**Saavutettavuusdirektiivin kansallinen säädösvalmistelu**

**Työryhmän väliraportti**

**Versio 0.8**

**4.7.2017**

Sisällys

[1. Johdanto 3](#_Toc486921502)

[2. Kansallinen valmistelu 4](#_Toc486921503)

[3. Saavutettavuusdirektiivi 5](#_Toc486921504)

[3.1. Soveltamisala 5](#_Toc486921505)

[3.2. Saavutettavuusvaatimukset 7](#_Toc486921506)

[3.3. Kohtuuton rasite 9](#_Toc486921507)

[3.4. Lisätoimenpiteet 10](#_Toc486921508)

[3.5. Valvonta ja raportointi 10](#_Toc486921509)

[3.6. Oikeussuojakeinot 12](#_Toc486921510)

[3.7. Täytäntöönpanoaikataulu 12](#_Toc486921511)

[4. Saavutettavuusdirektiivin suhde kansalliseen lainsäädäntöön ja kansalliset sääntelyvaihtoehdot 14](#_Toc486921512)

[4.1. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (27/2016, CRPD) 14](#_Toc486921513)

[4.2. Hallintolaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 15](#_Toc486921514)

[4.3. Tietohallintolaki 17](#_Toc486921515)

[4.4. Yhdenvertaisuuslaki 18](#_Toc486921516)

[4.5. Suomen julkinen hallinto 19](#_Toc486921517)

[4.5.1. Julkisen sektorin elin 20](#_Toc486921518)

[4.6. Sääntelyvaihtoehtojen vertailu ja suhde hallitusohjelmaan 22](#_Toc486921519)

[4.6.1. Hallintolaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 22](#_Toc486921520)

[4.6.2. Tietohallintolaki 23](#_Toc486921521)

[4.6.3. Yhdenvertaisuuslaki 23](#_Toc486921522)

[4.6.4. Esteettömyysdirektiiviluonnoksen huomioiminen saavutettavuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanossa 23](#_Toc486921523)

[5. Kansallisen saavutettavuussääntelyn ehdotukset 25](#_Toc486921524)

[5.1. Saavutettavuussääntelyn lähtökohta 25](#_Toc486921525)

[5.2. Soveltamisala 25](#_Toc486921526)

[5.3. Valvontaa ja oikeussuojaa koskevat linjaukset 30](#_Toc486921527)

[5.4. Muut kansallista sääntelyä edellyttävät kohteet 34](#_Toc486921528)

[5.4.1. Saavutettavuusvaatimukset 34](#_Toc486921529)

[5.4.2. Kohtuuttoman rasitteen käsite 35](#_Toc486921530)

[5.4.3. Kohtuullinen vastausaika viranomaiselle esitettyyn tietopyyntöön 37](#_Toc486921531)

[5.5. Saavutettavuuden edistäminen 37](#_Toc486921532)

# Johdanto

Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EU) 2016/2102 (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi) tuli voimaan 22.12.2016. Direktiivin tavoitteena on edistää saavutettavuuden sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimuksia sekä parantaa julkisen sektorin elinten palveluiden ja mobiilisovellusten saavutettavuutta käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, parissa. Direktiivissä on jäsenvaltioita velvoittavat säännökset, joilla varmistetaan että julkisen sektorin elinten verkkosivustot ja mobiilisovellukset täyttävät direktiivissä säädetyt saavutettavuusvaatimukset. Direktiivissä säädetään myös saavutettavuusvaatimusten toteutumisen valvonnasta ja raportoinnista sekä oikeussuojasta

Saavutettavuusdirektiivissä saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava verkkosivustojen ja mobiilisovellusten suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa (resitaali 2). Käytännössä direktiivissä verkkosivustojen saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että niiden sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää sivustoa ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa.

Saavutettavuuden neljä periaatetta ovat:

* havaittavuus tarkoittaa, että tiedot ja käyttöliittymän osat on esitettävä käyttäjille tavoilla, jotka he voivat havaita;
* hallittavuus tarkoittaa, että käyttöliittymän osien ja navigoinnin on oltava hallittavia;
* ymmärrettävyys tarkoittaa, että tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käsitettäviä; ja
* toimintavarmuus tarkoittaa, että sisällön on oltava riittävän toimintavarma, jotta hyvin erilaiset asiakassovellukset, mukaan lukien avustavat teknologiat, voivat tulkita sitä luotettavasti.

Saavutettavuusdirektiivin saavutettavuusvaatimukset on tarkoitettu teknologiariippumattomiksi. Saavutettavuusvaatimuksissa kuvataan, mikä on edellytyksenä sille, että käyttäjä voi saada tiedon verkkosivustosta, mobiilisovelluksesta ja niihin liittyvästä sisällöstä sekä käyttää, tulkita ja ymmärtää niitä. Vaatimuksissa ei eritellä, mikä teknologia olisi valittava tietylle verkkosivustolle, verkossa esitettävälle tiedolle tai mobiilisovellukselle (resitaali 36).

Saavutettavuus kuuluu osaksi esteettömyyttä, joka koskee yleisesti fyysisten tilojen, tuotteiden tai palveluiden käyttöä. Saavutettavuus ja esteettömyys ovat puolestaan keinoja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnan eri toiminnoissa.

Direktiivin resitaalissa 19 todetaan, että verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöön kuuluu tekstuaalista ja ei-tekstuaalista tietoa, ladattavia asiakirjoja ja lomakkeita sekä kaksisuuntaista vuorovaikutusta, kuten digitaalisten lomakkeiden käsittelyä sekä todentamis-, tunnistamis- ja maksuprosessien suorittamista. Käytännössä verkkosivustolla tarkoitetaan siis tietoverkon yli erilaisilla päätelaitteilla käytettävää palvelua.

# Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 31.1.2017 työryhmän valmistelemaan saavutettavuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa. Työryhmän toimikausi on 1.2.2017–31.10.2018. Työryhmä on kokoontunut noin kuukauden välein ja järjestänyt noin kahden kuukauden välein avoimia keskustelutilaisuuksia valmistelun etenemisestä. Tässä väliraportissa työryhmä esittää linjaukset, joiden pohjalta se valmistelee varsinaisen hallituksen esityksen loppuvuoden 2017 ja alkuvuoden 2018 aikana.

Työryhmä on valmistellut saavutettavuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa seuraavista lähtökohdista:

1. Valmistelun tulee lähteä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta.
2. Valmistelussa tulee huomioida ja pyrkiä varmistamaan asiakkaan kannalta toiminnallisesti saavutettavat palveluprosessit, joissa huomioidaan Suomen erityispiirteet yksityisten palveluiden hyödyntämisessä osana julkisen hallinnon palveluiden tarjoamista tai käyttöä.
3. Digitaalisten palveluiden suunnittelussa tulee toteuttaa suunnittele kaikille –periaatetta.
4. Suomessa ei ole olemassa olevaa saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon vaatimaa sääntelyä verkkopalveluiden saavutettavuudesta tai sen valvonnasta, joten tätä varten luodaan oma sääntelykokonaisuus.
5. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Suomessa käytetään laajasti yksityisen sektorin tuottamia palveluita osana julkisen sektorin verkkopalveluita. Lisäksi useita julkisia hallintotehtäviä on annettu lain nojalla yksityisen sektorin tehtäväksi. Näistä syistä saavutettavuusdirektiivin kansallista soveltamisalaa on perustelua laajentaa tietyissä kohdissa.

# Saavutettavuusdirektiivi

## Soveltamisala

Saavutettavuusdirektiivin soveltamisala määritellään 1 artiklassa. Direktiivin soveltamisalaan kuuluu lähtökohtaisesti julkisen sektorin elinten yleisölle avoimet verkkosivustot ja mobiilisovellukset. Direktiivin mukainen soveltamisala määräytyy organisatorisilla ja verkkosivustojen tai mobiilisovellusten tyyppiin liittyvillä perusteilla.

Direktiiviä ei sovelleta seuraaviin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin:

1. sellaisten julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajien, niiden tytäryhtiöiden ja muiden elinten tai näiden tytäryhtiöiden verkkosivustot ja mobiilisovellukset, jotka suorittavat julkisesta yleisradiotoiminnasta muodostuvia tehtäviä;
2. sellaisten valtioista riippumattomien järjestöjen verkkosivustot ja mobiilisovellukset, jotka eivät tarjoa yleisölle olennaisia palveluja tai palveluja, joilla vastataan erityisesti vammaisten henkilöiden tarpeisiin tai jotka on tarkoitettu vammaisille henkilöille.

Saavutettavuusdirektiiviä ei sovelleta verkkosivustojen ja mobiilisovellusten seuraaviin sisältöihin:

1. toimisto-ohjelmien tiedostomuodot, jotka on julkaistu ennen 23. päivä syyskuuta 2018, ellei tällaista sisältöä tarvita aktiivisiin hallinnollisiin prosesseihin, jotka liittyvät asianomaisen julkisen sektorin elimen suorittamiin tehtäviin. Toimisto-ohjelmien tiedostomuodoilla ymmärretään asiakirjoja, joita ei ole ensisijaisesti tarkoitettu verkossa käytettäviksi ja jotka sisältyvät verkkosivustoihin, kuten ”Adobe Portable Document Format” (PDF), Microsoft Office -asiakirjat tai niiden (avoimen lähdekoodin) vastineet (resitaali 26);
2. valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media, joka on julkaistu ennen 23. päivä syyskuuta 2020;
3. suora aikasidonnainen media. Suora aikasidonnainen media, tarkoittaa sisältöä, joka 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, (resitaali 27);
4. verkkokartat ja karttapalvelut, jos navigointikäyttöön tarkoitettujen karttojen olennainen tieto tarjotaan saavutettavassa digitaalisessa muodossa. Jos kartat on tarkoitettu navigointikäyttöön erotuksena maantieteellisestä kuvauksesta, voidaan tarvita saavutettavia tietoja auttamaan henkilöitä, jotka eivät voi käyttää asianmukaisesti visuaalisia tietoja tai monimutkaisia navigointitoimintoja, esimerkiksi sellaisten tilojen tai alueiden löytämiseksi, joissa tarjotaan palveluja. Tästä syystä olisi tarjottava saavutettavaa vaihtoehtoa, kuten postiosoitetta ja lähellä olevia joukkoliikenteen pysäkkejä, tai paikkojen tai alueiden nimiä, jotka ovat usein jo julkisen sektorin elimen saatavilla yksinkertaisessa ja useimpien käyttäjien kannalta luettavassa muodossa (resitaali 29);
5. kolmannen osapuolen sisältö, jota asianomainen julkisen sektorin elin ei rahoita eikä kehitä ja joka ei ole sen valvonnassa. Tällaista sisältöä ei lähtökohtaisesti pitäisi käyttää, jos se estää tai heikentää asianomaisella verkkosivulla tai asianomaisessa mobiilisovelluksessa tarjotun julkisen palvelun toiminnallisuutta. Jos julkisen sektorin elinten verkkosivustojen tai mobiilisovellusten sisällön tarkoituksena on pitää kuulemisia tai järjestää foorumeja keskustelua varten, kyseistä sisältöä ei voida katsoa kolmannen osapuolen sisällöksi ja sen olisi näin ollen oltava saavutettavissa, paitsi jos kyse on käyttäjien tuottamasta sisällöstä, joka ei ole asianomaisen julkisen sektorin elimen valvonnassa (resitaali 30);
6. kulttuuriperinnön kokoelmien teosten reproduktiot, joita ei voida tehdä täysin saavutettaviksi joko
7. siksi, että asianomaisen teoksen säilyttäminen tai reproduktion luotettavuus ei täytä saavutettavuusvaatimuksia (esim. poikkeamat); tai
8. siksi, että käytettävissä ei ole automatisoituja ja kustannustehokkaita ratkaisuja, joilla voitaisiin helposti poimia esiin käsikirjoitusten tai muiden kulttuuriperinnön kokoelmien teosten teksti ja muuntaa se sellaiseksi sisällöksi, joka täyttää saavutettavuusvaatimukset;
9. Tiettyjä verkkosivustojen tai mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimuksia olisi kuitenkin noudatettava kulttuuriperinnön kokoelmiin kuuluvien teosten reproduktioon liittyvän metadatan osalta (resitaali 31)
10. ekstranetien ja intranetien sisältö eli verkkosivustot, jotka ovat vain suljetun ryhmän käytettävissä eivätkä sellaisenaan avoimia yleisölle ja jotka on julkaistu ennen 23. päivä syyskuuta 2019, kunnes nämä sivustot uudistetaan perinpohjaisesti;
11. arkistoina pidettävien verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältö, eli kun niillä on vain sellaista sisältöä, jota ei tarvita aktiivisia hallinnollisia prosesseja varten ja jota ei päivitetä tai muokata 23. päivän syyskuuta 2019 jälkeen.

Jäsenvaltiot voivat jättää saavutettavuusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle koulujen tai päiväkotien verkkosivustot ja mobiilisovellukset lukuun ottamatta niiden sisältöä, joka liittyy olennaisiin hallinnollisiin tehtäviin verkossa. Jos tällaista olennaista sisältöä tarjotaan saavutettavalla tavalla toisen verkkosivuston kautta, sitä ei olisi tarpeen tehdä uudelleen saavutettavaksi asianomaisen laitoksen verkkosivustolla (resitaali 33).

Sääntelyn soveltamisalaa arvioitaessa on huomioitava, että direktiivi ei vaikuta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU ja erityisesti sen 42 artiklan soveltamiseen eikä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU ja erityisesti sen 60 artiklan soveltamiseen; niissä edellytetään, että kaikissa hankinnoissa, jotka on tarkoitettu luonnollisten henkilöiden käyttöön, olipa kyse kansalaisista tai hankintaviranomaisen henkilöstöstä, tekniset eritelmät on asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta laadittava siten, että otetaan huomioon esteettömyys vammaisille henkilöille tai kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu (resitaali 21).

Direktiiviä ei sovelleta valtiosta riippumattomiin voittoa tavoittelemattomiin järjestöihin, jotka tarjoavat palveluja, joita valtio tai alueelliset tai paikalliset viranomaiset eivät ole suoraan antaneet tehtäväksi, tai palveluja, jotka eivät erityisesti koske nimenomaan vammaisten henkilöiden tarpeita. Jotta tällaisille valtioista riippumattomille järjestöille ei luotaisi kohtuutonta rasitetta, tätä direktiiviä ei olisi sovellettava niihin (resitaali 25). Järjestöihin kuitenkin sovelletaan direktiiviä, jos ne tuottavat palveluja valtion tai muiden viranomaisten toimeksiannosta.

Direktiivin tarkoituksena ei ole rajoittaa julkisen sektorin elinten verkkosivustoilleen ja mobiilisovelluksiinsa saataville asettamaa sisältöä pelkästään saavutettavaan sisältöön. Kun ei-saavutettavaa sisältöä lisätään, julkisen sektorin elinten olisi, siinä määrin kuin se on kohtuudella mahdollista, lisättävä saavutettavat vaihtoehdot verkkosivustoilleen tai mobiilisovelluksiinsa (resitaali 28).

Saavutettavuusdirektiivillä ei olisi edellytettävä sitä, että jäsenvaltiot tekevät arkistoitujen verkkosivustojen tai mobiilisovellusten sisällön saavutettavaksi, jollei sitä enää päivitetä tai muokata ja jollei sitä tarvita hallinnollisten menettelyjen täyttämiseksi. Direktiivissä puhtaasti teknistä ylläpitoa ei katsota verkkosivuston tai mobiilisovelluksen päivitykseksi tai muokkaamiseksi (resitaali 32). Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi yleisölle saatavilla olevia menneisiin tapahtumiin tai teemoihin liittyviä sivustoja, joiden sisältöä ei päivitetä ja se ei ole olennaista hallinnollisen prosessin toteuttamisen tai yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta, ei tarvitsisi tehdä saavutettavaksi.

Direktiivin resitaalissa 34 kannustetaan jäsenvaltioita laajentamaan saavutettavuusdirektiivin soveltamista direktiivin soveltamisalaa laajemmaksi, kuten intranet- ja ekstranetverkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, jotka on suunniteltu rajalliselle määrälle henkilöitä työpaikalla tai oppilaitoksissa ja ovat siellä näiden henkilöiden käytössä, sekä ylläpitämään tai ottamaan käyttöön unionin lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, jotka ulottuvat verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Direktiivissä jäsenvaltioita kannustetaan laajentamaan soveltamista yksityisiin elimiin, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai yleisölle tarjottavia tiloja ja palveluja, mukaan lukien sellaisilla aloilla kuin terveydenhuolto, lastenhoito, sosiaalinen osallisuus ja sosiaaliturva sekä liikenne ja sähkö, kaasu, lämmitys, vesi, sähköinen viestintä ja postipalvelut, kiinnittäen erityistä huomiota direktiivin 2014/25/EU 8–13 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin.

## Saavutettavuusvaatimukset

Saavutettavuusdirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet parantaakseen verkkosivustojensa ja mobiilisovellustensa saavutettavuutta tekemällä niistä havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja.

Saavutettavuusvaatimuksia toteutettaessa on huomioitava toisaalta sivustojen erilaisten käyttäjäryhmien mahdolliset fysiologiset ja kognitiiviset rajoitteet, mutta myös käyttäjäryhmien käyttämät erilaiset teknologiat, joiden avulla verkkosivustoja käytetään. Saavutettavuuden näkökulmasta huomioitavia erityisryhmiä ovat muun muassa näkövammaiset, näköongelmaiset, kuulovammaiset, huonokuuloiset ja motorisista tai kognitiivisista vaikeuksista kärsivät käyttäjät, eri kieliryhmät sekä ikääntyneet.

Direktiivin resitaalin 37 mukaan saavutettavuuden neljä periaatetta ovat:

* havaittavuus, joka tarkoittaa, että tiedot ja käyttöliittymän osat on esitettävä käyttäjille tavoilla, jotka he voivat havaita;
* hallittavuus, joka tarkoittaa, että käyttöliittymän osien ja navigoinnin on oltava hallittavia;
* ymmärrettävyys, joka tarkoittaa, että tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käsitettäviä; ja
* toimintavarmuus, joka tarkoittaa, että sisällön on oltava riittävän toimintavarma, jotta hyvin erilaiset asiakassovellukset, mukaan lukien avustavat teknologiat, voivat tulkita sitä luotettavasti.

Saavutettavuusdirektiivi tavoittelee erityisesti julkisen sektorin verkkosivustojen sisällöllistä saavutettavuutta, jolloin merkittäväksi nousee myös ymmärrettävyyden saavutettavuusperiaate. Kansallisesti merkittävänä näkökulmana on kansalaisten yhdenvertainen tiedonsaantioikeuden toteutuminen.

Saavutettavuusdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältö, joka noudattaa komission asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaisemia yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osien viitetietoja, on katsottava olevan 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Jos yhdenmukaistettujen standardien viitetietoja ei ole julkaistu, mobiilisovellusten sisällön, joka on teknisten eritelmien tai niiden osien mukainen, on katsottava olevan kyseisten teknisten eritelmien tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Saavutettavuusvaatimuksien soveltamisen laajuus riippuu siitä, minkälainen verkkosivusto ja mobiilisovellus kulloinkin on kysymyksessä.

Komissio antaa täytäntöönpanosäädökset, joissa vahvistetaan 6 artiklassa tarkoitetut tekniset eritelmät. Jos artiklassa tarkoitettujen yhdenmukaistettujen standardien viitetietoja ei ole julkaistu, eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) tai sen osien asiaa koskevat vaatimukset täyttävän verkkosivustojen sisällön on katsottava olevan kyseisten vaatimusten tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Jos yhdenmukaistettujen standardien viitetietoja ei ole julkaistu ja jos tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja teknisiä eritelmiä ei ole olemassa, eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) tai sen osien asiaa koskevat vaatimukset täyttävän mobiilisovellusten sisällön on katsottava olevan kyseisten vaatimusten tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen.

Resitaalin 37 mukaan saavutettavuuden periaatteet ovat ilmaistavissa testattavina onnistumiskriteereinä, kuten eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 ”Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset” (2015-04) (eurooppalainen standardi EN 301 549 V1.1.2 (2015-04)) perustana olevina kriteereinä, joita tarkastellaan yhdenmukaistettujen standardien ja yhteisen metodologian kautta sen testaamiseksi, onko verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältö näiden periaatteiden mukaista. Tämä eurooppalainen standardi hyväksyttiin komission eurooppalaisille standardointiorganisaatioille antaman toimeksiannon M/376 tuloksena. Kunnes yhdenmukaistettujen standardien viitetiedot tai osa niistä on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) asiaa koskevat lausekkeet olisi katsottava vähimmäiskeinoiksi näiden periaatteiden toteuttamiseen.

Direktiivin resitaalin 38 mukaan jos saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia ei sovelleta, neuvoston direktiivin 2000/78/EY[(8)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2102&from=EN#ntr8-L_2016327FI.01000101-E0008), YK:n yleissopimuksen ja muun asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ”kohtuullisten mukautusten” vaatimuksia sovelletaan edelleen, ja tarvittaessa niitä olisi noudatettava erityisesti työpaikoilla ja oppilaitoksissa. Tältä osin direktiivi viittaa kansalliseen yhdenvertaisuuslakiin, jonka 15 §:ssä on säädetty kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Resitaalin 43 mukaan saavutettavuusvaatimuksia koskevissa teknisissä eritelmissä ja standardeissa olisi lisäksi otettava huomioon mobiililaitteiden konseptiin ja tekniikkaan liittyvät erityispiirteet.

Resitaalin 45 mukaan mobiilisovelluksia on saatavilla monenlaisista lähteistä, mukaan lukien yksityiset sovelluskaupat. Kolmannen osapuolen lähteestä ladattavien julkisen sektorin elinten mobiilisovellusten saavutettavuudesta olisi annettava tietoja samalla, kun mobiilisovelluksen käyttäjille esitetään sen kuvaus ennen kuin he lataavat sovelluksen. Tämä ei edellytä suuria alustan tarjoajia muuttamaan sovelluksiin liittyviä jakelumekanismejaan vaan sen sijaan tällä kohdistetaan julkisen sektorin elimeen vaatimus asettaa saavutettavuusseloste saataville nykyistä tai tulevaa teknologiaa käyttäen.

## Kohtuuton rasite

Direktiviin artiklassa 5 todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava julkisen sektorin elinten toteuttavan säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia siinä määrin, etteivät ne aiheuta kohtuutonta rasitetta julkisen sektorin elimille. Kohtuutonta rasitetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon asian kannalta merkitykselliset olosuhteet, mukaan lukien asianomaisen julkisen sektorin elimen koko, resurssit ja luonne sekä 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.

Kohtuutonta rasitetta arvioitaessa julkisen sektorin elimen on tehtävä alustava arvio siitä, missä määrin 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattaminen aiheuttaa kohtuutonta rasitetta. Kohtuuton rasite ja sen perustelut on selitettävä 7 artiklassa tarkoitetussa saavutettavuusselosteessa ja siinä on kuvattava mitä saavutettavuusvaatimusten osia ei voitu noudattaa, ja tarvittaessa annettava saavutettavia vaihtoehtoja.

## Lisätoimenpiteet

Saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet antavat ja saattavat säännöllisesti ajan tasalle yksityiskohtaisen, ymmärrettävän ja selkeän saavutettavuusselosteen siitä, ovatko niiden verkkosivustot ja mobiilisovellukset saavutettavuusdirektiivin mukaisia. Verkkosivustoja koskeva saavutettavuusseloste annetaan saavutettavassa muodossa käyttäen komission täytäntöönpanoasetuksessa vahvistettua saavutettavuusselosteen mallia. Mobiilisovelluksia koskeva saavutettavuusseloste on asetettava saataville asianomaisen mobiilisovelluksen kehittäneen julkisen sektorin elimen verkkosivustolla tai muun tiedon yhteydessä, joka on saatavilla sovellusta ladattaessa.

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan selosteen on sisällettävä:

1. selvitys siitä, mitkä sisällön osat eivät ole saavutettavia, ja syyt siihen sekä tarvittaessa tarjolla olevat saavutettavat vaihtoehdot;
2. palautemekanismin kuvaus ja linkki siihen, jotta kuka tahansa voi ilmoittaa asianomaiselle julkisen sektorin elimelle, että sen verkkosivusto tai mobiilisovellus ei täytä 4 artiklassa säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia, ja pyytää 1 artiklan 4 kohdan ja 5 artiklan nojalla pois jätettyjä tietoja; ja
3. linkki 9 artiklassa säädettyyn täytäntöönpanomenettelyyn, johon voidaan turvautua siinä tapauksessa, että ilmoitukseen tai pyyntöön saadaan epätyydyttävä vastaus.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet antavat asianmukaisen vastauksen ilmoitukseen tai pyyntöön kohtuullisessa ajassa.

Lisäksi jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten soveltamista muihin kuin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin ja erityisesti verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, jotka kuuluvat voimassa olevien saavutettavuutta koskevien kansallisten lakien soveltamisalaan.

Jäsenvaltioiden on edistettävä ja helpotettava asiaankuuluville sidosryhmille ja julkisen sektorin elinten henkilöstölle suunnattavia koulutusohjelmia, jotka liittyvät verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen ja jotka on suunniteltu mainittujen sidosryhmien kouluttamiseksi luomaan, hallinnoimaan ja päivittämään verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavaa sisältöä.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tiedottaakseen säädetyistä saavutettavuusvaatimuksista, niiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten käyttäjille ja omistajille tuomista hyödyistä sekä mahdollisuudesta antaa palautetta, jos tämän direktiivin vaatimuksia ei ole noudatettu.

## Valvonta ja raportointi

Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklassa on säädetty direktiivin mukaisten saavutettuvuusvaatimusten valvonnasta ja raportoinnista. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on valvottava säännöllisesti tämän artiklan 2 kohdassa säädetyn valvontamenetelmän pohjalta, että julkisen sektorin elinten verkkosivustot ja mobiilisovellukset noudattavat 4 artiklassa säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan komissio antaa täytäntöönpanosäädökset, joissa vahvistetaan menetelmä sen valvomiseksi, ovatko verkkosivustot ja mobiilisovellukset 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukaisia. Tämän menetelmän on oltava avoin, siirtokelpoinen, vertailukelpoinen, toistettavissa oleva ja helppokäyttöinen. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio antaa ensimmäisen tällaisen täytäntöönpanosäädöksen viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2018.

Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa on kuvattu niitä reunaehtoja, joihin valvontamenetelmän on pohjauduttava. Valvontamenetelmässä voidaan ottaa huomioon asiantuntijoiden tekemä analyysi, ja siihen on sisällyttävä seuraavaa:

1. valvonta säännöllisin väliajoin sekä näytteet valvonnan kohteina olevista verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista;
2. verkkosivuston tasolla näytteet verkkosivuista ja noiden sivujen sisällöstä;
3. mobiilisovelluksen tasolla testattava sisältö, ottaen huomioon sovelluksen ensimmäinen julkistamisajankohta ja myöhemmät toiminnalliset päivitykset;
4. kuvaus siitä, miten 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattaminen tai noudattamatta jättäminen näytetään riittävällä tavalla toteen, viittaamalla tarpeen mukaan yhdenmukaistetun standardin asiaankuuluviin kuvauksiin tai, jos sellaista ei ole, 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen teknisten eritelmien tai 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun eurooppalaisen standardin asiaankuuluviin kuvauksiin;
5. jos havaitaan puutteita, mekanismi datan ja tietojen toimittamiseksi 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattamisesta sellaisessa muodossa, jota julkisen sektorin elimet voivat käyttää näiden puutteiden korjaamiseksi; ja
6. asianmukaiset järjestelyt, tarvittaessa myös esimerkkejä ja ohjeita automaattisia, manuaalisia ja käytettävyystestejä varten sekä näytteiden ottamista varten, tavalla, joka vastaa valvonnan ja raportoinnin määräaikoja.

Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle valvonnan tuloksia koskeva raportti, joka sisältää myös mittaustiedot, viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2021 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi. Raportti on laadittava tämän artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen raportointijärjestelyjen perusteella. Raportissa on annettava myös tiedot 9 artiklassa säädetyn täytäntöönpanomenettelyn käytöstä.

Ensimmäisessä raportissa on oltava:

1. kuvaus jäsenvaltioiden perustamista mekanismeista verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen liittyvää sidosryhmien kuulemista varten;
2. menettelyt verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevan politiikan kehityksestä tiedottamiseksi;
3. 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskevien sääntöjen täytäntöönpanosta saadut kokemukset ja havainnot; ja
4. tiedot koulutus- ja tiedotustoiminnasta.

Kaikkien raporttien sisältö, jossa ei tarvitse luetella tarkastettuja verkkosivustoja, mobiilisovelluksia tai julkisia elimiä, on julkistettava saavutettavassa muodossa. Komissio antaa täytäntöönpanosäädökset, joissa vahvistetaan järjestelyt, jotka koskevat jäsenvaltioiden raportointia komissiolle. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio antaa ensimmäisen tällaisen täytäntöönpanosäädöksen viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2018. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle viimeistään 23 päivänä syyskuuta 2018, mikä elin on nimetty huolehtimaan valvonta- ja raportointitehtävistä.

## Oikeussuojakeinot

Saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on asianmukainen ja tehokas täytäntöönpanomenettely, jolla taataan saavutettavuusdirektiivin noudattaminen 4 ja 5 artiklassa sekä 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten osalta. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että on olemassa täytäntöönpanomenettely, joka mahdollistaa yhteydenoton oikeussuojaviranomaiseen (ombudsman).

Oikeussuojamekanismin tarkoituksena on varmistaa, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti saadut ilmoitukset tai pyynnöt käsitellään tehokkaasti ja jotta 5 artiklassa tarkoitettua kohtuuttoman taakan arviointia voidaan tarkistaa. Direktiivin resitaalin 53 mukaan olisi säädettävä oikeudesta turvautua asianmukaiseen ja tehokkaaseen menettelyyn saavutettavuusdirektiivin noudattamisen varmistamiseksi, jotta vältettäisiin järjestelmällinen turvautuminen tuomioistuinmenettelyihin.

Tämä ei vaikuta perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrättyyn oikeuteen, joka koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja. Menettely olisi ymmärrettävä niin, että se sisältää oikeuden tehdä valitus mille tahansa olemassa olevalle kansalliselle viranomaiselle, jolla on toimivalta antaa ratkaisu näissä valitusasioissa.

## Täytäntöönpanoaikataulu

Direktiiviin sisältyy määräaikoja, jotka koskevat direktiivin kansallista täytäntöönpanoa:

* Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 23.9.2018 ensisijaisesti ja käytännössä laintasoisin säännöksin;
* Suomen on ilmoitettava komissiolle viimeistään 23.9.2018, mikä viranomainen on nimetty huolehtimaan valvonta- ja raportointitehtävistä;
* Suomen on ilmoitettava komissiolle viimeistään 23.9.2018 viranomainen, joka on vastuussa saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanosta;

Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevia säännöksiä on noudatettava seuraavasti:

* verkkosivustoissa, jotka on julkaistu 23.9.2018 jälkeen saavutettavuusvaatimuksia ja muita säännösten vaatimuksia sovelletaan 23.9.2019 lukien;
* verkkosivustoissa, jotka on julkaistu ennen 23.9.2018 saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan 23.9.2020 lukien;
* julkisen sektorin elinten mobiilisovellusten osalta 23.6.2021 lukien;
* Ennen 23.9.2019 julkaistujen intra- ja ekstranet-palveluiden sisältöön saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan vasta, kun palvelu on uudistettu esimerkiksi julkaisualustan uusimisen yhteydessä. Soveltamisalaan ei kuulu intranet- ja ekstranetverkkosivustot ja mobiilisovellukset, jotka on suunniteltu rajalliselle määrälle henkilöitä työpaikalla tai oppilaitoksissa.

Täytäntöönpanoon vaikuttavat myös ne määräajat, jotka koskevat saavutettavuusdirektiiviin liittyvää komission antamaa täytäntöönpanoasetusta. Näiden määräajat ovat seuraavat:

* Saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta määrittävät säännökset viimeistään 23.12.2018;
* Saavutettavuusselosteen mallia koskevat säännökset viimeistään 23.12.2018;
* Saavutettavuusvaatimusten mukaisuuden valvontamenetelmää koskevat säännökset 23.12.2018.

Täytäntöönpanoon vaikuttaa myös valvontaa koskeva raportointivelvollisuus. Suomen on toimitettava komissiolle valvonnan tuloksia koskeva raportti, joka sisältää myös mittaustiedot, viimeistään 23.12.2021 mennessä ja sen jälkeen joka kolmas vuosi.

# Saavutettavuusdirektiivin suhde kansalliseen lainsäädäntöön ja kansalliset sääntelyvaihtoehdot

## YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (27/2016, CRPD)

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (27/2016, CRPD) ja sen valinnainen lisäpöytäkirja tuli Suomessa voimaan 10.6.2016. Suomi on valtiona sopimuksen sopimuspuoli ja siten osaltaan velvollinen toteuttamaan ja täyttämään sopimuksessa sopimuspuolille asetetut velvoitteet. Sopimuksen 4 artikla sisältää yleisiä velvoitteita, joiden mukaan sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Tätä varten sopimuspuolet muun muassa sitoutuvat toteuttamaan erilaisia toimia.

Sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta.

Sopimuksen 9 artiklassa säädetään esteettömyydestä ja saavutettavuudesta:

1. Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, 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.

Lisäksi sopimuksessa todetaan, että sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla:

a) kehitetään ja saatetaan voimaan yleisölle avoimien tai tarjottavien tilojen ja palvelujen saavutettavuutta koskevia vähimmäisstandardeja ja -ohjeita ja valvotaan niiden täytäntöönpanoa;

b) varmistetaan, että yksityiset tahot, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai tarjottavia tiloja ja palveluja, ottavat huomioon kaikki esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijät vammaisten henkilöiden kannalta;

c) annetaan sidosryhmille koulutusta vammaisten henkilöiden kohtaamista esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksistä;

d) tuotetaan yleisölle avoimien rakennusten ja muiden tilojen opastetekstit pistekirjoituksella sekä helposti luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa;

f) edistetään muita asianmukaisia vammaisten henkilöiden avustamisen ja tukemisen muotoja tarkoituksena varmistaa heille tiedon saavutettavuus;

g) edistetään uusien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien, myös internetin, saavutettavuutta vammaisille henkilöille;

h) edistetään saavutettavien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien suunnittelua, kehittämistä, tuotantoa ja jakelua varhaisessa vaiheessa siten, että näistä teknologioista ja järjestelmistä tulee saavutettavia mahdollisimman alhaisin kustannuksin.

## Hallintolaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Hallintolakia (434/2003) sovelletaan lain 2 §:n mukaan valtion viranomaisiin, kunnallisiin viranomaisiin ja itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin sekä eduskunnan virastoihin ja tasavallan presidentin kansliaan (viranomaiset). Hallintolakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin sekä yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Säädettäessä hallintolaissa viranomaisen velvollisuuksista, koskevat velvollisuudet myös muita hallintolain soveltamisalaan kuuluvia organisaatioita. Hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon.

Hallintolain soveltamisala on eräiltä osin laajempi kuin saavutettavuusdirektiivin, koska hallintolakia sovelletaan myös sellaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin organisaatioihin, jotka eivät ole direktiivissä tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia. Tällaisia organisaatioita ovat muun muassa työ- ja tapaturmavakuutusyhtiöt, jotka hoitavat lakisääteisiä vakuutusasioita.

Saavutettavuusdirektiivissä säädetyt vaatimukset julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta liittyvät kiinteästi hallintolain 7.1 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseen verkkosivustoissa. Viranomaisten ja muiden hallintolain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden verkkosivut ovat osa niiden tehtäviin kuuluvien palveluiden toteuttamista. Palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita.

Säännöksen perusteluiden mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta.

Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. *Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin*. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.[[1]](#footnote-1) Hallintolaissa on huomioitu yleisesti viranomaisten palveluiden toteuttamiseen liittyvänä vaatimuksensa saavutettavuus palveluperiaatteen soveltamisen kautta. Asiointipalveluiden toteuttamisessa on huomioitava perusoikeuksien toteutuminen, jota on laillisuusvalvonnassa eri yhteyksissä korostettu ainakin yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon sekä kielellisten oikeuksien kannalta katsottuna. Yhdenvertaisuus ei siis tarkoita sitä, että kaikille tarjotaan samaa palvelua, vaan kaikille tarjotaan mahdollisuudet saada samanlaista palvelua erilaisin keinoin.

Saavutettavuudella on kiinnekohtansa myös hallintolain 9.1 §:ssä säädettyyn vaatimukseen siitä, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (*ymmärrettävyyden saavutettavuusperiaate*). Viranomaisten verkkosivustoilla olevat tiedot on oltava selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta hallinnon asiakkaat, erityisryhmät mukaan lukien, saavat käsityksen siitä, miten viranomaisessa asioidaan, miten asia voidaan saattaa vireille viranomaisessa ja millä tavalla asiakas voi saada hallintolain 8 §:ssä säädettyä neuvontaa. Sisällön ymmärrettävyyden vaatimus on lainsäädännössä yleinen vaatimus. Käytännössä ymmärrettävyyden saavutettavuusperiaatteen toteutumisen arviointi on kuitenkin tapauskohtaista.

Lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, asiointilaki) sovelletaan lain 2 §:n mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan lisäksi hallintoasioiden muutoksenhakua myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimessä.

Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä tai kun oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuimen asiakirjan vastaanottamaan määräämälle henkilölle. Laissa tarkoitettuja muita kuin julkisyhteisöjä ovat muun muassa lakisääteisiä eläke- ja tapaturmavakuutuksia hoitavat yhtiöt sekä muut julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot. Asiointilain soveltamisalaa on määritelty asialähtöisesti eli toisin kuin hallintolaissa, jossa soveltamisala on määritelty organisaatiolähtöisesti.

Asiointilaki koskee sähköisten asiointipalveluiden tarjoamista ja sähköistä asiointia, joten saavutettavuusdirektiivin soveltamisala on laajempi. Sähköiset asiointipalvelut ovat osajoukko direktiivissä tarkoitettuja verkkosivustoja.

Asiointilaissa ei ole säädetty viranomaisille tai muille soveltamisalaan kuuluville organisaatioille ehdotonta velvollisuutta tarjota sähköisiä asiointipalveluita, vaan asiointilain 5.1 §:n mukaan asiointipalveluiden tarjoaminen riippuu teknisistä, taloudellisista ja muista valmiuksista. Eduskunnan oikeusasiamies on eräässä vanhassa ratkaisussaan todennut, ettei asiointimahdollisuuden tarjoaminen ole viranomaisen ehdoton velvollisuus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan, vaikka kantelija olisi saanut tällä tavoin asiansa hoidettua ilman avustajaa.[[2]](#footnote-2)

Kuitenkin silloin, kun viranomainen tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, on viranomaisen tarjottava *kaikille* mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Säännöksessä määritelty asiakaskohderyhmä on suunnattu kaikille, joten sähköisiä asiointipalveluita tarjottaessa on otettava huomioon laajasti asiointipalveluiden käyttäjien erilaiset tarpeet, joskin säännöksen sanamuoto suhteuttaa tämän teknisiin, taloudellisiin ja muihin mahdollisuuksiin. Joka tapauksessa sähköisten asiointipalveluiden tarjoamisen suunnittelussa ja tuotannossa on huomioitava hallintolaissa säädetystä palveluperiaatteesta johtuvat velvollisuudet erilaisten asiakasryhmien huomioon ottamisesta.

Asiointilain 5.3 §:ssä on säädetty suosituksenomaisesti siitä, että viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Säännös tarkoittaa erityisryhmien ja saavutettavuudenkin näkökulmasta sitä, että asiointipalveluiden suunnittelussa on pyrittävä siihen, että asiointipalvelut olisivat teknisestä mahdollisimman yhteensopivia myös erityisryhmien käyttämien laitteistojen ja ohjelmistojen kanssa (*toimintavarmuuden saavutettavuusperiaate*). Säännös ei ole kuitenkaan ehdottomasti velvoittava, koska sanamuodon mukaan viranomaisen ”on pyrittävä” yhteensopivuuteen ja helppokäyttöisyyteen palveluissaan.

Asiointilain 6 §:n otsikossa on viitattu saavutettavuuteen ”Viranomaisen saavutettavuuden turvaaminen”. Säännös koskee viranomaisen huolehtimisvelvollisuutta siitä, että sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Säännös ei siten koske saavutettavuusdirektiivissä tarkoitettua saavutettavuutta, vaan kysymys on palveluiden saatavuudesta. Kansallisessa sääntelyssä tuleekin varmistaa myös termien yhdenmukaisuus.

## Tietohallintolaki

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettua lain (634/2011, tietohallintolaki) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan:

* valtion virastoihin ja laitoksiin sekä valtion liikelaitoksiin;
* tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä;
* kunnallisiin viranomaisiin niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä;
* julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin ja säätiöihin näiden käyttäessä julkista valtaa.

Tietohallintolain soveltamisalan ulkopuolelle ovat:

* tasavallan presidentin kanslia;
* eduskunta ja sen virastot;
* Ahvenanmaan maakunnassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnalliset viranomaiset;
* Suomen Pankkiin;
* yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetut yliopistot;
* Suomen evankelis-luterilaiseen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkko;
* työeläkkeitä, lakisääteisiä vahinkovakuutuksia tai työttömyysetuuksien rahoitusta toimeenpanevat yhtiöt ja yhteisöt;
* Kansaneläkelaitos pääosin.

Tietohallintolain soveltamisala on organisatorisesti olennaisesti suppeampi kuin hallintolain ja asiointilain soveltamisalat. Niin ikään saavutettavuusdirektiivin suhteen soveltamisala on olennaisesti kapeampi, koska suoraan lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty viranomaisia ja julkisoikeudellisia laitoksia, jotka kuuluvat selvästi saavutettavuusdirektiivin organisatoriseen soveltamisalaan. Tietohallintolaissa ei ole säädetty viranomaisten verkkosivustojen tietosisältöihin liittyvistä asioista suoraan eikä välillisesti.

## Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sovelletaan lain 2 §:n mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Lakia ei kuitenkaan sovelleta yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen. Yhdenvertaisuuslain 4.1 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan kyseisessä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan. Yhdenvertaisuuslain viranomaisen käsite ja siihen liittyvä muu organisatorinen soveltamisala vastaa hallinnon yleislaeissa säädettyä.

Yhdenvertaisuuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa saattamalla eri perusteilla ja eri elämänalueilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Verkkosivustojen saavutettavuusdirektiivillä pyritään lisäämään yhdenvertaisuutta parantamalla verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, parissa. Direktiivin 1 artiklan perusteella saavutettavuusdirektiivin varsinaisena tavoitteena on sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen.

Yhdenvertaisuuslain 5.1 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Yhdenvertaisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ei koske evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa eikä julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

## Suomen julkinen hallinto

Suomessa julkinen hallinto koostuu valtionhallinnosta, kunnallishallinnosta ja välillisestä julkisesta hallinnosta sekä tulevaisuudessa maakuntahallinnosta. Julkinen hallinto koostuu viranomaisista, jotka yleisesti ymmärretään toimielimiksi, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja niiden toteuttamiseen liittyvä toimivalta. Kysymys on julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä. Välilliseen julkiseen hallintoon puolestaan kuuluvat itsenäiset oikeushenkilöt, jotka eivät kuulu valtion tai kuntien budjettitalouden piiriin ja jotka käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkisia tehtäviä. Välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvat:

* itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset: muun muassa Kansaneläkelaitos, Kunnallinen työmarkkinalaitos, KEVA, Kuntien takauskeskus, Eläketurvakeskus, Työttömyysvakuutusrahasto, Suomen riistakeskus, Suomen metsäkeskus, Työterveyslaitos, Suomen pankki sekä julkisoikeudellisiksi laitoksiksi organisoidut yliopistot;
* julkisoikeudelliset yhdistykset, kuten ylioppilaskunnat, metsänhoitoyhdistykset, kauppakamarit ja Suomen asianajajaliitto;
* muut julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, kuten säätiöyliopistot, Yleisradio ja Sitra.

Välillisen julkisen hallinnon toimijoista julkisoikeudelliset yhdistykset eivät ole saavutettavuusdirektiivissä tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia.

Julkisen hallinnon toimintaan liittyvät myös yksityiset toimijat, jotka hoitavat julkisia tehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslaissa julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien täytäntöönpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Julkisia hallintotehtäviä on monenlaisia ja niitä hoitavat erilaiset yksityisoikeudelliset organisaatiot. Julkisia hallintotehtäviä, joiden antamisesta on säädetty yksityisoikeudellisen yhteisön hoidettavaksi, ovat muun muassa

* erilaiset tarkastuslaitostehtävät,
* lakisääteisten vakuutusasioiden hoitaminen (vakuutusyhtiöt),
* postilähetysten toimittaminen (asiamiespostit),
* passien toimittaminen (Matkahuolto ja sen toimipisteet),
* viranomaisten neuvontapalvelut,
* lakisääteiset oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut,
* jätehuoltotehtävien hoitaminen,
* nuohouspalvelut,
* lakisääteisten varhaiskasvatuspalveluiden tuottaminen,
* lakisääteisten perusterveydenhoidon ja erikoissairaanhoidon palveluiden tuottaminen,
* viisumihakemusten ja oleskelulupahakemusten vastaanottoon ja tietojen välittämiseen liittyvät tehtävät,
* eräät tietopalvelut,
* ilmailualan eräät tehtävät,
* ajoneuvon rekisteröintiin liittyvät tehtävät,
* ajoneuvon katsastus,
* henkilösertifiointitehtävät,
* pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät sekä
* turvallisuusverkkopalveluiden tuottaminen.

Kysymys on siten tehtävistä, jotka ovat viranomaisten tehtäviin rinnastuvia tehtäviä tai viranomaisten tehtäviä avustavia tehtäviä. Tästä syystä näiden tehtävien hoitaminen on katsottava osaksi julkisen hallinnon toimintaa.

Julkista hallintotehtävää laajempi käsite on julkisen tehtävän käsite.[[3]](#footnote-3) Julkisia tehtäviä hoitavat muun muassa Yleisradio Oy ja Suomen Posti Oyj, vaikka kaikki niiden palvelut eivät kuulu julkisen tehtävän alaan. Julkisen tehtävän käsite on merkityksellinen lähinnä määriteltäessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontatehtävän toimivaltaa. Perustuslain 109.1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja *muutkin julkista tehtävää* hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu julkista tehtävää hoitaviin toimijoihin. Vastaavasti on säädetty oikeuskanslerin valvontatehtävästä perustuslain 108.1 §:ssä.

### Julkisen sektorin elin

Saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan *julkisen sektorin elimellä* tarkoitetaan julkisista hankinnoista annetun direktiivin 2014/24/EU (jäljempänä hankintadirektiivi) 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa määriteltyjä valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä, jos nuo yhteenliittymät on nimenomaisesti perustettu yleisen edun mukaisiin tarpeisiin vastaamiseksi, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta.

Saavutettavuusdirektiivissä oleva viittaus hankintadirektiiviin on epätäsmällinen. Hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa on määritelty, mitä julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan hankintadirektiivissä. Puolestaan hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa on määritelty hankintaviranomaiset, joilla tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Ilmeisesti saavutettavuusdirektiivissä tarkoitetaan julkisen sektorin elimellä hankintadirektiivissä tarkoitettuja hankintaviranomaisia.

Muilta osin julkisen sektorin elimen määritelmään on sekoitettu elementtejä sekä hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan hankintaviranomaisen käsitteestä (*valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä*) että hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä (*yleisen edun mukaisiin tarpeisiin vastaamiseksi, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta*).

Käytännössä saavutettavuusdirektiivi näyttäisi tarkoittavan kansallisessa lainsäädännössä hankintalaissa säädettyjä hankintayksiköitä pois lukien hankintayksiköt, joihin sovelletaan hankintalakia vain silloin, kun hankintalaissa tarkoitettu viranomainen tai siihen rinnastettava muu toimija taikka julkisoikeudellinen laitos rahoittaa yksittäistä hankintaa yli puolet hankinnan arvosta. Siten saavutettavuusdirektiivi ei tule sovellettavaksi niihin toimijoihin, jotka saavat esimerkiksi valtionavustuksia erilaisiin hankintoihin yli puolet hankinnan arvosta. Sen sijaan yleisavusta yli puolet toiminnan rahoituksesta saavat organisaatiot voivat olla hankintalaissa ja hankintadirektiivissä tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia, jos muiltakin osin edellytykset täyttyvät. Tämä edellyttää kattavaa tapauskohtaista arviointia suhteessa hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan kriteereihin.

Valtionavustuspäätöksiin voidaan kuitenkin sisällyttää valtionavustuslain (688/2001) 11.3 §:ssä tarkoitettuihin ehtoihin vaatimus siitä, että valtionavustuksella rahoitettavassa verkkosivuston toteutuksessa on noudatettava saavutettavuusdirektiivistä tai kansallisesta lainsäädännöstä johtuvia saavutettavuusvaatimuksia. Valtionavustuksia on myönnetty suhteellisen paljon kolmannelle sektorille erilaisten verkkopalveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon. Tästä syystä valtionapuviranomaisten on syytä kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuspäätökseen sisällytettävissä ehdoissa edellytetään noudatettavaksi säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia.

Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osassa kannustetaan jäsenvaltioita laajentamaan direktiivin soveltamisalaa yksityisiin toimijoihin, jotka toimivat muun muassa terveydenhuollon, lastenhoidon, sosiaalisen osallisuuden (syrjäytymisen ehkäisy/köyhyyden torjunta), sosiaaliturvan, liikenteen, sähkö-, kaasu-, lämmitys- ja vesipalveluiden sekä sähköisen viestinnän ja postipalveluiden aloilla (resitaali 34). Lisäksi direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten soveltamista muihin kuin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin ja erityisesti verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, jotka kuuluvat voimassa olevien saavutettavuutta koskevien kansallisten lakien soveltamisalaan. Jäsenmaita pyydetään myös raportoimaan toimenpiteistä, joilla direktiivin soveltamista on laajennettu varsinaisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Saavutettavuusdirektiivissä viitataan erikseen soveltamisalan laajentamismahdollisuudesta erityisalojen hankintadirektiivin 2014/25/EU 8-13 artikloissa säädettyihin palveluihin, joita ovat kaasu-, lämpö-, sähkö- ja vesipalvelut, kuljetuspalvelut, satamat ja lentoasemat sekä postipalvelut. Koska saavutettavuusdirektiiviä sovelletaan suoraan erityishankintalaissa tarkoitettuihin hankintaviranomaisiin mukaan, lukien julkisoikeudelliset laitokset, jotka tuottavat edellä mainittuja palveluita, voidaan kansallisesti lähinnä päättää siitä, sovelletaanko saavutettavuusdirektiiviä julkisiin yrityksiin, jotka tuottavat edellä mainittuja erityishankintalaissa tai saavutettavuusdirektiivissä lueteltuja palveluita.

Julkisella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, jossa hankintaviranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella. Käytännössä soveltamisala laajenisi valtion ja kuntien enemmistöomisteisiin yhtiöihin, jotka eivät muuten kuulu julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen alaan.

## Sääntelyvaihtoehtojen vertailu ja suhde hallitusohjelmaan

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan toimintatavat uudistaen rakennetaan julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi, jotta julkisen talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka onnistuu. Kehittämisessä priorisoidaan palvelut, joissa tuottavuushyöty on suurin. Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema. Hallitusohjelman mukaan osana digitalisaation edistämistä autetaan niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita.

Hallitusohjelmassa todetaan myös, että säädöspolitiikan ohjausta selkeytetään, tavoitteena sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen. Tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä.

### Hallintolaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Arvioitaessa voimassa olevia säädöksiä, työryhmä toteaa, että hallintolain organisatorinen soveltamisala on liian suppea suhteessa saavutettavuusdirektiivin asettamiin soveltamisalan minimivaatimuksiin nähden. Toisaalta saavutettavuusvaatimukset ovat kiinteässä sidoksessa hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseen julkisen sektorin verkkopalveluissa. Saavutettavuusdirektiivin vaatimukset voitaisiin sisällyttää osaksi hallintolakia vain soveltamisalaa laajentamalla sekä lisäämällä lakiin uusi luku, jossa käsiteltäisiin verkkosivustojen tai laajemmin julkisten verkkopalveluiden tarjoamista koskevia vaatimuksia. Hallintolaki hallintomenettelyn yleislakina ei kuitenkaan ole oikea väline julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten vaatimusten sääntelylle. *Työryhmän arvion mukaan tällainen hallintolain uudistaminen ei ole annetussa aikataulussa mahdollista.*

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisalaa ei määritellä organisaatiolähtöisesti, vaan asialähtöisesti. Asiointilaki tarjoaa sinällään luontevan säädöspohjan saavutettavuusdirektiivin kansalliselle implementoinnille, mutta sen soveltamisala sekä sääntelykohteena oleva sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa ovat liian suppeita suhteessa saavutettavuusdirektiivin sääntelykohteeseen ja soveltamisalaan. Direktiivin implementointi osaksi asiointilakia tarkoittaisi lain kokonaisuudistusta. Työryhmän nykyisellä toimeksiannolla ja aikataululla ei pidetä mahdollisena avata asiointilakia laajempaa uudistusta varten. Kuitenkin asiointilaissa olevat muut kuin asiankäsittelyä koskevat menettelysäännökset voisivat sopia osaksi saavutettavuussääntelyä. *Työryhmä esittää, että osa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetunlain säännöksistä siirrettäisiin ja uudistettaisiin osaksi uutta saavutettavuussääntelyä.*

### Tietohallintolaki

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain soveltamisala on suppea ja koskee lähinnä valtion viranomaisia sekä osaksi kunnallisia viranomaisia sekä joiltakin osin julkisia hallintotehtäviä hoitavia. Lain soveltamisala on kuitenkin niin suppea, ettei työryhmä pidä mahdollisena sisällyttää tietohallintolakiin saavutettavuussäännöksiä. Lisäksi tietohallintolain kumoamista harkitaan osana tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamista. *Työryhmä ei pidä mahdollisena ryhtyä valmistelemaan saavutettavuussääntelyn sisällyttämistä osaksi tietohallintolakia.*

### Yhdenvertaisuuslaki

Työryhmän näkemyksen mukaan saavutettavuusdirektiivillä edistetään erityisryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisten toiminnasta ja asioida viranomaisten kanssa julkisissa verkkopalveluissa. Sääntely on merkityksellinen paitsi yhdenvertaisuuden toteuttamisen, mutta myös perustuslaissa säädetyn julkisuusperiaatteen toteuttamisen ja hyvän hallinnon takeiden kannalta katsottuna (PL 12.2 § ja 21 §). Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta muun muassa viranomaisten toiminnassa. Laissa on säädetty erikseen viranomaisia koskevasta velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Julkisen sektorin verkkosivustojen saavutettavuus on toimenpide, jolla viranomaiset edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista viranomaistoiminnassa.

Työryhmä on selvittänyt mahdollisuuksia lisätä saavutettavuusdirektiivin kansallista implementointia koskevat säännöt yhdenvertaisuuslakiin. Yhdenvertaisuuslain tarkoitus on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä saattaa eri elämänalueilla ja perusteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Yhdenvertaisuuslaki on yleislaki, joka koskee yhdenvertaisuuden edistämistä yleisellä tasolla ja syrjintään puuttumista yksittäistapauksissa. Yhdenvertaisuuslaki ei sisällä esteettömyysvaatimuksia. *Työryhmä ei siten pidä oikeusministeriöltä saatujen selvitysten perusteella mahdollisena, että saavutettavuussääntely sisällytettäisiin osaksi yhdenvertaisuuslakia.*

### Esteettömyysdirektiiviluonnoksen huomioiminen saavutettavuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanossa

*Työryhmän näkemyksen mukaan säädösvalmistelussa on otettava huomioon, että Euroopan unionissa on valmisteilla direktiivi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (esteettömyysdirektiivi)*, josta komissio on antanut ehdotuksen (COM(2015) 615 final) 2.12.2015. Saavutettavuusdirektiivin ja esteettömyysdirektiiviehdotuksen johdannoissa viitataan vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen (vammaisyleissopimus – UNCRPD). Suomen kanta esteettömyysdirektiivin valmistelussa on ollut, että esteettömyysdirektiivissä sovellettavat tekniset vaatimukset tulee olla yhtenevät saavutettavuusdirektiivissä säädettyjen vaatimusten kanssa.

*Työryhmän näkemyksen mukaan saavutettavuusdirektiivi sekä mahdollisesti tuleva esteettömyysdirektiivi lisäävät sääntelyä, jonka tarkoituksena on edistää erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden edellytyksiä toimia yhteiskunnassa itsenäisesti ja siten edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Sääntelyn hajanaisuus voi myös toimia esteenä niille henkilöille saada selko omista oikeuksistaan, joita lainsäädäntö nimenomaisesti on säädetty turvaamaan. Työryhmän näkemyksen mukaan lainvalmistelussa ja Euroopan unionin säädösten kansallisessa implementoinnissa on otettava huomioon lainsäädännön laatu ja erityisesti tässä tarkoituksessa sääntelyyn sisältyvien oikeuksien, mutta myös velvollisuuksien selkeys ja helppo löydettävyys.*

Yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistävän sääntelyn hajanaisuus ei edistä näitä lainsäädännön laatuun sisältyviä vaatimuksia. Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on muun muassa sääntelyn nettomääräinen keventäminen. Uusien direktiivien implementoinnissa tulisikin ottaa huomioon se, miten tältä osin yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistävä ja toteuttava lainsäädäntö muodostaa lainsäädännön yhteentoimivuutta edistävän kokonaisuuden, jossa yksilö pystyy muodostamaan selkeän kuvan omista oikeuksistaan. Samalla myös ne toimijat, joilla on velvollisuus edistää ja toteuttaa yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistäviä toimenpiteitä saavat helposti selon omista velvollisuuksistaan.

#

# Kansallisen saavutettavuussääntelyn ehdotukset

## Saavutettavuussääntelyn lähtökohta

Työryhmä esittää, että saavutettavuusdirektiivin kansallinen implementointi tehdään omana säädöksenään. Sen valmistelussa on otettava huomioon myös tuleva Euroopan Unionin esteettömyyssääntely siten, että lähtökohtaisesti esteettömyyssäännökset sisällytetään samaan lakiin saavutettavuussääntelyn kanssa. Myös saavutettavuussääntelyyn liittyvät viranomaistehtävät on järjestettävä siten, että samat viranomaiset voivat hoitaa myös esteettömyyssääntelystä johtuvat tehtävät. Viranomaistehtävien on muodostettava sellainen kokonaisuus, että erityisryhmiin kuuluvien on helppo saada käsitys eri viranomaisten tehtävistä ja velvollisuuksista hyvän hallinnon mukaisesti.

## Soveltamisala

Saavutettavuusdirektiivin soveltamisala määrittyy organisaation ja sen tehtävien, verkkosivuston tai mobiilisovelluksen luonteesta sekä verkkosivuston tai mobiilipalvelun sisällön perusteella.

Saavutettavuusdirektiivissä tarkoitettuja viranomaisia ovat eduskunnan yhteydessä toimivat virastot, valtion hallintoviranomaiset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, Ahvenanmaan maakuntaviranomaiset ainakin valtakunnan tehtävien osalta, maakunnat, sairaanhoitopiirit, kunnalliset viranomaiset ja toimielimet sekä valtion ja kuntien liikelaitokset. Niin ikään viranomaisen käsitteeseen sisältyvät evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko.

Saavutettavuusdirektiivissä tarkoitettua julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä on tulkittava hankintadirektiivin ja sitä edeltävien direktiivien soveltamiskäytännön kautta. Suomessa yleishallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä on käytetty *itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen* käsitettä. Hallintolain hallituksen esityksen 72/2002 vp (s. 47) mukaan hallintolaissa tarkoitettuja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat oikeushenkilöt, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä.

Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos, KEVA, Kuntien takauskeskus sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos. Julkisuuslaissa (621/1999) itsenäisellä julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan hallituksen esityksen 30/1998 vp (s. 51) mukaan oikeushenkilöitä, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä. Hallituksen esityksen mukaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, KEVA, Kuntien takauskeskus sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos.

Saavutettavuusdirektiivissä tarkoitettu julkisoikeudellisen laitoksen käsite on laajempi kuin yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Julkisoikeudellisen laitoksen käsite saa sisältönsä hankintadirektiivistä, jonka mukaan julkisoikeudellisilla laitoksilla tarkoitetaan organisaatioita, jotka täyttävät seuraavat 1-2 kohtien edellytykset sekä kohdan 3 alakohdista ainakin yhden edellytyksen:

1. ne ovat oikeushenkilöitä JA
2. ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta JA
3. a) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; TAI

b) niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; TAI

c) valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä;

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.[[4]](#footnote-4)

Edellytykseen 1 ei liity tulkinnanvaraisuuksia. Hankintalain mukaisia oikeushenkilöitä ovat kaupparekisterilain (129/1979) 3 §:ssä säädetyt eräät perustamisilmoitukseen velvolliset, joita ovat avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, keskinäinen vakuutusyhtiö, osuuskunta, säästöpankki, hypoteekkiyhdistys, vakuutusyhdistys, valtion liikelaitos ja asumisoikeusyhdistys, aatteellinen yhdistys ja säätiö.

Yleisen edun mukaisuutta on arvioitu useaan kertaan oikeuskäytännössä. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuissa on käytännössä määritelty yleisen edun mukaisen tarpeen sisältöä.[[5]](#footnote-5) Hankintadirektiivin mukaan organisaatiosta, joka toimii tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei olisi pidettävä julkisoikeudellisena laitoksena (resitaali 10).

Oikeuskäytännön mukaan yleisen edun mukaisuutta on arvioitava ottaen huomioon asian kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, kuten olosuhteet, joissa kyseinen laitos perustettiin ja edellytykset, joilla se harjoittaa toimintaa.[[6]](#footnote-6) Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia ja kaupallisia tarpeita ovat tarpeet, joita tyydytetään muilla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita tai palveluja ja, jotka julkinen valta yleiseen etuun liittyvistä syistä päättää tuottaa itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan.

Muun kuin teollisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevalla edellytyksellä pyritään täsmentämään yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä. Luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden ja luonteeltaan teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden välille on tehty ero. Luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitteen ulkopuolelle eivät kuitenkaan jää sellaiset tarpeet, joita myös yksityiset yritykset tyydyttävät tai voivat tyydyttää. Kehittyneen kilpailun olemassaolo voi kuitenkin olla merkki siitä, että kyseessä on teollinen tai kaupallinen yleisen edun mukainen tarve.

Teollisen tai kaupallisen luonteen arvioinnissa oikeuskäytännössä on merkityksellisiksi katsottu kilpailuolosuhteissa toimimisen lisäksi muun muassa laitoksen tehtävien kuuluminen *julkisen viranomaisen tehtäviin, laitoksen voiton tavoittelu sekä taloudellisten riskien kantaminen*. Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi julkisoikeudellinen *laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä*. Merkitystä ei tältä osin ole annettava sille, onko yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen laitoksen pääasiallinen tehtävä vai vähämerkityksellinen osa laitoksen tehtävistä, *jos yksikön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ollut yleisen edun mukainen tarkoitus*.[[7]](#footnote-7)

Unionin tuomioistuimen mukaan on merkityksetöntä, että yleisen edun mukaisen tehtävänsä lisäksi kyseinen yksikkö huolehtii myös muista tehtävistä voittoa tavoitellen, mikäli se jatkaa sellaisista yleisen edun mukaisista tarpeista huolehtimista, joiden täyttämiseen se on nimenomaisesti velvollinen. Sillä, kuinka suuri osa yksikön kaikesta toiminnasta tapahtuu voittoa tavoitellen, ei ole myöskään merkitystä arvioitaessa, voidaanko sen katsoa olevan julkisoikeudellinen laitos.[[8]](#footnote-8)

Yleisen edun mukaista toimintaa ovat muun maussa kuntien elinkeinoyhtiöiden toiminta, lakisääteisten terveydenhuoltopalveluihin (kansanterveys) ja ympäristösuojeluun liittyvien välttämättömien tehtävien hoitaminen sekä valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvien erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen. Kansallisessa oikeuskäytännössä julkisoikeudellisiksi laitoksiksi on katsottu muun muassa:

* KEVA (KHO 2015:59 ja MAO 250/13)
* Kunnan omistama vuokrataloyhtiö (MAO 114/13, 460/11)
* Yliopistollisen sairaalan koulutussäätiön omistama kiinteistöosakeyhtiö (543/11)
* Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (MAO 598/11)
* Maatalousyrittäjien eläkelaitos (KHO 2013:21, MAO 245/11)
* Hengitysliitto Heli ry (MAO 589/09)
* Yleisradio Oy (MAO 180/06)
* Suomen Erillisverkot Oy ja Virve Tuotteet ja Palvelut Oy (KHO 2016:108)

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lähtökohtaisesti kuntien omistamat yhteisöt olisivat hankintalain mukaisia julkisoikeudellisia laitoksia.[[9]](#footnote-9) Kotimaisessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, ettei yritys ollut julkisoikeudellinen laitos, vaikka sen omisti kunta kokonaisuudessaan, koska yhtiö toimi normaalin osakeyhtiön tavoin liiketoiminnallisin periaattein avoimilla markkinoilla, sen toiminta kohdistui rajoittamattomaan asiakas- ja kuluttajakuntaan ja sen toiminnan rahoitus perustui pääosin yhtiön toiminnastaan saamaan tulorahoitukseen. Yhtiön omistaja ei saanut yhtiöltä erityishinnoittelua tai muita muista asiakkaista poikkeavia järjestelyjä.[[10]](#footnote-10)

Hankintalainsäädännössä asetetut rahoitusta, valvontaa ja johdon nimittämistä koskevat vaihtoehtoiset edellytykset merkitsevät kaikki läheistä riippuvuussuhdetta julkiseen valtaan (*3. edellytys*). Oikeuskäytännön mukaan jokaista mainittua edellytystä on tulkittava toiminnallisesti.[[11]](#footnote-11)

Arvioitaessa yksikön saamaa rahoitusta viranomaisilta tai muilta julkisoikeudellista laitoksilta, merkitystä on kaikilla yksikön saamilla tuloilla mukaan lukien yksikön kaupallisesta toiminnasta saatavat tulot.[[12]](#footnote-12) Viranomaisen tai muun julkisoikeudellisen laitoksen rahoitukseksi ei katsota puolestaan tuloja, jotka perustuvat vastikkeeseen, kuten palveluiden myymiseen.

Valvonnan alaisuutta koskeva ehto puolestaan täyttyy esimerkiksi osakeomistuksella tai muulla valvonnalla, jolla tosiasiassa ohjataan kyseistä yksikköä ja sen tekemiä hankintapäätöksiä. Yleinen viranomaisvalvonta ei riitä täyttämään valvontaehtoa.[[13]](#footnote-13) Puolestaan johto-, hallinto- ja tai valvontaelimen enemmistön nimitysoikeus todetaan tosiasiallisten seikkojen perusteella siten, että toinen hankintayksikkö tai hankintayksiköt yhdessä omistusosuuden tai muiden järjestelyjen perusteella käyttävät nimitysoikeuttaan siten, että johonkin edellä mainituista elimistä nimitysoikeus on yli puoleen jäsenistä.

Julkisoikeudellisen laitoksen tulkinta tapahtuu siten, että ensin arvioidaan, onko yksikkö itsenäinen oikeushenkilö. Jos vastaus on myönteinen, tämän jälkeen arvioidaan yksikön toiminnan luonnetta. Jos yksikkö on perustettu yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseen, arvioidaan rahoitukseen, valvontaan ja nimitysoikeuteen liittyviä seikkoja.

Yleisradio Oy:stä (1380/1993) säädetään julkisen palvelun yleisradioyhtiön tehtävistä, jotka pitävät sisällään myös erityisryhmien huomioon ottamisen palvelujen tarjonnassa. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan 1 alakohdassa yleisradiotoiminnan harjoittajien verkkosivut ja mobiilisovellukset eivät kuulu direktiviin soveltamisalaan. Saavutettavuusdirektiivissä oleva rajaus julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden palvelujen rajaamiseksi direktiivin ulkopuolelle mahdollistaa kansallisen liikkumavaran julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden verkkopalvelujen saavutettavuuden määrittelemisessä. Saavutettavien audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoaminen liittyy erottamattomasti vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden oikeuteen osallistua ja integroitua unionin yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, niin on tarkoituksen mukaisempaa säädellä tätä alakohtaisessa lainsäädännössä tai saavutettavuuteen keskittyvässä lainsäädännössä, jota sovelletaan myös yksityisiin lähetystoiminnan harjoittajiin, jotta taattaisiin terveen kilpailun edellytykset haittaamatta audiovisuaalisten mediapalvelujen toteuttamaa yleisen edun mukaista tehtävää (resitaali 23).

*Työryhmä esittää, että saavutettavuusdirektiivin kansallisesti implementoitavien säännösten organisaatioita koskevaa soveltamisalaa laajennetaan. Saavutettavuussääntelyä esitetään koskemaan valtion viranomaisia, kunnallisia, ja maakunnallisia viranomaisia, valtion liikelaitoksia, hankintadirektiivin mukaisia julkisoikeudellisia laitoksia sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Lisäksi sääntelyä esitetään sovellettavaksi niihin yksityisoikeudellisiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiviin yhteisöihin, joiden hankintoihin tulee sovellettavaksi erityisalojen hankintalaki (1398/2016) kuitenkin siten, että vaatimukset koskevat vain yhteisöjen yleisiä verkkosivustoja sekä niissä olevia asiointipalveluita.*

*Lisäksi työryhmä esittää, että verkkopalveluiden kehittämiseen myönnettäviin valtionavustuspäätöksiin lisätään vaatimus saavutettavuussääntelyssä asetettujen vaatimusten täyttämisestä. Tämä pitäisi kirjata osaksi saavutettavuussääntelyä, jotta se velvoittaa valtionapuviranomaisia. Lisäksi työryhmä esittää, että tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistuksen myötä yhtiöitettävät palvelut kuuluvat saavutettavuussääntelyn soveltamisalaan.*

*Työryhmän näkemyksen mukaan kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen sekä tiedonsaantioikeuden näkökulmasta olennaista on, että soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden tuottama tieto, jota tarvitaan aktiivisten hallinnollisten prosessien toteuttamiseksi, tulee tehdä saavutettavaksi soveltamisalan rajauksista huolimatta.*

*Työryhmä esittää, että soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden verkkosivustojen tai mobiilipalvelujen luonteen sekä näiden sisältöjen osalta noudatetaan sellaisenaan direktiivin säädettyä.*

*Soveltamisalan määrittelyssä työryhmä on ottanut huomioon* perustuslain (731/1999) 124 §:n, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia sekä *perustuslakivaliokunnan kannanotot perusoikeuksien turvaamiseksi.*

*Perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 25/1994 vp) mukaan jos perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Valiokunta korosti, että tähän seikkaan on kiinnitettävä riittävästi huomiota, jos lainsäädäntötoimin toteutetaan hallinnon perinteisten rakenteiden hajauttamista ja yksityistämistä. Perustuslakivaliokunta katsoi yhdenvertaisuuslakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 31/2014 vp), että viranomaisia koskeva yhdenvertaisuussuunnitelman laadintavelvollisuus tuli ulottaa myös julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen velvollisuudeksi. Viranomaisille kuuluvia tehtäviä on annettu paljon yksityisten yhteisöjen hoidettavaksi. Lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavat eläke- ja tapaturmavakuutusyhtiöt. Näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä tehtävien hoitamista koskevaa informaatiota ja palveluita tuotetaan tietoverkossa. Tästä syystä työryhmä pitää tärkeänä, että saavutettavuussääntely ulotetaan koskemaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisoikeudellisia yhteisöjä.*

 *Työryhmä esittää, että saavutettavuussääntely koskisi soveltuvin osin myös laissa luottolaitostoiminnasta (610/2014) tarkoitettuja pankkeja niiden tarjotessa verkko- tai mobiilipalveluna perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita sekä laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiä luottamuspalveluista (617/2009) määriteltyjä toimijoita näiden tarjotessa sähköisen tunnistamisen palveluita luonnollisten henkilöiden käyttöön.*

*Saavutettavuussääntelyn soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden hankkiessa käyttöön vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain mukaisia palveluita, tulee hankinnassa noudattaa hankintalain 71§ mukaisesti saavutettavuusvaatimuksia.*

*[TÄYDENNETÄÄN MYÖHEMMIN] Työryhmä myös katsoo, että koulujen ja päiväkotien verkkosivustoihin ja sähköisiin palveluihin*

*..*. *[TÄYDENNETÄÄN MYÖHEMMIN]*

## Valvontaa ja oikeussuojaa koskevat linjaukset

Työryhmän näkemyksen mukaan valvonta- ja oikeussuojatehtävät on organisoitava siten, että siihen voidaan liittää myöhemmin mahdollisesti esteettömyysdirektiivistä johtuvat kansalliset valvonta- ja muut viranomaistehtävät.

Työryhmän näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista perustaa uutta viranomaista valvonta- ja raportointitehtävää varten, vaan tehtävät tulee antaa jollekin olemassa olevalle viranomaiselle. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että vammaisyleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusosapuolten on taattava vammaisille henkilöille yhdenvertainen ja tehokas oikeussuoja syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta.

Työryhmässä käytiin keskustelua siitä, voisiko yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto hoitaa oikeussuoja- tai valvonta- ja raportointitehtävät. Yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tämän lain soveltamisalalla:

1) avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa;

2) avustaa 5–7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa;

3) antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi;

4) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevassa asiassa.

Valtuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu

1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;

2) antaa neuvoja ja lausuntoja;

3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;

4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;

5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;

6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa muualla lainsäädännössä valtuutetulle säädetyt tehtävät*. Työryhmän mukaan saavutettavuusdirektiivin 9 artiklassa tarkoitetut oikeussuojaa koskevat tehtävät voisivat sopia yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin. Oikeusministeriö ei pitänyt tarkoituksenmukaisena antaa valvonta- ja raportointitehtävää yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle.* Kyseisten viranomaisten tehtävä liittyy erityisesti yhdenvertaisuuslain mukaisen oikeussuojakeinojen toimeenpanoon. Syrjintäkiellon valvonnan lisäksi valtuutettu edistää yleisellä tasolla yhdenvertaisuuden toteutumista. *Siten työryhmä katsoo, että saavutettavuuteen liittyviä erityisiä valvonta- ja oikeussuojaviranomaistehtäviä ei voida sijoittaa yhdenvertaisuutta yleisesti edistävien viranomaisten tehtäviin oikeusministeriön esittämien selvitysten perusteella.*

Työryhmässä arvioitiin Väestörekisterikeskuksen mahdollisuuksia toimia valvonta- ja raportointiviranomaisena. Väestörekisterikeskuksella on hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) merkittäviä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. *Työryhmän näkemyksen mukaan valvontatehtävää ei voida antaa Väestörekisterikeskukselle, koska valvontaviranomaisena ei voi olla toimija, joka toimii merkittävästi valvontakohteena olevalla alueella. Lisäksi Väestörekisterikeskukseen ei voida sijoittaa myöhemmin esteettömyysdirektiivistä mahdollisesti johtuvia tehtäviä.*

Työryhmä arvioi myös Viestintäviraston mahdollisuuksista hoitaa valvonta- ja raportointitehtävää. Viestintäviraston tehtävistä on säädetty muun muassa viestintähallinnosta annetussa laissa (625/2001). Viestintäviraston tehtävänä on huolehtia

* tietoyhteiskuntakaaressa (917/2014),
* postilaissa (415/2011),
* valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa (745/1998),
* vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009),
* kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004),
* turvallisuusselvityslaissa (726/2014),
* tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetussa laissa (1405/2011) sekä
* viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetussa laissa (1406/2011) sille säädetyistä tehtävistä;

Viestintävirastolla on viestintämarkkinoiden ja -palvelujen valvontatehtäviä. *Työryhmän arvion mukaan saavutettavuusdirektiivissä mainitut valvontatehtävät voisivat sopia Viestintävirastolle, koska sinällään julkisen sektorin elinten verkkosivustotkin ovat osa viestintäpalveluiden infrastruktuuria.* Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman ministeriön hallinnonalan virastouudistusta pohtineen työryhmän esiselvityksessä (LVM 2/2017, 17.2.2017) ehdotetaan muun muassa Liikenteen turvallisuusviraston ja Viestintäviraston yhdistämistä sekä eräiden Liikenneviraston tehtävien sisällyttämistä siihen.Saavutettavuusdirektiiviin liittyvien valvontatehtävien hoitamisen näkökulmasta virastojen fuusioituminen tarkoittaisi sitä, että sillä saattaa olla merkittäviä verkkosivustojen ja asiointipalveluiden tuotantoon liittyviä tehtäviä. *Tästä syystä työryhmä ei pidä mahdollisena, että valvonta- ja raportointitehtävä annettaisiin Viestintävirastolle tai liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan uudelle virastolle.*

Erityisesti esteettömyysdirektiiviin sisältyy piirteitä, joilla on yhtymäkohtia kuluttajansuojaan. Esteettömyysdirektiivin luonnoksen mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä markkinavalvontaviranomaiset valvomaan direktiivissä tarkoitettujen palveluiden esteettömyysvaatimuksien toteuttamista. Sekä saavutettavuus- että esteettömyysdirektiivien tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa sekä ehkäistä ja poistaa tuotteiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteitä. Kansallisessa lainsäädännössä markkinavalvonnasta ja kuluttajansuojasta vastaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto, josta annetun lain (661/2012) 1 §:n mukaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttamista, markkinoiden toimivuuden varmistamista, kilpailulain (948/2011) ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016), noudattamisen valvontaa sekä kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaamista varten on Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on kuluttaja-asiamies. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä ei ole tällä hetkellä tehtäviä, jotka liittyisivät yksilöiden oikeuksien valvontaan suhteessa viranomaisiin. Tästä syystä työ- ja elinkeinoministeriö ei pitänyt mahdollisena sijoittaa saavutettavuusdirektiivistä johtuvaa valvonta- ja raportointitehtävää Kilpailu- ja kuluttajavirastoon.

Osana sosiaali- ja terveyspalvelu sekä maakuntauudistusta valmistellaan valtion aluehallinnon viranomaistoimintojen uudelleen organisoimista uudeksi Valtion lupa- ja valvontavirastoksi. Uusi virasto olisi monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista alueilla toimien ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Tehtävät, joissa virasto toiminta-ajatustaan toteuttaa, määrittyisivät erityislainsäädännön mukaisesti. Virasto vastaisi tehtävistä ja niihin sisältyvästä yleisen edun valvonnasta vain sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Viraston tehtävät liittyvät monin osin ihmisten perusoikeuksien sekä oikeusturvan turvaamiseen. Valtaosin kysymys on sekä julkisten että yksityisten toimijoiden ohjaksesta ja valvonnasta, jossa varmistetaan, että toimijoiden asiakkaat ja kansalaiset eri rooleissaan pääsevät heille kuuluviin oikeuksiin ja toisaalta, että toimijat täyttävät lakiin perustuvat velvollisuutensa. Virastolle olisi tarkoitus valtioneuvoston asetuksella säätää toimialoista erillisenä toimintayksikkönä oikeusturvayksikkö. Oikeusturvayksikköön olisi koottu virastolle säädetyt muut kuin viraston toimialoilla hoidettavat tehtäväkokonaisuudet, jotka liittyvät oikeusturvatehtäviin sekä valvontaan.

*Työryhmän näkemyksen mukaan perustettava uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi sopiva viranomainen hoitamaan saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä valvonta- ja raportointitehtäviä. Saavutettavuudessa on kysymys niin yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon ja oikeusturvan kuin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta. Siten kysymys on perusoikeuksiin liittyvästä sääntelystä, jonka toteutumista valvomaan tarvitaan viranomaisorganisaatiota. Suunniteltu yleinen tehtäväkuvaus Valtion lupa- ja valvontavirastolle soveltuu myös saavutettavuussääntelyyn. Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävä määräytyisi saavutettavuutta koskevan erityislain perusteella. Työryhmän näkemyksen mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon sijoitettava valvonta- ja raportointitehtävä ei poissulje sitä mahdollisuutta että sinne myös sijoitetaan myöhemmin esteettömyysdirektiivistä johtuvat valvonta- ja raportointitehtävät. Työryhmä on käynyt vuoropuhelun Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamista valmistelevan työryhmän kanssa, jonka lopputuloksena on päädyttiin jatkovalmistelemaan tehtävien säätämistä Valtion lupa- ja valvontavirastolle erityisesti sen oikeusturvayksikölle.*

Saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on asianmukainen ja tehokas täytäntöönpanomenettely, jolla taataan saavutettavuusdirektiivin noudattaminen 4 ja 5 artiklassa sekä 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten osalta. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että on olemassa täytäntöönpanomenettely, joka mahdollistaa yhteydenoton oikeussuojaviranomaiseen (ombudsman).

Perustuslakivaliokunnan kannanoton ja yhdenvertaisuuslain mukaan syrjintäperusteet on saatettava samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 31/2014 vp), että syrjintää kokeneen oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hänellä on käytettävissään matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja, joiden avulla hän voi mahdollisimman pienellä kuluriskillä saattaa asiansa asianomaisten viranomaisten tutkittavaksi.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen toteutumista valvovan komitean mukaan sopimuksen tarkoittama saavutettavuus liittyy ihmisryhmiin. Velvollisuus turvata saavutettavuus on olemassa jo ennen kuin yksilö pyytää päästä johonkin paikkaan tai käyttää jotakin palvelua (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 2 (2014), kpl 25). Komitean mukaan saavutettavuuden toteuttamattomuuden perusteena ei voida vedota suhteettomaan tai liialliseen taakkaan (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 4 (2016), kpl 28). Edelleen komitean mukaan sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukainen syrjintäkielto velvoittaa sopimusvaltiot selkeästi määrittelemään kielletyksi syrjinnäksi muun muassa avoimien palvelujen pariin pääsemisen epäämisen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 2 (2014), kpl 29).

*Työryhmä esittää, että uusi 1.1.2019 perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston oikeusturvayksikkö toimisi palautemekanismin toimivuuden varmistamisen ja kohtuuttoman rasitteen arviointivelvollisuuden toteuttamisen oikeussuojaviranomaisena saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan mukaisesti. Oikeusturvayksikölle on tulossa tehtäviä, jotka liittyvät muutenkin oikeussuojan toteuttamiseen kanteluasioiden käsittelynä. Käytännössä tällöin jokainen voisi saattaa arvioitavaksi, onko julkisen sektorin elin toiminut 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 5 artiklan mukaisesti. Tämän lisäksi verkkosivujen käyttäjän on mahdollista saada oikeussuojaa myös olemassa olevan lainsäädännön perusteella valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä ja yksittäisissä syrjintätapauksissa yhdenvertaisuusvaltuutetulta sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta. Työryhmän näkemyksen mukaan oikeussuoja- ja valvontatehtävät hoidetaan ensisijaisesti yhdessä viranomaisessa. Toisaalta sääntelyllä ei estetä yksilöä käyttämästä muita olemassa olevia oikeussuojakeinoja. Valtion lupa- ja valvontaviraston oikeusturvayksikkö toimii asiantuntijaorganisaationa saavutettavuuteen liittyvissä oikeussuoja- ja valvontaviranomaisasioissa. Työryhmän näkemyksen mukaan sääntelyratkaisu ei edellytä oikeuskansleria, oikeusasiamiestä, yhdenvertaisuusvaltuutettua taikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevien säännösten muuttamista, koska nykyisenkin sääntelyn puitteissa yksilö voi saattaa saavutettavuuteen ja laajemmin yhdenvertaisuuden toteuttamiseen liittyvät kysymykset edellä mainittujen viranomaisten arvioitavaksi.*

*Valmisteltavassa laissa on säädettävä valvontaviranomaisen tehtävistä, tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Lisäksi harkittavaksi tulevat erilaiset tehostekeinot, joilla valvonta- ja oikeussuojaviranomainen voi ohjata valvonnan kohteena olevaa toimijaa toteuttamaan saavutettavuusvaatimukset tehokkaasti. Työryhmän näkemyksen mukaan tällaisia keinoja voisivat olla ainakin uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetyllä tavalla. Lisäksi harkittavaksi voisi tulla viranomaisen ylläpitämä sivusto siitä, mitkä julkisen sektorin elimet eivät ole toteuttaneet saavutettavuusvaatimuksia annetusta ohjauksesta huolimatta.*

*Työryhmän näkemyksen mukaan valvontaviranomaisen tehtäviä voidaan toteuttaa ostopalveluina ainakin verkkosivustojen saavutettavuusarvioinnin osalta. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Tästä on säädettävä laissa erikseen.*

## Muut kansallista sääntelyä edellyttävät kohteet

### Saavutettavuusvaatimukset

Saavutettavuusdirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet parantaakseen verkkosivustojensa ja mobiilisovellustensa saavutettavuutta tekemällä niistä havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja. Selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä on suora yhteys ymmärrettävyyden saavutettavuusperiaatteeseen sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20.2 §:ssä säädettyyn tiedottamisvelvollisuuteen. Säännöksen mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tämän tiedottamisen on täytettävä hallintolain 9.1 §:ssä säädetyt vaatimukset. Saavutettavuusdirektiivillä edistetään laajemminkin julkisuusperiaatteen toteuttamista, koska direktiivin pyrkimyksenä on edistää verkkosivustojen sisältöjen saavutettavuutta ja kansalaisten yhdenvertaisia tiedonsaantioikeuksia voidakseen käyttää palveluita, joihin heillä on oikeus. Kansalaisten tiedonsaantioikeuden näkökulmasta olennaista on, että sisältö, jota tarvitaan aktiivisten hallinnollisten prosessien toteuttamiseksi, tulee tehdä saavutettavaksi soveltamisalan rajauksista huolimatta. Tässä suhteessa saavutettavilla verkkosivustoilla tarjotaan mahdollisuus myös niille henkilöille saada tietoa viranomaisen asiakirjoista ja toiminnasta, joilla ei olisi muuten mahdollisuutta saada kirjallisessa muodossa olevaa tietoa ilman avustajaa.

Hallintolain hengen mukaista palveluiden laajasti ymmärrettävää saavutettavuutta voidaan edistää suunnittele kaikille –periaatteen lähtökohdista tehtävällä palvelusuunnittelulla ja –muotoilulla. Suunnittele kaikille –periaatteeseen kuuluu käyttäjien palveluiden käyttöön liittyvien erilaisten taustojen huomioon ottaminen. Osana periaatteen toteuttamiseen kuuluu mahdollistaa asiakkaalle palvelun käyttö erilaisilla menetelmillä ja välineillä toteuttamalla teknisen saavutettavuuden vaatimukset, toteuttamalla palvelun käytön vaatima asiakas- ja käyttötuki, arvioimalla säännöllisesti palvelun helppokäyttöisyyttä erilaisilla tavoilla ja rikastamalla palveluiden sisältöä eri tavoin.

*Työryhmän näkemyksen mukaan saavutettavuusdirektiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä tuleekin laatia riittävä ohjeistus hyvän yleiskielen tuottamisesta sekä sen arvioinnille osana saavutettavuuden sekä suunnittele kaikille –periaatteen toteuttamiseen käytännössä*.

### Kohtuuttoman rasitteen käsite

Saavutettavuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet soveltavat 4 artiklassa säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia siinä määrin, että kyseiset vaatimukset eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta julkisen sektorin elimille kyseistä artiklaa sovellettaessa. Artiklan 2 kohdan mukaan sen arvioimiseksi, missä määrin 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattaminen aiheuttaa kohtuutonta rasitetta, jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomainen julkisen sektorin elin ottaa huomioon asian kannalta merkitykselliset olosuhteet, mukaan lukien seuraavat:

1. asianomaisen julkisen sektorin elimen koko, resurssit ja luonne; ja
2. 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 3 kohdan mukaan asianomaisen julkisen sektorin elimen on tehtävä alustava arvio siitä, missä määrin 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattaminen aiheuttaa kohtuutonta rasitetta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 1 kohdan soveltamista. Artiklan 4 kohdan mukaan jos julkisen sektorin elin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetun arvioimisen suoritettuaan hyödyntää tämän artiklan 1 kohdassa säädettyä poikkeusta tiettyä verkkosivustoa tai mobiilisovellusta varten, sen on selitettävä 7 artiklassa tarkoitetussa saavutettavuusselosteessa, mitä saavutettavuusvaatimusten osia ei voitu noudattaa, ja tarvittaessa annettava saavutettavia vaihtoehtoja.

Direktiivin resitaalin 39 mukaan julkisen sektorin elinten olisi sovellettava saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia siinä määrin kuin ne eivät aiheuta niille kohtuutonta rasitetta. Tämä tarkoittaa sitä, että perustelluissa tapauksissa julkisen sektorin elimen ei välttämättä ole kohtuudella mahdollista tehdä tiettyä sisältöä kokonaan saavutettavaksi. Kyseisen julkisen sektorin elimen olisi kuitenkin tehtävä tämä sisältö mahdollisimman saavutettavaksi ja loput sisällöstä täysin saavutettavaksi.

Saavutettavuusvaatimusten täyttämistä koskevat poikkeukset, jotka perustuvat saavutettavuusvaatimuksista aiheutuvaan kohtuuttomaan rasitteeseen, eivät saisi ylittää sitä, mikä on tarkkaan ottaen tarpeen kyseisen rasitteen vähentämiseksi asianomaisen sisällön osalta kussakin yksittäistapauksessa. Toimenpiteillä, joista aiheutuisi kohtuutonta rasitetta, olisi ymmärrettävä tarkoitettavan toimenpiteitä, jotka aiheuttaisivat julkisen sektorin elimelle liiallisen organisatorisen tai taloudellisen rasitteen tai vaarantaisivat sen kyvyn joko täyttää tehtävänsä tai julkistaa tietoja, joita tarvitaan sen tehtäviä ja palveluja varten tai jotka ovat keskeisiä niiden kannalta, ottaen huomioon kansalaisille, erityisesti vammaisille henkilöille, todennäköisesti koituvat edut ja haitat.

Ainoastaan oikeutetut perusteet olisi otettava huomioon arvioitaessa sitä, missä määrin saavutettavuusvaatimuksia ei voida täyttää sen takia, että ne aiheuttaisivat kohtuuttoman rasitteen. Oikeutetuiksi perusteiksi ei olisi katsottava sitä, että asiaa ei pidetä tärkeänä, kuten ei myöskään ajan tai tiedon puutetta. Vastaavasti ei pitäisi olla oikeutettuja syitä olla hankkimatta tai kehittämättä ohjelmistojärjestelmiä verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöjen hallinnoimiseksi saavutettavalla tavalla, koska saatavilla on riittäviä ja neuvoa-antavia tekniikoita, joiden avulla nämä järjestelmät saadaan täyttämään tässä direktiivissä säädetyt saavutettavuusvaatimukset.

Direktiivin resitaalin 40 mukaan saavutettavuuteen liittyvällä yhteentoimivuudella sisällöstä pitäisi tulla mahdollisimman yhteensopivaa nykyisten ja tulevien asiakassovellusten ja avustavien teknologioiden kanssa. Verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällön olisi tarjottava asiakassovelluksille luonnollisen kielen, rakenteiden, suhteiden ja järjestyksen yhteinen sisäinen koodaus sekä tietoa mahdollisista sulautetuista käyttöliittymän osista. Näin ollen yhteentoimivuus hyödyttää käyttäjiä, koska se antaa heille mahdollisuuden hyödyntää kaikkialla asiakassovelluksiaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten käyttämiseen: he saattaisivat hyötyä myös suuremmasta valikoimasta ja edullisemmista hinnoista koko unionissa. Yhteentoimivuus hyödyttäisi myös verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen liittyvien tuotteiden ja palvelujen toimittajia ja ostajia. Kansallisesti sähköisten asiointipalveluiden osalta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.3 §:ssä, että viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja.

Yhdenvertaisuuslain 15.1 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta. Kohtuullisia mukautuksia arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Säännöksellä on yhtymäkohtia saavutettavuusdirektiivin 5 artiklassa säädettyyn kohtuuttoman rasitteen määrittelyyn. Direktiivin resitaalin 38 mukaan jos saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia ei sovelleta, neuvoston direktiivin 2000/78/EY[(8)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2102&from=EN#ntr8-L_2016327FI.01000101-E0008), YK:n yleissopimuksen ja muun asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ”kohtuullisten mukautusten” vaatimuksia sovelletaan edelleen, ja tarvittaessa niitä olisi noudatettava erityisesti työpaikoilla ja oppilaitoksissa.

*Työryhmän näkemyksen mukaan kohtuuttoman rasitteen kansallinen tulkinta tulee olla mahdollisimman yhdenmukaista yhdenvertaisuuslain mukaisen kohtuullisten mukautusten arviointiperusteiden kanssa. Saavutettavuussääntelyn noudattaminen tulisi vähentää olennaisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön mukaisten kohtuullisten mukautusten tarvetta. Työryhmän näkemyksen mukaan saavutettavuuden toteuttamisen kohtuutonta rasitetta arvioitaessa keskeisiä tekijöitä ovat direktiivin mukaisesti soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden ja palveluiden luonne välttämättöminä peruspalveluina, palveluiden tarjoaminen lailla tai lain nojalla säädetysti sekä Suomen velvoitteet YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanemiseksi.*

### Kohtuullinen vastausaika viranomaiselle esitettyyn tietopyyntöön

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet antavat asianmukaisen vastauksen saavutettavuusselosteessa kuvattuun palautemekanismin kautta tehtyyn ilmoitukseen tai pyyntöön kohtuullisessa ajassa. Resitaalin 46 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava palautemekanismi, jonka avulla kuka hyvänsä voi ilmoittaa asianomaiselle julkisen sektorin elimelle siitä, että verkkosivusto tai mobiilisovellukset eivät täytä saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia, ja pyytää pois jätettyjä tietoja. Tällaiset tiedonsaantipyynnöt voisivat koskea esimerkiksi sisältöä, joka ei kuulu saavutettavuusdirektiivin soveltamisalaan tai joka on muutoin vapautettu saavutettavuus­direktiivissä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattamisesta, kuten toimisto-ohjelmien tiedostomuodot, valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media tai arkistoitujen verkkosivustojen sisältö.

Täytäntöönpanomenettelyyn liittyvää palautemekanismia käyttämällä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten käyttäjien olisi voitava pyytää tarvittavia tietoja, myös palveluita ja asiakirjoja. Asianomaisen julkisen sektorin elimen olisi vastattava oikeutettuun ja kohtuulliseen pyyntöön toimittamalla tiedot soveltuvalla ja asianmukaisella tavalla kohtuullisessa ajassa.

*Työryhmän esittää vastauksen antamisen kohtuulliseksi ajaksi kahta viikkoa (14 vuorokautta) ja jos tietopyyntö liittyy käyttäjän turvallisuuteen, terveyteen tai hyvinvointiin, kohtuullisena aikana olisi pidettävä enintään 7 vuorokautta ellei muualla lainsäädännössä toisin säädetä.*

## Saavutettavuuden edistäminen

Saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten soveltamista muihin kuin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin ja erityisesti verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, jotka kuuluvat voimassa olevien saavutettavuutta koskevien kansallisten lakien soveltamisalaan.

*Työryhmän näkemyksen mukaan näitä toimenpiteitä ovat:*

* *Esitetty soveltamisalan laajentaminen julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.*
* *Saavutettavuusdirektiivin vaatimusten sisällyttäminen valtionavustuspäätöksiin, jotka on osoitettu verkkopalveluiden toteuttamiseen.*
* *Julkisen hallinnon digitalisoinnin periaatteet ja ensisijaisesti digitaalisena tarjottavien palveluiden vaatimukset. Väestörekisterikeskukselle ehdotettava saavutettavuuden ohjeistusviranomaistehtävät.*

*Lisäksi julkisia hankintoja toteutettaessa saavutettavuusvaatimukset on otettava huomioon kaikissa hankintayksiköissä. Tällöin esimerkiksi ostopalveluja hankittaessa on huolehdittava, että ostopalvelun tarjoa huolehtii omassa palvelutuotannossaan saavutettavuusvaatimusten toteutumisesta. Saavutettavuusvaatimuksiin on viitattava hankintayksikköjen tarjouspyynnöissä hankinnan ennakoidusta arvosta riippumatta.*

Saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä ja helpotettava asiaankuuluville sidosryhmille ja julkisen sektorin elinten henkilöstölle suunnattavia koulutusohjelmia, jotka liittyvät verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen ja jotka on suunniteltu mainittujen sidosryhmien kouluttamiseksi luomaan, hallinnoimaan ja päivittämään verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavaa sisältöä. Saavutettavuusdirektiivin resitaalin 47 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavia toimenpiteitä, joilla lisättäisiin tietoutta verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta ja edistettäisiin tätä saavutettavuutta koskevia koulutusohjelmia, jotka on tarkoitettu asianomaisille sidosryhmille ja erityisesti verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta vastaavalle henkilöstölle. Asianomaisia sidosryhmiä olisi kuultava tai ne olisi otettava mukaan saavutettavuuteen liittyvien koulutus- ja valistusohjelmien sisällön valmisteluun.

Direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tiedottaakseen 4 artiklassa säädetyistä saavutettavuusvaatimuksista, niiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten käyttäjille ja omistajille tuomista hyödyistä sekä mahdollisuudesta antaa palautetta, jos saavutettavuusdirektiivin vaatimuksia ei ole noudatettu.

*Työryhmän näkemyksen mukaan jäsenvaltiolle annetut toimeksiannot toteutetaan seuraavilla toimenpiteillä:*

* *Verkkokoulutustutkinto (perus-, ja ylempi taso)*
* *Koulutusohjelmamahdollisuudet (OKM selvittää)*
* *Infokiertue yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin*
* *Saavutettavuuspassi ja -seloste tietojärjestelmille*
* *Saavutettavuus huomioitu -konsepti*

Työryhmä korostaa lisäksi, että vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen mukaan sopimuksen 9 artiklan 2 kohta edellyttää varmistamaan yleisölle avoimia tiloja ja palveluita tarjoavien yksityisten tahojen ottavan huomioon esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijät sekä antamaan sidosryhmille koulutusta esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksissä. (HE 284/2014 vp, s. 34)

Resitaalin 48 mukaan jäsenvaltioiden olisi edistettävä läheisessä yhteistyössä komission kanssa sivuntekotyökalujen käyttöä siten, että se mahdollistaa saavutettavuusdirektiivissä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten paremman täytäntöönpanon. Tällainen edistäminen voi tapahtua myös passiivisessa muodossa esimerkiksi siten, että julkaistaan luettelo yhteensopivista sivuntekotyökaluista velvoittamatta kuitenkaan käyttämään niitä, tai aktiivisessa muodossa, kuten vaatimus yhteensopivien sivuntekotyökalujen käyttämisestä tai niiden kehittämisen rahoittamisesta. Resitaali liittyy direktiivin 7 artiklan 6 kohdan toteuttamiseen parhaiden käytäntöjen edistämisestä.

*Työryhmän näkemyksen mukaan kansallisesti näitä tavoitteita edistetään seuraavasti:*

* *Soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden ohjaaminen mahdollisimman tehokkaasti jo saavutettavuusvaatimukset täyttäviä työkaluja*
* *Hankintoihin saavutettavuusvaatimukset (saavutettavuussertifikaatti osaamiseen, IAAP)*
* Keskitettyjen hankintayksiköiden ohjeistus noudattamaan saavutettavuussääntelyssä määriteltyjä

Resitaalin 49 mukaan saavutettavuusdirektiivin asianmukaisen täytäntöönpanon ja erityisesti saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskevien sääntöjen täytäntöönpanon varmistamiseksi komission ja jäsenvaltioiden on erittäin tärkeää kuulla asianomaisia sidosryhmiä säännöllisesti. Saavutettavuusdirektiivissä asianomaisia sidosryhmiä ovat muun muassa vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden etua ajavat järjestöt, työnantaja- ja työntekijäosapuolet, verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen liittyvien ohjelmistojen luomista harjoittava toimiala sekä kansalaisyhteiskunta.

*Työryhmän esittää yhteistyötehtävän hoitamista osana vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE:n toimintaa toteuttamalla vuosittain saavutettavuuden keskittyvän pyöreän pöydän keskustelutilaisuuden tai foorumin.*

1. HE 72/2002 vp, s. 57. [↑](#footnote-ref-1)
2. EOA 3022/4/01. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Keravuori-Rusanen*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 139–159. [↑](#footnote-ref-3)
4. C-84/03 Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ks. muun muassa C-360/96, Gemeente Arnhem (EU:C:1998:525), C-44/96, Mannesmann (EU:C:1998:4), C-360/96, BFI Holding (EU:C:1998:525), C-94/99, ARGE (EU:C:2000:677), C-223/99 ja C-260/99, Agora (EU:C:2001:259), C-18/01, Varkauden taitotalo (EU:C:2003:300) sekä C-526/11, Ärtzekammer (EU:C:2013:543) [↑](#footnote-ref-5)
6. C-18/01, Korhonen ym. (EU:C:2003:300). [↑](#footnote-ref-6)
7. Ks. tästä HE 108/2016 vp, s. 85. [↑](#footnote-ref-7)
8. C‑393/06 Ing. Aigner (EU:C:2008:213) [↑](#footnote-ref-8)
9. *Kaarresalo*: Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa,2007, s. 127–128. [↑](#footnote-ref-9)
10. MAO 462/11, 4.10.2011 ja MAO 266/12, 11.7.2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. C-526/11, Ärtzekammer (EU:C:2013:543). [↑](#footnote-ref-11)
12. C-380/98, The University of Cambridge (EU:C 2000:529). [↑](#footnote-ref-12)
13. *Kaarresalo* 2007, s. 138. [↑](#footnote-ref-13)