

Asia: VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta

1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Lain tarkoitus ja tavoitteet hyviä

Suomen Kuntaliitto toteaa, että lain tarkoitus ja tavoitteet ovat hyviä. Digitalisaatio on todellisuutta jo nyt, ja se myös lisääntyy koko ajan. On tärkeää pyrkiä huolehtimaan siitä, että digitaaliset palvelut ovat saatavilla, laadukkaita, saavutettavia ja että ne ovat myös tietoturvallisia.

Lakiesitys vaikeasti ymmärrettävä

Kuntaliitto huomauttaa, että lakiesitys on vaikeasti ymmärrettävä. Tämä ei ole kunniaksi lakiesitykselle, joka koskee saavutettavuutta. Saavutettavuus tarkoittaa myös ymmärrettävyyttä. On tärkeää, että tavoite saavutettavuudesta heijastuu myös lakitekstiin ja sen esitöiden kieleen. Esitys laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta tuleekin muokata niin, että tekstistä saadaan yksinkertaisempi ja siten parempi. Sisällön epäselvyydestä esimerkkeinä ovat sovel-tamisan poikkeukset, saavutettavuuteen liittyvien vaatimusten sisältö ja saavutettavuusseloste.

Kustannukset korvattava kunnille

Kuntaliitto korostaa sitä, että esityksen mukaiset veloitteet aiheuttavat kunnille tuntuvia kustannuksia. Kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti. Kuntien tehtävien ja veloitteiden lisääminen tulee ottaa huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa korottamalla

valtionosuusprosenttia kustannuslisäystä 45-65 milj. euroa vastaavalla määrällä. Täysimääräinen korvaus kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin toteuttaa hallitusohjelmaa ja tukee rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien ja valtion välillä.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Esityksen mukaan lakia sovelletaan mm. viranomaisen ja julkisoikeudellisen laitoksen digitaalisiin palveluihin (lain 3 §:n kohdat 1 ja 2). Näillä kohdilla toteutetaan direktiivin soveltamisalaa koskevat säännökset "julkisen sektorin elimisistä". Julkisen sektorin elimiä ovat hankintadirektiivin tarkoittamat hankintaviranomaiset, jotka on säädetty kansallisessa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevassa laissa (1397/2016) hankintayksiköiksi. Siten ehdotettavan lain organisatorista soveltamisalaa määrittävät hankintalainsäädännön tulkinnessa muodostuneet hankintayksikön käsitteet. Tältä osin soveltamisala on melko selkeä.

Direktiivin soveltamisalaa halutaan laajentaa koskemaan myös esimerkiksi vesi- ja energihuollon alalla toimiviin julkisiin yrityksiin silloin, kun on kyse näiden yritysten yleisölle antamista digitaalisista palveluista. Laki koskisi siten mm. kuntien omistamia vesi- ja energihuollon yhtiöitä. Kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus puoltaa laajennusta, koska kyse on yhtiötetystä kunnallisesta toiminnasta.

Soveltamisala on epäselvä poikkeusten osalta. Lakia ei esimerkiksi sovellettaisi työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Lakia sovellettaisiin kuitenkin viranomaisen henkilöstöhallinnon digitaalisiin palveluihin. Miten erotetaan intranetin palveluista henkilöstöhallinnon palvelut?

Yksi poikkeuksista on viranomaisen tai palvelun tarjoajan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa esitettävä suora aikasidonnainen media. Lakia sovelletaan kuitenkin aikasidonnaiseen medialähettykseen, joka tallennetaan säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa. Tämä tarkoittanee sitä, että esimerkiksi taltiointit kunnan tilaisuuksista ja vaikkapa valtuuston kokouksista tulee tekstittää. Tästä koituu merkittäviä kustannuksia kunnille - tai sitten kunnat lopettavat tallenteiden tarjoamisen jälkikäteen katsottavaksi.

Karttoja koskeva poikkeussäännös tulisi kirjoittaa selkeämmin, esimerkiksi Ruotsin mallin mukaan. Säännöksellä ilmeisesti tarkoitetaan sitä, että laki koskee vain navigointiin tarkoitettuja karttoja, ja niitäkin vain, jos karttojen olennaista tietoa ei tarjota muutoin saavutettavasti.

Kuntaliitto tukee esitystä siitä, että tunnistautumiseen käytettäviin tukipalveluihin sovelletaan saavutettavuusvaatimuksia. Jos tukipalvelut eivät ole saavutettavia, eivät myöskään tunnistautumista vaativat palvelut ole kaikkien käytettävissä.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

-

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Laissa säädettäisiin digitaalisten palvelujen yleisistä saavutettavuusvaatimuksista ja osoitusvelvollisuudesta. Julkisen sektorin elimien on toteuttava tarvittavat toimenpiteet parantaakseen verkkosivustojensa ja mobiilisovellustensa saavutettavuutta tekemällä niistä havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja.

Havaittavuutta, hallittavuutta, ymmärrettävyyttä ja toimintavarmuutta on jonkin verran selostettu hallituksen esitysluonnoksessa.

Kunnan verkkosivu-uudistuksessa on helppo huolehtia esimerkiksi riittävästä värierosta, selkeistä navigointikeinoista tai kuvien ja kuvatekstien käyttämisestä. Näiden saavutettavuutta lisäävien keinojen lisääminen jälkikäteen on kuitenkin vaikeampaa ja kalliimpaa. Lain siirtymäsäännökset eivät välttämättä mahdollista sitä, että saavutettavuuskorjaukset tehdään vasta seuraavassa verkkosivu-uudistuksessa.

Entistä selkeämmän kielen käyttäminen vaatii laajaa verkkosivujen sisällöntuottajien kouluttamista. Keskikokoisissa ja suurissa kunnissa heitä on paljon. Kouluttaminen vie aikaa ja maksaa. Toisaalta pienissä kunnissa sisällön tuottamiselle voi olla vaikea löytää resurssia.

Ehdotettavan säännöksen mukaan verkkosivustot olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ne täyttävät määritellyt verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset. Vaatimuksia ei kuitenkaan määritellä laissa eikä edes direktiivissä, vaan standardissa EN 301549V1.1.2 "Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset" (2015-04). Sen viitetiedot komissio julkaisee Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Eikä verkkopalvelun saavutettavuusvaatimuksia oikeastaan kerrota standardissakaan, vaan siellä viitataan World Wide Web Consortiumin (W3C) asiakirjaan Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0). Vaatimuksista on tulossa versio 2.1.

Näyttää siltä, että yksittäinen kunta - iso tai pieni - joutuu verkkosivuja uusiessaan noin vuoden aikana odottamaan ensin WCAG 2.1-versiota ja sen jälkeen sieltä selvittämään, minkälaiset verkkosivuista pitäisi saavutettavuuden näkökulmasta tehdä. Laki astuu voimaan jo syksyllä 2018, ja siirtymäaikaa uusien verkkosivujen osalta on 23.9.2019 asti. Yksittäinen kunta joutuu

todennäköisesti käyttämään paljon resursseja varmistuakseen siitä, että uudet verkkosivut ovat vaatimusten mukaiset. Valvontaviranomaisen ohjeistusta ja neuvontaa tarvitaan joka tapauksessa.

Esityksessä todetaan näin:

“Saavutettavuusdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällön, joka noudattaa yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia, joiden viitetiedot komissio on julkaissut Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti, on katsottava olevan kyseisten standardien tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Standardin osilla tarkoitetaan komission julkaisemista viitetiedoista ilmeneviä standardien osia, joten säännös ei tarkoita mahdollisuudesta säätää kansallisesti, miltä osin standardia noudatetaan. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkin 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. Tällaiset tekniset eritelmät laatii komissio, joka antaa niistä täytäntöönpanosäädöksen. Tästä syystä lain 7 §:n 2 momentissa olisi viittaussäännös komission täytäntöönpanosäädökseen, joka on hyväksyttävä EU:n komissiossa viimeistään 23. joulukuuta 2018.”

Yllä oleva teksti on esimerkki esityksen vaikeasta tekstistä. Siitä käy kuitenkin selville, että laki on tulossa voimaan tilanteessa, jossa esimerkiksi teknisten eritelmien täytäntöönpanosäädöstä vasta odotellaan.

Joka tapauksessa on selvää, että kestää pitkään, ennen kuin saavutettavuuden tarkka sisältö on kaikilla toimijoilla tiedossa. Vaatimukset saattavat myös muuttua myöhemmin. Pelkästään saavutettavuuden vaatimusten selvittäminen tuo kustannuksia kunnille. Valvontaviranomaisen tuleekin huolehtia siitä, että ohjeistusta, koulutusta ja malleja on muun muassa kuntien saatavilla mahdollisimman nopeasti lain säätämisen jälkeen.

Saavutettavuusselosteiden sisällöistä ja siitä, mistä kaikista palveluista erillinen seloste tehdään, tarvitaan myös lisätietoa. Tämä tarkoittaa sitä, että valvontaviranomaisella pitää olla tarjota selostemalleja ja ohjeistusta niiden tekemiseen.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

-

5 luku: Erinäiset säännökset

-

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Ehdotuksen mukaan sen vaikutus kuntien ja kuntayhtymien talouteen on arviolta 45-65 miljoonaa euroa, jos kaikki niiden tarjoamat digitaaliset palvelut tehtäisiin kertatyönä saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Ehdotuksessa todetaan, että merkittävimmät vaikutukset kuntien talouteen aiheutuvat verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saattamisesta saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Sen lisäksi kustannuksia aiheutuu henkilöstön koulutuksesta saavutettavien sisältöjen tuottamiseen.

Esitetty lakimuutos tarkoittaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisäystä. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden laajentuessa myös kuntien palvelujen järjestämisen kustannukset kasvavat. Muutoksen taloudelliset vaikutukset eivät jakaudu tasaisesti kuntien välillä, vaan kustannukset lisääntyvät enemmän niissä kunnissa, joissa palvelutaso on laaja ja monipuolinen.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on ohjelmassaan (29.5.2015, s. 30) linjannut, että ”Hallitus ei anna kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitetta vaalikaudella 2015–2019. Hallitus sitoutuu pitämään voimassa 100 prosentin valtionosuudet turvaavan lain.” Linjauksen mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden muuttuessa valtio vastaa täysimääräisesti lainsäädäntömuutosten aiheuttamista kuntien lisäkustannuksista kuntien valtionosuutta korottamalla. Tätä periaatetta on noudatettu kiitettävästi hallituskauden aikana.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääminen tulee ottaa huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa korottamalla valtionosuusprosenttia kustannuslisäystä 45-65 milj. euroa vastaavalla määrällä. Täysimääräinen korvaus kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin toteuttaa hallitusohjelmaa ja tukee rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien ja valtion välillä.

Vaikka kunnat kehittävät jatkuvasti verkkosivujaan ja parantavat samalla niiden saavutettavuutta, ei voida lähteä siitä, että kustannukset katettaisiin tavallisen verkkosivu-uudistuksen kustannuksin. Saavutettavuuteen liittyvien uudistusten aiheuttamat kustannukset ovat todennäköisesti pienemmät, jos ne tehdään esimerkiksi verkkosivun kokonaisuudistuksen yhteydessä. Ne ovat kuitenkin kustannuksia yhtä kaikki. Lisäksi palveluntuottajien tulee testata verkko-palvelunsa saavutettavuus, mikä johtaa kohonneisiin kehittämis- ja ylläpitokustannuksiin. Myös käyttökatojen minimointi nostaa ylläpitokustannuksia. Varsinkin alkuvaiheessa kustannuksia syntyy myös palautteen ja valitusten käsittelystä, vaikka palautteet ja valitukset jatkossa toivottavasti vähenevätkin. Ei voida myöskään osoittaa, että lisäyksen tuottama hyöty kattaisi uudistusten kustannukset, vaikka digitaalisten palvelujen käyttö yksittäisessä organisaatiossa lisääntyisikin jonkin verran paremman saavutettavuuden johdosta.

Jokaisen kunnan on jatkossa tehtävä jokaisesta palvelustaan saavutettavuusseloste. Selosteen kirjoittaminen ei liene kovin työlästä, jos malleja on olemassa ja jos selviää, mistä palveluista ja montako selostetta kunnan on tehtävä. Kunnilla on jo kokemusta tietojärjestelmä- ja tietosuojaselosteiden tekemisestä. Mutta saavutettavuusselosteen tekemistä edeltävä itsearvio on työlästä ja kallista. Itsearviointiin tultaneen tarvitsemaan ulkopuolista apua, koska saavutettavuuden vaatimukset ovat vielä epäselvät ja mahdollisesti muuttuvat. Arvio ja ulkopuolinen apu maksavat.

Ehdotuksessa arvioidaan, että suurin osa kustannuksista kohdistuu lain voimaantulon jälkeen ensimmäisten noin viiden vuoden ajalle, jonka kuluessa todennäköisesti suurin osa kuntien digitaalisista palveluista tullaan uudistamaan esimerkiksi maakuntauudistuksesta johtuen. Verkkosivujen julkaisujärjestelmän uudistaminen ei välttämättä osu samaan aikaan maakuntauudistuksen kanssa, vaikka sisältöä onkin uudistuksen johdosta päivitettävä. Verkkosivut ja useimmat mobiilisovellukset todennäköisesti uudistetaan noin viiden vuoden välein, joten siltä osin aika-arvio osunee kohdalleen. Aika-arvio ei kuitenkaan pidä yhtä lain voimaantulon ja siirtymäsäännösten kanssa. Uusien verkkosivujen on oltava lain mukaisia 23.9.2019 mennessä, vanhojen verkkosivujen 23.9.2020 mennessä ja mobiilisovellustenkin 23.6.2021 mennessä - eli aikaa on enimmillään noin kolme vuotta lain voimaantulosta.

4. Muut kommentit

-

Lehmijoki Outi
Suomen Kuntaliitto ry