

Neuvotteleva virkamies
Kristel Englund

TASAVALLAN PRESIDENTIN ASETUS ERÄIDEN SAAVUTETTAVISTA DIGITAALISISTA PALVELUISTA ANNETUN MAAKUNTALAIN MUKAISTEN TEHTÄVIEN HOITAMISESTA AHVENANMAALLA

1 Sopimusasetusjärjestelmä

Valtakunnan lainsäädäntövallan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan jakautumisesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*. Lain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Vastuu kustannuksista seuraa hallintovastuuta, jollei toisin säädetä.

Itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää määrääjäksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti maakuntahallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää valtakunnan viranomaiselle. Siirtäminen tapahtuu asetuksella ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksella. Itsehallintolain 32 §:n 3 momentin mukaan tasavallan presidentti antaa sopimusasetukset. Ehdotuksesta sopimusasetukseksi on aina pyydettävä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto.

2 Lainsäädäntövalta

Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/2102, jäljempänä *saavutettavuusdirektiivi*, täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla koskeva lainsäädäntövalta on selostettu pääasiallisesti maakunnan hallituksen Ahvenanmaan maakuntapäiville antamassa lakiehdotuksessa nro 27/2017–2018 sekä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa 4/19. Saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanon on katsottu kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan pääsääntöisesti itsehallintolain 18 §:n 1, 2 ja 4 kohdan mukaisesti, joissa säädetään maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä, maakunnan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, maakunnan virkamiehiä sekä kuntien hallintoa ja viranhaltijoita koskevasta lainsäädäntövallasta.

Tietyt saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanosta annetun maakuntalainsäädännön säännökset ovat valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia tai liittyvät valtakunnan toimivaltaan. Saavutettavuusdirektiivissä viitataan esimerkiksi verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusstandardeihin. Standardisointi kuuluu itsehallintolain 27 §:n 19 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 19 §:n 3 momentin mukaan maakuntalakiin voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan lain vastaavia säännöksiä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EU) 2019/882 (jäljempänä *esteettömyysdirektiivi*) koskee puolestaan monia oikeudenaloja Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Lainsäädäntövaltaa on selostettu maakunnan hallituksen Ahvenanmaan maakuntapäiville antamassa lakiehdotuksessa nro 29/2021–2022. Esteettömyysdirektiivin implementointia koskevan lainsäädäntövallan todettiin olevan jaettu

maakunnan ja valtakunnan kesken, minkä vuoksi maakunnan hallitus katsoi, että tarkoituksenmukaisinta on panna direktiivi täytäntöön pääosin hyväksymällä eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annettu laki (102/2023) niin sanottuna blankettilakina (maakuntalaki eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annetun lain soveltamisesta, Ålands författningssamling 2023:59)¹.

3 Nykytila

Saavutettavuusdirektiivi pantiin täytäntöön Ahvenanmaalla saavutettavista verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista hallinnossa annetulla maakuntalalla (Ålands författningssamling 2019:7, jäljempänä *saavutettavuuslaki*).² Saavutettavuuslaki tuli voimaan 23.9.2019.

Esteettömyysdirektiivin toimeenpanon myötä saavutettavuuslakia muutettiin. Lain nimeksi muutettiin maakuntalaki saavutettavista digitaalisista palveluista ja lakiin muun muassa lisättiin uusi 2a luku, jossa säädetään eräiden digitaalisten palveluiden saavutettavuudesta.³ Muutokset tulivat voimaan 1.9.2023. Lain 2a lukua sovelletaan 28.6.2025 alkaen.

Saavutettavuuslain 1 §:n 2 momentissa säädetään muun muassa, että 2 luvun säännöksiä sovelletaan maakunnan- ja kunnallishallinnon viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten sekä 2a luvun 8a §:ssä tarkoitettujen palvelujen tarjoajien verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus toimii valvontaviranomaisena. Jokainen voi valittaa maakunnan hallitukselle siitä, että viranomaisen verkkosivusto tai mobiilisovellus ei täytä 2 luvussa säädettyjä vaatimuksia tai että palveluntarjoaja ei ole noudattanut 2a luvussa säädettyjä vaatimuksia.

Saavutettavuuslain 10 §:stä käyvät ilmi valvontaviranomaisen tehtävät. Maakunnan hallituksen on 1) annettava yleisiä ohjeita ja neuvoja tämän lain soveltamisesta, 2) valvottava ja seurattava saavutettavuusvaatimusten noudattamista siten kuin saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla annetuissa täytäntöönpanosäädöksissä määrätään, 3) toimitettava Euroopan komissiolle saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut raportit sekä 4) valvottava ja seurattava, että 2a luvussa säädettyjä vaatimuksia on noudatettu. Lain 11 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen toimivaltuuksista. Pykälän 1 kohdan mukaan maakunnan hallitus voi 10 §:n 2 kohdan mukaisia tehtäviä suorittaessaan määrätä viranomaisen huolehtimaan kohtuullisessa ajassa siitä, että verkkosivusto ja mobiilisovellus täyttävät saavutettavuusvaatimukset. Lain 12 §:ssä säädetään, että maakunnan hallitus voi asettaa 11 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden tehosteeksi uhkasakon.

Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklassa säädetään valvonnasta ja raportoinnista. Komissio on määritellyt täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2018/1524 (täytäntöönpanopäätös) jäsenvaltioiden raportointia koskevat tarkemmat määräykset. Täytäntöönpanopäätöksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on valvottava sekä kattavaa että yksinkertaistettua valvontamenetelmää käyttäen, että julkisen sektorin elinten verkkosivustot ja mobiilisovellukset vastaavat saavutettavuusvaatimuksia. Tarkemmat ohjeet valvonnasta ovat täytäntöönpanopäätöksen liitteessä I.

Saavutettavuusdirektiivi on pantu täytäntöön valtakunnassa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (306/2019). Saavutettavuusvaatimuksista säädetään lain 3 luvussa ja esteettömyysdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä lakiin lisätyssä 3 a luvussa. Lain 3 a lukua

¹ <https://www.regeringen.ax/alandsk-lagstiftning/alex/202359>

² <https://www.regeringen.ax/alandsk-lagstiftning/alex/20197>

³ <https://www.lagtinget.ax/arenden/tillganglighetsdirektivet-52599>

sovelletaan ja siinä säädettyjen vaatimusten valvonta alkaa 28.6.2025. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisena valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Saman pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tulee valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten noudattamista siten kuin saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksessä säädetään. Momentin 5 kohdassa määrätään, että valvontaviranomaisen on raportoitava valvonnan tuloksista Euroopan komissiolle saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetyllä tavalla. Lain 12 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan valvontaviranomainen voi 2 momentin 3 ja 6 kohdan mukaisia tehtäviä suorittaessaan määrätä palveluntarjoajan saattamaan kohtuullisessa määräajassa digitaalisen palvelun vastaamaan 3 ja 3 a luvussa säädettyjä vaatimuksia. Lain 14 §:ssä säädetään, että valvontaviranomainen voi asettaa 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Tasavallan presidentin eräiden saavutettavista verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista hallinnossa annetun maakuntalain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla antamassa asetuksessa (294/2023) on säädetty tiettyjen saavutettavuuslaissa säädettyjen hallintotehtävien siirtämisestä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Siirretyt hallintotehtävät ovat luonteeltaan valvonnallisia. Asetus on tullut voimaan 15.3.2023.

Aluehallintovirastolle on siirretty saavutettavuuslain 10 §:n 2 kohdassa tarkoitetut tehtävät siltä osin kuin ne koskevat kattavaa ja yksinkertaistettua valvontaa ja teknistä valvontaa otoksin. Lisäksi aluehallintovirastolle on siirretty saavutettavuuslain 10 §:n 3 kohdassa tarkoitettu raportointia koskeva toimivalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että aluehallintovirasto vastaa Ahvenanmaan digitaalisia palveluja koskevan valvontaotoksen tekemisestä sekä otoksen perusteella valvontaan valikoituneiden palvelujen teknisen tarkastuksen suorittamisesta yksinkertaistetun ja kattavan valvonnan menetelmillä. Lisäksi aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu tarkastusraportin laatiminen suoritetuista tarkastuksista. Tarkastusraportti sisältää aluehallintoviraston havainnot tarkastetun palvelun saavutettavuuspuutteista. Aluehallintovirasto toimittaa tarkastusraportin palveluntarjoajille ja maakunnan hallitukselle. Maakunnan hallitus vastaa palveluntarjoajien ohjauksesta tai muista tarpeelliseksi katsomistaan valvontatoimenpiteistä tarkastusraportin perusteella. Lisäksi aluehallintovirasto vastaa raportoinnista EU:n komissiolle Ahvenanmaan digitaalisten palvelujen osalta.

Valvontatoimivaltaa ei ole siirretty aluehallintovirastolle täysimääräisesti. Muista valvontatehtävistä maakunnan hallitus huolehtii edelleen, kuten valitusten vastaanottamisesta ja käsittelystä, yleisten ohjeiden ja neuvojen antamisesta sekä viranomaisen velvoittamisesta täyttämään saavutettavuusvaatimukset kohtuullisessa ajassa, velvoittamisesta laatimaan saavutettavuusseloste ja velvoittamisesta toimittamaan sisältöä siihen oikeutetulle henkilölle sellaisessa muodossa, joka täyttää saavutettavuusvaatimukset. Maakunnan hallitus voi asettaa antamansa määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Maakunnan hallituksen ja aluehallintoviraston välillä tehdään yhteistyötä edellä mainittujen valvontatehtävien hoitamiseksi. Maakunnan hallitus toimittaa teknistä valvontaa ja raportointia varten tarvittavat taustatiedot aluehallintovirastolle. Teknisen valvonnan osalta aluehallintovirasto antaa maakunnan hallitukselle kaikki ne tiedot, joita se tarvitsee käyttääkseen omaa toimivaltaansa palveluntarjoajien ohjauksessa ja muussa valvonnassa.

4 Muutostarve

Hallitus on 13.6.2024 antanut eduskunnalle esityksen laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 308 §:n sekä eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta (HE 71/2024 vp).⁴ Esityksen mukaan saavutettavuusvalvonta siirrettäisiin Etelä-Suomen aluehallintovirastosta Liikenne- ja viestintävirastolle. Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikön henkilöstö siirtyisi tehtävien mukana Liikenne- ja viestintävirastoon.

Esityksen tavoitteena on keskittää esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten valvonta yhteen viranomaiseen. Keskittämällä pyritään mahdollistamaan viranomaisten toiminnan, kansalaisten oikeusturvan sekä talouden toimijoiden näkökulmasta parhaimman neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan toteuttaminen. Tavoitteena on edistää saavutettavuutta koskevaan sekä esteettömyyttä koskevaan direktiiviin perustuvan valvonnan yhteentoimimista.

Hallituksen esityksessä todetaan, että asetuksella Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta aluehallintovirastolle siirretyt saavutettavuuslakiin perustuvat valvontatehtävät tulisi huomioida saavutettavuusvalvonnan siirrossa siten, että jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto hoitaisi sovittua valvontatehtävää. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia sovittuun valvontakuvioon, vaan jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi Ahvenanmaan digitaalisten palvelujen valvonnasta siten kuin Etelä-Suomen aluehallintovirasto tällä hetkellä. Tehtävien siirto edellyttäisi kuitenkin voimassa olevan asetuksen kumoamista ja uuden asetuksen antamista.

Tasavallan presidentti on vahvistanut lait 8.11.2024. Lait (606/2024, 607/2024 ja 608/2024) tulevat voimaan 1.1.2025.

5 Asetusehdotuksen keskeinen sisältö ja perustelut

Ehdotetulla asetuksella kumottaisiin voimassa oleva asetus. Uusi asetus olisi sisällöltään lähes samanlainen kuin voimassa oleva asetus. Ainoa asiallinen muutos olisi, että jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi Ahvenanmaan digitaalisten palvelujen valvonnasta Etelä-Suomen aluehallintoviraston sijaan. Muutoksella ei olisi vaikutuksia Ahvenanmaan kanssa tehtyyn sopimukseen digitaalisten palvelujen valvonnasta ja raportoinnista EU:n suuntaan. Lisäksi uuden asetuksen nimi vastaisi saavutettavuuslain nykyistä nimeä.

Asetusta on tarpeen muuttaa, koska valtakunnan lainsäädäntöön tehdyllä muutoksella saavutettavuusvalvonta siirretään Etelä-Suomen aluehallintovirastosta Liikenne- ja viestintävirastolle. Uusi asetus tulisi voimaan samaan aikaan kuin lakimuutos eli 1.1.2025.

Valvontatehtävän tarkemman sisällön ja maakunnan hallitukselta valtakunnan viranomaiselle toteutetun tehtävänsiirron perusteluiden osalta viitataan voimassa olevan asetuksen perustelumuiistioon (tasavallan presidentin esittely 3.3.2023⁵).

6 Ehdotuksen valmistelu

Ehdotus on valmisteltu oikeusministeriössä. Valtiovarainministeriö on vastannut asetusmuutoksen ja muistion alustavasta valmistelusta, ja ne on käsitelty valtiovarainministeriön 5.4.2023

⁴ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_71+2024.aspx

⁵ <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8081486a>

asettamassa esteettömyys- ja saavutettavuusvalvonnan keskittämistä valmisteleivassa työryhmässä, jossa ovat edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto sekä Liikenne- ja viestintävirasto.⁶

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on 24.10.2024 antanut suostumuksensa ehdotuksen mukaisen asetuksen antamiselle.

Ahvenanmaan valtuuskunta ei lausunnossaan näe esteitä sopimusasetusehdotuksen voimaantulolle. Asetusehdotus ei ole ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä asian kiireellisyyden vuoksi.

7 Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksesta ei aiheudu uusia kustannuksia valtiolle.

Sopimusasetusehdotuksen 3 §:n mukaan maakunnan hallituksen ja Liikenne- ja viestintäviraston on sovittava kustannuksista. Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltavana uusi asetus Liikenne- ja viestintäviraston sähköiseen viestintään liittyvistä suoritteista perittävistä maksuista. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Korvaustasosta on tarkoitus sopia asetuksen valmistelun yhteydessä loppuvuoden 2024 aikana. Nykyisen aluehallintoviraston ja maakunnan hallituksen välisen sopimuksen mukaan korvausta suoritetaan aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2024 annetun valtioneuvoston asetuksen liitteen muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2024) liitteen maksutaulukon 5 (muut suoritteet) ensimmäisellä rivillä esitetyn mukaisesti. Korvauksen nykyinen taso on 85 euroa tunnilta. Korvauksesta on tarkoitus edelleen sopia Liikenne- ja viestintäviraston suoritteista perittävien yleisten maksuperusteiden mukaisesti. Maksujen tulee vastata muiden vastaavien suoritteiden tasoa.

Aluehallintoviraston mukaan yksinkertaistetun valvonnan suorittaminen vie virkamieheltä tällä hetkellä keskimäärin kaksi tuntia, kun taas kattavan valvonnan suorittamiseen häneltä kuluu viidestä kymmeneen päivää. Koska täytäntöönpanopäätöksen mukaiset valvontatasot perustuvat asukaslukuun, valvonnan on oltava Ahvenanmaalla oikeassa suhteessa koko Suomessa valvottavien verkkosivustojen määrään. Suomessa (mukaan lukien Ahvenanmaa) on noin 5 550 000 asukasta ja Ahvenanmaalla noin 30 300 asukasta. Ahvenanmaan väestö muodostaa näin ollen noin 0,54 % Suomen väestöstä, joten Ahvenanmaan osuuden tulisi olla täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti 0,54 % Suomessa suoritettavasta valvonnasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaalla tarkastettaisiin vuosittain keskimäärin yksi palvelu yksinkertaistetulla menetelmällä. Kattavassa valvonnassa ei tarkastettaisi joka vuosi Ahvenanmaan palvelua, koska Ahvenanmaan osuus kattavasta valvonnasta olisi vuosittain 0,11 tarkastusta.

8 Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2025. Samalla kumotaan nykyinen asetus eräiden saavutettavista verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista hallinnossa annetun maakuntalain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (294/2023).

⁶ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM034:00/2023>