

Asia: VN/11443/2021

## **Lausuntopyyntö kolmesta valtioneuvoston asetuksesta, jotka koskevat eräiden tuotteiden ja palvelujen saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksia**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Valtioneuvoston asetus eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista**

Asetusluonnoksessa on käytetty runsaasti ilmauksia, jotka ovat vaikeaselkoisia tai käyttöyhteydessään väärinymmärryksille alttiita. Koska kyse on lainsäädäntöä täydentävästä asetuksesta, näitä ilmaisuja tulisi tarkentaa – tarvittaessa erillisillä virkkeillä –, jotta lain ja asetuksen vaatimukset ovat lukijalle ymmärrettäviä. Tällaisia ilmaisuja ovat esimerkiksi:

3 §:

- "[henkilöiden välisen viestinnän] ohjaaminen ja orientaatio
- "käytön ohjaus ja orientaatio"
- "väreille on vaihtoehtoiset toteutustavat"
- "[visuaalisten elementtien] näkyvyys"
- "sekvenssiohjaus"
- "ääniominaisuudet"
- "tehostettuja ääniominaisuuksia"
- "vaihtoehdot hienomotoriikkaa vaativalle ohjaukselle"
- "ulottuvuus"
- "[valoherkkyyскоhtauksille altistavien käyttötapojen] välttäminen"

4 §:

- "tekstistä puheeksi -ominaisuus"
- "unionin tasolla [yhteensopivaksi suunniteltu tuote]"

6 §:

- ”hifi-äänentoisto”
- ”täydelliset interaktiivisuusominaisuudet”
- ”[apuvälineelle aiheuttama] häiriö”

8 §:

- ”tukipalvelut”

2–3 §

Pykälän kirjauksia on syytä tarkentaa siltä osin, kun niiden on tarkoitettu velvoittavan vain digitaalisia käyttötietoja, käyttöohjeita ja käyttöliittymiä. On syytä huomioida, että käyttöliittymät voivat olla myös fyysisiä.

Jos tällaista rajausta soveltamisalaan ei ole tarkoitettu, tulisi selventää, mitä esteettömyydellä tarkoitetaan esimerkiksi paperisten käyttöohjeiden kohdalla. Sama tarkennuksen tarve kohdistuu myös 9 § 1 momenttiin. Asetuksesta jää epäselväksi, miten fyysisen pakkauksen esteettömyydellä tarkoitetaan ja mitä sen nojalla veloitetaan.

3 §

Pykälän kirjauksissa on ilmeisesti huolimattomuuksia.

Esimerkiksi esteettömyysdirektiivin I liitteen I jaksoon kirjattu vaatimus ”[Tätä varten on varmistettava, että:] jos tuotteessa käytetään puheeseen perustuvia toimintoja, siinä on viestintää, käytön ohjausta ja orientaatiota varten vaihtoehtoisia ratkaisuja puhe- ja äänitoiminnoille” on muuttunut asetuksessa muotoon ”[Tätä varten on varmistettava, että:] tuotteessa käytetään puheeseen perustuvia toimintoja, siinä on viestintää, käytön ohjausta ja orientaatiota varten vaihtoehtoisia ratkaisuja puhe- ja äänitoiminnoille”. Tässä muodossa kirjaus velvoittaisi tarjoamaan lippu- ja pankkiautomaattien käytön puhekomennoilla.

Pykälän kirjauksia on syytä selventää myös valmistajien oikeusturvan vuoksi. Kirjaukset jättävät epäselväksi, miten visuaalisten elementtien suurentamismahdollisuuden veloitetta on tarkoitettu sovellettavan valmiiksi suuriin elementteihin. Sama koskee kirkkauden ja kontrastin säätämisen mahdollistamista. Epäselväksi myös jää, mitä ääniominaisuuksilla tarkoitetaan ja millaisiin ääniin käyttäjälle tulee tarjota mahdollisuus äänennopeuden muuttamista. Mahdollisesti myös 14 kohdan apuvälineiden käsitettä on syytä tarkoittaa.

4 §

Koska kyse on asetustekstistä, olisi mahdollisesti syytä tarkentaa, millaisia langallisia tai langattomia kuulokeliitännöitä itsepalvelupäätteiden tulee tukea. Myös 8 kohdassa mainittua apuvälineteknologian käsitettä olisi syytä avata asetustekstissä.

6 §

Pykälän 1 momentin 1 kohta on vaikeasti avautuva ja hyvin altis väärinymmärryksille. Asetusten muistion perusteella vaikuttaisi siltä, että tällä suoraan esteettömyysdirektiivistä tulevalle

kirjauksella tarkoitetaan yhdistettäväksi EN 301 549 -standardin vaatimukset 6.1 "Audio bandwidth for speech" ja 6.2.1.2 "Concurrent voice and text".

9 §

Pykälän 2 momentin ensimmäinen virke olisi syytä uudelleen muotoilla selkeämmäksi. Muistion perusteella kirjauksella halutaan ilmeisesti sanoa, että markkinoilla olevien tuotteiden ohjeiden tulee olla ihmisten saatavilla maksutta, ennen niiden ostamista ja ilman tarvetta erillisten käyttöoikeuksien hankkimiselle.

## **Valtioneuvoston asetus saavutettavuusvaatimuksista eräille digitaalisille palveluille**

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikkö kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston asetuksista.

On sekä palveluntarjoajien ja palveluiden käyttäjien oikeusturvan kannalta tärkeää, että lainsäädännön saavutettavuutta koskevat velvoitteet ovat kaikkien osapuolten löydettävissä ja ymmärrettävissä. Myös valvontaviranomaisella tulee olla edellytykset tehdä asetuksista velvoittavia tulkintoja. Tämän vuoksi saavutettavuusvalvonnan yksikkö pitäisikin tärkeänä, että lainsäädäntöä tarkentavia asetussäädöksiä vielä tarkennetaan ja täydennetään. Lähtökohtaisesti asetusten käytännön soveltamisen tulisi ilmetä suoraan asetusten tekstistä ilman taustoittavaan muistioon turvautumista. Esteettömyysdirektiivin implementoinnin myötä saavutettavuusvaatimukset laajenevat lukuisiin uusiin yksityisiin digipalveluihin. On siis tärkeää, että lain vaatimuksia tarkentava asetus on itsessään mahdollisimman ymmärrettävä niille, joita sillä velvoitetaan.

Muistiossa todetaan seuraavasti:

"Direktiivissä todetaan, että toiminnalliset esteettömyysvaatimukset on säädettävä pakollisiksi, ja ne olisi laadittava yleisten tavoitteiden muodossa. Kyseisten vaatimusten olisi oltava riittävän tarkkoja, jotta voidaan luoda oikeudellisesti sitovia velvoitteita, ja riittävän yksityiskohtaisia, jotta voidaan arvioida vaatimustenmukaisuutta ja varmistaa siten sisämarkkinoiden moitteeton toiminta direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden ja palvelujen osalta. Vaatimuksissa olisi myös jätettävä joustovaraa innovointia varten." Asutusehdotusten nykyisessä muodossa tämä vaatimus ei vielä näyttäisi täyttyvän ja säädöksiä tulisi tarkentaa, vaikka tarkempia vaatimuksia voidaankin odottaa saatavan EN 301 549 -standardin päivityksen myötä.

Asetusten muistiossa viitataan useassa yhteydessä rinnakkain EN 301 549 -standardiin ja WCAG 2.1 -saavutettavuusohjeiden kriteereihin. Lähtökohtaisesti jo nykyisen digipalvelulain saavutettavuusvaatimukset on määritelty EN 301 549 -standardissa, joka jo sisältää kaikki WCAG 2.1 -ohjeistuksen vaatimukset soveltuvien osien ja palvelutyyppien osalta. Standardi ja saavutettavuusohjeistus eivät siis ole rinnakkaisia. Esteettömyysdirektiivin myötä EN 301 549 -standardia täytyy kuitenkin päivittää sillä direktiivi sisältää jonkin verran uusia vaatimuksia eri palvelutyypeille. Nykyisellään sähkökirjatiedostot rinnastuvat verkkosivustoilta ladattaessa verkkosivustojen sisältöihin ja mobiilisovellusten sisältöihin, jolloin niihin voivat kohdistua toisistaan poikkeavat saavutettavuusvaatimukset. Uusi lainsäädäntö velvoittaa myös sellaisia sähkökirjoja, joita jaeltaisiin

muuten kuin verkkosivustojen tai mobiilisovellusten kautta eivätkä siten kuuluisi nykyisen digipalvelujen määritelmän piiriin.

Saavutettavuusvalvonta katsoo, että nyt esitetyssä digipalvelulain uudessa 3 a luvussa ja sitä koskevassa valtioneuvoston asetuksessa jää lukijalle varsin vaikeaselkoiseksi, millaisten saavutettavuusvaatimusten täyttämistä kultakin 3 a luvun palvelulta tarkalleen ottaen edellytetään. Myös saavutettavuusvalvonnan yksikölle on tässä vaiheessa osoittautunut haastavaksi hahmottaa, miltä osin esimerkiksi muistiossa mainittujen EN 301 549 -standardin ja WCAG 2.1 -kriteeristöjen on katsottava velvoittavan mitäänkin 3 a luvun palveluita. Asetuksessa tätä olisi mahdollista ja syytä selventää.

Asetusluonnokset sisältävät useita vaikeasti ymmärrettäviä ja väärinkäsityksille alttiita käsitteitä. Saavutettavuusvalvonta katsookin, että olisi perusteltua harkita erillisten määritelmäpykälien lisäämistä asetusten alkuun.

## 1 §

Asetukseen viitataan esitetyssä digipalvelulain 10 d §:ssä muodossa ”Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lisävaatimuksista ja niiden soveltamisesta”. Saavutettavuusvalvonta katsoo, että väärinkäsitysten ehkäisemiseksi myös asetuksessa itsessään olisi syytä selventää, että kyse on nimenomaan lisävaatimuksia koskevista tarkennuksista, eikä asetusta kata kaikkia digipalvelulain 3 a luvun piiriin kuuluvien palveluiden saavutettavuutta koskevia velvoitteita.

Esimerkiksi asetusten muistion sivulla 15 käytetään mm. sanamuotoa ”vaatimuksen täyttäisi noudattamalla yhdenmukaistettua standardia EN 301 549”, jonka noudattamiseen digipalvelulain 3 luku velvoittaa. Digipalvelulain ja asetuksen kirjaukset jättävätkin epäselväksi, missä määrin asetuksen sisällössä on kyse lisävaatimuksista, jotka eivät käy ilmi jo digipalvelulaista itsestään.

## 2 §

Pykälän otsikko viittaa tiedon antamiseen kaikkien digitaalisten palvelujen toiminnasta, mutta pykälän sisältö rajaa sen sisällön koskemaan vain tilanteita, jolloin digitaaliseen palveluun liittyy fyysinen tuote. Jotta kirjauksesta ei synny väärinkäsitystä, että seloste tarvitsisi tehdä ainoastaan digitaalisille palveluille, joihin liittyy tuote, olisi pykälän alkuun hyvä lisätä maininta, että saavutettavuusseloste tulee aina tehdä digitaaliselle palvelulle. Ja tarkemmin, että mitä tietoa palvelun toiminnasta on annettava saavutettavuusselosteella.

Momentissa esiintyvää muotoilua ”tietystä tuotteesta” on syytä tarkentaa palveluntarjoajien vastuiden selventämiseksi. Nyt asetuksen muotoilusta ei ole pääteltävissä sitä, missä määrin viitataan yksittäiseen tuotteeseen ja missä määrin tuotetyyppiin eikä myöskään, millaisia yhteyksiä palveluntarjoajalla tulee tuotteeseen olla, jotta säännös velvoittaisi. Jää siis osin epäselväksi, missä määrin palveluntarjoajia vastuutetaan tuottamaan tietoa myös kolmansien tahojen julkaisemien yleiskäyttöisten tuotteiden esteettömyydestä. Asetusten muistioloonnoksessa ilmaisun tarkennettu on selvennetty sivulla 15, mutta asian tulisi käydä selkeämmin ilmi asetuksen tekstistään.

Hallituksen esittämän (HE 41/2022 vp) digipalvelulain uuden 10 f §:n mukaan esteettömyysdirektiivin vaatimien tietojen ilmoittamiseen hyödynnetään saavutettavuusselostetta. Saavutettavuusvalvonnan yksikkö kannattaa saavutettavuusselosteen hyödyntämistä, jotta kaikki saavutettavuuteen ja esteettömyyteen liittyvät tiedot ovat samassa paikassa. Hallituksen esityksessä ja asetuksen muistiossa näiden pakollisten tietojen antamiseen ehdotetaan kuitenkin käytettävän selosteen vapaaehtoisen sisällön kohtaa. Tämä voi aiheuttaa hämmennystä ja pakollinen tieto

sekoittua vapaaehtoisen lisätietojen kanssa. Saavutettavuusvalvonnan yksikkö ehdottaakin selostetta koskevan kohdan selkeyttämistä asetuksessa niin, ettei viitattaisi vapaaehtoiseen sisältöön, kun kyse on pakollisista tiedoista. Saavutettavuusselosteen muotoa on syytä käyttää, mutta esteettömyysdirektiiviin sisältyvien palvelujen kohdalla selosteeseen tulee pakollisia kohtia lisää. Selostemallin täydentäminen voitaisiin valmistella viranomaistyönä.

Saavutettavuusvalvonnan mielestä myös selosteella annettavia sisältöjä on asetuksessa syytä tarkentaa, koska nykyisellään selosteella kerrottavat asiat jäävät hyvin avoimiksi. Asetuksen sanamuotoja on syytä selventää, jotta palveluntarjoajat tietävät, tuleeko heidän kertoa selosteella ainoastaan saavutettavuuspoikkeamista vai myös saavutettavuusvaatimukset onnistuneesti täyttäneistä toteutuksista.

Pykälän 2 momentin sanavalinnat jättävät epävarmaksi, onko lailla ja asetuksella kuitenkin tarkoitettu, että tiedot voisi antaa muussakin muodossa kuin saavutettavuusselosteella. Momentin ilmaisua sen kertomiseksi, että myös saavutettavuusselosteen tulee täyttää saavutettavuusvaatimukset, olisi mahdollisesti myös syytä selkeyttää.

Digipalvelulain 10 f § perusteella saavutettavuusselosteen tarjoamisen velvoite koskee myös sähkökirjoja. Asetuksessa olisi tärkeää tarkentaa, miten ja missä yksittäisen sähkökirjatiedoston saavutettavuusseloste tulisi julkaista.

Asetuksia koskevassa muistiossa (mm. sivulla 16–17) todetaan, että saavutettavuusvaatimukset koskevat myös tukipalveluja ja ettei esimerkiksi pelkkää puhelinneuvontaa voida pitää lain mukaan riittävänä toteutuksena tukipalveluille. Vaatimus perustuu esteettömyysdirektiivin liitteen I jakson III kohtaan d. Asiasta ei kuitenkaan ole mainintaa asetuksen pykälissä. Vaatimus tukipalvelujen ja niiden viestintäkanavien esteettömyydestä on keskeinen ja se tulisi lisätä pykälään.

Ymmärrettävyyden vuoksi tukipalveluiden käsite olisi syytä myös määritellä itse asetustekstiin. Asetusten muistion luonnoksessa tukipalvelut määriteltiin ilmaisulla ”Tukipalvelujen, kuten neuvontapalvelujen, puhelinkeskusten, teknisen tuen, välityspalveluiden ja koulutuspalveluiden ---”. Tämä ”kuten” -sanaa käyttävä ilmaus vastaa määritelmältään EN 301 549 -standardissa käytettyä ilmaisua ja on pidettävä tarkoituksenmukaisempana kuin esteettömyysdirektiivin I liitteen I jakson 3 kohdassa käytetty muotoilu, jonka sanatarkasti tulkittaessa on mahdollista ymmärtää rajaavan tukipalvelujen käsitteen vain näihin viiteen nimettyyn palvelutyyppeihin myös tulevaisuudessa.

### 3 §

Käytetyn kielen selkeyttä koskevan vaatimuksen pykälään saavutettavuusvalvonnan yksikkö katsoisi tarpeelliseksi lisätä asetustekstiin tarkennusta digipalvelulain 10 c § 2 momenttiin nähden. Tässä vaiheessa on vielä epävarmaa, miten vaatimusta on tarkoitettu yhteensovitettavan muuhun rahoitusmarkkinalainsäädäntöön. Saavutettavuusvalvonnalle on myös tässä vaiheessa epäselvää, voidaanko tietojen ymmärrettävyydestä joustaa kohtuuttomaan rasiitteeseen vetoamalla.

Pykälä koskee kielen ymmärrettävyyden lisäksi myös laajemmin digipalvelulain 10 a luvun soveltamisalan piiriin kuuluvia pankkipalveluja. Toisin kuin 3 luvun finanssialaa koskevat vaatimukset, 3 a luvun piiriin kuuluvat rahoitus- ja pankkipalveluiden saavutettavuusvaatimukset ovat esteettömyysdirektiivin myötä yhtenevät koko unionin alueella. Saavutettavuusvalvonnan on

siis syytä varautua yhteistyöhön muiden jäsenmaiden valvontaviranomaisten kanssa silloin, kun kyse on esimerkiksi kansainvälisten luottolaitosten palveluista. Saavutettavuusvalvonta katsoo, että valtioneuvoston asetuksessa olisikin syytä säätää menettelytavoista näissä tilanteissa.

Edellä mainittu tarve menettelytapojen säätämiseen koskee myös sähköisen viestinnän palvelulakiin esittävien audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palvelujen valvontaa, kun palveluntarjoaja on kansainvälinen toimija. Näiden palvelujen saavutettavuuden valvonta on lakiesityksessä osoitettu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle silloin, kun näissä palveluissa on kyse verkkosivustoista tai mobiilisovelluksista.

#### 4 §

Saavutettavuusvalvonnan yksikkö katsoo, että digipalvelulain 2 §:ään esitetty sähkökirjan määritelmä ei ole riittävän selvärajainen, jotta palveluntarjoajat, kuluttajat tai valvontaviranomainen voisivat erottaa sähkökirjat digipalveluista ladattavista muista toimisto-ohjelmätiedostoista, joille on digipalvelulaissa säädetty omat siirtymäaikansa. Saavutettavuusvalvonta on ilmaissut huolensa asiasta jo aiemmin lakiesitystä koskevissa lausunnoissaan.

Edellä kuvatut huomiot herättävät myös huolen, että kustantajat saattaisivat pyrkiä välttämään saavutettavuusvaatimusten täyttämisen veloitteita toteuttamalla julkaisunsa niin, etteivät lain sähkökirjan määritelmä täyty. Tällä voi olla vaikutuksia myös sähkökirjojen tekniseen kehitykseen. Lisäksi olisi syytä tarkentaa, miten saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksia on tarkoitettu noudatettavan esimerkiksi sähkökirjamuotoisissa sarjakuvissa tai kuvakirjoissa.

Pykälässä viitataan myös synkronoituun tekstiin ja ääneen. Ilmaisuuksi on syytä selventää asetustekstissä sillä se mahdollistaa hyvin moninaisia tulkintoja.

Pykälän 5 kohdassa säädetään veloitteesta sisällyttää sähkökirjojen metatietoihin tietoja sähkökirjojen esteettömyysominaisuuksista. Kirjauksen perusteella tätä tietoa on ilmeisesti tarkoitettu hyödynnettävän esimerkiksi verkkokaupoissa, jotta kuluttajan olisi helpompi löytää juuri saavutettavia sähkökirjoja. Kirjaus ei kuitenkaan määrittele, mistä tiedoista tarkalleen ottaen on kyse ja miten ne tulisi metatietoihin sisällyttää. Jos tarkoitus on nimenomaan mahdollistaa saavutettavien kirjojen löytäminen tai jopa ei-saavutettavien suodattaminen verkkokauppojen, kirjastojen ja muiden sähkökirjapalveluiden hakutuloksista, tiedot tulisi antaa jossain ennalta määrättyssä muodossa ja syntaksilla. Jos tietojen sijainti, esitystapa, tarkkuus ja pituus vaihtelevat kustantaja- tai julkaisukohtaisesti on mahdollista, etteivät ne ole sen enempää digipalveluiden automatiikan kuin lukijoidenkaan hyödynnettävissä.

#### 5 §

Pykälässä säädetään verkkokaupan velvollisuudesta antaa tietoa palvelussaan olevien tuotteiden ja palvelujen esteettömyys- ja saavutettavuusominaisuuksista. Saavutettavuusvalvonta katsoo, että velvoitetta ja tapoja sen täyttämiseksi on syytä olennaisesti selventää asetuksessa. Nykymuodossaan kirjaus ei esimerkiksi selvennä, missä yhteydessä tietojen tulee olla saatavilla ja tarvitseeko tiedot antaa vain erikseen pyydettyinä. Lisäksi kirjaus ei selvennä, tuleeko tiedot antaa verkkokaupan omilla sivuilla vai voiko vaatimuksen täyttää viittaamalla yleisluontoisesti valmistajan kotisivuihin.

Kirjaus ei myöskään selvennä, onko verkkokauppa vastuussa tietojen tai tietoihin vievien linkkien paikkansapitävyydestä tai ajantasaisuudesta. Epäselväksi myös jää, onko verkkokaupalla velvollisuutta edes pyytää tuotteen tai palvelun toimittajalta näitä tietoja.

Muistiolounnoksessa kirjauksen tarkoitusta selvennetään lähinnä kielloksi poistaa tuotteeseen tai palveluun sisältyviä esteettömyys- ja saavutettavuustietoja. Koska kyse on verkkokauppaan eikä verkkokaupassa olevien tuotteiden tai palvelujen tarjoajaan kohdistuvasta vaatimuksesta, voidaan olettaa, että sen tarkoituksena on tarjota kuluttajalle olennaista tietoa ostopäätöksen tueksi. Verkkokauppojen omat käyttöliittymät tulevat digipalvelulain uudistuksen myötä kuulumaan saavutettavuusvaatimusten piiriin, joten pykälään sisältyvä velvoite tältä osin varmistaa saavutettavuuden myös kriittisessä kohtaa ostoprosessia. Velvoitetta tulisikin tarkentaa tältä osin.

### **Valtioneuvoston asetus esteettömyysvaatimuksista sähköisen viestinnän palveluille ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaville palveluille**

#### 3 §

Pykälässä säädetään toiminnallista suorituskykyä koskevista vaatimuksista. Saavutettavuusvalvonnan yksikön näkemyksen mukaan pykälän vaatimuksissa käytetty terminologia vaatisi monelta osin selkeytystä ja/tai konkreettisia esimerkkejä.

Kyseisen pykälän 1 momentin 9) alakohdan mukaan ”palvelulla on oltava vähintään yksi käyttötapa, jota on sen ominaisuuksien vuoksi yksinkertaisempi ja helpompi käyttää”. Ilmaisussa käytetty komparatiivimuoto antaa olettaa, että vaatimuksen täyttävälle käyttötavalle on olemassa jokin vertailukohtana toimiva käyttötapa. Eli käytännössä oletettaisiin, että palvelulla on oltava vähintään kaksi käyttötappaa, joista toista on sen ominaisuuksien vuoksi yksinkertaisempi ja helpompi käyttää.

Näkemyksemme mukaan käyttäjän oikeuksien turvaamiseksi yksinkertaisemmalle ja helpommalle käytölle tulisi asettaa jonkinlaiset reunaehdot esimerkiksi vähimmäisvaatimukset täyttävien esimerkkien avulla. Nykyisen kirjauksen kohdalla ei näkemyksemme mukaan toteudu direktiivin tavoite vaatimuksista, jotka ovat riittävän tarkkoja, jotta voidaan luoda oikeudellisesti sitovia velvoitteita, ja riittävän yksityiskohtaisia, jotta voidaan arvioida vaatimustenmukaisuutta.

Rainio Viena  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Komsi Eetu  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Saavutettavuusvalvonnan yksikkö