26.9.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 308 §:n sekä eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta (HE 71/2024 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon mukaiseen aiheeseen. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Hallituksen esitys on laadittu osana valtiovarainministeriön asettamaa työryhmää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EU) 2019/882 (*jäljempänä esteettömyysdirektiivi*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (*jäljempänä saavutettavuusdirektiivi*) perusteella tehtävän esteettömyys- ja saavutettavuusvalvonnan keskittämistä Liikenne- ja viestintävirastoon (VN/9102/2023). Työryhmän toimikausi on 17.4.2023 – 31.12.2024. Työryhmän tehtävänä on ollut valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden esteettömyys- ja saavutettavuusdirektiiveihin perustuvien valvontatehtävien siirtämisestä Etelä-Suomen aluehallintovirastosta Liikenne- ja viestintävirastoon.

Saavutettavuusdirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (*306/2019, jäljempänä digipalvelulaki*). Saavutettavuusdirektiiviin perustuva kansallinen sääntely koskee erityisesti julkista hallintoa, mutta soveltamisala on osittain saavutettavuusdirektiivin minimisoveltamisalasta ja osittain kansallista lisäsääntelyä koskevista syistä laajempi kuin Suomessa julkinen hallinto on ymmärretty. Esteettömyysdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä digipalvelulain soveltamisala laajeni eräiden digitaalisten palvelujen osalta koskemaan tietyin poikkeuksin myös yksityistä sektoria silloin, kun palveluja saatetaan markkinoille ja tarjotaan kuluttajille.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikkö toimii digipalvelulain saavutettavuusvaatimuksia valvovana viranomaisena. Liikenne- ja viestintävirasto puolestaan toimii eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista

annetun lain (102/2023) mukaisena markkinavalvontaviranomaisena sekä esteettömyysvaatimuksia valvovana viranomaisena sähköisen viestinnän palveluista (917/2014, *jäljempänä viestintäpalvelulaki*) ja liikenteen palveluista (320/2017) annettujen lakien osalta.

Esteettömyysdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä digipalvelulain soveltamisala laajeni eräiden digitaalisten palvelujen osalta koskemaan tietyin poikkeuksin myös yksityistä sektoria silloin, kun palveluja saatetaan markkinoille ja tarjotaan kuluttajille.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 41/2022 vp) on esitetty tavoite keskittää esteettömyyden ja saavutettavuuden valvontatehtävä yhdelle viranomaiselle ennen esteettömyysdirektiivissä säädetyn valvonnan alkamista 28.6.2025.

Säädösmuutostarpeet

Keskeisin säädösmuutostarve on digipalvelulain 12 §:n 1 momentin muutos, jossa säädetään valvovasta viranomaisesta. Nykyisen Etelä-Suomen aluehallintoviraston sijaan lain 12 §:ään muutettaisiin valvovaksi viranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto. Lisäksi digipalvelulain 7 §:stä ja 9 §:stä poistettaisiin verkkosivuston osoitteen *saavutettavuusvaatimukset.fi*-nimi, sillä valvovan viranomaisen muuttamisen jälkeen on vielä epäselvää, millä verkkosivulla ohjetiedot jatkossa löytyisivät. Liikenne- ja viestintävirasto tulisi kuitenkin edelleen ylläpitämään verkkosivustoja saavutettavuudesta ja esteettömyydestä. Lisäksi lisättäisiin siirtymäsäännös siitä, että lain voimaantullessa Etelä-Suomen aluehallintovirastossa 12 §:ssä tarkoitetut vireillä olevat asiat siirtyisivät käsiteltäviksi Liikenne- ja viestintävirastolle.

Lakiteknisenä korjauksena muutettaisiin viestintäpalvelulain 308 §:ää, josta poistettaisiin esteettömyysdirektiivin toimeenpanon yhteydessä lisätty maininta Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Yhteistyömaininta jäisi turhaksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikön siirtyessä Liikenne- ja viestintävirastoon. Lisäksi eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annetun lain 18 §:ään lisättäisiin lakiteknisenä korjauksena viittaus markkinavalvontalain 4 lukuun, jossa säädetään uhkasakosta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 41/2022 vp) mainitaan mahdollisuus asettaa uhkasakkoja toimenpiteiden tehosteeksi, mutta pykälästä on puuttunut viittaus markkinavalvontalain 4 luku

Lakiesitykseen liittyvä asetusmuutosvalmistelu on lisäksi valtiovarainministeriössä työn alla. Saavutettavuusdirektiivi on pantu täytäntöön Ahvenanmaalla eräiden saavutettavista verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista hallinnossa annetulla maakuntalailla (Ålands författningssamling 2019:7, jäljempänä saavutettavuuslaki). Saavutettavuuslaki tuli voimaan 23.9.2019. Lain 1 §:ssä

säädetään, että lakia sovelletaan maakunta- ja kunnallishallinnon viranomaisten tarjoamiin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Lain 9 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus toimii valvontaviranomaisena. *Tasavallan presidentin eräiden saavutettavista verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista hallinnossa annetun maakuntalain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla antamassa asetuksessa* on säädetty tiettyjen saavutettavuuslaissa säädettyjen hallintotehtävien siirtämisestä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Siirretyt hallintotehtävät ovat luonteeltaan valvonnallisia. Asetus on tullut voimaan 15.3.2023.

Asetuksella Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta aluehallintovirastolle siirretyt saavutettavuuslakiin perustuvat valvontatehtävät tulee huomioida saavutettavuusvalvonnan siirrossa siten, että jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto hoitaisi sovittua valvontatehtävää. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia sovittuun valvontakuvioon, vaan jatkossa Liikenne -ja viestintävirasto vastaisi Ahvenanmaan digitaalisten palvelujen valvonnasta siten kuin Etelä-Suomen aluehallintovirasto tällä hetkellä. Käytännössä uudessa asetuksessa ainoa muutos koskee valvovan viranomaisen nimeä, eli muilta osin sopimuksen sisältöä ei ole tarve muuttaa. Asetus on päivitettävänä ja päivitetty asetus on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025 eli samaan aikaan nyt ehdotettavana olevan esityksen kanssa.

Ehdotuksen vaikutukset

Esityksellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia julkisen talouden näkökulmasta. Etelä-Suomen aluehallintoviraston henkilötyövuosien määrä vähenisi kahdeksalla henkilötyövuodella ja toimintamenomäärärahaa siirrettäisiin valtiovarainministeriön pääluokasta aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta 28.40.01 (siirtomääräraha 2 v.) liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenomomentille (siirtomääräraha 2 v.) 31.01.02. Hallituksen esityksessä on todettu siirron olevan yhteensä 1 160 000 euroa vuoden 2025 talousarviossa sekä talousarviovuotta seuraavan vuoden julkisen talouden suunnitelmassa pysyvänä vuosittaisena 1 160 000 euron määrärahasiirtona. Kyse olisi pysyvästä määrärahasiirrosta. Siirrettävän määrärahan mitoitus perustuu kyseisiä tehtäviä varten aluehallintovirastojen toimintamenomomentille aiemmin budjetoituihin määrärahoihin. Aluehallintovirastojen toimintamenomomentille on budjetoitu tehtäviä varten vuosien 2020- 2023 julkisen talouden suunnitelmassa 250 000 euroa, vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelmassa 210 000 euroa ja vuosien 2024-2027 julkisen talouden suunnitelmassa 700 000 euroa (vuodesta 2025 alkaen) eli yhteensä 1 160 000 euroa vuosittaisena määrärahana vuodesta 2025 alkaen. Määrärahasiirto on tarkoitus toteuttaa vuoden 2025 täydentävässä talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa 2026-2029 ja se tulee tarkentumaan näiden valmistelun yhteydessä. Aluehallintovirastojen, kuten useimpien muidenkin valtion virastojen toimintamenoihin kohdistetaan vuodesta 2025 alkaen hallituksen

linjaamat tuottavuustoimet (hallitusohjelma 2023) ja toimintamenosäästöt (lisätoimet 2024). Nämä alentavat aluehallintovirastojen toimintamenomomentin määrärahatasoa pysyvästi ja momentilla ei tule näin ollen olemaan siirrettäviä määrärahoja niin paljoa jäljellä kuin vielä hallituksen esitystä annettaessa oli tilanne. Tämän hetken arvion mukaan määrärahasiirto on vuoden 2025 tasossa noin 27 000 euroa (2,29 %) pienempi ja vuoden 2027 tasossa noin 91 000 euroa (7,93 %) pienempi kuin edellä mainittu ja hallituksen esitykseen sisältyvä siirto 1 160 000 euroa. Vähenemät vastaavat aluehallintovirastojen toimintamenomomentille kohdistettujen säästöjen osuutta momentin koko määrärahasta, ts. kyseisiin siirtyviin tehtäviin kohdistuisi sama määrärahavähennys kuin aluehallintovirastoihin jääviin tehtäviin. Määrärahasiirron pieneneminen aiemmin aiotusta tulee ottaa tehtäviä vastaanottavassa virastossa huomioon lisärekrytointeja kyseisiin tehtäviin suunniteltaessa.

Esityksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikön henkilöstö (8kpl) siirtyisi tehtävien mukana Liikenne- ja viestintävirastoon. Liikenne- ja viestintäviraston henkilöstön osalta ei ehdoteta muutoksia. Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikössä työskentelevän henkilöstön asemaan sovellettaisiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia sekä valtion virkamieslain (750/1995) säännöksiä henkilöstön asemasta valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyssä (5 a—5 c §). Valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä seurataan ja ohjataan tehtävänsiirron toimeenpanoa ja henkilöstön siirrosta aiheutuvien toimitila- ja muiden mahdollisten tarpeiden selvittämistä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että valvontatehtävien keskittämisen yhteen viranomaiseen voidaan katsoa ennen kaikkea varmistavan yhtenevän neuvonta- ja valvontakäytännön kehittämisen. Lisäksi keskittämisen voidaan katsoa tukevan viranomaisen osaamisen kasvattamista. Valvottava palvelu sekä laite usein muodostavat yhden kokonaisuuden, jonka toiminnallisuuksia voi olla hankala erottaa toisistaan varsinkin, jos näiden valvonta tapahtuu eri paikoissa. Sekä valvottavien yritysten että kuluttajien oikeusturvan toteutumiseksi olisi valtiovarainministeriön näkökulmasta tärkeää, että viranomaisten ohjeet ja ratkaisut ovat asiantuntevia ja noudattavat yhtenäistä linjaa. Saavutettavuutta ja esteettömyyttä voi olla haastavaa erottaa tulevaisuudessa toisistaan siten, että kuluttajille olisi selkeää, kumman valvovan viranomaisen vastuulle mikäkin sisältö tai laite kuuluu.

Käytäntöjen yhteneväisyyden varmistaminen valvonnan toteuttamisessa ja ratkaisukäytännössä kahdessa viranomaisessa edellyttäisi tiivistä yhteistyötä viranomaisten välillä ja aiheuttaisi viranomaisille ylimääräistä hallinnollista työtä. Keskittämällä valvontatehtävät yhteen viranomaiseen tehostettaisiin ja suoraviivaistettaisiin valvontaa ja edistettäisiin sekä kuluttajien että talouden toimijoiden yhdenvertaista kohtelua viranomaisessa. Tämä on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan erityisen merkityksellistä

saavutettavuus- ja esteettömyysasioissa viranomaisessa asioivien henkilöiden, kuten vammaisten ja iäkkäiden, henkilöiden oikeusturvan kannalta.

Tekniset korjaustarpeet digipalvelulakiin

Valtiovarainministeriö on hallituksen esityksen antamisen jälkeen havainnut teknisen korjaustarpeen digipalvelulaissa, joka ei ole mukana nyt käsiteltävänä olevassa luonnoksessa. Digipalvelulain 12 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen tehtävistä, jonka 1 momentti on ehdotettu muutettavaksi siten, että jatkossa valvova viranomainen olisi Liikenne- ja viestintävirasto. Lain 12 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään lisäksi, että valvontaviranomaisen tehtävänä on 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. Koska valvova viranomainen olisi jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto, tulisi kyseisestä kohdasta poistaa viittaus Liikenne- ja viestintävirastoon. Jatkossa tehtävää hoitava viranomainen olisi yksin vastuussa standardien kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle.

Valtiovarainministeriö ehdottaa 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 2 kohdan korjaamista seuraavasti:

Voimassa oleva laki 12 § Valvontaviranomainen, sen tehtävät ja toimivalta	**Ehdotettava muutos** 12 § Valvontaviranomainen, sen tehtävät ja toimivalta
— — —

Emilia Laitala Neuvotteleva virkamies