VALTIOVARAINMINISTERIÖ

24.01.2019

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen
hankekoordinaattori Sanna Juutinen

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

Hallituksen esityksen finanssialaa koskevat ehdotukset ja perustelut

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä esitetään saavutettavuusvaatimusten ulottamista myös luottolaitosten, maksulaitosten, sijoituspalveluyritysten, vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistysten verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, joita kyseiset organisaatiot tarjoavat yleisölle. Ehdotus on saavutettavuusdirektiiviin nähden kansallinen laajennus, joka ei perustu direktiiviin. Hallituksen esityksessä saavutettavuusvaatimusten laajennusta perustellaan seuraavasti:

- Pankkien ja muiden maksulaitosten digitaaliset palvelut ovat monin osin joko suoraan tai välillisesti osa viranomaisten tarjoamia digitaalisia palveluita siltä osin kuin palveluihin liittyy maksamistoiminnallisuuksia tai palvelun avulla hoidettavan prosessin tuloksena viranomainen maksaa hallinnon asiakkaalle erilaisia etuisuuksia ja korvauksia. Pankkien ja muiden maksulaitosten tarjoamat palvelut kuuluvat siten viranomaisten palvelujen kokonaisuuteen, jolloin on tärkeää, että palvelut voidaan kokonaisuudessaan saattaa samojen saavutettavuusvaatimusten piiriin. Tällä pyritään varmistamaan, että vammaiset ja muut erityisryhmät pystyvät hoitamaan viranomaisen kanssa kokonaisuudessaan palveluprosessinsa. Sääntelyn laajentamista koskemaan luottolaitoksia, maksulaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä voidaan pitää tarpeellisina viranomaisten digitaalisten palveluprosessien saavutettavuuden toteuttamisen kannalta katsottuna
- Sääntelyn soveltamisalan laajennuksella koskemaan kaikkia finanssialan toimijoita varmistetaan se, etteivät erilaisilla palveluvalikoimilla toimivat finanssialan yritykset joudu soveltamaan eri säännöksiä.
- Koska luottolaitoksilla on erityinen velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita ja vain perustellusta syystä kieltäytyä avaamasta niitä, voi tosiasiassa pankkipalvelun sisällön saavutettavuusongelmat muodostaa esteen luottolaitoslaissa säädetyn oikeuden toteuttamiseksi siten, että asiakas voisi hoitaa itsenäisesti peruspankkipalveluihin liittyvän asiointinsa. Saavutettavuussääntelyllä edistettäisiin myös asiakkaan oikeuksia käyttää peruspankkipalveluita itsenäisesti.

Valmisteluvaiheessa esiin nousseet tarkentavat perustelut

Lainvalmistelussa pidettiin tarpeellisena laajentaa saavutettavuusvaatimusten soveltamista direktiivin soveltamisalaa laajemmaksi palvelukokonaisuuksien toimivuuden varmistamiseksi, yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä YK:n vammaissopimuksesta johtuvien velvoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen arjen peruspalvelut, joihin sisältyvät finanssialan palvelut, on kansalaisille turvattava ja mahdollistettava saavutettavassa muodossa.

Myös Digi arkeen –neuvottelukunta on korostanut toiminnassaan vahvasti saavutettavuuden merkitystä erityisryhmien itsenäisen asioinnin mahdollisuuksien parantamiseksi. Neuvottelukunta on yhteistyö- ja vuoropuhelukanava kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden ja julkisten palveluiden digitalisoinnista vastaavan valtiovarainministeriön välillä. Neuvottelukunnan puheenvuoroissa ministeri Vehviläiselle tuotiin keskeisenä esiin kansallisten laajennusten tärkeys

soveltamisalaan ns. välttämättömyyspalveluiden osalta, joihin sisältyvät finanssialan palvelut sekä vahva sähköinen tunnistaminen.

Kansalaisten arjen sujuvuuden kannalta on perusteltua, että saavutettavuussäännöksiä sovelletaan laajemmin arjen peruspalveluihin, jolloin varmistetaan myös se, että saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan yhdenmukaisesti palvelusta ja palveluntarjoajasta riippumatta. EU:n perusmaksutilidirektiiviin (2014/92/EU) perustuva peruspankkipalvelumääritelmä on suhteellisen suppea huomioiden pääasiassa maksamisen ja vahvan sähköisen tunnistamisen tarpeet. Myös pankkien muita, esimerkiksi sijoittamiseen ja asuntolainoitukseen liittyviä, palveluita voidaan pitää olennaisina palveluina pyrittäessä siihen, että eri ihmisryhmät voivat osallistua täysivaltaisina jäseninä yhteiskunnan toimintaan. Saavutettavuuden huomioinen digitaalisissa palveluissa, tukee myös palveluntarjoajien mahdollisuuksia entistä laajemmin siirtää palveluita verkkoon.

Vahva sähköinen tunnistautuminen ja peruspankkipalvelut ovat arjen peruspalveluita, joten jos ne eivät ole saatavilla saavutettavassa muodossa, estää se merkittävästi erityisryhmien mahdollisuuksia hoitaa itsenäisesti omia asioitaan ja näin ollen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintoihin täysivaltaisena laskee. Huomioitavaa on, myös että saavutettavuusdirektiivi ei ole ainoa Suomea koskeva velvoite esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämiseksi, sillä Suomi on sitoutunut YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Näin ollen esitetyt lain soveltamisalan muutokset tukevat myös vammaissopimuksen toimeenpanoa.

Saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon kannalta on nähty keskeisenä, että asiointipalvelupisteiden ja konttoreiden vähentyessä, on peruspalvelut oltava saavutettavissa verkkopalveluissa. Tällä taataan palveluiden yhdenvertainen saavutettavuus sekä erityisryhmien mahdollisuus asioida jatkossa itsenäisesti. Esitetty laki lisää eri ihmisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä ja kuluttajana tilanteessa, jossa verkkopalveluiden määrä lisääntyy ja perinteisellä tavoin tarjottavien palvelujen määrä vähenee.

Sekä pankki- että vakuutusala on siirtänyt palveluitaan huomattavasti verkkoon. Pankit digitalisoivat palveluitaan enenevässä määrin ja supistavat olennaisesti konttoriverkostojaan. Finanssivalvonnan tietojen mukaan henkilöasiakkaita palvelevaa konttoriverkostoa on leikattu noin 500 konttorilla vuosina 2010—2017. Henkilöasiakaskonttoreita oli vuonna 2017 yhteensä 979 kappaletta. Pankkien perustaessa palveluntarjontansa enenevässä määrin digitaalisten kanavien varaan, palvelujen saavutettavuus nousee yhä tärkeämmäksi kysymykseksi. Saavutettavuussääntelyllä pyritään turvaamaan se, että pankkien palvelut ovat ylipäänsä käytettävissä kaikille ihmisryhmille yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi, riippumatta esimerkiksi henkilön asuinpaikasta tai hänen fyysisistä tai psyykkisistä kyvyistään. Esimerkiksi vakuutusalan osalta on huomioitava, että vahinkoon haettavat korvaukset tehdään nykyään pääosin verkossa. Saavutettavat vakuutuspalvelut, ml. lakisääteiset ja vapaaehtoiset vakuutukset, mahdollistavat pääosin erityisryhmille itsenäisen asioinnin. Verkkosivustoilla voi olla teknisesti hankalaa tai mahdotonta alkaa erottelemaan ne sisällöt, jotka liittyvät esimerkiksi lakisääteisiin ja vapaaehtoisiin liikennevakuutuksiin. Vakuutuspalvelut muodostavat kokonaisuuksia, joissa on sekä julkiseen hallintotehtävään liittyviä 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, kysymykseen voisi tulla yksittäistapauksessa välillisen syrjintätilanteen arvioinnista. Tällöin yhdenvertaisuuslain mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla ajauduttaisiin tilanteeseen, jossa saavutettavuusvaatimukset olisi huomioitava joko kokonaan tai osittain riippuen yksittäistapauksen luonteesta. Lakisääteisten vakuutusten tarjoaminen on julkinen hallintotehtävä, jossa on noudatettava viranomaistoimintaa koskevaa sääntelyä, koska se on katsottava perustuslaissa tarkoitetuksi julkiseksi toiminnaksi (PeVM 25/1994 vp ja PeVL 31/2014 vp). Siten vakuutuspalveluihin olisi joka tapauksessa sovellettava osittain saavutettavuusvaatimuksia jo perusoikeuksien turvaamisen kannalta katsottuna palvelujen julkiseen hallintotehtävään liittyvän luonteen vuoksi.

Sääntelyn soveltamisalan laajennuksella koskemaan kaikkia finanssialan toimijoita varmistetaan se, etteivät erilaisilla palveluvalikoimilla toimivat finanssialan yritykset joudu soveltamaan eri säännöksiä. Jos sääntelyä sovellettaisiin vain lakisääteisiä vakuutuksia tarjoaviin yrityksiin, niin samalla markkinalla toimivat jäisivät kilpailuilla markkinoilla vähemmälle sääntelylle, joka sitten nousisi markkinasääntelyn kannalta ongelmaksi.

Vammaiset henkilöt tarvitsevat vakuutuksia, kuten liikennevakuutuksia, samalla tavalla kuin muutkin asiakasryhmät. Konttoriverkoston supistusten vuoksia tällaisia vakuutusasioita ei voida hoitaa monilla paikkakunnilla lainkaan palvelupisteissä. Mikäli vammainen henkilö ei voi saavutettavuusongelmien vuoksi käyttää vakuutusyhtiön digitaalisia palveluja, on hänen päästävä tavalla tai toisella käymään vakuutusyhtiön palvelupisteessä. Käytännössä tämä tarkoittaa kuljetuspalvelun käyttöä ja/tai avustajan käyttöä. Käytännössä tällainen voi estää asioinnin vakuutusyhtiön kanssa. Lisäksi tällainen palvelujen tuottaminen voi tarkoittaa välillistä syrjintää (ks. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 152/2016, 20.4.2017). Tämä lisää yhteiskunnan kustannuksia, koska sekä kuljetuspalvelut että henkilökohtainen apu ovat vammaisille ihmisille vammaispalvelulain mukaisia subjektiivisia oikeuksia. Kuljetuspalvelujen osalta on myös syytä huomata, että käytännössä ne ulottuvat vain omaan kotikuntaan ja rajakuntiin.

Soveltamisalan laajentamisen kannalta huomioitavaa on myös lakiehdotuksen lausuntakierros. Soveltamisalan laajennus sai usealta taholta kannatusta sillä mm. Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, Kansaneläkelaitos, Kehitysvammaliitto, Näkövammaisten liitto, Kuluttajaliitto, Ihmisoikeuskeskus, Invalidiliitto, VANE, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry, Eetu ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattivat ja pitivät tärkeänä soveltamisalan laajentamista myös tunnistautumispalveluista vastaaviin tahoihin ja kansalaisille välttämättömiin palveluihin ml. finanssialan palvelut. Kriittisesti ehdotukseen suhtautuivat Elinkeinoelämän keskusliitto, OP ryhmä ja Finanssiala. Perusteena oli, että soveltamisalan laajentaminen on vastoin hallitusohjelman tavoitteita lisäsääntelyn välttämisestä, huoli päällekkäisestä sääntelystä esteettömyysdirektiivin suhteen ja huoli suomalaisten finanssialan yritysten toiminnasta EU:n sisämarkkinoilla.

Esteettömyysdirektiivi

Komissio antoi ehdotuksen 2.12.2015 Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä. Tästä direktiiviehdotuksesta on käytetty nimitystä esteettömyysdirektiivi, vaikka se osittain tulisi sääntelemään myös verkkosivustojen saavutettavuuteen liittyvistä asioista. Direktiivi koskisi muun muassa erilaisia päätelaitteita, mutta myös lento-, linja-auto-, rautatie- ja vesiliikenteen henkilöliikennepalvelujen verkkosivustoja ja mobiilisovelluksia sekä verkkokauppoihin ja kuluttajille tarkoitettuihin pankkipalveluihin. Direktiiviluonnoksessa on ehdotettu säädettäväksi tuotteiden ja palvelujen vaatimustenmukaisuusolettamasta, jonka mukaan esteettömyysvaatimukset täyttävänä on pidettävä sellaista tuotetta tai palvelua, joka täyttää Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien vaatimukset. Siten esteettömyysdirektiivissä verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin kohdistuvat vaatimukset tulevat lähtökohtaisesti olemaan samat kuin saavutettavuusdirektiivissä, koska näihin kohteisiin ei ole olemassa kuin yhdet saavutettavuusvaatimukset. Esteettömyysvaatimukset ja saavutettavuusvaatimukset tarkoittavat samaa asiaa, kun kohteena ovat verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällöt.

Esteettömyysdirektiivin neuvoteltu teksti on hyväksytty Coreperissa 19.12.2018. Tarkoituksena on, että parlamentti hyväksyisi direktiivin maaliskuussa ja tämän jälkeen neuvosto. Esteettömyysdirektiivi on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alkupuoliskolla, jonka jälkeen käynnistyisi kahden vuoden siirtymäkausi, jolloin kansalliset lait tulisi saattaa direktiivin mukaiseksi.

Tarkoituksena on, että verkkosivustojen ja mobiilisovellusten esteettömyysdirektiivistä johtuvat saavutettavuusvaatimukset sisällyttäisiin osaksi ehdotettu lakia digitaalisten palvelujen

tarjoamisesta siltä osin kuin nyt ehdotettu laki ei vielä vastaisi esteettömyysdirektiivistä johtua saavutettavuusvaatimuksia. Komissiolla olisi direktiivin mukaan toimivalta määritellä ne standardit, joihin vaatimustenmukaisuusolettama perustuu. Koska tällä hetkellä ei ole kuin yksi yhdenmukaistettu standardi, jossa on määritelty verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimukset, koskevat ne todennäköisesti sellaisenaan myös pankkipalveluita.

Kaiken kaikkiaan esteettömyysdirektiivissä verkkosivustoille ja mobiilisovelluksille asetettavat vaatimukset ovat saavutettavuusvaatimuksia. Tässä suhteessa esteettömyysdirektiivi ei kuvaa oikein sen sisältöä. Esteettömyys liittyy päätelaitteiden ja muiden vastaavien välineiden kuten palveluautomaattien saamiseksi vammaisille henkilöille esteettömiksi.

Pankit voivat proaktiivisesti tehdä tarvittavat muutokset jo nyt. Saavutettavat pankkipalvelut olisivat suomalaisille pankeille kilpailuetu ulkomaisiin pankkeihin verrattuna, kun tarvittavat saavutettavuusvaatimukset olisi toteutettu jo ennen kuin esteettömyysdirektiivi astuu voimaan. Saavutettavuuden huomioiminen kokonaisuutena jo digitaalisia palveluväyliä rakennettaessa on usein yksinkertaisempaa kuin saavutettavuuden vaatimien elementtien lisääminen jälkikäteen. Lausunnoissa finanssiala esitti huolensa muutoksista aiheutuvista kustannuksista. Kuitenkin lain vaikutusten arvioinnissa todettu, että finanssisektorilla on hyvät mahdollisuudet tehdä tarvittavat muutokset itse ja toisaalta vastaavat vaikutukset tulisivat joka tapauksessa myöhemmin esteettömyysdirektiivin astuessa voimaan. Pankki- ja vakuutusyrityksistä useimmat ovat jo vuosia panostaneet vapaaehtoisesti saavutettavuuden toteutumiseen digitaalisissa palveluissaan. Toisaalta osa toimijoista on saavutettavuuden toteutumisen osalta alkutekijöissään ja näille esitetyn lain vaikutukset ovat selkeästi suuremmat. Monet lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa haastattelut yritykset kuvaavat saavutettavien digitaalisten palveluiden kehittämistä normaaliksi osaksi asiakaslähtöistä kehitystyötä, mitä tehtäisiin myös ilman säädöksiä. Sisällyttämällä finanssialan palvelut lain soveltamisalaan odotetaan olevan merkittäviä vaikutuksia saavutettavuuden nopeampaan ja yhdenmukaisempaan kehitykseen digitaalisissa palveluissa.

On syytä vielä erikseen korostaa, että vammaisten henkilöiden tarpeet saada käytettäväkseen myös tietotekniset välineet asioidensa hoitamiseksi on tunnistettu oikeuskäytännössä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun (2006:18) mukaan KHO velvoitti kaupungin järjestämään näkö- ja kuulovammaiselle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä ruudunluku- ja puhesynteesiohjelmat, koska vastaavien apuvälineohjelmien tarve oli jo aikaisemmin todettu ja nyt kysymyksessä oli tietotekniikan kehityksen vuoksi tarpeellinen apuvälineohjelmien ajan tasalle saattaminen.