

Katariina Toiva

SAAVUTETTAVUUSDIREKTIIVIN ASETTAMAT VELVOITTEET  
JULKISHALLINNON VERKKOPALVELUILLE

Liiketalouden koulutusohjelma

2020



## SAAVUTETTAVUUSDIREKTIIVIN ASETTAMAT VELVOITTEET JULKISHALLINNON VERKKOPALVELUILLE

Toiva, Katariina  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Toukokuu 2020  
Sivumäärä: 46

Asiasanat: digitalisaatio, asiakaskokemus, saavutettavuus

---

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli perehtyä Euroopan unionin saavutettavuusdirektiivin ja sen Suomessa täytäntöönpanevan digipalvelulain asettamiin velvoitteisiin julkisen hallinnon verkkosivustoille. Lisäksi työssä tarkasteltiin saavutettavuusvaatimusten toteutumista ja saavutettavuuskanteluiden ja -selvityspyyntöjen nykytilannetta lain siirtymävaiheessa, kun vasta osa julkisen hallinnon digitaalisista palveluista on lain vaatimusten piirissä.

Opinnäytetyön aihepiiriä tarkasteltiin lainopillisesta näkökulmasta. Työn teoriaosuudessa selvitettiin säädösmateriaalia ja virallislähteitä hyödyntäen, mitä velvoitteita saavutettavuusdirektiivissä ja digipalvelulaissa on säädetty palveluntarjoajalle. Lisäksi opinnäytetyössä käsiteltiin saavutettavuuden taustaa, digitaalista asiakaskokemusta ja luotiin yleiskatsaus julkisen hallinnon digitalisaatioon.

Julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen tietosisältöjen tulee olla havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Vaatimukset perustuvat kansainväliseen tekniseen WCAG 2.1 -ohjeistukseen. Opinnäytetyössä todettiin, että saavutettavuusvaatimukset ovat lainsäädännön asettama minimitaso verkkosivujen saavutettavuudelle, eivätkä ne yksinään riitä täyttämään kaikkia saavutettavuuden tavoitteita.

Työn empiriaosuudessa haastateltiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön viranomaista. Haastattelussa tuli esille, että digipalvelulaki on monille palvelun käyttäjille vieras ja heillä on epäselvyyttä siitä, mitkä asiat kuuluvat saavutettavuuden piiriin. Yleisnäkymä saavutettavuusvaatimusten toteutumisen osalta on opinnäytetyön kirjoittamisen hetkellä vielä avoin. Valvontaviranomainen tulee jatkossa valvomaan saavutettavuusvaatimusten toteutumista systemaattisesti.

## OBLIGATIONS UNDER THE ACCESSIBILITY DIRECTIVE FOR PUBLIC ADMINISTRATION ONLINE SERVICES

Toiva, Katariina

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Program in Business Administration

May 2020

Number of pages: 46

Keywords: digitalisation, customer experience, accessibility

---

The purpose of this thesis was to become acquainted with the obligations imposed by the European Union Accessibility Directive, and its Digital Services Act in Finland for public administration websites. In addition, the work examined the implementation of accessibility requirements, along with the current situation of accessibility complaints and inquiries in the transition phase of the law, when only some of the current digital services of public administration are covered by the requirements of the law.

The topic of the thesis was examined from a legal perspective. In the theoretical part of the thesis, the obligations imposed on the service provider in the Accessibility Directive and the Digital Services Act were clarified using the regulatory material and official sources. In addition, the thesis addressed the background of accessibility, and the digital customer experience, and created an overview of the digitalisation of public administration.

The information content of digital public administration services must be perceptible, manageable, comprehensible and reliable in accordance with accessibility requirements. The requirements are based on the international technical guidelines WCAG 2.1. It is stated in the thesis that accessibility requirements are the minimum level set by legislation for the accessibility of websites, and they alone are not enough to meet all accessibility objectives.

In the empirical part of the work, the authority of the accessibility control unit of the Southern Finland Regional State Administrative Agency was interviewed. The interview revealed that the Digital Services Act is unfamiliar to many service users, and they have uncertainty about which issues fall within the scope of accessibility. The general overview regarding the fulfilment of accessibility requirements is still open at the time of writing this thesis. The supervisory authority will systematically monitor the fulfilment of accessibility requirements.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
2	TUTKIMUSMENETELMÄT .....	6
	2.1 Opinnäytetyöongelma.....	6
	2.2 Tutkimusote .....	6
	2.3 Aineiston kerääminen .....	7
	2.4 Aineiston analyysimenetelmät .....	8
3	DIGITAALINEN ASIAKASKOKEMUS .....	9
	3.1 Digitalisaatio käsitteenä.....	9
	3.2 Digitaalisten palveluiden erilaiset käyttäjät .....	10
	3.3 Digitaalisen asiakaskokemuksen muodostuminen .....	12
4	JULKISEN HALLINNON DIGITALISAATIO .....	14
	4.1 Käyttäjälähtöiset digitaaliset palvelut.....	14
	4.2 Digitalisoinnin periaatteet julkisessa hallinnossa.....	16
	4.3 Kansallinen palveluarkkitehtuuri .....	19
5	SAAVUTETTAVUUS JULKISHALLINNON DIGITAALISISSA PALVELUISSA.....	20
	5.1 Digipalvelulain ja saavutettavuuden taustaa .....	20
	5.2 Saavutettavuusdirektiivin vaatimukset .....	23
	5.3 Saavutettavuuden osa-alueet .....	26
	5.3.1 Tekninen toteutus .....	26
	5.3.2 Selkeä ja helppokäyttöinen käyttöliittymä.....	26
	5.3.3 Ymmärrettävä sisältö .....	27
6	SAAVUTETTAVUUSPALAUTE OIKEUTENA DIGITAALISEN PALVELUN KÄYTTÄJÄLLE.....	27
	6.1 Palveluntarjoajan velvoite ylläpitää saavutettavuusselostetta.....	27
	6.2 Saavutettavuuspalaute.....	29
	6.2.1 Palvelun käyttäjän oikeus antaa palautetta .....	29
	6.2.2 Saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö valvontaviranomaiselle .....	31
7	ASIAANTUNTIJAHAASTATTELU .....	32
8	YHTEENVETO .....	37
9	LOPPUPOHDINNAT .....	41
	LÄHTEET .....	43

## 1 JOHDANTO

Digitalisaatiosta on tullut kantava teema koko yhteiskunnassa, ja se vaikuttaa olevan puheenaiheena kaikkialla. Palvelujen ja toimintojen digitalisoituminen on muokannut voimakkaasti ihmisten, markkinoiden ja organisaatioiden toimintaa. Myös palveluntarjoajilta vaaditaan uudenlaista, entistä asiakaslähtoisempää ajatusmallia ja toimintatapaa - kykyä uudistua ja luoda ketteriä ja helppokäyttöisiä digitaalisia palveluita.

Myöskään julkinen hallinto ei ole voinut välttyä digiloikalta, vaan päinvastoin. Julkiset palvelut ovat kaikkia kansalaisia varten, ja sähköisten palvelujen yleistyessä tarvitaan sellaisia digitaalisia palveluja, jotka ovat mahdollisimman selkeitä ja helppokäyttöisiä kaikille käyttäjille. Suomessa yhdenvertaisuus kuuluu perusoikeuksiin, joten on tärkeää, että jokaisella hallinnon asiakkaalla on yhtäläinen mahdollisuus käyttää julkisen hallinnon verkkopalveluita, riippumatta elämäntilanteesta, vammasta tai muista mahdollisista toiminnan rajoitteista.

Saavutettavuusdirektiivin tarkoituksena on edistää ihmisten yhdenvertaisuutta ja parantaa digitaalisten palvelujen yleistä laatua. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä saavutettavuusdirektiivin ja sen Suomessa toteuttavan digipalvelulain asettamiin velvoitteisiin julkisen hallinnon verkkosivustoille. Asiantuntijahaastattelun avulla pyritään selvittämään, miten velvoitteet toteutuvat lain siirtymävaiheessa ja millaisia saavutettavuuskanteluita ja -selvityspyyntöjä on tehty Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Opinnäytetyössä käsitellään lyhyesti saavutettavuuden taustaa ja julkisen hallinnon digitalisaatiota. Saavutettavuuden huomioiminen voidaan nähdä askeleena kohti asiakaslähtöisyyttä ja yhdenvertaisuutta. Asiakaslähtöisyys on ollut tärkeä kimmoke tämän opinnäytetyön tekemiseen, ja siihen liittyen tarkastelen työssäni myös digitaalista asiakaskokemusta. Haluan tutkia aihepiiriä oman kiinnostukseni vuoksi, mutta työni tarkoitus on olla tietopaketti myös kaikille saavutettavuudesta kiinnostuneille.

## 2 TUTKIMUSMENETELMÄT

### 2.1 Opinnäytetyöongelma

Opinnäytetyöni tarkoitus on tutkia ja selvittää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkopalvelujen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta, (jäljempänä ”saavutettavuusdirektiivi”) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019), (jäljempänä ”digipalvelulaki”) asettamat velvoitteet julkisen organisaation verkkosivustoille. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on myös selvittää, millaisia saavutettavuuskanteluita tai -selvityspyyntöjä palvelun käyttäjät ovat Etelä-Suomen aluehallintovirastoon tehneet. Digipalvelulaki on ollut opinnäytetyön kirjoitusvaiheessa voimassa noin vuoden, mutta lain vaatimusten piirissä on siirtymäsäännösten vuoksi vasta osa julkisen hallinnon verkkosivustoista.

Tällä opinnäytetyölläni pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mitkä ovat saavutettavuusdirektiivin säädösten asettamat velvoitteet julkisen organisaation verkkosivustoille?
- 2) Miten saavutettavuusvaatimukset toteutuvat lain siirtymävaiheessa, kun vasta osa verkkosivustoista on lain vaatimusten piirissä?
- 3) Millaisia saavutettavuuskanteluita tai -selvityspyyntöjä palvelun käyttäjät ovat Etelä-Suomen aluehallintovirastoon tehneet?

### 2.2 Tutkimusote

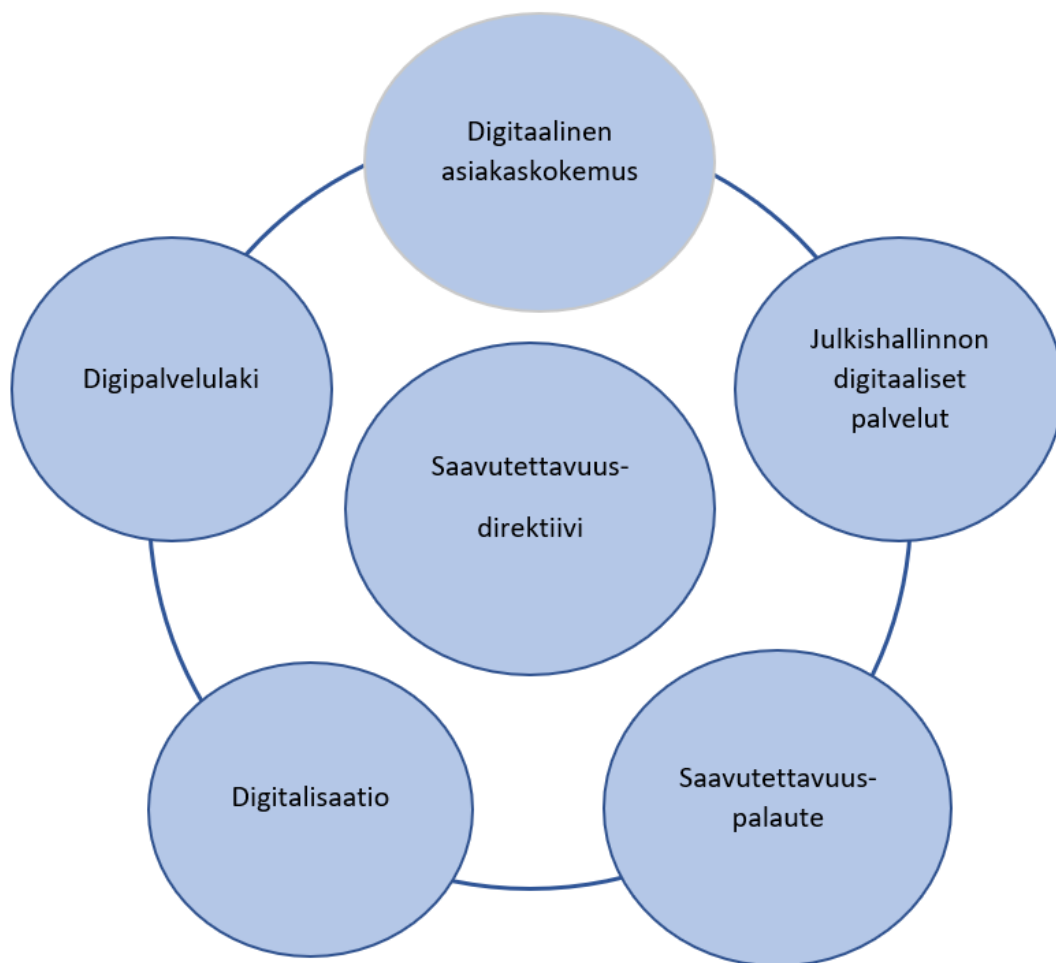
Opinnäytetyöni on tutkimusotteeltaan pääosin lainopillinen. Oikeustieteellisen tekstin aiheen tulee liittyä jollakin tavoin ”oikeusnormeihin ja niillä toteutettavaan yhteiskunnalliseen sääntelyyn tai oikeudelliseen ajatteluun”. Lainoppi eli *oikeusdogmatiikka* rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, ja sen tutkimusongelman ydin on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. (Husa, Mutanen & Pohjalainen 2010, 17, 20.) Opinnäytetyöni voidaan lukea empiirisen oikeustutkimuksen piiriin (Keinänen & Vääänen 2015, 246).

Lainopillisen ongelman tarkastelussa voidaan käyttää virallismateriaalin lisäksi myös empiirisiä menetelmiä (Husa ym. 2010, 28). Tämän tutkimuksen empiirinen lähestymistapa on laadullinen eli kvalitatiivinen. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on ilmiön kokonaisvaltainen ymmärtäminen, tulkinta ja selittäminen. (Anttila 2006, 275.) Tässä tutkimuksessa laadullisena menetelmänä tehdään asiantuntijahaastattelu. Haastattelu tehdään Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön valvontaviranomaiselle. Haastattelun avulla on tarkoitus saada lisätietoa tutkimuskohteen nykytilanteesta sekä tutkimuskohteen soveltamiseen liittyvistä haasteista.

### 2.3 Aineiston kerääminen

Työn teoriaosuus on lainopillinen tutkimus, niin kutsuttu kirjoituspöytä tutkimus, jossa hyödynnetään valmiina olevaa aineistoa (Keinänen & Vääänen 2015, 258). Keskeisiltä osin lainoppi on tutkimusoikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta sekä niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää tulkintamista. Saavutettavuusdirektiiviin liittyvän oikeusaineiston selvittämiseksi käytetään tämän tutkimuksen lähteenä säädös-materiaalina pääasiassa digipalvelulakia ja EU-säädöksenä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2016/2102. Lisäksi työssä käytetään virallislähteitä, kuten viranomaisten tuottamia selvitys- ja tutkimusmateriaaleja sekä lain valmisteluaineis-toa. (Husa ym. 2010, 19-20, 32-34, 70-71.)

Opinnäytetyöni empiriaosuus muodostuu haastattelusta ja virallismateriaalista. Aineisto koostuu sähköpostihaastattelun vastauksista. Kerättyä tutkimusaineistoa on tarkoitus peilata digipalvelulain säädöksiin. Saavutettavuusvaatimusten toteutumisen nykytilasta on aiheen ajankohtaisuuden vuoksi vielä niukasti tutkimusaineistoa saatavilla. Tässä tutkimuksessa pyritään asiantuntijahaastattelun avulla saamaan lisätietoa tutkimuskohteesta.



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

## 2.4 Aineiston analyysimenetelmät

Lainopillisessa tutkimuksessa analyysimenetelmänä käytetään yleisesti tekstianalyysia eli sisällönerittelyä. Sisällönerittelyn lähtökohtana on antaa tulkinta lakitekstille ja siinä käytettäville epäselville sanoille. Oikeusnormien tulkinnassa käytetään tavallisesti apuna muita oikeuslähteitä kuten lainvalmisteluaineistoa. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 25.)

Opinnäytetyöni empiirinen osuus perustuu hermeneuttiseen metodiin. Hermeneutiikka pyrkii tulkitsemaan ja ymmärtämään tutkittavaa kohdetta, sekä rakentamaan siitä konkretisoidun kuvan ja kokonaisuuden. (Anttila 2006, 305). Tämän opinnäytetyön empiirinen analyysi tehdään laadullisena tutkimuksena asiantuntijahaastattelun pohjalta.



### 3 DIGITAALINEN ASIAKASKOKEMUS

#### 3.1 Digitalisaatio käsitteenä

Vaikka digitalisaatio-termi on vakiintunut viime vuosien aikana, sille ei ole muodostunut virallista määritelmää. Yleisimmin sitä pyritään kuvailemaan erilaisten esimerkkien avulla, kuitenkin sanomatta mitä se itsessään on. Digitalisaation määritelmä vaihtelee jossain määrin sen mukaan missä kontekstissa siitä puhutaan. (Ilmarinen & Koskela 2015.) Valtioneuvoston julkaisun *Digiwars Keeping the Force* mukaan ”digitalisaatio ei ole itsenäinen ilmiö, vaan kantava ja läpileikkaava teema koko yhteiskunnassa” (Valtioneuvoston julkaisu 20/2018, 8). Valtion ICT-osaston digitalisaation erityisasiantuntija Aleksi Kopponen puolestaan toteaa digitalisaation olevan ”yksi eniten väärin ymmärretyistä asioista, koska digitalisaatio yhdistetään pelkästään tietokoneihmisten ja tietohallinnon asiaksi”. Kopponen näkee digitalisaatiossa olevan kyse erityisesti toimintatapojen muutoksista. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2015.)

Saksalaissyntyinen filosofi Hannah Arendt näki tieteen kehityksen mukanaan tuoman murroksellisen voiman jo vuonna 1958, jolloin ensimmäiset nykyisten kaltaiset tietokoneet ilmaantuivat julkisuuteen. Tätä murroksellista voimaa olemme hänen mukaansa alkaneet viime vuosina kutsua digitalisaatioksi. (Lindgren, Mokka & Toponen 2019, 15.) Lehti & Rossi (2017, 6) puolestaan toteavat, että 2000-luvun alussa on esitetty ensimmäisiä arvioita siitä, että ”palvelimista, päätelaitteista ja niitä yhdistävistä verkoista olisi tulossa yhteiskuntamme tärkein tuotantokoneisto ja jakelutie”. Lehti ja Rossi kuvaavat digitalisaation olevan verrattavissa höyryvoiman ja sähköistyksen kaltaiseen suureen yleiskäyttöiseen teknologiaan. (Lehti & Rossi 2017, 6.)

Perimmäinen syy digitalisaation taustalla voidaan sanoa olevan digitalisoituminen. Digitalisoitumista tapahtuu silloin kun palveluita, toimintoja tai esineitä muutetaan osittain tai kokonaan digitaalisiksi, kuten esimerkiksi perinteisten kirjojen muuttuminen e-kirjoiksi tai perinteisten valokuvien muuttuminen digikuviksi ja siitä edelleen pilvipalveluihin. (Ilmarinen & Koskela 2015.) Digitalisaation yhteydessä mainitaan usein teknologia sekä siihen liittyen automaatio, lisätty todellisuus, tekoäly tai 3D-

tulostaminen. Sen lisäksi että digitalisaatio on kuvattu eri sektoreita ja aloja uudistavana teknisenä kehityksenä, se on myös määritelty elämisen ehtoja perustavanlaatuisesti muuttavana ilmiönä. (Lindgren ym. 2019, 9, 24.)

Ilmarinen & Koskela (2015) näkevät, että ”digitalisoituminen muuttaa radikaalisti ihmisten käyttäytymistä, markkinoiden dynamiikkaa ja yritysten ydintoimintaa”. Terminä he kuvaavat digitalisaation sisältävän enemmän merkityksiä kuin e-bisneksen, sillä jälkimmäisen korostaessa enimmäkseen verkkomarkkinointia, kauppaa ja kanavia, digitalisaation merkitys voidaan nähdä laajempänä kokonaisuutena. (Ilmarinen & Koskela 2015.) Digitalisoinnin hyödyntämistä seuraamaan tarkoitettun Digibarometrin mittauksen keskeisten tulosten mukaan Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa aivan kärkeen digitalisaation edellytyksissä ja jää kauemmas kärjestä digiratkaisujen hyödyntämisessä. (Ali-Yrkkö, Mattila, Pajarinen & Seppälä 2019, 6-7, 50.)

### 3.2 Digitaalisten palveluiden erilaiset käyttäjät

Voidaan sanoa, että taidot, tottumukset ja yleinen suhtautuminen digitalisaation tuomiin muutoksiin jakaa asiakkaita. Asiakkaat voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: diginatiivit, digi-immigrantit ja digiresistentit. Diginatiiveiksi määritellään tavallisesti vuoden 1980 jälkeen syntyneet, niin sanotut Y- ja Z-sukupolvien ihmiset, joille älypuhelimet, tietokoneet ja internet ovat lähes aina olleet olemassa. Heitä on ikänsä puolesta Suomessa yli 1,8 miljoonaa. Diginatiivit sisäistävät nopeasti uusia käyttötapoja ja digitaalisten palveluiden käyttö on heidän keskuudessaan arkea. (Ilmarinen & Koskela 2015.) Osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa teetettiin *Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu* -niminen tutkimus. Tutkimuksen perusteella todettiin, että vaikka nuoret käyttävät tietotekniikkaa ja internetiä ikääntyneempiä yleisemmin, heidänkin osaamisensa voi olla rajattua. Nuorten digisyrjäytyminen voikin helposti jäädä huomiotta. (Valtioneuvoston julkaisu 63/2017, 65.)

Ilmarisen & Koskelan (2015) mukaan suurin ryhmä suomalaisista on vielä toistaiseksi digi-immigrantteja. Digi-immigrantit eivät sisäistä tai eivät halua sisäistää uusia digitaalisia käytänteitä yhtä nopeasti kuin diginatiivit. Digi-immigrantit ovat opetelleet

aikuisiällä tietokoneen käytön ja käyttävät digitaalisia palveluita usein perinteisempiä palveluita täydentäen. (Ilmarinen & Koskela 2015.)

Viimeiseen eli kolmanteen ryhmään kuuluvat niin sanotut digiresistentit, joista käytetään myös nimitystä digisyrjäytyneet. He ovat jääneet digitalisaation ulottumattomiin joko osaamisen puutteen, terveydellisten syiden tai oman päätöksensä vuoksi. (Ilmarinen & Koskela 2015.) Valtioneuvoston vuonna 2017 teetetyn tutkimuksen *Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu* mukaan digitalisaatio aiheuttaa haasteita etenkin sosioekonomiselta asemaltaan heikompiaisille, kuten vammaisille, ikääntyneille ja maksuhäiriöisille. Tutkimuksen mukaan internetin käyttö voi näille ryhmille olla keskimääräistä hankalampaa johtuen esimerkiksi suurista tietokoneen hankinta- ja käyttökuluista, tai siitä että verkon tunnistautumispalveluita voi olla vaikea saada. (Valtioneuvoston julkaisu 63/2017, 65.)

Tilastokeskuksen tekemässä tutkimuksessa ”Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö” selvitettiin, miten väestö käytti internetiä viranomaisten tai julkisten palveluiden tarjoajien parissa asiointissa Suomessa vuonna 2019. Tutkimuksen perusteella suurin osa 16–44- sekä 45–64-vuotiaista oli hakenut tietoja julkisten palveluiden tarjoajien verkkosivuilta. Sitä vastoin 65–74-vuotiaista tietoja oli hakenut noin puolet, ja yli 75-vuotiaista vain noin viidesosa. Tutkimuksen mukaan opiskelijat ja työssäkävijät olivat hakeneet tietoja julkisten palveluiden tarjoajien verkkosivuilta eläkeläisiä useammin. Korkea-asteen koulutuksen omaavasta väestöstä tietoa kyseisiltä internetsivuilta oli hakenut suurin osa, keskiasteen koulutuksen käyneestä väestöstä neljännes, ja perusasteen koulutuksen omaavasta väestöstä noin puolet. (Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2019.) Taulukossa 1 on esitetty, kuinka suuri osuus väestöstä käytti internetiä viranomaisten tai julkisten palveluiden tarjoajien kanssa asiointissa vuonna 2019.

Taulukko 1. Internetin käyttö viranomaisten tai julkisten palveluiden tarjoajien kanssa asioinnissa 2019 (Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2019)

	Hakenut tietoja viranomaisten tai julkisten palveluiden tarjoajien internetsivuilta	Hakenut internetistä virallisen lomakkeen täyttääkseen sen	Lähettänyt täytettyä virallisen lomakkeen internetin kautta
16-24v	84	74	62
25-34v	95	90	89
35-44v	95	88	89
45-54v	89	78	78
55-64v	84	71	72
65-74v	55	41	41
75-89v	23	18	16
Opiskelija	87	80	67
Työllinen	92	83	83
Eläkeläinen	47	36	35
Perusasteen koulutus	56	49	45
Keskiasteen koulutus	80	69	69
Korkea-asteen koulutus	92	83	82

### 3.3 Digitaalisen asiakaskokemuksen muodostuminen

Digitaalinen asiakaskokemus on niiden mielikuvien ja tunteiden summa, jonka asiakas muodostaa yrityksestä kohdatessaan tämän jossakin digitaalisessa kanavassa (Filenius 2015). Ilmarisen & Koskelan (2015) mukaan digitalisaatio voidaan nähdä myös aikakautemme suurimmaksi muutosvoimaksi, joka muuttaa voimakkaasti ihmisten käyttäytymistä. Heidän mukaansa digitalisaatio on muuttanut esimerkiksi tapaamme ostaa, hakea informaatiota ja käyttää palveluja kovalla vauhdilla. (Ilmarinen & Koskela 2015.)

Ihmiset ovat tottuneet digitalisaation tuomaan mahdollisuuteen käyttää palveluja erilaisilla päätelaitteilla missä ja milloin tahansa (Filenius 2015). Sitran megatrendit 2020 -selvityksen mukaan digitalisaatio, eli digitaalisen teknologian käyttö palveluissa ja ihmisten vuorovaikutuksessa, on nykypäivää. (Dufva 2020, 38-39.) Valtioneuvoston julkaisun *Digiwars Keeping the Force* mukaan se, että palveluympäristöt ovat siirtyneet verkkoon, on luonut organisaatioille uusia, ketteriä ja tehokkaita toimintatapoja. Digitalisaatio tarjoaa myös edellytyksiä saatavuuden ja tuottavuuden parantamiseen säästämällä aikaa ja vähentämällä kustannuksia. (Valtioneuvoston julkaisu 20/2019, 21.) Hiltunen (2017, 50-52) muistuttaa kuitenkin maailman digitalisoitumiseen liittyvän myös haasteita, kuten tiedon määrän liiallinen kasvu, joka pakottaa pohtimaan uudenlaisia ratkaisuja tiedon säilyttämiseen. Myös kyberuhat, kuten tietovuodot, hakke- rointi, virukset ja identiteettivarkaudet, ovat digiajan haasteita. (Hiltunen 2017, 50-52.)

On selvää, että sähköisten palvelujen lisääntyessä myös asiakkaiden odotukset ovat muuttuneet. Ilmarisen ja Koskelan (2015) mukaan tämän päivän asiakkaat odottavat, että heidän yhteydenottoihinsa ja muihin tarpeisiinsa reagoidaan nopeasti - ajasta ja paikasta riippumatta. Ilmarinen & Koskela toteavat myös, että palvelujen käytöltä odotetaan yhä enemmän sujuvuutta ja vaivattomuutta. Onnistuakseen toimimaan nopeasti asiakasrajapinnassa ja palvelemaan asiakkaita heidän odottamallaan tavalla organisaatioilta edellytetään tehokkaita, toimivia ja selkeitä prosesseja, niin kutsuttua operatiivista erinomaisuutta (*operational excellence*). Ilmarinen ja Koskinen mainitsevat keinoja tämän saavuttamiseksi, kuten jatkuva mittaaminen ja parantaminen sekä asiakas- ja palvelutasolupaukset. ”Tekeminen, kokeilu ja oppiminen ovat ainoa tie tuloksiin”. (Ilmarinen & Koskela 2015.)

Myös Tuulaniemi (2011) puhuu toimivista prosesseista. Asiakaskokemukseen on yleisesti liitetty asiakkaalle muodostuvan arvon käsite, ja Tuulaniemen mukaan yksi arvon muodostumisen kulmakivistä on niin kutsuttu toiminnan taso. Toiminnan tasolla tarkoitetaan palvelun kykyä vastata asiakkaan toiminnalliseen tarpeeseen kuten esimerkiksi järjestelmien sujuvuuteen, palvelun selkeyteen, saavutettavuuteen, käytettävyyteen ja nopeuteen. (Tuulaniemi 2011.)

Digitaalisuus tuottaa automaation, mitattavuuden, tiedon hyödyntämisen ja itsepalvelun avulla yrityksille täysin uusia mahdollisuuksia. Ilmarinen & Koskela (2015)

esittävät kuitenkin tärkeän kysymyksen: ”mitä voidaan jättää tekemättä?” Heidän mukaansa, koska digitalisaatiossa teknologian kehitys ja asiakaskäyttäytymisen muutos tuovat jatkuvasti uusia mahdollisuuksia ja ideoita, vaaditaan riskin tiedostamista sekä rohkeita ja selkeitä päätöksiä ja päämääriä. Digitaalisuuden mukanaan tuomat muutokset vaativat myös asiakkailta uudenlaisia valmiuksia ja taitoja. (Ilmarinen & Koskela 2015.) Myös Antikainen ym. (2017) näkevät digitalisaation synnyttävän haasteita. Heidän mielestään suomalaisilla, sekä yrityksillä että asukkailla, on valitettavasti ”kuilu digitalisaation hyödyntämisen tahdossa ja taidoissa – kaikilla ei ole yhtäläisiä valmiuksia tarttua digitalisaation mahdollisuuksiin”. (Antikainen ym. 2017.)

## 4 JULKISEN HALLINNON DIGITALISAATIO

### 4.1 Käyttäjälähtöiset digitaaliset palvelut

Digitalisaatio oli Juha Sipilän hallitusohjelman läpileikkaava teema ja mukana lähes jokaisessa strategian toteuttamista tukevassa kärkihankkeessa. Yksi Sipilän hallituksen kärkihankkeista oli nimeltään *Digitalisoidaan julkiset palvelut*, jonka ensisijaisena tarkoituksena oli rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Samalla luotiin kaikkia julkisia palveluita koskevat digitalisoinnin periaatteet ja yhden luukun palvelumalli, ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö uudistettiin. Julkisen hallinnon digitalisaatioon kohdistuu, ja on jo vuosikymmenien ajan kohdistunut, iso määrä odotuksia tuottavuuden ja palvelujen parantamisen sekä julkisten menojen hillitsemisen saralla. (Valtioneuvoston julkaisuja 2019:10, 42-43; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan www-sivut 2020.)

Ihmiset käyttävät digitalisaation myötä yhä enemmän erilaisia päätelaitteita, verkkopalveluja ja sovelluksia niin työssään kuin vapaa-ajallaan. Sähköiset palvelut ovat digitalisaation keskiössä, joten on tärkeää, että Suomeen luodaan suotuisa liiketoimintaympäristö digitaalisille palveluille. Sähköiset palvelut lisäävät kansalaisten, yritysten, organisaatioiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia julkisten palveluiden käyttöönsä ja milloin tahansa - asiointi viranomaisissa helpottuu ja nopeutuu. Sähköisten palvelujen sekä automatisoinnin lisääntyessä hallinnollinen taakka keventyy ja

viranomaisresursseja vapautuu vaativampiin, ihmistyötä edellyttäviin työtehtäviin. Julkista palvelutuotantoa tehostamalla on myös mahdollista säästää yhteisiä verovaroja, joten on ymmärrettävää, että julkisen hallinnon toimintatapoja pyritään muuttamaan digitalisaation avulla. (Korpela & Mäkitalo 2008, 200-201; Valtioneuvoston julkaisu 20/2018, 8; Valtiovarainministeriön www-sivut 2020.)

Sipilän hallitusohjelmassa asetettiin kymmenen vuoden tavoitteeksi tuottavuusloikka niin julkisissa palveluissa kuin yksityisellä sektorilla. Keinot sen saavuttamiseksi on tартtua digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin sekä purkaa turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. Hallituskauden tavoitteina on kehittää määrätietoisella johtamismallilla käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta lisäävät yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu (27/2015, 1-2.)

Julkishallinnossa on käynnissä mittava asiakaslähtöinen toimintamallien, ajattelutavan ja rakenteiden muutos. Tavoitteena on kokonaisvaltaisen yhteentoimivuuden avulla varmistaa, että perusrekistereissä olevaa tietoa voidaan käyttää palveluissa. Hallinnon tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantamista tavoitellaan automatisoimalla hallinnon prosessit yli virastorajojen sekä siirtymällä laajasti sähköiseen asiakaspalveluun. On selvää, että yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi tarvitaan yhteisiä alustoja yli virastorajojen sekä kokonaisia ekosysteemejä edistäviä hankkeita – viranomaisten väliset raja-aidat tulisi voida ylittää. (Korpela & Mäkitalo 2008, 199-202; Valtioneuvoston julkaisuja 27/2015, 1-3.)

Digitalisaatio on oiva väline byrokratian purkamiseen, sillä se peräti vaatii palveluprosessien järjeistämistä sekä virtaviivaistamista. Osana digitalisaation kärkihankkeita laadittiin muun muassa koko valtion hallintoa koskevat digitalisoinnin periaatteet ja valmisteltiin uusi tiedonhallintalaki. (Parviainen, Kääriäinen, Honkatukia & Federley 2017, 28-29; Valtioneuvoston julkaisu 20/2018, 8.) Lisäksi kärkihankkeiden yhteydessä perustettiin D9 -Valtiokonttorin palvelumuotoilun digitiimi sekä Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma. Julkiset palvelut ovat kaikkia kansalaisia varten ja sähköisten palvelujen nopeasti lisääntyessä tarvitaan mahdollisimman selkeitä ja helppokäyttöisiä palveluja. Etenkin julkisessa hallinnossa on siis tärkeätä edistää digitaalisten palveluiden saavutettavuutta, ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. (D9-loppuraportti 2018, 6-7; Pispala

2018, 9.) Suomessa yhdenvertaisuus kuuluu perusoikeuksiin ja perustuslain (731/1999) 22 §: n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”.

Digittää-lehden tuottaja Matti Pulkkinen (2020, 24-25) on haastatellut psykologi Pirkko Lahtea digitalisaation aiheuttamista haasteista. Lahti huomauttaa kaiken asiain ja palveluiden viemisen sähköiseen verkkomaailmaan eriarvoistavan kansalaiset. Hän pitää ongelmana sitä, että ”maailma nostaa digitaalisuuden ainoaksi asiaksi”. Lahden mukaan 2020-luvulla on suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa uusi luokkajako, joka jakaa suomalaiset kolmeen ryhmään: ”hiiri kädessä syntyneisiin, digiaikana varttuneisiin ja en-ikinä-tarvitse-konetta -ihmisiin”. (Pulkkinen 2020, 24-25.)

Julkisen sektorin toimijoita koskeva laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019), niin kutsuttu ”digipalvelulaki” tuli voimaan huhtikuun 1. päivä 2019. Lain 1 § 2 momentin mukaan laki sisältää EU: n saavutettavuusdirektiivin vaatimukset ja koskee 3 §:n mukaan pääosin julkista sektoria. Saavutettavuus digitaalisissa palveluissa tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelu on kaikkien ihmisten käytettävissä, riippumatta tilanteesta tai mahdollisista toiminnan rajoitteista. Digipalvelulain 1 § 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta erityisesti julkisissa digitaalisissa palveluissa. (Digipalvelulaki (306/2019) 1 § 1-2 mom. ja 3 §.)

#### 4.2 Digitalisoinnin periaatteet julkisessa hallinnossa

Sipilän hallituksen strategisen painopisteen *Digitalisaatio, kokeilut ja normit* yksi kärkihankkeista oli nimeltään *Digitalisoidaan julkiset palvelut*. Hankkeen yksi etappi oli digitalisoinnin periaatteiden suunnitteleminen, jotka julkaistiin helmikuussa 2016. Digitalisoinnin periaatteet koostuvat yhdeksästä kohdasta ja koskevat kaikkia julkisia palveluita. Periaatteiden avulla on tarkoitus linjata julkisen hallinnon yhteisiä toimintamalleja, kuten tiedon jakamista, rajapintoja, nopeaa palvelukehitystä sekä varautumista. (Valtioneuvoston julkaisu 2019:10, 43; Valtiovarainministeriö 2016.)

Digitalisoinnin periaatteet on havainnollistettu kuviossa 2. Digitalisoinnin periaatteet koskevat siis digitalisointia eli palvelujen ja toimintojen muuttamista osittain tai



kokonaan digitaaliseen muotoon. Digitalisoinnin periaatteiden on tarkoitus tukea ”julkisten palveluiden asiakaslähtöisyyttä, tuottavuusloikkaa sekä palveluiden ensisijaista digitaalisuutta”. (Parviainen ym. 2017, 28-29; Valtioneuvoston julkaisuja 2019:10.)



Kuvio 2. Digitalisoinnin 9 periaatetta (Parviainen ym. 2017, 28-29; Valtiovarainministeriön www-sivut 2017)

Huhtikuussa 2017 Valtiovarainministeriön julkaisemassa julkisen hallinnon ICT-osaston muistiossa periaatteita on avattu tarkemmin. ”*Kehitämme palvelut asiakaslähtöisesti*” -periaatteen mukaan julkisen hallinnon tehtävänä on palvella kaikkia kansalaisia yhdenvertaisesti. Tähän periaatteeseen tiivistyy myös tavoite julkisen hallinnon kokonaisvaltaisesta yhteentoimivuudesta eli siitä, että hallinnon prosessit kehitetään toimivaksi yli virastorajojen ja näin organisaatioiden rajat näkyisivät asiakkaalle ainoastaan, mikäli hänelle on siitä erityistä hyötyä. Periaatteen ”*Poistamme turhan asioinnin*” tavoitteena on, että tarpeellinen asiointi suunnitellaan yhteistyössä asiakkaiden kanssa, jotta asiointista tulisi mahdollisen sujuvaa ja vaivatonta. (Valtiovarainministeriön muistio 2017, 1.)

”*Rakennamme helppokäyttöisiä ja turvallisia palveluita*” -periaatteella pyritään siihen, että julkisen hallinnon palveluiden tulee olla saavutettavia ja helppokäyttöisiä riippumatta siitä, millä päätelaitteella palvelua käytetään. Palveluiden tulee olla

saavutettavuusdirektiivin mukaiset ja soveltua mahdollisimman hyvin kaikille ihmisille, myös erityisryhmille, kuten vanhuksille ja vammaisille. Saavutettavuuden edistäminen on olennainen osa julkisen hallinnon palveluiden digitalisointia. Periaatteen alle sisältyy myös tietosuoja ja tietoturva. Periaatteen ”*Tuotamme asiakkaalle hyötyä nopeasti*” lähtökohta on se, että palvelun kehittämiseen saadaan tärkeää tietoa seuraamalla asiakkaan palvelupolkua ja osallistamalla asiakas mukaan kehittämiseen. Näin säästyy resursseja sekä opitaan tekemisen ja kokeilemisen avulla. Tuloksena on palvelut, joita asiakkaan on helppo käyttää. (Valtiovarainministeriön muistio 2017, 1.)

”*Palvelemme myös häiriötilanteessa*” – yksi digitalisoinnin periaatteista koskee häiriötilanteita, kuten esimerkiksi verkkoyhteyksien tai palveluiden muita vikatilanteita tai tilanteita, joissa Suomessa on todettu valmiuslain (1552/2011) 3 §: n mukaiset poikkeusolot. Aina ensisijainen palvelu ei ole saatavilla mahdollisten häiriötilanteiden vuoksi, joten häiriö- ja poikkeustilanteisiin on varauduttava ja niistä on viestittävä selkeästi. ”*Pyydämme uutta tietoa vain kerran*” -periaatteen tarkoitus on, että julkishallinnolla jo valmiiksi olevaa tietoa ei pyydetä asiakkaalta uudelleen. (Valtiovarainministeriön muistio 2017, 2; valmiuslaki 1552/2011 3 §.)

”*Hyödynnämme jo olemassa olevia julkisia ja yksityisiä sähköisiä palveluita*” mukaan jo valmiina olevia palveluita hyödynnetään ja uudet palvelut kehitetään laajasti hyödynnettäväksi. ”*Avaamme tiedon ja rajapinnat yrityksille ja kansalaisille*” -periaatteen taustalla on pyrkimys siihen, että tieto avataan lähtökohtaisesti julkiseksi, ellei kyseessä ole salassa pidettävää tietoa. Lisäksi jokaisella palvelulla tulee olla nimetty omistaja, joka vastaa palvelun toiminnasta ja siitä, että vuoropuhelu eri tahojen välillä on mahdollista. (Valtiovarainministeriön muistio 2017, 1-2.)

Osana digitalisaation kärkihankkeita Valtiovarainministeriö määräsi syksyllä 2016 Valtiokonttorin käynnistämään toimet, joilla voidaan tukea virastojen ja laitosten julkisten palvelujen asiakaslähtöistä digimuutosta. Perustettiin D9-digitiimi – valtiokonttorin palvelumuotoilun digitiimi, jonka tarkoitus oli tukea valtionhallinnon digitaalisten hankkeiden läpivientä. D9:n nimi tuleekin digitalisoinnin yhdeksästä periaatteesta. D9-tiimin keskeinen tavoite oli tuoda asiakaslähtöinen digitaalinen muutos osaksi valtionhallintoa ja antaa käytännön apua virastoille sen toteuttamiseksi. Määräaikainen hanke päättyi vuoden 2018 loppuun, ja tiimin kaksivuotinen työ oli

tarpeellista ja tuloksellista. Väestörekisterikeskus käynnisti tammikuussa 2019 uuden palvelun, joka pohjautuu Valtiokonttorin D9-digitiimikokeiluun. (Kolehmainen 2017; D9-loppuraportti 2018, 24-27; Digi- ja väestötietoviraston www-sivut 2020.)

#### 4.3 Kansallinen palveluarkkitehtuuri

Marraskuussa 2013 talouspoliittinen ministeriövaliokunta päätti, että valtiovarainministeriö voi asettaa kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman (*KaPa*). Ohjelman toimikausi oli 2014-2017. Kansallisen palveluarkkitehtuurin ohjelmassa toteutettiin yhteistä kokonaisarkkitehtuuria julkiselle hallinnolle:

*-Yksinkertaistamalla ja helpottamalla kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomaisten kanssa ja tekemällä siitä turvallisempaa*

*- Edistämällä julkisen hallinnon avoimuutta ja parantamalla julkisen hallinnon palvelujen laatua*

*- Mahdollistamalla sähköisten palvelujen kustannustehokkuutta*

*- Parantamalla tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteen toimivuutta*

*- Edistämällä yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja*

*- Tukemalla kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa ja luomalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille. (Pispa 2018, 9, 23.)*

Valtion ICT-osaston digitalisaation erityisasiantuntija Aleksi Kopposen mukaan kansallisen palveluarkkitehtuurin ohjelmaa voidaan pitää yhteiskunnan modernisoinnin selkärankana. ”Se nivoo yhteen toimivan digitaalisten palvelujen infrastruktuurin, jonka avulla tiedon siirto organisaatioiden ja palvelujen välillä on helppoa”. Hän huomauttaa asiakaslähtöisyyden olevan usein kuitenkin parhaimmillaan, kun palvelutarve saadaan kokonaan poistettua. Mikäli se ei ole mahdollista, pyritään valtaosa asioista tekemään sujuviksi palveluprosessin automatisoinnin avulla. Loput pyritään digitalisoimaan helppokäyttöiseksi sähköiseksi palveluksi. Kopposen mukaan automatisoinnin avulla pystytään muun muassa vapauttamaan resursseja asiakkaan kohtaamiseen sitä vaativissa työtehtävissä. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2015.)

## 5 SAAVUTETTAVUUS JULKISHALLINNON DIGITAALISISSA PALVELUISSA

### 5.1 Digipalvelulain ja saavutettavuuden taustaa

Digipalvelulain 7 §:n 1 momentin mukaan ”*palveluntarjoajan on varmistettava digitaalisten palvelujensa sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti*”.

Huhtikuun 2019 alussa voimaan tulleen digipalvelulain 7 §:n 1 momentissa on säädetty julkisen sektorin palveluntarjoajille velvollisuus varmistaa digitaaliset palvelunsa saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Saavutettavuusvaatimusten toteutumista valvova viranomainen Suomessa on Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Digitaalisten palveluiden on oltava saavutettavia digipalvelulain 17 §:ssä säädettyjen siirtymäsäännösten ajankohtina. Saavutettavuudella digipalvelulain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan määritelmän mukaan tarkoitetaan, että verkkosivut ja mobiilisovellukset sekä niiden sisällöt ovat helppokäyttöisiä ja ymmärrettäviä kaikille ihmisille. (Digipalvelulaki 2 § 1 mom. 4 k., 7 § 1 mom., 12 § 1 mom., 17 §.)

Digipalvelulaille pannaan Suomessa täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102, niin kutsuttu ”saavutettavuusdirektiivi”. Laki ja saavutettavuusdirektiivi perustuvat YK:n yleissopimukseen vammaisten ihmisten oikeuksista, jossa korostetaan vammaisten ihmisten osallisuutta ja mahdollisuutta itsenäiseen asiointiin myös digitaalisessa ympäristössä. (Digipalvelulaki 1 § 2 mom.; saavutettavuusdirektiivi (EU) 2016/2102, johdanto-osa 12 kohta; YK:n Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 27/2016.) EU:n komission ehdotuksesta 22. päivä joulukuuta 2016 voimaantulleen saavutettavuusdirektiivin tavoitteena on edistää ihmisten yhdenvertaisuutta digitalisoituvassa yhteiskunnassa yhdenmukaistamalla julkisen sektorin elinten digitaalisten palveluiden saavutettavuutta, parantaen samalla digitaalisten palveluiden yleistä laatua. Tavoitteena on huomioida yhdenvertaisesti jokainen digitaalisten palvelujen käyttäjä. Saavutettavuus auttaa kaikkia palvelujen käyttäjiä, mutta erityisen merkittävää saavutettavuuden huomioiminen on niille käyttäjäryhmille, joilla

on jokin vamma tai rajoite. (HE 60/2018, 13; saavutettavuusdirektiivi, johdanto-osa 1-2 k., 9 k., 12 k.; Nurminen, Vuokko & Lahti 2018, 38.)

Digipalvelulaissa *verkkosivustolla* tarkoitetaan lain 2 §:n 1 momentin määritelmän mukaisesti ”verkkotunnuksella yksilöitäviä digitaalisia tekstisisältöjä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia tietosisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla”. *Mobiilisovelluksella* tarkoitetaan 2 §:n 2 momentin määritelmän mukaisesti sellaisia sovellusohjelmistoja, jotka on kehitetty ja suunniteltu yleisön käyttöön, ja joita käytetään samantapaisilla mobiililaitteilla kuin tabletit tai älypuhelimet. Digipalvelulain 2 §:n 3 momentin mukaan *digitaalisella palvelulla* tarkoitetaan mobiilisovellusta tai verkkosivustoa sekä toiminnallisuuksia, jotka niihin kuuluvat. Saavutettavuus on määritelty 2 §:n 4 momentissa. 4 momentin mukaan saavutettavuus on tekniikoita ja periaatteita, joita pitää noudattaa silloin, kun kehitetään, suunnitellaan, päivitetään tai ylläpidetään digitaalisia palveluita. Säädöksen tarkoituksena on, että palvelut olisivat helpommin kaikkien käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa. (Digipalvelulaki 2 § 1-4 mom.)

Saavutettavuutta yleisemmin tunnettu termi on mahdollisesti esteettömyys. Kun esteettömyys-sanaa käytetään, viitataan usein esimerkiksi rakennusten tai ympäristön helppokulkuisuuteen ja toimivuuteen. Esteettömyydellä tarkoitetaan perinteisesti fyysisistä ympäristöä, kun taas saavutettavuus liitetään yleensä verkkopalveluihin. Saavutettavuus on ihmisten erilaisuuden ja moninaisuuden huomiointia verkkopalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Voisi siis sanoa, että saavutettavuus on esteettömyyttä verkkomaailmassa ja sitä, että verkkopalvelua voi käyttää mahdollisimman moni käyttäjä rajoitteistaan huolimatta. (Nurminen ym. 2018, 6.)

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön ylläpitämän saavutettavuusvaatimukset.fi -verkkosivuston (2020) mukaan termit saavutettavuus ja esteettömyys ovat molemmat varsin lähellä myös käytettävyyttä. Käytettävyys kohdistaa huomionsa siihen, kuinka miellyttävästi ja tehokkaasti käyttäjä saa asiansa hoidetuksi esimerkiksi verkkosivuilla asioidessaan. Saavutettavuuteen sisältyy erilaisten käyttäjien moninaisten tilanteiden ja heidän mahdollisten rajoitteidensa huomioiminen; saavutettavuuden voidaan sanoa olevan asiakaslähtöisyyttä. Saavutettavuuden

tarpeet voivat olla hyvin erilaisia, se mikä on yhdelle saavutettavaa, ei olekaan riittävää toiselle. Suomessa on arviolta yli miljoona henkilöä, joilla voi olla haasteita verkkopalveluiden käytössä - etenkin jos verkkopalvelun saavutettavuusvaatimuksia ei ole huomioitu. (Saavutettavuusvaatimukset www-sivut 2020.) Kehitysvammaliiton Papunet www-sivujen (2020) mukaan tyypillisimmät rajoitteet tai vammat, jotka vaikuttavat verkkosivujen käyttöön ovat:

- näkörajoitteet
- kuulorajoitteet
- fyysiset ja motoriset rajoitteet
- kognitiiviset haasteet, kuten oppimisvaikeudet
- puhevammaan liittyvät rajoitteet
- neurologiset rajoitteet

Suunnittele kaikille -periaate (*Design for All* tai *Universal Design*) liittyy keskeisesti saavutettavuuteen. Sen tarkoituksena on ottaa huomioon erilaiset palvelun käyttäjät jo heti suunnittelun alusta asti ja järjestää sellainen palvelu, jota mahdollisimman moni käyttäjä voi hyödyntää. (Nurminen ym. 2018, 37). Ihmisoikeudet on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä osaltaan yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jonka 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014, 8 §.)

Yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä on lisäksi säädetty viranomaiselle velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. (Yhdenvertaisuuslaki 5 §.) Myös hallintolaki velvoittaa julkisen hallinnon tuottamaan palvelut siten, että ne ovat kaikille yhtä lailla saatavilla. Viranomaisen tulee myös käyttää asiallista, ymmärrettävää ja selkeää kieltä (Hallintolaki 434/2003, 6-7 §; 9 § 1 mom). On siis tärkeää, että yhdenvertaisuus huomioidaan myös julkisen hallinnon digitaalisissa palveluissa, jotta jokaisella olisi yhtäläiset mahdollisuudet hoitaa asiansa viranomaisten verkkopalveluissa.

## 5.2 Saavutettavuusdirektiivin vaatimukset

EU:n komission antaman ehdotuksen perusteella saavutettavuusdirektiivi (*Directive on Web Accessibility*) tuli voimaan 22. päivä joulukuuta vuonna 2016. Direktiivissä määritetään yhtenäiset minimitaso vaatimukset julkisen hallinnon verkkopalveluiden saavutettavuudelle, sekä säädetään keinoista, joilla niiden toteutumista valvotaan. Suomessa digipalvelulalla pannaan täytäntöön saavutettavuusdirektiivi. (HE 60/2018, 13; Digipalvelulaki 1 § 2 mom.; saavutettavuusdirektiivi 1 artikla, 1.-2. k., 2 artikla.)

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*”.

Saavutettavuusdirektiivin 4 artiklassa säännellyn perusteella digipalvelulain 7 §:n 1 momentissa on säädetty palveluntarjoajille velvollisuus varmistaa digitaalisten palvelujen ”sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti”. EU:n saavutettavuusdirektiivi velvoittaa soveltamisalan minimitasoksi julkisen sektorin toimijat. Suomessa kansallinen digipalvelulaki koskee kuitenkin laajempaa joukkoa organisaatioita, esimerkiksi tiettyjä julkisoikeudellisia laitoksia, kuten esimerkiksi KELA, sekä yrityksiä ja yhdistyksiä, kuten SPR. Suomessa direktiivin soveltamisalaan kuuluvia julkisen hallinnon organisaatioita on arviolta noin 1000 - 1200. Saavutettavuusvaatimusten huomioimista suositellaan myös yksityiselle sektorille, erityisesti arkielämässä tärkeille aloille, kuten sosiaali- ja terveysalalle. (Digipalvelulaki 3 §, 7 § 1 mom., 17 §; saavutettavuusdirektiivi 1 artikla, 1.-2. k., 4 artikla; Nurminen ym. 2018, 5.)

Digitaalisten palveluiden on oltava saavutettavia digipalvelulain 17 §:ssä tarkoitettujen siirtymäsäännösten mukaisesti. Lain vaatimusten piiriin kuuluvat yleisölle avoimet julkisen sektorin organisaatioiden verkkopalvelut ja mobiilisovellukset. Velvoittamisaikatauluissa on eroa eri sivustotyyppien sekä myös eri toimijoiden välillä. (Digipalvelulaki 3 §, 17 §.)



Kuvio 3. Saavutettavuusvaatimusten porrastettu aikataulu (Vaniola, R. 2018, 25)

Verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset perustuvat eurooppalaiseen standardiin EN 301 549 V1.1.2. Standardi määrittää tekniset minimitason vaatimukset ja noudattaa käytännössä World Wide Web Consortiumin (W3C) esteettömyysohjetta WCAG 2.1. WCAG -ohjeistus (*Web Content Accessibility Guidelines*) on kansainvälinen ohjeistus verkkosisältöjen saavutettavuudesta ja se muodostuu kolmen eri tason vaatimuksista, A (matalin taso), AA sekä AAA (korkein taso). Standardissa EN 301 549 V1.1.2 on esitetty A- ja AA-tason vaatimukset, joten digitaalisia palveluja koskevat vaatimukset velvoittavat täyttämään vähintään standardissa mainitut AA-tason vaatimukset. (HE 60/2018, 72-73; saavutettavuusdirektiivi, johdanto-osa 37 k.; WCAG 2.1.)

Korkeimmankaan tason (AAA) ohjeistuksen mukainen sisältö ei huomioi kaikkia sellaisten käyttäjien tarpeita, joilla on jonkinasteinen vamma tai rajoite. WCAG 2.1 perustuu aiempaan 2.0-ohjeitukseen. Päivitetyin WCAG 2.1:n tavoitteena oli parantaa saavutettavuutta ensisijaisesti kolmelle tärkeälle ryhmälle: henkilöille, joilla on ymmärtämisen tai oppimisen ongelmia tai muita kognitiivisia rajoitteita, heikkonäköisille sekä henkilöille, joilla on rajoitteita liittyen mobiililaitteiden käyttöön. Saavutettavuusvaatimusten AA-tason mukainen digitaalinen palvelu ei pysty takaamaan kaikilta osin täysin saavutettavaa sisältöä kaikille käyttäjille, vaan muodostaa kokonaisuuden, joka on pääosin saavutettavassa muodossa. (HE 60/2018, 72-73; WCAG 2.1.)

WCAG-ohjeistusta käyttävät monenlaiset henkilöt ja yhteisöt, kuten sovelluskehittäjät, verkkosuunnittelijat, päättäjät, hankintavastaavat ja opettajat. WCAG -ohjeistusta tarjotaan useilla eri tasoilla, jotta näiden ohjeita käyttävien henkilöiden erilaisiin tarpeisiin voitaisiin vastata. Ohjeistus pitää sisällään esimerkiksi periaatteita, yleisiä



ohjeita, testattavia onnistumiskriteereitä ja laajan joukon riittäviä sekä neuvoa-antavia tekniikoita. WCAG 2.1 -ohjeistuksesta löytyy saavutettavuuden periaatteet neljällä ylätasolla. Ylimmän tason neljä periaatetta muodostavat verkkosaavutettavuuden perustan: havaittavuus, hallittavuus, ymmärrettävyys ja toimintavarmuus. Periaatteiden tason alapuolella ovat ohjeet, joita on 13 kappaletta, ja jotka tarjoavat sisällöntuottajille työskentelyn perustavoitteet. Ohjeet-tason alapuolella on lisäksi onnistumiskriteerit ja viimeisenä tasona riittävät ja neuvoa antavat tekniikat. Digilain velvoittamia kriteereitä on yhteensä 49 kappaletta eikä tässä opinnäytetyössä käsitellä näitä kaikkia kriteereitä yksityiskohtaisesti. Tässä opinnäytetyössä esitellään WCAG -ohjeistuksen ylimmän tason neljä pääperiaatetta – havaittavuus, hallittavuus, ymmärrettävyys ja toimintavarmuus, jotka koostavat verkkosaavutettavuuden perustan. Alla olevassa taulukossa olen esitellyt WCAG 2.1:n mukaiset neljä periaatetta. (Saavutettavuusvaatimukset [www.sivut 2020](http://www.sivut 2020); WCAG 2.1.)

Taulukko 2. WCAG 2.1:n mukaiset periaatteet (WCAG 1-4)

<b>WCAG 2.1 periaatteet</b>
<p><b>Havaittavuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informaatio ja käyttöliittymäkomponentit on esitettävä tavoilla, jotka käyttäjä voi havaita.</li> </ul>
<p><b>Hallittavuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Käyttöliittymäkomponenttien ja navigoinnin pitää olla hallittavia.</li> </ul>
<p><b>Ymmärrettävyys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informaation ja käyttöliittymän toiminnan pitää olla ymmärrettävää.</li> </ul>
<p><b>Toimintavarmuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sisältö pitää voida luotettavasti tulkita laajalla joukolla asiakasohjelmia, mukaan lukien avustavat teknologiat.</li> </ul>

Digipalvelulain 9 §:ssä on asetettu palveluntarjoajalle velvollisuus, että soveltamisalaan kuuluviin verkkopalveluihin ja mobiilisovelluksiin on liitettävä julkinen saavutettavuusseloste. Kaikkien Euroopan unionin jäsenmaiden tulee raportoida saavutettavuuden etenemisestä komissiolle vähintään kolmen vuoden välein, ensimmäisen kerran 23. joulukuuta 2021 mennessä. Digipalvelulain 10 §:ssä on myös säädetty palvelun käyttäjälle oikeus antaa saavutettavuuspalautetta ja tehdä saavutettavuuspyyntö palveluntarjoajalle, mikäli verkkosivu tai asiakirja ei ole saavutettavassa muodossa (Digipalvelulaki 9 § ja 10 §; Nurminen ym. 2018, 8). Saavutettavuuspalautetta käsitellään tarkemmin tämän opinnäytetyön luvussa 6.

### 5.3 Saavutettavuuden osa-alueet

#### 5.3.1 Tekninen toteutus

Verkkopalvelun saavutettavuus voidaan jaotella kolmeen eri osa-alueeseen, jotka ovat tekninen saavutettavuus, käyttöliittymän selkeys ja helppokäyttöisyys sekä sisällön ymmärrettävyys. Teknisen saavutettavuuden merkitys on varmistaa, että sisältöä pystyy käyttämään myös niin sanotuilla avustavilla teknologioilla, kuten suurennusohjelmalla tai pistekirjoittimella. Tekniseen saavutettavuuteen ohjaa pitkälti kansainvälinen WCAG-ohjeistus. Verkkopalvelun toteuttajan on tärkeää noudattaa WCAG-ohjeistusta, sillä näin verkkopalvelun sisältö on hyödynnettävissä esimerkiksi näkövammaisille henkilöille, jotka käyttävät ruudunlukuohjelmia. Tekninen saavutettavuus on tärkeää, jotta moni käyttäjä ylipäänsä pystyy käyttämään digitaalista palvelua. Tekninen saavutettavuus ei yksinään kuitenkaan riitä, vaan verkkopalvelusta ja sen sisällöstä pitää tehdä myös ymmärrettävä ja helppokäyttöinen. (Nurminen ym. 2018, 16; saavutettavasti.fi www-sivut 2020.)

#### 5.3.2 Selkeä ja helppokäyttöinen käyttöliittymä

Selkeä ja helppokäyttöinen käyttöliittymä tulisi huomioida jo palvelun suunnitteluvaiheessa. Tällöin on mahdollista selvittää käyttäjien erilaiset tarpeet käyttäjälähtöisesti. Ennen verkkopalvelun julkaisua tehtävät käyttäjättestaukset varmistavat

helppokäyttöiset verkkosivut, sillä käyttäjäpalaute saadaan välittömästi ja havaitut ongelmat on mahdollista korjata. Ottamalla käyttäjätestauksiin mukaan esimerkiksi avustavia teknologioita käyttäviä henkilöitä, voidaan yhtäaikaisesti testata sekä verkkopalvelun käytettävyyttä että saavutettavuutta. Käyttäjätestaukseen on hyödyllistä ottaa mukaan mahdollisimman paljon erilaisia käyttäjäryhmiä. Apuna testauksessa olisi hyvä olla esimerkiksi toimintarajoitteisia, näkörajoitteisia ja ikääntyneitä käyttäjiä. (Kehitysvammaliiton Papunet www-sivut 2020; saavutettavasti.fi www-sivut 2020.)

### 5.3.3 Ymmärrettävä sisältö

Sisällön ymmärrettävyydellä tarkoitetaan, että verkkopalvelussa käytetty kieli on helposti ymmärrettävää mahdollisimman monelle verkkopalvelun käyttäjälle. Selkokielessä on huomioitu, että sisältö on ymmärrettävää ja helppolukuista. Tämän lisäksi käyttäjille on tarpeen tarjota kuvia, ääniä ja videoita, jotka voivat helpottaa ymmärtämistä. Organisaatiossa tulee varmistaa, että jokainen sisältöä tuottava henkilö on tietoinen saavutettavuudesta. Verkkopalvelun selkeä sisältö tukee osaltaan myös palvelun teknistä saavutettavuutta ja kehittämistyössä tulee aina huomioida kokonaisuus. Ymmärrettävästä sisällöstä, kuin myös teknisestä ja helppokäyttöisestä verkkopalvelusta, hyötyvät kaikki palvelunkäyttäjät. Selkokielisille digitaalisille palveluille voi hakea selkotunnuksen, jonka myöntää Selkokeskus. (Kehitysvammaliiton Papunet www-sivut 2020; saavutettavasti.fi www-sivut 2020.)

## 6 SAAVUTETTAVUUSPALAUTE OIKEUTENA DIGITAALISEN PALVELUN KÄYTTÄJÄLLE

### 6.1 Palveluntarjoajan velvoite ylläpitää saavutettavuusselostetta

Digipalvelulain 9 §:n 3 momentissa on säädetty palveluntarjoajalle velvoite ylläpitää saavutettavuusselostetta verkkosivustollaan. Seloste pitää olla saavutettavassa muodossa ja vaivatta saatavilla. Sen lisäksi, että palveluntarjoajan tulee digipalvelulain 7 §:n 1 momentin mukaisesti varmistaa digitaalisten palvelujensa tekninen

saavutettavuus, käyttöliittymän helppokäyttöisyys sekä sisällön ymmärrettävyys, on lain 9 §:ssä asetettu palveluntarjoajalle velvoite ylläpitää saavutettavuusselostetta. Saavutettavuusselosteen tulee käsittää muun muassa selvitys siitä, miltä osin palvelun sisällöt eivät täytä saavutettavuudelle säädettyjä vaatimuksia sekä perustelut niistä poikkeamiselle. Lisäksi selosteen tulee sisältää käyttäjälle ohjeet siitä, millä tavoin tämä voi saada tiedot digitaalisen palvelun sisällöstä vaihtoehtoisella tavalla. (Digipalvelulaki 7 § 1 mom., 9 § 2 mom.)

Digipalvelulain 8 §:n 1 momentissa on säädetty kohtuuttomasta rasisiteesta. Sen mukaan saavutettavuudelle säädettyistä vaatimuksista voi palveluntarjoaja poiketa ainoastaan, jos se on tehnyt arvioinnin saavutettavuudesta ennakkoon. Ennakoarvioinnin perusteella palveluntarjoajan on pystyttävä näyttämään, että vaatimusten toteuttaminen tuottaa kohtuuttoman rasisitteen sen toiminnalle. (Digipalvelulaki 8 § 1 mom.) Palveluntarjoajan saavutettavuusselosteesta on käytävä ilmi syyt, joiden vuoksi palveluntarjoaja on arvioinut sillä olevan pätevyys saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle. Kyseinen arvio tehdään ainoastaan siinä tapauksessa, mikäli palveluntarjoajalla ilmenisi vaikeuksia saavutettavuusvaatimusten kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Digipalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille perustelut, joiden mukaan ennalta tehtävän arvion tarkoituksena on varmistaa, ettei kohtuuttomaan rasisiteeseen voisi vedota enää jälkikäteen, kun palvelu olisi jo julkaistu. (HE 60/2018, 75-76.)

Kohtuutonta rasisitettä arvioitaessa on tarkoitettu huomioitavan erityisesti vammaisten ihmisten mahdollisuudet ja tarpeet käyttää kyseistä digitaalista palvelua, ja suhteuttaa nämä tarpeet muun muassa palveluntarjoajan laajuuteen ja toiminnan luonteeseen. Kohtuuttoman rasisitteen arvioinnissa tulee lisäksi huomioida, millaiset taloudelliset vaikutukset saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen palveluntarjoajalle aiheuttaisi. Saavutettavuusdirektiivin 5 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet soveltavat säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia siinä määrin, että kyseiset vaatimukset eivät aiheuta kohtuutonta rasisitettä julkisen sektorin elimille kyseistä artiklaa sovellettaessa”. 5 artiklan tarkoituksena on huomioida esimerkiksi pienyritykset, joille saavutettavien verkkosivujen järjestäminen voisi aiheuttaa kohtuuttoman suuria kuluja. (HE 60/2018, 75-76; saavutettavuusdirektiivi 5 artikla 1 k.)

Palveluntarjoajan saavutettavuusselosteesta on käytävä ilmi palveluntarjoajan sähköinen yhteystieto palautteen lähettämistä varten. Lisäksi selosteessa pitää olla linkki, mitä kautta palvelun käyttäjä pääsee tarvittaessa tekemään saavutettavuuskantelun tai -selvityspyynnön valvontaviranomaisen verkkosivustolle. Digipalvelulaissa säädetyt veloitteet perustuvat saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan kohtien 1 ja 2 säännöksiin. (Digipalvelulaki 8 §; HE 60/2018, 75-76; saavutettavuusdirektiivi 7 artikla 1 ja 2 k.)

## 6.2 Saavutettavuuspalaute

### 6.2.1 Palvelun käyttäjän oikeus antaa palautetta

Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 46 kohdassa säännellyn mukaisesti digipalvelulain 10 §:ään on luotu palautemekanismi, jonka avulla kuka tahansa voi ilmoittaa asianomaiselle julkisen sektorin verkkopalvelun ylläpitäjälle, ettei verkkosivusto tai mobiilisovellus ole saavutettava sekä pyytää palvelusta pois jätettyjä tietoja. Digipalvelulain 10 §:n 1 momentin mukaan kenellä tahansa on oikeus lähettää palautetta niistä saavutettavuusvaatimusten poikkeamista, joita hän huomaa digitaalisessa palvelussa olevan. Kuka tahansa voi lisäksi pyytää tarkennuksia perusteluihin, jotka koskevat kohtuutonta rasiitetta. Saavutettavuuspalaute lähetetään palveluntarjoajan sähköiseen yhteystietoon, joka ilmenee saavutettavuusselosteesta. (Digipalvelulaki 10 § 1 mom.; saavutettavuusdirektiivi.)

Saavutettavuuspyynnöllä, joka koskee kohtuuttoman rasiitteen perusteluja, tarkoitetaan tilannetta, jossa palveluntarjoaja on saavutettavuusselosteessaan vedonnut kohtuuttomaan rasiiteeseen. Tällaisessa tilanteessa kyseistä digitaalisen palvelun osaa ei ole tehty saavutettavaksi, niin kuin digipalvelulain 7 §:ssä on säädetty. Palvelun käyttäjällä on lisäksi oikeus pyytää digitaalisen palvelun sisältöä saavutettavassa muodossa. Tästä säädetään digipalvelulain 10 §:n 2 momentissa.

Digipalvelulain 10 §:n 2 momentin mukaan digitaalisen palvelun käyttäjällä on mahdollisuus saada verkkosivustolta ei-saavutettavaa sisältöä saavutettavassa muodossa. On huomattava, että poiketen 1 momentissa säädetyistä, 2 momentin mukaisen digitaalisen palvelun sisältöä koskevan saavutettavuuspyynnön voi tehdä vain digitaalisen

palvelun käyttäjä, eikä kuka tahansa. Kyseisen saavutettavuuspyynnön tulee perustua palvelun käyttäjän yksittäiseen tapaukseen ja konkreettiseen tarpeeseen toteuttaa tai selvittää omia etujaan, velvollisuuksiaan tai oikeuksiaan. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi hallinnon asiakkaan vireillepanoon liittyvä lomake. Saavutettavuuspyyntö voi kohdistua ainoastaan digitaalisessa palvelussa oleviin tietosisältöihin, jotka eivät ole palvelun käyttäjälle saavutettavassa muodossa, eikä voi siten kohdistua palveluntarjoajan mihin tahansa digitaalisessa muodossa olevaan tietoon. (HE 60/2018, 77-78; digipalvelulaki 10 § 1-2 mom.)

Saavutettavuuspyynnön käsittelyyn vaikuttaa muun ohessa myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), ”julkisuuslaki”, jossa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjoista. Viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta mikäli oikeutta pyydettyyn tietoon ei julkisuuslain salassapitovelvoitteiden perusteella ole, ei tietoa ole mahdollista saada myöskään saavutettavuuspyynnön yhteydessä.

Kuten 1 momentissa tarkoitettu kohtuuttomaan rasitteeseen liittyvä pyyntö, myös 2 momentin mukainen saavutettavuuspyyntö on lähetettävä saavutettavuusselosteessa ilmenevään palveluntarjoajan sähköiseen yhteystietoon tai muuhun vaihtoehtoiseen julkaistuun yhteystietoon. Käytännössä palaute on digipalvelulain esitöissä tarkoitettu annettavan ensisijaisesti sähköisellä lomakkeella, mutta palautteen anto voidaan toteuttaa myös sähköpostilla tai mahdollisuuksien mukaan puhelimitse. (HE 60 /2018, 77-79; digipalvelulaki 10 § 1-2 mom.)

Palveluntarjoajan on digipalvelulain 10 §:n 3 momentissa säädetyn mukaan lähetettävä sähköinen vastaanottokuittaus saavutettavuuspalautteen lähettäjälle sekä vastattava viipymättä, ja viimeistään kahden viikon kuluttua yhteydenotosta palautteisiin ja pyyntöihin. Hallituksen esityksen (60/2018, 78) perusteella on 2 momentin mukaisessa säännöksessä jätetty palveluntarjoajan arvioitavaksi, muunnetaanko pyydetty tietosisältö saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon vai annetaanko pyytäjälle tiedot jollakin muulla saavutettavalla vaihtoehtoisella tavalla kuten suullisesti.

Mikäli palveluntarjoaja ei anna 2 momentissa tarkoitettuun saavutettavuuspyyntöön tietoja saavutettavassa muodossa, on tämän annettava pyynnön tehneelle palvelun

käyttäjälle asiasta kirjallinen ja perusteltu todistus. (HE 60/2018, 79-80; Digipalvelulaki 10 § 2-4.) Hallituksen esityksessä (60/2018, 45) on todettu, ettei saavutettavuusvaatimusten tarkoituksena ole supistaa palveluntarjoajien mahdollisuuksia tuottaa tietoa digitaalisiin palveluihin, vaan niiden toteuttamisessa tulisi ottaa huomioon vaihtoehtoiset tavat saada sisältö myös erityisryhmien saataville.

### 6.2.2 Saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö valvontaviranomaiselle

Digipalvelulain 11 §:n 1 momentin mukaan kenellä tahansa on oikeus toimittaa saavutettavuutta koskeva kantelu valvontaviranomaiselle, mikäli palveluntarjoaja ei ole noudattanut velvollisuuksia, jotka digipalvelulain 3 luvussa on säädetty. Saavutettavuutta koskevaan kanteluun sovelletaan säädöksiä, joita hallintolain (434/2003) 8 a luvussa on säännelty hallintokantelusta.

Digipalvelulain 4 luvussa on säädetty saavutettavuusvaatimusten valvonnasta ja oikeussuojasta. Saavutettavuusvaatimusten valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto (Digipalvelulaki 12 § 1 mom.). Digipalvelulakia koskevan hallituksen esityksen (60/2018, 80) mukaan yllä mainitussa lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa on kenellä tahansa mahdollisuus tehdä saavutettavuuskantelu Etelä-Suomen aluehallintovirastoon, mikäli palveluntarjoaja ei ole noudattanut 3 luvussa säädettyjä velvollisuuksia. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun on selvää, ettei lain soveltamisalaan kuuluva palveluntarjoaja ole digitaalisessa palvelussa noudattanut joko saavutettavuusvaatimuksia tai ylläpitovelvollisuutta saavutettavuusselosteesta tai ei ole vastannut tiedusteluun, joka koskee saavutettavuusvaatimusten poikkeamista. (Digipalvelulaki 12 § 1 mom.) Saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa säännellyn perusteella jäsenmaiden tulee varmistaa asianmukainen ja tehokas saavutettavuusvaatimusten täytäntöönpanomenettely.

Digitaalisen palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuusselvityspyynnön valvontaviranomaiselle, jos palveluntarjoaja on antanut tai on jättänyt antamatta 10 §:n 4 momentissa tarkoitettun todistuksen. Saavutettavuusselvityspyynnön voi palvelun käyttäjä tehdä myös, mikäli palveluntarjoaja ei ole vastannut 10 §:n 2 momentissa

tarkoitettuun digitaalisen palvelun sisältöä koskevaan pyyntöön 3 momentissa säädettyllä tavalla tai säädetyssä ajassa. (Digipalvelulaki 11 § 1-2 mom.)

Hallituksen esityksessä (60/2018) on käsitelty lakiehdotuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Sen mukaan saavutettavuusvaatimuksilla arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksien näkökulmasta. Digipalvelulain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan määritelmän mukaan laissa saavutettavuudella tarkoitetaan ”periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa”. (HE 60/2018; digipalvelulaki 2 § 1 mom. 4 k.) Saavutettavuusvaatimuksilla pyritään siis vahvasti edistämään vammaisten henkilöiden ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden mahdollisuuksia asioida viranomaisten ja muiden arjen kannalta tärkeiden palveluntuottajien kanssa sähköisesti digitaalisia palveluja käyttäen.

## 7 ASIANTUNTIJAHAASTATTELU

Asiantuntijahaastattelu tehtiin valvontaviranomaisena toimivan Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön viranomaiselle. Valvontaviranomaiselle (jäljempänä ”saavutettavuuden valvonnan yksikkö”) esitetyt kysymykset liittyivät saavutettavuusvaatimusten toteutumisen nykytilanteeseen sekä siihen, mikä tilanne on nyt siirtymävaiheessa saavutettavuuskanteluiden ja -selvityspyyntöjen suhteen, kun vasta osa digitaalisista palveluista on lain piirissä. Asiantuntijahaastattelun avulla saadaan tietoa siitä, miten saavutettavuusvaatimukset ovat toteutuneet tämän hetkisen kokemuksen mukaan. Aiheen ajankohtaisuuden vuoksi aiheesta ei ole vielä olemassa oikeuskäytäntöä eikä aiempia tutkimuksia.

Saavutettavuusvaatimusten soveltaminen alkoi porrastetusti 23. päivä syyskuuta 2019, jolloin niin sanottujen uusien, syksyllä 2018 julkaistujen ja sitä uudempien julkisen hallinnon verkkosivujen piti olla saavutettavuusvaatimusten mukaiset. Etelä-Suomen



aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan digipalvelulain ensimmäisen siirtymäajan umpeutumisen jälkeen heille on tullut yhteensä noin 15 ilmoitusta.

Digipalvelulain 11 §:n 1 momentin mukaan kenellä tahansa on oikeus tehdä saavutettavuutta koskeva kantelu valvontaviranomaiselle sellaisesta palveluntarjoajasta, joka ei ole noudattanut velvollisuuksia, joita 3 luvussa on säädetty. Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan tähänastisista kanteluista tai selvityspyynnöistä suuri osa ei ole koskenut saavutettavuutta. Valvontaviranomaisen mielestä ilmoitusten perusteella voidaan todeta, ettei käyttäjille ole vielä täysin selvää, mitä asioita saavutettavuus koskee sekä mihin digipalvelulaki velvoittaa. Osa ilmoituksista on tullut myös ennen aikaisesti - ennen kuin ilmoitusta koskeva verkkosivusto on ollut lain vaatimusten piirissä. Näissä tapauksissa valvontaviranomainen ei ole ollut vielä toimivaltainen.

Tässä opinnäytetyössä on selvitetty valvontaviranomaisen sähköpostihaastattelun perusteella, millaisia asioita valvontaviranomaiselle saapuneet ilmoitukset ovat koskeneet. Tässä opinnäytetyössä ilmoitukset on jaoteltu kolmeen eri osioon, jotka ovat ”Saavutettavuusasia (oikea-aikainen ilmoitus)”, ”Saavutettavuusasia (valvontaviranomaisella ei toimivaltaa)” sekä ”Ei saavutettavuusasia”. Tähän opinnäytetyöhön on kirjoitettu kursivoidulla tekstillä, millaisia asioita valvontaviranomaiselle saapuneet ilmoitukset ovat koskeneet.

Saavutettavuudenvalonnan yksikölle on tullut kolme ilmoitusta, jotka ovat saavutettavuusasiaa ja ovat myös oikea-aikaisesti tehtyjä ilmoituksia.

- *Virheellinen saavutettavuusseloste, jossa kerrotaan, että sivusto on täysin saavutettavuusvaatimusten mukainen, vaikka todellisuudessa se ei sitä ole.*

Digipalvelulain 9 §:ssä säädetään palveluntarjoajan velvollisuudesta ylläpitää saavutettavuusselostetta. Hallituksen esityksen (HE 60/2018, 76) mukaan saavutettavuusselosteen tulisi tarvittaessa sisältää muun muassa tiedon siitä, mitkä digitaalisen palvelun sisällön osat eivät ole saavutettavia. Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön antaman tiedon mukaan yllä olevan ilmoituksen perusteella

valvontaviranomainen on ilmoittanut ongelmasta kyseessä olevalle palveluntarjoajalle. Lisäksi yksikkö on julkaissut sivuillaan yleisen uutisen puuttuvista saavutettavuusselosteista sekä lähettänyt kohdennetun ohjauskirjeen tietyille toimijoille, joiden sivustoilta saavutettavuusselosteet puuttuvat.

- *Kontrastit heikkoja*

Kansainvälisen WCAG 2.1-ohjeistuksen mukaan yksi saavutettavuuden alatasen kriteereistä on ”erottuva”. Yksi erottuvan sisällön edellytyksistä on muun muassa tekstin ja tekstiä esittävien kuvien esitystavan tietynlainen kontrastisuhde. (WCAG 2.1, 1.4.3.) Saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan yksikkö on toimivaltainen kontrastin heikkoutta koskevan ilmoituksen suhteen. Valvontaviranomaisen ollessa toimivaltainen, se on pyytänyt asiassa selvityksen palveluntarjoajalta. Vallitsevan koronaviruksesta johtuvan poikkeustilanteen vuoksi selvityksen antamiseen on annettu lisäaikaa, ja palveluntarjoajalle tullaan mahdollisesti antamaan hallinnollista ohjausta.

- *Palautetta saavutettavuuden valvonnan yksikön ylläpitämästä verkkosivusta saavutettavuusvaatimukset.fi: Haluttua tietoa ei löydy ja sivustolla käytetään vaikeita lyhenteitä kuten WCAG.*

Yksikön antaman tiedon mukaan saavutettavuusvaatimukset.fi -sivustoa pyritään parantamaan. Muun muassa käyttäjätestauksesta saatuja parannusehdotuksia tehdään jatkuvasti.

Haastattelun perusteella valvontaviranomaiselle on tullut kolme ilmoitusta, jotka ovat tai mahdollisesti ovat saavutettavuusasiaa, mutta joihin valvontaviranomaisella ei vielä ole toimivaltaa.

- *Ei toimi ruudunlukijalla*

YK:n yleissopimukseen pohjautuen saavutettavuusdirektiivin tarkoituksena on edistää saavutettavuusvaatimusten toteutumista, jotta digitaaliset palvelut olisivat käytävissä mahdollisimman monelle käyttäjärühmälle. Yksi saavutettavuuden neljästä periaatteesta on toimintavarmuus, jolla pyritään sisällön riittävään toimintavarmuuteen niin, että muun muassa avustavat teknologiat pystyvät tulkitsemaan sitä helposti. (HE 60/2018, 45-48.)

Niin kutsutut avustavat teknologiat ja apuvälineet auttavat tietokoneen käytössä sellaisia käyttäjiä, joilla on jokin vamma tai rajoite. Esimerkiksi ruudunlukuohjelmat lukevat verkkosivuilla olevan informaation käyttäjälle ääneen, jolloin myös näkövammaisen henkilö voi tutustua verkkosivujen sisältöön ja käyttää sivuja muun muassa näppäinkomentojen avulla. Jotta verkkosivujen selaaminen ruudunlukuohjelmalla onnistuu, on sivun eri kohteet oltava tehty havaittaviksi sekä sellaisiksi, että kaikkia sivuston toimintoja on mahdollista käyttää pelkällä näppäimistöllä. Avustavien teknologioiden monipuolinen käyttömahdollisuus vaatii verkkosivujen suunnittelulta ja toteutukselta saavutettavuuden huomioimista. (Papunet [www.sivut](http://www.sivut) 2020.) Saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan ruudunlukijan toimimattomuutta koskeva ilmoitus on saavutettavuusasiaa. Yksiköllä ei kuitenkaan ole vielä toimivaltaa kyseessä olevaan sivustoon.

- *Verkkosivuston käyttö kaatui tekniseen virheeseen/ verkkosivusto vaikeaselkoinen*

Saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan yllä oleva ilmoitus voi mahdollisesti olla saavutettavuusasiaa, mutta yksiköllä ei vielä ole toimivaltaa kyseessä oleviin sivustoihin.

- *Palautetta ei voi antaa, koska CAPTCHA (kuvavarmennus) ei-saavutettava*

Saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan kuvavarmennusta koskevassa ilmoituksessa on kyse saavutettavuusasiasta, mutta yksiköllä ei ole toimivaltaa kyseisen sivuston suhteen. Saavutettavuuden valvonnan yksikkö toteaa, että palaute välitettiin kuitenkin kyseessä olevalle palveluntarjoajalle.

Haastattelun perusteella valvontaviranomaiselle on tullut kolme ilmoitusta, jotka eivät ole saavutettavuusasiaa.

- *Laboratoriotulokset/lääkärinlausunnot eivät näy järjestelmässä/hoitokoti ei ole ilmoittanut tietoja järjestelmään*
- *Henkilökohtaisen palvelun puuttuminen, ohjataan vain sähköisiin palveluihin viranomaisessa*

Saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan yllä olevan mukaiset ilmoitukset eivät koske saavutettavuusasiaa. Tästä syystä saavutettavuuden valvonnan yksikkö ei ole toimivaltainen asiassa.

- *Puutteita kieliversioissa*

Aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan yksiköllä ei ole toimivaltaa kielilain soveltamisessa.

Asiantuntijahaastattelun avulla saatiin käytännön tietoa siitä, mikä on saavutettavuuskanteluiden ja -selvityspyyntöjen tilanne nyt siirtymävaiheessa, kun vasta osa digitaalisista palveluista on lain piirissä. Valvontaviranomaisen mukaan digipalvelulain ensimmäisen siirtymäajan jälkeen heille on tullut yhteensä noin 15 ilmoitusta tai selvityspyyntöä. Näiden ilmoitusten perusteella Aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikkö on pyytänyt selvitystä yhdeltä toimijalta. Valvontaviranomaisen mukaan prosessi on vielä kesken ja on mahdollista, että palveluntarjoajalle tullaan antamaan hallinnollista ohjausta. Haastattelun perusteella voidaan todeta, ettei käyttäjille ole vielä täysin selvää, mitä asioita saavutettavuus koskee ja mihin digipalvelulaki velvoittaa palveluntarjoajia.

Syksyllä 2020 digipalvelulain vaatimukset tulevat koskemaan kaikkia, myös niin sanottuja vanhempia, ennen syksyllä 2018 julkaistuja julkisen sektorin verkkosivuja sekä myös osaa yksityisen sektorin verkkosivuista. Syyskuun 23. päivänä tänä vuonna kaikkien lain piirissä olevien verkkosivujen tulisi olla saavutettavuusvaatimusten mukaisia. Saavutettavuuden valvonnan yksikön arvion mukaan ilmoitusten määrä tulee kasvamaan syksyn 2020 jälkeen. Silloin asiakkaiden ei enää tarvitse huomioida siirtymäaikoja eli sitä, onko jokin julkisen toimijan verkkosivusto saavutettavuussäätelyn piirissä vai ei. Saavutettavuuden valvonnan yksikkö kuitenkin toteaa digipalvelulain olevan monille käyttäjille vielä tuntematon, joten on oletettavaa, että ilmoitusten määrän kasvu pysyy maltillisena.

Tämänhetkinen yleisnäkyminen saavutettavuusvaatimusten toteutumisen osalta on vielä avoin. Koska saavutettavuuden valvonnan yksikkö ei vielä ole tehnyt systemaattista valvontaa, on heidän mukaansa vaikea sanoa, millainen tilanne saavutettavuusvaatimusten toteutumisen suhteen on. Valvontaviranomainen toteaa heille tulevien

kysymysten ja yhteydenottojen perusteella syntyvän kuitenkin sellainen kuva, että moni toimija tekee parhaillaan töitä sen eteen, että sivustot olisivat saavutettavia, kun siirtymäaika niiden kohdalla umpeutuu. Poikkeukselliset tilanteet aiheuttavat muutoksia ja voivat siten aiheuttaa myös viivästyksiä. Saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan vallitsevan koronatilanteen vuoksi yksittäiset toimijat ovat olleet yhteydessä saavutettavuuden valvonnan yksikköön, koska suunniteltuja töitä saavutettavuuden parantamiseen ei voida tehdä suunnitellussa aikataulussa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan lain vaatimusten piirissä olevilla toimijoilla on ilmennyt puutteita saavutettavuusselosteissa. Lain velvoittamat selosteet ovat joko puuttuneet kokonaan tai ne ovat olleet puutteellisia. Saavutettavuuden valvonnan yksikkö arvioi olevan odotettavissa, että ensi syksyn siirtymäajan jälkeen tilanne on ainakin osittain sama eli että osalla toimijoista saavutettavuusselosteissa on puutteita.

Valvontaviranomainen ei vielä ole tehnyt systemaattista valvontaa saavutettavuusvaatimusten noudattamisen suhteen. Heidän mukaansa Suomessa on hyvin erityyppisiä toimijoita, joten sivustojen saavutettavuuden suhteen on varmasti vaihtelua. Sitä, kuinka paljon palveluntarjoajilla on työtä jäljellä siirtymävaiheen jälkeen, kun julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen tulisi olla saavutettavat, valvontaviranomainen ei täysin osaa vielä arvioida. Saavutettavuuden valvonnan yksikkö aloittaa sivustojen systemaattisen valvonnan vuonna 2021, jonka jälkeen he voivat saada paremman kuvan tilanteesta. (Saavutettavuuden valvonnan yksikkö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen tiedonanto 7.5.2020.)

## 8 YHTEENVETO

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, mitkä ovat saavutettavuusdirektiivin ja digipalvelulain säädösten asettamat velvoitteet julkisen organisaation verkkosivustoille. Lisäksi opinnäytetyössä haettiin vastausta siihen, miten saavutettavuusvaatimukset toteutuvat lain siirtymävaiheessa, kun vasta osa verkkosivustoista on lain

vaatimusten piirissä. Asiantuntijahaastattelun perusteella haluttiin selvittää myös sitä, millaisia saavutettavuuskanteluita ja -selvityspyyntöjä Etelä-Suomen aluehallintovirastoon on tehty.

Saavutettavuusdirektiivissä ja digipalvelulaissa on säädetty palveluntarjoajille velvollisuus varmistaa digitaalisten palvelujensa sisällöt havaittaviksi, hallittaviksi, ymmärrettäviksi ja toimintavarmiksi saavutettavuusvaatimuksissa ilmoitetun mukaan. Opinnäytetyössä todettiin, että saavutettavuusvaatimukset ovat lainsäädännön asettama minimitaso verkkosivujen saavutettavuudelle, eivätkä ne yksinään riitä täyttämään kaikkia saavutettavuuden tavoitteita. Saavutettavuusvaatimukset velvoittavat pääosin julkisen sektorin toimijoita - sekä lisäksi valtion liikelaitoksia ja julkisoikeudellisia laitoksia (esimerkiksi KELA) sekä yhdistyksiä.

Saavutettavuusvaatimusten vähimmäistaso on määritelty eurooppalaisessa standardissa EN 301 549 V1.1.2. Standardin vaatimukset perustuvat kansainväliseen tekniseen ohjeistukseen WCAG 2.1 (*Web Content Accessibility Guidelines*). Ohjeistuksen mukaan saavutettavuusvaatimukset perustuvat pääpiirteissään neljään periaatteeseen: havaittavuuteen, hallittavuuteen, ymmärrettävyyteen ja toimintavarmuuteen. Digilain velvoittamia kriteereitä on yhteensä 49 kappaletta, eikä tässä opinnäytetyössä käsitelty näitä kaikkia yksityiskohtaisia kriteereitä. Opinnäytetyössä perehdyttiin WCAG -ohjeistuksen ylimmän tason neljään pääperiaatteeseen, jotka koostavat verkkosaavutettavuuden perustan. Julkisen hallinnon digitaalisia palveluja koskevat saavutettavuusvaatimukset velvoittavat täyttämään vähintään eurooppalaisessa standardissa mainitut AA-tason vaatimukset.

Palveluntarjoajan on lisäksi ylläpidettävä saavutettavuusselostetta. Selosteen tulee sisältää perustelut vaatimuksista poikkeamiselle sekä ohjeet ja sähköinen yhteystieto vaihtoehtoisen tiedonsaantitavan pyyntöä ja saavutettavuuspalautetta varten. Saavutettavuusdirektiivillä pyritään varmistamaan, että julkisen sektorin verkkosivustojen saavutettavuutta parannetaan laajasti ja yhdenmukaisesti. Lisätoimenpiteinä digipalvelulakiin on asetettu velvoite palveluntarjoajalle vastata saavutettavuuspalautteen tai -pyynnön lähettäjälle viimeistään kahden viikon kuluessa yhteydenotosta.

Opinnäytetyössä haasteita aiheutti se, että digipalvelulaki on opinnäytetyön tekemisen hetkellä ollut voimassa vasta reilun vuoden. Aihe on hyvin tuore ja koska saavutettavuusvaatimukset koskevat siirtymäsäännösten vuoksi vasta osaa julkisen hallinnon digitaalisia verkkopalveluja, ei oikeuskäytäntöä ollut saatavilla eikä aikaisempia tutkimuksia saavutettavuusvaatimusten toteutumisesta vielä tehty. Tästä syystä opinnäytetyön ongelmaan haettiin vastauksia asiantuntijahaastattelun perusteella. Haastattelu tehtiin valvontaviranomaisena toimivan Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikön viranomaiselle. Asiantuntijahaastattelun avulla tässä opinnäytetyössä onnistuttiin saamaan käytännön tietoa saavutettavuusvaatimusten toteutumisen sekä saavutettavuuskanteluiden ja -selvityspyyntöjen tilanteesta opinnäytetyön kirjoittamisen hetkellä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikköön on tullut digipalvelulain ensimmäisen siirtymäajan jälkeen yhteensä noin 15 ilmoitusta, joista yksi on johtanut varsinaisiin jatkotoimenpiteisiin. Haastattelussa tuli esille, että tähänastisista kanteluista ja selvityspyynnöistä moni ei ole kuitenkaan koskenut saavutettavuutta. Ilmoituksista kolme oli saavutettavuusasiaa ja tehty oikea-aikaisesti eli silloin, kun kyseinen verkkosivu on ollut lain vaatimusten piirissä. Nämä ilmoitukset koskivat virheellistä saavutettavuusselostetta, kontrastien heikkoutta ja verkkosivuston tietosisältöä. Ilmoituksista kolme oli mahdollisesti saavutettavuusasiaa, mutta tehty enneaikaisesti. Näissä tapauksissa oli kyse siitä, ettei kuvavarmennus ollut saavutettava tai verkkosivusto toiminut ruudunlukijalla. Yksi mahdollisesti saavutettavuutta koskeva ilmoitus koski verkkosivuston vaikeaselkoisuutta ja teknistä virhettä. Edellä mainituissa tapauksissa valvontaviranomaisella ei vielä ollut toimivaltaa.

Haastattelussa tuli esille, että valvontaviranomaiselle on tehty lisäksi kolme ilmoitusta, jotka eivät olleet saavutettavuusasiaa. Nämä ilmoitukset liittyivät vanhusten- ja terveydenhoitoalan järjestelmien tietoihin, palveluiden kieliversioihin tai siihen, ettei viranomaisessa ollut saatavilla henkilökohtaista palvelua. Kyseiset ilmoitukset eivät olleet saavutettavuusasiaa, joten valvontaviranomainen ei ollut asioissa toimivaltainen.

Asiantuntijahaastattelussa tuli esille, että lain vaatimusten piirissä olevilla toimijoilla on ilmennyt puutteita saavutettavuusselosteissa ja valvontaviranomaiselle on tehty ilmoituksia. Tämä tarkoittaa, ettei saavutettavuusvaatimukset ole täysin toteutuneet.

Lain velvoittamat selosteet ovat saavutettavuuden valvonnan yksikön mukaan puuttuneet joko kokonaan tai ne ovat olleet puutteellisia. Yksikkö on julkaissut sivuillaan yleisen uutisen puuttuvista saavutettavuusselosteista sekä lähettänyt kohdennetun ohjauskirjeen tietyille toimijoille, joiden sivustoilta saavutettavuusselosteet puuttuvat. Saavutettavuuden valvonnan yksikkö arvioi olevan odotettavissa, että ensi syksyn siirtymäajan jälkeen tilanne on ainakin osittain sama eli että osalla toimijoista saavutettavuusselosteissa on puutteita.

Haastattelun perusteella ilmeni, että digipalvelulaki on palvelun käyttäjille vielä tuntematon. Heille ei ole vielä täysin selvää, mitä asioita saavutettavuus koskee sekä mihin digipalvelulaki velvoittaa. Osa ilmoituksista on tullut ennenaikaisesti, ennen kuin ilmoitusta koskeva verkkosivusto on ollut lain vaatimusten piirissä, jolloin valvontaviranomainen ei ole vielä toimivaltainen. Lain siirtymäsäännökset vaikuttavat aiheuttavan palvelun käyttäjille vielä epäselvyyttä siitä, onko tietty julkisen toimijan verkkosivusto saavutettavuussäätelyn piirissä vai ei.

Haastatteluaineiston perusteella toukokuussa 2020 yleisnäkymä saavutettavuusvaatimusten toteutumisen osalta on vielä avoin. Koska Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuuden valvonnan yksikkö ei vielä ole tehnyt systemaattista valvontaa, on heidän mukaansa vaikea tarkkaan sanoa, millainen tilanne saavutettavuusvaatimusten toteutumisen suhteen on. Valvontaviranomainen on todennut heille tulevien kysymysten ja yhteydenottojen perusteella syntyneen kuitenkin sellainen kuva, että moni toimija tekee parhaillaan töitä sen eteen, että sivustot olisivat saavutettavia, kun siirtymäaika niiden kohdalla umpeutuu. Haastattelusta kävi ilmi, että Suomessa on hyvin erityyppisiä toimijoita, joten sivustojen saavutettavuuden suhteen on varmasti vaihtelua. Sitä kuinka paljon palveluntarjoajilla on työtä jäljellä siirtymävaiheen jälkeen, kun julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen tulisi olla saavutettavat, ei täysin osata vielä arvioida. Valvontaviranomainen tulee aloittamaan sivustojen systemaattisen valvonnan vuonna 2021, jonka jälkeen saavutettavuuden toteutumisesta on mahdollista saada tarkempi kuva.



## 9 LOPPUPUOHDINNAT

Tämän opinnäytetyön aihe oli hyvin ajankohtainen ja innostava. Opinnäytetyön tekeminen oli antoisaa, joskin ajoittain myös haasteellista. Opin kirjoittamisprosessin aikana saavutettavuudesta ja julkishallinnon digitalisaatiosta paljon uutta asiaa. Työskentelen itse julkishallinnossa ja koen, että aiheeseen syventyminen on parantanut ammattitaitoani ja antanut uudenlaista näkökulmaa työhöni. Toivon opinnäytetyöni olevan myös hyödyllinen tietopaketti kaikille niille, jotka ovat kiinnostuneita saavutettavuudesta.

Julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen lisääntyessä on huomioitava, että julkiset palvelut ovat kaikkia ihmisiä varten. Yhtenä haasteena digitaalisten palveluiden kehittämisessä tulee varmasti yhä olemaan se, kuinka mahdollistaa digitaalisten palvelujen käyttö kaikille ihmisille heidän erilaiset tieto- ja taitotasonsa sekä toiminnanrajoitteensa huomioiden. On tärkeää, että yhdenvertaisuus huomioidaan erityisesti julkisen hallinnon digitaalisissa palveluissa, jotta jokaisella ihmisellä olisi tosiasiallisesti yhtäläiset mahdollisuudet saada asiansa hoidetuksi viranomaisisten digitaalisissa palveluissa.

Saavutettavuuden tarpeet digitaalisissa palveluissa voivat olla hyvin erilaisia - se mikä on yhdelle saavutettavaa - ei riitäkään toiselle. Esimerkiksi näkövammaisen verkkopalvelun käyttäjä hyötyy ruudunlukuohjelmasta, joka lukee verkkosivuilla olevan informaation käyttäjälle ääneen. Näin myös näkövammaisen henkilö saa verkkosivun sisällön saavutettavassa muodossa. Saavutettavuusvaatimukset ovat kuitenkin minimitaso, jonka lainsäädäntö on asettanut verkkosivujen saavutettavuudelle. On syytä huomioida, ettei korkeimmankaan tason (AAA) ohjeistuksen mukainen verkkosivun tietosisältö ole vielä saavutettavaa kaikille käyttäjäryhmille. Lainsäädännön avulla voidaan kuitenkin vahvasti ohjata saavutettavien verkkopalvelujen toteutumista.

Saavutettavuuteen liittyvä jatkotutkimusaihe voisi olla saavutettavuusvaatimusten toteutumisen arviointi myöhempänä ajankohtana, syksyn 2020 jälkeen, kun saavutettavuusvaatimukset velvoittavat jo kaikkia julkisen sektorin toimijoita. Valvontaviranomainen tulee aloittamaan systemaattisen saavutettavuusvalvonnan vuonna 2021,

jonka jälkeen saavutettavuuden tilanteesta on mahdollista saada parempi kuva. Mielinkiintoinen tutkimuskohde olisi myös kartoittaa saavutettavuusvaatimusten toteutumista käyttäjäkyselyn avulla. Käyttäjäkyselyssä olisi hyödyllistä olla mukana mahdollisimman paljon erilaisia käyttäjiä, esimerkiksi toimintarajoitteisia, vieraskielisiä ja ikääntyneitä henkilöitä.

On hyvä huomata, että saavutettavuuden parantaminen helpottaa jokaisen käyttäjän verkkoasiointia. Meille jokaiselle voi joskus tulla vastaan jokin poikkeuksellinen tilanne, kuten kirkkaasta auringonpaisteesta johtuva häikäisy, väsymys tai muu sellainen asia, joka voi vaikuttaa verkkopalvelun käyttöön. Myös silloin verkkopalvelujen hyvä saavutettavuus helpottaa palvelun käyttöä. Saavutettavuusasiat tulevat varmasti olemaan pinnalla enenevässä määrin ja saamaan entistä suurempaa huomiota lähitulevaisuudessa. Askel kohti saavutettavuutta on jo otettu – kohti asiakaslähtöisiä ja yhdenvertaisia digitaalisia palveluja.

## LÄHTEET

Ali-Yrkkö, Jyrki – Mattila, Juri – Pajarinen, Mika – Seppälä, Timo (2019). Digibarometri 2019: Digi tulee, mutta riittävätkö resurssit? Viitattu 8.3.2020. Helsinki: Taloustieto Oy. <http://www.digibarometri.fi>

Antikainen, J. ym. (2017). Smart Countryside. Maaseudun palveluiden kehittäminen ja monipuolistaminen digitalisaatiota ja kokeiluja hyödyntämällä. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2017. Viitattu 21.3.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-338-5>

Anttila, P. 2006. Tutkiva toiminta ja ilmaisu, teos, tekeminen. Hamina: Akatiimi Oy.

Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2017. Viitattu 21.3.2020. [https://vnk.fi/documents/10616/3866814/63\\_Asiointi%20julkisissa%20hallinnossa%20-%20Kansainv%C3%A4linen%20vertailu12.9..pdf](https://vnk.fi/documents/10616/3866814/63_Asiointi%20julkisissa%20hallinnossa%20-%20Kansainv%C3%A4linen%20vertailu12.9..pdf)

Digi- ja väestötietoviraston www-sivut. 2020. Viitattu 25.3.2020. <https://dvv.fi>

Digimuutoksessa onnistumisen eväät. 2017. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 54/2017. Tekijät: Päivi Parviainen, Maija Federley, Anu Seisto (VTT) Johannes Koponen, Mikko Annala, Ossi Korhonen, Ville Harjunen (Helsinki: Demos). Viitattu 16.2.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-436-8>

Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 27/2015. Viitattu 8.3.2020. <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/1935063/Liite+5+Digitalisaatio+kokeilut+ja+normien+purkaminen.pdf/ed652451-3ec5-4fa7-aad2-7aaf4915d59c/Liite+5+Digitalisaatio+kokeilut+ja+normien+purkaminen.pdf>

D9-loppuraportti. 2018. Valtiokonttori. Viitattu 21.3.2020. [https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2018/12/D9\\_loppuraportti\\_final.pdf](https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2018/12/D9_loppuraportti_final.pdf)

Dufva, M. 2020. Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. Viitattu 16.2.2020. Vantaa: Erweko. <https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf>

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, saavutettavuuden valvonnan yksikkö. Hämeenlinna. Sähköpostihaastattelu 7.5.2020. Haastattelija Katariina Toiva. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta. Viitattu 26.3.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2102&from=FI>

Filenius Marko. 2015. Digitaalinen asiakaskokemus – Menesty monikanavaisessa liiketoiminnassa. Jyväskylä: Docendo. Viitattu 15.3.2020. <https://www.elibrary.com/reader/9789522911520>

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

Hallituksen toimintasuunnitelma 2018-2019. Valtioneuvoston julkaisusarja 27/2018. Viitattu 23.3.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-582-2>

HE 60/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. 3. p. Helsinki: Talentum.

Ilmarinen V. & Koskela K. 2015. Digitalisaatio: yritysjohton käsikirja. Helsinki: Talentum. Viitattu 7.3.2020. <https://bisneskirjasto-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/IACBGXCTEB#/>

Kehitysvammaliiton www-sivut. 2020. Viitattu 27.3.2020. <http://papunet.net/saavutettavuus>

Keinänen, A. & Väätänen, U. 2016. Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Teoksessa T. Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäytetyö – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytetöiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Espoo: Edita Publishing Oy. Viitattu 29.4.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991256456605968>

Kolehmainen, A. 2017. Valtion digipomo: ”digitalisaatio on ohut ja höttöinen käsite”. 22.2.2017. Viitattu 5.3.2020. <https://www.tivi.fi/uutiset/valtioneuvoston-digipomo-digitalisaatio-on-ohut-ja-hottainen-kasite/66620d69-281c-3b86-94d3-18455e72a7c8>

Korpela, J. & Mäkitalo, R. Julkishallinto murroksessa. 2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 15.3.2019/306.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 muutoksineen.

Lindgren, J., Mokka, R., Neuvonen, A. & Toponen, A. Digitalisaatio: murroksen koko kuva. 2019. Helsinki: Tammi.

Nurminen, I., Vuokko, A. & Lahti, J. 2018. Saavutettavuusopas v.01. Preeriapingviini Oy. Viitattu 15.3.2020. <https://www.preeriapingviini.com/lataa-saavutettavuusopas/>

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2015. Kehittämistyön menetelmät. Uudella osaamisella liiketoimintaan. 3.-4. p. Helsinki: Sanoma Pro Oy. Viitattu 16.11.2019. <https://www.ellibslibrary.com/book/978-952-63-2695-5>

Parviainen, P., Kääriäinen, J., Honkatukia, J., Federley, M. 2017. Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2017. Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 8.3.2020. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=16202>

Pekkola, S. ”Digitalisaatio edellyttää kokonaisuuden hallintaa”. 3.3.2020. Viitattu 9.3.2020. <https://www.tivi.fi/blogit/digitalisaatio-edellyttaa-kokonaisuuden-hallintaa/c25492e2-79d4-467e-a66a-04fd8b75ac5b>

Perustuslaki 11.6.1999/731 muutoksineen.

Pispa, K. 2018. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPa) 2014-2017 loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2018. (Helsinki: Valtiovarainministeriö). Viitattu 21.3.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7>

Pulkkinen, M. 2020. Digittää. Tampere: Alma Manu.

Ratkaisujen Suomi: Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2018-2019. Valtioneuvoston julkaisusarja 27/2018. Viitattu 8.3.2020. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160963/27\\_Hallituksen%20toimintasuunnitelma%202018-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=42](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160963/27_Hallituksen%20toimintasuunnitelma%202018-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=42)

Saavutettavasti.fi www-sivut. 2020. Viitattu 24.3.2020. <https://www.saavutettavasti.fi>

Saavutettavuusvaatimukset www-sivut. 2020. Viitattu 26.3.2020. <https://www.saavutettavuusvaatimukset.fi>

Suomi, R., Koskinen, J., Haukola, T., Ahvenjärvi, S., Andersson, J., Hartikainen, P., . . . Wallgren, W. 2018. Digiwars – Keeping the Force: Digitaalisten hyödykkeiden ja liiketoimintamallien luotettavuuden parantaminen: parhaiden käytäntöjen määrittely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 22.3.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-524-2>

Tuulaniemi, J. 2011. Palvelumuotoilu. Talentum Media Oy. Viitattu 21.2.2020. <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789521416880>

Valmiuslaki 29.12.2011.1552 muutoksineen.

Valtiokonttori. 2015. Valmiina digikiriin – Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali. Viitattu 25.3.2020. [https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2018/10/Digiselvitys2015\\_loppuraportti.pdf](https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2018/10/Digiselvitys2015_loppuraportti.pdf)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan www-sivut 2020. Viitattu 3.3.2020. ([https://tietokayttoon.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/digitalisaation-edistymista-seurattava-asiakkaan-nakokulmasta?\\_101\\_INSTANCE\\_QKnBiC19Bd4C\\_groupId=10616](https://tietokayttoon.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digitalisaation-edistymista-seurattava-asiakkaan-nakokulmasta?_101_INSTANCE_QKnBiC19Bd4C_groupId=10616))

Valtioneuvoston vuosikertomus 2018. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:10. Viitattu 23.3.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-711-6>

Valtioneuvoston www-sivut. 2020. Viitattu 8.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi>

Valtiovarainministeriön www-sivut. 2015. Julkisen sektorin digitalisaatio mahdollistaa käyttäjystävälliset yhden luukun palvelut. Viitattu 25.3.2020. [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/julkisen-sektorin-digitalisaatio-mahdollistaa-kayttajaystavalliset-yhden-luukun-palvelut](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/julkisen-sektorin-digitalisaatio-mahdollistaa-kayttajaystavalliset-yhden-luukun-palvelut)

Valtiovarainministeriön www-sivut. 2016. Digitalisoinnin periaatteet. Viitattu 25.3.2020. <https://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>

Valtiovarainministeriö. 2017. Digitalisoinnin periaatteet. Valtiovarainministeriön muistio 3.4.2017. Viitattu 25.3.2020. <https://vm.fi/documents/10623/1464506/Digitalisoinnin+periaatteet/63c2a2fa-b7b5-45e4-8516-bd804490fecf/Digitalisoinnin+periaatteet.pdf>

Valtiovarainministeriön www-sivut. 2017. Digitalisoinnin periaatteet. Viitattu 25.3.2020. <https://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>

Vaniala, R. Mikä ihmeen saavutettavuusdirektiivi? Positio 4/2018. Viitattu 28.3.2020. [www.maanmittauslaitos.fi](http://www.maanmittauslaitos.fi)

Vehviläinen, A. ”Digikärkihankkeille kiitosta poikkihallinnollisuudesta ja alustamaisuudesta”. Kirjoituksia digistä, osa 2. 19.6.2018. Viitattu 8.2.2020. [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/digikarkihankkeille-kiitosta-poikkihallinnollisuudesta-ja-alustamaisuudesta](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digikarkihankkeille-kiitosta-poikkihallinnollisuudesta-ja-alustamaisuudesta)

Väestön tieto- ja viestintätekniiikan käyttö 2019, Liitetaulukko 22. Internetin käyttö viranomaisten tai julkisten palveluiden tarjoajien kanssa asioinnissa 2019, %-osuus väestöstä. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 31.5.2020. [http://www.stat.fi/til/sutivi/2019/sutivi\\_2019\\_2019-11-07\\_tau\\_022\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/sutivi/2019/sutivi_2019_2019-11-07_tau_022_fi.html)

W3C. 2019. WCAG 2.1-ohjeistus. Viitattu 8.3.2020. <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-fi-20191122/>

Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325.

YK:n Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 27/2016.