Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Saavutettavuusvalvonnan yksikkö

4.5.2022
ESAVI/16431/2022

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua nyt käsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 41/2022 vp).

Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla toimeenpannaan Euroopan unionin esteettömyysdirektiivi (EU) 2019/882 huomioiden myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26–27/2016) vaatimukset. Esitetyillä lakimuutoksilla on soveltamisalan ja velvoittavuuksien osalta vahva yhteys Euroopan unionin saavutettavuusdirektiiviin (EU) 2016/2102 ja sen nojalla kansallisesti säädettyyn digipalvelulakiin (306/2019).

Aluehallintovirasto pitää kannatettavina esityksen tavoitteita edistää erityisesti vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja yhdenmukaistaa sisämarkkinoiden sääntöjä. Lainsäädännön saavutettavuusvaatimukset hyödyttävät yleisemminkin digitaalisten palvelujen käytettävyyttä, laatua ja toimintavarmuutta. Esimerkiksi hätätilanteissa esteettömyys ja saavutettavuus eivät kosketa pelkästään henkilöitä, joilla olisi ennalta joitakin vammoja. Kuka tahansa voi joutua hätä- tai vaaratilanteeseen, jossa on riippuvainen

hätäilmoitusten tekemisen ja vaaratiedottamisen esteettömyydestä ja saavutettavuudesta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikkö on nykyisen digipalvelulain 3 luvussa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten valvontaviranomainen, ja hallituksen esityksen mukaan yksikkö tulee vastaamaan uuden 3 a luvun saavutettavuusvaatimusten valvonnasta.

Digipalvelulaki on nyt ollut voimassa vähän yli kolme vuotta. Sinä aikana saavutettavuusvalvonnan yksiköllе on muodostunut ymmärrys digipalvelulain käytännön vaikutuksista. Lisäksi on havaittu haasteita, joita sen tulkinta on aiheuttanut niin palveluntarjoajille, palveluiden käyttäjille kuin valvovalle viranomaiselle.

Nyt käsittelyssä olevaan esitykseen sisältyy myös merkittäviä muutoksia digipalvelulakiin. Digipalvelulain soveltamisala ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvontatehtävä laajenevat. Etelä-Suomen aluehallintoviraston arvion mukaan nyt esitettyihin säädöksiin sisältyy vielä runsaasti vaikeaselkoisuutta ja epävarmuutta tarkoituksenmukaisista suuntaviivoista tulkinnoille. Säädösten muotoiluissa on myös syytä varautua tekniikan kehityksen ja käyttötapojen muutoksiin.

Esitetty laki tuotteiden esteettömyydestä, digipalvelulaki, sähköisen viestinnän palvelulaki (917/2014, ”SVPL”), hankintalaki (1397/2016), erityisalojen hankintalaki (1398/2016), kielilaki (423/2003) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) muodostavat yhdenvertaisuutta eri näkökulmista täydentävän kokonaisuuden. Saavutettavuusvalvonnan yksikön kokemuksen mukaan näiden merkitys esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksille tunnetaan viranomaistenkin keskuudessa puutteellisesti. Esimerkiksi digipalvelulain porsaanreikien etsiminen saavutettavuusvaatimusten kiertämiseksi näyttäytyy yleisellä tasolla ongelmalliselta siihen nähden, että yhdenvertaisuuslakiin sisältyy velvollisuuksia edistää yhdenvertaisuutta.

Näiden lakien keskinäinen selkeyttäminen voisi edistää viranomaisia ja muita talouden toimijoita sisäistämään saavutettavuuden ja esteettömyyden vaatimuksia ja periaatteita.

Valvontaviranomaisen tehtävät

Etelä-Suomen aluehallintovirastolle tulevat uudet valvontatehtävät

Hallituksen esityksessä Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan piiriin lisätään uusina sähkökirjojen, yksityisten verkkokauppojen sekä eräiden nykyisen digipalvelulain soveltamisalaan kuulumattomien henkilöliikenteen ja rahoitus- ja pankkipalvelujen digitaalisia palveluita. Lisäksi valvonnan piiriin tulevat audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavat palvelut silloin, kun kyse on verkkosivustosta tai mobiilisovelluksesta.

Sähköisen viestinnän palvelulakia koskevan esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palveluiden valvonnasta silloin, kun palvelussa on kyse muusta kuin verkkosivustosta tai mobiilisovelluksesta. Tällaisia ovat esimerkiksi digisovittimien ja hybriditelevisioiden vastaavat palvelut. Esitetty SVPL:n 308 §:n mukaisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston tulee myös tehdä asiassa yhteistyötä Liikenne ja viestintäviraston kanssa.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 92), että SVPL:n ja digipalvelulain saavutettavuusvaatimusten piiriin tulevat myös kansainvälisten toimijoiden suoratoistopalvelut. Näiden osalta saavutettavuusvalvonnan yksikön ja Liikenne- ja viestintäviraston on syytä varautua asiassa yhteistyöhön muiden Euroopan unionin jäsenmaiden valvontaviranomaisten kanssa yhdenmukaisten tulkintojen ja prosessien varmistamiseksi. Samoin tulee todennäköisesti olemaan tilanne digipalvelulain uuden 3 a luvun piiriin kuuluvien sähkökirjojen ja rahoitus- ja pankkipalvelujen kohdalla siltä osin kuin samaa digitaalista palvelua tarjotaan useassa maassa.

Digipalvelulain nykyiseen soveltamisalaan kuuluu 3.1 §:n 6 kohdan mukaan jo merkittävä osa Suomessa tai Suomeen palvelua tarjoavista finanssialan toimijoista. Kyse on kuitenkin ollut kansallisesta laajennuksesta, joten Etelä-Suomen aluehallintovirasto on vastannut yksin esimerkiksi Suomeen palveluitaan tarjoavien ulkomaisten luottolaitosten palveluiden saavutettavuuden valvonnasta.

Tässä vaiheessa ei ole tietoa, miten muutokset kansainvälisen yhteistyön muodoissa, yhteistyö Liikenne- ja viestintäviraston kanssa sekä näihin liittyvät lausunnot ja lausuntojen mahdollisesti edellyttämät tarkastukset tulevat vaikuttamaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimintaan ja tarvittaviin resursseihin.

Esitetyn digipalvelulain 10 c §:n 2 momentissa Etelä-Suomen aluehallintoviraston uusiksi valvontatehtäviksi tulee valvoa, että lain 10 a §:n 2 kohdassa mainittujen kuluttajille tarkoitettujen rahoitus- ja pankkipalvelujen ja sähköisen rahan yhteydessä annettujen tietojen vaikeusaste vastaa enintään Euroopan neuvoston kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen B2-tasoa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, on vielä epävarmaa, miten vaatimusta on tarkoituksenmukaista tulkita muihin rahoitusmarkkinalainsäädännön säännöksiin nähden.

Yksityiset mikroyritykset on rajattu lain saavutettavuusvaatimusten soveltamisalan ulkopuolelle, mutta valvontaviranomaisten tehtäväksi kuuluu myös näiden ohjeistaminen aiheesta. Kuten hallituksen esityksessä (s. 148) todetaan, mikroyrityksiä saavutettavuusvaatimukset tulevat epäsuorasti koskettamaan siltä osin kuin ne tuottavat digitaalisia palveluja nyt esitettyjen lakimuutosten esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten piirissä oleville palveluntarjoajille tai talouden toimijoille taikka hankintalain (1397/2016) 71 §:ssä tai erityisalojen hankintalain (1398/2016) 75 §:ssä saavutettavuusvaatimusten piiriin kuuluville toimijoille.

Valvontatehtävien keskittämistä koskevat tavoitteet

Hallituksen esityksessä palvelujen valvonta osoitetaan Etelä-Suomen aluehallintovirastolle ja tuotteiden valvonta Liikenne- ja viestintävirastolle. Esityksessä (s. 94) kuitenkin todetaan, että tavoitteena on keskittää valvontatehtävät yhdelle viranomaiselle vielä ennen valvonnan alkamista 28.6.2025. Tämä työ alkaisi heti kun lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on hyväksytty 28.6.2022 mennessä.

Aluehallintoviraston toimintakenttä linkittyy peruspalveluiden saatavuuteen ja perusoikeuksien toteutumiseen, joten yhdenvertaisuusasioiden tuntemus on aluehallintovirastossa vankkaa. Yhdenvertaisuuskysymysten tuntemus on keskeistä, kun otetaan huomioon digipalvelulain ja esteettömyysdirektiivin tavoitteet vammaisten henkilöiden oikeuksien parantamisesta. Koska aluehallintovirastossa valvotaan laajasti peruspalveluiden saatavuutta ja edistetään näiden toteutumista ohjauksella, aluehallintoviraston menettelytavat sopisivat hyvin esteettömyysdirektiivin valvontatehtäviin. Lisäksi aluehallintovirastolla on pitkä kokemus ja osaaminen kansalaisten palveluprosesseista.

Esityksen mukaisten tuotteisiin liittyvän markkinavalvontatehtävän osoittamista Liikenne- ja viestintävirasto puoltaa, että siellä tehdään markkinavalvontaa ja virastolla on osaamista liikenteen esteettömyydestä sekä tietoteknisistä palveluratkaisuista. Liikenne- ja viestintävirastolla vaikuttaisi myös olevan kokemusta vuorovaikutuksesta teknisten tuottajien kanssa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tuotteiden ja palvelujen valvonnan sijoittuminen yhteen viranomaiseen toisi etuja. Valvonnan keskittäminen tarjoaisi mahdollisuuden rakentaa kokonaisvaltaista osaamista ja tietopohjaa tuotteiden ja palvelujen esteettömyydestä. Koska esteettömyysdirektiivistä toimeenpantava sääntely on osin likeistä saavutettavuussääntelyn kanssa, tehtäviä hoidettaisiin vähemmän päällekkäin kuin jos ne olisivat eri viranomaisissa. Valvonta olisi selkeämpää kansalaisille ja

mahdollistaisi sen, että resursseja voidaan tarpeen mukaan kohdentaa palvelujen ja tuotteiden valvonnan välillä. Näin taattaisiin lisäksi tiedonkulun ja osaamisen jakamisen tehokkuus. Valvonta olisi myös vaikuttavampaa, jos se olisi keskitettynä yhteen viranomaiseen.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää kuitenkin kannatettavana hallituksen esitykseen sisältyvää vaiheistusta, jossa tehtävät aluksi jaetaan viranomaisten kesken. Valvonnan keskittämiseen liittyy useita näkökulmia ja haasteita, joten sitä koskeva selvitystyö on syytä tehdä perusteellisesti.

Keskittämisessä on myös huomioitava, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikössä valvotaan jo nykyisin digitaalisia palveluita. Saavutettavuusvalvonnan yksikön tulee edelleen kyetä hoitamaan vuosittaiset valvontajaksot, kanteluiden käsittelyt ja ohjaus- ja neuvontatehtävät häiriöttä valmistelun aikana.

Valvontaviranomaisten resursointi

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää hallituksen esityksen arviota sille palvelujen valvontaan tarvittavista henkilöresursseista realistisena vähimmäistasona, jota tulee tarvittaessa täsmentää kokemusten perusteella. Esityksen sivulla 91 kuvatuissa resursseissa on kuitenkin kyse suurelta osin henkilöresursseista. Niiden lisäksi on välttämätöntä turvata resurssit siihen, että valvovalla viranomaisella on valvontaa varten tarvittavat tekniset välineet ja järjestelmät, koska digitaalisia palveluja ei voida valvoa ilman tarkoituksenmukaista välineistöä ja tiedonhallintaa.

Lainsäädäntöehdotuksesta tulee palvelujen valvontaan täysin uusia tehtäviä. Esimerkiksi digipalvelulain 10 e §:n ja 10 g §:n mukaan palveluntarjoajien tulee ilmoittaa valvontaviranomaisille palveluidensa saavutettavuuspuutteista ja poiketessaan saavutettavuusvaatimuksista. Lakiesityksen hallituksen esityksen (s. 157) mukaan valvontaviranomaisen tulee myös arvioida, että nämä

ilmoitukset ja niihin liitetyt arvioraportit ovat asianmukaisia ja niissä on käytetty oikeita ja riittäviä perusteita. Resursseja vaativa uusi tehtävä on myös sen todentaminen, että palveluntarjoaja on tehnyt vaadittavat korjaavat toimenpiteet (digipalvelulain 10 g §). Tällaista tehtävää ei vielä ole saavutettavuudenvalvonnalla.

Näiden ilmoitusten käsittelyn ja arvioinnin vaatimien henkilöresurssien lisäksi näiden ilmoitusten vastaanottamiseen eivät riitä saavutettavuudenvalvonnan nykyiset asiointikanavat, vaan ilmoituksille tullaan tarvitsemaan erillinen kanava ja lisäresursseja. Lisäksi epäselväksi jää esimerkiksi, onko valvontaviranomaisen koottava vastaanottamansa 10 e §:n ja 10 g §:n mukaiset ilmoitukset jonkinlaiseksi rekisteriksi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston tähänastisen kokemuksen perusteella on todennäköistä, että hyvin suuri osa toimijoista vetoaa kohtuuttomaan rasitteeseen tai perusteelliseen muutokseen. Vuonna 2021 aluehallintovirasto valvoi 129 digitaalista palvelua, joista ainoastaan yksi täytti tarkastetut saavutettavuusvaatimukset. Edellä mainittuja ilmoituksia saavutettavuuspuutteista ja niistä poikkeamisista on siis odotettavissa suuri määrä.

Odotettavissa on, että edellä mainitun lisäksi digipalvelulain 3 a luvun myötä valvonnan piiriin tulevat yksityiset verkkokaupat tulevat merkittävästi kasvattamaan sekä ennakoivan ohjauksen kysyntää että vastaanotettujen kanteluiden määrää.

OwalGroupin STM:lle vuonna 2021 tekemässä esteettömyysdirektiivin vaikutusten arvioinnissa arvioitiin Suomessa toimivan tällä hetkellä noin 30–35 tuhatta aktiivista verkkokauppaa. Näistä kuitenkin 90 % arvioitiin olevan sen verran pieniä, että nämä vapautuisivat saavutettavuusvaatimuksista joko mikroyrityksiä koskevan soveltamisalan rajauksen tai esitetyn 10 d §:n mahdollistamien saavutettavuusvaatimuksista poikkeamisen nojalla. Näin ollen saavutettavuusvaatimusten arvioitiin lopulta velvoittavan Suomessa alle 3 000 verkkokauppaa. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että neuvonnan tarve, saavutettavuuspoikkeamia koskevien

ilmoitusten vastaanottaminen ja käyttäjien kanteluiden määrään asialla ei välttämättä kuitenkaan ole vaikutusta.

Ennakoivan ohjauksen tarve

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää keskeisenä, että valvontaviranomaisille turvataan riittävät resurssit tarjota myös riittävää ennakoivaa ohjausta palvelujaan suunnitteleville ja kehittäville palveluntarjoajille. Lainsäädännön epätarkkuus ja vaikeaselkoisuus korostaa viranomaisohjauksen merkitystä.

Ennakoiva ohjaus on kuitenkin erityisen tärkeää lainsäädännön toimeenpanemiseksi ja mahdollistaa moninkertaiset kustannussäästöt. Jos valvontaviranomaisella ei ole resursseja ohjeistaa toimijoita ajoissa, kustannukset voivat kasvaa suuriksi niin viranomaisille kuin yksityisen sektorin palveluntarjoajille.

Esitetyn lainsäädännön vaatimukset ovat siinä määrin epätarkkoja, että toimijat tulevat olemaan riippuvaisia viranomaisen ohjauksesta ja tulkinnoista. Hallituksen esityksen (s. 44) mukaan epäselvyys digipalvelulain velvoitteiden sisällössä koetaan yhdeksi haasteeksi digipalveluiden järjestämisessä. Kun saavutettavuusdirektiiviä toimeenpantiin Suomessa, aluehallintovirasto tunnisti ilmiön, jossa useat toimijat havahtuivat saavutettavuusvelvoitteisiin vasta siinä vaiheessa, kun digipalvelulain siirtymäajat umpeutuivat ja digipalvelujen olisi jo pitänyt olla lain mukaisia. Tämä voidaan ainakin osittain välttää sillä, että viranomaisviestintä tavoittaa talouden toimijat ennakollisesti. Tällä on myös suoria myönteisiä vaikutuksia niiden henkilöiden oikeuksiin, joita lainsäädäntö on säädetty turvaamaan. Jotta ohjaus voi toimia, valvontaviranomaiselle on annettava realistiset resurssit myös seurata palvelujen ja tekniikan nopeaa kehitystä. Tämä on välttämätöntä ohjauksen ja ratkaisujen muodostamiseksi.

Hyvä ja kattava ennakoiva ohjaus edistää merkittävästi palveluntarjoajien edellytyksiä toteuttaa tuotteensa ja palvelunsa esteettöminä ja saavutettavina. Viranomaisohjeistuksen ja tuen saatavuus ovat sitä kriittisempiä, mitä pienemmästä tai aihetta

tuntemattomasta toimijasta on kyse. Jos viranomaisella ei ole edellytyksiä tarjota riittävää ja oikea-aikaista neuvontaa palveluntarjoajille, voi se johtaa ei-saavutettaviin toteutuksiin ja saavutettavuutta tarvitsevat käyttäjät ilman tarvitsemaansa palvelua. Näiden uusiminen voi edellyttää kalliita ja pitkäkestoisia korjausprojekteja.

Hallituksen esityksessä Etelä-Suomen aluehallintoviraston arvioidaan alustavasti tarvitsevan jatkossa uusien tehtävien hoitamiseen lisämäärärahoja noin 700 000 € vuodessa. Samalla esityksessä on (s. 60) arvioitu esitettyjen lakimuutosten aiheutuvan mahdollisesti jopa 254 miljoonan euron kustannukset toimialoille.

Kysymyksiä ja epävarmuuksia soveltamisalan ja saavutettavuusvaatimusten tulkinnasta

Ääni- ja videotallenteita koskeva 14 päivän porsaanreikä

Nykyisessä digipalvelulaissa saavutettavuusvaatimuksia on rajattu video- ja äänitiedostojen kohdalla.

Lain 3.3 § 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta ”palveluntarjoajan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa esitettävään suoraan aikasidonnaiseen mediaan, jota ei tallenneta säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa”.

Lain 7 §:ssä vaatimuksia täydennetään seuraavasti: ”Digitaalisten palvelujen tietosisältöjen on täytettävä saavutettavuusvaatimukset, kun tietosisältö on palvelun käyttäjien saatavilla. Kuitenkin jos aikasidonnainen media julkaistaan yleisölle tarkoitetussa digitaalisessa palvelussa, palveluntarjoajan tulee tehdä valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun mediatallenne on julkaistu ensimmäisen kerran tai se on julkaistu uudelleen.”

Soveltamisalan rajaus perustuu digipalvelulain hallituksen esityksen (HE 60/2018 vp, s. 27) mukaan saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan

4 kohdan c alakohtaan ja direktiivin johdanto-osan kohtaan 27: Suora aikasidonnainen media, jonka sisältö säilytetään verkossa tai julkaistaan uudelleen suoran lähetyksen jälkeen, olisi katsottava valmiiksi tallennetuksi aikasidonnaiseksi mediaksi ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun aikasidonnainen media lähetettiin ensimmäisen kerran tai julkaistiin uudelleen, ja ylittämättä aikaa, joka on ehdottomasti tarpeen aikasidonnaisen median tekemiseksi saavutettavaksi, asettaen etusijalle yleisön terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyvät olennaiset tiedot. Tarvittavan ajanjakson ei lähtökohtaisesti olisi ylitettävä 14:ää päivää. Perustelluissa tapauksissa, esimerkiksi silloin, kun olennaisia palveluja on mahdotonta hankkia ajoissa, tätä ajanjaksoa voitaisiin poikkeuksellisesti pidentää lyhimpään aikaan, jota sisällön tekeminen saavutettavaksi edellyttää.”

Saavutettavuusvalvonnan yksikkö on vuosien aikana havainnut, että lain kirjausta käytetään hyvin tavallisesti kahdessa yhteydessä, jotka eivät vastaa alkuperäisen lain tai direktiivin tavoitteita:

1. Myös muita ääni- ja videotallenteita kuin suorien lähetysten tallenteita julkaistaan verkossa ei-saavutettavina.

2. Video- ja äänitallenteita julkaistaan verkossa tarkoituksella vain 14 päivän ajaksi, minkä jälkeen ne poistetaan verkosta saavutettavuusvaatimuksiin vedoten.

Aikarajaa siis tulkitaan ikään kuin se velvoittaisi poistamaan tallenteet ennen kuin 14 vuorokautta on kulunut. Molemmat käytännöt ovat hyvin ongelmallisia yhdenvertaisuuden kannalta, koska niiden myötä osalla väestöä ei välttämättä koskaan ole pääsyä tietoon ja tallenteisiin, joiden pitäisi olla saavutettavia kahden viikon päästä suorasta lähetyksestä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on useassa yhteydessä tuonut ilmi, että lakia on syytä muuttaa tältä osin vastaamaan saavutettavuusdirektiiviä.

Soveltamisalan rajaus vain kuluttajille tarkoitettuihin tuotteisiin ja palveluihin

Esteettömyysdirektiivissä säädetään esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimuksista kuluttajien käyttöön tarkoitetuille yleiskäyttöisille tietokonelaitteistoille käyttöjärjestelmineen, sähkökirjoille, verkkokaupoille ja pankkipalveluille. Sama rajaus kuluttajille tarkoitettuihin palveluihin sisältyy myös digipalvelulain 3 a luvun palveluihin.

Saavutettavuusvalvonta pitää käytännössä mahdollisena, että soveltamisalan rajauksen myös tietokoneiden ja käyttöjärjestelmien valmistajat tulevat toimimaan tämän mukaisesti. Kotikäyttöön tarkoitetut tietokoneet ja niiden käyttöjärjestelmät tulevat täyttämään saavutettavuusvaatimukset, mutta yrityskäyttöön myytävissä kannettavissa tietokoneissa ja käyttöjärjestelmien oppilaitos- ja yritysversioissa esteettömyyteen ja saavutettavuuteen ei sitouduta.

Tällaisessa tilanteessa työnantajan voi olla vaikea hankkia työntekijöille sähköisiä työvälineitä, jotka olisivat yhtäaikaisesti sekä esteettömiä että yrityskäytön edellyttämällä tavalla toimintavarmoja ja tietoturvallisia. Yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä on säädetty työnantajille velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta, mutta on epävarmaa, miten tätä velvollisuutta olisi mahdollista edistää, jos esteettömiä yrityskäyttöön soveltuvia ratkaisuja ei ole tarjolla.

Nykyisten ja uusien soveltamisalojen välinen suhde

Hallituksen esityksessä digipalvelulakiin tuodaan uusi luku 3 a, jonka soveltamisalaan kuuluu uusia palveluita kuten sähkökirjoja, verkkokauppoja sekä sijoitus- ja rahoituspalveluita. Osa tällaisista palveluista kuuluu jo digipalvelulain soveltamisalan piiriin, esimerkiksi julkisomisteiset verkkokaupat ja viranomaisten digipalveluista ladattavat sähkökirjatiedostot.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei digipalvelulain 3 a luvun lakitekstiin sisälly viittausta 10 §:ään, vaikka 7–9 §:iin viitataan. Hallituksen

esityksestä (s. 153–154 sekä sivulla 156 mainittu saavutettavuusselvityspyyntö) kuitenkin ilmenee, että myös 10 §:n on tarkoitettu velvoittavan 3 a luvun piiriin kuuluvia toimijoita. Tätä olisi tarpeen selventää lakitekstiin.

3 a luku sisältää myös mahdollisuuden poiketa saavutettavuusvaatimuksista, joiden noudattaminen johtaisi tuotteen tai palvelun perustavanlaatuiseen muutokseen. Myös kohtuuttomaan rasitteen edellytyksissä näyttäisi olevan eroja. Epäselväksi jää, miten näitä näihin lukuihin sisältyviä vaatimuksia ja joustoja on tarkoituksenmukaista tulkita tilanteissa, joissa ne risteävät.

Esimerkiksi viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten verkkokaupat ovat kuuluneet jo nykyisen 3 luvun saavutettavuusvaatimusten piiriin ja niiden on tullut julkaista sivuillaan saavutettavuusseloste, jossa kertovat palvelunsa mahdollisista saavutettavuuspuutteista. Vaikuttaisi siltä, että 10 g § nojalla näiden toimijoiden tulee jatkossa saavutettavuusselosteen ylläpitämisen lisäksi ilmoittaa saavutettavuuspuutteista saavutettavuusvalvonnan yksikölle.

Epävarmaa on, onko tällaisella verkkokauppaa ylläpitävällä viranomaisella jatkossa mahdollista poiketa aiemmin 3 luvun velvoittamista saavutettavuusvaatimuksista uuden 10 d § sisältyvän perustavanlaatuisen muutoksen perusteella. Vai sovelletaanko 3 a luvun kirjauksia 3 luvun piiriin kuuluviin palveluihin vain siltä osin kuin ne tiukentavat saavutettavuusvaatimuksia?

Sähkökirjat

Sähkökirjojen määritelmän selkeyttäminen hyödyttäisi niin kustantajia kuin valvontaviranomaisen työtä.

Nyt esitetyssä digipalvelulain muutoksessa tarkoitetaan sähkökirjalla ”kuluttajalle tarjottavaa teksti- tai graafisessa muodossa olevaa tiedostoa tai tiedostojen kokonaisuutta, joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella”. Tältä osin lain määritelmä eroaa esteettömyysdirektiivissä olevasta sähkökirjan yleisluonteisemmasta

määritelmästä, jonka mukaan sähkökirja on ”kirjan sähköinen versio”.

Hallituksen esityksessä (s. 61) sähkökirjan määritelmää tarkennetaan toteamuksilla: ”Sähkökirjoissa on useimmiten tunniste (ISBN tai muu) ---, mutta määritelmän kannalta keskeistä on, että sisältö on julkaistu, eli kun sen kappaleita on saatettu yleisön saataviin tekijän suostumuksella”. Lisäksi todetaan, että ”kuitenkaan esimerkiksi pdf-tiedostot eivät välttämättä ole sähkökirjoja, vaikka niillä olisi tunniste. Tunniste yksistään ei tee tiedostosta sähkökirjaa.” Tämä hallituksen esityksen tarkennus ei näyttäisi olevan yhdenmukainen lakitekstiin ehdotetun määritelmän kanssa. Määritelmä ei näyttäisi mahdollistavan hallituksen esityksessä kuvattuja joustoja käsitteen tulkintaan, koska lakitekstissä määritelmä sidotaan niin suoraan tunnisteeseen.

Lakiin esitetty määritelmä näyttäisi mahdollistavan tulkinnan, että sähkökirjaan ei sovellettaisi digipalvelulain saavutettavuusvaatimuksia, jos tälle julkaisulle ei hankita pysyvää (esimerkiksi ISBN-) tunnistetta.

Sähkökirjoja julkaistaan vielä nykyisin usein PDF-muodossa, mutta nykyisen digipalvelulain näkökulmasta verkkosivuilla ja mobiilisovelluksissa julkaistut PDF-asiakirjat katsotaan toimisto-ohjelmatiedostoiksi. Yhtäältä saavutettavuusvaatimusten piiriin tulevat nyt myös yksityisten digipalveluiden PDF-muotoiset sähkökirjat, mutta samalla sähkökirjoja tulevat koskemaan mahdollisuus vedota perustavanlaatuiseen muutokseen sekä erilaiset mahdollisuudet vedota kohtuuttomaan rasitteeseen. Toimijan oikeudellinen asema voi näin vaikuttaa siihen, onko sisältöä kannattavampaa muodollisesti julkaista sähkökirjana vai toimisto-ohjelmatiedostona. Saavutettavuusvalvonnan yksikön kokemusten perusteella tämäntyyppisiä velvoitteista vapauttavia tulkintoja halutaan hyödyntää myös nykylainsäädännön nojalla.

Edellä kuvatut huomiot herättävät myös huolen, että kustantajat saattaisivat pyrkiä välttämään saavutettavuusvaatimusten täyttämisen velvoitteita toteuttamalla julkaisunsa niin, etteivät lain

sähkökirjan määritelmä täyty. Tällä voi olla vaikutuksia myös sähkökirjojen tekniseen kehitykseen. Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsookin, että sähkökirjojen määritelmää sekä rajanvetoa sähkökirjojen ja toimisto-ohjelmatiedostojen välillä on tarkoituksenmukaista edelleen selkeyttää lainsäädännössä.

Lisäksi olisi edelleen tarpeen selventää, miten saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimusten on tarkoitettu kohdistuvan esimerkiksi sähkökirjamuotoisiin sarjakuviin tai kuvakirjoihin ja velvoittavan niiden julkaisijoita. Epäselvissä tilanteissa on riskinä, että julkaisijat alkavat vedota 10 d §:n mukaisesti kohtuuttomaan rasitteeseen tai palvelun luonteen perustavanlaatuiseen muuttumiseen säännönmukaisesti.

Sähkökirjojen osalta esitetty lainsäädäntö ei myöskään riittävän selvästi yksilöi, mikä taho viime kädessä vastaa sähkökirjan saavutettavasta toteutuksesta. Tämä on välttämätöntä, koska sähkökirjojen tuotannon ja jälleenmyynnin ketjuun kuuluu kustantajien lisäksi useita toimijoita, joista kaikki eivät välttämättä sijoitu Euroopan unionin alueelle.

Kohtuuton rasite

Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsityksen mukaan esitetty laki ei ohjeista riittävän selvästi kohtuuttoman rasitteen käsitteestä tai siihen vetoamisen edellytyksistä.

Nykyisen digipalvelulain 8 § kohtuuttoman rasitteen käsitettä on toistaiseksi tulkittu Suomessa siten, että palveluntarjoaja on voinut vedota kohtuuttomaan rasitteeseen vain tilapäisesti. Kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamalla ei siis ole voinut väistää saavutettavuusvaatimusten täyttämistä, mutta korjausten tekemiseen on näin voinut saada lisäaikaa. Kohtuuttomaan rasitteeseen ei myöskään ole voinut vedota ilmoittamatta suunniteltua aikataulua, jolla saavutettavuuspuutteet korjataan. Linjaus on perustunut digipalvelulain hallituksen esitykseen (HE 60/2018, s. 76) ja saavutettavuusselostetta koskevan Euroopan komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2018/1523 selostemalliin.

Kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen aikataulua tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

Esitetyn digipalvelulain 3 a luvun 10 d §:n 2 momentissa viitataan em. 8 §:ään sekä esteettömyysdirektiivin liitteeseen VI. Pykälän 10 e ja esteettömyysdirektiivin 14 artiklan mukaan arvio kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen edellytyksistä on uusittava vähintään viiden vuoden välein. Kirjaus on ymmärrettävissä niin, ettei 3 a luvun palveluille edellytetä suunnitelmaa saavutettavuuspuutteiden korjaamiselle toisin kuin nykyisessä digipalvelulaissa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että digipalvelulain soveltamisalan laajentuessa kohtuuttoman rasitteen käsitettä ja siihen vetoamisen edellytyksiä tulisi tarkentaa ja yhdenmukaistaa.

Saavutettavuusseloste

Digipalvelulakiehdotuksen 10 f §:n ja hallituksen esityksen (s. 153) mukaan esteettömyysdirektiivin vaatimien tietojen ilmoittamiseen hyödynnetään saavutettavuusselosteen vapaaehtoisen sisällön kohtaa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa saavutettavuusselosteen hyödyntämistä, jotta kaikki saavutettavuuteen ja esteettömyyteen liittyvät tiedot ovat samassa paikassa.

Toimijoille on kuitenkin varmasti epäselvää sääntelyn toteuttamistavassa se, että pakollisia tietoja tulee ilmoittaa selosteen vapaaehtoisen sisällön kohdassa. Tältä osin Etelä-Suomen aluehallintovirasto ehdottaa sääntelyn selkeyttämistä niin, ettei viitattaisi vapaaehtoiseen sisältöön, kun kyse on pakollisista tiedoista. Saavutettavuusselosteen muotoa voidaan käyttää, mutta digipalvelulain 3 a lukuun sisältyvien palvelujen kohdalla selostetta täydentää ja lisätä uusia tarvittavia pakollisia kohtia.

Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa saavutettavuusvalvonnan yksikön ylitarkastaja Eetu Komsi, p. 029 501 6571.

Ylijohtaja Merja Ekqvist

Ylitarkastaja Eetu Komsi

Tämä asiakirja ESAVI/16431/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/16431/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Komsi Eetu 04.05.2022 08:12

Ratkaisija Ekqvist Merja 04.05.2022 08:15