

Kohti sähköistä hallintoa

Johdanto

Suomalaisen laillisuusvalvonnan tarkoitus ja toimintatavat ovat kuluneiden 90 vuoden aikana vakiintuneet. Vuosien 1995 ja 1999 perusoikeusuudistukset ovat vankentaneet toiminnan normipohjaa. Uudistukset ohjaavat laillisuusvalvontaa entistä selkeämmin hyvän hallinnon vaatimusten ja ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Oikeusasiamiehen toiminnalla pyritään oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Oikeusasiamies onnistuu tässä tehtävässä sitä paremmin, mitä vaikuttavampaa se on. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuus on enemmän eteenpäin suuntautunutta kuin taaksepäin katsovaa ja rankaisevaa. Laillisuusvalvonnan syvempi merkitys ja vaikutus ovat siten muualla kuin lukuisten syytteiden nostamisessa.

Laillisuusvalvontaan kuuluvat tietenkin sekä valvoja että valvottavat. Valvojasta itsestään on eri yhteyksissä – tässäkin julkaisussa – keskusteltu ja kirjoitettu runsaasti. Valvottavien puolelta syntyy uusia, yllättäviäkin näkökulmia, kun selvitetään ja arvioidaan reaali maailman kehitystä valvottavissa organisaatioissa ja niiden henkilöstössä. Kantelijatkin ovat verkottuneet sosiaalisen median käyttäjiksi.

Jo vuoden 2002 oikeusasiamieslaki selkiytti, että valvottaviin ei kuulu pelkästään viranomaisia vaan myös muita. Henkilön tai organisaation kuuluminen oikeusasiamiehen valvontavaltaan voi käytännössä olla joskus hankalakin ratkaista, kun julkisen tehtävän käsite ja kansalaispalveluiden uudet organisointitavat ja yksityistäminen asettavat lisääntyviä haasteita.

Hallinnon syvään muutokseen kuuluvat julkisen sektorin hyödyntämä tietotekniikka, kasvava tietohallinto sekä tätä kaikkea informaatio- ja kommunikaatiotekniikkaa sääntelevä ICT-oikeus. Tarkastelenkin seuraavassa pitkää kehitystä kohti sähköistä hallintoa ja sähköisiä asiointipalveluita, joita laillisuusvalvonnan tulisi omasta "lain tarkan noudattamisen" näkökulmastaan ja hallinnon asiakkaiden vaatimuksesta valvoa.

Lopuksi lukijaa kiinnostanee tietää, miten eduskunnan oikeusasiamies ja hänen kansliansa ovat itse perehtyneitä ja käyttävät työssään tietotekniikkaa.

Muuttuva sähköinen hallinto ja sen sääntely

Suomalainen julkinen hallinto on kehittynyt kohti sähköistä hallintoa jo puolen vuosisadan ajan. Tämä teknistyminen on muuttanut myös alan sääntelyä erityisesti massahallinnossa, ennen muuta verotuksessa sekä sosiaalivakuutus- ja sosiaalivastusasioissa, ja sen menettelytavoissa. Vanhan hallintomenettelylainkin uudistamisen keskeinen lähtökohta oli nopea tietotekninen kehitys maassamme. Uudessa hallintolaissa oli sallittava sähköisten viestintävälineiden käyttö viranomaistoiminnassa.

Julkista hallintoa on ohjattu eri tavoin. Ennen kirjoituskoneiden kuusikymmenluvulla riitti hallinnon tavoitteeksi se, että lakia noudatettiin K.J. Ståhlbergin ja Veli Merikosken tapaan tarkasti. Lain noudattamisella tulivat tuolloin toteutettua virkatoiminnan velvoitteet, kuten hyvä hallinto. Sittemmin tyyli ja vaatimukset ovat 50 vuodessa muuttuneet. Virastot ovat tilivirastoja, tulosohjausvirastoja tai työnantaja/Vhsvirastoja, jolloin organisaatio toimii ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Nykyisin puhutaan tietohallinnossakin normiohjauksesta ja informaatio-ohjauksesta. Informaatio-ohjausta on tosin viime aikoina arvosteltu tehottomuudesta muun ohella opetusosalalla.

Nykyaikainen ICT-oikeus pohjautuu sääntelyn sekamalliin. Siihen kuuluvat oikeudellisesti sitova sääntely, soft law -tyyppiset itsesääntely- ja myötäsääntelymallit sekä muu oikeudellisesti tiukasti sitomaton ohjeistus. Käytännössä merkittäviä ovat valtion konsernimainen, keskitetty IT-ohjaus (JulKIT), käytänteinä JHS-suositukset (kuten JHS 129) ja tietoturvallisuuden alalla VAHTI-ohjeet. Tällaisia kansallisia suosituksia ja ohjeita on yli 150 kappaletta. Myös valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmäpalveluiden alueelle on kehitetty yhteinen hallinto- ja toimintamalli.

Samaan aikaan säädösten kattavuus on lisääntynyt Suomen vuoden 1995 EU-jäsenyyden myötä (eurooppalainen hallinto-oikeus). Perinteisille hallinto- ja rikosoikeuden säädöksille ei silti lukumääräisesti ole jäänyt tietoteknisissä tavoitteissa ja suunnitelmissa kovinkaan merkittävää osaa, vaikkakin lakien sitovuus ja ohjausvaikutus ovat oikeudellisessa katsannossa suurimmat.

Sopimusten ja sopimuskäytännön (kuten IT 2010 sopimusehdot) ja yksityisen sopimusosapuolen luotettavuuden varmistaminen sekä avoimen kilpailuttamisen merkitys on kaikkiaan julkissektorin käytännön tietohallinnossa suuri. Valtiovarainministeriö on 19.8.2009 päättänyt, että tieto- ja puheliikennehankinnat määrätään valtionhallinnossa kilpailutettavaksi yhteis-

hankintana. Tavoitteena on, että hankinnan keskittämällä ja sopimusten uudella kilpailuttamisella kustannuksia voitaisiin alentaa noin 15–20 %:lla nykytasosta. Tavoite kustannusten säästämisestä on nykyiselle niukkojen resurssien monikanavaiselle hallinnolle tyypillinen.

Silti atk-avusteisen ja automatisoidunkin päätöksenteon edellytyksiä ovat lakisääteisyys, virkavastuu automatisoituja palveluja hyödynnettäessä sekä luottamuksensuoja (hallinnon asiakkaiden odotukset) ja muut oikeusturvaodotukset hallintoasian käsittelyprosessissa. Hallinnon sähköistyminen muuttaa toimintoja ohjaavia säännöksiä, prosesseja (kuten sähköpostikantelut), menettelytapoja (kuten sähköinen kuuleminen tuomioistuimissa) sekä tapaa tuottaa julkishallinnon palveluja (kuten sähköinen itsepalvelu).

Perusoikeuksien tehtävänä on toimia oikeudenaloja toisiinsa liittävänä punoksena uusien ja perinteiset raja-aidat ylittävien oikeudenalojen, myös ICT-oikeuden, verkostossa. Perinteisen hallinto-oikeudenkin perusarvoja ovat heikomman suoja, julkisen vallan oikeudellisten rajojen määrittely ja hallintotoiminnan lainalaisuus.

Sähköisen hallinnon sääntelyssä ja valvonnassa näitä perusarvoja olisi pidettävä lähtökohdana. Sääntelyn hajanaisuus ja moninaisuus on johtanut ilmeiseen sääntelyn tosiasialliseen tehottomuuteen. Sitä lisää tietotekniikan alan osaajien usein pelkästään tekninen ja muu kapea-alainen osaamistausta. He katsovat useinkin, että liian yksityiskohtainen ja pakottava normiohjaus on sulautetun tietotekniikan ympäristössä jäykkä malli. Tarve ongelmien ennustamiseen ja ennaltaehkäisyyn kuitenkin lisääntyy, kun tavoitellaan yksilöiden ja yhteiskunnan kannalta toimivia ratkaisuja.

Sähköisen hallinnon organisointi ja julkisen sektorin henkilöstö

Julkisen hallinnon toimintaketjujen – hallintomenettelyiden – automatisointi muuttaa viranomaisten perinteisiä toimintamalleja. Kehitys kohti sähköistä hallintoa muokkaa samalla hallinnon organisointia. Riippuvuus yksityissektorista ja sen tietoteknisestä osaamisesta kasvaa väistämättä.

Sähköisellä hallinnolla tarkoitetaan informaatio- ja viestintäteknologian käyttöä julkisessa hallinnossa. Sähköiseen hallintoon kuuluvat:

- sähköiset asiointipalvelut
- sähköiset asianhallintajärjestelmät
- operatiiviset perus- ja taustajärjestelmät

.....

- informaatioteknologisia osia yhdistävät tietoverkot sekä
- tietojärjestelmien ja palveluiden hallinnon sisäiset ja ulkoiset käyttäjät.

Sähköinen hallinto on sitä viranomaistoimintaa, jossa hyödynnetään näitä sähköisen hallinnon rakenneosia erilaisissa hallinnon prosesseissa.

Tietoteknisen kehityksen ongelmina on pidetty hajanaisia, vaikeasti integroitavia järjestelmiä (monta tiedon tallennuspaikkaa ja hajanaiset hakupalvelut) sekä moninkertaista päällekkäistä ja manuaalista työtä (monta salasanaa ja monia käyttäjien rooleja). Julkisen johtamisen kannalta työtilanteen seuraaminen ja kokonaiskuvan muodostaminen on usein ollut hankalaa. Sitä ei ole aina asetettu tavoitteeksikaan ministeriöväetoisissa tulosneuvotteluissa. Yhteisten tietovarantojen käytön tehostamiseksi, moninkertaisen tiedonkeruun minimoimiseksi ja poikkihallinnollisten prosessien mahdollistamiseksi tulisi tietotekniikan ja sähköisen viestinnän ympäristöstä luoda yhtenäinen, turvallinen sekä teknisesti ja tietosisällöllisesti yhteentoimiva. Yhteiset IT-palvelut, kuten tunnistuspalvelu, asiointitili ja palvelualusta, tuovat hallinnon tehostamispyrkimyksissä viranomaisille selviä taloudellisia säästöjä ja edesauttavat varsinaisten asiakaspalvelujen kehittämistä. Perustietovarantojen (perusrekisterit) aiempaa parempi hyödyntäminen ja tietojen yhteiskäytön lisääminen mahdollistavat julkisten palvelujen hoitamiseen entistä tuottavammalla tavalla.

Termiä IT-toiminta käytetään usein siten, että se käsittää organisaatiossa tietotekniikan koordinoimisen, johtamisen, määrittelyn, suunnittelun, toteutuksen ja ylläpidon. Uusi valtion IT-palvelukeskus (VIP) ja Valtiokonttori ovat tällä kentällä keskeisiä toimijoita. Markkinaohjautuvan VIP:n toimintaan ei kuitenkaan liity samanlaista sitovuutta kuin mitä aikanaan valtion liikelaitoksena toimineen Valtion tietokonekeskukseen (VTKK) ja siitä annetun lain osalta oli asianlaita.

Perustuslain 119 §:n mukaan virasto tai laitos on organisaatio, joka on perustettu hoitamaan tiettyä tai tiettyjä valtion tehtäviä. Viraston tai laitoksen tehtävistä ja toimivallasta on säädettävä lailla, jos viraston tehtäviin liittyy julkisen vallan käyttöä. Muussa tapauksessa virasto tai laitos voidaan perustaa asetuksella.

Nykyisten säädöstensä puitteissa Valtiokonttori voi 23.5.2009 lukien tuottaa asetuksella määrättäviä, julkiselle hallinnolle tarkoitettuja sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Yhteisten julkisen hallinnon tietoteknisten ratkaisujen operatiivinen tuottaminen ja hallinnointi organisoidaan muutoinkin siten, että niiden hankinnoista, käyttöönotosta ja ylläpidosta vastaa yhteinen organisaatio, jolla on tähän lakisäätöinen toimivalta. Valmistelu on käynnistetty kesällä 2009 ja kehitetyn ratkaisun on määrä toimia viimeistään vuonna 2011. Nykyinen

.....

sääntely ei mahdollista VIP:lle yksinoikeuspalveluita, joten kunnat joutunevat vastaisuudessa-kin kilpailuttamaan omat IT-hankintansa, ellei lainsäädäntöä tarkisteta.

Sekä julkishallinnon resurssien niukkuus että virkamiesten ikääntyminen ja eläköityminen lisäävät tarpeita siihen, että julkiset hallintotehtävät halutaan hoitaa mahdollisimman yksinkertaisesti, tehokkaasti sekä kustannuksiltaan edullisesti. Yleisinä hallinnon uudistamisen tavoitteina on Valtiokonttorissa, että ohjaussuhteista ja -rakenteista saadaan selkeät ja yhdenmukaiset talous-, henkilöstö- ja tulosoajauksen kannalta (muun muassa Hallinnon ohjaus/Ohmaprojekti 19.9.2005). Strategisten valintojen taustalla ovat myös valtion tietohallinnon uudistaminen, valtion IT-strategian valmistelu, valtioneuvoston periaatepäätökset (muun muassa 6.3.2009) sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelma.

Suomessa hallinnonaloja on 15. Hallinnonaloja ovat myös valtioneuvoston kanslia, tasavallan presidentti ja eduskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen jälkeen ministeriöitä on enää 11. Ministeriöillä on periaatteessa selkeä rooli toimia hallinnonalansa ohjaajina. Ministeriön tulisi olla ohjaava strategisiin kysymyksiin keskittynyt yksikkö, jonka asettamia tavoitteita ja linjauksia sen alainen hallinto toteuttaa. Ministeriöt raportoivat oman toimialansa tuloksellisuudesta, mutta muuten taloushallintoon liittyviä velvoitteita hallinnonalatasolle ei ole säädetty. Hallinnonalalla tarkoitetaan ministeriötä ja sen alaisuuteen kuuluvia organisaatiota (virastoja, laitoksia, liikelaitoksia). Nykyisen organisaatorakenteen ongelmana on ainakin resurssiohjauksessa pidetty sitä, että eri tahojen vastuut ovat epäselvät.

Näyttäisi kuitenkin siltä, ettei julkissektorin tietoteknistyminen ole vielä merkittävästi vähentänyt virkamiesten määrää. Valtion virkamiesten lukumäärä (vuonna 2008 tilaston mukaan 120 931 henkilöä) on lievästi aleneva julkisen sektorin tuottavuusohjelman takia. Virkamiesten määrään vaikuttaa vuoden 2010 alussa yliopistouudistus siten, että budjetissa palkkaa saavan valtion henkilöstön lukumäärä jäänee alle 90 000:n. Merkittävää muutosta ei ole odotettavissa kuntapuolellakaan, jossa työskenteli vuonna 2007 vielä 424 000 henkilöä – ellei vuosien 2008–2010 taloudellinen taantuma pakota supistuksiin varsinkin vuonna 2010 lukumääräisesti väheneviä kuntia.

Virkamiesten erityisasema liittyy heidän julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseensa, virkasuhteeseen. Perustuslain 124 §:stä ilmenevän niin sanotun virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkisen vallan käyttöä ei tulisi lähtökohtaisesti uskoa muulle kuin virkasuhteessa julkisyhteisöihin olevalle henkilöstölle. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdystä virheistä eli virkavastuu, jonka perusteet ovat perustuslaissa. Tällaisen vastuun tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että juuri virkamiehet käyttävät julkista valtaa. Sen ohella virkamiehiltä edellytetään puolueettomuutta ja asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä.

.....

Valtiosektori on edelleen normiohjauksen asiantuntijoiden, lakimiesten, suurin työllistäjä. Noin puolet oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneista työskentelee valtiolla, suurin osa heistä oikeuslaitoksen palveluksessa. Kaiken kaikkiaan työelämässä oli elokuussa 2007 noin 12 000 lakimiestä, joista oikeuslaitoksen palveluksessa työskenteli noin 3 400 (28 %) ja muualla valtionhallinnossa noin 2 600 (22 %).

Laillisuusvalvonnan painotukset sähköisessä hallinnossa

Laillisuusvalvonnan kohdentamisen ja vaikuttavuuden uudet pulmakysymykset odottavat ratkaisuaan. Mikä jää kaikkien muutosten jälkeen sähköisessä hallinnossa valvonnan pelikentäksi oikeusasiamiehelle: puuttuminen tietotekniseen infrastruktuuriin vai hyvän hallinnon mukainen palvelu kansalaisasiakkaille? Samoin voidaan kysyä, arvostellaanko virheellisiä prosesseja vai niihin osallista yksittäistä virkamiestä (PL 118 §). Yhteisövastuu on otettu kuitenkin käyttöön rikosoikeudessa ja oikeushenkilön rangaistusvastuu rikoslain 32 luvussa.

Laillisuusvalvonnan kohdentamisen ongelma ei ole tietotekniikkaa käyttävässä julkishallinnossa suinkaan uusi, vaikkakin viime aikojen kehitys Sähköisen asiointin ja demokratian -hankkeineen (SADe) on sitä vielä ajankohtaistanut.

Entinen apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen pohdiskeli jo vuonna 1989 artikkelissaan "Oikeusasiamies uusiutuvassa yhteiskunnassa" (Artikla r.y.) sitä, että oikeusasiamiehen kanslian väkeä oli koulutettu tietotekniikkaan ja vuonna 1989 toteutettiin merkittäviä laitehankintoja. Koskisen mukaan vastaisuudessa joudutaan ainakin osa tarkastuksista suuntaamaan uudella tavalla. Kun tarkastetaan tietotekniikkaa käyttävää hallintoa, olisi tarkoituksenmukaista aloittaa tarkastukset sieltä, missä ohjelmat tehdään eli keskushallinnosta ja jättää paikallishallinto vähemmälle. Mikään tekninen apuväline ei kuitenkaan Koskisen mukaan korvaa kokonaan tarkastuksia myös paikan päällä. Koskinen ennakoii, että atk:n laajeneva käyttöön otto hallinnossa vaatii myös tarkastajilta uudenlaisia tietoja ja valmiuksia. Koulutukseen joudutaan käyttämään entistä enemmän aikaa.

Koskisen kannanotot perustuivat osaltaan oikeusasiamiehen kanslialle tekemääni selvitykseen. Väittelin Helsingin yliopistossa keväällä 1988 verohallinnon atk-ongelmista ja verovelvollisen oikeusturvasta. Tutkimukseni kohdistui veronpalautusten saannin viivästymisiin verotajan uuden atk-järjestelmän käyttöönoton vuoksi (muun muassa oikeusasiamiehen päätös 3332/80). Jo 1980-luvun loppupuolelta saakka on olemassa oikeusasiamiehen ja varsinkin apulaisoikeusasiamiesten sekä oikeuskanslerinviraston ratkaisukäytäntöä atk:n, tietotekniikan ja viestintäteknikan käytöstä ja sen ongelmista julkishallinnossa.

.....

Kaikkiaan tällaisia kannanottoja vuosilta 2001–2008 on esitetty noin sadassa kanteluasiassa ja joissakin oma-aloitteisesti tutkituissa asioissa. Epäkohtiin ja epäonnistumisiin julkisen sektorin tietojärjestelmissä on puututtu sekä oikeusasiamiehen että myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksin, mutta myös perusoikeuksia, kuten julkisuusperiaatetta ja oman kielen käyttöä hallinnossa, vankentavat uudistukset on pantu merkille.

On mielenkiintoista, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on myös neljä kertaa viitattu JHS-suosituksiin, mutta vain perusoikeuksien ja hyvän hallintokäytännön tulkinnan ohella. Oikeusasiamies on lausunut varsin harvoin etukäteen laajoista, vireillä olevista julkisen sektorin atk-hankkeista (esimerkiksi 656/02, 186/04, 259/05 ja 3802/07).

Viranomaisten tietojärjestelmissä ilmenneet ongelmat ovat johtuneet tietoteknisessä katsannossa muun muassa määrittelyjen keskeneräisyydestä, puutteellisesta laadunvarmistuksesta, järjestelmän toteutuksessa ilmenneistä osaamispuutteista, loppukäyttäjien koulutuksen puutteesta, riskienhallinnan peittämisestä, tietoturvallisuuden hallinnan peittämisestä, keskeneräisen ohjelmiston käyttöönotosta sekä ohjelmiston hankintaa koskevista osaamisongelmista. IT-ongelmat kumuloituvat hallinnollisen uudistuksen toteutusvaiheessa. Sen seurauksena voi syntyä oikeudelliseltakin kannalta arvioiden hyvän hallinnon toteutumisen ja yksilön oikeusturvan vaarantava tietojärjestelmä. Syinä laajojen IT-uudistusten epäonnistumisiin ovat usein liian kireät aikataulut ja uudelleen muokatun hallinnon henkilöresurssien puute sekä asiakkaiden näkökulman riittämätön arviointi.

SADe-hankkeessa on tarkoituksena edistää julkisen hallinnon sähköistä asiointia siten, että se kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset hallinnon palvelut. Hanke määritteli loppuraportissaan tammikuussa 2009 sähköisen asiointin ja hallinnon tavoitetilan vuoteen 2015: "Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevana. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena". Valtiojohdon visiona oli muutoinkin, että sähköiset laskut lähetetään kaikille ja kansalaisen asiointitili luodaan verkkoon vuonna 2010. Yliopistohallintokin pyrkii siihen, että vuonna 2010 sisäinen verkkopalvelu on opiskelijoiden ja henkilökunnan keskeinen ja helpokäyttöinen tieto-, viestintä-, vuorovaikutus- ja työväline eli sähköinen työpöytä. Kehitys on kansainvälistä, sillä Euroopan yhteisöjenkin puolella laaditaan i2010-ohjelmaa, johon sisältyy olennaisena osana sähköinen asiointi.

Näihin tavoitteisiin liittyvät kuitenkin hallinnon asiakkaiden kannalta ne rationalisointihyötyjen negatiivisetkin vaikutukset, että ALKU-viranomaisten, kuntien ja myös poliisin palvelujen saatavuuden kannalta etäisyydet fyysiseen palvelupisteeseen kasvavat ja että keskitetty neu-

.....

vonta ja pelkkä rekisteripohjainen asioihin perehtyminen voi etäännyttää paikallisista olosuhteista. Pora I -hankkeessa kihlakuntien poliisilaitokset lakkautettiin 1.1.2009 lukien ja tilalle perustettiin 29 uutta poliisilaitosta. Yksityisyyden suojan kannalta voi olla haitallinenkin kehitys se, että hallinnon asiakkaasta kerättävän ja verkottuneen henkilötiedon määrä kasvaa jatkuvasti. Tämä, arkaluontoinenkin, tieto on yhä useampien tahojen ja käyttäjien saatavissa viranomaisverkossa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on syksyllä 2008 yksityiskohtaisesti todennut, että viranomaiskäyttöön ei toistaiseksi ole saatu aikaan tietoturvallisuuden kattavia ja toimivia tunnistus- ja salausratkaisuja. Lisäksi asiakkaiden puolella sähköinen tunnistaminen on raahannut muun teknisen kehityksen perässä, varsinkin kun aikoinaan jo 1990-luvun puolivälissä esitelty kansalaisvarmenne ei ole kerännyt suosiota. Nykyinen, osin pankkitunnistuksiin perustuva VETUMA-käytäntö herättää eräistä kanteluista päätellen kansalaisissa epäilyjä yksityisen ja julkisen tiedon sekaantumisesta. Uudistuksia tunnistuksen kehittämiseksi on kylläkin vireillä. On mielenkiintoista seurata, miten tulee käymään uusille mobiilivarmenteille ja passien biometriselle tunnistukselle.

Virkamiestunnistuksen Virtu-järjestelmässä on määrä toteuttaa työnjako, jolla karsittaisiin virkamiesten käyttäjätietojen päällekkäistä ylläpitotyötä valtion virastoissa. Virtu-järjestelmä tukisi itsepalveluperiaatteen leviämistä valtionhallinnon sisäisissä tietojärjestelmissä. Virtu-järjestelmä myös tasoittaisi tietä vahvan tunnistamisen käyttöönotolle, koska järjestelmä tarjoaisi joustavan siirtymäpolun kohti virkavarmenteiden käyttämistä. Uutta lainsäädäntöäkin tarvitaan virkavarmenteiden käytöstä. Eduskunta on 16.6.2009 hyväksynytkin lain vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta, joka tuli voimaan 1.9.2009.

Asiointi sähköisessä hallinnossa on kasvavassa määrin pitkä ja monipolvinen informaatio-prosessi. Tällaisessa viranomaisten monitahoisen yhteistyön toimintaympäristössä voi eriperuusoikeuksien, kuten hyvän hallinnon ja yksityisyyden suojan, soveltaminen hallinnon taloudellisiin paineisiin olla perustuslain 22 §:n puitteissa ongelmallista. Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon vaatimukset ovat osa oikeusturvaa. Hyvän hallinnon takeina yksilölle ovat muun ohella oikeus laittaa asiansa vireille lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja joutuisasti ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon sisältö on jätetty avoimeksi perustuslaissa, jota täydentävät muualla lainsäädännössä viranomaisille asetetut velvoitteet ja yksilön oikeudet.

Väistämättä laillisuusvalvonnassa arvioitaviksi nousevat hallinnon niukat voimavarat ja niiden kohdentaminen. Varsinkin oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa ja tarkastusten suuntaamista voitaisiin tehostaa tekemällä entistä tehokkaampaa yhteistyötä muiden sähköistä hallintoa valvovien tahojen, kuten Valtiontalouden tarkastusviraston, Kansallisarkiston ja tietosuojavaltuutetun, kanssa. Oikeusministeriön asettamassa yhdenvertaisuustoimikunnassa

.....

tutkitaan mahdollisuuksia kehittää eri ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintäasioissa. Suomessa ei kuitenkaan näytä olevan tarvetta erityiselle julkisuusasiamiehelle (Information Commissioner), joka eräissä anglosaksisissa maissa (Iso-Britannia, Kanada ja Australia) toimii läheisesti tietosuojaviranomaisten kanssa ja osana sitä (Sveitsi). Joka tapauksessa tietotekniset osaamisvaatimukset tai kokonaisuuksien hallinta laillisuusvalvonnassa kasvavat.

Oikeusasiamiehen kanslian oma tietohallinto

Kuten edellä totesin, on oikeusasiamiehen kansliassa käytetty tietotekniikkaa ja toimistoautomaatiota varsin pitkään 1980-luvun lopulta saakka. Oikeusasiamiehen kanslia on erillisyyksikönä osa eduskuntaa ja saa tietoteknisen tuen eduskunnan tietohallinnolta. Kuitenkin maaliskuussa 2008 julkaistun eduskunnan tietohallintolinjauksen 2008–2011 mukaan erillishallintoyksiköillä, Valtiotalouden tarkastusvirastolla ja oikeusasiamiehen kanslialla, on vastuu omien ydinjärjestelmiensä kehittämisestä.

Oikeusasiamiehen ratkaisutoimintaa tukevia järjestelmiä ja sähköisiä tietovarastoja ovat tavannaisten toimisto-, kirjasto- ja sähköpostijärjestelmien ohella oma sähköinen diaari (käyttöön 1991, uusittu viimeksi 2001), arkistosäännön mukainen sähköinen tekstiarkisto (sisältää useita tietovarastoja, käyttöön 2002) sekä oikeusasiamiehen verkkosivut ja julkinen tekstiarkisto. Tutkijoita ja muita tiedonpyytäjiä joudutaan kuitenkin vielä pitkään palvelemaan manuaalisen arkiston puitteissa. Oikeusasiamiehen kanslia on yhdessä eduskunnan tietohallintotoimiston kanssa valmistellut vuodesta 2006 lähtien siirtymistä sähköiseen työpöytään ja asianhallintaan.

Tietotekniikan käytöllä on tavoitteena ennen muuta suoritua nopeasti ja laadukkaasti laillisuusvalvonnan työtehtävistä. Vuonna 1995 tehty perusoikeusuudistus toi oikeusasiamiehen tehtäväksi valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Uudistuksen vaatimukset johtivat siihen, että kanteluiden käsittelyajat pidentyivät. Tuolloin haasteisiin vastattiin lisäämällä henkilökuntaa, kehittämällä työskentely- ja toimintatapoja ja panostamalla koulutukseen.

Viime vuosina kasvuun on vastattu tehostamalla kanteluiden käsittelyä työskentelytapamuutoksien, joita ovat olleet muun ohella niin sanotut kevennetyt ja nopeutetut kanteluasioiden käsittelyt sekä neuvontalakimiesten panos yksinkertaisten asioiden tutkinnassa. Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrä on edelleen lisääntynyt voimakkaasti.

Kanteluasiat ovat lisääntyneet erityisesti sähköisen asioinnin – käytännössä helposti tehtävien sähköpostikanteluiden ja verkkosivuilla olevan kantelulomakkeen – myötä. Luotettavan

salauksen ja virkamiesvarmenteiden ongelmat kaventavat käytännössä sähköistä asiointia. Perinteisesti saapuneiden – kirjeitse lähetettyjen, henkilökohtaisesti toimitettujen tai faksilla saapuneiden – asioiden määrä vähentyi jonkin verran vuosina 1997–2007. Sen sijaan sähköpostitse saapuneet laillisuusvalvonta-asiat lisääntyivät voimakkaasti. Vuonna 2008 kaikista asioista saapui sähköisesti lähes 43 %.

Oikeusasiamiehelle perinteisesti ja sähköpostitse saapuneiden kanteluiden ja muiden asioiden määrät ja kokonaismäärä vuosina 1998–2008

<i>Vuosi</i>	<i>Perinteisesti</i>	<i>Sähköisesti</i>	<i>Yhteensä</i>
1998	2479	49	2528
1999	2559	147	2708
2000	2529	230	2759
2001	2730	336	3066
2002	2575	382	2957
2003	2403	473	2876
2004	2298	968	3266
2005	2501	1234	3735
2006	2455	1690	4145
2007	2302	1467	3769
2008	2313	1594	4107

Oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla (<http://www.oikeusasiamies.fi>) on asiakkaille muistutettu, että tietoverkkoon liittyy tietoturvaongelmia huolimatta siitä, että eduskunta ja oikeusasiamiehen kanslia ovat omalta osaltaan huolehtineet sähköpostijärjestelmänsä tietoturvas- ta. Salassa pidettäviä tai muuten arkaluotoisia tietoja ei siis ole syytä lähettää tavallisena sähköpostina, verkkolomakkeella tai sen liitteinä. Oikeusasiamiehen odotetaan tulevaisuudessa tarjoavan kansalaisten käyttöön kehittyneempiä sähköisiä palveluja ja turvallisen sähköposti- yhteyden salassa pidettävien asioiden käsittelyä varten.

Asianhallintajärjestelmän suunnittelussa on päätettävä, miten kanslia vastaa tähän käytännön tarpeiden ja hyvän tiedonhallintatavankin vaatimaan haasteeseen. Tarjotaanko kansalaisille pääsy kanslian palveluihin esimerkiksi valtiovaraministeriön rakentaman asiointitilin kautta? Vai liitetäänkö järjestelmään sovelluksia, joiden avulla kanslia voi rakentaa omia sähköisiä palveluitaan, jolloin asianhallintajärjestelmä toimii samalla sähköisen asioinnin alustana?

Toistaiseksi asiakas voi panna kantelun vireille verkkosivuilla olevan kantelulomakkeen tai sähköpostin avulla ja lähettää palautetta tai tiedusteluja palautelomakkeen kautta. Molempien lomakkeiden toiminnallisuuksia ja käytettävyyttä parannettiin 2008. Oikeusasiamiehen kanslian tietoteknisten kehittämishankkeiden priorisoinnissa etusijalla ovat integroidut tietojärjestelmät, varsinkin oikeusasiamiehen kanslian sähköisen diaarin ja sähköisen tekstiarkiston yhteen liittäminen ja siihen liittyvä asianhallinta.

Kehittämistarpeita

Oikeudellisille muutoksille ei informaatioyhteiskuntakeskustelussa 1990-luvullakaan juuri annettu sijaa. Katsottiinpa eräissä utopioissa lakimieskunnan käyvän jokseenkin tarpeettomaksi byrokratian ja oikeusriitojen siirtyessä tietokoneiden varaan. Vastaavasti internetin alkuvaiheissa eli pitkään ajatus avoimista, julkisen sektorinkin hyödyntämistä tietoverkoista uutena lailla sääntelemättömänä toimintaympäristönä.

Tämän päivän oikeusvaltiossa kuljetaan kuitenkin toiseen suuntaan. Säänneltävien asioiden määrä kasvaa ja ICT-oikeus laajenee. Kehitys koskee yhtä lailla tietoverkkoja sekä niiden käyttöä eri tarkoituksiin. Lainsäätäjä vastaa yleensä yhteiskunnan muutoksen mukanaan tuomiin sääntelytarpeisiin yksittäisin säännös- ja säädösmuutoksin. Vaikka Ruotsissa on sitäkin jo vuonna 2007 ehdotettu, eivät internetoperaattorit voi ryhtyä tietoverkon nettipoliiseiksi. Oikeusvaltiossa yksityiset yritykset eivät päättä, mikä on laillista ja mikä ei. Demokraattisessa oikeusvaltiossa yksityiset yritykset eivät hoida rikostutkintaa – eivätäkään jaa tuomioita.

Oman arvioni mukaan laillisuusvalvonnan sisältö muuttuu ja oikeusasiamiehen reaktiot sen mukana. Sähköisen hallinnon virheistä olisi perusteltua suorittaa selkeästi korvauksia virheitä kärsineille hallinnon asiakkaille, kuten Ruotsissa on pitkään oikeuskanslerin ratkaisujen puitteissa menetelty. Jo nykyisin oikeusasiamies on saattanut esittää viranomaiselle, että se suorittaisi rahallisen hyvityksen hallinnon atk-virheen johdosta asiakkaalle. Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on puheenvuorossaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa (vuodelta 2005 s. 14) käsitellyt kysymystä perusoikeuksien loukkausten hyvittämisestä. Hallinnon viivästysten suhteen oikeusministeriössä valmistellussa tuoreessa kehittämisehdotuksessa on lähemmin arvioitu neljää vaihtoehtoista mallia (viivästysvalitus, viivästyshallintoriita, viivästyskantelu ja laillisuusvalvonnan kehittäminen), jolloin rahallinen hyvitys on jäänyt lähinnä maininnan varaan. Viipymistilanteissa olemassa olevia oikeussuojakeinoja ei voida yleensäkään pitää riittävän tehokkaina Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimusten kannalta.

Kanteluasioiden käsittelyä nopeuttaisi se, että niihin tarvittavat selvitykset, lausunnot ja muut asiakirjat saataisiin oikeusasiamiehen kansliaan sähköisesti. Muutoinkin tulevaisuudessa olisi tarpeen kehittää tietoverkon kautta tapahtuvaa laillisuusvalvontaa, vaikka viranomaisten verkkosivuja hyödynnetäänkin tiedonlähteinä jo varsin laajasti. Samoin sähköistä asiointia oikeusasiamiehen kanslian ja valvottavien viranomaisten välillä olisi syytä laajentaa, mikäli vain tunnistus- ja salaismahdollisuudet antavat siihen lailliset mahdollisuudet.

Oikeusasiamiehen tarkastustoiminnassa selvitetään muun ohella viraston hallinto- ja muiden asioiden käsittelytilanne, jutturuuhkat, ajankohtaiset lainmuutokset, henkilöstötilanne, virastosta tehdyt kantelut, ministeriön suorittama toiminnan tulosohjaus ja sen tavoitteet, toiminnan laatutavoitteet, organisaatio ja sen muutokset sekä asiakkaiden oikeusturva- ja muutoksenhakukysymykset. Tarkastustoiminnan toteuttamisessa tietoverkon kautta on tosin olemassa omat rajoitteensa, kuten on todettu vastaavasti myös Valtiontalouden tarkastusvirastossa.

Kansalaisten, median ja kantelijoiden taholla on joka tapauksessa virtuaaliyhteisöissä lisääntynyt niin sanotun sosiaalisen median käyttö. Sosiaalinen media on määritelty prosessiksi, jossa yksilöt ja ryhmät rakentavat yhteisiä merkityksiä sisältöjen, yhteisöjen ja verkkoteknologioiden avulla. Oikeusturvayhdistykset, intressitahot ja kansalaisaktiivit käyttävät jo laajasti verkkosivujaan, blogejaan ja wikipediaa, joille ne tallentavat oikeusasiamiehenkin ratkaisukäytäntöä joko arvostavassa tai arvostelevassa tarkoituksessa. Vain ajantasaiset ja ymmärrettävät oikeusasiamiehen kannanotot voivat saada verkkoyhteisönsä kannatuksen.

Laillisuusvalvojien asiantuntemuksen ja laillisuusvalvonnan oikea-aikaisuuden vaatimukset siten kasvavat. 