



23.3.2018

JulkICT-osasto

Markus Rahkola, Sanna Juutinen

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä muutoksista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä muutoksista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin oli lausunnoilla 18.1.-1.3.2018. Lausuntoja saatiin yhteensä 135 kappaletta. Lausuntopyynnössä lausunnonantajia pyydettiin erityisesti arvioimaan ehdotusta vaikutusten arvioinnin näkökulmasta.

1 Yleiset kommentit hallituksen esityksen luonnokseen

Lähes jokainen lausunnonantaja piti esitystä tärkeänä ja tarpeellisena. Lausunnonantajat pitivät erityisen tärkeänä, että lakiehdotus luo mahdollisuuden käyttää julkisia palveluita yhdenvertaisesti. Huomioitavaa kuitenkin on digitaalisten palveluiden käytön tuki ja neuvonta sekä mahdollisuus perinteisiin asiointikanaviin. Lausunnonantajat korostivat myös, että lainsäädäntö ei saa jarruttaa digitaalisten palvelujen kehittämistyötä tai vähentää digitaalisten palvelujen tarjontaan julkisella sektorilla.

Lausunnoissa huomautettiin, että verkkosisältöjen ymmärrettävyyden määrittelyä tulisi tarkentaa ja selkokieli tuoda pykälätasolla esiin. Lausunnonantajat korostivat myös, että palvelujen saavutettavuus eri kielillä on huomioitava.

Useassa lausunnossa todettiin, että sääntelykehikon moninaistumisesta voi seurata, että sen paremmin hallinnon asiakas kuin viranomaisetkaan eivät enää täysin hahmota, minkä sääntelyn perusteella asioita tulisi arvioida. Jatkossa tulisikin arvioida voiko sähköiseen asiointiin ja digitaalisiin palveluihin liittyvää sääntelyä edelleen yhdistää (esim. oikeusministeriö). Toisaalta useissa lausunnoissa todettiin myös, että on hyvä koota digitaalisten palveluiden tarjoamiseen liittyviä säännöksiä yhteen lakiin.

Lausuntojen perusteella haasteena nähdään ehdotettu vahvan tunnistautumisen edellyttäminen esim. alaikäisillä tai maahanmuuttajilla. Viestintävirasto toteaa, että vahvaan tunnistautumiseen liittyvää sääntelyä tulisi arvioida myös yhdessä eIDAS-asetuksen ja esteettömyysdirektiivin kanssa.

Yleisenä huolena lausunnoissa ilmeni, miten erityisesti pienissä julkishallinnon organisaatioissa on mahdollisuuksia ja resursseja saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen. Huomioitavaa on myös laajakaistaverkon saatavuus ja toimintavarmuus erityisesti maaseudulla.

Usea lausuja totesi, että huomiota on kiinnitettävä kustannustenarviointiin ja huomauttavat, että kustannukset tulevat olemaan korkeammat mitä arvioitu.

2 Lausunnot liittyen 1.lukuun Yleiset säännökset

Lausunnonantajien mukaan ICT-termistöä tulisi tarkentaa. Esimerkiksi termi ohjelmistojärjestelmä on sellainen, jota yleisesti tietohallinnossa ei käytetä. Myös lisälaitteen ja apuvälineen määritelmää on tarkennettava. Laissa olisi vältettävä käyttämästä vanhenevia teknisiä termejä. Yksityiskohtaisena kommenttina termeistä ilmeni, että saavutettavuus on myös käytössä palvelinympäristöissä koskien palvelimelle pääsyä.

Usea lausunnonantaja totesi, että soveltamisalan määrittelyä olisi tarkennettava. Lausunnoissa todettiin, että valtion liikelaitoksilla ja julkisoikeudellisilla yhdistyksillä voi olla muutakin toimintaa kuin julkisten hallintotehtävien hoitaminen, eli yksityisoikeudellisin perustein harjoitettua toimintaa. Pykäläluonnoksen ja sen perusteluiden perusteella jää epäselväksi, onko lakia tarkoitettu sovellettavan valtion liikelaitosten ja julkisoikeudellisten yhdistysten kaikkien toimintaan vai ainoastaan silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Yksityistä sektoria edustavat lausunnonantajat pitivät esitysluonnoksen ehdotusta soveltamisalan laajentamista vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja posti-palvelujen alalla toimiviin yrityksiin ja finanssialan yhteisöihin ongelmallisena, eivätkä kannattaneet ehdotetusta. Soveltamisalan laajentamista vastustavat toivat erityisesti esiin EU:sta mahdollisesti tulevan esteettömyysdirektiivin vaikutukset päällekkäiseen säätelyyn, kilpailuvääristymät sekä hallitusohjelman kirjauksen normien purusta ja pidättäytymisestä kansallisesta lisäsäätelystä EU-säätelyä toimeenpantaessa. Lausunnoissa todettiin, että lainvalmistelussa tulisi huomioida suomalaisten yritysten jo nyt tekemät panostukset digitaalisten palvelujensa käytettävyyden ja saavutettavuuden kehittämiseksi.

Vahvan sähköisen tunnistuspalveluiden osalta osa lausunnonantajista totesi, että julkishallinto tuottaa omaa tunnistuspalveluaan (sähköistä henkilökorttia), jota on mahdollista kehittää velvoitteiden mukaan. Yksityistä sektori velvoittavaa säätelyä ei näin ollen olisi perusteltua ulottaa yksityisiin tunnistuspalvelun tarjoajiin. Useissa lausunnoissa kuitenkin kannatettiin soveltamisalan laajentamista myös tunnistautumispalveluita vastaaviin tahoihin ja kansalaisille välttämättömiin palveluihin.

Julkisoikeudellisia yhdistyksiä koskien lausunnonantajat pitivät ongelmallisena ehdotusta lain organisatorisesta soveltamisalasta, jonka nähtiin aiheuttavan mahdollista hallinnollista epäselvyyttä esimerkiksi käytettävissä olevien oikeus-suojakeinojen ja valvonnan osalta.

Soveltaminen verkkokarttoihin ja karttapalveluihin vaativat täsmennystä. Lausuntojen mukaan paikkatietoa/kartan sisältävät maantieteelliseen kuvailuun tarkoitettut palvelut tulisi rajata selkeästi soveltamisalan ulkopuolelle kunnes on olemassa teknisiä apuvälineitä, joiden avulla tiedot voidaan esittää saavutettavassa muodossa.

Monessa lausunnossa todettiin, että intra- ja extranettejä koskeva kirjaus on epäselvä ja henkilöstöhallinnon palveluiden määritelmä vaatii täsmennystä. Näkökulmina todettiin, että pitäisi määritellä tarkemmin, minkälaisista henkilöstöhallinnon palveluista on kyse ja miten ne erotetaan muista intranetin palveluista sekä ilmetä syyt, joiden vuoksi lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi asettaa viranomaistyönantajat muita työnantajia tiukempaan asemaan, vaikka saavutettavuusdirektiivi ei tätä edellytä.

3 Lausunnon liittyen 2.lukuun Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Lausunnoissa toistui huomio sääntelyn suhteesta tietohallintolainsäädäntöön ja luvun osalta siirtymäajan puuttuminen tekee toteuttamisen aikataulun mahdottomaksi.

Osa lausunnonantajista totesi, että on epäselvää keitä 2.luvun säädökset koskevat. Lausunnoissa todettiin, että käytettävyyssarviointien ja -testien määrittelyä tulee tarkentaa, sekä sitä miten testit tulee suorittaa. Erilaiset sidosryhmät tulisi ottaa huomioon käytettävyytestauksessa.

Joissakin lausunnoissa todettiin, että sähköinen asiointi olisi järjestettävä niin, että sähköinen asiointikanava on käytettävissä muiden asiointimahdollisuuksien ohella. Tulisi olla maininta, että digitaalisissa palveluissa on tiedotettava sähköisen asiointin lisäksi myös vaihtoehtoisista tavoista hoitaa asiansa ja myös tarkentaa millainen vaihtoehtoinen tapa käy. Esimerkiksi viikonloppuihin osuvassa käyttökatkossa huomioitaisiin vaihtoehtoiset palvelutavat ja käyttökatkojen tulisi mahdollistaa pidempi tiedoksisaantiaika.

Osassa lausuntoja todettiin, että selkokielen huomioiminen tulisi tehdä myös pykälätasolla. Sääntelyllä olisi turvattava asiointi suomen kielen ja selkosuomen lisäksi myös ruotsiksi sekä selkoruotsiksi. Esitykseen tulisi lisätä velvoite siitä, että viranomaisten nettisivuilla tulee olla helposti löydettävissä myös kansallisilla viittomakielillä (suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä) vähintäänkin muuttumaton perustieto viranomaisen toiminnasta, kuten myös saamen kielen huomioiminen palveluissa.

Muutamassa lausunnossa tuotiin esille huomio, onko ehdotuksessa esitetty pakko digitaalisten palveluiden tarjoamiselle tarkoituksenmukainen tässä vaiheessa. Ehdotetussa muodossa sääntely voi nostaa asiointin kustannuksia ja hidastaa käsittelyaikoja ellei viranomaisilla ole resursseja kehittää digitaalisia palveluita nopeassa aikataulussa. Esitys myös hajauttaa digitaalisia palveluita koskevaa sääntelyä.

Sähköiseen tunnistamiseen liittyen tuotiin esille, että tulisi täsmentää oikeutta käyttää avustajaa palvelussa tunnistautumiseen ja palvelun käyttämiseen. Lisäksi osassa lausunnoissa todettiin, että tietyissä palveluissa merkittävä osa digitaalisten palvelujen käyttäjistä ei voi saada vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä tai käyttää niitä. Kuitenkin usea lausunnonantaja toteaa, että kirjaus selkeyttävä ja hyödyllinen.

4 Lausunnot liittyen 3.lukuun Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Useassa lausunnossa todettiin, että saavutettavuusperiaatteet ovat etenkin ymmärrettävyyden kannalta epäselviä ja miten ymmärrettävyyttä ja helppokäyttöisyyttä arvioidaan.

Muutamassa lausunnossa todettiin, että pykälätasolla oleva viittaus tiettyyn standardiin on lakiteknisesti työläs. Osa lausunnonantajista kannatti, että saavutettavuusvaatimusten tulee koskea myös kolmansia osapuolia, osa ei kannatanut.

Osassa lausuntoja todettiin, että opetuksessa käytettävien sovellusten suhteen tulisi lain perusteluissa selkeämmin kertoa, mitä määräaikaaisuudella ja pysyväisluonteisuudella tarkoitetaan. Osa totesi valittavana, että määräaikainen materiaali rajattu soveltamisalan ulkopuolelle.

Aikasidonnaisen median soveltaminen herätti paljon huomioita lausunnonantajissa. Huomioitavaa on, että viranomaisten verkkosivuilla voidaan julkaista myös puhtaasti viihteellistä tai opetusmielessä tehtyä aineistoa, esimerkiksi koululaisten ottamia videoita, joiden muokkaaminen jälkikäteen saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi ei ole tarkoituksenmukaista.

Osassa lausunnoista todettiin, että 14 vuorokauden aikaraja tehdä valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi on vaativa. Osassa lausunnoista ehdotettiin lain uudelleen tarkastelua tältä osin ja lisäselvityksen tekemistä suorana lähetettävän aikasidonnaisen mediasisällön tekstitykseen liittyvän käyttöönoton ja toteutuksen vaikuttavuus selvitystä mikäli suorana lähetettävään aikasidonnaiseen mediasisältöön liittyvää tekstitysvoittoa ei sisällytetä soveltamisalaan. Lisäksi esitettiin laadittavaksi kansallisen poikkitieteellisen suomenkieleen pohjautuvan puheentunnistustekniikan tutkimus- ja kehittämissuunnitelman, jolla varmistetaan jatkossa kaikkien suorana lähetettävien aika-sidonnaisten mediasisältöjen tekstittäminen.

Yksittäisissä lausunnoissa tuotiin esiin, että sähköinen yhteistieto tulisi määritellä perusteluissa laajemmassa merkityksessä esim. virtuaalistentittina. Oikeusministeriön lausunnoissa huomautettiin, että hallintolain mukaista hallintoasian hoitamiseen ja muuhun asiointiin liittyvää neuvontaa antaa nimenomaan asiassa toimivaltainen viranomainen. Jatkovalmistelussa tuleekin selvittää milloin palveluiden käytön tuessa saattaa olla kyse hallintolain mukaisesta neuvonnasta ja miltä osin jostakin muusta neuvonnasta tai muusta digituesta.

Osassa lausunnoista todettiin, että kohtuuttoman rasitteen käsitettä olisi hyvä täsmentää yleisten oikeudellisten periaatteiden valossa ja avata käsitettä enemmän tulevan valvontaroolin näkökulmasta. Kohtuuton rasite -käsitteen ja uhkasakon määräytymisperusteen sisältöä tulisi selkeyttää, jotta palveluntarjoaja selkeästi tiedostaa vaatimukset, riskit ja sanktiot.

Pykälätasolla ei käy ilmi, että kohtuuttomaan rasitteeseen voi vedota vain rajoitetun ajan. Laissa tulisi ilmetä, kuinka kauan palveluntuottaja voi vedota kohtuuttomaan rasitteeseen. Kohtuuttoman rasitteen arvioimisessa korostuu valvontaviranomaisen aktiivinen rooli.

Joissakin lausunnoissa todettiin, että asiakkaan näkökulmasta saavutettavuusseloste tulee olemaan keskeinen väline arvioida palvelun saavutettavuutta ja saada tietoa vaihtoehtoisista tavoista saada palvelua. Ohjeistuksen kieleen ja ymmärrettävyyteen on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota. Viranomaisen tulee olla se taho, joka kertoisi, miten saavutettavuusvaatimuksia käytännössä tulkitaan ja sovelletaan. Erityisesti kielen ja sisällön ymmärrettävyydestä tulisi tarjota runsaasti ohjeistusta.

Käyttäjän näkökulmasta voi olla vaikea erottaa saavutettavuuspalautteen antaminen ja palvelujen käyttöön liittyvä yleinen tuki ja neuvonta. Saavutettavuuspalautetta, -kantelua ja -valitusta koskevan ohjeistuksen kieleen ja ymmärrettävyyteen on tärkeä kiinnittää huomiota. Kirjallisen vaihtoehdon lisäksi tulisi olla vaihtoehtoinen tapa saada saavutettavuuspalautteita tehtyä. Valitus tarkoittaa normaalisti muutoksenhakua hallintotuomioistuimen päätökseen. Tässä yhteydessä tulisi käyttää jotain muuta termiä. Kysymyksessä on tässä ensimmäisessä vaiheessa ennemminkin ilmoitus tms., jollaiseksi se selvyden vuoksi tulisi muuttaa. Ehdotuksen 15 §:ssä käsitettä "valitus" käytetään myös, ja siinä sen normaalimerkityksessä, kun valvontaviranomaisen oikaisupäätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudessa. Osa lausujista toteaa, ettei ole tarkoituksenmukaista, että sekä saavutettavuusvalitus että -kantelu tehdään samalle valvontaviranomaiselle. Oikeussuojarakenteella on pyrittävä välttämään valituskier-

teet. Lakiesityksessä "jokaiselle" suunnatut oikeudet ovat periaatteessa kannatettavia. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, heikentääkö asiakkaan oikeussuojaa se, että esimerkiksi viranomaisen verkkosivuston esteellisyydestä ei ole mahdollista suoraan kannella valvontaviranomaiselle, vaan se on mahdollista vain 11 §:ssä mainittujen edellytysten täytyessä. Valvonta- ja oikeussuojakeinojen käyttö painostus- tai kiusantekomielessä tulee kuitenkin voida estää. Lisäksi sääntelyssä tulisi huomioida, ettei synny tilannetta jossa soveltamisalan ulkopuolella olevaa ei-saavutettavaa materiaalia pitäisi tarjota pyynnöstä saavutettavana.

Osa lausunnonantajista totesi, että saavutettavaan muotoon saatettavan aineiston kahden viikon määräaika vaikuttaa ennakolta arvioiden tiukalta. Lisäksi saavutettavuuspalautteesta 10 §:ssä esitetty lisäaika palvelujen sisällön saattamisesta saavutettavaan muotoon saattaa muodostaa ristiriidan 8 §:n kanssa. Jos palveluntarjoaja on käyttänyt kohtuuttoman rasitteen perustetta, lienee epätoiminnakkoista, että sisältöjä on mahdollista saada lisäajan puitteissa saavutettaviksi.

Jää epäselväksi, millaisella menettelyllä valvontaviranomaisen on tarkoitus antaa velvoittavia määräyksiä. Viranomainen antaa velvoittavat määräykset hallintopäätöksellä, kun taas kanteluratkaisulla annetaan tarvittaessa hallinnollista ohjausta. Esitysluonnoksessa ei tarkoitettane säätää kuitenkaan kaksinkertaista menettelyä.

Joissakin lausunnoissa todettiin, että eri oikeussuojaviranomaisten välistä tehtävänjakoa tulee täsmentää. Huonoimmassa tulevaisuuden näkymässä samaa asiaa käsitellään eri viranomaisissa tai samaa asiaa siirrellään viranomaiselta toiselle, mikä ei ole tehokkuuden ja tuloksellisuuden kannalta järkevää. Lisäksi on huomioitava, että hallinto-oikeus on esteellinen käsittelemään omaa asiaansa, mikä edellyttää käytännössä asian viemistä KHO:n käsiteltäväksi toisen esteettömän hallinto-oikeuden määräämistä varten.

Lausunnonantajat pitivät hyvänä, että valvontaviranomaisen tehtäväksi säädetään eri sidosryhmien kuuleminen saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta.

Valvontaviranomaisen riippumattomuutta arvioitaessa on otettava huomioon valvontaviranomaisen oma organisaatorakenne ja pohdittava rakennetta myös tulevaisuutta ajatellen, jotta valvontaviranomaisen toimintakokonaisuus on lähtökohtaisesti helposti siirrettävissä sellaisenaan.

Lausunnonantajat pitivät uhkasakkomahdollisuutta kannatettavana. On pohdittava, onko laissa tarpeellista ottaa kantaa mahdollisesti valvontatoimenpiteenä asetettavan uhkasakon suuruuteen.

Useat lausunnonantajat korostivat, että lainvoimaantulon aikataulu on tiukka ja lähes mahdoton. On myös otettava huomioon, ettei saavutettavuusosaajia välttämättä ole riittävästi.

Muutamit lausunnonantajat ehdottivat, että mobiilisovellukset tulisi saada saavutettaviksi samassa tahdissa muiden verkkopalveluiden kanssa. Riskinä on se, että kunnilla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa tietojärjestelmätoimittajien hinnoitteluun lain vaatimuksien toteuttamiseksi. Tämä voi aiheuttaa hallitsemattomia kustannuksia. Toimittajaloukut voivat antaa mahdollisuuden hinnoitella vaadittavat muutokset ilman varsinaista kilpailua. Vaarana myös, että järjestelmätoimittajat laskuttavat useita kertoja kerran tehtyä työtä.

Tampereen kaupunki huomautti, että säädöksen soveltamisaikataulussa tulisi ottaa kantaa sisältöihin, jotka sote- ja maakuntauudistuksessa siirtyvät organisaatiolta toiselle. Todennäköistä on, että vuoden 2020 alussa uudet sisällöt eivät ole vielä muotoutuneet ja vanhoja sisältöjä siirretään ja käytetään. Tarvitaan selvitys siitä, käsitelläänkö näitä siirtyviä sisältöjä uusina vai vanhoina verkkosivuina ja digitaalisina palveluina.

5 Kommentit vaikutusten arviointiin

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille kansalaisneuvonnan riittävä resursointi sekä osaamisen varmistaminen, jotta se voi neuvoa asiakkaita myös tilanteessa, jossa sen yhteystieto on annettu tukea tarjoavana yhteystietona. Osaamisen varmistaminen edellyttää myös digitaalisesta palvelusta vastaavan viranomaisen riittävää ohjeistusta Kansalaisneuvonnalle asiakkaiden neuvomiseksi.

5.1 Taloudellisten vaikutusten arviointi

Suuri osa lausunnonantajista totesi, että vaatimuksista seuraa merkittäviä kustannuksia. Kuitenkin usea lausunnonantaja totesi, että tässä kohtaa on vaikeaa arvioida lopullisia vaikutuksia kustannuksiin. Kustannuksia syntyy erityisesti vanhojen verkkosivustojen muuttamisessa saavutettaviksi, uusien palvelujen kehittämiskustannuksista, asiantuntijaosaamisen hankintaan ja saavutettavuus-arviointeihin. Erityisesti alkuvaiheessa tarvitaan huomattavasti konsultointia, tukea ja neuvontaa. Näitä kustannuksia on myös haasteellista arvioida.

Alkuvaiheessa kustannuksia syntyy myös palautteen ja valitusten käsittelystä. Saavutettavuusselosteen tekemistä edeltävä itsearvio voi myös olla työlästä ja kallista. Lisäkustannuksia aiheuttaa myös mediasisältöjen saattaminen saavutettaviksi. Osa lausunnonantajista huomauttivat merkittävästä taloudellisista vaikutuksista toimintaan ja lausunnoissa korostui vaateet lisämäärärahalle tai valtionosuuksille.

Osa lausunnonantajista kuitenkin totesi, että lakiehdotuksesta ei aiheudu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä saavutettavuusasiat on jo otettu huomioon kehitystyössä. Tulevat kustannukset voi nähdä myös positiivisessa valossa: mm. että lakiesityksen tavoitteet digitaalisten palvelujen laadun parantamisesta ja käytön lisääntymisestä ovat yhteneviä organisaation omien tavoitteiden kanssa, jolloin lisäinvestoinnit ovat tässä suhteessa perusteltuja. Rakentamis- ja ylläpitokustannukset ovat joidenkin arvioiden mukaan selvästi matalampia kuin asiakkaille koitua hyöty esimerkiksi hallinnollisen taakan laskemisen myötä. Säästöjä saavutetaan henkilökohtaisten avustajien kustannusten lisäksi myös kuljetuspalveluissa, kun asiointi ei edellytä paikan päällä käyntiä.

Osa lausunnonantajista totesi, että esitetyt taloudelliset vaikutusten arviot eivät ole realistisia tai ne ovat liian ylimalkaisia, sillä päivittämisestä syntyviä kustannuksia ei ole huomioitu eikä koko soveltamisalaa ole huomioitu taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Myös toimeenpanosäädöksiä ei vielä täysin tiedetä, mikä hankaloittaa taloudellisten vaikutusten arviointia. Osa totesi myös suoraan, että kustannukset tulevat olemaan huomattavasti arvioitua korkeammat. Läpinäkyvien ja todennettavissa olevien taloudellisten vaikutusten arviointi on lopullisen hallituksen esityksen valmistelussa erityisen tärkeää. Esitettiin myös, että oikeampi tapa arvioida kustannuksia olisi tuleeko saavutettavien järjestelmien suunnitteleminen kalliimmaksi kuin ei saavutettavien järjestelmien suunnitteleminen ja toteuttaminen, sillä siirtymäaikaisten puitteissa useat digitaaliset järjestelmät tulevat suurelta osin muutenkin uudistettavaksi.

Muutamit lausunnonantajat huomauttivat, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida kansalaisille tiedottaminen, viestinnän ja digituen (ohjaus ja neuvonta) tarjoamisen riittävän resursointi. Huomioitavaa olisi myös kansalaisten taloudellinen esteellisyys ja mahdollisuudet maksuttomien digitaalisten välineiden lainaamiseen ja että tukea on saatava myös ulkomailta palveluita käyttäessä.

Taloudellisista arvioinnissa tulisi lausunnonantajien näkökulmasta ottaa vielä huomioon millaisia kustannuksia toimijalle syntyy liittymisestä Väestörekisterikeskuksen viestinvälityspalveluun, millaisia kustannuksia standardin kääntämisestä aiheutuu ja vaikutukset pienyritysten sekä järjestötoimijoiden osalta. Mahdolliset muutostyöt tulevat vaikuttamaan järjestöjen hakemiin avustus-määriin. Lisäksi huomautettiin, että kustannuksissa tulisi ottaa huomioon tarvittaessa tietoliikenneyhteyksien kehittämistoimia.

Osa lausunnonantajista huomautti, että heillä ei ole tällä hetkellä erillisiä julkisia digitaalisia palveluita. Kustannukset tällaisen luomisesta voivat siten nousta korkeiksi suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Pienten toimijoiden osalta olisi toivottavaa, että perusteluissa mainittaisiin vaikutukset erikseen myös niiden osalta.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden laajentuessa myös kuntien palvelujen järjestämisen kustannukset kasvavat. Huomioitavaa on, että muutoksen taloudelliset vaikutukset eivät jakaudu tasaisesti kuntien välillä, vaan kustannukset lisääntyvät enemmän niissä kunnissa, joissa palvelutaso on laaja ja monipuolinen. Hallitusohjelman linjauksen mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden muuttuessa valtio vastaa täysimääräisesti lainsäädäntömuutosten aiheuttamista kuntien lisäkustannuksista kuntien valtionosuutta korottamalla. Myös erityisesti pienet kunnat toivat esiin haasteen saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi.

Lausunnonantajien mukaan kaiken kaikkiaan taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät, joten valtion tulee antaa riittävästi osaamistukea sekä selkeitä ja ymmärrettäviä linjauksia turhien kustannusten minimoimiseksi. Kustannusten hillitsemiseksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota kuntien yhteisten toimintamallien kehittämiseen ja siihen, että eri kokoisille kunnille olisi tarjolla eri tasoisia vaihtoehtoja tai vaihtoehtoisesti digitaalisen asiointin peruselementit (ns. minimitaso) tulisi toteuttaa kunnille keskitetysti.

5.2. Kielellisten vaikutusten arviointi

Kielellisten oikeuksien näkökulmasta pidettiin entistä ongelmallisempänä sitä, jos yksittäinen mutta toisaalta hyvin merkityksellinen toiminnallisuus viranomaisen verkkosivustoilla on käytettävissä vain toisella kansalliskielellä. Lausunnoissa oli huomioita saamenkielen ja viittomakielen suhde viranomaisten kielellisiin velvoitteisiin nimenomaan digitaalisten palveluidensa suhteen ja sähköisen asiointin järjestämisessä. Tämän arviointi voitaisiin luontevasti toteuttaa esillä olevan lainvalmistelun yhteydessä, kun otetaan huomioon, että kielellinen ulottuvuus kytkeytyy olennaisesti myös verkkosivustojen saavutettavuuteen.

Lisäksi on huomioitava, että pelkän selkokielen käyttö ei kuitenkaan riittävässä määrin palvele viittomakieltä käyttäviä, joille kirjoitettu kieli ei ole äidinkieli.

5.3. Vaikutukset julkishallinnolle

Lausunnonantajat huomauttivat, että vaikutusten arvioinnissa hyvin vähän arviointu sen vaikutuksia julkiselle hallinnolle eikä lainkaan arviointu vaikutuksia hallinto-oikeuksien toimintaan muutoksenhakutuomioistuimina. Lakiehdotuksen vaikutukset näkyvät lisääntyvinä valituksina, joiden määrää on tässä vaiheessa hankala arvioida.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa myös huomioon maakunta- ja soteuudistuksen: mikäli uudistus toteutuu, ei esimerkiksi kuntayhtymillä ole perusteltua lähtöä uudistamaan kokonaisvaltaisesti sähköisesti toteutettavia asiakaspalveluja.

Saavutettavuuspalautemahdollisuus tulee mitä todennäköisimmin tuottamaan viranomaisille erinäisen määrän sekä palautteita että tietopyyntöjä, joihin vastaaminen asetetussa määrääjässä ei käytännössä voi onnistua ilman henkilöstölisäyksiä.

5.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suurin osa lausunnonantajista näki lakiehdotuksen tavoitteet tärkeinä yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ja siten positiivisina vaikutuksina yhteiskunnalle. Osa lausunnonantajista toi esiin, että kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta riittävänä voitaneen pitää sitä, että ehdottomasti velvoittavat normit kohdistetaan lähinnä julkishallinnon toimijoille ja suuremmille yrityksille.

Oppimisen ja ymmärtämisen haasteita kokeville ihmisille lakiehdotuksen vaikutusten ei ainakaan suoraan voida katsoa olevan erityisen suuria. Esityksessä on tiedostettu palvelujen helppoa käytettävyyttä ja kielen saavutettavuutta tarvitsevien käyttäjien määrä, mutta tähän tunnistettuun tarpeeseen esitetty lainsäädäntö ei vastaa kovin hyvin.

Vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on todettu varsin suppeasti. Osa lausunnonantajista huomautti, että jatkovalmistelussa tulee tehdä huolellinen lapsivaikutusten arviointi, ottaen huomioon erilaiset lapsiryhmät. Vaikutusten arvioinnin avulla voidaan tunnistaa mahdolliset tarpeet tarkentaa pykäläehdotuksia ja niiden yksityiskohtaisia perusteluita. Vähättelevänsä pidettiin sitä, että hallituksen esityksessä todetaan esityksellä olevan vähäisiä vaikutuksia lapsen asemaan. Valmistelussa tulee myös huomioida lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden toteutuminen siten, että arvioinnissa pyritään aktiivisesti tunnistamaan ne lapsiryhmät, joiden oikeuksien täytäntöönpano voi vaatia erityisiä toimenpiteitä.

Lausunnoissa huomautettiin, että vaikutukset yritysten kilpailuneutraaliteettiin on huonosti huomioitu vaikutusten arvioinnissa.

Voimassa olevasta sääntelystä tai sen viranomaisissa omaksutuista tulkinnoista voi seurata saman sähköisen viestin päällekkäistä käsittelyä useassa viranomaisessa, myös jopa ylipäättään tarpeetonta vastaanottoilmoitusten lähettämistä sekä viestien kirjaamista ja arkistoinnista. Tämä puolestaan voi kokonaisuutena arvioiden aiheuttaa huomattavan määrän tarpeetonta ei vain hallinnollista vaan myös asiantuntijatyötä useassa viranomaisessa ja koitua siten lopulta palveluperiaatteen sen lähtökohdan vastaiseksi, että viranomaisten tulee tuottaa palveluja tehokkaasti ja tuloksellisesti.

6. Muita huomioita

Usea lausunnonantaja näki tärkeäksi, että julkinen hallinto kokoaa yhtenäiset ja keskitetyt tulkinnat, ohjeistukset ja vaatimusmäärittelyt siitä, mitä saavutettavuudella minkäkin tyyppisessä tapauksessa tarkoitetaan. Yhteiset ohjeistukset estäisivät osaltaan myös sitä, että virastot päätyisivät samantyyppisissä tilanteissa perusteettomasti toisistaan poikkeaviin linjauksiin esimerkiksi riittävän saavutettavuustason suhteen. Lausunnoissa todettiin myös, että julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan sekä valtiovarainministeriön rooli ja niiden laatimat suositukset ja ohjeet korostuvat ehdotetun lainsäädännön täytäntöönpanossa.

Ohjeistusten lisäksi lain sisällön laaja-alaisuus ja monimutkaisuus vaatii toteuttamiseksi laajamittaisen toimeenpanon koulutuksen ja neuvonnan. Huomioitavaa on, että koulutustarve tulee koskemaan suurta joukkoa sisällöntuottajia, ei pelkästään verkkosivustoja teknisesti rakentavia henkilöitä. Valvontaviranomaiselle tulee huolehtia riittävä resursointi neuvonta-, koulutus- ja ohjaus-palveluihin lain toimeenpanon toteuttamiseksi

Jatkovalmistelussa on pohdittava, miten kaikki tiedonantovelvoitteet mukautettaisiin saavutettavuuslain edellyttämään vaatimukseen ymmärrettävyydestä rikkomatta sektorikohtaista lainsäädäntöä. Ilman yksityiskohtaista ohjeistusta on riskinä, että toimijat jätettäisiin epäselvien ja ristiriitaisten velvoitteiden kohteeksi, ja oikeusvarmuus vaarantuisi sekä yrityksillä että asiakkailta.

Yleisenä huomion toimeenpanon suhteen lausunnoissa esiin nousi pääpaino palvelurakenteen kehittämisessä, ei byrokratiassa sekä huoli resurssien riittävyydestä. Erityisesti kuntien erilaiset resurssit ja kokoluokat herättivät pohdintaa.

Muutamit lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että myös jatkossa lain täytäntöönpanossa osallistetaan vammaiset ihmiset täysimääräisesti YK:n vammaissopimuksen mukaisesti.

Huomiota on syytä kiinnittää myös esityksen toimivuuteen ja vaikutuksiin erilaisissa viestintätilanteissa. Vaara-, kriisi- ja poikkeustilanteissa tehtävään kriisiviestintään saavutettavuuteen liittyy erityishaasteita poikkihallinnollisessa viranomaisyhteistyössä. Poikkeustilanteissa olisi tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaan viestinnän. Nykyisin kielellinen saavutettavuus ei tapahdu täysimääräisesti esimerkiksi viittomakielen ja saamen kielen suhteen.

Luottamuksen säilyttämiseksi palvelujen turvaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Palvelujen tietoturvallisuuden kehitettävä malli, jolla voi testata palvelukokonaisuuksien toimivuutta.

Lausunnonantajien mukaan toivottavaa olisi, että laki kannustaisi myös soveltamisalan ulkopuolisia kehittämään palveluitaan saavutettaviksi.