

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillhandahållande av digitala tjänster och lag om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om tillhandahållande av digitala tjänster. Lagen är ny, och genom den genomförs på det nationella planet Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer. I lagen föreslås det dessutom bestämmelser om skyldigheten för myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter att tillhandahålla digitala tjänster för kunderna inom förvaltningen och om skyldigheterna i anslutning till detta.

Det föreslås vidare att vissa bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet upphävs och ändras eftersom de motsvarar bestämmelser i den nya lag som föreslås.

Ett mål med den föreslagna lagen är att främja tillhandahållandet av högklassiga och informationssäkra digitala tjänster inom den offentliga sektorn och att ge sådana grupper i samhället som har särskilda behov bättre förutsättningar att använda den offentliga sektorns digitala tjänster på egen hand. Det föreslås bestämmelser om metoder för att göra de digitala tjänsterna tillgängligare och säkerställa att tillgänglighetskraven blir effektivt genomförda.

Det är meningen att bestämmelserna om tillgänglighet också ska tillämpas på digitala tjänster som tillhandahålls av offentliga företag som är verksamma inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster och av sammanslutningar inom den finansiella sektorn. Lagens tillgänglighetskrav föreslås vidare bli tillämpade i vissa fall där myndigheterna finansierar utvecklandet och förvaltningen av digitala tjänster.

Lagen får bestämmelser om de allmänna grunderna för tillgänglighetskraven, om tillgänglighetsutlåtanden, om tillsynsmyndigheten och dess uppgifter samt om skyldigheten att tillgodose rättigheterna för dem som använder webbplatser och mobilapplikationer. Utöver de föreslagna bestämmelserna kommer Europeiska kommissionen att separat anta närmare genomförandeakter om tillgänglighetskraven och tillgänglighetsutlåtandena.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2018.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	6
2.1 Lagstiftning och praxis.....	6
Finlands grundlag.....	6
Diskrimineringslagen	6
Förvaltningslagen.....	7
Regleringen om elektronisk kommunikation och identifiering.....	8
Tillgänglighetsreglering som avser den byggda miljön och anordningar	10
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	11
Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	12
Tillgänglighetsdirektivet	13
Lagstiftningen i vissa stater.....	15
2.3 Bedömning av nuläget	20
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	21
3.1 Målsättning	21
3.2 De viktigaste alternativen för genomförandet.....	21
3.3 De viktigaste förslagen.....	25
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	27
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	27
Konsekvenser för statsfinanserna	31
Konsekvenser för kommunernas ekonomi	32
4.2 Övriga konsekvenser för den offentliga förvaltningen	33
Konsekvenser för verksamheten vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland....	33
Konsekvenser för Befolkningsregistercentralens verksamhet.....	33
Konsekvenser för övriga myndigheters verksamhet	34
4.3 Konsekvenser för näringslivet	35
4.4 Samhälleliga konsekvenser	37
Konsekvenser för förvaltningens kunder	37
Konsekvenser för barnens ställning	38
Konsekvenser för jämlikheten.....	38
Konsekvenser för de språkliga rättigheterna	39
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	40
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	40
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	40
Begäran om yttranden och erhållna yttranden.....	40
Det viktigaste innehållet i yttrandena	42
Beaktandet av remissyttrandena samt övrig fortsatt beredning.....	42
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	43
DETALJMOTIVERING	45
1 LAGFÖRSLAG	45
1.1 Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster.....	45
1.2 Lagen om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet	91
2 IKRAFTTRÄDANDE	92

RP 60/2018 rd

3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	92
	LAGFÖRSLAG	101
	1. Lag om tillhandahållande av digitala tjänster.....	101
	2. Lag om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet	109
	BILAGA	110
	PARALLELLTEXT	110
	Lag om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet	110
	BILAGA	112

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I Finland har myndigheternas digitala tjänster utvecklats planmässigt från och med slutet av 1990-talet. Den första författningen som gällde förvaltningsmyndigheternas elektroniska tjänster, lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999), trädde i kraft den 1 januari 2000. I lagen om elektronisk telekommunikation i rättegångsärenden (594/1993) reglerades elektronisk telekommunikation vid domstolar. Dessa författningar upphävdes den 1 februari 2003 genom lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003, nedan *lagen om elektronisk kommunikation*). Regleringen om elektronisk kommunikation har i den allmänna lagen hållits rätt oförändrad trots att verksamhetsmiljön och dess krav har ändrats avsevärt i fråga om tillhandahållandet av tjänster. Ny lagstiftning som anknyter till elektronisk kommunikation är lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016). Med hjälp av stödtjänster kan alla myndigheter tillhandahålla informationssäkra digitala tjänster med vilka förvaltningens kunder får möjlighet att utträta ärenden hos myndigheten. Det att verksamhetsmiljön har ändrats och förvaltningens kunder förväntar sig att få sina ärenden skötta med hjälp av digitala tjänster förutsätter att bestämmelserna om tillhandahållande av digitala tjänster förnyas så att de är mer förpliktande för myndigheterna. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering görs de offentliga tjänsterna användarorienterade och i första hand digitala genom förnyelse av verksamhetssätten. Med de föreslagna bestämmelserna om tillhandahållande av digitala tjänster genomförs målen i regeringsprogrammet.

I Europeiska unionen anknyter flera politiska mål till webbplatserns tillgänglighet. Europeiska rådet godkände i juni 2000 handlingsplanen eEurope 2002 med målet att den offentliga sektorns webbplatser och deras innehåll i medlemsstaterna och i Europeiska gemenskapens organ planeras så att personer med funktionsnedsättning har tillgång till informationen och alla möjligheter att utnyttja elektroniska myndighetstjänster. Europaparlamentet betonade i sin resolution (kommissionens meddelande eEurope 2002: Tillgänglighet till offentliga webbplatser och deras innehåll (KOM(2001) 529—P5_TA(2002)0325)) att säkerställandet av tillgängliga webbplatser ska basera sig på kraven enligt World Wide Web-konsortiets (W3C) klassificering AA i riktlinjerna WAI, och att de måste genomföras helt. De senaste politiska målen som anknyter till webbplatserns tillgänglighet är EU:s handikappstrategi 2010—2020 (it-tillgänglighet), EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2011—2015 och den digitala agendan för Europa (KOM(2010) 245 slutlig/2).

I Finland har det redan en längre tid ställts politiska mål i fråga om kundorienterade elektroniska tjänster och stödande av förvaltningens kunder i användningen av informations- och kommunikationsteknologi. I regeringsprogrammet för statsminister Paavo Lipponens II regering ställdes det som mål att främja förverkligandet av tillgängligheten vid utnyttjandet av den nya informationsteknologin med hjälp av informationsstyrning och vid behov med preciseringar av lagstiftningen. Enligt regeringsprogrammet ville Finland vara en föregångare när det gällde att förverkliga ett människovänligt och hållbart informationssamhälle. Under statsminister Paavo Lipponens II regering utarbetades ett handlingsprogram för elektronisk kommunikation i offentlig förvaltning 2002—2003 (Kohti hallittua murrosta — julkiset palvelut uudella vuosituhannella). I handlingsprogrammet lyftes fram nättjänsters tillgänglighet som ett av problemområdena i fråga om förvaltningens informationssamhällsutveckling. Målet för det informationssamhällsprogram som ingick i statsminister Matti Vanhanens första regeringsprogram var bl.a. att säkerställa att det kunnande som informationssamhällsutvecklingen kräver finns i alla befolkningsgrupper. Enligt regeringsprogrammet skulle elektronisk kommunikation, nättjänsterna och informationsförvaltningen utvecklas så att de bättre uppfyllde konsumenternas behov och stöder konsumenternas egna initiativ. Enligt regeringspro-

grammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering fästes såsom en del av vardagens informationssamhälle särskild uppmärksamhet vid en kundorienterad reform av servicestrukturererna inom den offentliga sektorn. I reformen utnyttjades data- och kommunikationstekniken i stor utsträckning samt moderniserades handlingsmodellerna. I regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering var målet att den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation och tjänster utvecklas på ett kundorienterat sätt. Enligt regeringsprogrammet tryggas elektroniska tjänsters tillgänglighet och den åldrande befolkningens specialbehov beaktas.

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering är ett mål att de medborgare som inte är vana med digitala tjänster eller som inte klarar av att använda dem får hjälp med det. I statsminister Sipiläs regeringsprogram ställs det mål för en produktivitet utveckling som ska eftersträvas bl.a. inom den offentliga servicen och den privata sektorn genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Enligt regeringsprogrammet görs de offentliga tjänsterna användarorienterade och i första hand digitala så att det för den offentliga ekonomin nödvändiga produktivitetssprånget ska lyckas. Vid utvecklandet prioriteras sådana tjänster där produktivitetstinsten blir störst. Digitalisering är ett genomgripande tema i regeringens strategi.

Samhällets och den offentliga sektorns digitalisering förutsätter att det i lagstiftningen för den offentliga sektorn skapas tillräckliga möjligheter att erbjuda var och en en möjlighet att sköta sina ärenden hos myndigheter oberoende av tid och plats. De tekniska förutsättningarna för tillhandahållandet av den offentliga förvaltningens digitala tjänster har under de senaste åren främjats avsevärt bl.a. genom att nationella stöd tjänster för e-tjänster utvecklats. Myndigheterna tillhandahåller digitala tjänster i allt större utsträckning och de används redan delvis primärt, dvs. de är det mest använda sättet att sköta sina ärenden med den offentliga förvaltningen. Framtida mål och utsikter i fråga om digitaliseringen av tjänster har skissats fram t.ex. vid utarbetandet av färdplanen för tjänster som i första hand tillhandahålls digitalt. Färdplanen omfattar 112 digitala tjänster för åren 2017—2021, och är myndigheternas gemensamma viljeyttring över att tjänsteproducenterna i fråga vill tillhandahålla sina tjänster i första hand via en elektronisk kanal och göra det så bra som möjligt. Med utvecklandet av digitala tjänster kan man främja jämlikheten och förverkligandet av principen om en god förvaltning och offentlighetsprincipen i samhället. Digitala tjänster ger var och en en möjlighet att förverkliga sin rätt till medverkan i det beslutsfattande som gäller livsmiljön. Därtill skapar man med digitala tjänster möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka sådant beslutsfattande som berör en själv. Digitaliseringsutvecklingen förutsätter att regeringen utvecklas så att digitala tjänster kan försäkras var och en.

Syftet med denna regeringsproposition är att en ny lag om tillhandahållande av digitala tjänster stiftas. Som lagens rubrik föreslås ”lag om tillhandahållande av digitala tjänster” eftersom lagen utöver digitala tjänsters tillgänglighet också gäller andra särskilda skyldigheter för myndigheter i anslutning till tillhandahållande av digitala tjänster. Lagens rubrik kan inte begränsas till att gälla endast den offentliga förvaltningen eftersom lagförslaget innehåller sådan reglering om tillgänglighetskrav som enligt förslaget också ska gälla vissa organisationer utanför den offentliga förvaltningen och som inte kan anses vara en del av den. Lagförslaget gäller tillhandahållande av digitala tjänster och skyldigheter som direkt anknyter till det, samt tjänsteanvändarnas rättigheter. Lagförslaget gäller inte t.ex. förfaranden som ska iakttas i elektronisk kommunikation, utan om dem föreskrivs separat.

Lagens syfte är att främja vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor genom att tillgången till tjänster, informationssäkerhet, tjänsternas kvalitet och innehållets tillgänglighet förbättras. Med lagen genomförs den nationella reglering som Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (nedan *tillgänglighetsdirektivet*) förutsätter. Tillgäng-

lighetskraven gäller enligt direktivet den offentliga sektorns organ, med vilka avses myndigheter och offentlighetskraven genom den nationella lagstiftningen. Den föreslagna lagen innehåller också de grundläggande kraven för tillhandahållandet av digitala tjänster för myndigheterna. Med kraven strävar man efter att främja tillhandahållandet av digitala tjänster på ett enhetligt, kundorienterat och säkert sätt. I regeringens proposition föreslås det att vissa bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation upphävs och ändras eftersom de motsvarar bestämmelserna i den nya föreslagna lagen om tillhandahållande av digitala tjänster.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Det finns ingen enhetlig lagstiftning om webbplatser, mobilapplikationer eller elektroniska tjänster, utan regleringen är splittrad i flera författningar och är av allmän natur. I ingen lag finns det täckande reglering om tillgänglighet. Bestämmelser i flera allmänna lagar och speciallagar påverkar tillhandahållandet av digitala tjänster vid myndigheter. Lagstiftningen har varit delvis oförändrad i över 15 år trots att verksamhetsmiljön har ändrats.

Finlands grundlag

Tillgängligheten är en del av förverkligandet av jämlikheten. Jämlikhet är en grundrättighet om vilken det föreskrivs i 6 § i Finlands grundlag. Enligt bestämmelsen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Med enhetliga krav för den offentliga sektorns digitala tjänster när det gäller tillhandahållandet av tjänster och tillgänglighet främjas också genomförandet av garantierna för en god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Till god förvaltning hör att var och en har rätt att få ändamålsenliga tjänster av myndigheter. Digitala tjänster är en del av myndigheternas tjänsteutbud, och det att tjänsterna är tillgängliga för var och en är en del av genomförandet av en god förvaltning. Syftet med tillgänglighetskraven är särskilt att främja att olika användargrupper får information om webbplatserns innehåll i så stor utsträckning som möjligt. Till denna del anknyter tillgängligheten också till handlingsoffentligheten enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och vidare till förverkligandet av offentlighetsprincipen.

Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (1325/2014) tillämpas enligt lagens 2 § på offentlig och privat verksamhet. Lagen tillämpas dock inte på verksamhet som hör till privatlivet och familjelivet och inte heller på religionsutövning. Med myndigheter avses enligt 4 § 1 mom. i diskrimineringslagen statliga myndigheter, kommunala myndigheter, självständiga offentlighetskraven genom den nationella lagstiftningen. Den föreslagna lagen innehåller också de grundläggande kraven för tillhandahållandet av digitala tjänster för myndigheterna. Med kraven strävar man efter att främja tillhandahållandet av digitala tjänster på ett enhetligt, kundorienterat och säkert sätt. I regeringens proposition föreslås det att vissa bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation upphävs och ändras eftersom de motsvarar bestämmelserna i den nya föreslagna lagen om tillhandahållande av digitala tjänster.

Enligt 1 § i diskrimineringslagen är lagens syfte att främja likabehandling och förebygga diskriminering samt att effektivisera rättssäkerheten för den som utsatts för diskriminering så att diskriminering som sker på olika grunder och inom olika livsområden omfattas av så lika rättssäkerhetsmedel och påföljder som möjligt.

RP 60/2018 rd

Enligt 5 § 1 mom. i diskrimineringslagen ska myndigheterna bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet och vidta åtgärder som behövs för att främja likabehandling. De främjande åtgärderna ska vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga med beaktande av myndighetens verksamhetsmiljö, resurser och övriga omständigheter. Enligt 5 § 2 mom. i diskrimineringslagen ska varje myndighet ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Skyldigheten att utarbeta en plan gäller inte för den evangelisk-lutherska kyrkan, den ortodoxa kyrkan eller de privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som regelbundet har färre än 30 anställda.

Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (434/2003) tillämpas enligt lagens 2 § hos statliga myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar samt hos riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (myndigheter). Förvaltningslagen tillämpas också vid statens affärsverk, offentlighetsrättsliga föreningar samt på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. När det i förvaltningslagen föreskrivs om myndigheters skyldigheter, gäller skyldigheterna också andra organisationer som hör till förvaltningslagens tillämpningsområde. Förvaltningslagen tillämpas inte på rättskipning, förundersökning, polisundersökning eller utmätning.

Myndigheters webbplatser och mobilapplikationers tillgänglighet har ett nära samband med serviceprincipen enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen. Myndigheters webbplatser och webbplatser för andra organisationer som hör till förvaltningslagens tillämpningsområde är en del av förverkligandet av de tjänster som hör till deras uppgifter. Enligt serviceprincipen ska möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service.

Enligt motiveringen till bestämmelsen (RP 72/2002 rd, s. 62) bör det när offentlig service ordnas fästas särskild uppmärksamhet vid att servicen är tillräcklig och tillgänglig, samt att den som utträtar ärenden hos förvaltningen ska ha valfrihet. Tillgången till service bör inte begränsas utan sakligt godtagbara grunder. Också självbestämmanderätten och verksamhetsbetingelserna för den som utträtar ärenden hos förvaltningen ska i mån av möjlighet främjas. För att detta mål ska kunna nås krävs det tillräcklig samverkan och interaktion mellan den som utträtar ärenden hos förvaltningen och myndigheten. Också respons från dem som anlitar tjänsterna och utvärderingsmetoder som utgår från kundernas behov förbättrar servicens kvalitet och effektivitet.

Bedömningen av hur och i vilken omfattning möjligheter att utträta ärenden ska ordnas bör om möjligt utgå särskilt från behoven hos de personer och sammanslutningar som använder servicen. Alla som behöver service ska i mån av möjlighet garanteras lika möjligheter att utträta sina ärenden, oberoende av servicebehovet. Möjligheterna att utträta ärenden ska också så väl som möjligt motsvara behoven hos särskilda grupper i samhället. Sådana särskilda grupper är t.ex. äldre, sjuka och personer med funktionsnedsättning. I förvaltningslagen beaktas tillgängligheten allmänt såsom ett krav som anknyter till förverkligandet av tjänster genom tillämpning av serviceprincipen. Vid ordnandet av elektroniska tjänster ska man beakta tillgodosendandet av grundrättigheterna, vilket betonats i olika sammanhang i laglighetsövervakningen åtminstone i fråga om jämlikhet, en god förvaltning och språkliga rättigheter (biträdande justitieombudsmannens suppleant 1624/4/12, 22.2.2013, biträdande justitieombudsmannen 2954/4/12, 28.5.2013, biträdande justitieombudsmannen 4653/4/14, 31.12.2015, riksdagens justitieombudsman 4770/4/15, 8.6.2016). Jämlikhet innebär alltså inte att alla erbjuds samma tjänst, utan att var och en erbjuds möjlighet att få samma service på olika sätt. Med hjälp av tillgängliga digitala tjänster kan man avsevärt främja särskilt förverkligandet av självbestäm-

RP 60/2018 rd

manderätten för personer som hör till grupper med särskilda behov och förbättra deras förutsättningar att utträta ärenden hos myndigheter.

Tillgängligheten anknyter också till kravet enligt 9 § 1 mom. i förvaltningslagen att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Information på myndigheters webbplatser ska vara tydlig och begriplig så att förvaltningens kunder, också grupper med särskilda behov, får en uppfattning om hur man sköter ärenden hos myndigheten, hur ett ärende kan göras anhängigt hos myndigheten och på vilket sätt kunden kan få sådan rådgivning som avses i 8 § i förvaltningslagen. Kravet på att innehållet ska vara begriplig är ett allmänt krav i lagstiftningen. I praktiken bedöms det dock från fall till fall huruvida begripligheten förverkligas med tanke på tillgängligheten.

Den föreslagna lagen om tillhandahållande av digitala tjänster kan ses som en speciallag som kompletterar förvaltningslagen och andra allmänna förvaltningslagar, där de särskilda krav som ställs på digitala tjänster definieras och lika möjligheter för var och en att sköta sina ärenden oberoende av tjänstens art tryggas och behoven hos grupper med särskilda behov i samhället tillgodoses när det gäller tillgången till tjänster.

Regleringen om elektronisk kommunikation och identifiering

Lagen om elektronisk kommunikation tillämpas enligt 2 § i den lagen när anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden, domstolsärenden, åtalsärenden och utsködningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Lagen tillämpas i tillämpliga delar också på annan myndighetsverksamhet. Med domstolsärenden avses mål och ärenden som behandlas vid allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Med domstolsärenden avses dessutom ändringsökande i förvaltningsärenden även hos förvaltningsmyndigheter och andra rättsskipningsorgan.

Lagen tillämpas dessutom på elektronisk kommunikation när behandlingen av ett förvaltningsärende ankommer på någon annan än ett offentligt samfund eller när en rättegångshandling får tillställas någon som av domstol förordnats att ta emot handlingar. I lagen avsedda andra samfund än offentliga samfund är bl.a. bolag som sköter lagstadgade pensionsförsäkringar och olycksfallsförsäkringar samt andra organisationer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation har definierats med utgångspunkt i ärenden till skillnad från förvaltningslagen där tillämpningsområdet definierats med utgångspunkt i organisationerna.

Lagen om elektronisk kommunikation gäller tillhandahållande av elektronisk service och förfaranden som gäller elektronisk kommunikation, och tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde är alltså mer omfattande. Elektronisk service är en del av de i direktivet avsedda webbplatserna.

I lagen om elektronisk kommunikation har för myndigheter eller andra organisationer som hör till lagens tillämpningsområde inte föreskrivits någon absolut skyldighet att tillhandahålla elektronisk service, utan enligt 5 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation beror tillhandahållandet av elektronisk service på behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap. Riksdagens justitieombudsman har i ett avgörande konstaterat att enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet har myndigheterna inte en absolut skyldighet att tillhandahålla möjlighet till elektronisk kommunikation, fastän klaganden på det sättet skulle ha kunnat sköta sitt ärende utan en assistent (EOA 3022/4/01). I laglighetsövervakningen har det också ansetts att det i lagen om elektronisk kommunikation inte har föreskrivits någon absolut skyldighet att tillhandahålla möjlighet att skicka ett meddelande till en elektronisk adress

RP 60/2018 rd

eller specificerad anordning för att anhängiggöra ett ärende eller för behandling av ett ärende. Justitiekanslern (170/1/05, 13.2.2006) ansåg att kundserviceaspekter talar för att e-postadressen ska anges. Enligt justitiekanslerns uppfattning lämnar lagen om elektronisk kommunikation dock rum för tolkning till denna del. Enligt justitiekanslern ingår i den gällande lagstiftningen ingen skyldighet för myndigheter att meddela en e-postadress. Enligt justitiekanslern behöver myndigheternas förfaranden för meddelande av kontaktuppgifter i elektronisk kommunikation dock senare ses över redan med stöd av dem gällande lagstiftningen till följd av utvecklingen av elektroniska signaturer och tjänster för elektronisk identifiering, dataskyddet och datasäkerheten samt de tekniska förutsättningarna. Justitiekanslern sände en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för bedömning av behoven att precisera lagstiftningen om elektronisk kommunikation.

Enligt 5 § 1 mom. ska en myndighet som tillhandahåller elektronisk kommunikation tillhandahålla var och en möjlighet att i syfte att inleda ärenden eller för behandlingen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller specificerad anordning angiven av myndigheten. Alla ska erbjudas möjlighet att elektroniskt sända myndigheten anmälningar, utredningar som myndigheten begär om eller andra motsvarande handlingar eller andra meddelanden som det föreskrivs eller bestäms att ska lämnas till myndigheten. Den kundgrupp som anges i bestämmelsen avser var och en, och när elektroniska tjänster tillhandahålls ska de olika behoven hos de som använder e-tjänsterna beaktas omfattande fastän bestämmelsens ordalydelse gäller tekniska, ekonomiska och andra möjligheter. Vid planering och produktion av elektroniska tjänster ska man beakta skyldigheterna enligt serviceprincipen i förvaltningslagen att ta hänsyn till olika kundgrupper också vid elektronisk kommunikation.

I 5 § 3 mom. i lagen om elektronisk kommunikation finns det en rekommendation att myndigheterna ska sträva efter att använda maskinvara och programvara som ur kundernas synvinkel tekniskt sett är så kompatibel och lätt att använda som möjligt. När det gäller grupper med särskilda behov och tillgänglighet innebär bestämmelsen att när e-tjänster planeras ska man sträva efter att e-tjänsterna är tekniskt sett så kompatibla som möjligt också med anordningar och programvara som används av grupper med särskilda behov (*driftsäkerhet*). Bestämmelsen är dock inte absolut förpliktande eftersom enligt ordalydelsen ska myndigheterna ”sträva efter” att tjänsterna är kompatibla och lätta att använda.

I 6 § i lagen om elektronisk kommunikation finns det bestämmelser om att myndigheterna ska se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder fungerar. Enligt bestämmelsen ska myndigheterna se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder fungerar och att de i mån av möjlighet kan användas också vid andra tidpunkter än under ämbetsverkens öppettider. I 7 § i lagen om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om myndigheters information om kontaktuppgifter för elektronisk service. Sättet att ange informationen lämnas i bestämmelsen till myndigheternas prövning.

Syftet med lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster är att förbättra tillgången och kvaliteten på offentliga tjänster, tjänsternas informationssäkerhet och interoperabilitet och styrningen av tjänsterna samt att främja effektiviteten och produktiviteten inom den offentliga förvaltningens verksamhet. I lagen finns bestämmelser om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Med stödtjänst avses en sådan gemensam stödtjänst för e-tjänster som användarorganisationen (t.ex. en myndighet) använder som stöd för sina elektroniska tjänster eller för någon annan uppgift som den har eller tjänst som den tillhandahåller. I lagen finns bestämmelser om stödtjänsternas funktionaliteter, serviceproducenternas ansvar och uppgifter samt om behandlingen av personuppgifter och andra uppgifter inom tjänsteproduktionen. I lagen finns också bestämmelser om skyldigheten och rätten att använda gemensamma stödtjänster. Produktionen av stödtjänster har med vissa undantag koncentrerats till Befolkningsregistercentralen.

RP 60/2018 rd

I allmänna lagar finns inga bestämmelser om elektronisk identifiering av personer i samband med elektronisk kommunikation med myndigheter, men i lagen om elektronisk kommunikation finns ett krav i fråga om bevisliga elektroniska meddelanden, att en part eller dennes representant ska identifiera sig när en handling hämtas. Vid identifieringen ska då användas en identifieringsteknik som är datatekniskt tillförlitlig och bevislig. I speciallagar, t.ex. i 9 a kap. 1 § i jordabalken (540/1995) finns bestämmelser om identifiering. Enligt 16 § i förvaltningslagen ska i en handling som tillställs en myndighet antecknas avsändarens namn samt de kontaktuppgifter som behövs för att ärendet ska kunna skötas. Däremot finns det i förvaltningslagen inga bestämmelser om krav på att sändaren ska identifieras. Enligt 9 § 2 mom. i lagen om elektronisk kommunikation behöver ett elektroniskt dokument som kommit in till en myndighet inte kompletteras med en underskrift, om dokumentet innehåller uppgifter om avsändaren och om det inte finns anledning att betvivla dokumentets autenticitet och integritet.

I lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009) finns det bestämmelser bl.a. om stark autentisering och tillhandahållande av identifieringstjänster till tjänsteleverantörer, allmänheten och andra leverantörer av identifieringstjänster. På unionsnivå finns det bestämmelser om elektronisk identifiering i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

I anvisningen från ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI) Anvisning om informationssäkerheten inom elektronisk ärendehantering (anvisning 25/2017) har behovet för elektronisk identifiering i olika e-tjänster bedömts. Enligt anvisningen ska t.ex. i sådana e-tjänster där känsliga personuppgifter behandlas identifieringen basera sig på en användaridentitet som registrerats med en tillförlitlig metod, som autentiseras när tjänsten används med en metod som baserar sig på flera identifieringsfaktorer. När ansvarspersonen definierar säkerhetsnivån ska denne bedöma alla kundtyper och användningssituationer. Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen har gett en rekommendation om identifiering och betalning i elektroniska tjänster (JHS 164). I den rekommenderas praxis i samband med tjänster för gemensam elektronisk identifiering och betalning. Rekommendationen är delvis föråldrad och kräver uppdatering bl.a. på grund av lagförslag 1 i denna proposition.

Tillgänglighetsreglering som avser den byggda miljön och anordningar

Den tillgänglighetsreglering som avser digitala tjänster har ett nära samband med den tillgänglighetsreglering som avser den byggda miljön och anordningar, och de bildar en helhet med vilken möjligheterna för grupper med särskilda behov att använda olika tjänster främjas. Syftet med regleringen är att främja förverkligandet av jämlikhet i samhället, särskilt möjligheterna för grupper med särskilda behov att klara sig självständigt i olika funktioner i samhället. Regleringen finns utspridd i lagstiftningen om olika branscher.

I 5 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ställs som mål för områdesplaneringen att skapa en trygg, hälsosam, trivsamt och socialt välfungerande livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, såsom barn, äldre och handikappade. I den mån byggnadens användning förutsätter det, ska den enligt 117 § 3 mom. i den lagen lämpa sig även för sådana personers bruk vars rörelse- eller funktionsförmåga är begränsad. I 53 § i markanvändnings- och byggförordningen (895/1999) definieras tillgänglighet närmare. Enligt den bestämmelsen ska förvaltnings- och servicebyggnader och sådana affärs- och servicelokaler i annan byggnad som med tanke på jämlikheten vara tillgängliga för alla samt byggplatserna för dessa byggnader och lokaler lämpa sig även för personer med nedsatt rörelse- eller funktionsförmåga.

RP 60/2018 rd

I lagen om reparationsunderstöd för bostadsbyggnader och bostäder (1087/2016) finns bestämmelser om understöd som beviljas av statens medel för installation av hiss i efterhand och undanröjande av hinder för tillgänglighet i bostadsbyggnader samt för reparation av bostäder för äldre och personer med funktionsnedsättning. Enligt 2 § i den lagen kan med understödet understödas reparation av bostäder för äldre eller för personer med funktionsnedsättning i syfte att främja deras möjligheter att bo hemma.

I flera lagar om transporttjänster finns bestämmelser om tillgänglighet. Enligt avdelning III 1 kap. 1 § 1 mom. 5 punkten i lagen om transportservice (320/2017) ska en tillståndshavare som tillhandahåller persontrafik och den som tillhandahåller förmedlingstjänster eller kombinationstjänster se till att passageraren har tillgång till information i elektronisk form bl.a. om service och assistans som står till förfogande för passagerare med funktionshinder, fordonens tillgänglighet och vilken utrustning som underlättar för passagerarna att ta sig in i och ut ur fordonet samt kommunikationen med föraren. Enligt 6 § 3 mom. i banlagen (110/2007) ska behoven hos och tillgängligheten för olika befolkningsgrupper i mån av möjlighet uppmärksammas i samband med byggande av järnväg.

I Europaparlamentets och rådets förordning 1107/2006/EG finns bestämmelser om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet. I Europaparlamentets och rådets förordning 1371/2007/EG finns bestämmelser om rättigheter i tågtrafik för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet. I Europaparlamentets och rådets förordning 1177/2010/EU finns bestämmelser om rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

I lagstiftning om kommunikation finns också bestämmelser om tillgänglighet. I 211 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014, fram till den 1 juni 2018 informationssamhällsbalken) finns bestämmelser om syn- och hörselskadades tillgång till programutbud. I paragrafen finns bestämmelser om de förutsättningar under vilka televisionsprogram på finska eller svenska ska förses med textning och andra program ska förses med referat eller med en tjänst där texten i ett textat program omvandlas till ljud (ljud- och textningstjänst). Enligt lagen om Rundradion Ab (1380/1993) ska Rundradion sörja för programutbud också för grupper med särskilda behov.

I lagen om biblioteket för synskadade (638/1996) finns bestämmelser om rätten för Biblioteket för synskadade Celia att ge synskadade och andra klientgrupper, som på grund av skada eller sjukdom inte kan använda vanligt biblioteksmaterial, möjlighet till information, studier och rekreation samt möjlighet att syssla med litteratur och konst.

I lagstiftningen om offentlig upphandling har det på allmän nivå satts upp krav som anknyter till tillgängligheten när föremålet för upphandlingen beskrivs. Enligt 71 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) ska, när föremålet för upphandlingen ska användas av fysiska personer, utom i vederbörligen motiverade fall, definitionen av föremålet för upphandlingen fastställas med hänsyn till kriterier som gäller tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och formgivning med tanke på samtliga användares behov. Föremålet för upphandlingen ska definieras med tillämpning av krav på tillgänglighet som har gjorts obligatoriska annanstans i lagstiftningen eller genom en rättsakt av Europeiska unionen. En motsvarande bestämmelse finns i 75 § 1 mom. i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016, nedan *försörjningslagen*). Till följd av tillgänglighetsdirektivet och den reglering som utfärdas med stöd av den blir tillgänglighetskraven obligatoriska vid offentlig upphandling.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Skyldigheter som anknyter till jämlikhet och främjandet av jämlikhet finns i flera internationella konventioner som Finland har förbundit sig till. Allmänna skyldigheter som anknyter till jämlikhet finns i artikel 26 i Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I konventionerna förbjuder man diskriminering på basis av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationalitet eller samhällsgrupp, egendom, härkomst eller annan ställning.

Med stöd av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll (373/2015) och den förordning (398/2016) som utfärdats med stöd av den, trädde Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan *FN:s funktionsnedsättningskonvention*) i kraft i Finland den 10 juni 2016. Finska staten är konventionsstat och därmed skyldig att genomföra och uppfylla konventionsförpliktelserna. Artikel 4 i konventionen innehåller allmänna åtaganden, enligt vilka konventionsstaterna åtar sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning. För det syftet åtar sig konventionsstaterna bl.a. att vidta olika åtgärder. Enligt artikel 5.2 förbjuder konventionsstaterna all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garanterar personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder. I artikel 9 finns det bestämmelser om tillgänglighet.

1. För att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på samma villkor som andra till den fysiska miljön, transporter, information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (it) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på landsbygden. Dessa åtgärder, som ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet, ska bl.a. gälla information, kommunikation och andra tjänster, inklusive elektroniska tjänster och räddningstjänster.
2. Därtill konstateras det i konventionen att konventionsstaterna ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att
 - a) utveckla, utfärda och övervaka tillämpning av minimistandarder och riktlinjer för tillgänglighet till anläggningar och service som är öppna för eller erbjuds allmänheten,
 - b) säkerställa att enskilda enheter som erbjuder anläggningar och service dit allmänheten äger tillträde beaktar alla aspekter av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning,
 - c) erbjuda intressenter utbildning i frågor som gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning,
 - d) utrusta byggnader och andra anläggningar dit allmänheten äger tillträde med anvisningar i punktskrift och i lättläst och lättbegriplig form,

RP 60/2018 rd

- e) främja andra ändamålsenliga former av hjälp och stöd till personer med funktionsnedsättning för att säkerställa deras tillgång till information,
- f) främja tillgång för personer med funktionsnedsättning till ny informations- och kommunikationsteknik och nya sådana system, däribland internet, och
- g) främja utformning, utveckling, tillverkning och distribution av tillgänglig informations- och kommunikationsteknik och - system på ett tidigt stadium så att de blir tillgängliga till lägsta möjliga kostnad.

Tillgänglighetsdirektivet

Tillgänglighetsdirektivet trädde i kraft den 22 december 2016. Direktivets syfte är att främja tillgänglighet på den inre marknaden genom att förenhetliga tillgänglighetskraven för den offentliga sektorns webbplatser och mobilapplikationer samt att förbättra tillgängligheten hos den offentliga sektorns tjänster och mobilapplikationer för användarna, särskilt för personer med funktionsnedsättning. I direktivet finns det förpliktande bestämmelser för medlemsstaterna med vilka det säkerställs att offentliga sektorns webbplatser och mobilapplikationer uppfyller direktivets tillgänglighetskrav. I direktivet finns det också bestämmelser om övervakning av och rapportering om överensstämmelse med tillgänglighetskraven samt om rättsskydd. Tillgänglighetsdirektivet organisatoriska tillämpningsområde är offentliga myndigheter, med vilka avses statliga, regionala eller lokala myndigheter, offentlighetsorgan eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana offentlighetsorgan, om dessa sammanslutningar särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär.

I tillgänglighetsdirektivet avses med tillgänglighet principer och tekniska hänsyn som ska respekteras när man utformar, bygger, underhåller och uppdaterar webbplatser och mobilapplikationer i syfte att göra dem mer tillgängliga för användare, särskilt personer med funktionsnedsättning (skäl 2 i ingressen). I praktiken avses i direktivet med webbplatser tillgänglighet det att deras innehåll har planerats så att alla användargrupper kan använda dem utan tillägsutrustning eller hjälpanordningar.

De fyra principerna för tillgänglighet är

- möjlighet att uppfatta, vilket innebär att informationen och komponenterna i ett användargränssnitt måste presenteras för användarna på sätt som de kan uppfatta,
- hanterbarhet, vilket innebär att komponenterna i ett användargränssnitt och navigeringen måste vara hanterbara,
- begriplighet, vilket innebär att informationen och hanteringen av användargränssnittet måste vara begripliga, och
- driftsäkerhet, vilket innebär att innehållet måste vara tillräckligt driftsäkert för att kunna tolkas på ett tillförlitligt sätt av ett brett spektrum av användarprogram, inklusive hjälpmedel.

Tillgänglighetsdirektivets tillgänglighetskrav är avsedda att vara teknikneutrala. Dessa krav beskriver vad som måste åstadkommas för att en användare ska ha möjlighet att uppfatta, hantera, tolka och förstå en webbplats, en mobilapplikation och relaterat innehåll. Kraven specifi-

RP 60/2018 rd

cerar inte vilken teknik som bör väljas för en viss webbplats, onlineinformation eller mobilapplikation (skäl 36 i ingressen).

I skäl 19 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet konstateras det att innehållet på webbsidor och mobilapplikationer omfattar såväl text som icke-textuell information, nedladdningsbara dokument och formulär samt tvåvägsinteraktion, såsom behandling av digitala formulär och hantering av autentisering, identifiering och betalning. I praktiken avses alltså med webbplats-tjänster som används över datanätet med hjälp av olika terminalutrustningar, och som också kan innehålla övergångar till andra tjänster t.ex. för identifiering av användaren.

Tillgänglighetsdirektivet innehåller bestämmelser om minimitillämpningsområdet (artikel 1) och om möjligheten att utvidga dem (artikel 2), definitioner (artikel 3), grundläggande tillgänglighetskrav (artikel 4), bestämmelser om hur tillgänglighetskraven definieras (artikel 6), grunderna för avvikelser från tillgänglighetskraven på basis av en oproportionell börda (artikel 5), tillgänglighetsutlåtande och kommentarsfunktion (artikel 7), övervakning och rapportering (artikel 8), uppföljningsförfarande och laglighetsövervakningen i samband med det (artikel 9) och kommissionens befogenhet att anta delegerade akter och användningen av den (artikel 10). Kommissionen har delegerats befogenhet att anta genomförandeakter om fastställande av en mall för tillgänglighetsutlåtanden (artikel 7.2), om fastställande av en metod för övervakning av tillgänglighetskraven (artikel 8.2), de tekniska specifikationerna för mobilapplikationer som anknyter till tillgänglighetskraven (artikel 6.2) och om hänvisningar till standarder eller delar av dem (artikel 6.4).

I artikel 10 i tillgänglighetsdirektivet definieras användningen av den delegerade befogenheten att anta akter på basis av artikel 6.4. Enligt artikel 10 ska kommissionen, innan den antar en delegerad akt, samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna. En delegerad akt som antas enligt artikel 6.4 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs. Akten träder i kraft om Europaparlamentet och rådet innan nämnda tidsfrist har löpt ut har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period kan förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ. Kommissionen ska senast den 23 december 2018 anta den första genomförandeakten. All den reglering på EU-nivå som anknyter till tillgänglighetskraven och genomförandet av dem har alltså ännu inte antagits vid det skedet när medlemsstaterna ska ha slutfört de nationella genomförandeåtgärder som följer av direktivet.

I artikel 1.4 och artikel 12 i direktivet finns det övergångsbestämmelser enligt vilka tillgänglighetskraven och förfaranden som anknyter till dem tillämpas de facto stegvis från och med den 23 september 2019 till och med den 23 juni 2021. Enligt artikel 13 ska kommissionen göra en översyn av tillämpningen av tillgänglighetsdirektivet senast den 23 juni 2022. I samband med översynen beaktas medlemsstaternas rapporter om resultatet av den övervakning om vilken det finns bestämmelser i artikel 8, samt om användningen av uppföljningsförfarandet enligt artikel 9. Vid översynen ska man också se över sådan utveckling av tekniken som kunde underlätta tillgängligheten i fråga om vissa sådana innehåll som inte hör till tillämpningsområdet för direktivet.

Tillgänglighetsdirektivet ska sättas i kraft nationellt senast den 23 september 2018. Finland ska senast den 23 september 2018 underrätta kommissionen om vilken myndighet som utsetts för att sköta övervaknings- och rapporteringsuppgiften och som ansvarar för genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. Tillgänglighetsdirektivet innehåller flera övergångsbestämmelser och därför träder direktivets tillgänglighetskrav i kraft stegvis. Det detaljerade innehållet i till-

gänglighetsdirektivet beskrivs i detaljmotiveringen för varje bestämmelse som ska implementeras.

Lagstiftningen i vissa stater

I olika länder finns det olika mängder gällande lagstiftning om digitala tjänsters tillgänglighet. I Norge t.ex. gäller tillgänglighetsregleringen sådana digitala tjänster som den offentliga och den privata sektorn tillhandahåller allmänheten, och bl.a. biljettautomater. I Sverige däremot har situationen varit mycket liknande som i Finland och bindande bestämmelser om tillgängligheten hos offentliga sektorns digitala tjänster har saknats före genomförandet av tillgänglighetsdirektivet, och tillgängligheten har genomförts närmast med hjälp av informationsstyrning. Lagstiftningen om tillhandahållande och användning av digitala tjänster varierar kraftigt mellan jämförelseländerna.

Danmark

I Danmark finns ingen separat lag om digitala tjänsters tillgänglighet. För den offentliga sektorns webbplatser finns dock ett lagstadgat krav på tillgänglighet. Detta baserar sig på en lag från 2006, där det krävs att i den offentliga sektorns programvaror ska användas öppna standarder, med vilket man eftersträvar kostnadsinbesparingar. Efter godkännandet av lagen definerade Danmarks it- och telestyrelse (IT- og Telestyrelsen, ett statligt verk som sedermera lagts ner) sju standarder som ska användas i den offentliga sektorns it-lösningar. En av standarderna var de senaste WCAG-anvisningarnas nivå AA. Lagens och standardernas ställning blev starkare i slutet av 2007 när också regionerna och kommunerna beslutade att ta i bruk standarderna. I dansk lagstiftning krävs inga mekanismer för tillgänglighetsutlåtanden eller funktioner för kommentarer eller klagomål.

Danmarks lagförslag för införande av tillgänglighetsdirektivet offentliggjordes den 15 augusti 2017 och lämnades till parlamentet den 18 januari 2018. Förslaget innehåller en omfattande kostnads- och nyttokalkyl enligt vilken genomförandet av tillgänglighetsdirektivet inte förväntas ha några betydande ekonomiska konsekvenser för de offentliga organ som hör till direktivets tillämpningsområde. I förslaget framhävdes det att tillgängligheten gynnar de som använder digitala tjänster och de ämbetsverk som tillhandahåller dem. I lagförslaget föreslås det att danska Digitaliseringsstyrelsen ska ansvara för övervakningen. I förslaget konstateras det också att funktionerna för kommentarer och klagomål kan genomföras inom ramen för det nuvarande rättssystemet och planeras på nationell nivå. Det föreslås också att Digitaliseringsstyrelsen ska ansvara för utbildning av och stöd för de offentlighetsrättsliga organ som hör till direktivets tillämpningsområde.

Med stöd av lag ålades medborgarna i Danmark att så småningom övergå till användning av digitala självbetjäningstjänster från och med år 2012. I den danska lagen om offentlig digital post (Lov om offentlig digital post) förpliktas medborgarna och företag att med vissa undantag använda elektroniska servicekanaler. Enligt 3 § i den lagen ska fysiska personer som fyllt 15 år och som är bosatta i Danmark eller som har fast uppehålle i Danmark, gå med i den offentliga digitala posten om personen inte har beviljats undantag från den obligatoriska anslutningen. Enligt 4 § får även de personer som beviljats undantag ansluta sig till posten, varmed också för dem gäller de rättsverkningar som följer av lagen. Enligt 5 § fastställer finansministeriet de regler enligt vilka fysiska personer kan få undantag från skyldigheten att gå med i posten. Paragrafen innehåller därtill bestämmelser om villkoren för undantag och om förfarandet. I 10 § föreskrivs det om postens rättsverkningar. Enligt den paragrafen anses ett meddelande som har skickats med posten ha kommit fram vid den tidpunkt då meddelandet finns tillgängligt i mottagarens postsystem, och meddelandet har sänts av den som anges som avsändare. Ca 10 % av befolkningen har beviljats undantag från användning av den elektroniska

servicekanalen och de får fortfarande myndighetsmeddelanden i pappersformat. En kontoägare har därtill möjlighet att bemyndiga en annan person att läsa meddelanden på det egna kontot men dock inte annars att verka för sig, t.ex. att svara på ett meddelande på kontot. Det är möjligt att på elektronisk väg ge ett bemyndigande som bemyndigar till att verka för en annan t.ex. i vissa elektroniska tjänster. Kundbetjäning och handledning i användningen av elektroniska tjänster sköts av kommunen, huvudsakligen på bibliotek. Därtill erbjuds det i kommunerna service för de kunder som inte använder digitala tjänster.

Norge

I norsk lagstiftning föreskrivs det endast om en huvudsaklig webblösning med vilket man närmast avser en organisations huvudsakliga externa webbplats. Lagstiftningen täcker dock både den offentliga och den privata sektorn och planeringen ska passa alla. I norsk lagstiftning hänvisar man, med vissa undantag, till nivå AA i WCAG 2.0-anvisningen såsom minimikrav för tillgängligheten. Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, svarar för övervakningen av tillgängligheten, och organisationer som hör till tillämpningsområdet har skyldighet att dokumentera de standarder som används vid utvecklandet av en nätlösning. Det övervakas dock inte om skyldigheten efterlevs och av norska webbplatser krävs inte heller något tillgänglighetsutlåtande.

Övervakningen av digitala tjänsters tillgänglighet beror på resultaten av statistikrapporterna på basis av vilka Difi beslutar om de inspektionsobjekt som prioriteras. Webblösningar avsedda för allmänheten inspekteras med manuella testningsmetoder. Dessa inspektioner är förknippade med omfattande beredning, och vid dem koncentrerar man sig till att stödja webbplatsens ägare med detaljerad respons. Om det i samband med inspektionen framkommer lagstridigheter, har Difi behörighet att bestämma om korrigerande åtgärder. Om inga åtgärder vidtagits inom viss tid, kan Difi påföra böter för de organisationer som brutit mot lagen. Detta är i linje med Norges lagstiftning mot diskriminering.

Norge ordnade ett offentligt samråd om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i augusti—oktober 2017. Samrådet resulterade i ett konstaterande att det är i Norges allmänna intresse att tillämpa den europeiska regleringen och att kraven i norsk lagstiftning ska ändras så att de är på samma nivå som minimikraven i tillgänglighetsdirektivet. Detta förutsätter vissa ändringar i den gällande lagstiftningen, särskilt beträffande audiovisuellt innehåll och t.ex. genom att i fråga om de tillämpliga kraven hänvisa till den enhetliga EN-standarden, varmed tillämpningsområdet skulle utvidgas till att motsvara direktivets tillämpningsområde. Därtill bör till lagen fogas krav beträffande offentliggörande av tillgänglighetskrav, lämnande av kommentarer och funktioner för klagomål, eftersom dessa inte ingår i den gällande lagstiftningen.

I Norge tillämpas förvaltningslagen (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) och förordningen om elektronisk kommunikation (Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen) på elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. Förvaltningslagen revideras som bäst för att digital förvaltning ska möjliggöras så att digitala förfaranden blir primära. En expertgrupp ska lämna sina rekommendationer i ärendet i november 2018.

Enligt 15 a § i förvaltningslagen är en förvaltningsmyndighet inte tvungen, men den kan, utnyttja elektronisk kommunikation om inte något annat föreskrivs i lag eller med stöd av lag. Förvaltningens kunder kan utnyttja elektronisk kommunikation med myndigheten när myndigheten tar emot handlingar i elektronisk form. Genom förordning kan det föreskrivas bl.a. om

- formerna för elektronisk kommunikation,

RP 60/2018 rd

- registrering av fysiska personers kontaktuppgifter och om rättigheter att sköta ärenden för någon annans räkning,
- fysiska personers rätt att vägra använda elektronisk kommunikation och registrering av denna uppgift,
- hurdana tidsfrister som ska utnyttjas i elektronisk kommunikation,
- undertecknande, identifiering, säkerställande av enhetlighet och konfidentialitet,
- kraven på produkter och tjänster samt om de standarder som utnyttjas, och
- myndigheters rätt att förhindra missbruk och om vad som ska anses utgöra missbruk

Genom förordning har det bland annat föreskrivits att en myndighet kan (men är inte tvungen att) kommunicera elektroniskt med förvaltningens kunder antingen genom att hålla ett meddelande tillgängligt i ett lämpligt datasystem, t.ex. sin egen server eller i en elektronisk postlåda (i Norge ”digital postkasse”), eller genom att sända ett meddelande till en adress som mottagaren meddelat, om det är ändamålsenligt och inget annat har föreskrivits. I Norge har det ansetts att eftersom myndigheterna inte har förpliktats att sända sina meddelanden elektroniskt, kan inte myndigheterna heller förpliktats att ta emot dem elektroniskt.

Sverige

I svensk lagstiftning finns det inga krav på digitala tjänsters tillgänglighet. Den författning som tangerar ärendet närmast är diskrimineringslagen, i vilken ”bristande tillgänglighet” hör till definitionerna av diskriminering från år 2015. Lagen gäller främst den byggda miljön och i den preciseras inte vad som avses med digital tillgänglighet. De tekniska specifikationerna har inte listats och grunden för eventuella överträdelser är användarens erfarenhet om svag tillgänglighet. På svenska webbplatser finns inga tillgänglighetsutlåtanden och sådana krävs inte av dem, men ofta berättas det på dem hur slutanvändarna kan utnyttja tillgänglighetsegenskaper såsom inbyggd assisterande teknologi. I allmänhet finns det inga länkar på webbplatser till funktioner för klagomål eller anvisningar för klagomål.

Ett lagförslag för införande av tillgänglighetsdirektivet som en del av svensk lagstiftning gavs den 28 november 2017. I förslaget föreslås det att det inrättas en ny statlig myndighet som ska svara för genomförande, övervakning och utbildning när det gäller tillgänglighet. Största delen av detaljerna kring genomförandet av tillgänglighetsdirektivet ska definieras av den nya myndigheten. I lagförslaget konstateras det t.ex. att den nya tillsynsmyndigheten kan bestämma hur tillgänglighetskraven tillämpas på användarorienterat innehåll, såsom sociala medier.

I samband med beredningen av genomförandet av tillgänglighetsdirektivet bereder regeringens kommitté ny lagstiftning. Som en del av lagberedningsarbetet utfördes en kostnads- och nyttokalkyl i fråga om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet som en del av svensk lagstiftning. I utredningen bedömdes det att genomförandet av tillgänglighetsdirektivet har flera tydliga fördelar och att utgifterna för ibruktageandet av nya tillgänglighetskrav är avsevärda: ca 400 miljoner svenska kronor (ca 40,6 miljoner euro) årligen till och med år 2020.

I Sverige finns bestämmelser på allmän lags nivå om elektroniskt anhängiggörande och annan elektronisk kommunikation hos förvaltningsmyndigheter i förvaltningslagen (1986:223). En-

RP 60/2018 rd

ligt 5 § i den lagen är det också möjligt för fysiska och juridiska personer att kommunicera elektroniskt med myndigheter i förvaltningsärenden och att sända handlingar till myndigheter t.ex. per e-post. Myndigheten kan besluta på vilket sätt den lämnar t.ex. ett beslut till en part. Ett beslut kan med stöd av 21 § i förvaltningslagen lämnas elektroniskt. Bestämmelserna möjliggör alltså det att ärenden anhängiggörs och sköts elektroniskt.

Förvaltningslagen tillämpas enligt lagens 3 § inte om det i speciallagstiftning finns någon bestämmelse som avviker från den lagen, och således kan det i speciallagstiftning finnas avvikande bestämmelser.

Sveriges regering tillsatte den 19 maj 2016 en utredare med uppgift att utarbeta ett förslag till effektiv styrning av utveckling, införande och förvaltning av nationella digitala tjänster. I det betänkande SOU 2017:23 som utredningen utmynnade i föreslås det att privatpersoner och företag ska ha rätt att ta emot sin myndighetspost elektroniskt och att alla statliga myndigheter ska skicka sin post elektroniskt, om inte regeringen beslutar något annat. Enligt utredningen ska myndigheterna gå med i tjänsten Mina meddelanden, och informera förvaltningens kunder om tjänsten, om dess egenskaper och om det, att genom att använda tjänsten möjliggör förvaltningens kunder att offentliga medel används för mer ändamålsenliga ändamål. Inom ett par år måste i princip all myndighetspost vara digital. I utredningen utgår man ifrån att målet nås genom att förplikta och stöda myndigheterna, och i fråga om förvaltningens kunder genom frivillighet och genom att göra tjänsterna lockande med användarvänlighet och det, att användningen av tjänsterna är täckande på myndighetssidan.

Storbritannien

I Storbritannien finns ingen speciallagstiftning om webbplatsers tillgänglighet. Jämlikhetslagen från år 2010 förpliktar dock den offentliga sektorns organ att göra skäliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning, i vilket också ingår det att uppgifter lämnas i tillgänglig form. Government Digital service-enheten ska skapa för alla offentliga sektorns webbplatser en gemensam arkitektur under domännamnet gov.uk. I projektet gov.uk krävs det att WCAG 2.0-anvisningarna iakttas. Det är oklart i vilken utsträckning WCAG-anvisningarna för närvarande iakttas på webbplatser som hör till tillämpningsområdet för den gemensamma arkitekturen. På grund av den centrerade verksamhetsmodellen främjar redan det att kraven existerar genomförandet av tillgängligheten, och genomförandet kan vara enklare.

I Storbritannien finns det ingen myndighet eller något officiellt tillsynsörfarande när det gäller webbplatsers tillgänglighet. På webbplatser offentliggörs vanligen inte tillgänglighetsutlåtanden. Government Digital Service-enheten bereder ett lagförslag. Om lagförslaget ges en delegerad bestämmelse ("statutory instrument"), i vilken regeringen ges rätt att ändra lagen med den befogenhet som den tidigare parlamentsbestämmelsen ger, utan åtgärder från parlamentet. På grund av Storbritanniens utträde ur Europeiska unionen är det oklart i vilken omfattning, om överhuvudtaget, direktivet kommer att genomföras.

Italien

Italiens nuvarande tillgänglighetslagstiftning trädde i kraft år 2004. På grund av teknologins utveckling har lagen kompletterats med flera förordningar åren 2005, 2008, 2012 och 2013. I 2013 års förordning definieras nivå AA i WCAG 2.0-anvisningarna som den ändamålsenliga standarden för den offentliga sektorn i Italien. I förordning 179/2012 föreskrivs det att Italiens myndighet för elektronisk kommunikation (Agenzia per l'Italia Digitale, AgID) ansvarar för övervakningen och inspektion av att kraven uppfylls. Samtidigt fick myndigheten behörighet att påföra sanktioner på enskilda tjänstemän. I förordningen förpliktas också alla offentliga förvaltningsorgan att årligen offentliggöra ett tillgänglighetsutlåtande på sin webbplats. AgID

tillhandahåller en webbaserad applikation för automatiskt skapande av utlåtanden samt en blankett med vilken medborgarna kan meddela om webbplatser som är svåra att nå. Detta hjälper myndigheten kontinuerligt i att övervaka överensstämmelse med kraven. På basis av en preliminär bedömning av det italienska parlamentet borde genomförandet inte medföra några särskilda utgifter.

Frankrike

I Frankrike har det sedan 2005 funnits ett lagstadgat krav på att webbtjänster ska vara tillgängliga i fråga om den offentliga sektorns organ. År 2005 trädde en ny lag om jämlikhet för personer med funktionsnedsättning i kraft. I lagen föreskrivs det att internationella rekommendationer om webbtjänsters tillgänglighet ska tillämpas på offentliga kommunikationstjänster. De senaste RGAA-anvisningarna (Référéntiel Général d'Accessibilité pour les Administrations) för de franska offentliga förvaltningsorganen följer noggrant nivå AA i WCAG 2.0-anvisningarna. I RGAA-anvisningarna förpliktas offentliga förvaltningsorgan att utarbeta tillgänglighetsutlåtanden. Dessa tillgänglighetsutlåtanden är en slags åtgärder som anknyter till egenkontroll som styr upprätthållarna av webbplatser att välja prover från sidorna och bedöma huruvida RGAA-anvisningarna iakttagits. Överensstämmelse med kraven bedöms på basis av följande fyra kategorier: motsvarar kraven, motsvarar inte kraven, tillämpas inte och har inte testats.

Lagstiftningen har preciserats i en förordning från år 2009 där den minister som svarar för funktionsnedsättningsärenden utses till behörig myndighet i fråga om säkerställandet av iakttagandet av RGAA-anvisningarna. Om anvisningarna inte iakttas, kan ministern enligt förordningen ställa en tidsfrist på sex månader för att åtgärda situationen. Om kraven inte heller efter det iakttas, antecknas det offentliga organet i fråga i ett offentligt register över kommunikationstjänster som strider mot kraven. Därtill kan medborgarna anföra klagomål till ombudsmannen för medborgarrättigheter (le défenseur des droits).

Spanien

Med stöd av den kungliga förordningen 1494/2007 har den offentliga sektorns organ i Spanien skyldighet att göra information som offentliggjorts på myndighetens webbplatser tillgängliga för ”äldre personer och personer med funktionsnedsättning”. I förordningen anges prioriteringarna i den spanska standarden UNE 139803:2004 1 och 2 som tillämpliga tillgänglighetsstandarder. Standarden motsvarar WCAG 1.0-anvisningarna, och den har senare ersatts med standarden UNE 139803:2012 som motsvarar WCAG 2.0-anvisningarna. Ekonomi- och förvaltningsministeriet (MINHAFP) har som behörig myndighet inrättat ett särskilt tillsynsorgan för tillgänglighet. Tillsynsorganet använder för tillsynen en automatisk mekanism som beaktar 20 parametrar. På detta sätt har över 300 offentliga sektorns webbplatser testats, och på basis av resultaten av dessa automatiska tester utarbetar och offentliggör tillsynsorganet rapporter inom vissa tider, med syfte att stöda förvaltningsorganen inom den offentliga sektorn.

Tillgänglighetsutlåtanden krävs inte officiellt, men på offentliga förvaltningsorgans webbplatser ska det finnas ett kontaktsystem, genom vilket slutanvändarna ska kunna meddela om svårigheter i fråga om informationens tillgänglighet. I lagen om offentliga it-tjänster, som utfärdats tidigare, föreskrivs en progressiv böteskala upp till 600 000 euro enligt överträdelsens grovhet.

Spanien offentliggjorde ett lagförslag för genomförande av tillgänglighetsdirektivet i början av februari 2018, enligt vilket den gällande lagstiftningen görs enhetlig med den europeiska standarden, mobilapplikationer och intranät fogas till tillämpningsområdet, tillgänglighetsutlåtanden definieras och tillsynsprocessen ändras så att den motsvarar direktivet.

Tjeckien

I Tjeckien finns bestämmelserna om offentliga förvaltningsorgans tillgänglighetskrav samlade i en författning om den offentliga sektorns datasystem från år 2000. Lagens allmänna tillgänglighetskrav preciserades år 2008 med ett tillgänglighetskrav i vilket ges kriterier på basis av de fyra tillgänglighetsprinciperna i WCAG-anvisningarna (möjliga att uppfatta, hanterbara, begripliga och robusta) samt separata kriterier för källkodning och tillgänglighetsutlåtanden.

Behörigheter till tillsyn och sanktioner har i 2000 års lag getts inrikesministeriet. Ministeriets tillsyn begränsas till små prover av offentliga sektorns webbplatser och bedömning av dem utifrån åtta tillgänglighetsparametrar, och tillsynsrapporterna leder inte till fortsatta åtgärder. Ett lagförslag till genomförande av tillgänglighetsdirektivet offentliggjordes och sändes på intern remiss i juni 2017. Därefter har lagförslaget ändrats flera gånger.

2.3 Bedömning av nuläget

Den gällande lagstiftningen saknar klara bestämmelser som främjar kvaliteten på och tillgången till digitala tjänster inom den offentliga sektorn. Inom regleringen i anslutning till utvecklandet av de digitala tjänsterna har det bara på ett allmänt plan tagits hänsyn till målen att beakta grupper med särskilda behov när tjänsterna utvecklas. Exempelvis inom upphandlingslagstiftningen finns det bara allmänna bestämmelser om skyldigheten att beakta kraven på tillgänglighet när beskrivningar för upphandlingen utarbetas inom den offentliga upphandlingen. Finland har ännu inte bestämmelser som täcker de krav som tillgänglighetsdirektivet ställer.

Inom Europeiska unionen och i Finland har det länge presenterats politiska mål för en utveckling av kunnandet i anslutning till informationssamhället, för kundinriktade tjänster och för tillgängliga elektroniska tjänster och webbplatser, men målen har nåtts långsamt och ojämnt. Finland har förbundit sig att uppfylla kraven i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, där det bl.a. ingår att främja tillgängligheten i datanätet. Tillgänglighetsdirektivet anger de ramar inom vilka Finland ska utfärda nationella bestämmelser om tillgängligheten för webbplatser och mobilapplikationer som tillhandahålls av organisationer inom den offentliga sektorn. Den gällande lagstiftningen uppfyller inte de krav som Europeiska unionens regelverk ställer på den offentliga sektorns digitala tjänster. Lagstiftningen stöder inte heller tillräckligt FN-konventionens mål att främja tillgängligheten i datanätet. De långsiktiga politiska målen är samstämmiga i strävan att förbättra kvaliteten, säkerheten, kundorienteringen och tillgängligheten när det gäller den offentliga sektorns digitala tjänster. Enbart informationsstyrning räcker inte för att målen ska nås.

Det finns också ett behov av reglering av de digitaliserade samhällstjänster som var och en blir tvungen att använda vid olika servicetillfällen. Bestämmelserna om ordnande av elektronisk service har varit i kraft så gott som oförändrade ända sedan början av 2000-talet. Omvärlden och den tekniska infrastrukturen har utvecklats så att det är möjligt för alla myndigheter att tillhandahålla digitala tjänster för förvaltningens kunder. För närvarande saknas det emellertid tydliga och enhetliga krav för tillhandahållandet av tjänsterna. Vid planeringen och tillhandahållandet av myndigheternas digitala tjänster måste kraven på god förvaltning beaktas, och tjänsterna måste göra det lättare att tryggt uträtta ärenden hos en myndighet. Det nuvarande regelverket stöder inte till alla delar målen gällande enhetligt ordnade digitala tjänster och möjligheterna att uträtta ärenden med hjälp av digitala tjänster. De tekniska förutsättningarna för tillhandahållandet av den offentliga förvaltningens digitala tjänster har under de senaste åren främjats avsevärt bl.a. genom att nationella stödtjänster för e-tjänster utvecklats. Myndigheterna tillhandahåller digitala tjänster i allt större utsträckning och de används redan delvis primärt, dvs. de är det mest använda sättet att sköta sina ärenden med den offentliga förvaltningen. Genom att utveckla de digitala tjänsterna kan man främja jämlikheten och genomföra

randet av principen om en god förvaltning och offentlighetsprincipen i samhället. Därtill skapar man med hjälp av digitala tjänster möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka sådant beslutsfattande som berör en själv. Digitaliseringsutvecklingen förutsätter att regleringen utvecklas så att var och en kan garanteras digitala tjänster.

Den gällande lagstiftningen saknar bestämmelser om digitala tjänster som tillhandahålls av ett visst slags privaträttsliga samfund som står den offentliga sektorn nära. I tillgänglighetsdirektivet uppmuntras medlemsstaterna att i sin nationella lagstiftning utvidga tillämpningsområdet för de skyldigheter som anges i direktivet. För att grupper med särskilda behov ska kunna garanteras möjligheter att smidigt använda digitala tjänster inom såväl den offentliga som privata sektorn krävs det en enhetlig reglering som tryggar de digitala tjänsternas tillgänglighet oavsett tjänsteleverantörens organisation. De digitala tjänsterna bildar servicekedjor där både den offentliga och privata sektorn medverkar. På dessa tjänster är det befogat att tillämpa samma krav i fråga om tjänsteinnehållets tillgänglighet. En sådan utvidgning av tillgänglighetskraven att de till vissa delar också omfattar den privata sektorn är motiverad för att smidiga serviceprocesser ska kunna säkerställas och de grundläggande fri- och rättigheterna och internationella åtaganden fullgöras. Kommissionen har antagit ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (COM(2015) 615 final), nedan förslaget till tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster). Om förslaget godkänns i Europeiska unionens institutioner kommer det i vilket fall som helst att innebära att tillgänglighetskraven utvidgas till att också gälla den privata sektorn.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Det huvudsakliga målet för propositionen är att på det nationella planet fullgöra de skyldigheter som tillgänglighetsdirektivet medför när det gäller att främja webbplatser och mobilapplikationers tillgänglighet och ordna tillsynen i anslutning till detta. Ett mål är dessutom att underlätta fullgörandet av skyldigheterna enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och att främja möjligheterna för var och en att använda olika digitala tjänster i datanätet. Genom propositionen strävar man efter att förbättra kvaliteten på de digitala tjänsterna och på det sättet öka användningen av digitala tjänster särskilt inom den offentliga sektorn. En strävan är dessutom att främja särskilt utvecklandet och tillhandahållandet av myndigheternas digitala tjänster. Propositionen innehåller bestämmelser om myndigheternas planering och tillhandahållande av digitala tjänster och om elektronisk identifiering i anslutning till användningen av tjänsterna. Syftet med det föreslagna 2 kap., som gäller myndigheter, i lagförslag 1 är att göra de digitala tjänsterna lättare att använda och att främja deras kvalitet, tillgänglighet, informationssäkerhet och enhetliga genomförande. Bestämmelserna i 2 kap. i lagförslaget är nationell reglering.

3.2 De viktigaste alternativen för genomförandet

Enligt programmet för statsminister Juha Sipiläs regering görs syneringen av författningspolitiken klarare med målet att regleringen ska bli lättare och användningen av andra styrmedel som alternativ till författningar ska öka. Målet är att avveckla onödig reglering och att den administrativa bördan ska bli lättare. Vid genomförandet av EU-författningar avhåller man sig från att skapa ytterligare nationell reglering.

Vid beredningen av lagen har det utretts om tillgänglighetsbestämmelserna kan införas i någon gällande lag som är central för detta ämnesområde: förvaltningslagen, lagen om elektronisk

kommunikation, diskrimineringslagen eller lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011, nedan *informationsförvaltningslagen*).

Förvaltningslagens organisatoriska tillämpningsområde är alltför snävt med tanke på de minimikrav för tillämpningsområdet som tillgänglighetsdirektivet ställer. Däremot hänger tillgänglighetskraven nära samman med iakttagandet inom den offentliga sektorns digitala tjänster av den serviceprincip som anges i förvaltningslagen. Kraven i tillgänglighetsdirektivet kan tas in i förvaltningslagen bara om lagens tillämpningsområde utvidgas och lagen får ett nytt kapitel där kraven för tillhandahållande av digitala tjänster behandlas. I egenskap av allmän lag om förvaltningsförfarande är förvaltningslagen emellertid inte det rätta redskapet för en reglering av de krav som ska ställas på offentliga myndigheters webbplatser och mobilapplikationer. Dessutom är det meningen att den föreslagna lagens tillämpningsområde ska vara större än direktivets organisatoriska tillämpningsområde. Därmed är det inte en fungerande lösning att ta in bestämmelserna i förvaltningslagen eftersom det område som omfattas tillgänglighetskraven organisatoriskt sett kommer att vara avsevärt mycket större än det som omfattas av förvaltningslagen.

Tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation definieras inte med utgångspunkt i organisationerna, utan med utgångspunkt i ärendena. Den lagen erbjuder i och för sig en naturlig författningsgrund för det nationella genomförandet av tillgänglighetsdirektivet, men dess tillämpningsområde och den elektroniska kommunikationen i myndigheternas verksamhet, som lagen reglerar, är alltför snäva i förhållande till tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde och det område som direktivet reglerar. För att genomföra direktivet genom att ta in dess bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation skulle det krävas en totalreform av lagen.

Informationsförvaltningslagens tillämpningsområde är snävt och omfattar närmast statliga myndigheter, delvis kommunala myndigheter och till vissa delar dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Lagens tillämpningsområde är emellertid så snävt att tillgänglighetsbestämmelserna inte ens inom de minimiramar som direktivet ger för det organisatoriska tillämpningsområdet kan tas in i den lagen. Dessutom överväger man att upphäva informationsförvaltningslagen som ett led i reformen av informationsförvaltningslagstiftningen.

Syftet med diskrimineringslagen är att främja likabehandling bl.a. i myndigheternas verksamhet. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja likabehandling. Tillgänglighet när det gäller den offentliga sektorns webbplatser är en åtgärd genom vilken myndigheterna främjar likabehandling inom myndigheternas verksamhet. Syftet med diskrimineringslagen är att främja likabehandling och förebygga diskriminering samt att se till att diskriminering som sker på olika grunder och inom olika livsområden omfattas av så lika rättsmedel och påföljder som möjligt. Diskrimineringslagen är en allmän lag som gäller främjande av likabehandling på ett allmänt plan och ingripande vid diskriminering i enskilda fall. Den innehåller inga krav på tillgänglighet, utan de finns i respektive speciallag. Diskrimineringslagens syfte som allmän författning och dess karaktär av författning som gäller ingripande vid diskriminering i enskilda fall gör det inte möjligt att ta in tillgänglighetskraven i den lagen på något annat sätt än genom en omfattande ändring av lagens struktur.

Vid beredningen av lagen har det förslag till tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster som är under beredning beaktats. I ingresserna till det nu aktuella tillgänglighetsdirektivet och till förslaget till tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster hänvisas det till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Tillgänglighetsdirektivet och ett eventuellt tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster medför ökad reglering som syftar till att förbättra förutsättningarna för personer som hör till grupper med särskilda behov att vara självständigt verksamma i samhället, och därmed till att främja likabehandling. En splitt-

rad reglering kan också utgöra ett hinder för att de personer vars rättigheter lagstiftningen uttryckligen är avsedd att trygga ska kunna få reda på sina rättigheter. Vid beredningen av lagen och vid det nationella genomförandet av Europeiska unionens rättsakter måste hänsyn tas till lagstiftningens kvalitet och särskilt med tanke på detta till att de rättigheter, men även skyldigheter, som ingår i bestämmelserna ska vara tydliga och lätta att hitta. Att den reglering som främjar likabehandling och tillgänglighet är splittrad främjar inte dessa krav som hänför sig till lagstiftningens kvalitet. Statsminister Juha Sipiläs regering har bl.a. som mål att regleringen ska bli lättare. När nya direktiv genomförs bör det därför beaktas hur lagstiftning som till denna del underlättar och realiserar likabehandling och tillgänglighet bildar en helhet som främjar en samverkande lagstiftning och där individen kan bilda sig en klar uppfattning om sina egna rättigheter. Samtidigt får de aktörer som är skyldiga att främja och genomföra åtgärder för likabehandling och tillgänglighet lätt reda på sina egna skyldigheter.

Av de orsaker som anges ovan föreslås det att tillgänglighetsdirektivet genomförs nationellt i form av en egen lag, dock så att hänsyn tas till det tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster som eventuellt träder i kraft senare, och till de nya krav på reglering som det medför. I den föreslagna lagen är det också meningen att senare i tillämpliga delar ta med bestämmelser som beror på tillgänglighetsdirektivet för produkter och tjänster, och tillsynsmyndigheten i fråga om tillgänglighetskraven ska senare också vara tillsynsmyndighet i fråga om de krav på tillgänglighet som anges i det direktivet.

Vid beredningen av den föreslagna lagen har omfattningen av dess tillämpningsområde utretts. Direktivet uppmuntrar till att utvidga tillämpningsområdet från att gälla myndigheter och offentligrättsliga inrättningar till att också gälla webbplatser och mobilapplikationer som tillhandahålls av organisationer som står den offentliga sektorn nära. I direktivet uppmuntras medlemsstaterna att utvidga tillämpningen till privata enheter som tillhandahåller anläggningar och service som är öppna för eller erbjuds allmänheten, inbegripet områdena för hälso- och sjukvård, barnomsorg, social integration och social trygghet samt tjänster för transporter, el, gas, värme, vatten och elektronisk kommunikation samt posttjänster, med särskild uppmärksamhet på de tjänster som avses i artiklarna 8—13 i direktiv 2014/25/EU (nedan *det nya försörjningsdirektivet*). Vid beredningen av lagen har man gjort den bedömningen att särskilt i fråga om organisationer vars ärendeprocesser är bundna till den offentliga förvaltningen i större servicehelheter bör webbplatserna omfattas av samma krav som i fråga om organisationer inom den offentliga sektorn. Detta är viktigt för att särskilt personer med funktionsnedsättning och andra personer som hör till grupper med särskilda behov ska kunna sköta sina ärenden så självständigt som möjligt utan att olika krav på olika organisationer i själva verket förhindrar användningen av en tjänst. De tjänster som omfattas av det nya försörjningsdirektivet hänför sig till grundläggande samhällsservice av ett visst slag som huvudsakligen sköts av privata aktörer men fortfarande delvis också av kommunala affärsverk eller samkommuner. Det har ansetts vara ändamålsenligt att dessa tjänster ska omfattas av tillgänglighetskraven så att alla kan garanteras en möjlighet att sköta ärenden som gäller denna grundläggande samhällsservice i datanätet. Likaså gäller kraven då alla organisationer som är verksamma inom sektorn i fråga, oavsett deras juridiska form, när de på basis av ägarbasen är bundna till den offentliga förvaltningen.

Inom sådana tjänster inom den offentliga sektorn där det fordras elektronisk identifiering eller, som ett led i processen, betalning kan tillgängligheten inte genomföras som en övergripande process om man inte genom lagstiftningen kan försäkra sig om att samma tillgänglighetskrav tillämpas på alla delar av serviceprocessen. Dessutom måste det beaktas att enligt 15 kap. 6 § 1 mom. i kreditinstitutslagen (610/2014) ska en inlåningsbank när den tillhandahåller ett betalningskonto med grundläggande funktioner, tillhörande betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster bemöta alla kunder på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt.

En del av försäkringstjänsterna hör i egenskap av offentliga förvaltningsuppgifter direkt till tillämpningsområdet för tillgänglighetskraven. Enligt grundlagsutskottets ställningstagande (GrUB 25/1994 rd) omfattar stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna också annan offentlig verksamhet än sådan som äger rum i statens namn och ett enskilt rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med myndighetsverksamhet är också offentlig verksamhet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Försäkringstjänster bildar helheter som innehåller både tjänster som gäller obligatoriska försäkringar som anknyter till en offentlig förvaltningsuppgift och frivilliga försäkringstjänster. Med tanke på en lyckad serviceprocess är det tydligare om samma tillgänglighetskrav tillämpas på en servicehelhet. Om samma tillgänglighetskrav inte till alla delar tillämpas på de tjänster som ingår i en servicehelhet kan det i enskilda fall bli aktuellt med en diskrimineringsbedömning. Då leder rimliga anpassningar enligt diskrimineringslagen till en situation där tillgänglighetskraven ska beaktas antingen helt eller delvis beroende på det enskilda fallets natur. Inom beredningen av lagen har det ansetts nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet för tillgänglighetskraven i syfte att säkerställa fungerande servicehelheter, främja likabehandling och fullgöra de skyldigheter som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utvidgningen av lagens tillämpningsområde i fråga om tillgängligheten är inte endast beroende av prövning i den nationella lagberedningen, utan direktivets mål och innehåll inverkar på hur saken ska bedömas med tanke på grundlagen. Enligt grundlagens 22 § i ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Identifieringstjänster som möjliggör stark autentisering är en del av de digitala tjänster som myndigheter tillhandahåller. Identifieringstjänsterna anknyter till skötseln av myndigheternas offentliga förvaltningsuppgifter och utövningen av offentlig makt. Av denna orsak ska myndigheterna säkerställa att de digitala tjänster som de tillhandahåller är tillgängliga. Eftersom myndigheterna inte vid offentlig upphandling kan inverka på enskilda identifieringstjänster eller själva utveckla sina identifieringstjänster genom att påverka deras innehåll eller genom att begränsa användarnas valfrihet genom att godkänna endast vissa identifieringsmedel, ska tillgången till myndigheternas digitala tjänster genom bestämmelser i lagen tillförsäkras också med tanke på identifieringstjänsternas innehåll. I enlighet med grundlagsutskottets ställningstagande (GrUB 25/1994 rd) är ett enskilt rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med myndighetsverksamhet offentlig verksamhet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har betonat att denna fråga måste uppmärksammas tillräckligt om förvaltningens traditionella strukturer splittras och privatiseras lagstiftningsvägen. Grundlagens 21 § innehåller bestämmelser om garantier för en god förvaltning, vilka preciseras genom de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagen. I förvaltningslagen anges serviceprincipen, som innebär att möjligheterna att utträta ärenden hos en myndighet om möjligt ska ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service. I service som är behörig ingår att den är tillgänglig.

De bestämmelser om tillhandahållande av digitala tjänster som gäller myndigheter skulle kunna ändras i lagen om elektronisk kommunikation. Den föreslagna nya lagen om tillhandahållande av digitala tjänster innehåller emellertid redan, delvis på grund av tillgänglighetsdirektivet, krav som täcker bestämmelserna i lagen om elektronisk kommunikation. Den sistnämnda lagen innehåller huvudsakligen bestämmelser om myndigheternas förfaranden. Lagens bestämmelser om ordnande av elektronisk service hänförs inte till myndigheternas förfarande i förvaltnings- eller rättsskipningsärenden. Därför kan det anses motiverat att samla bestämmelserna om ordnande och genomförande av digitala tjänster i en enda lag så att bestämmelserna utgör en helhet också i fråga om myndigheterna. I den föreslagna lagen finns särskilda bestämmelser som myndigheterna ska beakta när det ordnar digitala tjänster och således för att förverkliga möjligheter till digital kommunikation. Lagförslaget samlar bestämmelserna om ordnande av myndigheters digitala tjänster i en lag, men bestämmelserna om förfarandet vid elektronisk kommunikation förblir i detta skede utspridd i flera allmänna lagar

och speciallagar. Förslaget bildar en reglering som gäller de allmänna grunderna för att ordna elektronisk kommunikation.

3.3 De viktigaste förslagen

Som rubrik för det första lagförslaget i regeringens proposition föreslås lag om tillhandahållande av digitala tjänster. Regleringen gäller särskilt den offentliga förvaltningen, men lagens tillämpningsområde är delvis på grund av minimitillämpningsområdet för tillgänglighetsdirektivet och delvis på grund av nationell tilläggsreglering mer omfattande än vad man i Finland har uppfattat såsom offentlig förvaltning. Av denna orsak kan lagens rubrik inte begränsas till att gälla endast den offentliga förvaltningen. Därtill har man i lagens rubrik förberett sig på att lagen i framtiden kan omfatta åtminstone en del av regleringen i det tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster som är under beredning. Lagförslaget innehåller också bestämmelser om tillhandahållande av digitala tjänster som gäller myndigheter. Således gäller lagförslaget en mer omfattande helhet än enbart digitala tjänsters tillgänglighet. Av denna orsak kan lagens rubrik inte bindas endast till tillgänglighet. Lagförslaget innehåller bestämmelser om digitala tjänsters innehållsmässiga och delvis funktionella grundläggande krav. Bestämmelser om digitala tjänsters innehåll finns dessutom i flera andra författningar, såsom bestämmelser om behandling av personuppgifter i Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679, om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation samt om bl.a. förverkligande av språkliga rättigheter och grunderna för god förvaltning i allmänna förvaltningslagar.

Genom den föreslagna lagen sätts de bestämmelser som följer av skyldigheterna enligt tillgänglighetsdirektivet i kraft nationellt. I lagen föreslås bestämmelser om tillgänglighetskraven för digitala tjänster som tillhandahålls av den offentliga sektorn och av organisationer med anknytning till den, om skyldigheten att visa att tillgänglighetskraven iakttas, om tillgänglighetsutlåtanden, om en kommentarsfunktion och om tillsyn och rättsskydd i anslutning till tillgängligheten. Lagens innehåll bestäms utifrån tillgänglighetsdirektivets bestämmelser om kraven på offentliga myndigheter och om tjänsteanvändarnas rättigheter. I lagen föreslås också bestämmelser om tillhandahållande av myndigheters digitala tjänster och de anknyter till det nationella regleringsbehovet. Den föreslagna lagens organisatoriska tillämpningsområde är mer omfattande än de allmänna förvaltningslagarna och kan i flera hänseenden i fråga om tillämpningsområdet jämföras med upphandlingslagstiftningen. Tillgänglighetskraven och bestämmelserna om dem gäller alla myndigheter och annan offentlig förvaltning. Bestämmelserna om myndigheternas digitala tjänster gäller också den offentliga förvaltningen. Den föreslagna lagen kompletterar delvis den allmänna förvaltningsrättsliga regleringen och preciserar de krav som gäller ordnande och genomförande av tjänster i myndighetsverksamhet i en digital omgivning. Regleringen anknyter bl.a. till definitionen av de allmänna grunderna för e-förvaltningen.

I 1 kap. föreslås en bestämmelse om lagens syfte. Syftet med lagen är att genomföra tillgänglighetsdirektivet och att främja vars och ens möjligheter till användning av digitala tjänster på lika villkor samt att förbättra innehållets tillgänglighet och tjänsternas kvalitet. Det föreslagna 1 kap. innehåller också definitioner av centrala begrepp som används i lagen och bestämmelser om tillämpningsområde. Definitionerna och bestämmelserna om tillämpningsområde grundar sig huvudsakligen på tillgänglighetsdirektivet. Det föreslås en sådan organisatorisk utvidgning av tillämpningsområdet att tillgänglighetsbestämmelserna också ska gälla de aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller har en nära relation till den offentliga förvaltningen. Genom att utvidga tillämpningsområdet ser man till att den offentliga förvaltningen genom att anlita nödvändiga digitala tjänster inom den privata sektorn klarar av att producera digitala servicehelheter som uppfyller tillgänglighetskraven. I skäl 34 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet uppmantras medlemsstaterna att utvidga det organisatoriska tillämp-

ningsområdet för de krav som anges i direktivet. Vid bedömningen av det organisatoriska tillämpningsområdet har man vid beredningen av lagen också beaktat de krav på tillgänglighet i fråga om myndigheters digitala tjänster som följer av grundlagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I 1 kap. finns det också bestämmelser om begränsningar av tillämpningsområdet. De grundar sig på begränsningarna i artikel 1.3—1.5 i direktivet.

I 2 kap. föreslås det bestämmelser om digitala tjänster som myndigheterna tillhandahåller. Syftet med bestämmelserna är att främja användningen av och tillgången till digitala tjänster. Bestämmelserna i kapitlet gäller de myndigheter som avses i lagen samt organisationer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, till den del de sköter sådana uppgifter. Bestämmelserna gäller digitala tjänster som tillhandahålls förvaltningens kunder, men förvaltningens interna digitala tjänster lämnas utanför regleringen. I kapitlet föreslås bestämmelser om kraven i anslutning till planering och tillhandahållande av digitala tjänster samt i anslutning till elektronisk identifiering till den del den sker inom digitala tjänster som tillhandahålls förvaltningens kunder.

Det föreslagna 3 kap. innehåller bestämmelser om tillgänglighetskrav som grundar sig på harmoniserade standarder eller delar av dem till vilka hänvisningar har offentliggjorts av kommissionen i Europeiska unionens officiella tidning. I bestämmelsen om tillgänglighetskrav anges de allmänna tillgänglighetskraven. De allmänna tillgänglighetskraven grundar sig på en allmän bestämmelse i artikel 4 i tillgänglighetsdirektivet. I anslutning till tillgänglighetskraven finns det också en hänvisning till lagstiftningen om offentlig upphandling. Tjänsteleverantörerna ska i förväg ange skälen, om de till någon del inte kan iaktta tillgänglighetskraven i en digital tjänst. Då ska det göras en bedömning av en oproportionell börda. I 3 kap. anges kriterierna för bedömningen av en oproportionell börda. Bestämmelsen motsvarar kriterierna för en oproportionell börda i artikel 5 i tillgänglighetsdirektivet. I 3 kap. föreslås också en bestämmelse om tillgänglighetsutlåtanden, som det föreskrivs om i artikel 7.1 i direktivet. Närmare bestämmelser om innehållet i tillgänglighetsutlåtandena antas genom kommissionens genomförandeakter, om vilka det finns en delegeringsbestämmelse i artikel 7.2. Kapitlet innehåller vidare en bestämmelse som gäller respons om digitala tjänsters tillgänglighet. Den motsvarar det krav på inrättande av en kommentarsfunktion som finns i skäl 46 i ingressen till direktivet. Kommentarsfunktionen ska ge var och en möjlighet att underrätta den berörda offentliga myndigheten om det finns brister i överensstämmelsen med tillgänglighetskraven på en webbplats eller i en mobilapplikation. Genom respons om tillgängligheten har alla en möjlighet att vara i kontakt med tjänsteleverantören för att ta reda på varför en digital tjänst inte uppfyller tillgänglighetskraven. I 3 kap. föreslås det också bestämmelser om möjligheten att anföra tillgänglighetsklagan och göra en begäran om utredning av tillgängligheten hos tillsynsmyndigheten. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa tjänsteanvändarnas rättsskydd och möjliggöra en effektiv tillsyn som sker via användarna, vilket förutsätts i artikel 9 i tillgänglighetsdirektivet.

I 4 kap. föreslås bestämmelser om tillsyn och rättsskydd. Genom det föreslagna kapitlet genomförs innehållet i artiklarna 8 och 9 i tillgänglighetsdirektivet till den del det lyder under medlemsstaternas behörighet. Tillsynsmyndighet är Regionsförvaltningsverket i Södra Finland, vars uppgifter vid ingången av 2020 kommer att överföras till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, som håller på att inrättas. Tillsynsmyndighetens uppgifter blir en del av verksamheten och uppgifterna vid den nya myndigheten och placeras vid den myndighetens rätts-säkerhetsenhet. I kapitlet föreskrivs det om tillsynsmyndighetens uppgifter, rätt att få information och utföra kontroller samt möjlighet att låta privata tjänsteproducenter utföra kontroller. Det föreslås även innehålla bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att förena ett åläggande i fråga om iakttagandet av tillgänglighetskraven eller att lämna information med vite samt bestämmelser om ändringssökande.

Det föreslagna 5 kap. innehåller en ikraftträdandebestämmelse. Lagen avses träda i kraft den 1 september 2018. I kapitlet finns också övergångsbestämmelser som i huvudsak grundar sig på övergångstiderna i tillgänglighetsdirektivet.

4 Propositionens konsekvenser

Propositionens konsekvenser för olika myndigheters verksamhet varierar kraftigt. En del av myndigheterna har redan förberett sig på de krav i fråga om tillhandahållande och ordnande av digitala tjänster som följer av propositionen. En del myndigheter har dock förberett sig mycket dåligt på kraven om tillhandahållande av digitala tjänster och mycket dåligt eller inte alls på kraven på genomförande, tillsyn och bedömning av tillgängligheten. För dessa myndigheter är propositionens konsekvenser betydande. När det gäller tillgänglighetskraven har de flesta andra som hör till lagens tillämpningsområde utom myndighetsorganisationer förberett sig väl på de krav som gäller genomförandet av tillgängligheten och bedömningen av tillgängligheten. En del av de privaträttsliga organisationer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som hör till tillämpningsområdet för tillgänglighetskraven har dock inte förberett sig på tillämpning av tillgänglighetskraven.

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionens ekonomiska konsekvenser riktas till de organisationer som ordnar digitala tjänster och som hör till lagens tillämpningsområde samt till den myndighet som svarar för de tillsynsuppgifter som föreslås i propositionen. Inga nya anslag planeras för genomförandet av kraven i regeringens proposition, utan kostnaderna täcks med befintliga anslag.

Propositionens ekonomiska konsekvenser fördelas huvudsakligen på investeringsutgifter av engångsnatur samt på fortlöpande kostnader som fördelas på väldigt olika sätt i de olika organisationerna beroende på de digitala tjänsternas livscykel. Propositionens totala konsekvenser för de organisationer som hör till tillämpningsområdet beräknas på basis av utredningar och remissvar uppgå till totalt ca 100—165 miljoner euro i övergångsskedet. Den stora variationen beror på det att de slutliga versionerna av tillgänglighetsdirektivets genomförandebestämmelser saknas (tillsyn, rapportering, uppdaterade krav), på den årliga variationen i antalet digitala tjänster och deras snabba utvecklingscykel, på mycket olika slags avtal om anskaffning av digitala tjänster, den varierande tillgänglighetsnivån samt på den årliga variationen i antalet organisationer som hör till tillämpningsområdet och som sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller stöduppgifter till dessa. De viktigaste ekonomiska konsekvenserna av förslaget orsakas av de i 3 kap. ställda kraven: ändringsarbeten i anslutning till tillgängligheten som de digitala tjänster som ingår i tillämpningsområdet kräver, till testning och underhåll av tjänsterna, till allmän utbildning och kommunikation i fråga om tillgängligheten och till kostnaderna för tillsynsmyndighetens verksamhet.

Till bedömningen av de totala kostnaderna anknyter betydande osäkerhetsfaktorer. I praktiken fördelas konsekvenserna över flera år. En del av organisationerna har förberett sig för och har redan genomfört tillgänglighetskrav t.ex. genom att utföra tillgänglighetsbedömningar och vidtagit åtgärder i fråga om tillgängligheten i sina digitala tjänster och vid genomförandet av offentliga upphandlingar beaktat tillgänglighetskraven på det sätt som det föreskrivs i 71 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016). En del av de organisationer som hör till tillämpningsområdet har inte förberett sig på genomförandet av tillgängligheten och har inte t.ex. i sina upphandlingar beaktat tillgänglighetskraven. För dessa organisationer kan genomförandet av tillgängligheten medföra betydande ekonomiska konsekvenser i förhållande till organisationens storlek.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av propositionen är det skäl att också beakta att de tillgänglighetskrav som ingår i propositionen inte är till alla delar nya, utan motsvarande krav finns också i 71 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) i fråga om de upphandlande enheter som hör till lagens tillämpningsområde, när föremålet för upphandlingen är avsedd för fysiska personers bruk. Eftersom de föreslagna kraven delvis ersätter de gällande kraven om tillgång till tjänster och tjänsters tillgänglighet, blir deras ekonomiska konsekvenser i fortsättningen inte betydande när det gäller utvecklande och upprätthållande av tjänsterna. Principerna om webbplatsers tillgänglighet är inte nya utan de skapades i huvudsak i slutet av 1990-talet. I fråga om webbplatser som upprättats på ett ändamålsenligt sätt ska i myndighetsverksamhet webbplatsernas tillgänglighetskrav ha genomförts som en del av förverkligandet av den i grundlagen tryggade jämlikheten och ordnandet av en god förvaltning. Internationella webbplatsernas tillgänglighetskrav har varit allmänt kända hos företag som planerar webbplatser, men också hos myndigheter. Dessa krav har varit en del av de nationella rekommendationerna redan länge, såsom i JHS-rekommendationerna och i den offentliga förvaltningens kvalitetskriterier för webbtjänster (finansministeriets publikation 8/2004). Kostnadsverkningarna av de lagstadgade tillgänglighetskraven beror alltså delvis på att de inte har beaktats tidigare vid planeringen av webbplatser fastän användningen av dem har eftersträvat med hjälp av informationsstyrning.

De ekonomiska konsekvenserna av arbetet med att ändra myndigheternas digitala tjänster så att tillgängligheten förverkligas bedömdes genom att antalet digitala tjänster som omfattas av förslaget kartlades med hjälp av en enkät som sändes endast till myndigheterna. I fråga om de andra organisationer som hör till tillämpningsområdet gjordes ingen enkät. Utöver myndigheternas digitala tjänsters antal bedömdes deras interaktivitetsgrad. Vid bedömningen av kostnaderna har man beaktat kommuner (313), samkommuner (127) och ämbetsverk (163), vilka bedöms ha ca 3 000—5 000 digitala tjänster. För sju webbplatser (kela.fi, vero.fi, vm.fi, trafi.fi, hel.fi, turku.fi och ouka.fi) gjorde dessutom en utomstående tillgänglighetsexpert separata tillgänglighetsbedömningar. Dessutom gjordes det expertintervjuer för att precisera den information som enkäten gav. I intervjuerna var 25 olika organisationer företrädade. På basis av informationen bedömdes också de utgifter som orsakas andra organisationer än myndigheter som hör till tillämpningsområdet.

I tillgänglighetsbedömningen gick man för varje webbtjänst igenom ett i förväg angivet användningsfall: navigering från ingångssidan till den information som krävdes i användningsfallet, webbplatsökning och eventuellt andra navigeringssätt. Dessutom bedömdes användningen av responsblanketten. På det sättet fick man en bild av webbplatsernas förmåga att uppfylla kravet på en möjlighet att ge respons på tillgängligheten. Resultatet av bedömningarna användes som grund vid beräkningen av kostnaderna för ändringarna av webbplatserna och vid bedömningen av de totala kostnaderna. Tillgänglighetsbedömningarna gjordes mot tillgänglighetskraven enligt version 2.0 nivå AA av W3C:s WCAG-riktlinjer. Bedömningarna gjordes på dator, med flera olika slags webbläsare och skärmläsare. De aktörer som omfattas av förslaget har än så länge relativt få mobilapplikationer. De ekonomiska konsekvenserna för dem bedömdes som små, men de kommer sannolikt att öka i framtiden.

Vid bedömningen av kostnaderna för de ändringar av de nuvarande digitala tjänsterna som förslaget kräver har man använt sig av beräkningar av de genomsnittliga kostnaderna. Dessa kostnadsberäkningar grundar sig på gjorda tillgänglighetsutlåtanden och på bedömningar som experter på området har gjort utifrån sina erfarenheter och prissättningen i branschen (tabell 1: Uppskattning av de genomsnittliga kostnaderna för ändringsarbeten). Kostnaderna för ändringsarbeten påverkas i hög grad av webbplatsernas grad av interaktivitet, som i bedömningen har mätts enligt en fyrgradig skala:

1= Textbetonad, nästan ingen interaktivitet alls (t.ex. enbart webbplatsökning)

RP 60/2018 rd

2= Interaktiv i någon mån, enkla blanketter (t.ex. responsblankett eller publikationssökning)

3= Interaktiv, flera blanketter (t.ex. blanketter för e-tjänster eller räknare)

4= Mycket interaktiv, nätapplikationer (t.ex. tidsbeställning, kartor, separat serviceportal)

Webbplatsens omfattning	Textbetonad webbplats	Webbplats med interaktivitet i någon mån	Interaktiv webbplats	Mycket interaktiv webbplats
Uppskattad genomsnittlig ändringskostnad per separata tjänster/€	1 500	2 000	3 000	4 000
Snäv (omfattar tre separata tjänster)/€	4 500	6 000	9000	12 000
Medelstor (omfattar tio separata tjänster)/€		20 000	30 000	40 000
Omfattande (omfattar 25 separata tjänster)/€		60 000	75 000	100 000

Tabell 1. Uppskattning av de genomsnittliga kostnaderna för ändringsarbeten.

Kostnaderna för ändringsarbeten beräknas bli störst för de tjänsteleverantörer som har omfattande digitala tjänster med mycket interaktivitet. Dessa tjänsteproducenter har allmänt taget också de bästa ekonomiska möjligheterna att stå för kostnaderna för ändringsarbetena, och de kan också dra den största nyttan av ökade användarvolymerna när det gäller de digitala tjänsterna.

För att lagen ska kunna genomföras effektivt krävs det under de närmaste åren stora satsningar på tjänsteleverantörernas tillgänglighetskompetens, vilket får ekonomiska konsekvenser. De i 8—11 § i lagförslaget beskrivna uppgifterna i anslutning till bedömning och tillsyn av tillgängligheten gäller alla myndigheter och de medför också kostnader för alla. Det tillgänglighetsutlåtande som föreslås i 9 § förutsätter att tjänsteproducenten i förväg gör en självbedömning av hur de digitala tjänsterna motsvarar tillgänglighetskraven enligt den föreslagna 7 § eller som följer av den. Detta medför en del tilläggsarbete för myndigheterna särskilt under övergångsperioden och en del ekonomiska konsekvenser till följd av eventuella tillgänglighetsbedömningar. Dessa bedömningar kan utnyttjas också som motiveringar för den i 8 § i lagförslaget föreskrivna oproportionella bördan. Eftersom en noggrannare modell för tillgänglighetsutlåtandet och det hur noggrant datainnehållet i det ska vara saknas, är det svårt att bedöma konsekvenserna. Därtill kommer det regelbundna upprätthållandet av tillgänglighetsutlåtandet att medföra bestående merarbete, men samtidigt kommer det sannolikt att minska på antalet enkäter om hur tillgängligheten förverkligats.

Alla myndigheter orsakas ekonomiska konsekvenser av behandlingen av tillgänglighetsklagan och begäran om utredning av tillgängligheten, och av förverkligandet av de administrativa processer som dessa kräver samt av åtgärder i samband med övervakningen av tillgängligheten. För en enskild myndighet är verkningarna i regel små. Tillgänglighetsbedömningar och annan rapportering som eventuellt krävs som en del av tillsynen av tillgängligheten kan öka myndigheternas bestående utgifter med sammanlagt ca 1—2 miljoner euro på årsnivå och därtill också arbetsmängderna i viss mån. Genomförandeplanerna för övervakningsmekanismen för tillgängligheten är inte färdiga när denna regeringsproposition utarbetas, och således är uppgifterna om de utgifter som orsakas enskilda myndigheter för övervakningen något inexacta.

I den enkät som gjordes i samband med konsekvensbedömningen utreddes också myndigheternas bedömning av det stöd som de kommer att behöva. Största delen av dem som svarande ansåg att de kommer att behöva utomstående hjälp för genomförande och bedömning av ändringarna och för utbildning. En del av stödbehovet strävar man efter att möta genom intern utbildning inom myndigheterna, men extern konsultation kommer också att behövas i stor utsträckning, i synnerhet när det gäller den tekniska delen av tillgänglighetskompetensen. Dessutom behöver det i någon mån upphandlas applikationer t.ex. för effektiv produktion av tillgängliga inspelningar av tidsberoende media. Det medför rätt få extra kostnader att beakta tillgängligheten när nya tjänster planeras, om tillgängligheten tas som utgångspunkt redan vid planeringen. Ändringar som görs senare medför ofta höga kostnader, särskilt om webbplatsens struktur och navigering måste byggas upp på nytt.

Tillgänglighet gör det möjligt för allt fler att använda digitala tjänster självständigt. Förslagets konsekvenser för tjänsteproducenternas verksamhet kompenseras av att en utökad användning av digitala tjänster möjliggör besparingar i euro och årsverken för alla organisationer som omfattas av förslaget. Alla tjänsteproducenter kommer varje år att göra besparingar tack vare användningen av digitala tjänster, och det uppskattas att de blir större i takt med att användningen av digitala tjänster blir vanligare. Högklassiga digitala tjänster minskar behovet att sköta sina ärenden med myndigheter per telefon eller i ett verksamhetsställe. Detta möjliggör för sin del en omfördelning av resurserna.

De beräknade ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan jämföras med en liknande beräkning som i Sverige har gjorts av de ekonomiska konsekvenserna av genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. I Sverige uppskattades direktivets ekonomiska konsekvenser för de berörda organisationerna till ca 15—18 miljoner euro per år under åren 2018—2020.

De i 4 § definierade skyldigheterna i fråga om planering och tillhandahållande av digitala tjänster har ringa ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. På allmän nivå medför paragrafen inga nya skyldigheter för myndigheterna, utan den preciserar existerande reglering. För att kunna påvisa att de i 4 § 1 mom. föreslagna skyldigheterna att planera och underhålla digitala tjänster så att datasäkerheten garanteras och att tjänsterna är lätta att hitta och använda iakttagits förutsätts det att det finns i paragrafen avsedd dokumentation. Detta är dock ingen ny uppgift och hör redan via gällande reglering till myndigheternas uppgifter. Myndigheternas ansvar att se till att deras digitala tjänster är kompatibla med programutbud och kommunikationsförbindelser som används allmänt är ett delvis nytt krav och det ökar i viss mån skyldigheten att testa digitala tjänster och att dokumentera testningen, så att kravenligheten vid behov kan påvisas. Kraven bedöms dock minska utgifterna för upprätthållandet av digitala tjänster på grund av bättre testning och dokumentation.

Den i 4 § 2 mom. angivna skyldigheten för myndigheten att säkerställa tillgången till digitala tjänster t.ex. under serviceavbrott är ny. Skyldigheten medför inga betydande ekonomiska konsekvenser och kravet kan minska antalet begäran om stödtjänster på grund av serviceav-

brott. Det i 4 § 3 mom. angivna kravet att myndigheterna ska se till att deras digitala tjänster är tillräckligt kompatibla med de stödtjänster som andra myndigheter ordnar ökar något myndigheternas skyldigheter att säkerställa och dokumentera sina digitala tjänsters kompatibilitet, men konsekvenserna är ringa. De i 4 § angivna kraven är i regel inte nya utan de finns redan i den gällande lagstiftningen i lagen om elektronisk kommunikation, lagen om offentlig upphandling och koncession och i förvaltningslagen.

Genomförandet av kraven enligt de ovannämnda bestämmelserna kan också delvis ses som investeringar för genomförande av bättre digitala tjänster med vilka det är möjligt att öka nyttan av användningen av digitala tjänster, och som kompetensinvesteringar för framtida upphandlingar och tjänsteplaner. Det kan bedömas att en del av utgifterna för ändringsarbeten i fråga om existerande digitala tjänster inte realiserar på grund av att de medför en oproportionell börda t.ex. med tanke på tjänstens livscykel. Det finns dock ingen detaljerad information om sådana fall.

Myndigheternas skyldigheter enligt 2 kap. i lagförslag 1 kan delvis genomföras med förvaltningsgemensamma stödtjänster för elektronisk kommunikation. Finansieringen av dem har ordnats centraliserat och inga nya krav riktas till produktionen av dem, och således har den föreslagna regleringen ingen annan verkan än att stödtjänster används i större omfattning än tidigare. I stödtjänster och myndigheternas gemensamma tjänster som möjliggör elektronisk kommunikation har det i olika utvecklingsskeden investerats mer än 100 miljoner euro, och syftet med den föreslagna regleringen är att säkerställa att dessa investeringar utnyttjas så effektivt som möjligt.

Konsekvenser för statsfinanserna

Förslagets konsekvenser för statsfinanserna blir uppskattningsvis 25—45 miljoner euro. I praktiken fördelas konsekvenserna på flera år och de riktas huvudsakligen till de kostnader som genomförandet av digitala tjänsters tillgänglighet och bedömningen av den medför. Ändringskostnaderna kan täckas inom ramen för de nuvarande anslagen och planerna för utveckling av digitala tjänster. I fråga om vissa tjänster kan det vara skäl att bedöma om en oproportionell börda föreligger t.ex. på basis av tjänstens livscykel, varmed det är motiverat att tillgodose tillgänglighetskraven i samband med det att tjänsten utarbetas på nytt eller i samband med upphandling. Propositionen medför kostnader också av utbildning av personalen i produktion av tillgängligt innehåll. Med tillgängligt innehåll avses också det att innehållet är begripligt. Det kravet följer redan t.ex. av förvaltningslagen. Produktion av ett tekniskt tillgängligt innehåll kräver ingen betydande tilläggskompetens utöver användarkompetens i existerande allmänna kontorsprogram.

En del av statens ämbetsverk har redan berett sig för och genomfört tillgänglighetskrav t.ex. genom att göra tillgänglighetsbedömningar och korrigeringar i fråga om sina digitala tjänster, samt vid offentliga upphandlingar genom att beakta tillgänglighetskraven enligt 71 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession. En del av ämbetsverken har inte förberett sig på genomförandet av tillgängligheten och har inte t.ex. i upphandlingar beaktat tillgänglighetskraven. För dessa myndigheter kan genomförandet av tillgänglighetskraven medföra betydande ekonomiska konsekvenser i förhållande till myndighetens storlek.

De utgifter för tillsynsmyndigheten som följer av propositionen beräknas uppgå till sammanlagt 200 000 euro år 2018 och från och med år 2019 årligen till ca 500 000 euro. Kostnaderna för år 2018 ersätts från finansministeriets moment 28.90.20. Tillsynsmyndighetens kostnader hänför sig till omkostnadsmomentet för Regionsförvaltningsverket i Södra Finland. Tillsynsmyndighetens anslagsnivå bedöms när genomförandeakten för tillsynsdirektivets tillsynsmetoder är färdig. Därtill bedöms den anslagsnivå på olika moment som tillsynsmyndighetens

RP 60/2018 rd

verksamhet förutsätter i samband med planen för de offentliga finanserna och avgörs i samband med beredningen av budgeten och tilläggsbudgeten. I samband med budgetpropositionen för 2019 och planen för de offentliga finanserna för 2020—2023 bedöms och beslutas det huruvida anslagen bör ökas på grund av denna tilläggsutgift.

De kommunikations- och utbildningskostnader som förslaget medför ska också ersättas med statliga medel. Kostnaderna drabbar huvudsakligen finansministeriets förvaltningsområde och fördelas på Regionsförvaltningsverket i Södra Finland och Befolkningsregistercentralen. Det är meningen att de kostnader som uppstår vid Regionsförvaltningsverket i Södra Finland ska täckas med anslaget för tillsynsuppgifter för 2018, som redan är tillgängligt. Befolkningsregistercentralens kostnader för stöd till genomförandet beräknas uppgå till ca 200 000 euro år 2018, och kostnaderna ska täckas genom att för Befolkningsregistercentralen bevilja dispositions- och registreringsrätt till finansministeriets moment 28.90.20.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för de offentliga finanserna när det gäller tillsyn av, rådgivning om och stöd för tillgängligheten uppgår totalt till uppskattningsvis 0,5—1,5 miljoner euro per år. Summan omfattar tillsynsmyndighetens årliga kostnader på 0,5 miljoner euro som ska täckas på det sätt som nämns ovan, samt kostnader på sammanlagt ca 1 miljon euro för utförande av tillsyn i statens och kommunernas organisationer, som ska täckas med befintliga anslag. Intervallet beror på att rapporteringsuppgifterna enligt tillsyndirektivet fördelas på olika år. Anslagsnivån kommer att bedömas vid beredningen av budgetarna för 2019 och 2020, när kommissionen har antagit rättsakter om åtgärder i fråga om övervakning och rapportering. Förverkligandet av de kostnader som nämns ovan påverkas av hur omfattande tillsyn det krävs för rapporterna och hur omfattande tillgänglighetsanalyser det ska göras om digitala tjänster. Kostnadsnivån uppskattas sjunka något efter lagens övergångsperiod när uppgifterna i anslutning till kommunikation och stöd minskar.

Förslaget möjliggör en mer omfattande användning av de statliga ämbetsverkens digitala tjänster och minskar samtidigt behovet av att i stor omfattning tillhandahålla tjänster i annan form. De besparingar som de digitala tjänsterna medför bedöms till stor del täcka kostnaderna för att genomföra tillgängligheten, om ändringarna görs som ett led i det normala utvecklandet och underhållet av de digitala tjänsterna. Förslagets ekonomiska konsekvenser kan minskas avsevärt om man använder den offentliga förvaltningens gemensamma e-tjänster och gemensamt utvecklar och upphandlar de digitala tjänsterna. I varje ämbetsverk och inrättning hos staten används årligen en del av omkostnadsanslagen till upprätthållande av webbplatser. När det beaktas att tillgänglighetskraven inte är nya utan det genom informationsstyrning redan tidigare har rekommenderats att de ska användas, har åtminstone en del av tillgänglighetskraven beaktats i ändamålsenligt ordnade webbplatser. Därtill bör det beaktas att varje ämbetsverk och inrättning hos staten ska bereda sig på att upprätthålla och uppdatera sina webbplatser. Inga nya anslag planeras för genomförande av kraven enligt regeringens proposition, utan kostnaderna täcks med ämbetsverkens och inrättningarnas existerande omkostnadsanslag. Ändringarna utgör normal utveckling av informationsförvaltningen och kommunikationen.

Konsekvenser för kommunernas ekonomi

Förslagets konsekvenser för kommunernas och kommunförbundens ekonomi blir uppskattningsvis 45—65 miljoner euro. Kostnadsnivån för genomförandet av tillgänglighetskraven varierar från år till år och kostnaderna fördelas på flera år. De största konsekvenserna för kommunernas ekonomi uppkommer när webbplatser och mobilapplikationer ska fås att överensstämma med tillgänglighetskraven och från uppgifter i anslutning till övervakning av tillgängligheten. Dessutom uppstår det kostnader för att utbilda de anställda i produktion av tillgängligt innehåll. Största delen av kostnaderna beräknas infalla ungefär under de fem första åren

efter lagens ikraftträdande. Under den tiden kommer merparten av kommunernas digitala tjänster sannolikt att revideras i enlighet med tjänsternas planerade livscykel.

Förslaget medför permanenta kostnader för kommunerna för uppgifter i anslutning till övervakningen av tillgängligheten. Fördelning av kostnaderna och en noggrannare bedömning av beloppen kan göras först efter det att tillgänglighetsdirektivets genomförandeakt i fråga om övervakning och rapportering har fått. Vid tidpunkten för avfattandet av regeringspropositionen beräknas det enligt de tillgängliga preliminära utkasten till övervakningsmekanismen att förslaget medför årliga utgifter för kommunerna som uppgår till ca 500 000 euro, om Finlands tillsynssampel är 250 digitala tjänster, varav 125 kommunernas tjänster. Utgifterna består närmast av tillgänglighetsanalyser i fråga om tjänster som valts som föremål för tillsyn och kostnaderna för en tillgänglighetsanalys uppskattas uppgå till 4 000 euro. Därtill uppkommer permanenta utgifter av uppgörandet av tillgänglighetsanalyser och av upprätthållandet av dem.

På bedömningen av kommunernas utgifter till följd av förslaget inverkar den planerade landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen. Om reformen genomförs blir nästan alla kommuner tvungna att ändra sina webbplatser och mobila tjänster åtminstone i fråga om den information som gäller de uppgifter som övergår från kommunerna till landskapen. Ett motsvarande ändringsarbete ska också göras landskapen i fråga om de uppgifter som övergår från kommunerna till landskapen. Om de krav som föreslås i propositionen genomförs i samband med de obligatoriska ändringarna i webbtjänster och datasystem som görs i samband med landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen, minskar de uppskattade ändringsutgifterna per tjänst som orsakas av förslaget. Enligt utredningar och erhållna yttranden finns det betydande kommunvisa skillnader i tillgänglighetsnivån hos kommunernas webbplatser. Dessutom är kommunernas digitala tjänster fler till antalet än de övriga tjänsteproducenternas på grund av kommunernas uppgiftsområde. Förslaget kan få konsekvenser också för kommunernas övriga informationstekniska anskaffningar som används för att producera innehåll till de digitala tjänsterna.

Förslaget möjliggör också en mer omfattande användning av kommunernas digitala tjänster i de användargrupper som inte tidigare har kunnat använda tjänsterna. Detta bedöms till viss del täcka kostnaderna för att genomföra tillgängligheten, om ändringarna görs som ett led i det normala utvecklandet och underhållet av de digitala tjänsterna. Förslagets ekonomiska konsekvenser kan minskas avsevärt om man använder den offentliga förvaltningens gemensamma e-tjänster och gemensamt utvecklar och upphandlar de digitala tjänsterna. Kommunernas kostnader täcks inte med nya anslag eller höjningar av statsandelar, utan i statsandelarna har beaktats utvecklingskostnader i anslutning till sedvanlig skötsel av lagstadgade uppgifter, till vilka också kraven i lagförslaget bör anses höra.

4.2 Övriga konsekvenser för den offentliga förvaltningen

Konsekvenser för verksamheten vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Förslaget har konsekvenser för verksamheten vid Regionsförvaltningsverket i Södra Finland när verket är tillsynsmyndighet och rapporterende myndighet i fråga om tillgänglighetskraven. Uppgiften är ny. Det närmare innehållet i tillsyns- och rapporteringsuppgifterna klarnar när Europeiska kommissionen antar genomförandeakter med stöd av tillgänglighetsdirektivet.

Konsekvenser för Befolkningsregistercentralens verksamhet

RP 60/2018 rd

Förslaget har ringa konsekvenser för Befolkningsregistercentralens verksamhet. Förändringarna gäller de stödtjänster för e-tjänster som centralen producerar och de uppgifter som stöder genomförandet av tillgängligheten under övergångsperioden för ikraftträdandet av lagen.

Konsekvenser för övriga myndigheters verksamhet

Förslaget har vissa konsekvenser för myndigheternas verksamhet generellt. Utbudet och användningen av digitala tjänster ökar kraftigt, och ett syfte med förslaget är att tillgänglighetsåtgärderna ska bli en del av normal myndighetsverksamhet och beaktas alltid när tjänster planeras och genomförs. På det sättet kan man avsevärt främja serviceprincipen enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Förslaget påverkar också det material som myndigheterna producerar och som offentliggörs via digitala tjänster. Tillgänglighetskraven enligt den föreslagna 7 § gäller också material som offentliggörs i kontorsformat och material i tidsberoende media. De kan ha konsekvenser t.ex. för kontorstillämpningar som en organisation använder eller för publiceringen av mediematerial i digitala tjänster. Kravet på begriplighet förutsätter att tjänsteproducenterna har breda kunskaper i gott allmänspråk och att de behärskar användningen av olika sätt att presentera information som stöder olika slags textinnehåll. Därtill är det i vissa fall motiverat att använda t.ex. material på klarspråk, vilket kräver att det hos myndigheterna också finns kunskaper i klarspråk. Produktion av innehåll på klarspråk med bilder kan medföra en del tilläggskostnader särskilt för sådana organisationer som producerar digitala tjänster som anknyter till grundrättigheterna. Dessa kostnader kan dock minskas t.ex. med anvisningar och praktiskt stöd samt med omfattande samarbete och gemensamma anskaffningar.

Tillgänglighetsutlåtanden enligt förslagens 9 § och respons om tillgängligheten enligt 10 § innebär nya skyldigheter i fråga om myndigheternas produktion av digitala tjänster. Kostnaderna för genomförandet av detta beräknas vara ringa, men behandlingen av respons om tillgängligheten kan i viss mån medföra nya förvaltningsuppgifter. Mängden respons om tillgängligheten bedöms vara som störst ungefär de fem första åren efter lagens ikraftträdande och därefter jämna ut sig. Behandlingen av responsen kan medföra extra och oförutsett arbete för vissa tjänsteproducenter.

Ändringssökande i tillgänglighetsärenden kan i viss mån öka förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd åtminstone i initialskedet.

Frågor som anknyter till genomförande av tillgängligheten och tillhandahållande av digitala tjänster kan också öka jämställdhetsombudsmannens och andra laglighetsövervakares arbete i form av ett ökat antal klagomål.

De ändringar av de digitala tjänsterna som förslaget förutsätter kan i en del fall göras i samband med andra omställningar, t.ex. sammanslagningar av ämbetsverk, när webbplatserna uppdateras grundligt. Dessutom är det av väsentlig betydelse att generellt främja och genomföra tillgänglighet t.ex. vid reformen av social- och hälsovårdstjänsterna och vid landskapsreformen.

Förslaget har tydliga konsekvenser för verksamheten vid myndigheter som för närvarande inte tillhandahåller heltäckande digitala tjänster. För dessa myndigheter medför förslaget en skyldighet att tillhandahålla digitala tjänster med hjälp av de befintliga gemensamma stödtjänster för e-tjänster som det föreskrivs om i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Förslaget kompletterar genomförandet av den lagen i praktiken och gör det lättare att nå de mål för verksamheten och de ekonomiska mål som ska nås med hjälp av de gemensamma stödtjänsterna för e-förvaltning. Trots kostnaderna för genomförandet av de digitala

tjänsterna beräknas förslaget senare leda till ekonomiska besparingar för myndigheterna i och med att allmänheten i större utsträckning börjar använda digitala tjänster i stället för att besöka myndigheterna personligen. Besparingar görs dessutom varje år.

Finansministeriet har varit samordnare för två omfattande projekt avsedda att främja digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Programmet för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati genomfördes 2010—2015. Det resulterade i 42 digitala tjänster. De totala kostnaderna för programmet uppgick till ca 64,5 miljoner euro. Inom programmet för den nationella servicearkitekturen genomfördes de stödtjänster som anges i 3 § i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016). Kostnaderna för det programmet uppgick till ca 73 miljoner euro. Genom myndigheternas kostnader för det nu aktuella förslaget främjas ett fullskaligt utnyttjande av de omfattande investeringar som redan har gjorts i nationella lösningar och andra gemensamma projekt för att genomföra den offentliga förvaltningens gemensamma digitala tjänster.

Finansministeriet har stött den offentliga förvaltningens organisationer i ibrukttagandet av stödtjänster för elektronisk kommunikation på flera olika sätt. Stöd för ibrukttagande har getts som direkt finansiellt stöd till de aktörer som tagit i bruk stödtjänster och som avgiftsfri stöd- och rådgivningsservice. Därtill har flera tjänsters användarutgifter täckts centraliserat från finansministeriets anslagsmoment. Till exempel kan kommuner och samkommuner fram till slutet av augusti 2018 ansöka om stöd för ibrukttagandet för tjänsten suomi.fi-meddelanden, som beviljas som statsbidrag.

Utöver tillhandahållandet av tillgängliga digitala tjänster behövs det stöd och rådgivning i anslutning till användningen av tjänsterna. Kunderna har redan nu tillgång till stöd och rådgivning av detta slag. Stöd och rådgivning tillhandahålls av myndigheter, andra producenter av offentliga tjänster, frivilligorganisationer och företag. Ett mål enligt regeringsprogrammet är att hjälpa de medborgare som inte är vana med digitala tjänster eller som inte klarar av att använda dem. För att målet ska nås har man inom AUTA-projektet berett ett förslag till en nationell verksamhetsmodell för att hjälpa kunder att använda och hitta de digitala tjänsterna (Förslag till verksamhetsmodell för digitalt stöd, AUTA-projektgruppens slutrapport 19 december 2017). I den föreslagna lagen förutsätts det att stödet i användningen av de digitala tjänsterna ordnas så att tjänsterna har kontaktuppgifter med hjälp av vilka tjänsteanvändarna kan be om råd i anknytning till användningen av tjänsterna. Bestämmelsen medför inga merkostnader för myndigheterna eftersom största delen av myndigheterna redan har kontaktuppgifter för rådgivning. De myndigheter som saknar de resurser som behövs för att ge teknisk rådgivning i användningen av tjänsterna kan i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter till den offentliga förvaltningens gemensamma rådgivningstjänst Medborgarrådgivningen. Medborgarrådgivningen ger gratis råd bl.a. i tekniska frågor vid användningen av digitala tjänster.

4.3 Konsekvenser för näringslivet

Förslaget bedöms ha vissa konsekvenser för näringslivet. Konsekvenserna gäller skyldigheten för de företag som omfattas av förslaget att tillhandahålla digitala tjänster till den del tjänsterna hänför sig till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift eller av biträdande uppdrag i anslutning till en sådan uppgift, samt affärsmöjligheterna för företag som är verksamma inom genomförande, utveckling och utvärdering av digitala tjänster och tillgänglighet.

Det har inte gjorts någon uppskattning av kostnaderna för de privaträttsliga aktörer som omfattas av förslaget, eller av hur de ska täckas, men kostnaderna beräknas proportionellt sett vara lika stora som de genomsnittliga kostnaderna för organisationerna inom den offentliga sektorn. Det finns rikligt med privaträttsliga aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgif-

ter inom olika sektorer och deras förmåga att tillgodose tillgänglighetskraven varierar kraftigt. Inom bank- och försäkringsbranschen motsvarar de digitala tjänsterna i hög grad tillgänglighetskraven och aktörerna i branschen har frivilligt utvecklat sina tjänster också med tanke på att personer med funktionsnedsättning ska kunna använda dem.

Enligt en utredning som gjordes i samband med beredningen av regeringspropositionen har företagen i informationsteknologibranschen god beredskap att tillhandahålla digitala tjänster som motsvarar det föreslagna. Det beräknas uppstå en del ny affärsverksamhet kring tillgänglighetstestningen. De nuvarande aktörerna kommer antagligen att utvidga sin verksamhet, och dessutom får branschen nya aktörer. Den nya affärsverksamhet som uppstår i anslutning till utvärdering och testning bedöms dock bli rätt liten till volymen. Förslaget anses innebära en chans till ytterligare affärsverksamhet, och en del av företagen har aktivt utvecklat sin egen beredskap bl.a. i samarbete med intresseorganisationer. Direktivets mål att främja en inre marknad av tillgänglighet kan förbättra möjligheterna för finländska företag att inom EU tillhandahålla tjänster i anslutning till genomförande och utvärdering av tillgängligheten.

Förslaget bedöms påskynda utvecklandet av digitala tjänster och beaktandet av grupper med särskilda behov också i större utsträckning än tillämpningsområdet kräver. Många aktörer som omfattas av förslaget skulle ha vidtagit liknande åtgärder i vilket fall som helst, men tillgänglighetsdirektivet och detta förslag innebär att tjänsterna utvecklas systematiskt med stram tidtabell. Konsekvenserna bedöms vara att den användarorienterade planeringen ökar och att olika användargrupper integreras i planeringsprocessen redan från början.

Enligt en utredning som gjorde i samband med lagberedningen har förslaget viss inverkan på bank- och försäkringsbranschens verksamhet. De flesta av dem har redan i många år frivilligt satsat på tillgänglighet i sina digitala tjänster, men det finns fortfarande sådant som behöver utvecklas. En del aktörer har däremot bara börjat göra sina tjänster tillgängliga, och för dem blir konsekvenserna av förslaget klart större. Många företag som intervjuades vid bedömningen beskriver utvecklandet av tillgängliga digitala tjänster som en normal del av ett kundorienterat utvecklingsarbete som skulle göras också utan bestämmelser. Enligt bedömningen har bank- och försäkringssektorn har också god beredskap att göra de behövliga ändringarna själv.

När det gäller andra företag som föreslås ingå i tillämpningsområdet har beredskapen att genomföra tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven inte kartlagts. Största delen av de företag som omfattas av tillgänglighetsbestämmelserna skulle redan med tanke på skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift vara tvungna att se till att de digitala tjänster som de tillhandahåller är tillgängliga, så den föreslagna regleringen utgör en precisering av de tillgänglighetskrav som ställs på de digitala tjänsterna och av tillsynen i fråga om genomförandet av dem. Upphandlande enheter inom specialbranscher ska i samband med upphandlingar som hör till tillämpningsområdet för försörjningslagen beakta tillgänglighetskraven även utan tillgänglighetsreglering. Den föreslagna lagen preciserar de krav som ska beaktas i samband med upphandlingar som gäller digitala tjänster.

Det föreslås reglering av en del sådana sektorer inom näringslivet och i vissa fall bara av en del sådana aktörer inom en viss sektor som vid sidan av sin kommersiella affärsverksamhet också sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I dessa fall kan förslaget påverka konkurrensneutraliteten mellan företagen eftersom de föreslagna bestämmelserna medför ökade krav på företags tillhandahållande av digitala tjänster i anslutning till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Det är emellertid motiverat att förvänta sig och kräva att dessa aktörer när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller biträder vid skötsel av dem ser till att tjänsterna tillhandahålls alla användare på lika och jämlika grunder.

Kostnaderna för de ändringar som behövs i de digitala tjänster som tillhandahålls av aktörer inom näringslivet bedöms till stora delar ingå i de normala kostnaderna i anslutning till utvecklandet av tjänsterna. Många företag som intervjuades vid bedömningen beskriver utvecklandet av tillgängliga tjänster som en normal del av ett kundorienterat utvecklingsarbete som skulle göras också utan direktivet. Bank- och försäkringssektorn har också god beredskap att göra de behövliga ändringarna själv. Aktörerna inom de övriga näringslivssektorerna har mycket varierande beredskap att göra de ändringar som behövs, och till denna del måste aktörerna bedöma ändringarna i relation till grunderna för bedömning av en oproportionell börda. Tillgänglighetskraven i förslaget ingår emellertid till största delen i de principer för planering av goda digitala tjänster som i vilket fall som helst bör beaktas när digitala tjänster genomförs.

Skyldigheterna i fråga om digitala tjänster enligt 2 kap. i den föreslagna lagen bedöms ha viss verkan på affärsmöjligheterna för företag som koncentrerat sig på genomförandet av digitala tjänster. Verkningarna bedöms till stor del ske inom ramen för existerande avtal och i viss mån uppkommer de via nya upphandlingar.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för förvaltningens kunder

Förslaget har positiva konsekvenser när det gäller ställningen för kunderna inom förvaltningen och särskilt när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att genom digitala tjänster sköta ärenden hos myndigheterna och självständigt få information om myndigheternas verksamhet. Tillgängligheten gör det möjligt för en större grupp än nu att använda digitala tjänster, och särskilt de användargrupper som lider av de nuvarande tjänsternas tekniska begränsningar för användandet, t.ex. personer med sensorisk funktionsnedsättning, väntas komma att använda de digitala tjänsterna mer än för närvarande. Detta kan bedömas minska anlitaandet av t.ex. personliga assistenter i situationer där en person kan sköta sina ärenden själv med hjälp av en tillgänglig digital tjänst.

Förslaget bedöms också öka medborgarnas delaktighet och möjligheter till delaktighet i samhällelig verksamhet och samhällsliv. För många grupper med särskilda behov har det varit en utmaning att följa den egna kommunens ärenden elektroniskt. Det har funnits stora skillnader mellan kommunerna i fråga om de digitala tjänsternas och den digitala informationens tillgänglighet, och i vissa kommuner har tjänsterna i praktiken varit otillgängliga. Med tanke på närdemokratin uppskattas förslaget innebära en avsevärd förbättring av situationen och en betydande ökning av jämlikheten mellan medborgarna när det gäller elektronisk kommunikation.

Förslaget bedöms öka den allmänna medvetenheten om tillgänglighet och väcka debatt om ämnet. Budskapet om främjandet av tillgängliga tjänster har nu nått även andra än de viktigaste intressentgrupperna. Förslaget innebär en klar skyldighet för den offentliga förvaltningen att arbeta för tillgänglighet. Att den offentliga förvaltningen och andra aktörer som omfattas av förslaget vidtar korrigerande åtgärder är också en tydlig signal till andra om frågans betydelse. Detta kan ha betydande indirekt allmän inverkan också på förverkligandet av tillgängligheten hos digitala tjänster som den privata och tredje sektorn tillhandahåller och på utvecklingen av den, varmed särskilt möjligheterna för grupper med särskilda behov att delta i samhällets olika funktioner via digitala tjänster förbättras avsevärt.

Syftet med de krav som i 2 kap. i den föreslagna lagen ställs på myndigheterna och dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är att förbättra kvaliteten, användbarheten och tillgången i fråga om de tjänster som tillhandahålls kunderna inom förvaltningen. Under de senaste 20 åren har antalet verksamhetsställen för myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter minskat avsevärt. Tillgången till tjänster ska dock säkerställas åt förvalt-

ningens kunder överallt i Finland. Digitala tjänster gör det möjligt för förvaltningens kunder att sköta sina ärenden med myndigheter kostnadseffektivt och enkelt. Myndigheterna ska dock ordna möjlighet att sköta ärenden med hjälp av digitala tjänster på ett effektivt sätt med iakttagande av god förvaltning. Syftet med bestämmelserna i 2 kap. i lagen är att säkerställa att digitala tjänster tillhandahålls på ett ändamålsenligt sätt och att de finns tillgängliga på ett möjligtst täckande sätt för att minska regionala skillnader i tjänsterna. Digitala tjänster effektiviserar också företags och andra sammanslutningars verksamhet till den del som de ska producera olika administrativa produkter för myndigheterna.

Konsekvenser för barnens ställning

Förslaget har en del konsekvenser för barnens ställning. Konsekvenserna är i regel positiva och de ökar barnens möjligheter att delta i och påverka skötseln och behandlingen av ärenden som gäller barnet. Konsekvenserna koncentreras till begripligheten hos de digitala tjänsternas innehåll och barnens möjligheter att använda och förstå de digitala tjänsterna. Förslaget påverkar också ställningen för barn med funktionsnedsättning i och med att deras möjligheter att använda digitala tjänster t.ex. inom småbarnspedagogisk verksamhet och utbildning förbättras.

Den föreslagna skyldigheten att använda stark elektronisk autentisering, som även sträcker sig till digitala tjänster i anknytning till elevvård, inverkar på barns möjligheter att använda ifrågavarande tjänster. I nuläget varierar minderårigas möjligheter att få ett medel för stark elektronisk autentisering beroende på tjänsteleverantör och identifieringstjänst. Tjänsterna i anslutning till elevvård och möjligheterna att använda dem har dock stor betydelse med tanke på förverkligandet av elevens rättigheter. Användning av digitala tjänster ökar barns och särskilt ungas möjligheter att använda uppgifter som berör en själv och att delta i beslutsfattande som gäller en själv.

Konsekvenser för jämlikheten

Förslaget har betydande konsekvenser för jämlikheten mellan medborgarna i fråga om möjligheten att använda digitala tjänster. Det påverkar direkt möjligheterna för personer med sensoriska funktionsnedsättningar, t.ex. synskador, att använda digitala tjänster och sköta sina ärenden självständigt. Förslaget bedöms avsevärt öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att självständigt klara av att använda digitala tjänster och utöva sin självbestämmanderätt.

Konsekvenserna är positiva. Ett viktigt mål för förslaget är att försöka garantera tillgängliga serviceprocesser och på det sättet öka de digitala tjänsternas volym och kvalitet. Förslaget bedöms ha betydande konsekvenser för jämlikheten mellan medborgarna när det gäller möjligheten att använda digitala tjänster, och det gagnar alla som använder digitala tjänster. Digitala tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven beräknas förbättra möjligheterna för 5—10 procent av befolkningen att få tillgång till och använda tjänsterna. Till denna grupp hör t.ex. personer med olika sensoriska och motoriska funktionsnedsättningar. Förslaget påverkar också möjligheterna för personer med kognitiva svårigheter att få och använda digitala tjänster. Cirka 15—20 procent av befolkningen uppskattas ha olika språkliga svårigheter.

Förslagets konsekvenser för jämlikheten kommer att öka under de kommande åren. Finlands befolkningsstruktur med en kraftigt åldrande befolkning innebär att den grupp som har nytta av tillgängliga digitala tjänster kommer att öka avsevärt. I Finland finns det 1,2 miljoner äldre (personer som fyllt 65 år) och av dem har ca 500 000 inte använt digitala tjänster (Statistikcentralen 2015). Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer andelen personer över 65 år att öka till 25,6 procent av hela befolkningen fram till 2030. Enligt prognoserna fortsätter andelen äldre att öka också efter detta. De äldre är ingen homogen användargrupp, för enligt

en undersökning gjord 2017 av Vallin Ikäteknologiakeskus, som är ett center för geronteknologi, har 74 procent av personerna i åldern 65—74 år använt internet medan siffran är bara 31 procent för dem som fyllt 75 år. En växande grupp äldre som använder digitala tjänster innebär ett större behov av tillgängliga tjänster som är lätta att använda. Dessutom medför det minskande antalet personer i arbetsför ålder ett ökat tryck på att digitalisera tjänster och skötsel av ärenden för att kunna hantera kostnaderna för tjänsteproduktionen.

Förslaget bedöms leda till att de digitala tjänsterna får nya användargrupper. Klara målgrupper är personer med sensoriska och motoriska funktionsnedsättningar som har en vilja att använda digitala tjänster men inte kan göra det på grund av tjänsternas dåliga tillgänglighet. De utgör ca 5 procent av befolkningen, vilket innebär att ca 250 000 personer har en synskada, lässvårigheter eller någon annan funktionsbegränsning. Enligt bedömningen kan man med bättre tjänster i någon mån locka äldre att använda digitala tjänster, i synnerhet om det erbjuds stöd och vägledning. När de digitala tjänsterna utvecklas måste man emellertid komma ihåg de användare som inte har möjlighet att sköta sina ärenden elektroniskt, och se till att alla garanteras tillgång till tjänsterna. Men inom en nära framtid kommer de äldre att vara vanare vid att använda digitala tjänster, och då accentueras betydelsen av tillgängliga tjänster.

Med tillgängligare digitala tjänster förbättras alla användares erfarenheter av tjänsterna och allas möjligheter att sköta ärenden på webben. Grupper med särskilda behov ska emellertid prioriteras när tillgängligheten främjas eftersom bl.a. en synskadad persons möjlighet att använda en webbplats kan vara beroende av om t.ex. den elektroniska identifieringen lyckas.

Med hjälp av de stödtjänster som anges i 3 § i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster går det också att öka handlingsmöjligheterna för sådana användare som inte själva eller med hjälp av en assistent kan sköta sina ärenden på grund av en tillfällig eller bestående funktionsbegränsning. Exempelvis kan en person som till följd av en funktionsbegränsning eller någon annan begränsning inte själv kan sköta sina ärenden, elektroniskt bemyndiga en person som han eller hon själv väljer att sköta ärenden för sin räkning. Det är meningen att ett elektroniskt bemyndigande i framtiden ska kunna ges också vid ett besök hos kundtjänsten.

Det att digitala tjänster är tillgängliga och kvalitativa minskar de regionala skillnaderna i myndighetstjänster. Det minskade antalet verksamhetsställen har i flera landskap minskat särskilt statliga myndigheters tjänster. Omfattande möjligheter att hantera sina ärenden elektronisk med myndigheter minskar de missförhållanden för förvaltningens kunder som orsakats av det minskade antalet verksamhetsställen. Det kan uppskattas att 2 kap. i lagförslag 1 i regeringens proposition har positiva konsekvenser i form av minskad regional ojämlikhet och förvaltningens kunders ökade förtroende för myndigheters digitala tjänster, när myndigheterna särskilt förpliktas att sörja för digitala tjänsters datasäkerhet, tillgänglighet och användbarhet, samt för stöd för användningen av digitala tjänster.

Konsekvenser för de språkliga rättigheterna

Förslaget har en del konsekvenser för förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Konsekvenserna bedöms vara i huvudsak positiva. De största konsekvenserna av förslaget hänför sig till kravet på att de digitala tjänsternas innehåll ska vara begripligt, vilket gör det lättare särskilt för dem som har språkliga svårigheter eller ännu inte är så bra på finska. Dessutom måste det beaktas att också det svenskspråkiga innehållet ska vara begripligt och att det ska finnas innehåll på lättläst svenska. Detta ökar kraven på myndigheternas språkkunskaper. Separata bestämmelser om tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna finns i språklagstiftningen, och således inverkar den föreslagna lagen inte direkt på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Vid beredningen av tillgänglighetsdirektivet har riksdagens förvaltningsutskott gett två utlåtanden FvUU 19/2014 rd — U 25/2014 rd och FvUU 10/2016 rd — UKU 2/2016 rd. Finansministeriet tillsatte den 31 januari 2017 en arbetsgrupp med uppgift att bereda det nationella genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. Arbetsgruppens mandatperiod varar från den 1 februari 2017 till den 31 oktober 2018. I arbetsgruppen finns det företrädare för finansministeriet, kommunikationsministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, diskrimineringsombudsmannens byrå, Befolkningsregistercentralen, Folkpensionsanstalten, Finlands Kommunförbund rf, Delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Handikappforum rf. För beredningen av lagförslaget har finansministeriet svarat och beredningen av propositionen stöddes av en arbetsgrupp. Arbetsgruppen har hållit sammanträden ungefär en gång i månaden.

Finansministeriet har ordnat öppna diskussionstillfällen om hur beredningen framskrider ungefär varannan månad. Under beredningens gång har det ordnats ett separat informationsmöte under fria former för aktörer inom finans- och försäkringsbranschen. Arbetsgruppen har utarbetat en mellanrapport om sina riktlinjer och förslag när det gäller det nationella genomförandet av tillgänglighetsdirektivet. Mellanrapporten sändes för kommentarer i juli—augusti 2017. Kommentarer begärdes av ett stort antal aktörer inom den offentliga, privata och tredje sektorn. Det kom in kommentarer från sammanlagt 107 aktörer. Yttrandena stödde i regel förslaget. Av remissinstanserna föreslog Finassiala ry och Finlands näringsliv rf att tjänsterna inom bank- och försäkringsbranschen inte ska ingå i tillämpningsområdet eftersom det sannolikt kommer tillgänglighetsbestämmelser för deras del i anslutning till förslaget till tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster.

Lagens 2 kap. har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet utan arbetsgruppens medverkan.

De centrala riktlinjerna i lagförslaget har behandlats vid statsminister Juha Sipiläs regeringsstrategisession den 29 januari 2018, där lagförslagets riktlinjer understöddes både i fråga om tillgänglighetsregleringen och regleringen om tillhandahållande av myndigheters digitala tjänster. Utkastet till regeringsproposition behandlades i Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 13 mars 2018. I samband med beredningen av lagförslaget har man diskuterat med Kyrkostyrelsen om att tillgänglighetsregleringen tas in i kyrkolagen. I samband med lagberedningen har man varit i kontakt med Ålands landskapsregering som bereder separat implementeringen av tillgänglighetsregleringen i landskapets lagstiftning.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Begäran om yttranden och erhållna yttranden

Utkastet till regeringens proposition var ute på remiss 18.1—1.3.2018. Begäran om yttranden och erhållna yttranden finns på webbplatsen utlatande.fi och i statsrådets projektfönster. Över yttrandena har det även gjorts ett sammandrag som finns i statsrådets projektfönster. Totalt inkom 135 yttranden. Yttranden lämnades av: Regionförvaltningsverket, Celia, CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy, riksdagens justitieombudsmans kansli, Finlands näringsliv rf, Pensionärsförbundens intresseorganisation PIO rf, Eläkesäätiöyhdistys ESY ry, Pensionsskyddscentralen, Finsk Energiindustri rf, Enter ry, Södra Österbottens förbund, Livsmedelssäkerhetsverket Evira, FiCom ry, Finassiala ry, Geologiska forskningscentralen, Heinola stad, Helsingfors förvaltningsdomstol, Helsingfors stad, Hengitysliitto ry, Försörjningsberedskapscentralen, Ta-

vastehus förvaltningsdomstol, Människorättscentret, Itis kommun, Imatra stad, Innovationsfinansieringsverket Business Finland, Invalidförbundet rf, Östra Finlands hovrätt, samkommunen Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Folkpensionsanstalten, utvecklings- och förvaltningscentret, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Kehitysvammaliitto, Centralkriminalpolisen, Keva, Konkurrens- och konsumentverket, Kinnula kommun, Kyrkostyrelsen, Högsta förvaltningsdomstolen, Institutet för de inhemska språken. Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry, Kommunarbetsgivarna, Finska Hörsel förbundet rf, Finlands Dövas Förbund rf, Villmanstrands stad, Barnombudsmannens byrå, Lundo kommun, Lieksa stad, kommunikationsministeriet, Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket, Lovisa stad, Jord- och skogsbruksministeriet, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y., Migrationsverket, Lantmäteriverket, Landsbygdsverket, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Forststyrelsen, Miehikkälä kommun, S:t Michels stad, Nousis kommun, Synskadades förbund rf, Rättsregistercentralen, OP Gruppen, Undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen, Centret för lärande och kompetens Valteri, Oulainens stad, Uleåborgs stad, Löntagarnas forskningsinstitut, Parikkala kommun, Rädda Barnen rf, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Arbets- och näringsbyrån i Norra Karelen, Polisstyrelsen, Björneborgs stad, Posti Oy, Tammerfors universitet, Försvarsministeriet, Reso stad, Gränsbevakningsväsendet, Raumo stad, Brottpåföljdsmyndigheten, Rovaniemi hovrätt, Sametinget, Finlands Standardiseringsförbund SFS rf, Inrikesministeriet, Samkommunen Soite, Social- och hälsovårdsministeriet (VANE), SOSTE Finlands social och hälsa rf, Statens ämbetsverk på Åland, STUK, Skyddspolisen, Finlands Advokatförbund, Finlands Kommunförbund rf, Finlands studerandekårens förbund - SAMOK rf, Den ortodoxa kyrkan i Finland, Finlands Röda Kors, Finlands Röda Kors Blodtjänst, Svenska hörsel förbundet rf, Tammerfors stad, Telia Finland Oyj, Institutet för hälsa och välfärd, Tervola kommun, Statistikcentralen, Tullen, Åbo hovrätt, Säkerhets- och kemikalieverket Tukes, Arbets- och näringsministeriet, Työeläkevakuuttajat TELA - Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry, Arbetslöshetsförsäkringsfonden, Utrikesministeriet, Vasa hovrätt, Försäkringsdomstolen, Riksfogdeämbetet, Statens ekonomiska forskningscentral (VATT), Justitiekanslern i statsrådet, Statskontoret, Statens revisionsverk, Valtori, Valvira, Handikappforum rf, Vanhusja lähimmäispalvelun liitto ry, Vanda stad, samkommunen Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt, Skatteförvaltningen, Kommunikationsverket, VR Group, Befolkningsregistercentralen, Diskrimineringsombudsmannen, Studentexamensnämnden, Miljöministeriet, Ålands landskapsregering och den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland.

Begäran om yttrande skickades utöver remissinstanserna till följande instanser: ministerierna, kommunerna i Finland, rådet för bedömning av lagstiftningen, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, landskapsförbunden, Allians rf, Arene, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, Livsmedelssäkerhetsverket Evira, Energimyndigheten, Näringslivets forskningsinstitut, Europeiska institutet för kriminalpolitik, Hansel Ab, Helsingfors hovrätt, Nödcentralsverket, Meteorologiska institutet, Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO, Delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE, Nationella audiovisuella institutet KAVI, Nationella centret för utbildningsutvärdering KARVI, Riksarkivet, Keskuskauppakamari ry, Konkursombudsmannens byrå, Högsta domstolen, Konsumenttvistenämnden, Kommunernas garanticentral, Tröskeln rf, Naturresursinstitutet, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Marknadsdomstolen, skogsvårdsföreningarna, Skogsforskningsinstitutet, mobiloperatörer (DNA, Telia, Elisa), Museiverket, Nuorisovaltuustojen liitto Nuva ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, Ohjelmistoyrittäjät ry, Olycksutredningscentralen, Besvärnämnden för studiestöd, Patent- och registerstyrelsen, Räddningsinstitutet, Polisyreshögskolan, Försvarsmaktens byggverk, Huvudstaben, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, sjukvårdsdistrikten, kompetenscentrumen inom det sociala området, Besvärnämnden för social trygghet, Finlands Akademi, Suomen Erillisverkot Oy, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra, Finlands skogscentral, Finlands miljöcentral, Förvaltningsnämnden för Sveaborg, Finlands studentkårers förbund (FSF) rf, Centret för konstfrämjande, Olycksfallsförsäkringscen-

tralen, jämställdhetsombudsmannen, republikens presidents kansli, Institutet för hälsa och välfärd, arbets- och näringsbyråerna, Dataombudsmannens byrå, Statistikcentralen, Åbo förvaltningsdomstol, Arbetsrådet, Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden, Arbetsdomstolen, Finlands universitetsrektorers råd UNIFI rf, Vasa förvaltningsdomstol, Riksåklagarämbetet, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, Depåbiblioteket, Skattebetalarnas Centralförbund rf, Virve Tuotteet ja Palvelut Oy och Studenternas hälsovårdsstiftelse YTHS.

Det viktigaste innehållet i yttrandena

Remissinstanserna understödde i regel den förslagna regleringen och det ansågs att regleringen har positiva verkningar på förverkligandet av digital jämlikhet, vilket ansågs vara särskilt viktigt. Det som bör beaktas är dock användarstödet för digitala tjänster och rådgivning samt möjligheten att använda även traditionella kanaler för utträttande av ärenden. Remissinstanserna betonade också att lagstiftningen inte får bromsa utvecklandet av digitala tjänster eller minska på utbudet av digitala tjänster inom den offentliga sektorn.

Det centrala innehållet i remissvaren gällde konsekvensbedömningen i propositionen och oklarheter i den, vilket togs upp i flera yttranden. Flera remissinstanser lyfte fram att de ekonomiska konsekvenserna har bedömts som alltför låga särskilt när det gäller remissinstansens verksamhetssektor eller en verksamhetssektor som remissinstansen representerar och att de ekonomiska konsekvenserna inte har bedömts så att de täcker hela tillämpningsområdet. Avsaknaden av en genomförandebestämmelse för tillgänglighetsdirektivet togs också upp i flera yttranden. Genomförandebestämmelser kan ha betydande ekonomiska konsekvenser för övervakningsmekanismens utgifter. I fråga om konsekvenserna nämndes i flera yttranden också den korta övergångstiden.

Näringslivets och finansbranschens intresseorganisationer motsatte sig det att lagens nationella tillämpningsområde utvidgas till finansbranschen och till offentliga bolag inom specialområden. I de yttranden som gällde tillämpningsområdet konstaterades det att definitionen av tillämpningsområdet kräver precisering och att lagens förhållande särskilt till allmänna förvaltningslagar bedöms. I yttrandena uttrycktes det oro för att bestämmelserna om elektronisk kommunikation finns utspridda i flera olika lagar. I yttrandena önskades det också att en ändring av lagens rubrik ska övervägas. I yttrandena föreslogs det också att motiveringarna för utkastet till proposition ska förtydligas. I flera yttranden önskades det även att det i lagförslaget tas in på lagnivå närmare bestämmelser om klarspråk och kravet på begriplighet.

Beaktandet av remissyttrandena samt övrig fortsatt beredning

Yttrandena beaktades i den fortsatta beredningen av regeringens proposition. På basis av remissyttrandena föreslås det att tillämpningen av bestämmelserna om digitala tjänster inom finansbranschen och offentliga bolag inom specialområden skjuts fram till att börja den 1 januari 2021, så att tillräckliga resurser för att den offentliga förvaltningens digitala tjänster motsvarar direktivets krav kan säkerställas. Övergångsperioden ger företagen i branschen en längre tid för förverkligandet av tillgänglighetskraven. Den förlängda övergångsperioden gäller dock inte delar av digitala tjänster som gäller skötseln av försäkringsbolags offentliga förvaltningsuppgifter, identifieringstjänster eller tjänster som möjliggör nätbetalning och som används i myndigheters digitala tjänster. Offentligrättsliga föreningar togs bort från tillämpningsområdet, men de ska tillämpa bestämmelserna i det första lagförslaget i sådana situationer där de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Begreppet myndighet i lagförslaget preciserades på basis av yttrandena.

Lagens rubrik bedömdes, men ändrades inte. Lagens rubrik har dock motiverats separat bl.a. i avsnittet om propositionens viktigaste förslag. Lagens förhållande till annan reglering om

elektronisk kommunikation preciserades i bestämmelsen om tillämpningsområdet och i de detaljmotiveringar som gäller den. Spridningen av lagstiftningen om elektronisk kommunikation har skett under en längre tid, och i samband med denna reform kan det inte göras något annat åt saken än att koncentrera de bestämmelser om ordnande av digitala tjänster som gäller myndigheter i en lag. Den utspridda lagstiftningen har konstaterats i inledningsskedet av lagberedningen, men saken har inte kunnat åtgärdas bl.a. på grund av tidtabellen.

På basis av yttrandena preciserades också definitionen av tillämpningsområdet när det gäller karttjänster. I motiveringen till bestämmelsen om tillämpningsområdet preciserades begreppet arbetsplatsers webbplatser på intranät och extranät. I den fortsatta beredningen togs den separata övergångsbestämmelsen för andra webbplatser än intranät och extranät som används på arbetsplatser bort, eftersom den inte hade konkret innehåll och det inte ansågs vara motiverat med en lång övergångsbestämmelse i fråga om digitala tjänster som förutsätter inloggning, när man beaktar lagens syften. På basis av de yttranden som gällde tillgänglighetskraven preciserades de motiveringar som gäller begriplighet och konsekvenserna för de kunskapsresurser som dessa kräver. I flera yttranden efterlystes närmare råd för konkreta tillgänglighetskrav. Sådana preciseringar av tillgänglighetskraven hör dock till Europeiska kommissionens befogenhet att anta delegerade akter, och därför kan sådana preciseringar inte tas in i nationell lag. Tillsynsmyndigheten ger närmare handledning i hur tillgänglighetskraven ska tillämpas.

På basis av yttrandena preciserades konsekvensbedömningen när det gäller de ekonomiska konsekvenserna genom att öka den totala kostnadskalkylen för genomförandet av tillgängligheten, avlägsnades bedömningen av täckandet av utgifterna inom ramen för de gällande budgetramarna, fogades bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna av tillsynen över tillgängligheten och rättsskyddet. I konsekvensbedömningen preciserades också kraven på det stöd och den rådgivning som behövs för användning av digitala tjänster och på mer omfattande användning av digitala tjänster samt den nytta som fås av digital jämlikhet.

Ställningen som standardiseringsorgan för tillsynsmyndigheten i fråga om tillgänglighetskraven togs bort, eftersom Kommunikationsverket redan är nationell standardiseringsmyndighet när det gäller tillgänglighetsstandardisering. Tillsynsmyndighetens uppgift är dock att representera Finland vid beredningen av de internationella anvisningarna för tillgängligheten. Tillsynsmyndigheten och Kommunikationsverket ansvarar i samarbete för översättningen av standarderna till nationalspråken.

I flera yttranden framfördes önskemål om en längre övergångsperiod för genomförandet av tillgänglighetskraven, men dessa kunde inte beaktas eftersom övergångsbestämmelserna motsvarar tillgänglighetsdirektivet och i dem finns inget nationellt handlingsutrymme, med undantag för utvidgning av tillämpningsområdet, i vilken gjordes en ändring i fråga om övergångsperioden.

Därtill beaktades från yttrandena kommentarer av teknisk natur.

På basis av yttrandena är det skäl att genomföra en bedömning av hur regleringen om digitala tjänster fungerar i samband med det nationella genomförandet av tillgänglighetsdirektivet för produkter och tjänster, och i fråga om tillgänglighetsregleringen i samband med den första rapporten om genomförandet till Europeiska kommissionen år 2021. Samtidigt är det skäl att bedöma tillgänglighetskravens tillämpning när det gäller innehållet med beaktande av den tekniska utvecklingen (skäl 22 i ingressen till direktivet).

6 Samband med andra propositioner

RP 60/2018 rd

Propositionen har inte direkt samband med andra propositioner. Propositionen innehåller dock en hänvisning till den nuvarande förvaltningsprocesslagen (586/1996) som ska upphävas genom den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I definitionen av myndighet i det första lagförslaget i regeringens proposition finns inte landskapets myndigheter med. Propositionen påverkas dock av landskapsreformen (RP 1572017 rd), och i det första lagförslaget bör landskapets myndigheter fogs till definitionen av myndighet, om riksdagen godkänner landskapsreformen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens syfte. Lagens syfte föreslås vara att främja vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster. Lagens syfte är också att främja tillgången till digitala tjänster, informations-säkerhet, innehållets tillgänglighet och tjänsternas kvalitet. Lagens syfte är framför allt att förbättra vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor. I lagen föreslås inga uttömmande krav i fråga om tillgängligheten och kvaliteten hos digitala tjänsters innehåll, utan myndigheterna och andra tjänsteleverantörer ska följa god praxis och standardiseringen i branschen för att säkerställa att de digitala tjänsternas innehåll och kvalitet uppfyller kraven på en ändamålsenligt ordnad digital tjänst. Allmänna bestämmelser om ändamålsenligt ordnande av den service som myndigheter tillhandahåller och kvaliteten på servicen finns i 1 § i förvaltningslagen samt i 7 § i den lagen i bestämmelserna om serviceprincipen och adekvat service. Tjänsternas kvalitet påverkas också av kravet på gott språkbruk enligt 9 § 2 mom. i förvaltningslagen. Lagens syfte är avsett att vara allmänt, trots att en del av lagen endast avser myndigheter. I 2 kap. föreslås allmänna bestämmelser om ordnande och tillhandahållande av digitala tjänster med vilka en enhetlig kvalitet, tillgänglighet och datasäkerhet i fråga om myndigheters digitala tjänster främjas.

Genom den föreslagna lagen om tillhandahållande av digitala tjänster genomförs tillgänglighetsdirektivet nationellt. Enligt artikel 1.1. i direktivet är syftet med tillgänglighetsdirektivet att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar när det gäller tillgänglighetskraven avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobilapplikationer för att därigenom göra dessa webbplatser och mobilapplikationer mer tillgängliga för användare, särskilt personer med funktionsnedsättning.

Enligt skäl 9 i ingressen till direktivet syftar direktivet till att säkerställa att offentliga myndigheters webbplatser och mobilapplikationer görs mer tillgängliga på grundval av gemensamma tillgänglighetskrav. En tillnärmning av de nationella åtgärderna på unionsnivå, grundad på överenskomna tillgänglighetskrav avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobilapplikationer är nödvändig för att få ett slut på fragmenteringen av den inre marknaden. Enligt direktivet ska tillnärmningen minska osäkerheten för utvecklarna och främja interoperabiliteten. Användning av teknikneutrala tillgänglighetskrav kommer inte att hämma innovationer utan kan eventuellt stimulera till sådana. I skäl 12 i ingressen till direktivet hänvisas det till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Direktivets syfte är att i enlighet med kraven i FN:s konvention främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att också använda digitala tjänster genom att främja genomförandet av tillgänglighetskraven och samtidigt harmonisera de tillgänglighetskrav som används i Europeiska unionens medlemsstater. I tillgänglighetsdirektivet finns det bestämmelser om minimikrav för webbsidor och mobilapplikationer eller om grunderna för bestämning av dem, samt om grunderna för tillgänglighetskravens kommentarsfunktion, rättssäkerhetskrav och tillsyn. Enligt skäl 22 och 28 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet är syftet med direktivet och dess tillgänglighetskrav inte att begränsa tjänsteleverantörers möjligheter att producera innehåll för digitala tjänster, utan vid produktionen av dem ska andra alternativa sätt att göra innehållet tillgängligt för grupper med särskilda behov beaktas.

När myndigheters tjänster digitaliseras är det viktigt att de digitala tjänsterna är högklassiga och datasäkra och tillgängliga på ett sätt som är lätt att använda. Det minskade nätverket av

myndigheters verksamhetsställen har lett till att förvaltningens kunder måste sköta sina ärenden med myndigheter på något annat sätt än i myndighetens verksamhetsställe. Med hjälp av ändamålsenliga digitala tjänster är det möjligt att sköta ärenden med myndigheter. Lagens syfte är att säkerställa att alla förvaltningens kunder har tillgång till digitala tjänster, men lämnar till kundens prövning huruvida kunden vill använda dem. Förvaltningens kunder har också möjlighet att välja någon annan form att sköta sina ärenden som tillhandahålls, och myndigheterna ska även i fortsättningen tillhandahålla andra former jämlikt.

2 §. Definitioner. I 2 § föreslås bestämmelser om definitioner av de centrala begreppen i lagen, som delvis baserar sig på tillgänglighetsdirektivet. Definitionerna används som hjälp när lagens organisatoriska och sakliga tillämpningsområde fastställs. För att fastställa det sakliga tillämpningsområdet ska begreppen webbplats, mobilapplikation, digitala tjänster och tillgänglighet definieras. För att fastställa det organisatoriska tillämpningsområdet är det nödvändigt att definiera begreppen myndighet, offentligrättslig inrättning och tjänsteleverantör. Därtill är det nödvändigt att för att regleringen ska vara tillräckligt avgränsad definiera begreppet harmoniserad standard som ligger som grund för tillgänglighetskraven, och som används även i annan lagstiftning för olika branscher.

I 2 § *1 punkten* föreslås en definition av begreppet webbplats. Definitionen av begreppet baserar sig delvis på skäl 19 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet, enligt vilken innehållet på webbsidor och mobilapplikationer omfattar såväl text som icke-textuell information, nedladdningsbara dokument och formulär samt tvåvägsinteraktion, såsom behandling av digitala formulär och hantering av autentisering, identifiering och betalning. I den föreslagna lagen avses med webbplats digitalt textinnehåll, filer, bilder, blanketter och annat reproducerbart innehåll, som är tillgängligt i ett datanät genom olika terminalutrustningar och deras programutbud, och som individualiseras med hjälp av ett domännamn. Enligt definitionen gäller begreppet webbplats innehållet på en webbplats. En enskild webbplats anges med hjälp av ett domännamn.

Med domännamn avses enligt 3 § 35 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation en adress på internet under den nationella toppdomänen fi eller toppdomänen ax för landskapet Åland i form av ett namn som består av bokstäver, siffror eller andra tecken eller en kombination av dem. Adresser som bildas av alfanumeriska tecken kallas för IP-adresser (Internet Protocol address), och de bildas av en sifferserie som entydigt specificerar en anordning som är kopplad till datanätet, som använder internetprotokoll som kommunikationsprotokoll. I den föreslagna lagen avses med domännamn vilken som helst IP-adress som administreras eller används av en organisation som hör till lagens organisatoriska tillämpningsområde eller som är avsedd för dessa organisationers kommunikation eller för tillhandahållande av deras tjänster. Alltså tillämpas den föreslagna lagen på sådana webbplatser vars domännamn används eller förvaltas av en i lagen avsedd tjänsteleverantör.

Med domännamnsanvändare avses enligt 164 § 3 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation en användare på vilken ett domännamn kan registreras. Med avvikelse från lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har i den föreslagna lagen begreppet domännamn inte begränsats till att gälla landskoden, utan vilket som helst domännamn som används av en i lagen avsedd tjänsteleverantör hör till webbplatser som omfattas av lagens tillämpningsområde. En webbplats består av olika innehåll som finns på de olika webbsidorna. Webbplatser kan innehålla olika text-, ljud- och bildfiler, som är en del av webbplatsen. Regleringen om tillgänglighetskrav i den föreslagna lagen riktar sig till webbplatsens innehåll och inte till den teknologi som används för produktionen av webbplatsen. De krav som gäller innehållet kan indirekt inverka också på t.ex. de tekniska lösningarna för publikationssystemen, men den egentliga regleringen riktar sig i enlighet med direktivet teknikneutralt till webbplatsernas innehåll och deras tillgänglighet.

I 2 § 2 *punkten* i lagen föreslås en definition av mobilapplikation, som baserar sig på 2 punkten i definitionslistan i artikel 3, enligt vilken med mobilapplikation avses en programvara som utformas och utvecklas av eller på uppdrag av offentliga myndigheter för användning av allmänheten i mobila enheter som smarttelefoner och pekplattor. I direktivet förtydligas det att mobilapplikationer inte är själva den programvara som styr dessa enheter (mobila operativsystem) eller själva datorutrustningen.

Enligt 2 § 2 punkten i den föreslagna lagen avses med mobilapplikation en programvara som har planerats och utvecklats för användning av allmänheten i mobila enheter som smarttelefoner och pekplattor. En mobilapplikation som omfattas av lagens tillämpningsområde är således en programvara som tillhandahålls av en i denna lag avsedd tjänsteleverantör för allmänheten för användning av tjänsteleverantörens tjänster. Med mobilapplikation avses separata programvaror, t.ex. applikationer som kan laddas ned från en webbsida eller en applikationsbutik. Som en sådan mobilapplikation som omfattas av den föreslagna lagen anses inte en applikation eller ett operativsystem med vilken användaren styr eller hanterar en terminal. Lagens tillämpningsområde omfattar inte sådana mobilapplikationer för privata företag och sammanslutningar som faller utanför lagens organisatoriska tillämpningsområde och med vilka man kan använda tjänster som tillhandahålls av organisationer som hör till lagens tillämpningsområde, presentera eller utnyttja information som dessa organisationer producerar eller vara i kontakt med dessa organisationer. Om en organisation som hör till lagens tillämpningsområde dock tillhandahåller sådana mobilapplikationer på sin webbplats eller i andra tjänster, omfattas dessa mobilapplikationer av lagens tillämpningsområde. Då anses en organisation som omfattas av lagens tillämpningsområde också vara tjänsteleverantör för dessa tjänster. På marknaden finns det en del mobilapplikationer som anknyter till tjänster eller information som tillhandahålls av organisationer som hör till lagens tillämpningsområde och som tillhandahålls av en privat organisation. Lagen tillämpas på sådana applikationer, om en organisation som hör till lagens tillämpningsområde aktivt tillhandahåller mobilapplikationen på sin egen webbplats eller i andra tjänster. Då tillhandahåller en organisation som hör till lagens tillämpningsområde de facto applikationen via sin digitala tjänst, trots att applikationen produceras av en annan organisation. Tjänsteleverantören ska sörja för att en tjänst som den tillhandahåller via en digital tjänst motsvarar kraven i den föreslagna lagen, fastän det skulle vara fråga om en tjänst som tillhandahålls av en tredje part. Om tjänsteleverantören i praktiken inte kan försäkra sig om att tillgänglighetskraven uppfylls i fråga om mobilapplikationen, får tjänsteleverantören princip inte tillhandahålla en sådan mobilapplikation på sin webbplats om inte det finns grunder för detta som anknyter till oproportionell börda eller om motsvarande tjänst tillhandahålls också på ett sätt som uppfyller tillgänglighetskraven t.ex. på tjänsteleverantörens webbplats. Då är mobilapplikationen en tilläggstjänst och inte en tjänst för digital ärendehantering. Enligt skäl 30 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet bör innehåll från tredje part undantas från direktivets tillämpningsområde, förutsatt att det varken har finansierats eller tagits fram av den berörda offentliga myndigheten eller står under dess kontroll. Sådant innehåll bör i princip inte användas om det hindrar eller minskar funktionen för den offentliga tjänst som tillhandahålls på de berörda webbplatserna eller mobilapplikationerna. Om syftet med innehållet på offentliga myndigheters webbplatser eller mobilapplikationer är att hålla samråd eller organisera forumdiskussioner, kan det innehållet enligt direktivet inte betraktas som innehåll från tredje part och bör därför vara tillgängligt med undantag av innehåll som användare bidrar med som inte står under den berörda offentliga myndighetens kontroll. Telefonservicer anses inte vara mobilapplikationer, men röststyrda applikationer hör till lagens tillämpningsområde.

I 2 § 3 *punkten* i den föreslagna lagen föreslås en definition av begreppet digitala tjänster, med vilka avses ovan definierade webbplatser eller mobilapplikationer eller kombinationer av dessa samt funktioner i anslutning till dem. Med funktioner avses sådana funktioner i digitala tjänster med hjälp av vilka tjänsteanvändaren kan t.ex. skicka formulär eller meddelanden till

RP 60/2018 rd

tjänsteleverantören. I den föreslagna lagen regleras huvudsakligen digitala tjänster, varmed regleringen inte utöver vissa undantag gör åtskillnad mellan webbplats och mobilapplikation. Begreppet digitala tjänster har också använts i Sverige i samband med ett förslag till motsvarande reglering (Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet, Ds 2017:60).

I 2 § 4 punkten i den föreslagna lagen föreslås en definition av begreppet tillgänglighet. Med tillgänglighet avses principer och tekniska hänsyn som ska respekteras när digitala tjänster planeras, utvecklas, underhålls och uppdateras, i syfte att göra tjänsterna mer tillgängliga för användarna, särskilt personer med funktionsnedsättning. Definitionen baserar sig på skäl 2 i ingressen till direktivet.

I praktiken avses med tillgänglighet i direktivet det att digitala tjänster och deras datainnehåll har planerats så att alla användargrupper kan använda dem utan tilläggsutrustning eller hjälp-anordningar. Tillgängligheten omfattar fyra principer: möjlighet att uppfatta, hanterbarhet, begriplighet och driftsäkerhet. Möjlighet att uppfatta innebär att informationen och komponenterna i ett användargränssnitt måste presenteras för användarna på sätt som de kan uppfatta. Hanterbarhet innebär att komponenterna i ett användargränssnitt och navigeringen måste vara hanterbara. Begriplighet innebär att informationen och hanteringen av användargränssnittet måste vara begripliga. Driftsäkerhet (i tillgänglighetsdirektivet kallat robust karaktär) innebär att innehållet måste vara tillräckligt driftsäkert för att kunna tolkas på ett tillförlitligt sätt av ett brett spektrum av användarprogram, inklusive hjälpmedel. Tillgänglighetsdirektivets tillgänglighetskrav är avsedda att vara teknikneutrala. Tillgänglighetskraven beskriver vad som måste åstadkommas för att en användare ska ha möjlighet att uppfatta en digital tjänsts innehåll och att hantera, tolka och förstå tjänstens innehåll. Enligt skäl 36 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet specificerar kraven inte vilken teknik som bör väljas för en viss webbplats, onlineinformation eller mobilapplikation.

I 2 § 5 punkten i den föreslagna lagen finns en definition av begreppet myndighet, som delvis anger lagens organisatoriska tillämpningsområde. Enligt bestämmelsen avses med myndigheter statliga myndigheter, kommunala myndigheter, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli och självständiga offentlighetsrättsliga samfund. I den föreslagna lagen jämföras med myndigheter också den ortodoxa kyrkan och dess församlingar samt universitet och yrkeshögskolor. Bestämmelserna om myndigheter ska tillämpas också på andra aktörer när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter till den del som den digitala tjänsten anknyter till skötseln av en sådan uppgift.

Definitionen av myndighet motsvarar i huvudsak den definition av myndighet som används i allmän förvaltningsrättslig reglering. Statliga myndigheter är statens ämbetsverk och inrättningar samt andra statliga organ. Till statens ämbetsverk och inrättningar räknas statliga förvaltningsmyndigheter, organ som utsatts av dem, domstolarna och andra lagskipningsorgan. Med myndigheter jämföras också statens affärsverk oberoende av för vilka uppgifter den digitala tjänsten har skapats. Kommunala myndigheter är kommunala organ och organisationer som är underställda dem, inklusive samkommuner. Till organisationer som är underställda kommunala organ räknas också kommunala affärsverk som i lagen jämföras med myndighet. Med tanke på tillämpningen av lagen saknar det betydelse för hurdana ändamål kommunen har offentliggjort en digital tjänst, och således har det med tanke på lagens tillämpningsområde ingen betydelse huruvida den digitala tjänsten är avsedd att betjäna kommunens allmänna eller särskilda kompetens, när tillhandahållandet av en digital tjänst sker hos en kommunal myndighet.

Till begreppet myndighet som definierar lagens organisatoriska tillämpningsområde hör också riksdagens ämbetsverk, som är bl.a. Statens revisionsverk, riksdagens justitieombudsmans kansli och riksdagens kansli. Också republikens presidents kansli hör till myndigheterna enligt

lagens tillämpningsområde, men lagen tillämpas inte på republikens presidents egna digitala tjänster, såsom sociala medier som republikens president använder. I lagen avses med myndighet även självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar såsom Folkpensionsanstalten, Finlands Bank, Keva, Kommunernas garanticentral, Finlands skogscentral och Kommunala arbetsmarknadsverket. Vid tillämpning av lagen bör det observeras att självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar och offentlighetsrättsliga inrättningar är olika saker, trots att självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar enligt Europeiska unionens rättsakter är offentlighetsrättsliga inrättningar. Det, vilka aktörer som omfattas av begreppet självständig offentlighetsrättslig inrättning, bestäms enligt varje aktörs separat föreskrivna ställning. Den evangelisk-lutherska kyrkan föreslår inte ingå i begreppet myndighet, utan bestämmelser om tillämpningen av lagen på den evangelisk-lutherska kyrkan ska finnas i kyrkolagen (1054/1993). Ändringen av kyrkolagen ingår dock inte i denna regeringsproposition, utan Kyrkostyrelsen bereder en egen proposition. Bestämmelserna om myndigheter tillämpas dock på ortodoxa kyrkan och dess församlingar.

Enligt föreslagna lagen tillämpas bestämmelserna om myndigheter också på universitet enligt 1 § i universitetslagen (558/2009) och yrkeshögskolor enligt yrkeshögskolelagen (932/2014). På universitet och yrkeshögskolor tillämpas allmänna bestämmelser om myndighetsverksamhet i annan lagstiftning, och därför är det skäl att föreskriva att bestämmelser om myndigheter i den föreslagna lagen också ska gälla universitet och yrkeshögskolor. Universitet och yrkeshögskolor jämföras således med myndigheter och bestämmelserna tillämpas på deras digitala tjänster på samma sätt som på myndigheters digitala tjänster. Därtill är universitet och yrkeshögskolor i lagen avsedda offentlighetsrättsliga inrättningar. Enligt förarbetena till universitetslagen (RP/2009 rd) är åtminstone offentlighetsrättsliga universitet självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att dessa organisationers juridiska form inte har betydelse med tanke på tillämpningen av lagen.

Med myndighet avses också andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter till den del som aktören sköter en offentlig förvaltningsuppgift och i detta syfte tillhandahåller en digital tjänst. Bestämmelsen gäller inte endast privata aktörer utan också offentlighetsrättsliga föreningar till den del som de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. En offentlig förvaltningsuppgift kan överlåtas till någon annan aktör än en myndighet när förutsättningarna i 124 § i grundlagen är uppfyllda. Den föreslagna lagen tillämpas således direkt på basis av bestämmelserna om myndigheter på sådana privaträttsliga aktörer som direkt med stöd av lag eller på grund av en i lag föreskriven uppgift sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Bestämmelser om detta behövs inte i lagarna om uppgifterna i fråga, utan den föreslagna lagen blir tillämplig när det är fråga om skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Således tillämpas lagen på privata aktörer till den del som syftet med den digitala tjänsten är skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Om det t.ex. till en offentlig förvaltningsuppgift anknyter att ärenden uträttas vid en privaträttslig juridisk persons verksamhetsställe, ska det finnas kontaktuppgifter till dessa verksamhetsställen tillgängliga i den digitala tjänsten i en form som uppfyller tillgänglighetskraven enligt lagen. Likaså ska olika formulär som är avsedda för ärendehantering finnas i en form som uppfyller tillgänglighetskraven och också annars ska den digitala tjänsten uppfylla de krav som ställs på myndigheter i 2 kap. i lagen.

Bestämmelsen om tillämpningsområdet när det gäller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift är primär. Med detta avses t.ex. situationer där lagen tillämpas på försäkringsbolags verksamhet från och med den 1 januari 2021 direkt på basis av det organisatoriska tillämpningsområdet utan en begränsning som avser bolagens uppgifter. Då tillämpas på de delar av försäkringsbolagets digitala tjänster som är avsedda för skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift bestämmelserna om myndigheter i lagen och övergångsbestämmelserna om myndigheters digitala tjänster. På övriga delar av försäkringsbolags digitala tjänster tillämpas lagen beträffande tillgänglighetskraven och enligt övergångsbestämmelsen för finansbranschen från och med den 1 januari 2021. Sådana offentliga förvaltningsuppgifter där digitala tjänster till-

handahålls är bl.a. digitala tjänster i anslutning till skötseln av lagstadgade obligatoriska försäkringar (pensionsförsäkring, olycksfallsförsäkring, trafikförsäkring), digitala tjänster som tillhandahålls av företag som tillhandahåller motorfordonsbesiktning, digitala tjänster i anslutning till anskaffning av pass eller identitetskort samt digitala tjänster som tillhandahålls av en privat social- och hälsovårdsenhets verksamhetsställe i samband med social- och hälsotjänster som produceras för den offentliga förvaltningen, såsom tidsbokningssystem och tjänster för att se de egna uppgifterna.

I 2 § 6 punkten föreslås en definition av offentlighetsrättslig inrättning som är mer omfattande än begreppet självständig offentlighetsrättslig inrättning. Definitionen av offentlighetsrättslig inrättning baserar sig på definitionen av offentlig myndighet enligt artikel 3 i tillgänglighetsdirektivet, i vilken det hänvisas till definitionen av offentlig myndighet i artikel 2.1.4 i upphandlingsdirektivet 2014/24/EU. Definitionen av offentlighetsrättslig inrättning motsvarar således begreppet offentlighetsrättslig inrättning i upphandlingslagstiftningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen avses med offentlighetsrättslig inrättning en juridisk person som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse utan industriell eller kommersiell karaktär och a) som till största delen finansieras av en myndighet, b) vars ledning står under kontroll av en myndighet, eller c) i vars förvaltnings-, styrelse- eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av en myndighet.

Begreppet offentlighetsrättsliga organ i tillgänglighetsdirektivet får alltså sitt innehåll från upphandlingsdirektivet, enligt vilket med offentlighetsrättsliga organ avses organ som uppfyller följande förutsättningar enligt punkt 1—2 samt åtminstone en av förutsättningarna a)—c) i punkt 3:

- 1) de är juridiska personer och
- 2) de har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär och därtill
- 3) ska i fråga om organisationen åtminstone en av följande förutsättningar uppfyllas:
 - a) de finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentlighetsrättsliga organ, eller
 - b) deras ledning står under tillsyn av sådana myndigheter eller organ, eller
 - c) de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentlighetsrättsliga organ.

Enligt Europeiska unionens domstol (tidigare Europeiska gemenskapens domstol) måste begreppet offentlighetsrättsligt organ ges en självständig och enhetlig tolkning i hela unionen, eftersom det är ett unionsrättsligt begrepp (*C-84/03, kommissionen mot Konungariket Spanien*).

I upphandlingsdirektivet och tillgänglighetsdirektivet finns vanligen inget rum för tolkning i fråga om kravet på juridisk person. Allmänt sett är privaträttsliga juridiska personer vissa sådana i 3 § i handelsregisterlagen (129/1979) föreskrivna aktörer som är skyldiga att göra grundanmälan, dvs. öppet bolag, kommanditbolag, aktiebolag, ömsesidigt försäkringsbolag, andelslag, sparbank, hypoteksförening, försäkringsförening, statligt affärsverk och bostadsrättsförening, ideell förening och stiftelse.

RP 60/2018 rd

Behov i det allmännas intresse har bedömts flera gånger i EU-domstolens rättspraxis (se bl.a. *C-360/96, Gemeente Arnhem*; *C-44/96, Mannesmann*; *C-360/96, BFI Holding*; *C-94/99, ARGE*; *C-223/99 och C-260/99, Agorá Srl*; *C-18/01, Varkauden taitotalo och C-526/11, Ärztekammer*). I EU-domstolens avgöranden har innehållet i begreppet behov i det allmännas intresse definierats. Enligt skäl 10 i ingressen till upphandlingsdirektivet bör inte ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet anses vara ett offentlighetsorgan. Enligt rättspraxis ska allmännyttiga behov bedömas med hänsyn till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter, såsom de omständigheter som var aktuella vid bildandet av det berörda organet och de villkor på vilka organet utövar verksamheten (*C-18/01, Korhonen et al.*).

I ovan nämnda rättspraxis och i nationell rättspraxis (t.ex. HFD 2016:108, HFD 2013:21) har det av hävd ansetts att behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär är sådana behov som tillgodoses på andra sätt än genom att erbjuda varor och tjänster på marknaden, och som den offentliga makten beslutar att producera själv eller i fråga om vilka den behåller det bestämmande inflytandet. Med förutsättningen att det ska vara fråga om annan verksamhet än industriell eller kommersiell verksamhet strävar man efter att precisera begreppet behov i det allmännas intresse. Utanför begreppet behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär faller inte sådana behov som även tillgodoses genom tjänster som privata företag tillhandahåller eller kan tillhandahålla. Förekomsten av utvecklad konkurrens kan dock vara ett tecken på att det är fråga om ett behov i det allmännas intresse som är av industriell eller kommersiell karaktär. Vid bedömningen av industriell och kommersiell karaktär har det utöver det att verksamheten sker i ett konkurrensförhållande bl.a. ansetts vara av betydelse att inrättningens uppgifter hör till en offentlig myndighets uppgifter, att inrättningen har ett vinstsyfte och förmåga att bära ekonomiska risker. Utöver uppgifter för att tillgodose behov i det allmännas intresse kan en offentlighetsorgan inrättning också sköta andra uppgifter. Då saknar det betydelse huruvida tillgodoseendet av behov i det allmännas intresse är inrättningens huvudsakliga uppgift eller en mindre viktig del av dess uppgifter, om inrättandet av enheten och dess verksamhet har haft ett syfte i det allmännas intresse.

Enligt EU-domstolen saknar det betydelse om enheten i fråga utöver en uppgift i det allmännas intresse också sköter andra uppgifter i vinstsyfte, om enheten fortsätter att sköta sådana behov i det allmännas intresse som enheten uttryckligen är skyldig att uppfylla (*C-393/06 Ing. Aigner*). Det hur stor andel av enhetens hela verksamhet sker i vinstsyfte har inte heller betydelse vid bedömningen av huruvida enheten kan anses vara en offentlighetsorgan inrättning. Verksamhet i det allmännas intresse är bl.a. kommunala näringsbolags verksamhet, skötseln av nödvändiga uppgifter som anknyter till lagstadgade hälsovårdstjänster och miljöskydd samt skötseln av vissa funktioner i anknytning till statens institutionella verksamhet som förutsätter särskild konfidentialitet och sekretess. I nationell rättspraxis har bl.a. följande inrättningar ansetts vara offentlighetsorgan inrättningar:

- Keva (HFD 2015:59 och MD 250/13)
- Hyreshussamfund som ägs av kommunen (MD 114/13, 460/11)
- Bostadsaktiebolag som ägs av ett universitetssjukhus utbildningsstiftelse (MD 543/11)
- Studenternas hälsovårdsstiftelse (MD 598/11)
- Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt (HFD 2013:21, MD 245/11)

RP 60/2018 rd

- Andningsförbundet Heli rf (MD 589/09)
- Rundradion Ab (MD 180/06)
- Suomen Erillisverkot Oy och Virve Tuotteet ja Palvelut Oy (HFD 2016:108)

De alternativa förutsättningarna enligt upphandlingslagstiftningen som avser finansiering, tillsyn och utnämning av ledningen innebär alla ett nära beroendeförhållande till den offentliga makten (*förutsättning 3*). Enligt praxis ska alla nämnda förutsättningar tolkas funktionellt (*C-526/11, Ärztekammer*). När man bedömer den offentliga finansiering som en enhet får av myndigheter eller andra offentligrättsliga organ, ska enhetens samtliga inkomster, inklusive inkomsterna av enhetens näringsverksamhet, beaktas (*C-380/98, The University of Cambridge*). Såsom finansiering av en myndighet eller en offentligrättslig inrättning betraktas inte inkomster som baserar sig på vederlag såsom inkomster av försäljning av tjänster. Villkoret att inrättningen står under kontroll av en myndighet uppfylls till exempel genom aktieinnehav eller annan kontroll genom vilken enheten i fråga och dess upphandlingsbeslut de facto styrs. Allmän myndighetstillsyn uppfyller inte kravet på kontroll. Däremot konstateras rätten att utnämna majoriteten i ett styrelse-, lednings- eller övervakningsorgan på basis av faktiska omständigheter så, att en annan upphandlingsenhet eller upphandlingsenheter tillsammans på basis av en ägarandel eller andra arrangemang använder sin utnämningssätt så att de har rätt att utnämna mer än hälften av ledamöterna i något av de ovannämnda organen. Tolkningen av en offentligrättslig inrättning inleds med en bedömning av huruvida enheten är en självständig juridisk person. Om svaret är jakande bedöms därefter karaktären hos enhetens verksamhet. Om enheten har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse bedöms faktorer som anknyter till finansiering, kontroll och utnämningssätt.

I 2 § 7 *punkten* i lagen föreslås en definition av tjänsteleverantör, med vilken man definierar de organisationer på vilkas digitala tjänster lagen tillämpas. Med tjänsteleverantör avses myndigheter, offentligrättsliga inrättningar och andra företag, sammanslutningar och stiftelser som omfattas av lagen. Tjänsteleverantörer är också de organisationer och aktörer som enligt lagens 3 § anges höra till lagens tillämpningsområde, antingen som organisationer eller via de uppgifter som föreskrivits för dem. Begreppet tjänsteleverantör är avsett att på organisationsnivå specificera objektet för de skyldigheter som lagens bestämmelser innehåller. Begreppet får sitt innehåll av begreppen myndighet och offentligrättslig inrättning samt det i 3 § i lagen föreskrivna tillämpningsområdet till den del som det i dem definieras den organisation på vars digitala tjänster lagen tillämpas.

I 2 § 8 *punkten* i den föreslagna lagen föreslås en definition av begreppet harmoniserad standard. Enligt artikel 6.1 i tillgänglighetsdirektivet överensstämmer innehållet på webbplatser och i mobilapplikationer med tillgänglighetskraven enligt 4 artikeln, om det följer de harmoniserade standarderna eller delar av dem till vilka hänvisningar har offentliggjorts av kommissionen i Europeiska unionens officiella tidning i enlighet med förordning (EU) nr 1025/2012. Därtill begränsas tillämpningen av tillgänglighetskraven av direktivets materiella tillämpningsområde. Således ger regleringen inget nationellt handlingsutrymme.

I 2 § 9 *punkten* i lagen föreslås en definition av tidsberoende media, som baserar sig på artikel 3.6 i tillgänglighetsdirektivet, enligt vilken med tidsberoende media avses medier av följande typ: enbart ljud, enbart video, kombination av ljud och video, enbart ljud och/eller video i kombination med interaktion. Tidsberoende media kan således vara bild eller ljud eller kombinationer av dessa som sänds direkt på nätet eller som är förinspelad och reproducerbar.

3 §. Tillämpningsområde. I 3 § i föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde. I 1 mom. föreslås en förteckning över de bestämmelser som definierar lagens organisatoriska till-

lämpningsområde. Med 1 mom. 1—3 punkten implementeras direktivets bestämmelser om tillämpningsområdet. Enligt artikel 1.2 i tillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheters webbplatser, oavsett vilken anordning som används för åtkomst, och mobilapplikationer uppfyller tillgänglighetskraven i artikel 4. Enligt artikel 3.1 i tillgänglighetsdirektivet avses med offentlig myndighet: statliga, regionala eller lokala myndigheter, offentligrättsliga organ enligt definitionen i artikel 2.1.4 i Europaparlamentets och rådets upphandlingsdirektiv 2014/24/EU eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana offentligrättsliga organ, om dessa sammanslutningar särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär. I praktiken är i tillgänglighetsdirektivet avsedda offentliga myndigheter de upphandlande myndigheter som avses i upphandlingsdirektivet. I den nationella lagen om offentlig upphandling och koncession används för dessa benämningen upphandlande enheter. Således definieras den föreslagna lagens organisatoriska tillämpningsområde också av hur begreppet upphandlande enhet har utformats vid tolkningen av upphandlingslagstiftningen. I lagen föreslås det inte separat att lagen ska tillämpas på sammanslutningar av myndigheter eller offentligrättsliga inrättningar, utan på dem tillämpas lagen antingen på basis av att en sådan sammanslutning är en myndighet eller en offentligrättslig inrättning på basis av definitionen av dem.

Bestämmelserna i 3 § 1 mom. om tillämpningsområdet när det gäller digitala tjänster finns uppräknade i tillämpningsordning så, att det på basis av en i ordningen tidigare punkt avgörs till vilken del lagen tillämpas på den digitala tjänsten i fråga. Tillämpningsordningen har betydelse med tanke på tillämpningen av övergångsbestämmelserna. T.ex. enligt 1 punkten tillämpas lagen på myndigheters digitala tjänster och enligt 6 punkten t.ex. på ett försäkringsbolags digitala tjänster. När det gäller lagstadgade obligatoriska försäkringar blir lagen, till den del det gäller skötsel av försäkringsbolagets offentliga förvaltningsuppdrag, tillämplig på basis av bestämmelserna om myndigheters digitala tjänster. Till andra delar tillämpas på ett försäkringsbolags digitala tjänster bestämmelserna på basis av 6 punkten. På en aktör som producerar trafik tjänster och som organiserats som en samkommun tillämpas bestämmelserna om myndigheters digitala tjänster, medan det på en aktör som tillhandahåller trafik tjänster och som organiserats som ett offentligt bolag tillämpas bestämmelserna på basis av 5 punkten. När det gäller bankers identifieringstjänster och tjänster som möjliggör betalning och som anknyter till myndigheters tjänster tillämpas lagen på basis av 4 punkten, men på bankers andra tjänster på basis av 6 punkten. Bestämmelsen om tillämpningsområdet ska således granskas utifrån varje digitala tjänsts syfte och inte utifrån organisationen, eftersom tillämpningen av lagen på en del av organisationernas digitala tjänster baserar sig på olika bestämmelser. Detta beror på att sätten att ordna tjänster är mångsidiga och tillämpningsområdet då inte kan definieras endast på organisatoriska grunder, utan det ska till vissa delar definieras utifrån tjänstens syfte.

Enligt 3 § 1 mom. *1 punkten* ska lagen tillämpas på myndigheters digitala tjänster. Myndighet definieras i 2 § 5 punkten i den föreslagna lagen. I 3 § 2 mom. i den föreslagna lagen finns en bestämmelse om tillämpningsområdet för lagens 2 kap., enligt vilken bestämmelserna i 2 kap. endast tillämpas på i lagen avsedda myndigheter. Bestämmelsen i det föreslagna 3 § 2 mom. som gäller tillämpningsområdet för 2 kap. i lagen begränsar kapitlets sakliga tillämpningsområde så, att bestämmelserna i kapitlet endast tillämpas på sådana digitala tjänster som tillhandahålls allmänheten. I 2 kap. i lagen avses med allmänheten förvaltningens kunder, som består av en grupp fysiska eller juridiska personer utanför myndighetens organisation, som beroende på tjänsten är på förhand avgränsad eller oavgränsad. Bestämmelserna i 2 kap. tillämpas alltså inte på en myndighets interna digitala tjänster.

I 3 § 1 mom. *2 punkten* föreslås det att offentligrättsliga inrättnings digitala tjänster ska höra till lagens tillämpningsområde. En definition av offentligrättslig inrättning föreslås i 2 § 6

punkten. Bestämmelserna i 2 kap. tillämpas inte på i lagen avsedda offentligrättsliga inrättningar om de inte sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Det bör påpekas att självständiga offentligrättsliga inrättningar jämställs med myndigheter i denna lag, och 2 kap. blir tillämplig på dessa redan på basis av definitionen av myndighet enligt lagförslaget.

I 3 § 1 mom. 3 punkten föreslås det att lagens tillämpningsområde utsträcks till att gälla också organisationer som får över hälften av kostnaderna för utvecklingen eller tillhandahållandet av digitala tjänster av en i lagen avsedd myndighet. Stödet ska uttryckligen vara riktat till utvecklingen eller tillhandahållandet av den digitala tjänsten. Allmänt verksamhetsunderstöd anses inte vara sådant stöd som leder till tillämpning av denna lag. Bestämmelserna blir tillämpliga också i sådana situationer där aktören i samband med skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift finansierar någon digital tjänst på det sättet, att de ovan angivna förutsättningarna uppfylls. Till exempel blir bestämmelsen tillämplig i situationer där en privaträttslig sammanslutning som enligt denna lag har myndighetsställning finansierar en annan privat aktörs digitala tjänst så, att syftet med finansieringen är en grund som direkt anknyter till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Till andra delar tillämpas inte lagens bestämmelser på digitala tjänster som stöds av privaträttsliga organisationer som hör till lagens tillämpningsområde, om finansieringen sker för utvecklande eller tillhandahållande av en digital tjänst som anknyter till någon annan funktion i organisationen som saknar anknytning till en offentlig förvaltningsuppgift. I övrigt tillämpas lagen på privaträttsliga sammanslutningar med stöd av 2, 4, 5 och 6 punkten.

I 3 § 1 mom. 4 punkten i föreslagna lagen föreslås det att tillämpningsområdet utvidgas i förhållande till tillgänglighetsdirektivet till att omfatta starka elektroniska identifieringstjänster och digitala tjänster som möjliggör nätbetalning i anslutning till den offentliga förvaltningens tjänster. Enligt 3 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen tillämpas lagen på digitala tjänster i anslutning till identifieringstjänster som tillhandahålls av sådana leverantörer av identifieringstjänster som finns införda i det register som avses i 12 § i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster. De egentliga identifieringsmedlen hör således inte till tillämpningsområdet, utan innehållen i de webbplatser eller mobilapplikationer som anknyter till identifieringen. Lagen tillämpas på sådana delar av digitala tjänster som används via en i 3 § 1 mom. 8 punkten i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster avsedd samlad förvaltningstjänst för internetbetalning, med vilka man kan sköta betalningsuppslag. Till denna del bli lagen tillämplig i de delar av bankers och andra betalningsinstituts digitala tjänster med vilka man kan göra en betalning i datanätet, när den anknyter till en utbetalning i en myndighets digitala tjänst eller när betalning har möjliggjorts i en myndighets digitala tjänst via en samlad förvaltningstjänst som möjliggör internetbetalning. I praktiken gäller bestämmelsen de delar av en digital tjänst som anknyter till betalning och som har anslutits till betalning som en del av de samlade förvaltningstjänster som möjliggör internetbetalning.

Förslaget i 4 punkten i momentet anses vara behövligt, eftersom genomförandet av faktisk tillgänglighet förutsätter att tillgänglighetskraven också utsträcks till att gälla de tjänster som är väsentliga eller obligatoriska vid användningen av den offentliga förvaltningens digitala tjänster. En betydande del av myndigheternas digitala tjänster är sådana där användaren identifieras med hjälp av identifieringstjänster som avses i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster. I praktiken görs största delen av stark autentisering av användare med identifieringstjänster som produceras av den privata sektorn. Producenter av identifieringstjänster för stark autentisering är banker och mobiloperatörer såsom beviljare av identifieringsmedel. Kommunikationsministeriet lät hösten 2017 göra en utredning om användbarheten och tillgängligheten i fråga om starka elektroniska identifieringsmedel och rapporten lämnades till kommunikationsministeriet den 20 december 2017. Enligt rapporten finns det problem i anslutning till elektroniska identifieringsmedels tillgänglighet och användningen av dem eller till tillgången till information om att söka efter dem. Problemen anknyter särskilt till

identifieringsmedlens tillgänglighet och den svaga tillgången till information om hur man hittar identifieringsmedlen eller de webbplatser som är avsedda för användningen av dem. I utredningen konstaterades det att ”inget av de nuvarande identifieringsmedlen för stark elektronisk identifikation fungerar totalt tillgängligt och att den elektroniska servicekedjan bryts i något skede av kedjan på grund av tillgänglighetsproblem”. Kommunikationsutskottet har ansett att tjänster för elektronisk identifiering är ett slags bastjänster i informationssamhället och har uttryckt sin oro för huruvida tillgången till elektroniska identifieringsverktyg är jämlik (KoUB 33/2014 rd och KoUB 18/2016 rd). Enligt de utredningar som utskottet har fått har alla människor i Finland av olika orsaker inte möjlighet att få identifieringsverktyg för stark autentisering för att kunna använda elektroniska banktjänster, elektroniska tjänster och andra liknande tjänster. Utskottet betonade kraftigt att man behöver aktivt söka lösningar till detta betydande problem för att medborgarnas jämlikhet ska säkerställas och riskerna för utslagning ur samhället minskas (se också KoUB 17/2017 rd).

Den föreslagna lagen syftar på att främja förvaltningens kunders jämlika möjligheter att använda myndigheters digitala tjänster. På basis av riksdagens kommunikationsutskotts ställningstaganden kan det anses vara motiverat att lagens tillämpningsområde utvidgas till att gälla tjänster för stark autentisering. Utvidgningen av lagens tillämpningsområde i fråga om tillgängligheten är inte endast beroende av prövning i den nationella lagberedningen, utan direktivets mål och innehåll inverkar på hur saken ska bedömas med tanke på grundlagen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Identifieringstjänster som möjliggör stark autentisering är en del av de digitala tjänster som myndigheter tillhandahåller. Identifieringstjänsterna anknyter till skötseln av myndigheternas offentliga förvaltningsuppgifter och utövningen av offentlig makt. Av denna orsak ska myndigheterna säkerställa att de digitala tjänster som de tillhandahåller är tillgängliga. Eftersom myndigheterna inte vid offentlig upphandling kan inverka på enskilda identifieringstjänster eller själva utveckla sina identifieringstjänster genom att påverka deras innehåll, ska tillgången till myndigheternas digitala tjänster genom bestämmelser i lagen tillförsäkras också med tanke på identifieringstjänsternas innehåll. Tillgänglighetskraven löser dock inte de utmaningar som förhindrar användningen av identifieringsverktyg, utan de ska tillsvidare lösas i enlighet med diskrimineringslagen genom rimliga anpassningar. Det tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster som bereds i Europeiska unionen kan även medföra krav för identifieringsverktyg.

I 3 § 1 mom. 5 punkten föreslås det att tillämpningsområdet utvidgas från tillgänglighetsdirektivets minimikrav till att omfatta också vissa digitala tjänster som tillhandahålls av offentliga bolag inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster till den del som de är avsedda för allmänheten. Tillämpningen i fråga om dessa föreslås enligt 17 § 5 mom. inledas från och med den 1 januari 2021. Med allmänheten avses samma sak som annanstans i lagen, dvs. en på förhand avgränsad eller icke-avgränsad grupp fysiska eller juridiska personer. I praktiken avses med detta digitala tjänster som är riktade till ett företags kunder eller digitala tjänster som är icke-riktade, till potentiella kunder. Utvidgningen av tillämpningsområdet baserar sig på skäl 34 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet, där medlemsstaterna uppmuntras till att utvidga tillämpningen av tillgänglighetsdirektivet till privata enheter som är verksamma inom områdena för hälso- och sjukvård, barnomsorg, social integration (förebyggande av marginalisering/bekämpande av fattigdom), social trygghet, transporter samt tjänster för el, gas, värme, vatten och elektronisk kommunikation samt posttjänster, med särskild uppmärksamhet på de tjänster som avses i artiklarna 8—13 i försörjningsdirektivet. Av de tjänster som avses i lagen är en del sådana tjänster som produceras av myndigheter eller offentligt rättsliga inrättningar, och som inom samma branscher tillhandahålls av offentligt ägda företag i vilka myndigheter eller offentligt rättsliga inrättningar är delägare. För en jämlik tillämpning av kraven i regleringen kan det anses vara motiverat att lagens tillgänglighetskrav tillämpas på digitala tjänster som tillhandahålls av offentliga företag inom områdena vatten, energi, transporter

och posttjänster till den del som de tillhandahålls allmänheten. Lagens tillämpningsområde gäller bara de digitala tjänster som offentliga företag tillhandahåller allmänheten för produktion av tjänster inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. I bestämmelsen hänvisas det till i 5 § 4 mom. i försörjningslagen avsedda offentliga bolag, vars digitala tjänster bestämmelserna i den föreslagna lagen gäller till vissa delar. Enligt 5 § 4 mom. i försörjningslagen avses med offentliga företag sammanslutningar över vilka upphandlande myndigheter har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållanden, finansiellt deltagande eller regler som styr företaget. En enhet anses omfattas av en myndighets bestämmande inflytande i synnerhet när myndigheten direkt eller indirekt

- 1) äger större delen av det tecknade kapitalet i företaget,
- 2) kontrollerar majoriteten av röstetalet som är knutet till aktieägarande i företaget, eller
- 3) utser mer än hälften av ledamöterna i dess förvaltnings-, styrelse- eller kontrollorgan.

En del av de aktörer som tillhandahåller tjänster inom vatten, energi och transporter är i den föreslagna lagen avsedda myndigheter eller offentlighetsrättsliga inrättningar. I bestämmelsen hänvisas det också till i 5 § 5 mom. i försörjningslagen avsedda enheter som är verksamma med stöd av en särskild rättighet eller en ensamrätt som en myndighet har beviljat, på vilkas digitala tjänster lagen också tillämpas till den del som tjänsten tillhandahålls allmänheten inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster. Syftet med regleringen är att säkerställa att man inte genom tjänsteleverantörens juridiska form eller modell för tjänsteproduktion kan undgå tillämpning av den föreslagna lagen, om det i företagets bakgrund finns betydande inflytande från en myndighet eller offentlighetsrättslig inrättning. Inom sektorn posttjänster gäller regleringen de digitala tjänster som Posti Abp tillhandahåller allmänheten. Utvidgningen av tillämpningsområdet gäller bolag inom vatten- och energibranschen som kommunen äger samt vissa bolag med staten som majoritetsägare. Kommunala affärsverk omfattas av begreppet myndighet enligt lagen, och kommunernas vattenverk jämställs i lagen med myndigheter. Med kommunala affärsverk likställs samkommuner inom sektorn transporter. Lagen tillämpas på dessas tjänster på basis av 3 § 1 mom. 1 punkten.

I 3 § 1 mom. 6 punkten föreslås en nationell utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till direktivet till finanssektorns tjänster. Enligt punkten tillämpas lagen på digitala tjänster som tillhandahålls av kreditinstitut som avses i 1 kap. 7 § i kreditinstitutslagen, betalningsinstitut som avses i 5 § 2 punkten i lagen om betalningsinstitut (297/2010), värdepappersföretag som avses i 1 kap. 13 § 1 mom. 1 punkten i lagen om investeringstjänster (747/2012), försäkringsbolag som avses i 1 kap. 1 § 1 mom. i försäkringsbolagslagen (521/2008) och försäkringsföreningar som avses i 1 kap. 1 § 1 mom. i lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), till den del syftet med tjänsterna är att tillhandahålla tjänster för allmänheten. En del av försäkringstjänsterna hör i egenskap av offentliga förvaltningsuppgifter direkt till tillämpningsområdet för tillgänglighetskraven. Enligt grundlagsutskottets ställningstagande (GrUB 25/1994 rd) omfattar stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna också annan offentlig verksamhet än sådan som äger rum i statens namn och ett enskilt rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med myndighetsverksamhet är också offentlig verksamhet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Försäkringstjänster bildar helheter som innehåller både tjänster som gäller obligatoriska försäkringar som anknyter till en offentlig förvaltningsuppgift och frivilliga försäkringstjänster. Med tanke på en lyckad serviceprocess är det tydligare om samma tillgänglighetskrav tillämpas på en servicehelhet. Om samma tillgänglighetskrav inte till alla delar tillämpas på de tjänster som ingår i en servicehelhet kan det i enskilda fall bli aktuellt med en diskrimineringsbedömning. Då leder rimliga anpassningar enligt diskrimine-

ringslagen till en situation där tillgänglighetskraven ska beaktas antingen helt eller delvis beroende på det enskilda fallets natur.

Bankerna digitaliserar allt mer sina tjänster och minskar sina kontorsnät avsevärt. Enligt Finansinspektionens uppgifter har det kontorsnät som betjänar personkunder minskats med ca 500 kontor under åren 2010—2017. År 2017 fanns det sammanlagt 979 kontor för personkunder. När bankerna i allt större utsträckning baserar sitt serviceutbud på digitala kanaler, blir tjänsternas tillgänglighet en allt viktigare fråga. Med tillgänglighetsregeringen strävar man efter att säkerställa att bankernas tjänster överhuvudtaget är tillgängliga för alla befolkningsgrupper på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt, oberoende av t.ex. en persons boningsort eller hans eller hennes fysiska eller psykiska förmåga.

Definitionen av grundläggande banktjänster enligt EU:s direktiv om betalkonton med grundläggande funktioner (2014/92/EU) är förhållandevis snäv med beaktande huvudsakligen av behoven till betalning och stark elektronisk identifikation. Också bankernas andra tjänster, t.ex. i anknytning till placering och bostadslån, kan anses vara väsentliga när man eftersträvar det att olika befolkningsgrupper ska kunna delta som fullvärdiga medlemmar i samhällelig verksamhet. Tillgängliga banktjänster är för finländska banker en konkurrensfördel i förhållande till utländska banker. Det att tillgängligheten beaktas som helhet redan när digitala servicekanaler uppbyggs är ofta enklare än att i efterhand tillfoga sådana element som tillgängligheten kräver.

Kommissionen har lämnat ett slutligt förslag till ett tillgänglighetsdirektiv för produkter och tjänster (KOM (2015) 615 slutlig) den 2 december 2015. Direktivets tillämpningsområde täcker banktjänster. Eftersom förslaget till direktiv är föremål för trilog, vet man inte det slutliga tillämpningsområdet eller tiden för genomförande. Tillgänglighetsdirektivet för produkter och tjänster ska dock vara ett minimiharmoniseringsdirektiv, varmed det inte begränsar en eventuell mer omfattande reglering.

Bankers och andra betalningsinstituts digitala tjänster är till stora delar antingen direkt eller indirekt en del av sådana digitala tjänster som tillhandahålls av myndigheter till den del som det till tjänsten anknyter betalningsfunktioner, eller om en myndighet som resultat av den process som sköts med hjälp av tjänsten betalar olika förmåner och ersättningar till förvaltningskunder. Tjänster som tillhandahålls av banker och andra betalningsinstitut hör alltså till helheten myndighetstjänster och då är det viktigt att tjänsterna i sin helhet kan omfattas av samma tillgänglighetskrav. Med detta vill man säkerställa att personer med funktionsnedsättning och andra specialgrupper kan sköta sina serviceprocesser med en myndighet i sin helhet. Det att regleringen utsträcks till att gälla kreditinstitut, betalningsinstitut och värdepappersföretag kan anses vara behövligt med tanke på förverkligandet av tillgängligheten när det gäller myndigheters digitala serviceprocesser. Med en utvidgning av tillämpningsområdet för regleringen säkerställer man också att företag i finansbranschen som har olika serviceutbud inte blir tvungna att tillämpa olika bestämmelser. I 15 kap. 6 § i kreditinstitutslagen föreskrivs det att en inlåningsbank ska när den tillhandahåller ett betalkonto med grundläggande funktioner, tillhörande betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster bemöta alla kunder som lagligt bor i en EES-stat på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt. En inlåningsbank som tillhandahåller betaltjänster ska tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner i euro, tillhörande betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster för fysiska personer som är lagligen bosatta i en EES-stat, med iakttagande av denna paragraf samt 6 a och 6 b §. När inlåningsbanken tillhandahåller ett betalkonto med grundläggande funktioner, tillhörande betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster ska den bemöta alla kunder på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt. Med kunder avses i denna paragraf samt i 6 a och 6 b § fysiska personer som huvudsakligen handlar för ändamål som faller utanför deras närings- eller yrkesverksamhet. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om den tidigare versionen av bestämmelsen

(GrUU 24/2002 rd) konstaterat att det finns en godtagbar grund för den föreslagna bestämmelsen med hänsyn till hur stor roll banktjänsterna spelar i det moderna samhället. Utskottet ansåg att det av samma orsak inte heller finns någonting att anmärka på i fråga om proportionalitetskravet. Eftersom kreditinstituten har en särskild skyldighet att tillhandahålla grundläggande banktjänster och att av grundad anledning vägra öppna sådana, kan tillgänglighetsproblemen i fråga om banktjänstens innehåll de facto utgöra ett hinder för förverkligandet av den i kreditinstitutslagen föreskrivna rätten att kunden självständigt ska kunna sköta sina grundläggande banktjänster. Med tillgänglighetsregleringen främjas också kundens rätt att självständigt använda grundläggande banktjänster.

I 3 § 2 *mom.* föreslås en begränsning av tillämpningsområdet när det gäller 2 kap., och en precisering av lagens förhållande till andra författningar. Syftet med bestämmelsen är att förtydliga tillämpningsområdet för bestämmelserna i 2 kap., där det föreskrivs om myndigheters skyldigheter att ordna digitala tjänster för allmänheten, samt om förhållandet till andra centrala bestämmelser om elektronisk kommunikation. Lagens 2 kap. tillämpas på i 2 § 5 punkten avsedda myndigheter, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Utanför lagens tillämpningsområde faller digitala tjänster och andra elektroniska dataöverföringsmetoder som används vid polisundersökning och förundersökning, men på polisens och andra förundersökningsmyndigheters övriga digitala tjänster blir också lagens 2 kap. tillämplig. Bestämmelserna i 2 kap. i lagen ska tillämpas på digitala tjänster men också på andra motsvarande elektroniska dataöverföringsmetoder såsom e-post, om de används vid kommunikation mellan myndigheten och allmänheten. Utanför begreppet digitala tjänster enligt denna lag faller e-post som används som kontorsprogram samt telefax. Däremot omfattas en elektronisk posttjänst i form av en webbplats som är avsedd för allmänhetens bruk av begreppet digital tjänst. Därför gäller de i 2 kap. i lagen föreskrivna skyldigheterna alla digitala tjänster teknikneutralt, samt andra jämförbara elektroniska dataöverföringsmetoder, dvs. närmast vanlig e-post som ska anses vara ett normalt kontorsprogram eller telefax. Bestämmelserna i 2 kap. i lagen blir tillämpliga om det inte föreskrivs något annat någon annanstans. Detta innebär att om det i någon annan lag föreskrivs t.ex. om att meddelanden eller handlingar ska lämnas på något annat sätt, ska den lagens bestämmelser tillämpas primärt. Likaså tillämpas bestämmelserna om datasäkerhet enligt annan lagstiftning, såsom regleringen om offentligt upphandling, men bestämmelserna i 2 kap. i den föreslagna lagen blir sekundärt tillämpliga också i dessa fall. Till digitala tjänster anknyter också annan lagstiftning av vilka centrala just med tanke på den digitala serviceformen är lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (lagen om elektronisk kommunikation) och lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Lagen om elektronisk kommunikation tillämpas på förfaranden i anknytning till elektronisk kommunikation och på användningen av stödtjänster för e-tjänster tillämpas bestämmelserna om dem i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Därtill blir de allmänna förvaltningslagarna, språklagstiftningen och speciallagar bl.a. om genomförande av tjänster och deras innehåll tillämpliga. Den föreslagna lagen är en speciallag i förhållande till de allmänna förvaltningslagarna, såsom förvaltningslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*) samt lagen om elektronisk kommunikation, till den del som den gäller tillhandahållande av digitala tjänster eller andra elektroniska metoder för dataöverföring. Det föreslagna 2 kap. tillämpas på tillhandahållande av digitala tjänster om det inte någon annanstans i lag finns preciserande bestämmelser eller andra bestämmelser än i 2 kap. Lagens 3 kap. ska tillämpas mer omfattande än i fråga om myndighetsverksamhet, och därför kan den föreslagna lagen inte helt jämföras med de allmänna förvaltningslagarna utan den kan snarare beskrivas som en speciallag som inverkar på förvaltningens verksamhet och annan verksamhet nära den, och som gäller kraven i fråga om en viss serviceform. Av de orsaker som anges ovan konstateras det för tydlighetens skull i momentet att på de förfaranden som iakttas hos myndigheter och på tillhandahållande av tjänster tillämpas i övrigt bestämmelserna om anhängiggörande, delgivning av beslut, offentlighet i myndigheternas verksamhet, behandling av personuppgifter, arkivering av handlingar, det språk som ska

användas vid handläggning av ärenden och om handläggning av ärenden. I momentet finns också en bestämmelse om den evangelisk-lutherska kyrkan som gäller lagens tillämpningsområde. Enligt 76 § 1 mom. i grundlagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning i kyrkolagen. I den föreslagna lagen finns det bestämmelser om förfarandet i fråga om tillhandahållandet av digitala tjänster, och därför hör det till området för kyrkolagen. Bestämmelser om tillämpning av den föreslagna lagen på den evangelisk-lutherska kyrkan ska därför finnas i kyrkolagen. Regleringen ska ingå i kyrkolagen eftersom det redan på grund av att tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde gäller den offentliga sektorns organ krävs att regleringen också gäller den evangelisk-lutherska kyrkan, som är en del av den offentliga förvaltningen på grund av dess juridiska särställning. Regeringens proposition innehåller inte något förslag till ändring av kyrkolagen, utan det bereds separat.

I 3 § 3 mom. föreslås andra begränsningar i fråga om lagens tillämpningsområde, som baserar sig på det spelrum som finns i tillgänglighetsdirektivet. Därtill gäller begränsningen av tillämpningsområdet också bestämmelserna i 2 kap., och därför tillämpas bestämmelserna i 2 kap. t.ex. inte på myndigheters digitala tjänster som är avsedda för att användas i undervisningssyfte, om tjänsterna är avsedda att användas under viss tid. Enligt 3 § 3 mom. *I punkten* tillämpas lagen inte på intranät eller extranät eller mobilapplikationer som används på arbetsplatser och är avsedda för ett begränsat antal personer. Bestämmelsen om begränsning av tillämpningsområdet gäller situationer där intranät och extranät eller mobilapplikationer används t.ex. på arbetsplatser för intern kommunikation, skötsel av arbetsgivarens olika interna uppgifter och för programvaror med vilka man t.ex. sköter uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen eller projektstyrningen. Extranät används på arbetsplatser i olika arbetsgrupper och projekt där flera organisationer deltar. Sådana webbplatser på extranät begränsas också utanför tillämpningsområdet, eftersom deras syfte är också att stöda arbetet på arbetsplatser och samverka inom en begränsad persongrupp för skötseln av arbetsuppgifter. Andra webbplatser på intranät och extranät och mobilapplikationer hör till lagens tillämpningsområde. Till exempel hör webbplatser som kräver identifiering till lagens tillämpningsområde med undantag för arbetsplatsundantaget. Direktivet möjliggör en övergångsperiod i fråga om andra intranät eller extranät än arbetsplatsers nät på det sättet, att tillgänglighetskraven ska genomföras först efter den 29 mars 2019 i samband med att ett intranät eller extranät förnyas helt. Användningen av övergångsbestämmelserna skulle avsevärt begränsa antalet webbplatser på vilka tillgänglighetskraven tillämpas. Av denna orsak föreslås en sådan övergångsbestämmelse inte i lagen, utan på webbplatser som kräver identifiering tillämpas samma övergångsbestämmelser som på andra webbplatser och mobilapplikationer.

När det gäller digitala tjänster som används i myndigheters intranät ska man dock vid upphandling av tjänsterna beakta de skyldigheter att iaktta tillgänglighetskrav som följer av upphandlingslagen. När nya digitala tjänster för personalförvaltningen upphandlas, ska således tillgänglighetskraven genomföras till tillämpliga delar via tillämpning av upphandlingslagstiftningen. Enligt 2 § 3 mom. i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013) ska dessutom de i lagen avsedda gemensamma tjänsterna vara tillgängliga. I lagen avsedda statens gemensamma informationstekniska tjänster är bl.a. personalförvaltningens informationstekniska tjänster. Det att innehållet i arbetsplatsers intranät och extranät faller utanför lagens tillämpningsområde betyder att arbetsgivarna dock ska t.ex. för arbetstagare med funktionsnedsättning ordna möjlighet att använda digitala tjänster med rimliga anpassningar till den del som de anknyter till genomförandet av personens arbetsuppgifter. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig på undantaget i fråga om arbetsplatser i skäl 34 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet. I skäl 38 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet sägs det att om tillgänglighetskraven inte är tillämpliga på arbetsplatsen, så kommer kraven på ”rimliga anpassningsåtgärder” att vara fortsatt tillämpliga i enlighet med rådets direktiv 2000/78/EG (8), FN:s konvention om rättigheter för personer med

funktionsnedsättning eller annan relevant lagstiftning och anpassningar bör vid behov göras på arbetsplatsen. Bestämmelser om rimliga anpassningar finns i diskrimineringslagen.

Enligt 3 § 3 mom. 2 punkten tillämpas lagen inte vid småbarnspedagogisk verksamhet som avses i lagen om småbarnspedagogik (36/1973) eller vid undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (629/1998), lagen om yrkesutbildning (531/2017), lagen om fritt bildningsarbete (632/1998), universitetslagen eller yrkeshögskolelagen när en webbplats eller mobilapplikation kommer till i samband med den småbarnspedagogiska verksamheten eller undervisningen och används i en avgränsad grupp under en viss tid. Detta kan t.ex. avse ett övningsarbete eller försök som eleverna eller studerandena gör. Om en tjänst som producerats i samband med småbarnspedagogisk verksamhet eller undervisning tas i stadigvarande bruk, ska det sörjas för att den digitala tjänsten är tillgänglig. I praktiken faller utanför lagens tillämpningsområde digitala tjänster som planerats och förverkligats av elever och studenter i samband med undervisning. Också sådana digitala tjänster som skapats av läraren faller utanför tillämpningsområdet, om de används vid undervisning eller småbarnspedagogisk verksamhet för en avgränsad grupp under en vis tid eller i försökssyfte. Begränsningen av tillämpningsområdet gäller således bl.a. läromedel som byts eller uppdateras årligen. Som användning under viss tid betraktas inte användning under flera års tid. Med begränsningen av tillämpningsområdet strävar man efter att trygga anordnare av undervisning och utbildning möjligheter till avgränsad och lokal flexibilitet i utvecklings- och övningsuppgifter inom undervisning och småbarnsfostran. I skäl 38 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet sägs det att om tillgänglighetskraven inte är tillämpliga inom undervisningen, så kommer kraven på rimliga anpassningsåtgärder att vara fortsatt tillämpliga i enlighet med rådets direktiv 2000/78/EG, FN-konventionen eller annan relevant lagstiftning och anpassningar bör vid behov göras inom undervisningen. I fråga om rimliga anpassningar ska man beakta kravet i artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, att utbildning av personer, särskilt av barn, med synskada eller dövblindhet eller som är döva eller hörselskadade, ges på de mest ändamålsenliga språken, formerna och medlen för kommunikation för den enskilde och i miljöer som maximerar akademisk och social utveckling. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig på bestämmelsen i artikel 1.5 i tillgänglighetsdirektivet som ger handlingsutrymme åt medlemsstaterna så att de får undanta webbplatser och mobila applikationer tillhörande skolor, daghem och förskolor från direktivets tillämpning, med undantag av innehåll som hänför sig till väsentliga administrativa funktioner online. Skolans eller daghemmets interaktion med barnets föräldrar via en digital tjänst omfattas alltså av tillgänglighetsregleringen. Det är dock skäl att märka att lagens bestämmelser om tillgänglighetskraven blir tillämpliga på alla elektroniska dataöverföringsmetoder, såsom e-post eller motsvarande kommunikationsmedel, men lagens 2 kap. gäller också dessa elektroniska medel för dataöverföring.

Enligt 3 § 3 mom. 3 punkten tillämpas lagen inte på webbplatser eller mobilapplikationer som tillhandahålls av dem som bedriver offentlig rundradioverksamhet. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig på artikel 1.3 led a och skäl 23 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet. Enligt det skälet hänger rätten för personer med funktionsnedsättning och för äldre att delta i det sociala och kulturella livet i unionen ouppslutligt samman med att audiovisuella medietjänster görs tillgängliga. Enligt direktivet kan denna rätt dock regleras mer ändamålsenligt inom ramen för unionens sektorsspecifika lagstiftning eller lagstiftning med inriktning på tillgänglighet som också är tillämplig på privata radio- och televisionsföretag med uppdrag i allmänhetens tjänst för att garantera rättvisa konkurrensvillkor utan att det påverkar den roll som de audiovisuella medietjänsterna spelar i det allmännas intresse. Därför tillämpas inte direktivet på webbplatser eller mobilapplikationer tillhörande radio- och televisionsföretag med uppdrag i allmänhetens tjänst. I praktiken gäller begränsningen av tillämpningsområdet Rundradion Ab, vars verksamhet och uppgifter regleras i lagen om Rundradion Ab (1380/1993).

Enligt 3 § 3 mom. *4 punkten* tillämpas lagen inte på direktsändningar av tidsberoende media som inte spelas in för att bevaras och offentliggöras på nytt på nätet. Med detta avses audiovisuella direktsändningar i digitala tjänster som inte spelas in för att bevaras eller offentliggöras på nytt på nätet. Begränsningen baserar sig på artikel 1.4 led c i tillgänglighetsdirektivet. Begränsningen av tillämpningsområdet gäller alltså endast bild och ljud som visas på en webbplats eller i en mobilapplikation i direktsändning. Däremot omfattas förinspelade tidsberoende media av lagens tillämpningsområde på det sätt föreskrivs separat i 7 § 3 mom.

Enligt 3 § 3 mom. *5 punkten* tillämpas lagen inte på onlinekartor och karttjänster. Om en karta i en tjänsteleverantörs digitala tjänst dock är avsedd för navigering, ska dess väsentliga datainnehåll som vägleder användaren dock tillhandahållas på ett alternativt sätt i en digital form som uppfyller tillgänglighetskraven. Begränsningen av tillämpningsområdet gäller således alla andra kartor än sådana som är avsedda för navigering, t.ex. hör terräng- eller väderkartor inte till tillämpningsområdet. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig på artikel 1.4 led d i tillgänglighetsdirektivet. Enligt skäl 29 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet behövs tillgänglig information för att hjälpa personer som inte kan använda visuell information eller komplicerade navigeringsfunktioner på rätt sätt, till exempel för att lokalisera fastigheter eller områden där tjänster tillhandahålls. I praktiken betyder väsentlig information för kartor som används för navigering t.ex. tillräckligt noggranna postadresser och information om närliggande hållplatser för kollektivtrafik, eller namn på platser eller områden som gör det möjligt att hitta lokaler och områden där tjänster tillhandahålls. Uppgifter som behövs för navigering kan vara framställda t.ex. som ordkartor där man i områden med rutplan kan beskriva t.ex. kvartersgränser med hjälp av namnen på de gator och husnummer som avgränsar kvarretet.

Enligt 3 § 3 mom. *6 punkten* tillämpas lagen inte på innehåll som består av tredje parters tjänster och som presenteras som en del av innehållet i tjänsteleverantörens webbplatser och mobilapplikationer, och som tjänsteleverantören i fråga inte finansierar, utvecklar eller övervakar. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig på artikel 1.3 led b i tillgänglighetsdirektivet, enligt vilket direktivet inte tillämpas på webbplatser och mobilapplikationer tillhörande icke-statliga organisationer som inte tillhandahåller tjänster som är väsentliga för allmänheten eller tjänster som specifikt tillgodoser behoven för eller är avsedda för personer med funktionsnedsättning, samt på skäl 30 i ingressen. I praktiken avser detta sådana fall där t.ex. det på webbplatsen är möjligt att lägga till kommentarer till innehållet eller att bidra med innehåll från en tredje parts tjänst, eller där webbplatsen eller mobilapplikationen sammanfogar innehållet automatiskt från flera olika källor eller då till den fogas reklam av en tredje part. Enligt skäl 30 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet hör inbäddat innehåll på tjänsteleverantörens webbplatser och mobilapplikationer i andra fall till tillämpningsområdet. Om tjänsteleverantören på sin webbplats eller i sin mobilapplikation använder tjänster som produceras av en tredje part och som inte står under faktisk övervakning av tjänsteleverantören, ska tjänsteleverantören säkerställa att väsentlig information för aktiva administrativa processer finns i tillgänglig form på en webbplats eller i en mobilapplikation som tjänsteleverantören innehar. I praktiken kan detta avse t.ex. sådana situationer då tjänsteleverantören tillhandahåller allmännyttig information i social media, varmed informationen också ska finnas tillgänglig på myndighetens egen webbplats eller mobilapplikation. Begränsningen av tillämpningsområdet betyder dock inte det att tjänsteleverantören ska kunna låta bli att beakta tillgänglighetskraven genom att använda en tredje parts tjänst som publiceringskanal för sådant innehåll som tjänsteleverantören själv producerat.

Enligt 3 § 3 mom. *7 punkten* tillämpas lagen inte på reproduktioner av föremål från kulturarvssamlingar som inte kan överföras i en form som uppfyller tillgänglighetskraven. Med reproduktion avses ett exemplar som till sitt innehåll motsvarar ett verk som ingår i en kulturarvssamling, men som till utformning, lagringsform eller lagringsmedium är olika. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig på artikel 1.4 led f i tillgänglighetsdirektivet. Enligt

den punkten i tillgänglighetsdirektivet kan man i detta fall göra undantag från tillgänglighetskraven av den orsaken att tillgänglighetskraven inte är förenliga med antingen det berörda föremålets bevarande eller reproduktionens autenticitet (t.ex. vad gäller kontrast). Därtill kan undantag göras för att det saknas automatiska lösningar till överkomligt pris som skulle göra det lätt att överföra text i handskrifter eller andra föremål från kulturarvssamlingar till presentationsformat som är förenliga med tillgänglighetskraven. Enligt definitionen i artikel 3.7 i tillgänglighetsdirektivet avses med föremål från kulturarvssamlingar privat eller offentligt ägda föremål av historiskt, konstnärligt, arkeologiskt, estetiskt, vetenskapligt eller tekniskt intresse och som ingår i samlingar som bevaras av kulturella institutioner som bibliotek, arkiv och museer. Dock omfattas innehållet i kataloger som förverkligats som digitala tjänster och som beskriver dessa kulturarvssamlingar av lagens tillämpningsområde.

2 kap. Digitala tjänster som myndigheterna ordnar för allmänheten

I 2 kap. i den föreslagna lagen föreslås det bestämmelser om digitala tjänster som myndigheterna ordnar. Kapitlet gäller de myndigheter som definieras i denna lag. Bestämmelserna utgör en precisering och revidering av bestämmelserna i 5 och 6 § i lagen om elektronisk kommunikation. Av denna orsak föreslås det att 5 § i lagen om elektronisk kommunikation ändras och att 6 § upphävs.

I 2 kap. föreslås det allmänna bestämmelser om digitala tjänster som myndigheterna ordnar för allmänheten. Tillämpningsområdet för 2 kap. anges i 3 § 2 mom., och bestämmelserna i det föreslagna kapitlet gäller enbart myndigheter och dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter till den del de digitala tjänsterna hänför sig till skötseln av dessa uppgifter och tillhandahålls allmänheten. Kapitlets bestämmelser tillämpas på digitala tjänster som tillhandahålls förvaltningens kunder, med vilka avses en på förhand avgränsad eller oavgränsad grupp fysiska eller juridiska personer. Tillsynen över det ansvar och de skyldigheter som anges i 2 kap. sker via den allmänna laglighetsövervakningen och lyder inte under behörigheten för den tillsynsmyndighet som avses i denna lag. I praktiken utövas tillsynen av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet samt i fråga om informationssäkerheten på det sätt som särskilt föreskrivs i lagstiftningen.

4 §. Planering och underhåll av digitala tjänster. Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheternas allmänna skyldigheter att planera digitala tjänster. Enligt 4 § 1 mom. ska myndigheterna planera och underhålla sina digitala tjänster på ett sådant sätt att tjänsternas informationssäkerhet och dataskydd garanteras och så att tjänsterna är lätta att hitta och använda. Dessutom ska myndigheterna se till att deras digitala tjänster är kompatibla med programutbud och kommunikationsförbindelser som används allmänt. Enligt paragrafen förutsätts myndigheterna redan vid planeringen av en digital tjänst bedöma hur informationssäkerheten i anslutning till användningen ska ordnas. I paragrafen föreslås det ändå inga bestämmelser om vilka informationssäkerhetskrav som ska beaktas vid planeringen av tjänsterna eftersom kraven förändras i och med den tekniska utvecklingen och förändringarna i omvärlden. Myndigheterna ska genom sin planeringsdokumentation i fråga om informationssäkerheten och genom testrapporter i anslutning till den kunna visa att informationssäkerheten har garanterats genom tillräckliga informationssäkerhetsåtgärder. Denna ansvarsskyldighet kan jämföras med den allmänna dataskyddsförordningen, där det i artikel 5.2 föreskrivs att den personuppgiftsansvarige ska kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter, såsom kraven på att säkerställa uppgifternas integritet och konfidentialitet, har iakttagits i den personuppgiftsansvariges verksamhet. De grundläggande kraven för digitala tjänsters informationssäkerhet anges bl.a. i den anvisning om informationssäkerheten inom elektronisk ärendehantering (finansministeriets publikationer 25/2017) som ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen har utarbetat. Grundläggande krav på informationssäkerheten är t.ex. att sekretessbelagd information och annan information med begräns-

ningar i fråga om hanteringen, t.ex. uppgifter inom särskilda kategorier av personuppgifter, överförs i datanätet med hjälp av en säker förbindelse och att tjänsteanvändarna vid behov identifieras när de loggar in på en tjänst. I informationssäkerhetskraven ingår också att försäkra sig om tillgången till en tjänst och att i förväg planera avbrott i användningen av tjänsten. Närmare bestämmelser om dessa krav i anslutning till tillgången till tjänster föreslås i 4 § 2 mom. Inom laglighetsövervakningen har det upprepade gånger fästs uppmärksamhet vid att myndigheterna som elektronisk dataöverföringsmetod för sekretessbelagd information använder vanlig e-post där meddelandet inte är tillräckligt skyddat under överföringen (se t.ex. biträdande justitiekanslern 1964/1/2017, 6.3.2018; biträdande justitiekanslerns ställföreträdare 96/1/2016, 27.4.2016 och 2156/1/2014, 13.7.2015 och biträdande justitiekanslern 1131/1/2013, 11.11.2014; 049/1/2013, 13.8.2014 och 342/1/2012, 19.4.2013). Det föreslagna kravet på planering av informationssäkerheten innebär att myndigheterna ska ha tillgång till sådan utrustning och programvara som gör det möjligt för dem att digitalt sköta kontakterna med sina kunder på ett säkert sätt.

I paragrafen förutsätts myndigheterna också garantera tjänsteanvändarnas dataskydd. Bestämmelsen är närmast informativ eftersom särskilda bestämmelser om dataskyddskraven finns i Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning, där en riskbaserad planering av behandlingen av personuppgifter betonas. Största delen av dataskyddskraven inom de digitala tjänsterna uppfylls genom olika informationssäkerhetsåtgärder, såsom identifiering, hantering av åtkomsträttigheter, kryptering av dataöverföring och insamling av logguppgifter. Inom dataskyddskraven betonas en minimering av informationsinsamlingen, vilket måste beaktas också inom digitala tjänster. I dataskyddskraven ingår det också att se till att myndigheterna inte i onödan behandlar personuppgifter i sina digitala tjänster. Att göra personuppgifter tillgängliga i ett datanät utgör behandling av personuppgifter, och i varje enskilt fall måste myndigheten separat utreda grunden för och behovet av ett offentliggörande (se EU-domstolens dom i mål C-101/01). Inom laglighetsövervakningen har det upprepade gånger fästs uppmärksamhet vid onödiga personuppgifter som finns på myndigheternas webbplatser och som det i något sammanhang har funnits ett behov av att offentliggöra men som det inte längre senare har funnits grunder för att hålla kvar på webbplatsen eller för vars del behovet av ett offentliggörande inte har bedömts tillräckligt (biträdande justitiekanslern 1318/1/2007, 18.11.2009). Inom laglighetsövervakningen har man också noterat problem med att sekretessbelagda personuppgifter offentliggörs på webbplatserna (biträdande justitiekanslerns ställföreträdare 727/1/2016, 19.4.2017 och biträdande justitiekanslern 168/1/04, 7.2.2005 och 481/1/03, 10.1.2005). Skyldigheten att sörja för dataskyddet finns med i den föreslagna bestämmelsen på detta sätt för att det ska kunna garanteras att personuppgifter inte behandlas i onödan i de digitala tjänsterna och i deras datainnehåll.

I bestämmelsen förutsätts det vidare att myndigheterna planerar och underhåller sina digitala tjänster på ett sådant sätt att de är lätta att hitta. Med det avses att myndigheterna ska se till att de digitala tjänsterna och datainnehållet i dem går att hitta i uppdaterad form t.ex. med hjälp av sökmotorer. Myndigheterna förutsätts också fästa vikt vid domännamnens tydlighet. Tydliga och informativa domännamn gör tjänsterna lättare att hitta. Inom laglighetsövervakningen har domännamnens brokighet uppmärksamats. Myndigheterna har emellertid omfattande prövningsrätt i fråga om hur domännamnen för olika digitala tjänster bildas. Inom laglighetsövervakningen har det konstaterats att domännamn bildade av ord som grundar sig på myndigheternas namn på finska och svenska kan göra det smidigare att utträta ärenden via datanätet och på det sättet främja genomförandet av den i 7 § i förvaltningslagen avsedda serviceprincipen, som utgör en del av en god förvaltning som är en grundläggande fri- och rättighet (biträdande justitieombudsmannen 3802/4/07, 22.8.2008). Därför bör myndigheterna, för att försäkra sig om att de digitala tjänsterna är lätta att hitta, följa allmän praxis på området när det gäller att bilda domännamn och webbadresser, så att webbadresserna blir lätta att komma ihåg och förstå. Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen har

RP 60/2018 rd

kommit med en rekommendation enligt vilken det för att underlätta myndighetskontakterna rekommenderas att myndigheternas domännamn härleds direkt från myndigheternas namn (JHS 161).

I det föreslagna 4 § 1 mom. förutsätts myndigheterna också se till att de digitala tjänsterna är lätta att använda. Med det avses att myndigheterna ska bedöma eller testa användbarheten regelbundet, särskilt innan en ny digital tjänst tas i bruk eller när en digital tjänst i betydande grad får nya eller reviderade funktioner. Användbarheten testas eller bedöms i regel samtidigt som tillgängligheten bedöms. Tillgängligheten hänför sig till hur en digital tjänst fungerar tekniskt sett, och innehållets begriplighet och användbarhet hänför sig till hur logisk och enkel användningen av tjänsten är. Skyldigheten att garantera användbarheten gäller funktionerna i en tjänst och logiken i hur tjänsten fungerar, utgående från användarnas behov. I lagen avses med att en tjänst ska vara lätt att använda att användbarhetskraven i anslutning till användningen av digitala tjänster beaktas. Med digitala tjänsters användbarhet avses funktioner som hjälper tjänsteanvändaren att använda en tjänst för önskat ändamål, t.ex. för att utträta ett visst ärende. De digitala tjänsterna ska vara lätta att lära sig, användningen ska vara effektiv för användaren, funktionerna i en tjänst ska följa de funktioner som allmänt används i olika andra tjänster och tjänsten ska känna igen och upplysa användaren om fel som han eller hon gör vid användningen av tjänsten. De navigeringslösningar som används i digitala tjänster för att underlätta bläddringen på en webbplats ska vara tydliga och möjliga att uppfatta för användaren. Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen har kommit med rekommendationer om planeringen av digitala tjänster och beaktande av att tjänsterna ska vara lätta att använda (JHS 183: Datamodell och klassificering för nätservice inom den offentliga förvaltningen och JHS 190: Planering och utveckling av webbtjänster för den offentliga förvaltningen). Inom laglighetsövervakningen har det ansetts vara viktigt att man inom planeringen av myndigheters digitala tjänster fäster vikt vid användbarheten och beaktandet av kraven på god förvaltning (biträdande justitiekanslerns ställföreträdare 2019/1/2017, 13.3.2018).

Det föreslagna 4 § 1 mom. innehåller också ett krav på att myndigheterna vid planeringen och underhållet av digitala tjänster ska beakta tjänsternas kompatibilitet med programutbud och kommunikationsförbindelser som tjänsteanvändarna allmänt använder. Syftet med bestämmelsen är att se till att de digitala tjänsterna är kompatibla med användarnas webbläsare och annan stödprogramvara som behövs för användningen av tjänsterna. I praktiken ska myndigheterna testa hur en digital tjänst fungerar tillsammans med ett allmänt använt programutbud. Bestämmelsen medför ingen skyldighet att testa mot alla tänkbara webbläsare och olika versioner av dem, utan skyldigheten att testa ska gälla de mest använda programmen på marknaden. Funktionerna i en tjänst får inte kopplas till egenskaperna hos en enda webbläsare eller en viss version av den. Myndigheterna ska också se till att de digitala tjänsterna fungerar tillräckligt effektivt med olika kommunikationsförbindelser. Det finns ännu inte snabba kommunikationsförbindelser överallt i Finland. Därför bör myndigheterna vid planeringen och underhållet av tjänster se till att tjänsteanvändaren kommer åt den viktigaste informationen i myndigheternas digitala tjänster med hjälp av allmänt använda program och kommunikationsförbindelser oavsett var tjänsterna används. Kommunikationsförbindelser som används allmänt har i lagen som riktgivande innebörd den överföringshastighet, enligt Kommunikationsverkets beslut om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster för internetaccess-tjänster, som kännetecknar en ändamålsenlig internetförbindelse som avses i 87 § 2 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Enligt Kommunikationsverkets beslut av den 5 oktober 2016 (1029/921/2016) är minimihastigheten för den inkommande trafiken för internetförbindelser för närvarande 2 Mbit/s.

Bestämmelserna i det föreslagna 4 § 1 mom. motsvarar till innehållet huvudsakligen 5 § 1 och 3 mom. i lagen om elektronisk kommunikation, men deras utformning har uppdaterats för att passa myndigheternas serviceverksamhet sådan den ser ut i dag.

I 4 § 2 *mom.* föreslås det en bestämmelse om tillgången till myndigheternas digitala tjänster och till andra elektroniska dataöverföringsmetoder som myndigheterna använder. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen innehållet i 6 § i lagen om elektronisk kommunikation, men kraven har preciserats och uppdaterats. Enligt den första meningen i det föreslagna momentet ska myndigheterna säkerställa tillgången till de digitala tjänster som de ansvarar för och till andra elektroniska dataöverföringsmetoder som de använder, också vid andra tider än när myndigheternas servicepunkter håller öppet. I motsats till lagen om elektronisk kommunikation har den föreslagna lagen inga hänvisningar till ämbetsverkens öppettider eftersom det finns bestämmelser om ämbetsverkens öppettider, bara i fråga om statliga ämbetsverk, i förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (332/1994) vars behov av ändringar har påpekats bl.a. i laglighetsövervakarnas avgöranden (riksdagens justitieombudsman 3108/2017, 9.3.2018 och biträdande justitieombudsmannen 1690/4/09, 20.1.2010). Avbrott i de digitala tjänsterna och i andra elektroniska dataöverföringsmetoder som myndigheterna använder ska förläggas till tidpunkter då tjänsterna och metoderna används i ringa omfattning, och det ska informeras om dem på lämpligt sätt i förväg. Syftet med bestämmelsen är att understryka myndigheternas skyldighet att i förväg förbereda sig för planerade avbrott i de digitala tjänsterna och i andra elektroniska dataöverföringsmetoder. Också i situationer där det är ett annat avbrott i användningen av en tjänst som gör det möjligt att uträtta ärenden ska det så långt möjligt informeras om alternativa sätt att sköta ärendena på, om det är möjligt t.ex. på myndighetens allmänna webbplats eller på någon annan webbplats med väsentlig anknytning till tjänsten i fråga. Förvaltningens kunder har rätt att få ändamålsenliga myndighetstjänster. Vid avbrott ska myndigheten på sin webbplats offentliggöra anvisningar om hur tjänsteanvändaren på ett alternativt sätt kan sköta ärenden som brukar skötas med hjälp av digitala tjänster eller någon annan elektronisk dataöverföringsmetod och informera om hur länge avbrottet beräknas vara, om det har planerats i förväg. Myndigheten ska i förväg kunna utarbeta allmänna anvisningar om hur kontakterna har ordnats på ett alternativt sätt, om det förekommer störningar eller avbrott i de digitala tjänster som ska göra det möjligt att sköta ärenden hos myndigheten. Det blir myndighetens sak att avgöra hur man i digitala tjänster informerar om avbrott och om tjänsternas tillgänglighet. Det krav som ingår i bestämmelsen betonas ytterligare när elektroniska tjänster blir det primära sättet att kommunicera med myndigheter på och tjänsterna är tillgängliga oavsett tidpunkt.

Enligt 4 § 3 *mom.* ska myndigheterna se till att deras digitala tjänster är tillräckligt kompatibla med de stödtjänster som anges i 3 § i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och med andra myndigheters digitala tjänster. Enligt den sistnämnda paragrafen omfattar stödtjänsterna för e-tjänster en informationsförmedlingskanal (nationell servicekanal), ett servicedatalager, en servicevy, en tjänst för identifiering av fysiska personer, identifieringstjänster och samlade förvaltningstjänster för identifiering, en behörighetstjänst och en meddelandeförmedlingstjänst. Dessa tjänster produceras av Befolkningsregistercentralen. Gemensamma stödtjänster är dessutom en samlad förvaltningstjänst för internetbetalning, som produceras av Statskontoret, och en karttjänst för förvaltningen, som produceras av Lantmäteriverket. När myndigheterna planerar att ta i bruk nya digitala tjänster ska de se till att tjänsterna är kompatibla med de gemensamma stödtjänsterna. I 5 § i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster föreskrivs det vilka myndigheter som är skyldiga att använda stödtjänsterna och vilka andra myndigheter och organisationer inom den offentliga förvaltningen som får använda dessa tjänster. Syftet med det föreslagna 4 § 3 *mom.* är att ålägga myndigheterna att se till att de digitala tjänsterna är kompatibla så att myndigheternas digitala tjänster och förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster bildar en tydlig servicehelhet för tjänsteanvändarna. Enligt den föreslagna bestämmelsen är myndigheterna också skyldiga att beakta de digitala tjänster som andra myndigheter redan tillhandahåller och således utveckla sina digitala tjänster på ett sådant sätt att en ny tjänst fungerar smidigt tillsammans med andra digitala tjänster som redan används, och bildar en sammanhängande servicehelhet. Bestämmelsen innebär att om användningen av en tjänst i regel också leder till att en annan myndig-

hets tjänst används, ska man vid planeringen beakta de befintliga tjänsternas funktioner och den logik som styr dem, så att tjänsteanvändaren som helhet kan sköta sitt ärende med hjälp av enhetliga funktioner. Bestämmelsen hänger samman med det allmänna kravet att tjänsterna ska vara lätta att använda och funktionellt användbara.

5 §. Tillhandahållande av digitala tjänster. I denna paragraf föreslås det bestämmelser om myndigheternas skyldigheter i fråga om tillhandahållandet av digitala tjänster. För att de offentliga tjänsterna i första hand ska bli digitala är det ytterst viktigt att myndigheterna ordnar digitala tjänster och elektronisk kommunikation som hänför sig till människors ställning, rättigheter och skyldigheter på ett sådant sätt att en digital kommunikationskanal finns att tillgå utöver andra sätt att sköta ärendena på. Det måste också på lämpligt sätt säkerställas att ärendena kan skötas via andra, alternativa kanaler och på andra sätt. Inom laglighetsövervakningen har man sett ett sådant förfarande som problematiskt där en myndighet genom sitt beslut har erbjudit en möjlighet bara till elektroniska tjänster. Det har konstaterats att detta förfarande, som grundar sig på effektivitet och arbetskraftsbehov och bygger på en enda kommunikationskanal, inte uppfyller kraven i fråga om rättsprinciperna för förvaltningen, särskilt proportionalitets- och jämlikhetsprinciperna, eller i fråga om serviceprincipen. Dessa krav utgör enligt förvaltningslagen grunderna för god förvaltning, och de är förpliktande för myndigheterna (biträdande justitieombudsmannen 4653/4/14, 31.12.2015).

Den föreslagna lagen innehåller ingen skyldighet för förvaltningens kunder att använda digitala tjänster. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster föreslås gälla myndigheter, och de måste beakta det krav som serviceprincipen i förvaltningslagen ställer på att den som vänder sig till förvaltningen ska ha alternativa sätt att uträtta sina ärenden på. Bestämmelsen betyder inte att myndigheterna bör tillhandahålla förvaltningens kunder möjligheter att uträtta ärenden enbart digitalt. Enligt 5 § 1 mom. ska myndigheterna ge alla en möjlighet att sända elektroniska meddelanden och handlingar som hänför sig till deras behov av tillgång till tjänster med hjälp av digitala tjänster eller andra elektroniska dataöverföringsmetoder. Bestämmelsen innehåller ingen avgränsning av hurdana meddelanden en kund inom förvaltningen kan sända med hjälp av digitala tjänster eller någon annan elektronisk dataöverföringsmetod som myndigheterna tillhandahåller, utan skyldigheten är bara avsedd att gälla tillhandahållandet av en kommunikationsmöjlighet för att ge tillgång till behövliga tjänster. Meddelandena kan t.ex. hänföra sig till inledandet av ett ärende eller begäran om information eller rådgivning.

Inom laglighetsövervakningen har man relativt ofta behandlat klagomål som har gällt möjligheten för kunder inom förvaltningen att inleda ärenden elektroniskt (se t.ex. biträdande justitiekanslerns ställföreträdare 945/1/2008; biträdande justitiekanslern 95/1/2011, 27.3.2011; 420/1/2010, 31.1.2012 och 1377/1/2015, 21.3.2016; justitiekanslern 1531/1/2013, 25.2.2015; biträdande justitiekanslern 2049/1/2013, 13.8.2014 och 447/1/2012, 26.8.2013 och riksdagens justitieombudsman 2170/4/10, 15.3.2012). I 9 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation finns det en förfarandebestämmelse enligt vilken också elektroniska dokument som sänts till en myndighet uppfyller kravet på skriftlig form vid anhängiggörande och behandling av ärenden. Bestämmelsen förutsätter inte i sig att myndigheten i en sådan här situation heller särskilt gör det möjligt att lämna in handlingar i elektronisk form. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att förtydliga myndigheternas skyldighet att ge förvaltningens kunder en möjlighet att sköta sina ärenden och övriga kommunikation med myndigheterna elektroniskt med hjälp av elektroniska dataöverföringsmetoder.

Det är inte nödvändigtvis ändamålsenligt för alla myndigheter att utveckla egna digitala tjänster. I synnerhet inom dessa myndigheters verksamhet är ett tryggt sätt att sköta ärenden, och som myndigheterna kan tillhandahålla sina kunder, i regel att använda en meddelandeförmedlingstjänst som hör till förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Det ska också vara möjligt att använda andra skyddade kommunikationslösningar, t.ex. i situationer där en

kund inom förvaltningen av en eller annan orsak inte använder en meddelandeförmedlingstjänst, om myndigheten har möjlighet att ordna kommunikationen också på något annat informationssäkert sätt än med hjälp av en meddelandeförmedlingstjänst. Meddelandeförmedlingstjänsten infördes i slutet av 2017. Den gör det möjligt för förvaltningens kunder att kommunicera med myndigheterna på ett informationssäkert sätt.

I 5 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation har myndigheterna getts möjlighet att efter egen prövning tillhandahålla elektroniska tjänster och särskilt att möjliggöra att elektroniska handlingar lämnas in till myndigheten i elektronisk form. Enligt bestämmelsen ska en myndighet som har behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap inom ramen för den erbjuda var och en möjlighet att i syfte att anhängiggöra ärenden eller för behandlingen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller specificerad anordning angiven av myndigheten. I nämnda fall ska dessutom var och en erbjudas möjlighet att i elektronisk form sända myndigheten anmälningar som den enligt gällande bestämmelser ska tillställas, utredningar och andra motsvarande handlingar som den begärt samt andra meddelanden. Eftersom största delen av de myndigheter som avses i denna lag enligt 5 § i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster är skyldiga att ta i bruk en meddelandeförmedlingstjänst och andra myndigheter har möjlighet att ta denna tjänst i bruk, har myndigheterna redan minst en informationssäker elektronisk dataöverföringsmetod för sändande och mottagande av elektroniska handlingar och meddelanden. Därför har myndigheterna inga grunder för att inte tillhandahålla en elektronisk dataöverföringsmetod med vars hjälp förvaltningens kunder kan sända myndigheterna sina handlingar på ett informationssäkert sätt. Via meddelandeförmedlingstjänsten har myndigheterna i sin tur de funktioner de behöver för att ta emot meddelanden.

Den föreslagna bestämmelsen är neutral i fråga om vilken elektronisk dataöverföringsmetod som ska tillämpas för att sända handlingar och meddelanden elektroniskt. Det kan vara fråga om en meddelandeförmedlingstjänst, myndighetens egna digitala tjänster eller e-post, beroende på ärendets art och de uppgifter som ska lämnas. Myndigheterna får själva avgöra på vilket sätt handlingar och meddelanden kan sändas elektroniskt, dock med beaktande av bl.a. tillgänglighetskraven. Om en kund inom förvaltningen med hjälp av en elektronisk dataöverföringsmetod lämnar myndigheten en handling eller ett annat meddelande på något annat sätt än det som myndigheten har gett anvisningar om, ska myndigheten med beaktande av förfarandebestämmelsen i 9 § i lagen om elektronisk kommunikation däremot inte kunna vägra att ta emot handlingen. Den föreslagna bestämmelsen ålägger i praktiken myndigheterna att ordna sina tjänster på ett sådant sätt att förvaltningens kunder i alla situationer har en möjlighet att sända elektroniska handlingar som gäller deras egna ärenden eller andra elektroniska meddelanden till myndigheterna i elektronisk form, om inte något annat föreskrivs i någon annan lag. Således kan en myndighet avvika från sin skyldighet endast när det i en bestämmelse på lagnivå föreskrivs något annat om hur en handling ska lämnas. Förändringarna i omvärlden och utvecklandet av gemensamma elektroniska tjänster leder till att myndigheterna i allt större utsträckning kan förpliktas att ta emot handlingar och meddelanden i elektronisk form. I lagförslag 2 i denna proposition föreslås det att 5 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation ändras. Myndigheterna ska erbjuda minst ett alternativt informationssäkert sätt att lämna elektroniska handlingar och meddelanden på, så att förvaltningens kunder kan sköta sina ärenden med hjälp av elektroniska dataöverföringsmetoder.

Enligt den andra meningen i momentet ska myndigheterna dessutom ge alla en möjlighet att i sina ärenden för mottagande av elektroniska meddelanden och handlingar från en myndighet använda en meddelandeförmedlingstjänst som avses i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster eller någon annan tillräckligt informationssäker elektronisk dataöverföringsmetod, om myndigheten kan sända meddelandet eller handlingen i elektronisk form. Avsikten med den meningen är att föreskriva att myndigheterna aktivt bör ge kunderna inom förvaltningen en möjlighet att också ta emot elektroniska meddelanden och handlingar från en

myndighet, medan den första meningen i momentet föreskriver att kunderna inom förvaltningen ska ges en möjlighet att sända myndigheterna elektroniska meddelanden och handlingar. I bestämmelsen tas det inte ställning till i vilka situationer en myndighet kan sända ett meddelande eller en handling i elektronisk form, utan särskilda bestämmelser om det finns annanstans i lagstiftningen. Med bestämmelsen vill man understryka att myndigheterna också aktivt bör ge kunderna inom förvaltningen en möjlighet att av myndigheterna få meddelanden och handlingar som hänför sig till deras ärenden i elektronisk form, när myndigheten kan sända meddelandet eller handlingen i elektronisk form. I fråga om formen och sättet för lämnandet av handlingar föreskrivs det särskilt t.ex. i bestämmelser om delgivning annanstans i lagstiftningen samt i offentlighetslagen. Med ärenden avses i detta sammanhang förvaltningsärenden, rättskipningsärenden, åtal, utskökningsärenden och andra ärenden som förutsätter åtgärder av myndigheten bl.a. för att producera en tjänst. Den skyldighet som gäller tillhandahållandet konkretiseras i situationer där en kund inom förvaltningen behöver sköta ett ärende hos myndigheten och myndigheten i anslutning till det sänder kunden meddelanden och handlingar. Dessutom ska myndigheten ge kunderna inom förvaltningen en möjlighet att använda en meddelandeförmedlingstjänst eller andra tillräckligt informationssäkra elektroniska dataöverföringsmetoder i situationer där myndigheten regelbundet sänder en kund handlingar, t.ex. debetsedlar för fordonsskatt, om handlingarna enligt de bestämmelser som gäller för dem kan sändas till kunderna inom förvaltningen i elektronisk form. Bestämmelsen gäller inte myndigheternas övriga allmänna kommunikation och information, så en myndighet får själv bedöma i vilken grad det är ändamålsenligt att för mottagandet av allmänna meddelanden tillhandahålla en meddelandeförmedlingstjänst eller andra dataöverföringsmetoder som möjliggör elektronisk kommunikation av motsvarande slag. I bestämmelsen hänvisas det också till en tillräckligt informationssäker elektronisk dataöverföringsmetod, varvid det blir myndigheten själv som får bedöma med vilken elektronisk dataöverföringsmetod, som används av både den myndighet som sänder meddelandet och den kund inom förvaltningen som tar emot det, den elektroniska kommunikationen ska ske. Om kundens meddelande har sänts till myndigheten med vanlig e-post eller på en blankett som finns i en digital tjänst, går det inte nödvändigtvis att svara på meddelandet med hjälp av samma dataöverföringsmetod om det t.ex. är fråga om ett meddelande som innehåller sekretessbelagd information. Då ska myndigheten svara på meddelandet i allmänna ordalag utan det sekretessbelagda innehållet eller så långt möjligt på något annat sätt, t.ex. per telefon, krypterat e-postmeddelande eller brev.

Enligt 5 § 2 *mom.* ska myndigheterna i sina digitala tjänster ge tydlig information om hur var och en elektroniskt kan sköta sina ärenden hos myndigheterna. Myndigheterna ska i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter av vilka det framgår var allmänheten har möjlighet att få råd i användningen av en myndighets digitala tjänster. Marknadsföringen av de digitala tjänsterna ska myndigheterna kunna sköta i enlighet med sina kommunikationsplaner. Kontaktuppgifterna ska vara lätta att hitta med olika sökmotorer. Myndigheterna ska strukturera datainnehållet på sina webbplatser på ett sådant sätt att de digitala tjänster som hänför sig till kundernas kontakter med myndigheterna är lätta att hitta. Myndigheterna ska också informera om möjligheten att använda digitala tjänster i de brev som sänds per post till förvaltningens kunder. I den kommunikation som sker per post ska kunderna enligt behov också ges anvisningar om hur de i fortsättningen kan få motsvarade brev genom att använda digitala tjänster. I 7 § 1 *mom.* i lagen om elektronisk kommunikation föreskrivs det på ett allmänt plan om myndigheternas skyldighet att informera om de adresser som ska användas vid den elektroniska kommunikationen med dem. Bestämmelsen föreslås inte bli upphävd även om den delvis motsvarar det föreslagna 5 § 2 *mom.* Den föreslagna bestämmelsen innehåller en precisering av hur myndigheterna i sina digitala tjänster ska informera om möjligheten till elektroniska tjänster.

I 5 § 2 *mom.* föreslås det dessutom en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter av vilka det framgår var allmänheten har möj-

lighet att få råd i användningen av en myndighets digitala tjänster. Kontaktuppgifterna kan t.ex. vara en e-postadress, ett telefonnummer, en webblänk eller en chattjänst. Enligt 8 § i förvaltningslagen ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri. Avsikten med den föreslagna lagen är att se till att alla myndigheter har ordnat ett tillräckligt stöd i användningen av de digitala tjänsterna och att det aktivt erbjuds förvaltningens kunder. Det stöd som den föreslagna bestämmelsen avser är tekniskt stöd i anslutning till användningen av en tjänst. Det kan tillhandahållas av myndigheten själv eller av myndigheten tillsammans med andra myndigheter, eller också kan kontaktuppgifterna gälla tjänsten Medborgarrådgivningen, som finns vid Befolkningsregistercentralen. Medborgarrådgivningen ger förvaltningens kunder gratis råd bl.a. i användningen av myndigheternas digitala tjänster. En myndighet kan också ordna användarstödet i fråga om digitala tjänster via en privat aktör, om det finns en separat bestämmelse om det i lag. Bland annat rådgivande telefonservice har ansetts vara en offentlig förvaltningsuppgift som förutsätter en bestämmelse i lag för att kunna anförtros någon annan än en myndighet (GrUU 11/2006 rd). Den föreslagna lagen innehåller emellertid ingen bestämmelse om en allmän möjlighet att överlåta rådgivningstjänster som gäller digitala tjänster på enskilda, utan frågan bör behandlas mer ingående i samband med att regleringen av den allmänna förvaltningsrätten ses över. Det behövs kontaktuppgifter för det digitala stödets del eftersom det finns många kunder inom förvaltningen som behöver stöd i användningen av de digitala tjänsterna. Med bestämmelsen strävar man efter att främja möjligheterna för olika kundgrupper inom förvaltningen att vara i kontakt med myndigheterna också med hjälp av digitala tjänster.

Det föreslagna 5 § 3 mom. innehåller en bestämmelse om möjligheten att begränsa användningen av en digital tjänst till vissa användargrupper eller en viss region, om det är nödvändigt för att utveckla eller testa tjänsten. En sådan begränsning kan bara vara temporär. I praktiken har man genom att begränsa användningen till vissa användargrupper eller en viss region velat testa att använda vissa av myndigheternas nya tjänster innan de har tagits i bruk i större skala. Bestämmelsen möjliggör en sådan här temporär begränsning utan att det blir fråga om ett arrangemang som är problematiskt med tanke på likabehandlingen av förvaltningens kunder och lämplig tillgång till tjänsterna. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen innehållet i 5 § 2 mom. i lagen om elektronisk kommunikation.

6 §. Elektronisk identifiering av tjänsteanvändarna. I paragrafen föreslås det bestämmelser om krav och begränsningar när det gäller elektronisk identifiering av tjänsteanvändarna. Bestämmelsen behövs eftersom den tidigare regleringen har saknat klara bestämmelser om i vilka situationer tjänsteanvändarna behöver identifieras och avsaknaden av en identifieringsmöjlighet har setts som ett hinder för elektronisk kommunikation med myndigheterna. Frågan har uppmärksamats också inom laglighetsövervakningen (biträdande justitieombudsmannen 3661/4/08 ja 3999/4/08, 9.11.2010). Genom en identifieringstjänst som hör till förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster möjliggörs en tillräckligt säker identifiering av dem som använder digitala tjänster. I paragrafen avses med användare en fysisk person som använder en digital tjänst antingen för att sköta sitt eget ärende eller för en annan fysisk persons eller en juridisk persons räkning.

Enligt 6 § 1 mom. kan myndigheterna kräva elektronisk identifiering av en användare av digitala tjänster endast om det behövs för att säkerställa användarens åtkomsträttigheter i anslutning till en tjänst eller dess datainnehåll eller på grund av rättsverkan i anslutning till en funktion som finns i tjänsten. Syftet med bestämmelsen är att styra myndigheterna i användningen av elektronisk identifiering och att förenhetliga grunderna och förfarandena för identifiering. Det är meningen att bestämmelsen ska vägleda myndigheterna att bedöma när en tjänsteanvändare behöver identifieras för att åtkomsträttigheterna ska kunna utredas och säkerställas,

och att den dessutom ska ge vägledning i situationer där en tjänst möjliggör åtgärder som kan vara förknippade med betydande rättsliga verkningar för de intressen, rättigheter eller skyldigheter som en kund inom förvaltningen har. Avsikten med bestämmelsen är att understryka att tjänsteanvändarna inte aktivt behöver identifieras genom något särskilt identifierings- eller inloggningsförfarande för alla digitala tjänster eller i alla kundsituationer, utan att behovet av identifiering ska bedömas från fall till fall utifrån respektive tjänst och arten av de funktioner som ingår i den. Bestämmelsen har samband med myndigheternas skyldighet att se till att de digitala tjänsternas innehåll iakttar en god offentlighets- och sekretessstruktur.

Identifieringssättet anges inte i bestämmelsen utan det får myndigheterna bedöma, dock i varje enskilt fall med beaktande av 2 mom. Myndigheten ska utifrån behovet och en riskbaserad bedömning kunna välja det identifieringssätt som behövs för tjänsterna i fråga, t.ex. stark autentisering eller identifiering med användarnamn och lösenord. En myndighet kan inte kräva att någon identifierar sig för att komma åt tomma blanketter eller information som tillhandahålls allmänt i de digitala tjänsterna. En myndighet föreslås kunna kräva stark autentisering t.ex. när en användare i en tjänst kan se uppgifter om sig själv eller om en person som han eller hon företräder med stöd av ett bemyndigande. Identifiering kan också krävas i situationer där uppgifter om användaren färdigt syns på en blankett som finns i tjänsten. Likaså kan identifiering krävas i situationer där man behöver försäkra sig om en persons identitet, när det i en tjänst går att vidta betydande åtgärder som kan vara förknippade med avsevärda konsekvenser för en persons intressen, rättigheter och skyldigheter. Sådana konsekvenser kan t.ex. uppkomma vid myndighetens behandling av ett ärende eller när uppgifter registreras automatiskt i myndighetens datalager. En sådan identifieringsfunktion ska dock tillämpas i anslutning till tomma blanketter först när användaren har fyllt i blanketten och ämnar sända den till myndigheten. I praktiken motsvarar en sådan funktion en elektronisk underskrift. Då säkerställer man genom identifieringen avsändarens identitet och strävar efter att förhindra missbruk i anslutning till användningen av en tjänst. Vid användningen av digitala tjänster ska emellertid 22 § 2 mom. i förvaltningslagen och 9 § 2 mom. i lagen om elektronisk kommunikation beaktas. Enligt de bestämmelserna behöver en handling som har kommit in till en myndighet inte kompletteras med en underskrift, om handlingen innehåller uppgifter om avsändaren och om det inte finns anledning att betvivla handlingens autenticitet och integritet. Avsikten med 6 § 1 mom. är inte att reglera kraven på elektroniska underskrifter, utan det får ske genom allmänna förfarandebestämmelser och särskilda bestämmelser. I vissa fall kan identifiering eller inloggning på en tjänst användas för att försöka förhindra t.ex. överbelastningsattacker, men det kan inte vara den enda orsaken till att kräva elektronisk identifiering i en tjänst. Myndigheterna måste också beakta att kravet på uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter en bedömning av när uppgifter samlas in i en digital tjänst på ett sådant sätt att en person behöver identifieras elektroniskt. Enligt artikel 5.1 i den förordningen ska den uppgiftsansvarige sörja för personuppgifternas integritet och konfidentialitet. För att myndigheten vid behandlingen av personuppgifter ska kunna försäkra sig om identiteten hos den som lämnar uppgifterna och om uppgifternas autenticitet måste tjänsteanvändaren i många situationer identifieras elektroniskt på något tillförlitligt och informationssäkert sätt, så att autenticiteten, integriteten och konfidentialiteten hos de uppgifter som lämnas till myndigheten kan säkerställas.

I 6 § 2 mom. föreskrivs det att om det är möjligt att få se och använda sekretessbelagt datainnehåll i en digital tjänst, ska tjänsteanvändaren identifieras med hjälp av en sådan tjänst för identifiering av fysiska personer som avses i 3 § 4 punkten i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, med hjälp av stark autentisering som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster eller av vägande grundad anledning med hjälp av någon annan motsvarande informationssäker identifieringstjänst. Syftet med bestämmelsen är att göra kraven tydligare särskilt när det gäller användningen av stark autentisering och att samtidigt främja en informationssäker kommunikation

med myndigheterna. I bestämmelsen krävs det användning av stark autentisering oavsett identifieringssätt, om man i en tjänst behandlar sekretessbelagd information som användaren får se. Identifieringsmetoden kopplas inte enbart till förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, utan kravet på identifiering kan uppfyllas också genom någon annan metod för stark autentisering och redskap som grundar sig på en sådan metod. Stark autentisering ska användas t.ex. i tjänster där användaren kommer åt att se eller hantera uppgifter om sitt hälsotillstånd, andra uppgifter inom särskilda kategorier av personuppgifter, uppgifter om en klientrelation i socialvården, uppgifter om elevvård samt affärs- och yrkeshemligheter. Användningen av verktyg för elektronisk identifiering påverkas av bestämmelserna om elektronisk identifiering i förordning (EU) nr 910/2014, som gäller elektronisk identifiering och betrodda tjänster, t.ex. bestämmelsen i artikel 6 om ömsesidigt erkännande. Enligt artikel 6.1 ska, när det enligt nationell rätt eller enligt nationella administrativa förfaranden krävs en elektronisk identifiering där medel för elektronisk identifiering och autentisering används för att få åtkomst till en nättjänst som tillhandahålls av ett offentligt organ i en medlemsstat, de medel för elektronisk identifiering som utfärdats i en annan medlemsstat erkännas i den första medlemsstaten för gränsöverskridande autentisering för den tjänsten via internet, förutsatt att de villkor som närmare anges i förordningen uppfylls. Det betyder att myndigheterna i planeringen av sina elektroniska identifieringslösningar inte bara ska beakta den föreslagna lagen utan också kraven enligt lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster och enligt den anknytande förordningen (EU) nr 910/2014. Den föreslagna lagen gör det möjligt att använda också något annat än en tjänst för identifiering av fysiska personer eller stark autentisering om det finns en vägande grundad anledning att använda något annat identifieringssätt, när det efter inloggningen på en tjänst är möjligt att få se och behandla sekretessbelagda uppgifter. Myndigheterna ska särskilt bedöma vilka risker som är förknippade med ett sådant identifieringssätt och beakta det som i artikel 35 i dataskyddsförordningen föreskrivs om förhandsbedömning av dataskyddet, för när någon annan identifiering än stark autentisering används ökar dataskyddsrisken och då uppfylls i regel dataskyddsförordningens krav på konsekvensbedömning.

3 kap. Digitala tjänsters tillgänglighet

7 §. Tillgänglighetskrav och iakttagandet av dem. Paragrafen innehåller bestämmelser om allmänna tillgänglighetskrav för digitala tjänster. Genom paragrafen genomförs artikel 4 i tillgänglighetsdirektivet. Enligt den artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att göra sina webbplatser och mobilapplikationer mer tillgängliga genom att göra dem möjliga att uppfatta, hanterbara, begripliga och robusta.

I paragrafens *1 mom.* föreslås det bestämmelser om tjänsteleverantörens ansvar att se till att innehållet i de digitala tjänsterna uppfyller de allmänna tillgänglighetskraven. I momentet anges de grundläggande tillgänglighetskraven, dvs. att innehållet i de digitala tjänsterna är möjligt att uppfatta och förstå och att användargränssnitt och navigering är hanterbara och driftsäkra. I skäl 37 i ingressen till direktivet redogörs för innehållet i dessa grundläggande tillgänglighetsprinciper och tillgänglighetskrav.

Möjlighet att uppfatta innebär att information och komponenter i ett användargränssnitt måste presenteras för användare på sätt som de kan uppfatta. I praktiken betyder det en möjlighet för användaren att ändra det textuella innehållet till olika form, t.ex. stor text, tal eller symboler. Detta förutsätter att bilder eller annat icke-textuellt innehåll med väsentlig anknytning till innehållet beskrivs i ord. Möjligheten att uppfatta inbegriper vidare t.ex. tillräckliga färgskillnader mellan text och bakgrund och en möjlighet för användaren att ändra färgkombinationerna för att göra innehållet lättare att uppfatta. Hanterbarhet innebär att komponenter i ett användargränssnitt och navigering måste vara hanterbara. I praktiken betyder det bl.a. att det ska

vara möjligt att använda en webbplats eller mobilapplikation enbart med hjälp av tangenterna eller att tidsgränsen för en session i en tjänst som används via en webbplats eller mobilapplikation är tillräckligt lång så att t.ex. tjänsteanvändare som använder olika hjälpmedel hinner gå igenom innehållet på webbplatsen eller i mobilapplikationen. Med hanterbarhet avses också en navigeringsstruktur med vars hjälp användaren kan bestämma sin position i den digitala tjänsten.

Begriplighet innebär att information och hantering av användargränssnittet måste vara begripliga för användarna. Tekniskt sett betyder det att det naturliga språket i varje textfragment eller i det övriga innehållet i den digitala tjänsten har markerats i enlighet med kraven och går att ta reda på med hjälp av programvara. I begriplighet ingår dessutom krav som hänför sig till innehållets förutsägbarhet och logik. När det gäller innehåll som användaren producerar förutsätter kravet på begriplighet att användaren när han eller hon i den digitala tjänsten gör åtgärderna eller vidtar ekonomiska åtgärder som grundar sig på lag och som ändrar eller avlägsnar information som hänför sig till användaren måste ges en möjlighet att återkalla, rätta till fel i eller separat bekräfta den inmatade informationen innan den sänds.

I fråga om det språk som används i digitala tjänster innebär kravet på begriplighet i praktiken att innehållet på webbplatser och i mobilapplikationer presenteras på ett gott och klart allmänspråk och i vissa fall också på ett lättläst språk samt med hjälp av bilder, grafik och video- eller ljudmaterial som beskriver innehållet. En fast del av begripligheten är dessutom att de språkliga rättigheterna säkerställs i enlighet med 23—25 § i språklagen (423/2003) också i fråga om innehåll som offentliggörs i digitala tjänster. Betydelsen av begriplighet accentueras i synnerhet i digitala tjänster som hänför sig till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna, där åtminstone det viktigaste innehållet i de grundläggande fri- och rättigheterna ska finnas att tillgå beskrivet på ett lättläst språk. Det är mycket svårt att uppfylla kraven på begriplighet t.ex. för övervakning och utvärdering av tillgängligheten på ett sätt som går att bedöma och mäta enhetligt. Bedömningen av begripligheten får åtminstone tills vidare huvudsakligen skötas med hjälp av de rättsmedel som finns att tillgå när det gäller tillgänglighet. I 9 § 1 mom. i förvaltningslagen föreskrivs det särskilt om myndigheternas skyldighet att använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

Driftsäkerhet (i tillgänglighetsdirektivet kallat robust karaktär) innebär att innehållet måste vara tillräckligt driftsäkert för att kunna tolkas på ett tillförlitligt sätt av ett brett spektrum av användarprogram, inklusive hjälpmedel. I praktiken betyder det att strukturen hos innehållet på en webbplats eller i en mobilapplikation har utformats enligt de tekniska strukturkraven för webbplatsernas struktur, så att t.ex. innehållets huvudrubriker, mellanrubriker och egentliga text har avskilts från varandra med strukturmärken. Enligt skäl 36 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet är tillgänglighetskraven i direktivet avsedda att vara teknikneutrala. Dessa krav beskriver vad som måste åstadkommas för att en användare ska ha möjlighet att uppfatta, hantera, tolka och förstå en webbplats, en mobilapplikation och relaterat innehåll. Kraven specificerar inte vilken teknik som bör väljas för en viss webbplats, viss onlineinformation eller en viss mobilapplikation.

I 7 § 1 mom. föreslås det hänvisningar till källor som anger tillgänglighetskraven. Tillgänglighetskraven för webbplatser anges vid tidpunkten för beredningen av lagen i europeisk standard EN 301 549 V1.1.2 "Tillgänglighetskrav lämpliga vid offentlig upphandling av IKT-produkter och -tjänster i Europa" (2015—04), men en ny version av standarden är på väg och den utgör grunden för de konkreta tillgänglighetskraven för webbplatser och mobilapplikationer. I europeisk standard hänvisas det i fråga om tillgänglighetskraven för webbplatser till World Wide Web Consortiums (W3C) version Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0). WCAG 2.0 består av tillgänglighetskrav på tre nivåer: A, AA och AAA. I standarden EN 301 549 V1.1.2 anges kraven för nivåerna A och AA, så kraven på webbplatsernas innehåll ska för närva-

rande, i enlighet med direktivets tillämpningsområde, uppfylla minst de krav för nivå AA som anges i standarden. Att tillgänglighetskraven iakttas utgör således ingen garanti för att webbplatserna till alla delar är tillgängliga för alla användargrupper, utan de krav som når upp till nivå AA utgör en helhet där webbplatsernas innehåll huvudsakligen är i tillgänglig form. Eftersom tillgänglighetskraven inte betyder att alla användare till alla delar har möjlighet att komma åt webbplatserna, kan det på webbplatserna fortfarande finnas funktionella hinder som gör att de inte är tillgängliga för alla men trots det uppfyller de tillgänglighetskrav som lagen förutsätter. Också i fortsättningen ska det efter behov särskilt bedömas till vilka delar de funktioner som inte omfattas av tillgänglighetskraven är sådana att de behöver få en tillgänglig form genom rimliga anpassningar i enlighet med diskrimineringslagen. Nuvarande nivå AAA omfattar t.ex. ett krav på att teckenspråkstolkning ska tillhandahållas i fråga om allt audioinnehåll som finns inspelat i synkroniserade media. Ett sådant krav omfattas således inte av tillgänglighetskraven enligt direktivet och är inte förpliktande. Varje tjänsteleverantör kan som ett led i de rimliga anpassningar som avses i diskrimineringslagen bedöma i vilken omfattning de digitala tjänsterna bör uppfylla kraven för nivå AAA.

W3C utarbetar för närvarande en ny version 2.1 av tillgänglighetskraven, och då måste också europeisk standard uppdateras. Högst sannolikt ändras tillgänglighetskraven i och med den tekniska utvecklingen. I tillgänglighetsdirektivet hänvisas det direkt till standard EN 301 549 V1.1.2, som anger miniminivån för tillgänglighetskraven. Enligt skäl 42 i ingressen till direktivet bör presumption om överensstämmelse med de tillgänglighetskrav som anges i direktivet bygga på avsnitten 9, 10 och 11 i europeisk standard EN 301 549 V1.1.2 (2015—04). Avsnitt 9 i standarden gäller webbplatserns innehåll, avsnitt 10 annat innehåll än textinnehåll och avsnitt 11 programutbud. De hänvisningar som kommissionen offentliggör ska således grunda sig på dessa avsnitt eller, när det gäller mobilapplikationer, tillämpade som tekniska specifikationer. Kraven tillämpas således i tillämpliga delar i enlighet med direktivets tillämpningsområde. Artikel 6 i tillgänglighetsdirektivet innehåller bestämmelser om olika alternativ för hur tillgänglighetskraven bestäms. Den komplicerade mallen i direktivet föreslås inte bli införd i den nationella lagen, för efter direktivets ikraftträdande har Europeiska kommissionen vidtagit åtgärder enligt vilka europeisk standard för tillgänglighet uppdateras och hänvisningar i anslutning till den offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning. Därför föreslås det i 7 § 1 mom. en hänvisningsbestämmelse enligt vilken tillgänglighetskraven anges i Europeiska unionens officiella tidning i de hänvisningar som Europeiska kommissionen har offentliggjort och som gäller harmoniserade standarder eller delar av dem.

Enligt artikel 6.1 i tillgänglighetsdirektivet ska innehåll på webbplatser och i mobilapplikationer som överensstämmer med de harmoniserade standarder eller delar av dem till vilka hänvisningar har offentliggjorts av kommissionen i Europeiska unionens officiella tidning i enlighet med förordning (EU) nr 1025/2012 förutsättas överensstämma med de tillgänglighetskrav som anges i artikel 4 som omfattas av dessa standarder eller delar av dem. Med delar av standarder avses sådana delar av standarder som framgår av de hänvisningar som kommissionen offentliggör och som tillämpas i enlighet med direktivets tillämpningsområde, så bestämmelsen innebär ingen möjlighet att nationellt föreskriva till vilka delar standarden ska iakttas. Om emellertid inga hänvisningar till harmoniserade standarder har offentliggjorts ska enligt artikel 6.2 innehåll i mobilapplikationer som överensstämmer med de tekniska specifikationerna eller delar av dem förutsättas överensstämma med de tillgänglighetskrav som anges i artikel 4 och som omfattas av dessa tekniska specifikationer eller delar av dem. Dessa tekniska specifikationer utarbetas av kommissionen, och den antar genomförandeakter i fråga om dem. Av de ovan presenterade alternativ som nämns i artikel 6 genomförs endast de hänvisningar som kommissionen offentliggör och där en standard för tillgänglighetskraven, eller delar av standarden, anges.

I 7 § 2 *mom.* föreslås det en bestämmelse om tillsynsmyndighetens skyldighet att i fråga om tillgänglighetskraven hålla de officiella översättningarna till finska och svenska av de ovan avsedda harmoniserade standarderna eller delarna av dem tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. I bestämmelsen anges också den webbadress där översättningarna av tillgänglighetskraven ska finnas tillgängliga. Webbadressen tas med i lagen för att alla med stöd av lagen ska få klarhet i på vilken webbplats det exakta innehållet i tillgänglighetskraven finns att tillgå.

Europeiska kommissionen offentliggör i EU:s officiella tidning endast hänvisningar till standarderna på Europeiska unionens samtliga officiella språk. Än så länge översätter kommissionen åtminstone inte innehållet i de standarder som nämns i hänvisningarna till de officiella språken. I Finland finns bestämmelser om språket i standarder i lagen om språket i standarder till vilka det hänvisas i författningar (553/1989). Enligt 1 § i den lagen tillämpas lagen när det i lagar eller förordningar eller i författningar på lägre nivå hänvisas till en standard. Enligt lagens 3 § ska en standard som det hänvisas till finnas på finska och svenska. I 4 § anges de undantag då en standard kan offentliggöras enbart på finska eller svenska eller på något annat språk. I 4 § anges de situationer där en standard som det hänvisas till inte behöver översättas till nationalspråken eller till det ena nationalspråket. Inget av dessa villkor uppfylls i fråga om de standarder för tillgänglighetskrav som ska antas med stöd av tillgänglighetsdirektivet. Enligt 5 § i den nämnda lagen ska en standard som det hänvisas till, oavsett undantagen, finnas översatt till finska och svenska, om standarden har omedelbara verkningar för sådana medborgargrupper som inte har förutsättningar att bevaka sina intressen på det språk som har använts i standarden. I 7 § föreskrivs det att om det i en författning hänvisas till en standard som inte finns på både finska och svenska, ska det i författningen nämnas vilken myndighet som ger information om standarden på finska och svenska eller var de översättningar som avses i 5 § kan fås.

Den europeiska standard för tillgänglighet som gäller vid tidpunkten för beredningen av lagen har inte offentliggjorts på finska och svenska. I standarden hänvisas det däremot till sådana avsnitt i W3C:s riktlinjer för tillgänglighet som gäller webbplatsers tillgänglighet. Dessa W3C-riktlinjer finns att få på finska och svenska. Tillgänglighetskraven medför en hel del tekniska och funktionella skyldigheter för tjänsteleverantörerna när det gäller de digitala tjänsternas innehåll. Tjänsteanvändarna har emellertid rätt att få veta vilka skyldigheter tjänsteleverantörerna har att främja tjänsteanvändarnas möjligheter att använda digitala tjänster. Därför handlar det om innehåll i standarderna som allmänheten måste ha en möjlighet att få klarhet i på de nationella språken. Av den anledningen bör tillsynsmyndigheten på nationalspråken offentliggöra sådant innehåll i standarderna som beskriver tillgänglighetskraven och innehållet i de riktlinjer som det hänvisas till i standarderna, såsom innehållet i W3C:s riktlinjer för tillgänglighet, till den del det hänvisas till dem i den egentliga standarden. Det betyder att tillsynsmyndigheten inte behöver offentliggöra sådant innehåll i standarderna eller riktlinjerna som inte är förpliktande för tjänsteleverantörerna. För närvarande är europeisk standard för webbplatsers tillgänglighet och W3C:s riktlinjer för tillgänglighet fritt tillgängliga i det allmänna datanätet på de aktuella organisationernas webbplatser.

Det föreslagna 7 § 3 *mom.* innehåller bestämmelser om de tidpunkter då de digitala tjänsternas innehåll ska ha en form som uppfyller tillgänglighetskraven. Enligt den första meningen i momentet ska de digitala tjänsternas datainnehåll uppfylla tillgänglighetskraven, när datainnehållet är tillgängligt för tjänsteanvändarna. I praktiken borde allt datainnehåll som tillhandahålls tjänsteanvändarna i en digital tjänst i regel uppfylla tillgänglighetskraven, om inte avvikelser från kraven får göras på grund av en oproportionell börda som anges i 8 §. Den andra meningen i momentet innehåller ett undantag som gäller skyldigheten att se till att tidsberoende media finns i en form som uppfyller tillgänglighetskraven. I den meningen föreskrivs det om tjänsteleverantörens skyldighet att se till att förinspelade tidsberoende media stämmer

överens med tillgänglighetskraven inom 14 dygn efter den ursprungliga publiceringen eller återpubliceringen. Enligt skäl 27 i ingressen till direktivet tillämpas tillgänglighetskraven på direktsändningar av tidsberoende media som spelas in efter den 23 september 2020 för att bevaras och publiceras på nytt på nätet. En övergångsbestämmelse som gäller tillämpningen av momentet finns i det föreslagna 17 § 4 mom. Enligt direktivet ska tidsberoende media göras tillgängliga inom 14 dygn efter den ursprungliga sändningen eller återpubliceringen. Om förinspelade media innehåller väsentlig information om allmänhetens hälsa, välfärd eller säkerhet, ska detta material enligt direktivet prioriteras i fråga om att göra innehållet tillgängligt. I motiverade och adekvata fall kan tjänsteleverantören överskrida tidsgränsen på 14 dagar. Då ska den tjänsteleverantör som ansvarat för publiceringen motivera varför förinspelade tidsberoende media inte har funnits i tillgänglig form inom 14 dagar från och med det att de publicerades. Skyldigheten att motivera föreligger endast om någon särskilt ber om sådan motivering. Om tidsberoende media hålls tillgängliga i en digital tjänst i mindre än 14 dagar, ska de tillgänglighetskrav som avses i lagen i praktiken inte tillämpas på sådant datainnehåll utan iakttagandet av kraven blir beroende av tjänsteleverantörens prövning, dock med beaktande av innehållets betydelse för hälsa, välfärd eller säkerhet. Formuleringen i den föreslagna lagen sätter en ovillkorlig bakre gräns för när tidsberoende media ska ha en form som uppfyller tillgänglighetskraven. Undantag får göras från den om det finns ett skäl som hänför sig till en oproportionell börda. Bestämmelsen innehåller således två undantag när tidsberoende media inte behöver finnas i en form som uppfyller tillgänglighetskraven, dvs. antingen på grund av en kort publiceringstid eller en oproportionell börda. Även om tidsberoende media finns i en tillgänglig form är de inte nödvändigtvis tillgängliga för alla användare, utan tillgänglighetskraven täcker bara en del av vissa användares särskilda behov.

I 7 § 4 mom. föreslås det en informativ hänvisning till upphandlingslagstiftningen, där det föreskrivs om beaktandet av tillgänglighetskraven vid offentlig upphandling. Offentlig upphandling utgör ett led i planeringsprocessen för de digitala tjänsterna. Enligt förslaget ska tjänsteleverantörerna vid offentlig upphandling beakta tillgänglighetskraven i enlighet med 71 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession och 75 § 1 mom. i försörjningslagen. Hänvisningsbestämmelsen gäller de tjänsteleverantörer som tillämpar upphandlingslagarna vid sin upphandling. Sådana upphandlande enheter är de myndigheter som nämns i den föreslagna lagen, offentlighetsrättsliga inrättningar och i vissa fall upphandlande enheter inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

8 §. Oproportionell börda. I denna paragraf föreslås det bestämmelser om avvikelser från tillgänglighetskraven på grund av en oproportionell börda och om skyldigheten att visa att bördan är oproportionell. Genom paragrafen genomförs artikel 5 i tillgänglighetsdirektivet. Enligt punkt 1 i den artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter tillämpar tillgänglighetskraven i artikel 4 i den utsträckning som dessa krav inte lägger en oproportionell börda på de offentliga myndigheterna vid tillämpningen av den artikeln.

Enligt det föreslagna 8 § 1 mom. kan en tjänsteleverantör avvika från tillgänglighetskraven, om leverantören med stöd av en förhandsbedömning av tillgängligheten kan visa att kraven medför en oproportionell börda för verksamheten. Enligt artikel 5.3 i direktivet ska den berörda offentliga myndigheten, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 i artikeln, göra den inledande bedömningen av i vilken utsträckning överensstämmelse med tillgänglighetskraven i artikel 4 innebär en oproportionell börda. Den föreslagna bestämmelsen innebär att tjänsteleverantören i förväg ska bedöma om det finns grunder för att till någon del under en begränsad tid avvika från tillgänglighetskraven. En sådan bedömning ska göras om tjänsteleverantören får svårigheter med att iakta tillgänglighetskraven. En bedömning ska göras endast när sådana här problem med att iakta kraven uppkommer i samband med att digitala tjänster utvecklas eller underhålls. Det ska inte finnas någon skyldighet att göra en bedömning om en tjänsteleverantörs digitala tjänster utan problem kan fås att stämma överens med tillgänglig-

hetskraven. Bedömningen ska göras i förväg, så det går inte längre i efterhand att åberopa en oproportionell börda när en digital tjänst redan har offentliggjorts för sitt ändamål och gjorts tillgänglig för användarna. Det ska inte gå att åberopa en oproportionell börda i fråga om en digital tjänst som helhet, utan endast i fråga om de delar som det är svårt att göra tillgängliga. Enligt förslaget kan en oproportionell börda bara åberopas under en begränsad tidsperiod. När tjänsteleverantören skaffar en ny plattform för offentliggörande av de digitala tjänsterna, ska det vid anskaffningen ses till att plattformen gör det möjligt att iaktta tillgänglighetskraven. Grunderna för en oproportionell börda ska framgå av det tillgänglighetsutlåtande som det föreskrivs om i 9 §.

Enligt det föreslagna 8 § 2 *mom.* ska man vid bedömningen av en oproportionell börda särskilt beakta det behov som personer med funktionsnedsättning har av att använda de digitala tjänsterna i fråga, i förhållande till tjänsteleverantörens storlek och ekonomiska ställning samt verksamhetens art och omfattning. I bestämmelsen avses, i enlighet med FN-konventionen, med personer med funktionsnedsättning personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar som i samspel med andra hinder motverkar personernas fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Enligt artikel 5.2 i tillgänglighetsdirektivet ska den berörda offentliga myndigheten vid bedömningen av grunderna för vad som är en oproportionell börda beakta den berörda offentliga myndighetens storlek, art och resurser samt uppskattade kostnader och fördelar för den berörda offentliga myndigheten i förhållande till de uppskattade fördelarna för personer med funktionsnedsättning, med hänsyn tagen till hur ofta och under hur lång tid den specifika webbplatsen och mobilapplikationen används. Tjänsteleverantören ska för varje digital tjänst göra en helhetsbedömning av avvikelserna från tillgänglighetskraven. I denna bedömning ska alla delområden som anges i 8 § 2 *mom.* ingå. En oproportionell börda kan således åberopas för en viss tid om tjänsteleverantörens verksamhet är ringa i förhållande till sådana persongrupper vars rättigheter tillgänglighetskraven är avsedda att främja. Vid bedömningen av vad som är en oproportionell börda ska ekonomiska konsekvenser kunna beaktas, om kostnaderna för att iaktta tillgänglighetskraven inom en digital tjänst som redan är i bruk skulle bli höga. Det ska inte gå att åberopa en oproportionell börda i situationer där nya digitala tjänster anskaffas, utan denna börda kan åberopas bara i fråga om ändringar i digitala tjänster som redan är i bruk och i fråga om kostnaderna i anslutning till dem.

9 §. Tillgänglighetsutlåtande. I denna paragraf föreslås bestämmelser om tillgänglighetsutlåtanden, och genom paragrafen genomförs artikel 7.1 och 7.2 i tillgänglighetsdirektivet. Enligt 1 *mom.* ska varje tjänsteleverantör tillhandahålla ett tillgänglighetsutlåtande. Utlåtandet ska vid behov innehålla en redogörelse för vilka delar av innehållet i de digitala tjänsterna som inte är tillgängliga och för skälen till att tillgänglighetskraven inte har kunnat iakttas. Dessutom ska utlåtandet vid behov innehålla anvisningar om hur en tjänsteanvändare på ett alternativt sätt kan få de upplysningar eller den service som ingår i de digitala tjänsterna. Utlåtandet är kopplat till skyldigheten att motivera en oproportionell börda, eftersom det av utlåtandet ska framgå orsakerna till att tjänsteleverantören har ansett sig ha godtagbara skäl till att avvika från tillgänglighetskraven. Tillgänglighetsutlåtandet ska vidare innehålla tjänsteleverantörens elektroniska adress dit allmänheten kan sända respons om tillgängligheten. Närmare bestämmelser om denna respons finns i den föreslagna 10 §. Med elektronisk adress avses i första hand en blankett på en webbplats och i andra hand en e-postadress. På blanketten för respons om tillgängligheten kan man be om namn och kontaktuppgifter, t.ex. e-postadress, i fråga om den som lämnar respons men det måste också gå att lämna respons anonymt. Responsblanketten ska givetvis vara i tillgänglig form, så den får inte innehålla sådana kontrollelement, såsom bilder, som utgör ett hinder för att sända respons, om det inte går att reagera på dessa kontroller också på ett alternativt sätt.

Tillgänglighetsutlåtandet ska också innehålla en länk till tillsynsmyndighetens webbplats där tjänsteanvändaren, beroende på situationen, hos tillsynsmyndigheten kan anföra tillgänglighetsklagan eller begära utredning av tillgängligheten. I 9 § 2 mom. föreslås det en informativ hänvisning till en sådan mall för tillgänglighetsutlåtanden om vilken närmare bestämmelser finns i kommissionens genomförandeakter som kommissionen enligt artikel 7.2 i tillgänglighetsdirektivet ska anta senast den 23 december 2018. I momentet föreslås också en bestämmelse om tillsynsmyndighetens skyldighet att hålla en mall för tillgänglighetsutlåtanden allmänt tillgänglig i ett datanät, så att alla lätt kan få information om mallen. En mall för tillgänglighetsutlåtanden ska finnas tillgänglig på adressen www.saavutettavuusvaatimukset.fi. I 3 mom. föreskrivs det om tjänsteleverantörens skyldighet att hålla tillgänglighetsutlåtandet lätt tillgängligt i en form som är tillgänglig på webbplatsen i fråga. Ett tillgänglighetsutlåtande som gäller mobilapplikationer ska vara i tillgänglig form, och det ska göras tillgängligt på den tjänsteleverantörs webbplats som har utvecklat applikationen i fråga eller i samband med någon annan information som finns att tillgå när mobilapplikationen laddas ner. Paragrafens 3 mom. motsvarar till innehållet artikel 7.1 tredje stycket i tillgänglighetsdirektivet.

10 §. Respons om tillgängligheten. I paragrafen föreslås bestämmelser om respons om tillgängligheten. Enligt skäl 46 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet bör medlemsstaterna inrätta en kommentarsfunktion för att göra det möjligt för en person att underrätta den berörda offentliga myndigheten om fall där webbplatser eller mobilapplikationer inte överensstämmer med de tillgänglighetskrav som anges i direktivet och att begära ut utesluten information. Sådana begäranden om utredning av tillgängligheten kan också gälla innehåll som undantas från tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde eller på annat sätt undantas från överensstämmelse med tillgänglighetskraven i direktivet, såsom i vissa situationer filformat för dokument, förinspelade tidsberoende media eller innehåll i arkiverade webbplatser. Genom att använda kommentarsfunktionen, som är knuten till ett uppföljningsförfarande, bör det enligt tillgänglighetsdirektivet vara möjligt för användare av offentliga myndigheters webbplatser eller mobilapplikationer att begära att få nödvändig information, inklusive tjänster och dokument. När en berättigad och rimlig begäran besvaras bör den berörda offentliga myndigheten tillhandahålla informationen på ett tillfredsställande och lämpligt sätt inom en rimlig tidsperiod. Enligt artikel 7.1 fjärde stycket b i tillgänglighetsdirektivet ska tillgänglighetsutlåtandet innehålla en beskrivning av kommentarsfunktionen.

Paragrafens 10 § 1 mom. innehåller bestämmelser om vars och ens rätt att till en elektronisk adress som framgår av tillgänglighetsutlåtandet sända respons om avvikelser från tillgänglighetskraven som upptäcks i de digitala tjänsterna eller att begära preciseringar av skälen till en oproportionell börda. Responsen ska i första hand lämnas på en elektronisk blankett, men respons kan också sändas per e-post om det inte är tekniskt eller funktionellt möjligt att på webbplatsen ha en blankett som uppfyller tillgänglighetskraven. Responsblanketten kan utökas med kontrollelement som förhindrar störningar i form av massrespons, men kontrollelementen måste vara i tillgänglig form, t.ex. så att figurer som används i kontrollsyfte också kan tolkas i form av ljud eller text. Respons ska också kunna lämnas anonymt. Om avsändaren inte har lämnat sina kontaktuppgifter i samband med responsen behöver tjänsteleverantören inte utforma något allmänt svar t.ex. på sin webbplats. Tjänsteleverantören ska ändå reagera på den respons som kommer in, om ett tillgänglighetsproblem i de digitala tjänsterna kan identifieras med hjälp av den. Tjänsteleverantören ska åtgärda tillgänglighetsproblemet på eget initiativ eller foga ett skäl till en oproportionell börda till tillgänglighetsutlåtandet.

I det föreslagna 10 § 2 mom. föreskrivs det om rätten att begära information som på grund av en oproportionell börda inte har tillhandahållits i tillgänglig form i en digital tjänst eller innehåll som inte omfattas av tillgänglighetskraven. Rätten att få informationen i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller på något annat alternativt sätt föreslås gälla de situationer där innehållet i en digital tjänst omfattar information som är av konkret betydelse för att tjäns-

teanvändaren ska kunna utreda sina intressen, rättigheter eller skyldigheter eller fullgöra eller få dem tillgodosedda. Bestämmelsen medför ingen allmän rätt att få vilken som helst information i de digitala tjänsterna som inte omfattas av tillgänglighetskraven, utan informationen ska vara av betydelse i ett enskilt fall för att en tjänsteanvändares intressen, rättigheter eller skyldigheter ska kunna utredas eller bli fullgjorda eller tillgodosedda. Exempelvis ska en blankett som har sparats i ett sådant filformat som inte uppfyller tillgänglighetskraven i enskilda fall tillhandahållas i en annan form som uppfyller tillgänglighetskraven, om blanketten gör det möjligt för tjänsteanvändaren att sköta ett ärende t.ex. hos tjänsteleverantören. Bestämmelsen låter tjänsteleverantören bedöma om det begärda datainnehållet ska överföras i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller om den som har begärt informationen ska få den på något annat alternativt, tillgängligt sätt, t.ex. muntligen. Tjänsteanvändaren kan t.ex. få uppgifterna på en blankett som hänför sig till inledandet av ett ärende som ett e-postmeddelande, så att användaren vet vilka uppgifter han eller hon ska lämna för att inleda sitt ärende. I skäl 46 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet står det att när en berättigad och rimlig begäran besvaras bör den berörda offentliga myndigheten tillhandahålla informationen på ett tillfredsställande och lämpligt sätt inom en rimlig tidsperiod.

I direktivet redogörs det inte närmare för vad som är en berättigad och rimlig begäran, utan innehållet får bestämmas genom nationell reglering. Som en berättigad och rimlig begäran kan man betrakta tjänsteanvändarens begäran att få datainnehållet på en webbplats eller i en mobilapplikation i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller annars få innehållet på ett alternativt sätt, om datainnehållet hänför sig till användarens möjligheter att utreda sina intressen, rättigheter eller skyldigheter eller att fullgöra eller få dem tillgodosedda. Sådant datainnehåll är t.ex. information i en digital tjänst om tjänsteleverantörens olika servicealternativ, förutsättningarna och villkoren för att använda dem, information i anslutning till förmåner, allmänna beskrivningar av kundernas rättigheter och särskilt i fråga om myndigheter information om skyldigheterna för kunder inom förvaltningen och hur de kan inleda ärenden eller i övrigt sköta sina ärenden hos tjänsteleverantören. Som en berättigad och rimlig begäran kan man således i enskilda fall betrakta tjänsteanvändarens begäran att få datainnehåll som beskriver hans eller hennes intressen, rättigheter eller skyldigheter i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller annars få innehållet på ett alternativt sätt, t.ex. muntligen, om datainnehållet inte omfattas av tillgänglighetskraven eller om det annars inte av grundad anledning har kunnat ges en tillgänglig form. Bestämmelsen förutsätter inte att innehåll som borde bearbetas för att motsvara kraven enligt nivå AAA i WCAG 2.0 ges en tillgänglig form. I enskilda fall är det endast datainnehåll som på grund av en oproportionell börda inte har gjorts tillgängligt eller innehåll som vid avgränsningen av tillämpningsområdet har lämnats utanför lagen som ska ges en tillgänglig form eller lämnas på ett alternativt, tillgängligt sätt. Således kan en begäran om tillgänglighet inte gälla vilket som helst datainnehåll i en digital tjänst, utan endast sådant som är begränsat till en viss del av datainnehållet i en digital tjänst och som tjänsteanvändaren inte kan ta reda på till följd av den använda tekniken eller användarens funktionsbegränsningar, och detta datainnehåll är av betydelse för att tjänsteanvändaren ska kunna utreda sina intressen, rättigheter eller skyldigheter eller fullgöra eller få dem tillgodosedda. Begäran ska bara kunna gälla datainnehåll på en webbplats eller i en mobilapplikation och inte vilken som helst information som tjänsteleverantören har i digital form. Tjänsteanvändaren måste således ha åtkomsträttigheter och tillgång till den digitala tjänsten för att kunna komma med en sådan här begäran som gäller ett enskilt fall och ett begränsat datainnehåll.

En förutsättning för att tjänsteanvändaren ska få datainnehåll i en form som uppfyller tillgänglighetskraven är att den som gör begäran (användaren) har åtkomst till webbplatsen eller mobilapplikationen för att kunna specificera sin begäran. Bestämmelsen medför ingen rätt till information från vilket material som helst, utan det handlar om datainnehåll som tjänsteanvändaren i sig har rätt att få men som inte är i tillgänglig form. Information på t.ex. intranät eller extranät har en tjänsteanvändare rätt att begära i tillgänglig form om han eller hon är använ-

dare av intranätet eller extranätet i fråga. Avsikten med bestämmelsen är inte att utvidga eller ändra de bestämmelser om rätten att få information och om skyldigheten att tillgodose denna rätt som finns i offentlighetslagen eller i någon annan lag. Därför föreslås det i 2 mom. en informativ skrivning om att särskilda bestämmelser gäller i fråga om rätten att få uppgifter ur myndighetshandlingar och i fråga om förfarandet när det gäller denna rätt. Begäran om uppgifter ur myndighetshandlingar behandlas separat, med stöd av offentlighetslagen eller t.ex. bestämmelserna om offentlighet vid rättegång. En begäran som lämnas i form av respons om tillgängligheten utgör en begäran om att få datainnehåll i en form som är tillgänglig för tjänsteanvändaren. En begäran om tillgänglighet som lämnas i form av respons om tillgängligheten kan inte i sig gälla rätten att få uppgifter ur myndighetshandlingar, utan begäran kan gälla sådant datainnehåll i en digital tjänst som tjänsteanvändaren har möjlighet att komma åt i den digitala tjänsten men som han eller hon inte kan ta del av till följd av den teknik som används eller av någon annan orsak i anslutning till det. Det är då inte fråga om ett ärende i anslutning till rätten att få information utan om en bedömning av om tjänsteleverantören är skyldig att överföra det datainnehåll som tjänsteanvändaren behöver i en alternativ form eller att ge innehållet på ett alternativt sätt som är tillgängligt för tjänsteanvändaren, så att datainnehållet i ett enskilt fall hänför sig till tjänsteanvändarens konkreta behov att för att utreda sina intressen, rättigheter eller skyldigheter få datainnehållet i en digital tjänst i tillgänglig form.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det också att begäran om att få innehållet i en digital tjänst i tillgänglig form ska lämnas till tjänsteleverantören via den elektroniska adress som framgår av tillgänglighetsutlåtandet eller med hjälp av andra alternativa kontaktuppgifter som har offentliggjorts. Med det avses att begäran också kan lämnas med hjälp av andra kontaktuppgifter som har offentliggjorts, t.ex. per e-post eller i den mån det är möjligt per telefon, i stället för på blankett.

Det föreslagna 3 mom. innehåller bestämmelser om förfarandet i anslutning till behandlingen av respons om tillgängligheten. Tjänsteleverantören ska vara skyldig att sända en elektronisk mottagningskvittering där det framgår när responsen har tagits emot. Mottagningskvitteringen kan vara ett meddelande på webbplatsen om att responsen har tagits emot, ett separat e-postmeddelande eller ett textmeddelande. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att responsen har tagits emot och att den som har sänt responsen kan visa att han eller hon har sänt respons till tjänsteleverantören. Den maximitid inom vilken avsändaren ska få ett svar på sin respons ska räknas från tidpunkten för mottagandet. Momentet innehåller också bestämmelser om den tid inom vilken en tjänsteleverantör ska svara på respons och begäranden. Respons och begäranden ska behandlas utan dröjsmål men senast inom två veckor från det att tjänsteleverantören blev kontaktad med hjälp av de kontaktuppgifter som framgår av tillgänglighetsutlåtandet eller andra kontaktuppgifter som tjänsteleverantören har uppgett. På kravet på behandling utan dröjsmål inverkar också andra tidsfrister t.ex. för att få service, så maximitiden för skyldigheten att svara kan med stöd av speciallagstiftning också vara kortare. Det datainnehåll som tjänsteanvändaren behöver för att utreda sina intressen, rättigheter eller skyldigheter eller för att fullgöra eller få dem tillgodosedda ska inom två veckor från det att begäran om tillgänglighet framfördes ges i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller på något annat alternativt sätt som är tillgängligt för tjänsteanvändaren.

Om det är en stor mängd innehåll som ska ges i tillgänglig form kan tjänsteleverantören förlänga svarstiden med två veckor, men då ska den tjänsteanvändare som har lämnat begäran underrättas om detta under de två första veckorna. Således är den maximala svarstiden högst en månad när det gäller att lämna information i tillgänglig form eller på något annat alternativt sätt. Det ska vara ovanligt med en tilläggstid på två veckor, och i de fallen ska det datainnehåll som behöver bearbetas för att bli tillgängligt bestå av tiotals webbsidor eller av sådana filer i en digital tjänst som inte omfattas av lagen, och också de ska uttryckligen vara av betydelse i

ett enskilt fall för att en tjänsteanvändares intressen, rättigheter eller skyldigheter ska kunna utredas eller bli fullgjorda eller tillgodosedda.

Det föreslagna 10 § 4 mom. innehåller bestämmelser om tjänsteanvändarnas rättsmedel i situationer där tjänsteleverantören med anledning av en sådan begäran om tillgänglighet som avses i 10 § 2 mom. i ett enskilt fall inte har lämnat datainnehållet i en digital tjänst i tillgänglig form som uppfyller tillgänglighetskraven eller annars inte har lämnat information på ett alternativt sätt som är tillgängligt för tjänsteanvändaren. I dessa fall ska tjänsteleverantören upprätta ett skriftligt intyg för tjänsteanvändaren så att denne hos tillsynsmyndigheten kan begära utredning av tillgängligheten. I intyget ska det motiveras varför tjänsteanvändaren för sitt enskilda behov inte kan få sådana delar av datainnehållet i en tjänst som står utanför lagens tillämpningsområde eller som omfattas av en oproportionell börda i tillgänglig form eller annars på ett alternativt sätt. Intyget är inte avsett att vara ett förvaltningsbeslut, eftersom lagen enligt förslaget ska tillämpas på sådana privata tjänsteleverantörer vars verksamhet annars inte omfattas av förvaltningslagen. Av intyget ska det utöver motiveringen framgå vem som är tjänsteleverantör och när intyget har utfärdats samt tjänsteleverantörens kontaktuppgifter. Motsvarande första förfarande som grundar sig på intyg har tillämpats i fråga om de förfaranden för rätt till insyn och rättelse av en uppgift som anges i personuppgiftslagen (523/1999) och där ett ärende på grundval av ett intyg har kunnat föras till dataombudsmannen för behandling. Enligt den föreslagna 11 § 2 mom. 1 punkten kan ärenden på grundval av intyg, som begäran om utredning av tillgängligheten, föras för utredning och avgörande till tillsynsmyndigheten, som är förvaltningsmyndighet. Tillsynsmyndigheten ska fatta ett förvaltningsbeslut i ärendet, och det beslutet kan vid behov överklagas hos förvaltningsdomstolen av såväl tjänsteanvändaren som tjänsteleverantören.

4 kap. Tillsyn över tillgänglighetskraven samt rättsskydd

11 §. *Tillgänglighetsklagan och begäran om utredning av tillgängligheten.* I 1 mom. föreskrivs det om anförande av tillgänglighetsklagan hos tillsynsmyndigheten. Enligt momentet har var och en rätt att hos tillsynsmyndigheten anföra tillgänglighetsklagan om en tjänsteleverantör som inte har iakttagit kraven eller fullgjort skyldigheterna i 3 kap. I de situationer som avses i 1 mom. ska var och en ha rätt att anföra tillgänglighetsklagan när det är uppenbart att en tjänsteleverantör som omfattas av lagens organisatoriska tillämpningsområde i de digitala tjänsterna inte har iakttagit tillgänglighetskraven eller fullgjort skyldigheten att utarbeta och tillhandahålla ett tillgänglighetsutlåtande eller inte har svarat på förfrågningar om avvikelser från tillgänglighetskraven. I 1 mom. föreslås dessutom en hänvisning till 8 a kap. i förvaltningslagen, där det finns bestämmelser om behandling av förvaltningsklagan. På behandlingen av tillgänglighetsklagan ska enligt förslaget bestämmelserna om förvaltningsklagan tillämpas.

Genom bestämmelsen genomförs artikel 9.1 i tillgänglighetsdirektivet. Enligt den artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att det finns ett tillfredsställande och effektivt uppföljningsförfarande för att säkerställa efterlevnaden av direktivet i förhållande till kraven i artiklarna 4, 5 och 7.1. Medlemsstaterna ska särskilt säkerställa att det finns ett uppföljningsförfarande, t.ex. en möjlighet att kontakta en laglighetsövervakningsmyndighet (ombudsman), för att säkerställa en effektiv hantering av meddelanden eller begäranden som tagits emot i enlighet med artikel 7.1 b och för att se över den bedömning som avses i artikel 5.

I sina avgöranden med anledning av tillgänglighetsklagan enligt 11 § 1 mom. ska tillsynsmyndigheten kunna ge tjänsteleverantörerna administrativ styrning när det gäller att iaktta kraven och fullgöra skyldigheterna i 3 kap. Om tjänsteleverantören inte iakttar denna administrativa styrning kan tillsynsmyndigheten utföra en i 12 § 2 mom. 3 punkten avsedd kontroll och på denna grund ålägga tjänsteleverantören att se till att de digitala tjänsterna uppfyller tillgänglighetskraven. Detta ska dock utgöra en egen process efter att det ärende som gäller kla-

gan har behandlats, om det är uppenbart att tillgänglighetskraven inte iaktas i tjänsteleverantörens digitala tjänster trots den administrativa styrningen. Med anledning av tillgänglighetsklagan som anförs med stöd av 11 § 1 mom. kan tillsynsmyndigheten uppmana tjänsteleverantören att besvara responsen om tillgängligheten eller begära en redogörelse av tjänsteleverantören om de upptäckta bristerna när det gäller tillgänglighetskraven, samt ge tjänsteleverantören handledning i fråga om iakttagandet av tillgänglighetskraven eller utarbetandet av ett tillgänglighetsutlåtande. I en sådan situation inriktas de åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar på tjänsteleverantörens åtgärder som bara har en indirekt inverkan på rättigheterna för den som anför tillgänglighetsklagan. Till denna del finns det inget separat behov av att ta till rättsmedel. Det är inte meningen att tillsynsmyndighetens åtgärder med anledning av tillgänglighetsklagan ska vara av det slaget att den som anför klagan eller tjänsteleverantören behöver rättsskydd i enlighet med förvaltningsprocesslagen på grundval av dem. Om den som anför klagan anser att tillsynsmyndighetens åtgärder är otillräckliga, kan han eller hon anföra klagan över tillsynsmyndighetens åtgärder hos de högsta laglighetsövervakarna enligt det som särskilt anges i lagstiftningen.

I skäl 53 i ingressen till direktivet sägs det att medlemsstaterna för att undvika att man systematiskt vänder sig till domstol bör fastställa bestämmelser om rätten att inleda ett tillfredställande och effektivt förfarande för att säkerställa efterlevnaden av direktivet. Med ett förfarande som hänför sig till tillgänglighetsklagan är strävan att man vid bedömningen av om tillgänglighetskraven uppfylls inte ska tillämpa ett förfarande enligt förvaltningsprocesslagen. Inte heller i situationer där tillgänglighetsklagan gäller rätten att få information och tillsynsmyndigheten inte är behörig ska tillsynsmyndigheten anvisa den som anför klagan att t.ex. begära information av tjänsteleverantören i enlighet med offentlighetslagen eller att anföra klagan hos de högsta laglighetsövervakarna. I dessa situationer ska tillsynsmyndighetens verksamhet inte leda till ett avgörande som är förknippat med ett omedelbart behov av rättsskydd för den som anför klagan. Särskilda bestämmelser om rätten till information och om skyldigheten att tillgodose den finns t.ex. i offentlighetslagen, lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) och lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007). Frågor som hänför sig till rätten till information ingår i tillsynsmyndighetens uppgifter bara när det gäller de egna myndighetshandlingarna. I sådana här ärenden som gäller klagan förfaller handlingen av ärendet och tillsynsmyndigheten för över det ärende som gäller begäran om handlingar till den behöriga myndigheten för avgörande eller hänvisar den som anför klagan att ta reda på vilken myndighet som är behörig, om det inte framgår av klagan.

Den föreslagna 11 § 2 mom. 1 punkten innehåller bestämmelser om tjänsteanvändarnas rättsmedel i situationer där tjänsteleverantören med anledning av en sådan begäran om tillgänglighet som avses i 10 § 2 mom. i ett enskilt fall inte har lämnat datainnehållet i en digital tjänst i tillgänglig form som uppfyller tillgänglighetskraven eller annars inte har lämnat information på ett alternativt, tillgängligt sätt. I dessa fall ska tjänsteleverantören upprätta ett skriftligt intyg för tjänsteanvändaren så att denne hos tillsynsmyndigheten kan begära utredning av tillgängligheten. En begäran om utredning av tillgängligheten kan också lämnas om tjänsteleverantören låter bli att utfärda ett sådant intyg för tjänsteanvändaren. I 2 punkten i momentet föreslås det vidare en bestämmelse enligt vilken en tjänsteanvändare också kan begära utredning av tillgängligheten i situationer där tjänsteleverantören med anledning av en i 10 § 2 mom. avsedd begäran inte lämnar tjänsteanvändaren det begärda datainnehållet inom den tid som anges i 10 § 3 mom. eller inte utfärdar något intyg. Frågor om tillgänglighet när det gäller innehåll i digitala tjänster är sådana att det till dem i enskilda fall hänför sig en grund för tillgodoseende av tjänsteanvändarens rättigheter. För att rättssäkerheten ska garanteras kan dessa ärenden som hänför sig till respons om tillgängligheten därför inte behandlas enbart som klagan. Bestämmelser om sökande av ändring i beslut som tillsynsmyndigheten fattar till följd av begäran om utredning av tillgängligheten finns i 15 §. Med anledning av en sådan begäran ska

tillsynsmyndigheten således fatta ett överklagbart förvaltningsbeslut på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

12 §. Tillsynsmyndighet och dess uppgifter och behörighet. Denna paragraf innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheten. Enligt artikel 9 i tillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att det finns ett effektivt och tillfredsställande uppföljningsförfarande för att säkerställa efterlevnaden av tillgänglighetskraven. I skäl 53 i ingressen till direktivet sägs det att medlemsstaterna för att undvika att man systematiskt vänder sig till domstol bör fastställa bestämmelser om rätten att inleda ett tillfredsställande och effektivt förfarande för att säkerställa efterlevnaden av direktivet. Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna genom nationella uppföljningsförfaranden säkerställa att var och en har möjlighet att kontakta en laglighetsövervakningsmyndighet (ombudsman). Avsikten med det är att garantera att offentliga myndigheter effektivt inför en kommentarsfunktion och att grunderna för vad som är en oproportionell börda kan granskas. Enligt artikel 8.1 i direktivet ska medlemsstaterna, på grundval av den övervakningsmetod som anges i direktivet, regelbundet övervaka att offentliga myndigheters webbplatser och mobilapplikationer uppfyller tillgänglighetskraven. Enligt artikel 8.4 ska medlemsstaterna senast den 23 december 2021, och därefter vart tredje år, överlämna en rapport till kommissionen om resultatet av övervakningen, inbegripet mätdata. Rapporten ska utarbetas på grundval av de bestämmelser om rapportering som avses i artikel 8.6. Rapporten ska också omfatta uppgifter om användningen av det uppföljningsförfarande som avses i artikel 9. Kommissionen ska senast den 23 december 2018 anta en genomförandeakt med närmare bestämmelser om övervaknings- och rapporteringsförfarandena. Genom 12 § genomförs de krav på rättsskyddet, övervakningen och rapporteringen i Finland som följer av artiklarna 8 och 9 i direktivet.

Tillsynsmyndighet när det gäller tillgänglighetskraven är enligt 12 § 1 mom. Regionförvaltningsverket i Södra Finland, i vars uppgifter det ingår att utöva tillsyn över fullgörandet av de skyldigheter och iakttagandet av de krav som anges i det föreslagna 3 kap. I 11 § föreslås det också en bestämmelse om tillsynsmyndighetens uppgifter när det gäller tillgänglighetskraven och begäran om utredning av tillgängligheten och i 7 § 2 mom. och 9 § 2 mom. när det gäller de uppgifter som i fråga om tillgänglighetskrav och tillgänglighetsutlåtanden ska offentliggöras på tillsynsmyndighetens webbplats. Bestämmelsen i 12 § 1 mom. är avsedd att vara en allmän bestämmelse om tillsynsuppgiften, som genomförs i enlighet med de uppgifter som föreskrivs i 11 § och 12 § 2 mom. Tillsynsmyndigheten ska således inte utöva tillsyn över fullgörandet av de skyldigheter och iakttagandet av de krav som anges i 2 kap., utan tillsynsuppgiften och tillsynsmyndighetens övriga uppgifter hänför sig till de tillgänglighetsfrågor som det föreskrivs om i 3 kap. Regionförvaltningsverkens uppgifter organiseras för närvarande inom ramen för Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, som eventuellt inleder sin verksamhet i början av 2020. Det är meningen att temporärt placera tillsynsmyndighetens uppgifter vid Regionsförvaltningsverket i Södra Finland. Tillsynsmyndigheten är inte avsedd att vara den enda laglighetsövervakningsmyndighet som ska genomföra tillgänglighetskraven. Den som använder digitala tjänster kan med stöd av gällande lagstiftning också få rättsskydd via justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman samt i enskilda diskrimineringsfall via diskrimineringsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inom ramen för den behörighet som separat föreskrivs för myndigheten i fråga.

I 12 § 2 mom. föreslås det bestämmelser om tillsynsmyndighetens uppgifter, till den del det inte föreskrivs om dem någon annanstans i den föreslagna lagen. Enligt 1 punkten ska tillsynsmyndigheten ge såväl tjänsteleverantörer som tjänsteanvändare allmänna anvisningar och allmän rådgivning om iakttagandet av de krav, fullgörandet av de skyldigheter och tillgodoseendet av de rättigheter som anges i 3 kap. när det gäller grunderna för en oproportionell börda och utarbetandet av tillgänglighetsutlåtanden. Med allmänna anvisningar och allmän rådgivning avses teknisk och innehållsmässig handledning om genomförandet av digitala tjänster

och deras innehåll, utarbetandet av tillgänglighetsutlåtanden och tillgodoseendet av tjänsteanvändarnas rättigheter, enligt de tillgänglighetskrav som gäller för tillfället. I dessa uppgifter anses det dessutom ingå att tillsynsmyndigheten aktivt kommunicerar och håller kontakt med olika intressentgrupper t.ex. vid beredningen av nationella synpunkter på tillgänglighetskraven. Centrala teman för kommunikationen är t.ex. innehållet i tillgänglighetsdirektivets genomförandeakter, innehållet i och utvecklandet av tillgänglighetskraven och resultaten av övervakningen och rapporteringen samt de nationella åtgärder som vidtas med anledning av dessa.

Enligt 2 mom. 2 punkten ska tillsynsmyndigheten delta i beredningen av internationella riktlinjer för tillgänglighet och i samarbete med Kommunikationsverket se till att förpliktande tillgänglighetsstandarder som gäller digitala tjänster eller delar av standarderna samt de riktlinjer som det hänvisas till i standarderna eller delar av dem blir översatta till finska och svenska. Nationellt standardiseringsorgan för tillgänglighetsfrågor som gäller tjänster inom datanätet är Kommunikationsverket, med hänsyn till dess tidigare ställning inom standardiseringen i telebranschen. På grund av internationella standardiseringsöverenskommelser ger Kommunikationsverket i praktiken tillsynsmyndigheten ett översättningsmandat med stöd av vilket det är möjligt att producera översättningar till finska och svenska i enlighet med överenskommelserna om standarderna. Riksdagens justitieombudsman har i sitt avgörande tagit ställning till språkfrågan när det gäller standarder (962/4/12 och 4779/4/12, 15.10.2013). Enligt justitieombudsmannens avgörande kan man ålägga det allmänna att på det nationella planet se till att aktörer som är skyldiga att iaktta tvingande europeiska standarder i Finland på båda nationalspråken får tillräcklig information om standardernas innehåll på främmande språk i de situationer där EU:s organ inte har åtagit sig att svara för att sådana standarder offentliggörs på EU:s samtliga officiella språk. Det här är viktigt för att alla ska ha samma rättskydd och för att de aktuella språkliga faktorerna inte de facto t.ex. ska utgöra ett hinder för en laglig näring. Justitieombudsmannen har sett det som problematiskt att översättningar av standarderna till Finlands nationalspråk inte offentliggörs i bestämmelser inom EU-lagstiftningen som är direkt tillämpliga i Finland.

Enligt 1 § 27 punkten i statsrådets förordning om arbets- och näringsministeriet (1024/2007) hör det till arbets- och näringsministeriets uppgifter att sörja för standardiseringen. I praktiken betyder det att arbets- och näringsministeriet svarar för standardiseringspolitiken och samordningen av standardiseringsfrågor i statsrådet. Men eftersom standardiseringsfrågorna är horisontella så svarar varje myndighet för frågan när det gäller det egna ansvarsområdet. Arbets- och näringsministeriet utfärdade den 6 juni 2013 ett meddelande enligt vilket Finlands Standardiseringsförbund SFS rf, SESKO rf och Kommunikationsverket är nationella standardiseringsorgan. De nationella standardiseringsorganen sköter översättningen av standarder från fall till fall, om det är företagsekonomiskt motiverat eller följer av lagstiftningen.

Med stöd av tillgänglighetsdirektivet är de harmoniserade standarder i anslutning till tillgängligheten, eller delar av dem, som kommissionen underrättar om direkt förpliktande för tjänsteleverantörer i Finland, och de ger också tjänsteanvändarna rätt att kräva att tillgänglighetskraven iakttas och rätt att få tjänsternas innehåll i en form som uppfyller tillgänglighetskraven. Därför ska ålägganden som gäller rättigheter och skyldigheter offentliggöras på nationalspråken. Kommissionen svarar inte för översättningen av dessa standarder eller delar av dem.

Europeiska standarder för tillgänglighet har beretts i samarbete mellan olika standardiseringsorgan (European Committee for Standardization CEN, European Committee for Electrotechnical Standardization CENELEC och European Telecommunications Standards Institute ETSI), och ansvaret för standardiseringsverksamheten när det gäller tillgänglighet överfördes på ETSI i början av 2018. Finland företräds i ETSI av Kommunikationsverket, som är nationellt standardiseringsorgan i fråga om de standarder som hör till ETSI:s ansvarsområde och

svarar för de standardiseringsuppgifter som omfattas av dess behörighet. Samarbetsavtalet mellan Kommunikationsverket och ETSI ger Kommunikationsverket rätt att avgiftsfritt göra och offentliggöra översättningar till finska av europeiska standarder med anknytning till tillgänglighet.

Tillsynsmyndigheten föreslås i enlighet med Kommunikationsverkets mandat i praktiken svara för att översättningarna görs och är korrekta. Standarderna eller delar av dem, och de riktlinjer som det hänvisas till i dessa, ska offentliggöras på adressen www.saavutettavuusvaatimukset.fi. Kompetensen i fråga om innehållet i den standardisering som gäller tillgänglighet ska höra till tillsynsmyndighetens uppgifter. Tillsynsmyndigheten ska också företräda Finland med mandat av Kommunikationsverket på ETSI:s sammanträden där tillgänglighetsstandarder behandlas. Det föreslås ändå inga bestämmelser i lag om representationen i anslutning till standardiseringsfrågor, utan myndigheterna får arrangera sitt samarbete sinsemellan.

En enskild kan inte utan en uttrycklig bestämmelse i lag ges till uppgift att svara för översättningen av standarder eller delar av dem eftersom var och en på Finlands nationalspråk måste ha tillgång till bestämmelser om rättigheter och skyldigheter i anslutning till bindande bestämmelser, och bindande bestämmelser och språket i dem omfattar utövning av offentlig makt bl.a. när det gäller att utforma och tolka översättningen. Skötseln av en sådan uppgift är en offentlig förvaltningsuppgift som kan anförtros andra än myndigheter bara om förutsättningarna i 124 § i grundlagen uppfylls. Riksdagens justitieombudsman har i sitt avgörande (962/4/12 och 4779/4/12, 15.10.2013) konstaterat att om man överlåter på en privaträttslig förening att göra en bedömning i fråga om offentliggörandet av språkversioner medan statens roll närmast är att finansiera översättningsarbetet utan att kunna påverka hur översättandet i praktiken sköts, är situationen enligt justitieombudsmannen inte oproblematiserad med tanke på 124 § i grundlagen. Samtidigt har justitieombudsmannen ansett att det är otillfredsställande att tvingande normer av det slag som standarderna är har en begränsad tillgänglighet. Enligt den föreslagna bestämmelsen är det på tillsynsmyndighetens och Kommunikationsverkets ansvar att översätta standarder eller delar av dem till finska och svenska och att sörja för deras tillgänglighet. Således sköts uppgifterna i anslutning till förpliktande standardisering av myndigheter, och bestämmelserna är inte problematiska med tanke på 124 § i grundlagen. I lagen nämns dessutom det domännamn där datainnehållet i de standarder som anger tillgänglighetskraven ska finnas tillgängligt för allmänheten på nationalspråken.

Inom lagberedningen har man gjort den bedömningen att tillsynsmyndighetens möjligheter att sköta sina uppgifter och delta i det faktiska utvecklandet av tillgänglighetsbestämmelserna förutsätter att tillsynsmyndigheten deltar i det arbete med att utarbeta riktlinjer för standardiseringen som görs inom World Wide Web-konsortiet. Därför nämns i lagen också tillsynsmyndighetens uppgift att delta i beredningen av internationella riktlinjer för tillgänglighet. Denna beredning kan också gälla standardiseringsarbete.

Enligt 2 mom. 3 punkten ska tillsynsmyndigheten övervaka och kontrollera att tillgänglighetskraven iaktas på det sätt som med stöd av artikel 8.2 i tillgänglighetsdirektivet anges i kommissionens genomförandeakter. Enligt artikel 8.2 i tillgänglighetsdirektivet ska kommissionen anta genomförandeakter om fastställande av en metod för övervakning av att webbplatser och mobilapplikationer överensstämmer med tillgänglighetskraven i artikel 4. Denna övervakningsmetod ska vara klar och tydlig, överförbar, jämförbar, reproducerbar och lätt att använda. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 11.3. Senast den 23 december 2018 ska kommissionen anta den första genomförandeakten. Med stöd av den föreslagna 3 punkten kan tillsynsmyndigheten utföra övervakning enligt den tidtabell som kommissionen anger samt övervakning på eget initiativ och kontroller i anslutning till den, t.ex. efter behandlingen av ett ärende som gäller klagan, om tjänsteleverantören

trots den administrativa styrningen inte har vidtagit åtgärder för iakttagandet av de krav och fullgörandet av de skyldigheter som anges i 3 kap.

Enligt 2 mom. 4 punkten ska tillsynsmyndigheten regelbundet höra olika intressentgrupper om iakttagandet av tillgänglighetskraven. Uppgiften hänger samman med målet enligt skäl 49 i ingressen till tillgänglighetsdirektivet att medlemsstaterna ska växelverka med olika intressentgrupper i fråga om tillgänglighetskraven. För att säkerställa korrekt genomförande av direktivet och särskilt genomförandet av regler om överensstämmelse med tillgänglighetskraven är det enligt skäl 49 ytterst viktigt att kommissionen och medlemsstaterna regelbundet rådgör med relevanta intressenter. Relevanta intressenter som nämns i tillgänglighetsdirektivet är bl.a. organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning och äldre, arbetsmarknadsparter, företag som medverkar vid framställning av programvara för tillgänglighet relaterad till webbplatser och mobilapplikationer samt civilsamhället.

Enligt 2 mom. 5 punkt ska tillsynsmyndigheten lämna Europeiska kommissionen rapporter om resultatet av övervakningen i enlighet med artikel 8.4 i tillgänglighetsdirektivet. Enligt artikel 8.4 i tillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna senast den 23 december 2021, och därefter vart tredje år, överlämna en rapport till kommissionen om resultatet av övervakningen, inbegripet mätdata. Rapporten ska utarbetas på grundval av de bestämmelser om rapportering som avses i artikel 8.6. Rapporten ska också omfatta uppgifter om användningen av det uppföljningsförfarande som avses i artikel 9. Enligt artikel 8.6 ska innehållet i samtliga rapporter, dock inte nödvändigtvis förteckningen över de granskade webbplatserna, mobilapplikationerna eller offentliga myndigheterna, offentliggöras i ett tillgängligt format. Kommissionen ska anta genomförandeakter om fastställande av närmare bestämmelser om medlemsstaternas rapportering till kommissionen. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 11.3. Senast den 23 december 2018 ska kommissionen anta den första genomförandeakten.

I 12 § 3 mom. föreslås det bestämmelser om tillsynsmyndighetens metoder för att se till att tillgänglighetskraven iakttas och tjänsteanvändarnas rättigheter tillgodoses. Enligt förslaget kan tillsynsmyndigheten med stöd av en i 12 § 2 mom. 3 punkten avsedd övervaknings- eller kontrolluppgift ålägga tjänsteleverantören att inom utsatt tid se till att de digitala tjänsterna uppfyller de krav som avses i 3 kap. Tillsynsmyndigheten ska med sin styrning i första hand sträva efter att tjänsteleverantörerna iakttar tillgänglighetskraven i de digitala tjänsterna, men väsentliga brister i de digitala tjänsterna ska tillsynsmyndigheten kunna ålägga en tjänsteleverantör att till särskilt angivna delar åtgärda så att tillgänglighetskraven uppfylls inom utsatt tid. I 3 kap. finns det också ett krav på att utarbeta ett tillgänglighetsutlåtande. På så sätt kan tillsynsmyndigheten med stöd av en övervaknings- eller kontrolluppgift också ålägga tjänsteleverantören att utarbeta ett tillgänglighetsutlåtande, om tillsynsmyndigheten upptäcker att de digitala tjänsterna saknar ett tillgänglighetsutlåtande eller att det är bristfälligt. Vidare har tillsynsmyndigheten enligt förslaget rätt att ålägga tjänsteleverantören att med anledning av en begäran om utredning av tillgängligheten som gjorts med stöd av 11 § 2 mom. lämna tjänsteanvändaren information i den digitala tjänstens innehåll i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller på ett med tanke på användarens behov alternativt, tillgängligt sätt. I sådana fall kan tillsynsmyndigheten meddela ett åläggande endast om det är uppenbart att tjänsteleverantören annars inte till den som framfört begäran skulle lämna informationen i tillgänglig form eller annars på ett för tjänsteanvändaren alternativt, tillgängligt sätt.

I 12 § 4 mom. föreslås bestämmelser om begränsningar i tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter. Tillsynsmyndigheten har enligt förslaget inte rätt att övervaka och kontrollera de digitala tjänster som riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet tillhandahåller och inte heller att med tanke på iakttagandet av tillgänglighetskraven meddela ålägganden som gäller dessa tjänster. I praktiken gäller begränsningen de digitala tjänster som ju-

stutiekanslersämbetet och riksdagens justitieombudsmans kansli tillhandahåller. De högsta laglighetsövervakarna övervakar med stöd av befintliga befogenheter verksamheten vid den tillsynsmyndighet som är placerad vid Regionsförvaltningsverket i Södra Finland. Riksdagens justitieombudsman har i sitt avgörande i fråga om arbetarskyddsinspektioner (1722/2/11, 31.12.2014) konstaterat att tillsynen över justitieombudsmannens verksamhet enligt grundlagen uteslutande ska utövas av riksdagen och dess grundlagsutskott. Justitieombudsmannen ansåg i sitt avgörande att arbetarskyddsmyndigheten inte har behörighet att inspektera justitieombudsmannens kansli eller på annat sätt övervaka eller styra justitieombudsmannens verksamhet. Med tanke på justitieombudsmannens avgörande och det effektiva uppföljningsförfarande som även direktivet förutsätter skulle det vara problematiskt om justitieombudsmannens verksamhet blev föremål för sådan övervakning som justitieombudsmannen enligt befintliga befogenheter ska övervaka. Läget är detsamma när det gäller skötseln av de uppgifter som justitiekanslern i statsrådet har. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att garantera att de högsta laglighetsövervakarna oberoende kan övervaka den i denna lag avsedda tillsynsmyndighetens skötsel av sina uppgifter och tillgodoseendet av de rättigheter som användarna av digitala tjänster har. Det föreslås för tydligheten skall att bestämmelsen tas in i lagen. Riksdagens justitieombudsman bildar tillsammans med Människorättscentret och dess människorättsdelegation en nationell struktur med en uppgift som stämmer överens med artikel 33 andra punkten i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Genom tillgänglighetskrav och reglering främjas tillgodoseendet av de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har, så riksdagens justitieombudsman har också med stöd av gällande lagstiftning en särskild uppgift inom övervakningen av att tillgänglighetsbestämmelserna genomförs, utan att det behöver föreskrivas särskilt om den i denna lag. Befogenheterna för riksdagens justitieombudsman utsträcker sig dock till att i enlighet med 109 § i grundlagen omfatta dem som sköter offentliga uppdrag. Situationen är densamma för justitiekanslern. Därför omfattas en del av de tjänsteleverantörer som denna lag gäller inte av justitieombudsmannens eller justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning, om de inte sköter offentliga uppdrag.

13 §. Rätt att få information och utföra kontroller. I denna paragraf föreslås det bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att för skötseln av de uppgifter som anges i 12 § få information och utföra kontroller. Paragrafen utgör en del av det effektiva uppföljningsförfarande som förutsätts i artikel 9 i tillgänglighetsdirektivet. Enligt det föreslagna 13 § 1 mom. har tillsynsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna rätt att få nödvändiga uppgifter och utredningar om iakttagandet av tillgänglighetskraven. Tillsynsmyndigheten kan bestämma att uppgifterna ska lämnas inom utsatt tid och i en viss form. Rätten att få uppgifter hänför sig till behandlingen av tillgänglighetsklagan som avses i 11 § 1 mom. och skötseln av de övervaknings- och kontrolluppgifter som anges i 12 § 2 mom. 3 punkten. Bestämmelsen är nödvändig för att tillsynsmyndigheten ska kunna behandla klagan och sköta övervaknings- och kontrolluppgifter effektivt. Rätten att få information ska bara gälla nödvändigt datamaterial som beskriver hur tjänsteleverantören i de digitala tjänsterna iakttar och säkerställer tillgänglighetskraven. Sådant datamaterial är bl.a. upphandlingsdokument för en digital tjänst, dokumentation över planeringen och genomförandet av en digital tjänst, rapporter om testning och utvärdering av tillgänglighetskraven i fråga om en digital tjänst samt handlingar som hänför sig till en oproportionell börda och med stöd av vilka förekomsten av en oproportionell börda kan konstateras.

I 13 § 2 mom. föreslås det dessutom en bestämmelse om tillsynsmyndighetens rätt att utföra kontroller. Bestämmelsen gör det möjligt att tillämpa den metod för övervakning som det föreskrivs om i artikel 8.3 i tillgänglighetsdirektivet. Tillsynsmyndigheten har enligt förslaget rätt att i tjänsteleverantörens lokaler, med undantag för utrymmen som används för boende av permanent natur, avgiftsfritt kontrollera hur de digitala tjänsterna uppfyller tillgänglighetskraven. I tjänsteleverantörens lokaler får kontroller göras bara av nödvändiga skäl och endast gälla innehållet i de digitala tjänsterna. Tjänsteleverantören ska på begäran avgiftsfritt ge till-

synsmyndigheten åtkomsträttigheter till digitala tjänster, eller delar av dem, som inte är allmänt tillgängliga. Största delen av de digitala tjänster som hänför sig till tillsynsmyndighetens skötsel av tillsynsuppgiften är allmänt tillgängliga, men en del av innehållet i tjänsterna kan vara begränsat tillgängligt, t.ex. delar som kräver identifiering. Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att kontrollera också hur sådana digitala tjänster uppfyller tillgänglighetskraven. Därför ska tjänsteleverantören ge tillsynsmyndigheten en möjlighet att vid behov i tjänsteleverantörens lokaler avgiftsfritt kontrollera hur de digitala tjänsterna uppfyller tillgänglighetskraven. Rätten att utföra kontroller i tjänsteleverantörens lokaler ska vara den tillsynsmetod som används i sista hand, och den ska utövas bara när det är nödvändigt. I första hand ska tillsynsmyndigheten och tjänsteleverantören ordna tillsynsförfarandet på ett sätt som inte fordrar kontroller i tjänsteleverantörens lokaler. I vissa situationer kan det, t.ex. av orsaker som hänför sig till informationssäkerhet eller tekniska arrangemang, vara nödvändigt att utföra kontrollen i tjänsteleverantörens lokaler. Tillsynsmyndigheten kan således inte regelbundet utföra kontroller i tjänsteleverantörens lokaler. På grund av hemfriden, som är en i 10 § 1 mom. i grundlagen föreskriven fri- och rättighet, ska tillsynsmyndigheten inte ha rätt att utföra kontroller i utrymmen som används för boende av permanent natur. Om tjänsteleverantörens tekniska arrangemang för de digitala tjänsterna finns i sådana utrymmen, ska tjänsteleverantören ordna en sådan möjlighet att utföra kontrollen att tillsynsmyndigheten på något annat sätt kan sköta sin tillsynsuppgift effektivt.

För att genom kontroller utöva tillsyn över att tillgänglighetskraven uppfylls behöver man i vissa fall tillfälligt anlita särskild expertis som finns att få i form av tjänster inom den privata sektorn. För att man ska kunna ordna kontrollerna på ett ändamålsenligt sätt och trygga tillräcklig sakkunskap föreslås det i lagen en möjlighet för tillsynsmyndigheten att anlita utomstående experter som hjälp vid skötseln av tillsynsuppgifterna. Enligt 13 § 3 mom. kan tillsynsmyndigheten anlita utomstående experter som hjälp vid kontrollerna. Offentliga förvaltningsuppgifter kan enligt 124 § i grundlagen anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Enligt förarbetena till 124 § i grundlagen är utgångspunkten att offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag kan anförtros andra än myndigheter. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt och det inte i fråga om sådana uppgifter med hänsyn till syftena med regleringen finns behov av detaljreglering i lag, ska det också vara möjligt att med stöd av lag genom föreskrifter eller beslut bestämma om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också befogenheten att överföra uppgiften ska härvid grunda sig på lag (RP 1/1998 rd, s. 179). Grundlagsutskottet har konstaterat att offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter också genom ett avtal som ingås med stöd av lag (GrUU 50/2017 rd, GrUU 26/2017 rd, s. 49, GrUU 11/2004 rd, s. 2, GrUU 11/2002 rd, s. 5). I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7, GrUU 46/2002 rd, s. 9). Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver grundlagens 124 § inte att det i lag alltid hänvisas till allmänna förvaltningslagar, eftersom de allmänna förvaltningslagarna med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service tillämpas också på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Om en hänvisning av tydlighetsskäl ändå anses vara behövlig måste den vara omfattande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 11/2006 rd, s. 3, GrUU 42/2005 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har emellertid förutsatt en lagbestämmelse om tjänsteansvar i anslutning till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 50/2017 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 49—50, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, GrUU 8/2014 rd, s. 5). Som betydande utövning av offentlig makt ska betraktas t.ex. på

självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180 och GrUU 28/2001 rd, s. 5—6).

Det föreslagna 13 § 3 mom. innebär överföring av i 124 § i grundlagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Att utföra kontrolluppgifter innebär utövning av offentlig makt, men det sker under tillsynsmyndighetens övervakning och styrning, och kontrollerna gäller inte enskilda personer utan sammanslutningar. Kontrollerna får inte heller utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur. Det är inte fråga om betydande utövning av offentlig makt utan om ett sådant biträdande uppdrag vid utövning av offentlig makt som kan påverka de avgöranden som tillsynsmyndigheten träffar. Att experter anlitas påverkar eller begränsar inte myndighetens utövande av sin självständiga behörighet. De experter som avses i lagförslaget har ingen självständig ställning i myndighetens beslutsförfarande och expertens rapport från en kontroll binder inte på något sätt myndighetens utövande av sin behörighet, utan det är i bestämmelsen utslutande fråga om att anlita utomstående expertis som biträder vid och kompletterar myndighetens verksamhet. I vissa fall har grundlagsutskottet ansett att sådan verksamhet inte är en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 4/2012 rd och GrUU 2/2002 rd). Trots det föreslås det i lagen en bestämmelse om möjligheten att ge en utomstående ett kontrolluppdrag eftersom uppdraget utförs självständigt, även om det är biträdande och sker under tillsynsmyndighetens övervakning. Av de orsaker som anges ovan föreslås det i lagen hänvisningar till lagar eller lagbestämmelser som är nödvändiga med tanke på tjänsteansvaret. Däremot får lagen inga hänvisningar till allmänna förvaltningslagar, utan förvaltningslagen, lagen om elektronisk kommunikation, språklagen, samiska språklagen (1086/2003), offentlighetslagen och andra allmänna förvaltningslagar som på grund av tillämpningsområdet eventuellt ska tillämpas vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas med stöd av bestämmelserna om deras tillämpningsområde på aktörer som för myndigheternas räkning sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I 13 § 3 mom. föreslås däremot hänvisningar till 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994) eftersom utomstående experter när de utför sina uppdrag lyder under tillsynsmyndighetens arbetsledning och skötseln av uppgifterna omfattas av samma allmänna skyldigheter som med stöd av statstjänstemannalagen gäller för tjänstemän. I momentet föreslås också hänvisningar till straffrättsligt tjänsteansvar och till skadeståndsansvar, som det föreskrivs om i skadeståndslagen (412/1974). Bestämmelsen motsvarar andra liknande bestämmelser som lagstiftningen har om anlåtande av utomstående experter, och den uppfyller grundlagsutskottets krav på reglering i fråga om enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter för en myndighets räkning.

14 §. Vite. Enligt artikel 9 i tillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att det finns ett tillfredsställande och effektivt uppföljningsförfarande för att säkerställa efterlevnaden av direktivet i förhållande till kraven i artiklarna 4, 5 och 7.1. Genom den föreslagna paragrafen genomförs artikel 9 delvis. För att tillsynsmyndigheten ska kunna garanteras en effektiv verksamhet föreslås den i lagen få möjlighet att förena utövandet av rätten att få information och utföra kontroller eller ett åläggande från tillsynsmyndigheten med vite. Vite ska kunna föreläggas bara om det är uppenbart att rätten att få information och utföra kontroller kommer att förhindras eller att tillsynsmyndighetens åläggande inte kommer att iakttagas. Vid föreläggande av vite ska viteslagen (1113/1990) iakttagas, och paragrafen innehåller en hänvisning till den lagens 14 §.

15 §. Ändringssökande. I denna paragraf föreslås bestämmelser om sökande av ändring med hjälp av omprövning eller överklagande genom besvär. I 15 § 1 mom. föreskrivs det om möjligheten att i enlighet med förfarandebestämmelserna i förvaltningslagen begära omprövning av ett beslut som tillsynsmyndigheten har meddelat till följd av en sådan begäran om utredning av tillgängligheten som avses i 11 § 2 mom., om beslutet gäller erhållande av datainnehåll i tillgänglig form eller på ett alternativt sätt, och om omprövning av ett åläggande som

myndigheten har meddelat med stöd av 12 § 3 mom. Beslut som fattas till följd av en sådan begäran om utredning av tillgängligheten som avses i 11 § 2 mom. kan också inbegripa ålägganden enligt 12 § 3 mom. Både tjänsteanvändaren och tjänsteleverantören ska ha rätt att begära omprövning av besvärmyndighetens beslut.

I 15 § 2 mom. föreslås en bestämmelse om besvärsrätt där besvärsrätten är bunden till ett beslut med anledning av begäran om omprövning. Tillsynsmyndighetens beslut eller åläggande får således inte i första hand överklagas genom besvär, utan besvärsrätten gäller de beslut som tillsynsmyndigheten meddelar med anledning av begäran om omprövning. Enligt den föreslagna bestämmelsen får ett beslut som meddelas med anledning av begäran om omprövning överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Syftet med bestämmelsen är att tillsynsmyndighetens beslut snabbare ska vinna laga kraft. På det sättet främjas iakttagandet av tillgänglighetskraven och tillgodoseendet av tjänsteanvändarnas rättigheter, vilket i slutändan innebär god förvaltning och likabehandling. De myndighetsbeslut, och bestämmelser i besluten, som besvärerna gäller är i huvudsak av teknisk natur och är inte förknippade med särskilt krävande rättsliga frågor, utan de gäller närmast lagens tillämpningsområde, iakttagandet av tillgänglighetskraven och lämnande av information i tillgänglig form. Rättsskyddet när det gäller själva rätten till information grundar sig på annan lagstiftning. Inställningen till systemet med besvärstillstånd har tidigare varit återhållsam när det gäller förvaltningsprocessärenden. Grundlagsutskottet har emellertid ansett att det inte längre finns skäl att i princip förhålla sig restriktiv till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Däremot är det enligt grundlagsutskottet i övrigt befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring över lag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör därför i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Det gäller framför allt att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättssäkerhetsgarantier som på grund av ärendets art och betydelse krävs i den aktuella ärendekategorin fullföljs. Det har också betydelse huruvida högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd. (GrUU 32/2012 rd, s. 3—4). Utskottet har likaså ansett att bestämmelser om besvärstillstånd inte är uteslutna ens i ärenden som gäller administrativ påföljd (GrUU 14/2013 rd, s. 5). Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om begäran om omprövning och överklagande hos förvaltningsdomstolen, vilka tryggar rättsskyddet för dem som är parter vid behandlingen av ett ärende. I vilket fall som helst har en part möjlighet att efter förvaltningsdomstolens beslut föra saken till högsta förvaltningsdomstolen, om den beviljar besvärstillstånd.

5 kap. Ikraftträdande

16 §. Ikraftträdande. Det anges inget datum för lagens ikraftträdande, men avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 september 2018. Enligt artikel 12.1 i tillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 23 september 2018.

17 §. Övergångsbestämmelser. Tillgänglighetsdirektivet innehåller övergångsbestämmelser med olika grunder för genomförandet av tillgänglighetskraven. Därför föreslås det i lagen

RP 60/2018 rd

övergångsbestämmelser som motsvarar direktivets övergångsbestämmelser för tillämpningen av tillgänglighetsbestämmelserna på olika digitala tjänster och deras innehåll.

Enligt artikel 12.3 i tillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna tillämpa direktivets bestämmelser enligt följande:

- a) för offentliga myndigheters webbplatser som inte offentliggjorts före den 23 september 2018 från och med den 23 september 2019,
- b) för alla offentliga myndigheters webbplatser som inte omfattas av led a) från och med den 23 september 2020,
- c) för offentliga myndigheters mobilapplikationer från och med den 23 juni 2021.

På grund av övergångsbestämmelserna i direktivet föreskrivs det i 17 § 1 mom. att bestämmelserna i 3 kap. i denna lag tillämpas från och med den 23 september 2019 på webbplatser som har offentliggjorts efter lagens ikraftträdande. Bestämmelserna i 3 kap. tillämpas från och med den 23 september 2020 på webbplatser som har offentliggjorts före lagens ikraftträdande. I det föreslagna 17 § 2 mom. föreskrivs det vidare att bestämmelserna i 3 kap. i denna lag tillämpas från och med den 23 juni 2021 på mobilapplikationer. Till följd av övergångsbestämmelserna behöver inget tillgänglighetsutlåtande offentliggöras innan 3 kap. tillämpas på de digitala tjänsterna i fråga. Inte heller kan respons om tillgängligheten lämnas eller tillgänglighetsklagan anföras innan 3 kap. tillämpas på de digitala tjänsterna i fråga. Bestämmelserna hänger samman med skyldigheten att genomföra tillgänglighetskraven och med kommissionens åtgärder i anslutning till det. Likaså ska mallen för tillgänglighetsutlåtanden offentliggöras genom kommissionens genomförandeakter först efter lagens ikraftträdande. Den första mening- en i 17 § 1 mom. föreslås bli tillämpad på webbplatser som är helt och hållet nya. Därmed tillämpas momentets andra mening på webbplatser som har varit i bruk före lagens ikraftträdande på så sätt att bestämmelserna i 3 kap. tillämpas från och med den 23 september 2020, även om datainnehållet i en digital tjänst uppdateras efter lagens ikraftträdande. Lagens övergångsbestämmelser gäller hela webbplatser, inte delar av dem.

Eftersom det är meningen att stegvis börja tillämpa 3 kap. på digitala tjänster, bestäms också tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter i anslutning till dem enligt övergångsbestämmelserna. Det föreslås ändå ingen övergångsbestämmelse om tillsynsmyndighetens uppgifter eftersom tillsynsmyndigheten måste inleda den verksamhet och de förberedelser som uppgifterna förutsätter genast efter lagens ikraftträdande. Enligt 17 § 2 mom. ska lagen också tillämpas på sådant datainnehåll på webbplatser och i mobilapplikationer som arkiveras den 23 september 2019 eller senare. I bestämmelsen avses sådant innehåll på webbplatser som arkiveras från den nämnda tidpunkten och inte ändras efter arkiveringen. Lagens tillgänglighetskrav ska inte tillämpas på innehåll som har arkiverats före den 23 september 2019. Enligt artikel 1.4 h i tillgänglighetsdirektivet är direktivet inte tillämpligt på innehåll på webbplatser och i mobilapplikationer som räknas som arkiverat, vilket innebär att de endast har innehåll som varken är nödvändigt för att genomföra aktiva administrativa förfaranden eller uppdateras eller redigeras efter den 23 september 2019.

Övergångsbestämmelserna omfattar också en övergångstid enligt övergångsbestämmelsen i artikel 1.4 a i tillgänglighetsdirektivet för filformat för kontorstillämpningar (i direktivet kallade dokument). Enligt skäl 26 i ingressen till direktivet avses med filformat för dokument sådana dokument som inte i första hand är avsedda för användning på nätet men som ingår i webbsidor, t.ex. Adobe Portable Document Format (PDF), Microsoft Office-dokument eller format (med öppen källkod) som är likvärdiga med dessa. Enligt direktivet tillämpas det inte

på sådana filformat för dokument på webbplatser och i mobilapplikationer som offentliggjorts före den 23 september 2018, om sådant innehåll inte behövs för att genomföra de aktiva administrativa förfaranden som följer av den berörda offentliga myndighetens uppgifter. Enligt det föreslagna 17 § 3 mom. tillämpas lagen på sådana filformat för kontorstillämpningar som har offentliggjorts efter den 23 september 2018, om inte innehållet i filerna behövs för att bestämma, fullgöra eller tillgodose den berörda personens intressen, rättigheter eller skyldigheter. Övergångsbestämmelsen innebär att tillgänglighetskraven gäller dessa filer om de ingår i digitala tjänster som omfattas av tillgänglighetskraven. Även om filformaten omfattas av tillgänglighetskraven för filer som har offentliggjorts redan efter den 23 september 2018, ska lagen ändå börja tillämpas på dessa filer först när den börjar tillämpas på de digitala tjänsterna i fråga. Om filformat för kontorstillämpningar har offentliggjorts i en digital tjänst före den 23 september 2018 tillämpas tillgänglighetsbestämmelserna inte på dem, även om den digitala tjänsten i övrigt omfattas av tillgänglighetskraven. Således behöver filer som har offentliggjorts före den 23 september 2018 inte överföras i tillgänglig form, även om tillgänglighetskraven annars tillämpas på den digitala tjänsten. Sådana filer ska emellertid vid behov tillhandahållas i tillgänglig form, om de begärs med stöd av 10 § 2 mom. genom respons om tillgängligheten eller om de behövs för att fullgöra eller tillgodose en persons intressen, rättigheter eller skyldigheter.

Enligt övergångsbestämmelsen i 17 § 4 mom. tillämpas denna lag på förinspelade tidsberoende media från och med den 23 september 2020. Bestämmelsen grundar sig på artikel 1.4 b i tillgänglighetsdirektivet. Enligt den bestämmelsen tillämpas direktivet inte på förinspelade tidsberoende media som offentliggjorts före den 23 september 2020.

Enligt övergångsbestämmelsen i 17 § 5 mom. tillämpas lagen från och med den 1 januari 2021 på digitala tjänster som avses i 3 § 1 mom. 5 och 6 punkten. Bestämmelsen gäller digitala tjänster som tillhandahålls av företag inom finansbranschen och av offentliga företag inom specialområden och som annars inte har omfattats av lagens tillämpningsområde med stöd av någon annan övergångsbestämmelse. På digitala tjänster som gäller t.ex. försäkringsbolags offentliga förvaltningsuppgifter och på identifieringstjänster tillämpas lagen med stöd av 17 § 1 mom. På identifieringstjänster som tillhandahålls som mobilapplikationer börjar lagen utgående från en övergångsbestämmelse i tillgänglighetsdirektivet tillämpas med stöd av 17 § 2 mom. först den 23 juni 2021.

I 17 § 6 mom. fins det en övergångsbestämmelse enligt vilken bestämmelserna i 2 kap. börjar tillämpas sex månader efter lagens ikraftträdande. Syftet med övergångsbestämmelsen är att ge myndigheterna tid att försäkra sig om att de digitala tjänsterna uppfyller de krav som anges i lagen och att ärendeprocesserna gör det möjligt att sköta ärenden med hjälp av digitala tjänster och andra elektroniska dataöverföringsmetoder. I lagens 2 kap. preciseras de krav som tidigare har angetts i stora drag i lagen om elektronisk kommunikation och i olika rekommendationer, anvisningar och kvalitetskriterier som har offentliggjorts i informationsstyrnings syfte. Därför kan den föreslagna övergångstiden anses vara tillräcklig och behövlig.

1.2 Lagen om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

Eftersom bestämmelser om ordnande av digitala tjänster hos myndigheter och organisationer jämförbara med myndigheter när det gäller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter föreslås ingå i 2 kap. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, föreslås det att de bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation som motsvarar bestämmelserna, omarbetade, i den förstnämnda lagen upphävs eller ändras.

Den bestämmelse i lagen om elektronisk kommunikation som föreslås bli upphävd är 2 kap. 6 §. Dessutom föreslås det en sådan ändring av innehållet i 5 § att paragrafen enbart innehåller en informativ hänvisning till den föreslagna lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. Bestämmelserna i 4 och 5 § i den föreslagna lagen om tillhandahållande av digitala tjänster täcker i praktiken, anpassade till förvaltningens nuvarande omvärld, bestämmelserna i 5 § i lagen om elektronisk kommunikation. De krav i 5 § 3 mom. i lagen om elektronisk kommunikation som gäller maskinvara och programvara som i tekniskt hänseende är kompatibel och lätt att använda ingår i 4 § och 3 kap. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. Det är meningen att bestämmelsen i 6 § i lagen om elektronisk kommunikation, som gäller myndigheternas skyldighet att se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder är tillgängliga, ska ändras för att motsvara de krav som förvaltningens nuvarande omvärld ställer, och därför flyttas bestämmelsen till 4 § 2 mom. i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. I den bestämmelsen föreskrivs det att myndigheterna ska säkerställa tillgången till de digitala tjänster som de ansvarar för. Avbrott i de digitala tjänsterna ska förläggas till tidpunkter då tjänsterna används i ringa omfattning, och det ska informeras om avbrotten i förväg. Myndigheterna ska vid avbrott offentliggöra anvisningar om hur var och en kan få sina ärenden skötta på ett alternativt sätt.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster har betydelse med tanke på flera grundlagsbestämmelser.

Syftet med propositionen är att främja tjänsteanvändarnas möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor och att på så sätt sköta ärenden hos myndigheter och vissa andra aktörer elektroniskt. Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De digitala tillgänglighetskrav som i lagen ålagts myndigheter och andra tjänsteleverantörer främjar vars och ens möjligheter att utan assistent sköta sina ärenden med myndigheter och andra tjänsteleverantörer med hjälp av digitala tjänster. Regleringen främjar förverkligandet av den i grundlagen avsedda jämlikheten, men den ger inte heller i fortsättningen i alla situationer alla möjlighet att sköta ärenden eller få information om myndigheters verksamhet med hjälp av digitala tjänster. Tillgänglighetskraven täcker inte till alla delar de behov hos alla grupper med särskilda behov som användning av digitala tjänster skulle förutsätta. Var och en har dock enligt lagen möjlighet att för att utreda sina förmåner, rättigheter eller skyldigheter eller för att fullgöra eller få dem tillgodosedda få den information som finns i en digital tjänst i en alternativ form eller att annars få uppgifterna eller sköta sina ärenden på ett alternativt sätt. Vid behov har var och en rätt att kräva rimliga anpassningar på basis av diskrimineringslagen så att det ska vara möjligt att använda tjänsten i det enskilda fallet. Den föreslagna lagen och diskrimineringslagen bildar en helhet som ger grupper med särskilda behov bättre möjligheter att sköta sina ärenden självständigt.

I lagförslag 1 i regeringens proposition föreslås det att lagens krav, som gäller myndigheter, tillämpas på kommuner och universitet. Dessa organisationer har ett i grundlagen tryggt självstyre av olika grad. I 121 § i grundlagen finns bestämmelser om det kommunala självstyret, och enligt paragrafens 2 mom. utfärdas de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och de uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. Enligt grundlagsutskottets ställningstaganden kan man med vanlig lag inte ingripa i självstyrelsens mest centrala särdrag på

RP 60/2018 rd

ett sådant sätt att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 37/2006 rd, s. 5, GrUU 22/2006 rd, s. 2 och GrUU 65/2002 rd, s. 2). Det första lagförslaget innehåller nya skyldigheter som anknyter till skötseln av kommunens existerande uppgifter. Dessa skyldigheter som anknyter till tillgänglighet och tillhandahållande av digitala tjänster främjar för sin del att jämlikheten och garantierna för god förvaltning som tryggas i grundlagen förverkligas genom ändamålsenliga myndighetstjänster. Skyldigheter som hänför sig till tillgänglighet har tidigare påförts genom rekommendationer där det har beskrivits hur ändamålsenliga digitala tjänster ordnas. Med tanke på det är de mer förpliktande och ingående tillgänglighetskrav som nu föreslås inte helt och hållet nya för kommunerna, utan de har redan till största delen ingått i det allmänna kravet på ändamålsenliga tjänster. Bestämmelserna i 2 kap., som gäller myndigheter, har i huvudsak redan tidigare varit förpliktande för kommunerna genom lagen om elektronisk kommunikation. Den nya reglering som föreslås innebär en precisering av de krav som redan tidigare har ställts på ordnandet av elektroniska tjänster. Skyldigheterna föreskrivs i lag och i dem ingår inga bemyndiganden att utfärda förordning. Kommissionen har i direktivet getts behörighet att anta genomförandeakter av teknisk natur med vilka man inte i sig skapar nya förpliktelser eller uppgifter för kommunerna utan preciserar de tekniska krav som anknyter till tillgängligheten.

Grundlagsutskottet har i sin praxis också betonat att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (GrUU 16/2014 rd, s. 2, GrUU 34/2013 rd, s. 2, GrUU 30/2013 rd, s. 5, GrUU 12/2011 rd, s. 2, GrUU 41/2010 rd, s. 5). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. Statsandelssystemet täcker kostnaderna för den kommunala basservicen och därmed genomförs finansieringsprincipen mellan stat och kommun. Kommunerna har en stor roll när det gäller att tillförsäkra var och en de grundläggande rättigheter som ankommer på det allmänna. Kommunernas lagstadgade uppgifter har ett nära samband med ett flertal ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter. Skyldigheterna enligt den föreslagna lagen medför i övergångsskedet utgifter för kommunerna när de digitala tjänsterna formas enligt tillgänglighetskraven. Ändringarna ska göras stegvis inom ramen för lagens övergångsbestämmelser. Kommunerna är tvungna att uppdatera innehållet i de digitala tjänsterna årligen. Också sådana ändringar som anknyter till deras uppgifter och till organisatoriska arrangemang leder till ändringar i kommunernas digitala tjänster. Kontinuerligt underhåll och kontinuerlig uppdatering av innehållet i digitala tjänster är normal verksamhet i anknytning till ändamålsenlig produktion av myndighetstjänster. Tillgänglighetskraven kan uppfyllas som en del av dessa ändrings- och uppdateringsarbeten. Med tanke på det kan det bedömas att genomförandet av tillgänglighetskraven i kommunernas digitala tjänster för enskilda kommuners eller samkommuners del är mindre åtgärder och att ändringarna således inte äventyrar kommunernas förutsättningar att klara av sina skyldigheter enligt tillgänglighetskraven. Tillgänglighetsrekommendationer för webbplatser är inte heller något nytt, utan de första rekommendationerna gavs redan i slutet av 1990-talet. Det grundläggande innehållet har inte ändrats i någon avsevärd grad i senare uppdateringar. Kommunerna har som myndighetsorganisationer varit förpliktade att beakta olika användare av digitala tjänster som ett led i tillgodoseendet av de i grundlagen föreskrivna grundläggande fri- och rättigheter som gäller jämlikhet och god förvaltning. Preciseringen av dessa krav och bindande bestämmelser är i sig inte helt nya skyldigheter för kommunerna.

Bestämmelserna i 2 kap. i det första lagförslaget i denna proposition orsakar kommunerna endast smärre utgifter eftersom de föreslagna bestämmelserna redan till största delen ingår i de bestämmelser om elektronisk kommunikation som varit i kraft i 15 år och som gäller skötseln av kommunernas myndighetsuppgifter. I lagen föreslås det att myndigheter ska ha en skyldighet att ge förvaltningens kunder möjlighet att elektroniskt sända handlingar och andra meddelanden som gäller deras ärenden eller att elektroniskt få en handling av myndigheten. Därtill

ska myndigheten i den digitala tjänsten offentliggöra kontaktuppgifter med hjälp av vilka förvaltningens kunder kan be om råd i anknytning till användningen av tjänsten. Varje kommun har en e-postadress till registratörskontoret. Kommunerna är också skyldiga att i samband med skötseln av lagstadgade uppgifter ta i bruk en avgiftsfri meddelandeförmedlingstjänst i anknytning till stödtjänsterna för e-tjänster. Kommunerna kan ansöka om statsunderstöd för att ansluta sig till meddelandeförmedlingstjänsten till slutet av augusti 2018. Mottagandet eller sändandet av meddelanden elektroniskt orsakar kommunerna endast ringa utgifter. Att tjänsterna uppdateras för att motsvara kraven i lagen innebär en engångskostnad i fråga om de digitala tjänster som redan är i bruk och ännu inte motsvarar kraven i lagen. Om kommunen inte har möjlighet att ordna stöd för användningen av digitala tjänster, kan kommunen i sin digitala tjänst offentliggöra kontaktuppgifter till medborgarrådsgivningen vid Befolkningsregistercentralen. Det är avgiftsfritt att använda medborgarrådsgivningen.

I lagförslaget föreslås det att definitionen av myndighet också ska omfatta universiteten, som är antingen offentligt rättsliga inrättningar eller stiftelser. Förslaget är således av betydelse med tanke på 123 § 1 mom. i grundlagen. Universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare föreskrivs genom lag. Med självstyrelse avses enligt förarbetena till grundlagen framför allt att det är universitetets egna förvaltningsorgan som inom de gränser som det föreskrivs om i lag bestämmer om universitetets interna förvaltning och inte statens allmänna förvaltningsmyndigheter (RP 7/2009, s. 93 och GrUU 11/2009 rd). De skyldigheter som gäller tillgänglighetskraven anknyter inte till ordnandet av universitetens interna förvaltning. Tillgänglighetskraven hänför sig till skötseln av universitetens undervisningsuppgifter när det i samband med dem används digitala tjänster vars syfte är att tillhandahålla studenter eller aktörer utanför universitetet tjänster. Även i fråga om detta har universiteten möjlighet att på basis av en på i förhand gjord bedömning avvika från tillgänglighetskraven om genomförandet av dem anses medföra en oproportionell börda. Vid digitaliseringen av universitetens inlärningsmiljöer är det viktigt att beakta behoven hos studenter som hör till grupper med särskilda behov, så att de har möjlighet att studera i digitala inlärningsmiljöer. Sådana digitala tjänster som används i forskning hör inte till lagens tillämpningsområde eftersom det är fråga om sådan verksamhet som universiteten inte har direkta möjligheter att påverka, utan forskning bedrivs inom ramen för vetenskapens frihet enligt 16 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelserna om tillgänglighetskraven blir tillämpliga endast i sådan forskning där universitetet särskilt kan anses vara den som bedriver forskningen och allmänheten inom forskningen ges möjlighet att använda digitala tjänster. Bestämmelserna i 2 kap. i det första lagförslaget i denna regeringsproposition inverkar också på universitetens verksamhet, men bestämmelserna reglerar inte genomförandet av universitetens interna förvaltning utan de krav som universiteten ska iaktta när de tillhandahåller digitala tjänster för allmänheten. Möjligheten att lämna handlingar till universitetet eller att få handlingar från universitetet i elektronisk form finns redan nu vid alla universitet. Universiteten har möjlighet att ta i bruk en meddelandeförmedlingstjänst som hör till stödtjänsterna för e-tjänster och med vilken det är möjligt att lämna sekretessbelagda handlingar. Bestämmelsen, som berör det organisatoriska tillämpningsområdet när det gäller universiteten, är således inte problematisk med tanke på universitetens självstyrelse.

På flera ställen i lagförslaget behandlas frågor som anknyter till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. En nationell utvidgning av lagens tillämpningsområde ansågs i samband med lagberedningen vara nödvändig. Enligt grundlagsutskottets ställningstagande (GrUB 25/1994 rd) omfattar bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna också annan offentlig verksamhet än sådan som äger rum i statens namn och ett enskilt rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med myndighetsverksamhet är också offentlig verksamhet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. På grund av grundlagsutskottets ställningstagande jämföras i lagförslaget privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter med myndigheter, varmed privata aktörer i samband med skötseln av dessa uppgifter ska iaktta samma skyldigheter som myndigheter. I lagförslaget har man också strävat efter att trygga vars och

ens möjligheter att sköta sina ärenden via digitala tjänster på det sättet att tillgänglighetskraven också gäller de aktörer vilkas tjänster utgör en del av myndighetstjänsterna eller serviceprocessen. Av denna orsak föreslås det att lagens tillämpningsområde i fråga om tillgänglighetskraven utvidgas till att gälla finansbranschen. En del av finansbranschens tjänster är dock avsedda för skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift eller anknyter till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Med utvidgningen av det organisatoriska tillämpningsområdet vill man trygga möjligheterna för förvaltningens kunder att få ändamålsenliga digitala tjänster hos myndigheterna. Regleringen anknyter alltså till genomförandet av de i 21 § i grundlagen reglerade rättsskyddet och garantierna för en god förvaltning.

Tillgänglighetsregleringen främjar möjligheterna att utträta ärenden och få information om myndigheters och andra tjänsteleverantörers verksamhet utan att grupper med särskilda behov regelbundet ska behöva åberopa rimliga anpassningar för att använda tjänsterna eller få information till exempel om myndigheters tjänster och möjligheterna att utträta ärenden. Den föreslagna regleringen har konsekvenser som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna också i fråga om offentlighetsprincipen, om vilken det i 12 § 2 mom. i grundlagen finns bestämmelser i fråga om handlingsoffentlighet och i 21 § 2 mom. i den lagen i fråga om offentlighet i handläggningen. När det datainnehåll som finns i myndigheters digitala tjänster blir tillgängligt för allt fler användargrupper till följd av att tillgänglighetskraven uppfylls, kan t.ex. personer som hör till grupper med särskilda behov självständigt utan assistent söka och få information om myndigheters verksamhet. Också myndigheternas information och anvisningar blir mera lättillgängliga, eftersom genomförandet av tillgänglighetskraven ger t.ex. fler personer med synskada möjlighet att självständigt oberoende av en assistent få information om myndigheters verksamhet. Tillgänglighetskraven främjar också iakttagandet av kraven på rättsskydd och god förvaltning i 21 § i grundlagen. Med hjälp av digitala tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven får de flesta tjänsteanvändare möjlighet att anhängiggöra sina ärenden via digitala tjänster och att få beslut som gäller egna ärenden eller att få andra elektroniska dokument eller meddelanden som myndigheter skickar i en form som också kan tolkas med hjälpmedel och som lämnas via den digitala tjänsten, men inte per e-post. Till garantierna för god förvaltning hör också serviceprincipen och kravet på ändamålsenliga tjänster enligt förvaltningslagen. Tillgänglighetsregleringen betonar i fortsättningen att det till garantierna för en god förvaltning hör att myndigheterna är skyldiga att producera tjänster som möjliggör skötsel av ärenden i digital form, vilket främjar vars och ens möjlighet till elektronisk kommunikation med myndigheten.

Bestämmelserna i 2 kap. i det första lagförslaget innehåller ingen skyldighet att sköta sina ärenden hos myndigheterna genom användning av digitala tjänster eller andra elektroniska dataöverföringsmetoder. Regleringen innehåller alltså inga nya förpliktelser för förvaltningens kunder, utan rättigheter med vilka man i större utsträckning än tidigare gör det möjligt att sköta ärenden hos myndigheter med hjälp av digitala tjänster och andra elektroniska dataöverföringsmetoder. I 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs en skyldighet för myndigheter att i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter av vilka det framgår var allmänheten har möjlighet att få råd i användningen av en myndighets digitala tjänster. Bestämmelsen främjar genomförandet av serviceprincipen eftersom alla kundgrupper inom förvaltningen inte har tillräckliga färdigheter att använda de digitala tjänster som är avsedda för skötseln av ärenden. Bestämmelsen främjar vars och ens möjligheter att sköta sina ärenden hos myndigheter med hjälp av digitala tjänster. I 2 kap. i lagförslag 1 i regeringens proposition föreslås bestämmelser med vilka man eftersträvar att förbättra rättsskyddet för förvaltningens kunder genom att i större utsträckning än tidigare att göra det möjligt att använda digitala tjänster. En myndighet ska i förhand informera om avbrott i tjänster och anvisa förvaltningens kunder att använda alternativa kanaler för skötsel av ärenden. I 2 kap. i lagförslaget finns också bestämmelser om krav på elektronisk identifiering för att säkerställa informationssäkerheten. I bestämmelserna finns också kriterier enligt vilka tjänsteanvändarna får identifieras i digitala

tjänster. Regleringen främjar förverkligandet av skyddet för personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen vid användning av digitala tjänster på det sättet att användaren inte identifieras i onödan, men samtidigt vill man begränsa åtkomsten till sekretessbelagda uppgifter genom elektroniska identifieringsmetoder som kan anses vara tillräckligt säkra.

I 13 § 3 mom. i det första lagförslaget i denna proposition föreslås det att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att av en privat expert skaffa experttjänster som stöd för bedömningen av tillgängligheten. Grundlagsutskottet har konstaterat att offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter också genom ett avtal som ingås med stöd av lag (GrUU 50/2017 rd, GrUU 26/2017 rd, s. 49, GrUU 11/2004 rd, s. 2, GrUU 11/2002 rd, s. 5). I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7, GrUU 46/2002 rd, s. 9). Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver grundlagens 124 § inte att det i lag alltid hänvisas till allmänna förvaltningslagar, eftersom de allmänna förvaltningslagarna med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service tillämpas också på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Om en hänvisning av tydlighetsskäl ändå anses vara behövlig måste den vara omfattande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 11/2006 rd, s. 3, GrUU 42/2005 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har emellertid förutsatt en lagbestämmelse om tjänsteansvar i anslutning till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 50/2017 rd, GrUU 26/2017 rd, s. 49—50, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, GrUU 8/2014 rd, s. 5). Enligt 124 § i grundlagen får offentliga förvaltningsuppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast ges myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska betraktas t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180 och GrUU 28/2001 rd, s. 5—6).

När offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter måste också kravet på ändamålsenlighet vara uppfyllt. Detta krav är ett juridiskt villkor och det måste bedömas från fall till fall huruvida kravet uppfylls i fråga om varje offentlig förvaltningsuppgift som föreslås bli skött utanför myndighetsorganisationen. I detta sammanhang måste bland annat förvaltningsuppgiftens karaktär beaktas (GrUU 5/2014 rd, s. 3). Enligt grundlagens förarbeten ska man vid bedömningen av ändamålsenligheten särskilt uppmärksamma dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 179). Utskottet har i sitt arbete ansett att det i vissa fall kan vara lämpligt att inspektioner på grund av särskilda yrkesmässiga och tekniska aspekter på de omständigheter som tillsynen gäller utförs av sakkunniga som myndigheterna befullmäktigat därtill (GrUU 40/2002 rd, s. 3). Enligt utskottet kan nödvändighetskravet också uppfyllas t.ex. när granskningen förutsätter kompetens eller resurser som saknas hos myndigheterna (GrUU 29/2013 rd, s. 2).

Det föreslagna 13 § 3 mom. innebär överföring av i 124 § i grundlagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Att utföra kontrolluppgifter innebär utövning av offentlig makt, men det sker under tillsynsmyndighetens övervakning och styrning och kontrollerna gäller inte enskilda personer utan sammanslutningar. Kontrollerna får inte heller utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur. Det är inte fråga om betydande utövning av offentlig makt utan om ett sådant biträdande uppdrag vid utövning av offentlig makt som kan påverka de avgöranden som tillsynsmyndigheten träffar, även om myndigheten fattar sina beslut självständigt utifrån kontrollerna. Av de orsaker som anges ovan föreslås det i lagen hänvisningar till lagar eller lagbestämmelser som är nödvändiga med tanke på tjänsteansvaret. Däremot får lagen inga hänvisningar till allmänna förvaltningslagar, utan förvalt-

ningslagen, lagen om elektronisk kommunikation, språklagen, samiska språklagen, offentlighetslagen och andra allmänna förvaltningslagar som på grund av tillämpningsområdet eventuellt ska tillämpas vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas med stöd av bestämmelserna om deras tillämpningsområde på aktörer som för myndigheternas räkning sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I 13 § 3 mom. föreslås däremot hänvisningar till 14 och 15 § i statstjänstemannalagen eftersom utomstående experter när de utför sina uppdrag lyder under tillsynsmyndighetens arbetsledning och skötseln av uppgifterna omfattas av samma allmänna skyldigheter som med stöd av statstjänstemannalagen gäller för tjänstemän. I 13 § 3 mom. föreslås också hänvisningar till straffrättsligt tjänsteansvar och till skadeståndsansvar, som det föreskrivs om i skadeståndslagen. Möjligheten att överföra uppgifter som anknyter till bedömning av tillgängligheten på privata aktörer kan anses vara ändamålsenlig, eftersom tillsynsmyndigheten inte har något fortgående behov av att bedöma digitala tjänster och bedömningen också kräver teknisk expertis. Bestämmelsen motsvarar andra liknande bestämmelser om anlåtande av utomstående experter som finns i lagstiftningen, och den uppfyller grundlagsutskottets krav på reglering i fråga om enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter för en myndighets räkning.

I lagförslaget föreskrivs det också att tillsynsmyndigheten har rätt att få information och utföra kontroller. Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att kontrollera hur digitala tjänster uppfyller tillgänglighetskraven. Därför ska tjänsteleverantören ge tillsynsmyndigheten en möjlighet att vid behov i tjänsteleverantörens lokaler avgiftsfritt kontrollera hur de digitala tjänsterna uppfyller tillgänglighetskraven. Rätten att utföra kontroller i tjänsteleverantörens lokaler ska vara den tillsynsmetod som används i sista hand, och den ska utövas bara när det är nödvändigt. I första hand ska tillsynsmyndigheten och tjänsteleverantören ordna tillsynsförfarandet på ett sätt som inte fordrar kontroller i tjänsteleverantörens lokaler. I vissa situationer kan det, t.ex. av orsaker som hänför sig till informationssäkerhet eller tekniska arrangemang, vara nödvändigt att utföra kontrollen i tjänsteleverantörens lokaler. Tjänsteleverantören kan således inte regelbundet utföra kontroller i tjänsteleverantörens lokaler. På grund av hemfriden, som är en i 10 § 1 mom. i grundlagen föreskriven fri- och rättighet, ska tillsynsmyndigheten inte ha rätt att utföra kontroller i utrymmen som används för boende av permanent natur eftersom det inte har ansetts vara behövt eller nödvändigt med tanke på kontrollernas natur. Om tjänsteleverantörens tekniska arrangemang för de digitala tjänsterna finns i sådana utrymmen, ska tjänsteleverantören ordna en sådan möjlighet att utföra kontrollen att tillsynsmyndigheten på något annat sätt kan sköta sin tillsynsuppgift effektivt. Grundlagsutskottet har ansett att inspektioner i utrymmen som omfattas av hemfriden är godtagbara för att utreda vissa typer av brott (se t.ex. GrUU 6/2010 rd, s 5). Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att rätten att utföra inspektioner i utrymmen som omfattas av hemfriden innebär en rätt att på ett betydande sätt ingripa i den hemfrid som tryggas var och en i grundlagen, och att befogenhet till detta således inte kan ges en privat aktör genom vanlig lag. Utskottet har i samband med lagstiftning som möjliggör att utomstående kan utföra inspektioner enligt vedertagen praxis förutsatt särskilda bestämmelser om att inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur endast kan utföras av en myndighet (se t.ex. GrUU 62/2010 rd, s. 6 och GrUU 46/2001 rd, s. 5). Eftersom tillsynsmyndighetens verksamhet inte anknyter till utredning av brott och den inte kan likställas med det, har det i lagen särskilt föreskrivits att rätten att utföra kontroller inte omfattar utrymmen som används för boende av permanent natur. Således är den föreslagna bestämmelsen om rätt att utföra kontroller inte problematisk med tanke på den i grundlagen tryggade hemfriden.

Tillsynsmyndigheten föreslås ha rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få nödvändiga uppgifter ur tjänsteleverantörens handlingar som beskriver iakttagandet och säkerställandet av tillgänglighetskraven. Myndigheternas rätt att få uppgifter har enligt grundlagsutskottets vedertagna ställningstaganden kunnat gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över uppgiftsinnehållet. Om innehållet däremot inte

anges i form av en förteckning, har det enligt utskottet krävts att det i lagstiftningen ingår ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 5 och de utlåtanden som nämns i det). Grundlagsutskottets ställningstaganden anknyter särskilt till rätten att få information om sekretessbelagda personuppgifter. I regel innehåller den information som tillsynsmyndigheten begär av tjänsteleverantören för kontroll inga personuppgifter. Dock kan man inte utesluta den möjligheten att materialet innehåller sådana uppgifter. Av den anledningen föreslås det att det i lagen tas in en rätt att få information som baserar sig på kravet på nödvändighet och som anknyter till de handlingar som beskriver iakttagandet och säkerställandet av tillgänglighetskraven. Förslaget följer den vedertagna tolkningen av förutsättningarna och möjligheterna att utfärda bestämmelser i lag, och därför är den inte problematisk med tanke på grundlagen.

I lagförslaget begränsas tillsynsmyndighetens befogenheter att övervaka och kontrollera iakttagandet av tillgänglighetskraven till den del som det är fråga om justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Regleringen kan av denna orsak inte anses vara problematisk med tanke på bestämmelserna i 108 § i grundlagen om ställningen, uppgifterna och behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och i 109 § i grundlagen för riksdagens justitieombudsman. Justitieombudsmannen och justitiekanslern övervakar i sin tur lagenligheten i verksamheten hos de tjänstemän som arbetar under dem, så i praktiken gäller begränsningen i lagförslaget samtidigt tillsynen över de digitala tjänster som justitiekanslersämbetet och riksdagens justitieombudsmans kansli tillhandahåller. Också den tillsyn som gäller vissa andra aktörer, såsom förvaltningsdomstolarna och riksdagens ämbetsverk, kan bedömas ur oberoendeperspektiv. Utgångspunkten är emellertid en annan när det gäller dessa aktörer eftersom justitieombudsmannens och justitiekanslerns tjänsteställning och den laglighetsövervakning som hänför sig till den grundar sig direkt på bestämmelser i grundlagen, och på denna grund sörjer de inom ramen för sina befogenheter för motsvarande tillsyn som tillsynsmyndigheten och kan också inrikta sin laglighetsövervakning på tillsynsmyndigheten för att bedöma lagenligheten i de uppgifter den sköter. Tidigare har det visserligen funnits bestämmelser om olika tillsynsuppgifter för statliga myndigheter i flera lagar som har stiftats genom medverkan av grundlagsutskottet utan någon organisatorisk avgränsning av tillsynsuppdraget. I personuppgiftslagen, som har stiftats genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 25/1998 rd), föreskrivs det t.ex. om dataombudsmannens tillsynsuppgift och i anslutning till den om rätten att få information och utöva tillsyn, och den rätten har inte begränsats i fråga om t.ex. riksdagens ämbetsverk eller domstolarna. I lagen om offentlig upphandling och koncession, som likaså har stiftats genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 49/2016 rd), anges Konkurrens- och konsumentverkets uppgift vara att övervaka att den lagen iakttas. Lagen har inga organisatoriska begränsningar i fråga om vilka upphandlande enheter Konkurrens- och konsumentverket kan inrikta sin tillsyn på. Det har inte någon annanstans i lagstiftningen eller vid beredningen av den uppstått problem med att ge statliga myndigheter sådana tillsynsuppgifter som kan gälla också domstolars verksamhet som inte har direkt anknytning till rättskipning eller verksamheten vid riksdagens ämbetsverk.

I lagförslag 1 i regeringens proposition finns det bestämmelser om tillgänglighetsklagan och begäran om utredning av tillgängligheten. Ärenden som allmänt hänför sig till fullgörandet av de skyldigheter som föreskrivits för tjänsteleverantören behandlas som klagan, och den som anfört klagan har inte rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut med anledning av klagan. Ärenden som behandlas som klagan kan vara förknippade med direkta rättsliga verkningar för tjänsteleverantören, om tillsynsmyndigheten ger administrativ styrning för iakttagandet av tillgänglighetskraven. Vid behandlingen av ärenden som gäller klagan iakttas administrativ styrning som ges med anledning av förvaltningsklagan. Om tjänsteleverantören trots den administrativa styrningen inte iakttar tillgänglighetskraven när det gäller de digitala tjänsterna, kan tillsynsmyndigheten på eget initiativ göra en kontroll för att bekräfta om en digital tjänst uppfyller tillgänglighetskraven och utifrån kontrollen vid behov bestämma att tillgänglighetskra-

ven ska iakttas. På tjänsteanvändarens rättigheter inverkar sådana situationer där användaren har rätt att få uppgifter ur den digitala tjänstens datainnehåll eller annars att använda eller få en tjänst på ett alternativt sätt. Då behandlas ärendet som begäran om utredning av tillgängligheten, som tillsynsmyndigheten fattar ett förvaltningsbeslut om. Av det beslutet kan tjänsteanvändaren och tjänsteleverantörerna i första hand begära omprövning, och det beslut som meddelas med anledning av begäran om omprövning kan sedan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Regleringen har relevans med tanke på 21 § i grundlagen. Enligt grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att trygga både tjänsteleverantörens och tjänsteanvändarens rättssäkerhet och möjligheter att få tillräckligt rättsskydd.

Enligt lagförslaget får ett beslut av tillsynsmyndigheten som meddelas med anledning av begäran om omprövning överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Syftet med bestämmelsen är att tillsynsmyndighetens beslut snabbare ska vinna laga kraft. På det sättet främjas iakttagandet av tillgänglighetskraven och tillgodoseendet av tjänsteanvändarnas rättigheter, vilket i slutändan innebär god förvaltning och likabehandling. De myndighetsbeslut, och bestämmelser i besluten, som besvären gäller är i huvudsak av teknisk natur och är inte förknippade med särskilt krävande rättsliga frågor, utan de gäller närmast lagens tillämpningsområde, iakttagandet av tillgänglighetskraven och lämnande av datainnehåll i tillgänglig form. Rättsskyddet när det gäller själva rätten till information grundar sig på annan lagstiftning där det finns särskilda bestämmelser i fråga om att tillgodose rättsskyddet. Inställningen till systemet med besvärstillstånd har tidigare varit återhållsam när det gäller förvaltningsprocessärenden. Grundlagsutskottet har emellertid ansett att det inte längre finns skäl att i princip förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Däremot är det enligt grundlagsutskottet i övrigt befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det därför väsentligt att se till att systemet för att söka ändring över lag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör därför i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Det gäller framför allt att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättssäkerhetsgarantier som på grund av ärendets art och betydelse krävs i den aktuella ärendekategorin fullföljs. Det har också betydelse huruvida högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 3—4). Utskottet har likaså ansett att bestämmelser om besvärstillstånd inte är uteslutna ens i ärenden som gäller administrativ påföljd (GrUU 14/2013 rd, s. 5). Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om begäran om omprövning och överklagande till förvaltningsdomstolen, vilka tryggar rättsskyddet för dem som är parter vid behandlingen av ett ärende. Kravet att ärendena ska behandlas utan dröjsmål av tillsynsmyndigheten redan vid beslutsfattandet främjar rättssäkerheten. I vilket fall som helst har en part möjlighet att efter förvaltningsdomstolens beslut föra saken till högsta förvaltningsdomstolen, om den beviljar besvärstillstånd.

I lagförslaget har de språkliga rättigheterna beaktats så att förpliktande standarder med tillgänglighetskrav eller delar av sådana standarder ska översättas till finska och svenska och hållas tillgängliga för allmänheten. I 7 § 2 mom. och 12 § 2 mom. 2 punkten i det första lagför-

RP 60/2018 rd

slaget föreskrivs det att tillsynsmyndigheten ansvarar för detta. Med regleringen säkerställs det att den i grundlagen föreskrivna rätten att använda nationalspråken tillgodoses, och tillsynsmyndighetens skyldighet är att sörja för att de språkliga rättigheterna respekteras.

Det första lagförslaget innehåller inte något bemyndigande att utfärda förordningar, men lagförslaget innehåller hänvisningar till kommissionens genomförandeakter som antas efter ikraftträdandet av lagen. Dessa akter är av teknisk natur och gäller enhetliga förfaranden i medlemsstaterna. Genomförandeakterna antas som kommissionens genomförandeakter med iakttagande av det förfarande som föreskrivs i artikel 10 i tillgänglighetsdirektivet.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen på de grunder som anförts ovan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om tillhandahållande av digitala tjänster

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja tillgången till digitala tjänster, tjänsternas kvalitet och informationssäkerhet samt innehållets tillgänglighet och att på så sätt förbättra vars och ens möjligheter att använda digitala tjänster på lika villkor.

Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, nedan *tillgänglighetsdirektivet*.

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *webbplats* textinnehåll, filer, bilder, blanketter och annat reproducerbart datainnehåll i digital form vilka individualiseras med hjälp av ett domännamn och är tillgängliga i ett datanät genom olika terminalutrustningar och deras programvara,

2) *mobilapplikation* en programvara som har planerats och utvecklats för användning av allmänheten i mobila enheter som smarttelefoner och pekplattor,

3) *digitala tjänster* webbplatser och mobilapplikationer samt funktioner i anslutning till dem,

4) *tillgänglighet* principer och tekniska hänsyn som ska respekteras när digitala tjänster planeras, utvecklas, underhålls och uppdateras, i syfte att göra tjänsterna mer tillgängliga för användarna, särskilt personer med funktionsnedsättning,

5) *myndighet* statliga myndigheter, statliga affärsverk, kommunala myndigheter, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli och självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar; det som i denna lag föreskrivs om myndigheter tillämpas också på ortodoxa kyrkan och dess församlingar, universitet som avses i 1 § i universitetslagen (558/2009) och yrkeshögskolor som avses i yrkeshögskolelagen (932/2014) samt på andra aktörer till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter,

6) *offentlighetsrättslig inrättning* en juridisk person som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse utan industriell eller kommersiell karaktär och

a) som till största delen finansieras av en myndighet, eller

b) vars ledning står under kontroll av en myndighet, eller

c) i vars förvaltnings-, styrelse- eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av en myndighet,

7) *tjänsteleverantör* myndigheter och offentligrättsliga inrättningar samt företag, stiftelser, föreningar och andra sammanslutningar vars digitala tjänster omfattas av denna lag,

8) *harmoniserad standard* en europeisk standard som antagits på grundval av Europeiska kommissionens begäran för tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning,

9) *tidsberoende media* ljud, videobilder eller en kombination av dem, som kan inbegripa interaktion.

3 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas

1) på myndigheters digitala tjänster,

2) på offentligrättsliga inrättnings digitala tjänster,

3) på företags, stiftelsers, föreningars och andra sammanslutningars digitala tjänster i fråga om vilka en myndighet som avses i denna lag deltar i finansieringen av utvecklingen eller användningen med minst hälften av utvecklingskostnaderna eller de årliga underhållskostnaderna,

4) på identifieringstjänster som tillhandahålls av sådana leverantörer av identifieringstjänster som finns införda i det register som avses i 12 § i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (617/2009) samt på sådana delar av digitala tjänster som används via en i 3 § 1 mom. 8 punkten i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016) avsedd samlad förvaltningstjänst för internetbetalning och med vilka betalningsuppdrag kan skötas,

5) på digitala tjänster som tillhandahålls av enheter som är verksamma med stöd av särskilda rättighet eller ensamrättigheter som har beviljats av offentliga företag som avses i 5 § 4 mom. i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016) eller beviljats av myndigheter som avses i 5 § 5 mom. i den lagen, till den del syftet med tjänsterna är att tillhandahålla allmänheten tjänster inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster,

6) på digitala tjänster som tillhandahålls av kreditinstitut som avses i 1 kap. 7 § i kreditinstitutslagen (610/2014), av betalningsinstitut som avses i 5 § 2 punkten i lagen om betalningsinstitut (297/2010), av värdepappersföretag som avses i 1 kap. 13 § 1 mom. 1 punkten i lagen om investeringstjänster (747/2012), av försäkringsbolag som avses i 1 kap. 1 § 1 mom. i försäkringsbolagslagen (521/2008) och av försäkringsföreningar som avses i 1 kap. 1 § 1 mom. i lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), till den del syftet med tjänsterna är att tillhandahålla tjänster för allmänheten.

Bestämmelserna i 2 kap. tillämpas på myndigheters digitala tjänster och andra elektroniska dataöverföringsmetoder som tillhandahålls allmänheten, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Bestämmelserna i 2 kap. tillämpas inte på polisundersökningar och förundersökningar. På förfarandena vid myndigheter tillämpas i övrigt det som föreskrivs om anhängiggörande av ärenden, delgivning av beslut, offentlighet i myndigheternas verksamhet, behandling av personuppgifter, arkivering av handlingar, det språk som används vid behandling av ärenden och behandling av ärenden. Särskilda bestämmelser gäller i fråga om tillämpningen av lagen på evangelisk-lutherska kyrkans digitala tjänster.

Denna lag tillämpas inte

1) på webbplatser på intranät eller extranät eller mobilapplikationer som används på arbetsplatser och är avsedda för ett begränsat antal personer,

2) vid småbarnspedagogisk verksamhet som avses i lagen om småbarnspedagogik (36/1973) eller vid undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (629/1998), lagen om yrkesutbildning (531/2017), lagen om fritt bildningsarbete (632/1998), universitetslagen eller yrkeshögskolelagen, när en webbplats eller mobilapplikat-

ion kommer till i samband med den småbarnspedagogiska verksamheten eller undervisningen och används i en avgränsad grupp under en viss tid,

3) på digitala tjänster som tillhandahålls av dem som bedriver offentlig rundradioverksamhet,

4) på tjänsteleverantörers direktsändningar av sådana tidsberoende media på webbplatser eller i mobilapplikationer som inte spelas in för att bevaras och publiceras på nytt på nätet,

5) på onlinekartor och karttjänster; om en karta i en tjänsteleverantörs digitala tjänst emellertid är avsedd för navigering, ska dess väsentliga datainnehåll som vägleder användaren dock tillhandahållas på ett alternativt sätt i en digital form som uppfyller tillgänglighetskraven,

6) på sådant innehåll i en tjänsteleverantörs digitala tjänster som inte produceras, finansieras eller övervakas av tjänsteleverantören själv,

7) på reproduktioner av föremål från kulturarvssamlingar som inte kan överföras i en form som uppfyller tillgänglighetskraven.

2 kap.

Digitala tjänster som myndigheterna ordnar för allmänheten

4 §

Planering och underhåll av digitala tjänster

Myndigheterna ska planera och underhålla sina digitala tjänster på ett sådant sätt att tjänsternas informationssäkerhet och dataskydd säkerställs och så att det säkerställs att tjänsterna är lätta att hitta och använda. Dessutom ska myndigheterna se till att deras digitala tjänster är kompatibla med den programvara och de kommunikationsförbindelser som används allmänt.

Myndigheterna ska se till att de digitala tjänster som de ansvarar för och de andra elektroniska dataöverföringsmetoder som de använder också finns tillgängliga vid andra tider än under myndigheternas servicepunkters öppettider. Avbrott i de digitala tjänsterna och i andra elektroniska dataöverföringsmetoder ska förläggas till tidpunkter då de används i ringa omfattning. Allmänheten ska på lämpligt sätt informeras om avbrotten i förväg. Myndigheterna ska vid avbrott offentliggöra anvisningar om hur var och en kan få sina ärenden skötta på ett alternativt sätt.

Myndigheterna ska säkerställa att deras digitala tjänster är tillräckligt kompatibla med de stödtjänster som avses i 3 § i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och med andra myndigheters digitala tjänster.

5 §

Tillhandahållande av digitala tjänster

Myndigheterna ska ge alla en möjlighet att med hjälp av digitala tjänster eller andra elektroniska dataöverföringsmetoder sända elektroniska meddelanden och handlingar som hänför sig till deras behov att uträtta ärenden. Myndigheterna ska ge alla en möjlighet att i sina ärenden för mottagande av elektroniska meddelanden och handlingar från en myndighet använda en meddelandeförmedlingstjänst som avses i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster eller någon annan tillräckligt informationssäker elektronisk dataöverföringsmetod, om myndigheten kan sända meddelandet eller handlingen i elektronisk form.

Myndigheterna ska i sina digitala tjänster ge tydlig information om hur var och en elektroniskt kan sköta sina ärenden hos myndigheterna. Myndigheterna ska i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter av vilka det framgår var allmänheten har möjlighet att få råd i användningen av en myndighets digitala tjänster.

RP 60/2018 rd

En myndighet kan temporärt begränsa användningen av en digital tjänst till vissa användargrupper eller till en viss region, om det är nödvändigt för att utveckla eller testa tjänsten.

6 §

Elektronisk identifiering av tjänsteanvändarna

Myndigheterna kan kräva elektronisk identifiering av en användare av digitala tjänster endast om det behövs för att säkerställa användarens åtkomsträttigheter i anslutning till en tjänst eller dess datainnehåll eller på grund av rättsverkningarna av en åtgärd som utförs i tjänsten.

Om det är möjligt att få se och använda sekretessbelagt datainnehåll i en digital tjänst, ska tjänsteanvändaren identifieras med hjälp av en sådan tjänst för identifiering av fysiska personer som avses i 3 § 4 punkten i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, med hjälp av stark autentisering som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster eller av vägande och motiverande skäl med hjälp av någon annan motsvarande informationssäker identifieringstjänst.

3 kap.

Digitala tjänsters tillgänglighet

7 §

Tillgänglighetskrav och iakttagandet av dem

Tjänsteleverantören ska säkerställa att innehållet i de digitala tjänsterna är möjligt att uppfatta och förstå och att användargränssnitt och navigering är hanterbara och driftsäkra, i enlighet med tillgänglighetskraven. Tillgänglighetskraven anges i Europeiska unionens officiella tidning i de hänvisningar som Europeiska kommissionen har offentliggjort och som gäller harmoniserade standarder eller delar av dem.

Tillsynsmyndigheten ska hålla de officiella översättningarna till finska och svenska av de i 1 mom. avsedda harmoniserade standarderna eller delarna av dem, och av de riktlinjer som det i dessa hänvisas till, tillgängliga för allmänheten på sin webbplats på adressen www.saavutettavuusvaatimukset.fi.

De digitala tjänsternas datainnehåll ska uppfylla tillgänglighetskraven, när datainnehållet är tillgängligt för tjänsteanvändarna. Om tidsberoende media publiceras i en digital tjänst som är avsedd för allmänheten, ska tjänsteleverantören emellertid se till att förinspelade tidsberoende media stämmer överens med tillgänglighetskraven inom 14 dygn från den ursprungliga publiceringen eller återpubliceringen.

En tjänsteleverantör ska vid offentlig upphandling beakta tillgänglighetskraven i enlighet med 71 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) och 75 § 1 mom. i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, om tjänsteleverantörens verksamhet omfattas av upphandlingslagstiftningen.

8 §

Oproportionell börda

En tjänsteleverantör kan avvika från tillgänglighetskraven bara om leverantören med stöd av en förhandsbedömning av tillgängligheten kan visa att iakttagandet av kraven skulle medföra en oproportionell börda för verksamheten.

Vid bedömningen av en oproportionell börda ska man särskilt beakta det behov som personer med funktionsnedsättning har av att använda de digitala tjänsterna i fråga samt tjänsteleverantörens storlek och ekonomiska ställning och verksamhetens art och omfattning.

9 §

Tillgänglighetsutlåtande

Varje tjänsteleverantör ska tillhandahålla ett tillgänglighetsutlåtande, som åtminstone ska innehålla

1) en redogörelse för vilka delar av innehållet i tjänsteleverantörens digitala tjänster som inte uppfyller tillgänglighetskraven samt skälen till avvikelser från dessa krav,

2) anvisningar om hur en tjänsteanvändare på ett alternativt sätt kan få de upplysningar eller den service som ingår i de digitala tjänsterna, om tjänsterna eller någon del av dem inte finns i en form som är tillgänglig för användaren,

3) tjänsteleverantörens elektroniska adress dit tjänsteanvändaren kan sända respons om tillgängligheten,

4) en länk till tillsynsmyndighetens webbplats där tjänsteanvändaren kan anföra tillgänglighetsklagan eller begära utredning av tillgängligheten.

Tillgänglighetsutlåtandet ska hållas uppdaterat i den form som med stöd av artikel 7.2 i tillgänglighetsdirektivet särskilt anges i Europeiska kommissionens genomförandeakter. Tillsynsmyndigheten ska hålla en sådan mall för tillgänglighetsutlåtanden som avses i genomförandeakterna allmänt tillgänglig på sin webbplats på adressen www.saavutettavuusvaatimukset.fi.

Tjänsteleverantören ska hålla tillgänglighetsutlåtandet lätt tillgängligt i en form som är tillgänglig på tjänsteleverantörens webbplats. Ett tillgänglighetsutlåtande som gäller mobilapplikationer ska vara i tillgänglig form, och det ska göras tillgängligt på den tjänsteleverantörs webbplats som tillhandahåller applikationen i fråga eller på något annat sätt så att utlåtandet finns att tillgå när mobilapplikationen laddas ner.

10 §

Respons om tillgängligheten

Var och en har rätt att till en tjänsteleverantörs elektroniska adress som framgår av tillgänglighetsutlåtandet sända respons om sådana avvikelser från tillgänglighetskraven som upptäcks i de digitala tjänsterna eller att begära preciseringar av skälen till en oproportionell börda.

Om användaren av en digital tjänst för att utreda sina intressen, rättigheter eller skyldigheter, eller för att få sina intressen eller rättigheter tillgodosedda eller för att fullgöra sina skyldigheter behöver sådant innehåll i den digitala tjänsten som inte uppfyller tillgänglighetskraven, har användaren rätt att av grundad anledning i ett enskilt fall få detta innehåll i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller annars få innehållet på ett alternativt sätt som är tillgängligt för tjänsteanvändaren. Begäran om att få innehållet i en digital tjänst i tillgänglig form ska lämnas till tjänsteleverantören via den elektroniska adress som framgår av tillgänglighetsutlåtandet eller med hjälp av andra alternativa kontaktuppgifter som har offentliggjorts. Särskilda bestämmelser gäller i fråga om rätten att få uppgifter ur myndighetshandlingar och i fråga om förfarandet när det gäller denna rätt.

Tjänsteleverantören ska till den som har sänt respons sända en elektronisk mottagningskvittering där det framgår när responsen har tagits emot. Tjänsteleverantören ska svara på respons och begäranden utan dröjsmål men senast inom två veckor från det att tjänsteleverantören blev

kontaktad. Om begäran om att få information i en form som uppfyller tillgänglighetskraven gäller ett omfattande innehåll i en digital tjänst, kan tjänsteleverantören förlänga svarstiden med högst två veckor. Den tjänsteanvändare som har lämnat begäran ska underrättas om tilläggsstiden.

Om tjänsteleverantören med anledning av en begäran som avses i 2 mom. inte lämnar information om innehållet i en digital tjänst i tillgänglig form, ska tjänsteleverantören upprätta ett skriftligt motiverat intyg över detta för den tjänsteanvändare som begärt informationen.

4 kap.

Tillsyn över tillgänglighetskraven samt rättsskydd

11 §

Tillgänglighetsklagan och begäran om utredning av tillgängligheten

Var och en har rätt att hos tillsynsmyndigheten anföra tillgänglighetsklagan om en tjänsteleverantör som inte har iakttagit de krav eller fullgjort de skyldigheter som anges i 3 kap. På behandlingen av tillgänglighetsklagan tillämpas bestämmelserna om förvaltningsklagan i 8 a kap. i förvaltningslagen (434/2003).

En tjänsteanvändare kan hos tillsynsmyndigheten begära utredning av tillgängligheten

1) om tjänsteleverantören har utfärdat eller låtit bli att utfärda ett intyg som avses i 10 § 4 mom. eller

2) om tjänsteleverantören inte har svarat på en i 10 § 2 mom. avsedd begäran som gäller innehållet i en digital tjänst på det sätt eller inom den tid som anges i 3 mom. i den paragrafen.

12 §

Tillsynsmyndighet och dess uppgifter och behörighet

Tillsynsmyndighet enligt denna lag är Regionförvaltningsverket i Södra Finland, som utövar tillsyn över fullgörandet av de skyldigheter och iakttagandet av de krav som anges i 3 kap.

Tillsynsmyndigheten ska

1) ge allmänna anvisningar och allmän rådgivning om iakttagandet av de krav, fullgörandet av de skyldigheter och tillgodoseendet av de rättigheter som anges i 3 kap.,

2) delta i beredningen av internationella riktlinjer för tillgänglighet och i samarbete med Kommunikationsverket se till att förpliktande tillgänglighetsstandarder som gäller digitala tjänster eller delar av standarderna samt de riktlinjer som det hänvisas till i standarderna eller delar av dem blir översatta till finska och svenska,

3) övervaka och kontrollera att tillgänglighetskraven iakttas på det sätt som med stöd av artikel 8.2 i tillgänglighetsdirektivet anges i Europeiska kommissionens genomförandeakter,

4) regelbundet höra olika intressentgrupper om iakttagandet av tillgänglighetskraven,

5) lämna Europeiska kommissionen rapporter om resultatet av övervakningen i enlighet med artikel 8.4 i tillgänglighetsdirektivet.

Tillsynsmyndigheten kan

1) när den utför uppgifter enligt 2 mom. 3 punkten ålägga tjänsteleverantören att inom skälig tid se till att de digitala tjänsterna uppfyller kraven i 3 kap.,

2) ålägga tjänsteleverantören att med anledning av en i 11 § 2 mom. avsedd begäran om utredning av tillgängligheten inom utsatt tid lämna tjänsteanvändaren behövligt datainnehåll i den digitala tjänsten i en form som uppfyller tillgänglighetskraven eller på något annat alternativt sätt som är tillgängligt för tjänsteanvändaren.

RP 60/2018 rd

Tillsynsmyndigheten har inte rätt att övervaka och kontrollera de digitala tjänster som riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet tillhandahåller och inte heller att med tanke på uppfyllandet av tillgänglighetskraven meddela ålägganden som gäller dessa tjänster.

13 §

Rätt att få information och utföra kontroller

Tillsynsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att för behandlingen av ett ärende som gäller klagan eller för utförandet av en övervaknings- eller kontrolluppgift avgiftsfritt få nödvändiga uppgifter och utredningar om iakttagandet av tillgänglighetskraven. Tillsynsmyndigheten kan bestämma att uppgifterna ska lämnas inom utsatt tid och i en viss form.

Om det är nödvändigt för tillsynen har tillsynsmyndigheten rätt att bestämma att det i tjänsteleverantörens lokaler, med undantag för utrymmen som används för boende av permanent natur, ska utföras en kontroll av hur de digitala tjänsterna uppfyller tillgänglighetskraven. Tjänsteleverantören ska på begäran ge tillsynsmyndigheten nödvändiga åtkomsträttigheter för att kontrollen ska kunna utvidgas till sådana digitala tjänster som omfattas av denna lag och vars användning är begränsad i datanätet.

Tillsynsmyndigheten kan anlita utomstående experter som hjälp vid kontrollerna. På utomstående experter tillämpas 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994) samt bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de utför kontroller som avses i denna lag. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

14 §

Vite

Tillsynsmyndigheten kan förena ett i 12 § 3 mom. avsett åläggande i fråga om iakttagandet av tillgänglighetskraven samt tillgodoseendet av rätten enligt 13 § 1 och 2 mom. att få information och utföra kontroller med vite. Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1113/1990).

15 §

Ändringssökande

Omprövning av ett beslut som tillsynsmyndigheten har fattat till följd av en i 11 § 2 mom. avsedd begäran om utredning av tillgängligheten och omprövning av ett åläggande som myndigheten har meddelat med stöd av 12 § 3 mom. får begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen.

Ett beslut som meddelas med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

5 kap.

Ikraftträdande

16 §

Ikraftträdande

RP 60/2018 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

17 §

Övergångsbestämmelser

Bestämmelserna i 3 kap. i denna lag tillämpas från och med den 23 september 2019 på webbplatser som har offentliggjorts efter lagens ikraftträdande, och från och med den 23 september 2020 på webbplatser som har offentliggjorts före lagens ikraftträdande.

Bestämmelserna i 3 kap. i denna lag tillämpas från och med den 23 juni 2021 på mobilapplikationer. Denna lag tillämpas inte på sådant innehåll på webbplatser eller i mobilapplikationer som har arkiverats före den 23 september 2019, om inte innehållet behövs för skötseln av ett ännu inte avgjort ärende hos en myndighet.

Bestämmelserna i 3 kap. i denna lag tillämpas på sådana filformat för kontorsprogramvara i digitala tjänster som har offentliggjorts efter den 23 september 2018.

Denna lag tillämpas på förinspelade tidsberoende media från och med den 23 september 2020.

Denna lag tillämpas från och med den 1 januari 2021 på digitala tjänster som avses i 3 § 1 mom. 5 och 6 punkten.

Bestämmelserna i 2 kap. i denna lag börjar tillämpas sex månader efter ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) 6 §
samt
ändras 5 § som följer:

5 §

Anordnande av elektronisk service

Bestämmelser om anordnande av elektronisk service och om säkerställande av tillgången till elektronisk service finns i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (/).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 3 maj 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Lag

om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) 6 §
samt
ändras 5 § som följer:

Gällande lydelse

5 §

Anordnande av elektronisk service

En myndighet som har behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap skall inom ramen för den erbjuda var och en möjlighet att i syfte att anhängiggöra ärenden eller för behandlingen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller specificerad anordning angivna av myndigheten. I nämnda fall skall dessutom var och en erbjudas möjlighet att i elektronisk form sända myndigheten anmälningar som den enligt gällande bestämmelser skall tillställas, utredningar och andra motsvarande handlingar som den begärt samt andra meddelanden.

En myndighet kan också tillhandahålla den service som avses i 1 mom. så att den endast gäller vissa av myndighetens uppgifter eller på vissa verksamhetsställen.

Myndigheterna skall sträva efter att använda maskinvara och programvara som ur kundernas synvinkel i tekniskt hänseende är så kompatibel och lätt att använda som möjligt. Myndigheterna skall dessutom säkerställa att datasäkerheten både i kommunikationen med kunderna och i informationsutbytet mellan myndigheterna är tillräcklig.

6 §

Förslagen lydelse

5 §

Anordnande av elektronisk service

Bestämmelser om anordnande av elektronisk service och om säkerställande av tillgången till elektronisk service finns i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (1).

Denna lag träder i kraft den 20 .

(upphävs)

Myndigheternas tillgänglighet

Myndigheterna skall se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder fungerar och att de i mån av möjlighet kan användas också vid andra tidpunkter än under ämbetsverkens öppettider.

Jämförelsetabell

Förslaget till lag om tillhandahållande av digitala tjänster	Tillgänglighetsdirektivet
1 § Lagens syfte	Artikel 1: Syfte och tillämpningsområde Skäl 9 i ingressen Skäl 12 i ingressen
2 § Definitioner	Artikel 3: Definitioner Skäl 2 i ingressen Skäl 19 i ingressen Skäl 36 i ingressen Artikel 6: Presumtion om överensstämmelse med tillgänglighetskrav Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer
3 § Lagens tillämpningsområde	Artikel 1: Syfte och tillämpningsområde Artikel 2: Minimiharmonisering Artikel 3: Definitioner Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer Skäl 23 i ingressen Skäl 27 i ingressen Skäl 29 i ingressen Skäl 30 i ingressen Skäl 34 i ingressen Skäl 38 i ingressen
7 § Tillgänglighetskrav och iakttagandet av dem	Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer Artikel 6: Presumtion om överensstämmelse med tillgänglighetskrav Artikel 11: Kommittéförfarande Skäl 36 i ingressen Skäl 37 i ingressen Skäl 42 i ingressen
8 § Oproportionell börda	Artikel 5: Oproportionell börda Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer
9 § Tillgänglighetsutlåtande	Artikel 7: Ytterligare åtgärder Artikel 6: Presumtion om överensstämmelse med tillgänglighetskrav

RP 60/2018 rd

10 § Respons om tillgängligheten	Artikel 7: Ytterligare åtgärder Skäl 46 i ingressen
11 § Tillgänglighetsklagan och begäran om utredning av tillgängligheten	Artikel 9: Uppföljningsförfarande Artikel 5: Oproportionell börda Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer Artikel 7: Ytterligare åtgärder Skäl 53 i ingressen
12 § Tillsynsmyndighet och dess uppgifter och behörighet	Artikel 8: Övervakning och rapportering Artikel 9: Uppföljningsförfarande Artikel 10: Utövande av delegeringen Artikel 11: Kommittéförfarande Skäl 49 i ingressen Skäl 53 i ingressen
13 § Rätt att få information och utföra kontroller	Artikel 9: Uppföljningsförfarande Artikel 8: Övervakning och rapportering
14 § Vite	Artikel 9: Uppföljningsförfarande Artikel 4: Tillgänglighetskrav på offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer Artikel 5: Oproportionell börda Artikel 7: Ytterligare åtgärder
15 § Ändringssökande	
16 § Ikraftträdande	Artikel 12: Införlivande
17 § Övergångsbestämmelser	Artikel 1.4 Artikel 10: Utövande av delegeringen Artikel 12: Införlivande