VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

22.9.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto esityksestä tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (41/2022 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (nk. esteettömyysdirektiivi). Valtiovarainministeriö on ollut mukana säädösvalmistelussa ja osallistunut sosiaali- ja terveysministeriön koordinoiman työryhmän työhön. Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotettua sääntelyä, mutta samalla tuo valiokunnan tietoon tiettyjä tarkentavia näkökulmia sekä muutostarpeita, jotka ovat tulleet ministeriön tietoon sen jälkeen, kun esitys on eduskunnalle annettu.

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2016/2102) julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta on saatettu kansallisesti voimassa digipalvelulailla, joka tuli voimaan 1.4.2019. Jo lain säätämisen yhteydessä varauduttiin siihen, että digipalvelulakiin tulisi sisältymään tulevaisuudessa ainakin osa valmisteilla olevan esteettömyysdirektiivin sääntelystä. Esteettömyysdirektiivin kansallisessa käännöksessä puhutaan ainoastaan esteettömyydestä, mutta digitaalisten palvelujen osalta olisi puhuttava saavutettavuudesta kansallisen sääntelyn johdonmukaisuuden toteuttamiseksi. Saavutettavuus on esteettömyyttä digitaalisissa palveluissa eli verkkosivustoissa ja mobiilisovelluksissa sekä niihin liittyvissä toiminnallisuuksissa.

Valtiovarainministeriö on valmistelun aikana pitänyt kannatettavana sitä, että esteettömyysdirektiivin mukaisten palveluiden esteettömyysvaatimuksista säädettäisiin pääosin digipalvelulaissa. Digipalvelulaki laajenisi soveltamisalan osalta, mutta myös sovellettavien vaatimusten osalta, kun otettaisiin huomioon uudet saavutettavuusvaatimukset. Mikäli kansallisessa implementoinnissa esteettömyysdirektiivin mukaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksista säädettäisiin jossain muussa laissa, aiheuttaisi tämä valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan päällekkäistä sääntelyä digipalvelulain kanssa.

Digipalvelulaissa säädettäisiin henkilöliikennepalvelujen, sähkökirjojen, verkkokaupan palvelujen, rahoitus- ja pankkipalvelujen, audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palvelujen ja sähköisen viestinnän palvelujen digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta.

Saavutettavuusvaatimukset

Saavutettavuusdirektiivin implementoinnin yhteydessä soveltamisalaa laajennettiin koskemaan myös osaa yksityisen sektorin toimijoiden digitaalisista palveluista. Tähän kannustettiin saavutettavuusdirektiivissä ja kansallisesti laajen-

nus halutiin tehdä tietäen jo tulevan esteettömyysdirektiivin laajentuminen yksityisen sektorin toimijoihin. Digipalvelulaissa on säädetty saavutettavuusvaatimukset (voimassa olevan lain 7 §). Nämä saavutettavuusvaatimukset on määritelty Euroopan unionin virallisessa lehdessä Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa, jotka koskevat yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia. Käytännössä kyseeseen tulee EN 301 549 standardi.

Koska esteettömyysdirektiivi säätää, että digitaalisten palvelujen tulee noudattaa vastaavia vaatimuksia digitaalisissa palveluissa kuin mitä digipalvelulain 7 § säätää, on kansallisesti päädytty viittamaan voimassa olevaan 7 §:ään. Esteettömyysdirektiivissä nämä vaatimukset on todettu liitteen I jakson III alakohdassa c, jonka mukaan:

Tehdään verkkosivustoista, muun muassa niihin liittyvistä verkkosovelluksista, ja mobiililaitepohjaisista palveluista, myös mobiilisovelluksista, esteettömiä johdonmukaisella ja riittävällä tavalla siten, että palvelut tietoineen on helppo havaita, että niiden hallinta ja ymmärtäminen on vaivatonta ja että ne toimivat varmasti.

Voimassa olevassa digipalvelulain 7 §:ssä todetaan myös, että palveluntarjoajan on varmistettava digitaalisten palvelujensa sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Saavutettavuusvaatimukset määritellään Euroopan unionin virallisessa lehdessä Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa, jotka koskevat yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia. Viittaus standardiin on kuitenkin kansallinen tulkinta, koska esteettömyysdirektiivin mukaisia standardeja ei ole vielä yhdenmukaistettu. Kuitenkaan kansallisesti ei ole voitu lähteä säätämään toisia saavutettavuusvaatimuksia jo olemassa olevien rinnalle. Kuitenkin esteettömyysdirektiivin kautta tulee myös uusia vaatimuksia soveltamisalaan kuuluville digitaalisille palveluille. Valtiovarainministeriö haluaa korostaa, että kansallisesti on tulkittu, että kaikkien digitaalisten palvelujen, jotka ovat digipalvelulain soveltamisalassa, tulee noudattaa digipalvelulain 7 §:n saavutettavuusvaatimuksia ja lisäksi esteettömyysdirektiivin täytäntöönpanon kautta ehdotettavan uuden 3 a luvun mukaisten palvelujen tulee täyttää esteettömyysdirektiivin kautta tulevat lisävaatimukset. Lisävaatimukset tarkennettaisiin 10 c § :n nojalla annettavassa asetuksessa. Kansallisesti siis velvoitettaisiin esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden noudattavan myös voimassa olevia saavutettavuusvaatimuksia. Tämä poikkeaa esteettömyysdirektiivin standardeja koskevan velvoittavuuden osalta siten, että kansallisesti velvoitettaisiin EN 301 549 standardin noudattamiseen.

Kansallista tulkintaa tukee, esteettömyysdirektiivin johdanto-osan 46 mukaan esteettömyysdirektiivin saavutettavuusvaatimusten olisi oltava yhdenmukaisia saavutettavuusdirektiivin (EU) 2016/2102 vaatimusten kanssa, lukuun ottamatta eroja esimerkiksi seurannassa, raportoinnissa ja täytäntöönpanon valvonnassa. Osassa esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvasta, julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten kautta toteutettavasta toiminnasta, kuten henkilöliikennepalveluissa tai verkkokaupan palveluissa, olisi lisäksi noudatettava esteettömyysdirektiivin sovellettavia vaatimuksia sen varmistamiseksi, että tuotteiden ja palvelujen verkkomyynti on vammaisten henkilöiden saavutettavissa. Direktiivissä on edellä kuvatun mukaisesti tunnistettu se, että jo osa saavutettavuusdirektiivin soveltamisalaan kuuluvista verkkosivustoista sekä mobiilisovelluksista kuuluu yhtä lailla esteettömyysdirektiivin soveltamisalan piiriin. Esteettömyysdirektiivin johdosta saavutettavuusvaatimukset laajenevat tietyille verkkokaupan, henkilöliikenteen palvelujen sekä sähkökirjapalveluja tuottaville toimijoille. Pankkipalvelut sisältyvät jo saavutettavuusvaatimusten piiriin sellaisenaan. Jotta saavutettavuusvaatimukset olisivat yhdenmu-

kaisia myös jatkossa, olisi kaikkiin digitaalisiin palveluihin sovellettava saavutettavuussääntelyä siltä osin, kun ne kuuluvat joko saavutettavuusdirektiivin taikka esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan. Esteettömyysdirektiivin sääntely on lisäsääntelyä nykyisiin saavutettavuussäädöksiin ja kyseisiä lisävaatimuksia sovelletaan ainoastaan niihin digitaalisiin palveluihin, jotka sisältyvät esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan.

Näin olleen ehdotetun hallituksen esityksen mukaan digipalvelulakiin lisättäisiin uusi 3 a luku ja kyseisen luvun mukaisten palvelujen tulee jatkossa täyttää digipalvelulain 7 §:n mukaiset saavutettavuusvaatimukset ja esteettömyysdirektiivin liitteen I jaksosta III ja erityisesti jaksosta IV tulevat lisävaatimukset. Lisävaatimuksista on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetus.

Muutos asetuksenantovaltuuteen

Valtiovarainministeriö katsoo, että digipalvelulakia koskien asetuksenantovaltuuteen tulisi tehdä kolme muutosta. Muutosten muotoilu ei muuttaisi sääntelyn tarkoitusta, vaan muutokset olisivat lähinnä teknisiä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavan lain 10 c §:ään tulisi vielä lisätä lause koskien asetuksenantovaltuutta. Lain valmisteluvaiheessa katsottiin, että EN 301 549 standardin noudattaminen kattaisin myös toiminnallista suorituskykyä koskevat vaatimukset, mutta komissio tarkensi asiaa kokouksessa 19.5.2022, jonka perusteella VM:n mukaan asiasta olisi hyvä säätää myös digipalvelua koskevassa asetuksessa. Vastaava on jo nyt otettu huomioon eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annetussa laissa (6 §) ja sähköisen viestinnän palvelujen koskevassa laissa (194 h §). Asiallisesti kysymys olisi täysin vastaavasta sisällöstä eli toiminnallista suorituskykyä koskevia vaatimuksia voi käyttää, jos tarjotaan vähintään yhtä hyvä saavutettavuus kuin noudattamalla aiemmin laissa määriteltyjä vaatimuksia. Vaatimukset tarkennettaisiin asetuksella.

Muutos johtuisi siitä, että komissio tarkensi tulkintaa 19.5.2022 ja korosti, että toiminnallista suorituskykyä koskevat vaatimukset eivät vastaa EN 301 549 standardin lauseketta 4, jossa on sisällöltään vastaavat vaatimukset. Kansallisesti tulkittiin ensin, että olisi riittävää, että velvoitamme standardin noudattamiseen. Komission kannasta johtuen asetuksenantovaltuus tulisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lisätä myös toiminnallista suorituskykyä koskevan sisällön osalta digipalvelulain 10 c §:ään. Lisättävä lause:

Palvelun ei tarvitse täyttää tässä pykälässä tarkoitettuja saavutettavuusvaatimuksia, jos tarjotaan vähintään yksi vaihtoehtoinen ja yhtä saavutettavaa käyttötapa käyttää palvelua noudattamalla toiminnallista suorituskykyä koskevia vaatimuksia.

Toisena muutostarpeena valtiovarainministeriö katsoo, ettei digitaalisten palvelujen tukipalvelujen osalta ole tarpeen säätää asiasta tarkemmin asetuksella. Asiaa koskeva kohta voitaisiin näin ollen poistaa asetuksenantovaltuudesta. Tämän osalta on tulkinta standardin ja direktiivin suhteesta tarkentunut vasta hallituksen esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen. Voimassa oleva laki edellyttää saavutettavuuspalautteen vastaanottamiselle ja asia on perustelut hallituksen esityksen sivulla 153-154 sekä lisäksi luvussa 12.7 Kansallisen liikkumavaran hyödyntäminen. Myös EN 301 549 säätää tukipalvelujen toiminnasta jaksossa 12 (12.2. Support services). Edellä mainituista syistä asetuksenantovaltuudesta voi poistaa 2 momentin ensimmäisen lauseen loppuosan ” ja tarjottava tukipalveluja saavutettavuuden tueksi”.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella 10 c §:stä tulisi poistaa viittaus esteettömyysdirektiiviin. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan viittaus voidaan poistaa, koska vaatimuksista säädetään kyseisessä pykälässä. Näin ollen ensimmäiseen pykälään tulisi lisätä, että kyseessä on 10 c §:ssä säädetyistä lisävaatimuksista.

Kohtuuton rasite

Lisäksi perustuslakivaliokunta otti kantaa myös digipalvelulain osalta siihen, että viittaus esteettömyysdirektiivin liitteeseen VI tulisi poistaa. Kyseessä on vastaava muutos kuin ehdotettavana olevan eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksia koskevan lain 7 §:ssä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan viittaus liitteeseen voidaan poistaa siten, että asia kuvataan 2. momentissa siten, että palveluntarjoaja voi nähdä pykälästä arvioon liittyvät perusvaatimukset. Liitteen VI vaatimukset on avattu tarkemmin kyseisen pykälän perusteluissa.

Ehdotettavat muotoilut

Yllä mainitun nojalla valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia ehdotettavana olevan lain 10 c §:ään ja 10 d §:ään:

Lakiehdotuksen 41/2022 vp muotoilu	*Nyt ehdotettava muotoilu*
10 c §	10 c §
Saavutettavuusvaatimukset eräille digitaalisille palveluille	*Saavutettavuusvaatimukset eräille digitaalisille palveluille*
Sen lisäksi, mitä 7 §:ssä säädetään, palveluntarjoajan on varmistettava, että sen tarjoamat digitaaliset palvelut täyttävät tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2019/882, jäljempänä *esteettömyysdirektiivi*, säädetyt lisävaatimukset. Lisävaatimukset, jotka ovat sellaisten esteettömyysdirektiivin 15 artiklan nojalla annettujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien mukaisia, joiden viitetiedot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, tai jotka ovat Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksissä säädettyjen teknisten eritelmien tai niiden osien mukaisia, on pidettävä niiden tässä pykälässä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukaisina, jotka mainitut standardit, tekniset eritelmät tai niiden osat kattavat.	Sen lisäksi, mitä 7 §:ssä säädetään, palveluntarjoajan on varmistettava, että sen tarjoamat digitaaliset palvelut täyttävät tässä pykälässä säädetyt lisävaatimukset. Lisävaatimukset, jotka ovat sellaisten esteettömyysdirektiivin 15 artiklan nojalla annettujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien mukaisia, joiden viitetiedot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, tai jotka ovat Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksissä säädettyjen teknisten eritelmien tai niiden osien mukaisia, on pidettävä niiden tässä pykälässä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukaisina, jotka mainitut standardit, tekniset eritelmät tai niiden osat kattavat.
Palveluntarjoajan on annettava tietoa digitaalisen palvelun toiminnasta ja tarjottava tukipalveluja saavutettavuuden tueksi. Lisäksi 10 a §:n 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen on täytettävä Euroopan neuvoston kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen B2-taso ja sähkökirjoina tarjottavien digitaalisten palvelujen on oltava saavutettavia siten, että niitä voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja niissä voidaan navigoida. Viestintäpalveluihin ja audiovisuaaliseen sisältöpalveluun pääsyn tarjoavan palvelun osalta lisävaatimuksista sovelletaan, mitä sähköisen viestinnän	Palveluntarjoajan on annettava tietoa digitaalisen palvelun toiminnasta. Lisäksi 10 a §:n 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen on täytettävä Euroopan neuvoston kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen B2-taso ja sähkökirjoina tarjottavien digitaalisten palvelujen on oltava saavutettavia siten, että niitä voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja niissä voidaan navigoida. Palvelun ei tarvitse täyttää tässä pykälässä tarkoitettuja saavutettavuusvaatimuksia, jos tarjotaan vähintään yksi vaihtoehtoinen ja yhtä saavutettavaa käyttötapa käyttää palvelua noudattamalla toiminnallista suorituskykyä koskevia vaatimuksia. Viestintäpalveluihin ja audiovisuaaliseen sisältöpal-

palveluista annetun lain 194 c ja 194 d §:ssä säädetään. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lisävaatimuksista ja niiden soveltamisesta.

10 d §

Poikkeaminen saavutettavuusvaatimuksista

Sen lisäksi, mitä 8 §:ssä säädetään, palveluntarjoaja voi poiketa saavutettavuusvaatimuksista, jos se saavutettavuusarvioinnin perusteella pystyy osoittamaan, että saavutettavuusvaatimustennoudattaminen aiheuttaa sen digitaaliselle palvelulle sellaisen muutoksen, jonka seurauksena palvelun perusluonne muuttuisi perustavanlaatuisesti.

Sen lisäksi, mitä 8 §:ssä säädetään, palveluntarjoajan on saavutettavuutta arvioidessaan noudatettava, mitä esteettömyysdirektiivin liitteessä VI säädetään kohtuuttoman rasitteen arvioinnin perusteista.

Saavutettavuusvaatimuksista ei kuitenkaan voi poiketa 8 §:ssä säädetyn nojalla, jos palvelun-tarjoaja saa omiin varoihinsa kuulumattomista julkisista tai yksityisistä lähteistä rahoitusta, jota myönnetään saavutettavuuden parantamiseen.

veluun pääsyn tarjoavan palvelun osalta lisävaatimuksista sovelletaan, mitä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 194 c ja 194 d §:ssä säädetään. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lisävaatimuksista ja niiden soveltamisesta.

10 d §

Poikkeaminen saavutettavuusvaatimuksista

Sen lisäksi, mitä 8 §:ssä säädetään, palveluntarjoaja voi poiketa saavutettavuusvaatimuksista, jos se saavutettavuusarvioinnin perusteella pystyy osoittamaan, että saavutettavuusvaatimustennoudattaminen aiheuttaa sen digitaaliselle palvelulle sellaisen muutoksen, jonka seurauksena palvelun perusluonne muuttuisi perustavanlaatuisesti.

Arvio siitä, muodostaako saavutettavuusvaatimusten noudattaminen kohtuuttoman rasitteen palveluntarjoajalle, tehdään saavutettavuusvaatimusten noudattamisen kustannuksien suhteessa toiminta- ja pääomakustannuksiin ja saavutettavuusvaatimusten noudattamisen nettokustannusten suhteessa nettoliikevaihtoon. Lisäksi tulee tehdä kustannus- ja hyötyarvio ja arviossa on otettava erityisesti huomioon vammaisten ihmisten tarpeet käyttää palvelua.

Saavutettavuusvaatimuksista ei kuitenkaan voi poiketa 8 §:ssä säädetyn nojalla, jos palveluntarjoaja saa omiin varoihinsa kuulumattomista julkisista tai yksityisistä lähteistä rahoitusta, jota myönnetään saavutettavuuden parantamiseen.