävaatimuksia, vaan kansallisesti ehdotetaan säädettäväksi tarkentavasti saavutettavuusvaatimuksista (esteettömyysvaatimuksista). Esteettömyysvaatimusten sisältö tarkentuu, kun esteettömyysdirektiivin lopullinen muoto hyväksytään EU:n toimielimissä. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 9 kohdan mukaan ”Tällä direktiivillä pyritään varmistamaan, että julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta parannetaan yhteisten saavutettavuusvaatimusten perusteella. Kansallisten toimenpiteiden lähentäminen unionin tasolla julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevien yhteisesti sovittujen vaatimusten pohjalta on välttämätöntä sisämarkkinoiden pirstaloitumisen lopettamiseksi. Lähentäminen vähentäisi kehittäjien epävarmuutta ja edistäisi yhteentoimivuutta. Teknologiariippumattomien saavutettavuusvaatimusten käyttö ei estä innovointia vaan voi jopa lisätä sitä.” Siten direktiivin eikä kansallisen lain tarkoituksena ole vähentää innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä, vaan päinvastoin lisätä niitä, kunhan vammaisten henkilöiden oikeudet huomioidaan innovaatiotoiminnassa.*

OP-ryhmä esittää lausunnossaan, että ”käytännön sujuvuuden kannalta Finanssivalvonta valvoisi finanssialan yrityksiä Aluehallintovirasto sijaan.”

Vastaus: *Valtion viranomaisten valvonta suhteessa finanssialaan on tällä hetkelläkin järjestetty siten, että usea viranomainen valvoo finanssialaa. Yksi näistä toimijoista on Finanssivalvonta. Tietosuojavaltuutettu valvoo finanssialan henkilötietojen käsittelyä. Aluehallintovirastot valvovat finanssialan työsuojelun toteuttamista. Tasa-arvovaltuutettu puolestaan valvoo tasa-arvolain noudattamista. Nyt ehdotetussa laissa on ehdotettu valvontaviranomaiseksi saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen osalta Etelä-Suomen aluehallintovirastoa, jonka tehtävänä on myös raportoida komissiolle saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta ja valvonnasta. Saavutettavuusvaatimusten valvonnan hajauttamista usealle viranomaiselle ei voida pitää tarkoituksenmukaisena toiminnallisesti tai taloudellisesti. Käytännön sujuvuuden osalta voisi olla hankalaa järjestää valvonta-asiaa usealle viranomaiselle, koska saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen edellyttää yhdenmukaista tulkintaa ja jatkuvaa yhteydenpitoa eri toimijoihin. Usean valvontaviranomaisen malli olisi omiaan aiheuttamaan sekaannuksia palvelun käyttäjille ja on tärkeää, että yksi viranomainen esittää valvontaan liittyviä kannanottoja ja tulkintoja.*

OP-ryhmä esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Toissijaisesti esitämme, että lain soveltumista finanssialan toimijoihin kavennetaan seuraavasti:
• digitaaliset palvelut rajataan koskemaan vain kuluttajille tarjottavia peruspankkipalveluita
• riittävää on, että niitä tarjotaan vain yhdessä kanavassa, eikä kaikkien digitaalisten palvelukanavien tarvitse olla saavutettavia
• yrityksille tarjottavat palvelut jäävät kokonaan sääntelyn ulkopuolelle”

Vastaus: *Hallituksen esityksessä todetaan, että sääntelyn soveltamisalan laajennuksella koskemaan kaikkia finanssialan toimijoita varmistetaan se, etteivät erilaisilla palveluvalikoimilla toimivat finanssialan yritykset joudu soveltamaan eri säännöksiä. OP-ryhmän ehdotus johtaisi siihen, että eri finanssialan yritykset soveltaisivat vaihtelevasti saavutettavuusvaatimuksia koskevia säännöksiä. Tällainen malli olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä siitä, mihin osiin verkkosivustoja saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan ja mihin yrityksiin tai muihin yhteisöihin saavutettavuusvaatimukset tulisivat sovellettavaksi. Palvelukanavaan sidottu sääntely puolestaan johtaisi siihen, että finanssialan yritykset joutuisivat erikseen räätälöimään palvelujensa sisällön yhteen kanavaan siten, että kaikki asiakkaan tarvitsemat palvelut ja sisällöt ovat vastaavalla tavalla saatavilla kuin jossakin toisessa kanavassa. Yrityksille tarjottavia palveluja ei voida rajata lain ulkopuolelle, koska se syrjisi esimerkiksi vammaisia henkilöitä, jotka toimivat yrittäjinä tai jotka työskentelevät yrityksissä. OP-ryhmän ehdotukset ovat ongelmallisia eivätkä perustellusti myöskään toteuttamiskelpoisia suhteessa siihen, miten lakiehdotuksessa asiasta on ehdotettu säädettäväksi.*

OP-ryhmä toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Lisäksi siirtymäsäännöksissä on huomioitava, että koska kyse on kansallisesta soveltamisalan laajentamisesta ja lisäksi lain käsittely on viivästynyt, tulee siirtymäajan jatko koskea myös vakuutusyhtiöiden julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvien digitaalisten palvelujen osia, tunnistuspalveluja ja verkkomaksamisen mahdollistamia palveluja, joita käytetään viranomaisten digitaalisissa palveluissa.”

Vastaus: *Lain 3 lukua sovellettaisiin 23.9.2019 alkaen sellaisiin verkkosivustoihin, jotka on julkaistu 23.9.2018 jälkeen. Ennen 23.9.2018 julkaistuihin verkkosivustoihin ehdotettua lakia sovellettaisiin 23.9.2020 alkaen. Siirtymäajat tulevat suoraan direktiivistä, eikä niissä ole kansallista liikkumavaraa. Siten finanssialan palveluihin ei sovelleta vielä 2019 saavutettavuusvaatimuksia, jos palvelut on julkaistu ennen 23.9.2018. Finanssialan tarjoamat tunnistuspalvelut ovat osa merkittäviä julkisen hallinnon digitaalisia palvelua, koska tunnistuspalvelujen avulla hallinnon asiakkaat voivat hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti tai päästä tutustumaan omiin tietoihinsa esimerkiksi Omakanta-palvelussa. Tästä syystä on tärkeää, että saavutettavuusvaatimukset on toteutettu yhdenmukaisilla siirtymäajoilla palveluihin, jotka mahdollistavat asioinnin viranomaisten kanssa.*

FiCom ry:n lausunto

Ficom ry toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Teleyritysten tarjoaman mobiilivarmenteen osalta ei ole esteettömyysongelmaa, joka tulisi lainsäädännöllä ratkaista. Esityksen 3 §:n 4 kohta tulee poistaa, koska sääntely ei sovellu yhteen vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun lain kanssa. Mobiilivarmenteen osalta esteettömyyssääntely on perusteetonta ja aiheuttaisi ainoastaan yrityksille tarpeetonta hallinnollista taakkaa.”

Ficom ry perustelee vaatimustaan seuraavasti: ”Yksityisten tunnistuspalvelujen toiminta on yksityistä liiketoimintaa eikä siihen, toisin kuin esityksen perusteluissa tuodaan ilmi, sisälly minkäänlaista julkisen tehtävän hoitamista tai julkisen vallan käyttöä. Vahvan tunnistamisen sääntelyn ja palveluntarjoajien luottamusverkoston taustalla on tavoite saada vahvan tunnistamisen palvelut yleistymään nimenomaan yksityisen sektorin asioinnissa. Näin ollen julkista sektoria velvoittavaa sääntelyä ei ole peruteltua ulottaa yksityisiin tunnistuspalvelun tarjoajiin, etenkään jos käsillä ei ole painavaa perustetta tai ongelmaa, jota ei lainsäädäntöä kevyemmällä menetelmällä saada ratkaistua. Esteettömyys on käytännössä palvelujen huolellista suunnittelua, jota on tarkoituksenmukaisinta edistää yhteistyöllä markkinatoimijoiden kanssa, ei varmuuden vuoksi sääntelemällä.” Lausunnossa tuodaan myös esille, että ”Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan velvoittavaa lainsäädäntöä sovellettavaksi puhtaasti yksityiseen elinkeinotoimintaan, vahvan tunnistuspalvelun tarjoajien palveluihin. Soveltamisalaan ei kuuluisi varsinaiset tunnistusvälineet, vaan tunnistustapahtumaan liittyvien verkkosivustojen tai mobiilisovellusten sisällöt. Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu tunnistuspalvelujen erilaisia rooleja, koska esimerkiksi tunnistuspalveluja kokoavat välityspalvelun tarjoajien toimintaan ehdotettu sääntely ei luontevasti sovellu. Vailla kunnollisia perusteita tehty ehdotus voi ratkaisevasti haitata vahvan sähköisen tunnistamisen palvelujen

markkinan kehittymistä, koska kaikki tunnistuspalvelun tarjoajat, mukaan lukien tunnistuspalveluja yrityksille ja muille luottaville tahoille tunnistuspalveluja tarjoavat välityspalvelun tarjoajat tulisivat ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan. Tätä ei todennäköisesti ole tunnistuspalvelujen tarjoajien piirissä otettu huomioon, jolloin uusi, merkittävää hallinnollista taakkaa aiheuttava sääntely voi aiheuttaa sen, että toimijat vetäytyvät markkinalta, mikä olisi tunnistuslakiin tehtyjen muutosten tavoitteiden vastaista."

Edelleen Ficom ry tuo lausunnossaan esille, että teleyritysten tarjoaman mobiilivarmenteen osalta ei ole esteettömyysongelmaa, joka tulisi ratkaista lainsäädännöllä. Toisaalta Ficom ry katsoo, että lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille syntyisi merkittävää hallinnollista taakkaa valvontaviranomaisten ja selosteiden muodossa, ja hallinnollisesta taakasta selviytymiseen osoitettavat panostukset eivät mobiilivarmenteen osalta edistäisi kuitenkaan käytännössä koettua esteettömyyttä.

Vastaus: *Sääntely koskee rekisteröityjä vahvan sähköisen tunnistuksen mahdollistavia tunnistuspalveluja. Sääntelyn ulottamisella vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollistaviin palveluihin on painavat yhteiskunnalliset perusteet. Lakiehdotuksella ja soveltamisalaa koskevalla säännöksellä on tarkoitus edistää niitä päämääriä, joita liikenne- ja viestintävaliokunta on pitänyt tärkeänä kannanotoissaan. 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).*

Perusteena sääntelyn soveltamisalan laajentamiseen vahvoihin sähköisen tunnistamisen palveluihin on painava yhteiskunnallinen intressi yksilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi sekä viranomaisten digitaalisten palvelujen käytön turvaamiseksi. Käytännössä vuorovaikutteinen sähköinen asiointi viranomaisissa tai esimerkiksi omien sähköisten lääkemääräysten ja potilastietojen katselu OmaKanta-palvelusta on mahdollista vain vahvoja sähköisen tunnistamisen palveluja käyttäen. Jos nämä tunnistuspalvelut eivät täytä sisällöltään saavutettavuusvaatimuksia, voi vammaisten ja muiden erityisryhmien pääsy palveluun estyä, vaikka viranomaisen palvelu muuten täyttäisikin saavutettavuusvaatimukset. Viranomaistoiminnassa ei voida turvautua vain yhden tunnistuspalvelun käyttöön, koska sillä voisi olla vaikutuksia pyrkimyksiin kehittää tunnistuspalvelujen markkinoita. Lisäksi erilaisilla tunnistuspalveluilla tunnistautuminen myös viranomaisten palveluihin on asiakaslähtöistä palvelujen tarjoamista, joka on osa hallintolaissa säädettyä palveluperiaatteen toteuttamista.
Suomi on sitoutunut toteuttamaan YK:n vammaissopimuksesta johtuvat velvoitteet. Vammaissopimuksen mukaan 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 tun-nistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa tiedottamiseen, viestintään ja muihin palveluihin, sähköiset palvelut ja pelastuspalvelut mukaan lukien. Hallituksen esitys ja siinä esitetyt soveltamisalaa koskevat laajennukset toteuttavat YK:n vammaissopimuksesta johtuvia sitoumuksia.

Saavutettavuusvaatimukset koskevat tunnistuspalvelujen sisältöjä eikä tunnistusvälineitä. Tässä suhteessa saavutettavuusvaatimukset eivät koske tunnistusvälineenä olevaa laitetta, jolla tunnistus tehdään, mutta kuitenkin sovellusta, jos se on laissa tarkoitettu mobiilisovellus. Vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajalle on asetettu muualla lainsäädännössä erityisiä vaatimuksia, jotka nekin on otettava huomioon, jos tarjoaja haluaa tarjota tunnistuspalveluaan vahvan sähköisen tunnistuksen mahdollistavana palveluna.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa tuodaan esille seuraavaa: ”Ministeriö toteaa kuitenkin, että on edelleen jossain määrin tulkinnanvaraista, milloin sen toimialaan kuuluvat yksityiset järjestämisluvan saaneet esi- ja perusopetuksen järjestäjät, toisen asteen koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut hoitavat julkista hallintotehtävää siinä merkityksessä, kuin se on esitetyssä laissa tarkoitettu. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla toimii satoja yksityisoikeudellisia toimijoita. Vaikuttaa siltä, että laissa tarkoitettu hallintotoiminta on selvästi laajempaa, kuin julkisen vallan käyttöön liittyvät toimenpiteet ja kattaa merkittävän osan yksityisten järjestäjien luvan mukaisesta opetus- tai koulutustehtävän suorittamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Rajanveto on edelleen tulkinnan varainen ja vaikuttaa jäävän toimialakohtaisesti tulkittavaksi. Rajanveto on esityksen kannalta merkityksellinen sen vuoksi, että esitetyn lain 2 lukua sovelletaan vain julkisen hallintotehtävän suorittamiseen. Rajanvedon merkityksellisyyttä vähentää kuitenkin se, että muilta osin esitetty laki soveltuu valtaosaan yksityisistä opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä lain 2 §:n 6 kohdan perusteella (julkisoikeudellinen laitos). Samoin se soveltuu moniin taide- ja kulttuurialan sekä nuoriso- ja liikuntatoimen toimijoihin, jotka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja niitä rahoittaa pääasiallisesti viranomainen valtionosuuksin ja avustuksin.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lausunnossaan esille myös seuraavaa: ”Varhaiskasvatuksen osalta ministeriön käsityksen mukaan lakia sovelletaan kunnan tai kuntayhtymän järjestämään varhaiskasvatukseen. Ministeriön käsityksen mukaan varhaiskasvatuslaissa tarkoitetut yksityiset varhaiskasvatuksen järjestäjät eivät kuitenkaan pääasiallisesti hoida julkista hallintotehtävää siten, että niihin sovellettaisiin esitettyä lakia, eikä julkisoikeudellisen laitoksenkaan määritelmäkään vaikuta soveltuvan. Voidaan kuitenkin arvioida, että valtaosa myös yksityisten tuottamasta varhaiskasvatustoiminnasta tullee tosiasiallisesti lain soveltamisalan piiriin, sillä valtaosa yksityisestä palvelutuotannosta on kunnan järjestämisvelvollisuuden kautta tapahtuvaa toimintaa. Lain mukaan kunta voi järjestää lakisääteiset velvollisuutensa oman tuotantonsa ohella myös hankkimalla palvelun tai antamalla palvelua tarvitsevalle palvelusetelin. Varhaiskasvatuslain (540/2018) ja varhaiskasvatukseen edelleen sovellettavan sosiaalihuollon palvelusetelilain (569/2009) perusteella kunnan tulee huolehtia, että sen hankkimien tai palvelusetelillä järjestettyjen palveluiden tulee tasoltaan vastata kunnan itse tuottamaa palvelua. Kunnan tulee asettaa palvelutuottajille vaatimuksia asiakasryhmien tarpeet huomioon ottaen.”

Vastaus: *Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille (s. 49), viranomaisella tarkoitettaisiin myös muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa toimijaa siltä osin, kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää ja tässä tarkoituksessa tarjoaa digitaalisia palveluja. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täyttyessä. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin siten suoraan viranomaista koskevien säännösten perusteella niihin yksityisiin, jotka hoitavat suoraan lain nojalla tai laissa säädetyn tehtävän johdosta julkista hallintotehtävää. Tästä ei tarvitsisi säätää erikseen kyseisiä tehtäviä koskevissa laeissa, vaan ehdotettava laki tulisi sovellettavaksi sen mukaan, milloin kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Siten lain soveltaminen koskisi yksityisiä toimijoita siltä osin kuin digitaalisen palvelun tarkoituksena on julkisen hallintotehtävän hoitamisen toteuttaminen.*

Siten, kun kysymys on muusta kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kuuluvasta varhaiskasvatuksesta, ei laki tulisi sovellettavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ollut mukana työryhmässä, jossa hallituksen esitystä on valmisteltu. Työryhmässä käydyn keskustelun pohjalta hallituksen esityksen perusteluissa on avattu tarkoituksenmukaisella tavalla lain soveltamisalaa koskevia säännöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhdistää julkisen hallintotehtävän lausunnossaan ongelmallisella tavalla julkisen vallan käyttöön. Perustuslain 124 §:ssä säädettyä säännöstä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ei ole sidottu julkisen vallan käyttöön. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa julkisiksi hallintotehtäväksi on katsottu tehtäviä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä (PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 30/2012 vp). Julkisen hallintotehtävän käsitteen

sisältö on laaja ja se sisältää jossakin määrin tulkinnanvaraisuutta. Lakiehdotukseen tai perusteluihin ei ole voitu tyhjentävästi lähteä luettelemaan, minkälaiset tehtävät kuuluvat julkisen hallintotehtävän käsitteen alaan.

Opetushallituksen lausunto

Opetushallituksen lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Opetushallitus toivoo kuitenkin, että lakiesityksen 2 §:n määritelmiin lisätään käsitteet intranet ja ekstranet, koska muuten 3 § esitetty rajaus lain soveltamisalaan ei ole yksiselitteinen. Määritelmien puutteesta seuraa epäselvyyttä myös 17 § 5 momentin siirtymäsäännösten tulkintaan. 17 § 5 momentissa viitataan myös määrittelemättömään käsitteeseen ”julkaisualusta”, johon siirtymäsäännös käytännössä sidotaan.”

Vastaus: *Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille (s. 59), intranet-verkkosivustoa käytettään esimerkiksi työpaikan sisäiseen viestintään, erilaisten työnantajan sisäisten tehtävien suorittamiseen sekä ohjelmistoihin, joiden avulla hoidetaan esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon tai projektihallinnan tehtäviä. Puolestaan ekstranet -sivustoja käytetään erilaisissa työryhmissä ja projekteissa, joissa on mukana useita organisaatioita. Intranet ja ekstranet -käsitteiden sisältöä ei ole määritelty saavutettavuusdirektiivissä. Koska valtiovarainministeriö on ehdottanut komission tarkentuneen kannan vuoksi, työpaikkojen intra- ja ekstranettejä koskevaa poikkeussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi. Tämä vähentää siihen liittyvää tulkinnanvaraisuutta.*

Opetushallitus tuo lausunnossaan esille, että ”Lakiesityksen 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten digitaalisten palvelujen saatavuudesta siten, että ”Viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta. Digitaalisten palvelujen käyttökatkot on ajoitettava ajankohtaan, jolloin digitaalisten palvelujen käyttö on vähäistä ja niistä on tiedotettava ennalta. Viranomaisen on julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla.” Opetushallitus haluaa muistuttaa, että palveluiden saatavuudesta on sovittu viranomaisten ja ICT-toimittajien välisissä sopimuksissa, jotka on solmittu esimerkiksi JIT2015-ehtojen mukaisesti ja niissä viitattu JHS 174 ICT-palvelujen palvelutasoluokituksiin. Nykyisten digitaalisten palvelujen voimassa olevien sopimusten mukaan käyttökatkoja voidaan kustannussyistäkin ajoittaa virka-ajalle ja tämä mahdollisuus tulisi jatkossakin olla. Toivomme että lakiin kirjattaisiin tai lain perusteluissa otettaisiin tarkemmin kantaa siihen, mitä tarkoitetaan ”ajankohdalla, jolloin digipalvelujen käyttö on vähäistä”.

Vastaus: *Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole rajoitettu sitä, mihin ajankohtaan päivästä käyttökatkot tulee sijoittaa. Viranomaisen tulee toiminnan suunnittelussaan kiinnittää huomiota siihen, digitaalisten palvelujen käyttökatkot sijoitetaan ajankohtaan, jossa palvelujen käyttö on vähäistä. Tämä edellyttää sitä, että digitaalisten palvelujen käyttöfrekvenssejä seurataan.*

Opetushallitus esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Opetushallitus toivoo lisäksi, että lakiin vielä tarkennetaan ”oikeusvaikutuksen” määritelmää. Mikä on riittävä oikeusvaikutus, joka oikeuttaa viranomaisen tunnistamaan asiakkaan? Onko sellainen esimerkiksi omien rekisteritietojen katselu? Opetushallitus toimii rekisterinpitäjänä Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) mainitussa valtakunnallisessa rekisterissä. Tiedot eivät ole viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) mukaan salassa pidettäviä.”

Vastaus: *Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille (s. 70), viranomainen voisi vaatia vahvaa sähköistä tunnistamista esimerkiksi silloin, kun käyttäjä pääsee palvelussa katsomaan omia tietojaan taikka valtuutuksen perusteella edustamansa henkilön tietoja. Tunnistusta voidaan vaatia myös tilanteissa, joissa palvelussa olevalle lomakkeelle tulee käyttäjän tietoja esitiedoiksi. Tunnistusta voidaan vaatia myös tilanteissa,*

joissa on tarpeen varmistaa henkilön henkilöllisyys, kun palvelussa voi tehdä merkittäviä toimia, joihin voi liittyä olennainen vaikutus henkilön etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällainen vaikutuksia voi johtua esimerkiksi viranomaisen asian käsittelystä tai rekisteröitäessä automaattisesti tietoja viranomaisen tietovarantoon.

Oikeusvaikutuksen määritelmää ei voida kattavasti määritellä lakiin, vaan viranomaisen on arvioitava itse, minkälaisia oikeusvaikutuksia kussakin palvelussa syntyy, kun palvelun käyttäjä käyttää digitaalisia palveluita. Luonnollisesti palveluihin, joihin vaaditaan käyttöoikeuksien selvittäminen, on käyttäjä tunnistettava luotettavalla tavalla.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen lausunnossa tuodaan esille seuraavaa: ”Saavutettavuuden toteuttaminen aiheuttaa lain piirissä oleville organisaatioille merkittäviä kustannuksia. Kustannukset eivät ole pääasiassa kertaluonteisia, vaikka alkuvaiheessa saattaakin kustannuksissa näkyä selkeä nousupiikki kun olemassa olevia palveluita muutetaan vastaamaan vaatimuksia. Kustannuksia syntyy erityisesti toiminnallisista muutoksista niihin prosesseihin, joilla varmistetaan että kaikki tuotettu materiaali täyttää jatkossakin saavutettavuusvaatimukset. Nämä kustannukset toki pienevät ajan myötä joltain osin, kun toimijat omaksuvat uuden toteutustavan, mutta aiheutuneet kustannukset eivät tule koskaan poistumaan kokonaan. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tuoda esille tämän kustannusvaikutuksen kompensointia ja esitetä erillisiä määrärahoja tälle työlle vaan sen esitetään tapahtuvan nykyisillä määrärahoilla, eli muiden viranomaistehtävien kustannuksella. Poliisihallitus toi jo valmisteluvaiheessa esiin sen, että tämä on merkittävä ongelma varsinkin poliisille, jonka määrärahojen haasteet vaikuttavat nykyisten tehtävien hoitamiseen.”

Vastaus: *Poliisin toimintamäärärahat pitävät sisällään myös poliisin palvelujen tavanomaiseen kehittämiseen liittyvät määrärahat. Saavutettavuuden toteuttaminen on poliisitoiminnan kehittämistä. Lakiehdotuksessa olevat saavutettavuusvaatimukset eivät ole uusia. Hallituksen esityksen todetaan ” Verkkosivustojen saavutettavuutta koskevat periaatteet eivät ole uusia, vaan ne on luotu pääosin 1990-luvun lopulla. 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). Lakisääteisten saavutettavuutta koskevien vaatimusten kustannusvaikutukset johtuvat näin ollen osittain siitä, ettei niitä ole otettu huomioon aiemmin verkkosivustojen suunnittelussa, vaikka niiden käyttöä on pyritty edistämään informaatio-ohjauksen keinoin.”*

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Tässä suhteessa osana asianmukaista hallinnon palvelujen järjestämistä, saavutettavuus on tullut ottaa huomioon jo aiemminkin digitaalisia palveluja järjestettäessä. Lakiehdotuksessa on nyt ehdotettu säädettäväksi näistä vaatimuksista ja niiden toteuttamisesta yhdenmukaisella tavalla.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto keskittyy lausunnossaan 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin.

Vastaus: *Maahanmuuttovirasto on jo lausuntovaiheessa kiinnittänyt vastaavalla tavalla huomionsa 6 §:n 2 momentin ehdotettuun säännökseen. Lausuntovaiheen jälkeen säännöstä muutettiin Maahanmuuttoviraston lausuntopalautteen perusteella siten, että siihen lisättiin tunnistamisvaihtoehdoksi painava perusteltu syy käyttää muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua, joka mahdollistaa sen, että Maahanmuuttovirasto voi käyttää muutakin*

kuin vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää palvelussaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että "ehdotettavassa laissa mahdollistettaisiin käyttämään myös muuta kuin luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua tai vahvaa sähköistä tunnistamista, jos muun tunnistustavan käyttöön on painava perusteltu syy, kun palveluun kirjautumisen jälkeen on mahdollista saada nähtäväksi ja käsiteltäväksi salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisen pitäisi erikseen arvioida, mitä riskejä tällaiseen tunnistustapaan liittyy ja otettava huomioon se, mitä tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa on säädetty tietosuojaa koskevasta ennakkoarvioinnista, koska muuta kuin vahvaa tunnistamista käytettäessä tietosuojaan liittyvät riskit kasvavat, jolloin tietosuoja-asetuksessa säädetyt vaatimukset vaikutusarvioinnin tekemiselle lähtökohtaisesti täyttyvät". Hallituksen esityksessä on siten mahdollistettu Maahanmuuttovirastolle käyttää myös muuta kuin vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua painavasta syystä, kuten tässä tapauksessa ulkomaalaisten henkilöiden tunnistamiseksi ja palveluun pääsynhallinnan järjestämiseksi. Lakiehdotukseen ei ole voitu ehdottaa virastokohtaisia poikkeuksia tai edes tunnistuspalveluihin liittyviä poikkeuksia. Perusteluissa on erikseen viitattu tietosuoja-asetuksen mukaiseen arviointivelvollisuuteen, koska tässä on kysymys myös tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käytöstä. Lakiehdotuksessa on siten mahdollistettu myös muiden tunnistusvälineiden käyttö, mutta viranomaisen on sekä julkisuuslain, valtion tietoturvallisuusasetuksen että yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella velvollisuus huolehtia riittävästä tietoturvallisuudesta käyttämissään tietojärjestelmissä ja digitaalisissa palveluissa. Lakiehdotus ei siten estä erilaisten muiden tunnistusvälineiden ja –menetelmien käyttöä, kun siihen on olemassa painava syynsä, kuten Maahanmuuttovirastolla on.

Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos toteaa lausunnossaan: "Asiakkaille tulisi tarjota sähköisen yhteystiedon lisäksi myös muu tapa antaa saavutettavuuspalaute. Sähköistä yhteystietoa on perusteltu siten, että asiasta jää aikaleimattu dokumentti. Asiakkaiden oikeuksien kannalta olisi kuitenkin hyvä olla myös vaihtoehtoinen tapa. Jotkut palvelut voivat olla ei-saavutettavia, jolloin myös sähköinen yhteystieto on asiakkaan saavuttamattomissa. On myös huomioitava, että kaikki asiakasryhmät eivät pysty kirjalliseen viestintään"

Vastaus: *Sähköisen yhteystiedon vaatimus saavutettavuuspalautteelle on perusteltua, koska palaute koskee digitaalisen palvelun sisältöä, jolloin käyttäjällä on ollut mahdollisuus tutustua digitaalisen palvelun sisältöön. Tässä suhteessa palvelun käyttäjä on jo käyttämässä digitaalista palvelua, jos hänelle tulee tarve antaa saavutettavuuspalautetta. Luonnollisin keino tällaisen palautteen antamiselle on se palvelu, josta saavutettavuuspalautetta käyttäjä haluaa antaa. Mitään estettä ei ole sille, että palautetta annetaan myös jollakin muulla tavalla. Tällöin kuitenkin palveluntarjoajan on annettava vastaus joka tapauksessa kirjallisena tai sähköisessä muodossa.*

Suomen Kuntaliitto

Suomen Kuntaliitto esittää lausunnossaan, että "Suomen Kuntaliitto edellyttää, että Suomen lainsäädännössä käytetään direktiivin 1 artiklan 5 kohdan rajausta, tai vaihtoehtoisesti korvataan laajennuksesta aiheutuneet kustannukset kunnille ja koulutuksen järjestäjille".

Vastaus: *Saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 5 kohdan mukaan "Jäsenvaltiot voivat jättää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle koulujen tai päiväkotien verkkosivustot ja mobiilisovellukset lukuun ottamatta niiden sisältöä, joka liittyy olennaisiin hallinnollisiin tehtäviin verkossa." Hallituksen esityksen mukaan "tätä lakia ei sovelleta varhaiskasvatuslain (36/1973) mukaisessa varhaiskasvatuksessa sekä perusopetuslain (628/1998), lukiolain (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017), vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998), yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisessa opetuksessa, kun verkkosivusto tai mobiilisovellus tuotetaan varhaiskasvatuksen tai opetuksen yhteydessä ja sen käyttö tapahtuu rajatussa ryhmässä määräaikaisesti". Direktiivin tulkinnanvarainen muotoilu on ehdotettu muotoiltavaksi kansalliseen lakiin siten, ettei se jätä tulkinnanvaraisuutta siitä, minkälaisiin sisältöihin saavutettavuusvaatimuksia ei sovelleta. Muotoilu on laadittu työryhmässä, jossa myös Suomen Kuntaliitto on ollut edustettuna. Kun kysymys on*

opetuskäyttöön tarkoitetuista verkkosivustojen sisällöstä, ne ovat aina määräaikaisia ja tarkoitettu ensisijaisesti sille ryhmälle, jolle opetusta annetaan, vaikka sisältö olisi saatavilla yleisessä tietoverkossa. Siten laissa ehdotettu muotoilu täyttää direktiivissä asetetut minimivaatimukset ja tarkentaa sitä, mihin sivustoihin soveltamisalaa koskevaa rajoitusta voidaan soveltaa. Tässä on otettava huomioon myös se, että ehdotetulla lailla täytetään YK:n vammaissopimuksen velvoitteita. Kunnat ovat viranomaisina velvollisia suoraan perustuslain 22 §:n perusteella turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen.

Suomen Kuntaliitto esittää myös lausunnossaan, että soveltamisalaa tulisi tarkistaa suoran aikasidonnaisen median ja karttoja koskevien poikkeusten osalta.

Vastaus: *Säännökset perustuvat suoraan saavutettavuusdirektiiviin eikä niitä voida muokata tai niihin tehdä poikkeuksia kuntien kokoustaltioita koskien. Aikasidonnaisen median säilyttäminen yli 14 vuorokautta johtaa saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen. Tämä vaatimus perustuu suoraan saavutettavuusdirektiiviin. Jos tällainen tallenne pidetään verkkosivustolla lyhyemmän aikaa, eivät saavutettavuusvaatimukset tule sovellettavaksi. Tätä on käsitelty myös hallituksen esityksen mainitun säännöksen perusteluissa. Karttoja koskevaa soveltamisalan määritystä tarkennettiin jo hallituksen esityksen viimeistelyssä lausuntopalautteen perusteella. Kuntaliiton lausunnosta ei ilmene, miltä osin säännös tai sen perustelut ovat epäselviä siten, että ne pitäisi kirjoittaa uudelleen. Suomen Kuntaliitto on ollut mukana työryhmässä, jossa hallituksen esitystä on valmisteltu.*

Suomen Kuntaliitto kiinnittää lausunnossa huomiota kunnille tuleviin laista johtuviin velvoitteisiin ja kustannuksiin.

Vastaus: Kuten hallituksen esityksessä todetaan ”*Kunnilla on merkittävä rooli julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien toteuttamisvastuun kannalta. Kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Ehdotettavan lain velvollisuudet aiheuttavat siirtymävaiheessa kustannuksia kunnille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisena digitaalisiin palveluihin. Muutokset on tehtävä vaiheittain lain siirtymäsäännösten puitteissa. Kunnat joutuvat päivittämään digitaalisten palvelujen sisältöjä vuosittain. Myös erilaiset tehtäviin ja organisatorisiin järjestelyihin liittyvät muutokset aiheuttavat kunnille digitaalisten palvelujen sisältöihin muutoksia. Digitaalisten palvelujen jatkuva sisällöllinen ylläpito ja päivittäminen ovat normaalia asianmukaiseen viranomaisten palvelujen tuottamiseen liittyvää toimintaa. Saavutettavuusvaatimukset voidaan toteuttaa osana näitä muutos- ja päivitystöitä. Tässä suhteessa voidaan arvioida, että saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen kuntien digitaalisiin palveluihin ovat yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän osalta vähäisiä eivätkä muutokset vaaranna siten kuntien edellytyksiä selvitä saavutettavuusvaatimuksista johtuvista velvoitteistaan. Verkkosivustoihin kohdistuvat saavutettavuussuositukset eivät ole myöskään uusia, vaan ensimmäiset suositukset on annettu jo 1990-luvun lopulla. Suositusten perussisältö ei ole muuttunut olennaisesti myöhemmissä päivityksissä. Kuntien on pitänyt viranomaisorganisaatioina ottaa huomioon erilaiset digitaalisten palvelujen käyttäjät osana perustuslaissa säädettyjen yhdenvertaisuutta ja hyvän hallinnon takeita koskevien perusoikeuksien toteuttamista. Näiden vaatimusten tarkentuminen ja sitova sääntely eivät sinällään ole täysin uusia velvollisuuksia kunnille*”. *Saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen on ollut ja on osa hallintolain 7 §:ssä säädettyä palvelun asianmukaisuusvaatimuksen toteuttamista. Saavutettavuusvaatimukset on suositeltu toteutettavaksi jo vuonna 2004 valtiovarainministeriön laatimissa julkisten verkkopalvelujen laatukriteereissä. Niin ikään valtion ja kuntien välisen tietohallintoyhteistyötä hoitava Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on vuonna 2014 hyväksytyssä suosituksessaan suositellut saavutettavuusvaatimusten toteuttamista myös kuntien verkkosivustoille.*

Posti Oy:n lausunto

Posti Oy tuo lausunnossaan esille seuraavaa: ”Posti huomauttaa, että Postin toiminnassa erityisalojen hankintalain alaista on ainoastaan postilain mukaiseen yleispalveluun kuuluvat

palvelut. Digitaalisten palvelujen saavutettavuutta koskeva lainsäädäntö ei missään tapauksessa voi ulottua muuhun kuin yleispalveluna tarjottaviin postipalveluihin ja Postin muiden palvelujen pitää yksiselitteisesti jäädä soveltamisalan ulkopuolelle.”

Vastaus: *Kuten hallituksen esityksessä todetaan, soveltamisalan laajentaminen perustuu saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 34 kohtaan, jossa jäsenvaltioita kannustetaan ulottamaan saavutettavuusdirektiivin soveltaminen yksityisiin elimiin, jotka toimivat muun muassa terveydenhuollon, lastenhoidon, sosiaalisen osallisuuden (syrjäytymisen ehkäisy/köyhyyden torjunta), sosiaaliturvan, liikenteen, sähkö-, kaasu-, lämmitys- ja vesipalveluiden sekä sähköisen viestinnän ja postipalvelujen aloilla kiinnittäen erityistä huomiota erityisalojen hankintadirektiivin 8—13 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin. Laissa tarkoitetuista palveluista on osa viranomaisten tai julkisoikeudellisten yhteisöjen tuottamia palveluita, joita tarjoavat myös samoilla aloilla toimivat julkisomisteiset yritykset, joiden omistajina toimivat viranomaiset tai julkisoikeudelliset laitokset. Sääntelyssä olevien vaatimusten tasapuolisen soveltamisen vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että lain saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien julkisten yritysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niitä tarjotaan yleisölle. Lain soveltamisala koskisi vain niitä digitaalisia palveluita, joita julkiset yritykset tarjoavat yleisölle vesi- ja energiahuollon alan, liikennealan ja postipalvelujen alan palvelujen tuottamiseksi.*

Postipalvelujen osalta lakia sovellettaisiin postipalvelujen alalla toimiviin julkisiin yrityksiin tämän alan digitaalisten palvelujen tuottamiseksi. Siten mihin tahansa Posti Oy:n digitaalisiin palveluihin lakia ei sovellettaisi. Toiseksi maksamiseen liittyvät palvelut ovat lain soveltamisalan piirissä. Posti Oy tarjoaa digitaalisia palveluja, joihin asiakas voi vastaanottaa viranomaisen lähettämiä sähköisiä asiakirjoja ja muita viestejä sekä yritysten lähettämiä verkkolaskuja. Tällaisen digitaalisen palvelun tarjoaminen ei ole välttämättä kuitenkaan julkinen tehtävä. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin esitetty erilaisia näkemyksiä Posti Oy:n tällaisten digitaalisten palvelujen luonteesta osana julkisen tehtävän hoitamista sekä mahdollisuuksista valvoa tällaisia perinteistä postia vastaavien saman yrityksen tuottamisien digitaalisten palvelujen tarjoamista (Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 4015/1/08 ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 1207/2/10). Posti Oy on laissa tarkoitettu julkinen yritys ja lainvalmistelussa katsottiin, että tällainen sääntely olisi tarkoituksenmukaista ulottaa postipalveluja hoitavan julkisen yrityksen toimintaan. Sääntely ei ole tulkinnanvaraista, vaan saavutettavuusvaatimukset on esitetty standardissa tai sen osassa, joka julkaistaan valvontaviranomaisen verkkosivustolla. Laissa on ehdotettu säädettäväksi yksiselitteisesti saavutettavuusvaatimukset koskemaan julkisia yrityksiä, jotka toimivat postipalvelujen alalla. Posti Oy on keskeinen postipalvelujen tuottaja, jonka asiointipisteiden määrää on supistettu. Tämä on ohjannut osaltaan käyttämään digitaalisia palveluja, joita Posti Oy tarjoaa asiakkailleen. Tältä osin lainvalmistelussa on pidetty tärkeänä näiden peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamista siltä osin kuin sääntely kohdistuu näiden digitaalisten palvelujen sisältöön.

Postin lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Lakiehdotuksen 17 §:ssä on ehdotettu eräitä siirtymäaikoja säännösten soveltamiselle. Pykälän 2 momentin mukaan lain 3 lukua sovellettaisiin mobiilisovelluksiin 23.6.2021 alkaen. Pykälän 5 momentissa erityisalojen julkisten yritysten digitaalisiin palveluihin ehdotetaan myös pidennettyä siirtymäaikaa niin, että säännösten soveltaminen niiden osalta alkaisi 1.1.2021. Posti pitää näitä ehdotuksia pidennetyistä siirtymäajoista perusteltuina ja kannatettavina. Kuitenkin 17 §:n 2 momentin ja 5 momentin keskinäinen suhde tulee selventää niin, että myös erityisalojen yritysten mobiilisovelluksiin noudatetaan 2 momentin mukaista siirtymäaikaa 23.6.2021 saakka.”

Vastaus: *Kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin mobiilisovelluksiin sovelletaan samaa siirtymäaikaa, joten siirtymäaika ei ole organisaatiosta riippuva.*

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy

CSC esittää hallituksen esityksen perusteluihin IP-osoitteesta.

Vastaus: *Hallituksen esityksen sisältöä ei voida muuttaa. IP-osoitteen määritelmä on hallituksen esityksessä yleinen ja myös käytetty määritelmä. Puolestaan verkkotunnuksen käsite perustuu puolestaan sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin.*

CSC esittää lausunnossaan näkemyksiä myös intra- ja ekstranettiä koskevista säännösehdotuksista.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle antamaansa lausuntoon, jossa tuodaan esille, että Euroopan unionin komissio on 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 2 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.*

CSC esittää mitä ilmeisimmän sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 6 §:n muuttamista.

Vastaus: *Hallituksen esityksessä on ehdotettu kumottavaksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 6 §. Tässä suhteessa CSC:n ehdotus kohdistuu säännökseen, joka on ehdotettu kumottavaksi eikä siten muutosta voida tämän enempää arvioida tässä yhdessä.*

Valtiovarainministeriön ehdotuksia hallituksen esityksen lakiehdotuksien muuttamiseksi

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallintovaliokunta tekisi 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 2 kohtaan teknisluonteisen muutoksen siitä syystä, että Viestintäviraston tehtävät ovat siirtyneet 1.1.2019 liikenne- ja viestintävirastosta annetussa laissa (935/2018) säädettyyn Liikenne- ja viestintävirastoon. Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muutosta:

1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 2 kohta	**Muutosehdotus**
osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun ja huolehtia yhteistyössä Viestintäviraston kanssa digitaalisia palveluja koskevien velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien ja niissä viitattujen ohjeiden kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle.	osallistua kansainvälisten saavutettavuusohjeiden valmisteluun ja huolehtia yhteistyössä *Liikenne- ja viestintäviraston* kanssa digitaalisia palveluja koskevien velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien ja niissä viitattujen ohjeiden kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle.

Lisäksi valtiovarainministeriö ehdottaa 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen muuttamista. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 17 §:n 6 momentin mukaan ”tämän lain 2 lukua sovelletaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun laki on tullut voimaan”. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun säännökset korvaisivat 2. lakiehdotuksessa muutettavaksi ehdotetun 5 §:n ja kumottavaksi ehdotetun 6 §:n. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ei ole esitetty voimaantuloon vastaavaa siirtymäaikaa, jolloin 2. lakiehdotuksen tullessa voimaan samanaikaisesti 1. lakiehdotuksen kanssa ajauduttaisiin tilanteeseen, jossa kuuden kuukauden aikana ei olisi voimassa sähköisen asioinnin tai digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevia säännöksiä. Tästä syystä valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muutos 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen:

2. lakiehdotuksen voimaantulo	Muutosehdotus
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . *Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 5 ja 6 §:n säännöksiä sovelletaan kuusi kuukautta tämän lain voimaantulosta.*

Ehdotuksen perusteella sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 5 §:n ja 6 §:n säännöksiä sovellettaisiin kuuden kuukauden ajan ennen kuin 1. lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiä aletaan soveltaa.