

16.2.2018

EOAK/359/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **OIKEUSASIAMIEHEN LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE DIGITAALISTEN PALVELUJEN TARJOAMISTA KOSKEVASTA LAKILUONNOKSESTA**

### **1**

#### **Omaksutusta lainsäädäntöteknisestä ratkaisusta**

Ehdotetun digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain tarkoitus on kahtalainen: yhtäältä sillä implementoitaisiin EU:n saavutettavuusdirektiivi, toisaalta siinä säädettäisiin viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta järjestää digitaaliset palvelut. Arvioitavana on ollut, voitaisiinko saavutettavuussäätely sisällyttää hallintolakiin, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin, yhdenvertaisuuslakiin tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettuun lakiin, ja päädytty erillisen uuden lain säätämiseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa on sinänsä monipuolisesti arvioitu erilaisia sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja ja päädytty uuden erillisen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain säätämiseen ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamiseen.

Saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon näkökulmasta minulla ei sinänsä ole lausuttavaa omaksutusta lainsäädäntöratkaisusta.

Sen sijaan lakiehdotuksen jälkimmäisen tarkoituksen – eli viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen digitaalisten palveluiden järjestämisvelvollisuuden – näkökulmasta totean, että omaksuttu sääntelymalli johtaa kokonaisuutena arvioiden sääntelyn ainakin jonkin asteiseen monimutkaistumiseen entisestään. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotettu laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on nähtävissä hallintolakia täydentävänä säädöksenä (s. 6). Näiden lisäksi sovellettavaksi jää edelleenkin myös mm. laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) ja laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) sekä laajasti ottaen myös tietoyhteiskuntakaari (917/2014). Sääntelykehikon moninaistumisesta voi seurata, että sen paremmin hallinnon asiakas kuin viranomaisetkaan eivät enää täysin hahmota, minkä sääntelyn perusteella asioita tulisi arvioida. Tämä puolestaan ei olisi sopuisuudessa oikeusturvan ja hyvän hallinnon lähtökohtien kanssa.

Mielestäni jatkovalmistelussa ansaitsisi vielä tulla arvioiduksi, olisiko esimerkiksi sähköisen asioinnin ja digitaalisten palveluiden tarjoamisen viranomaisia koskeva sääntely mahdollista luontevasti koota yhdeksi selkeäksi ja ymmärrettäväksi sääntelyn saavutettavuutta edistäväksi kokonaisuudeksi – esimerkiksi siten, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain jäljelle jäävät ja edelleenkin tarpeellisiksi katsotut säännökset sisällytettäisiin nyt ehdotettuun (uudelleen nimettävään) lakiin, kun otetaan huomioon, että lakiluonnoksessa on jo nyt erillinen nimenomaan vain viranomaisten velvollisuuksia säätämään tarkoitettu 2 luku.

## 2

### Kielellisten vaikutusten arviointi

Ehdotettu laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta koskee myös viranomaisia ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden verkkosivustoja. Lakiluonnoksessa ei ole erillisiä verkkosivustojen kielikysymyksiä koskevia säännösehdotuksia, eikä tätä puolta ole perusteluissakaan juurikaan arvioitu. Kielellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä on katsottu, että ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Samoin on todettu, että huomioon tulee ottaa myös ruotsinkielisten sisältöjen ymmärrettävyyden ja selkoruotsin toteuttaminen.

Vaikka kielellisiä oikeuksia koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu kuuluu lähtökohtaisesti oikeusministeriölle, katson aiheelliseksi tässä yhteydessä tuoda esiin eräitä oikeusasiamiehen kielellisiä oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonnassa esiin tulleita nimenomaan verkkosivustojen kielikysymyksiin liittyviä näkökohtia.

Viranomaisten verkkosivustoja koskevia kielikanteluita on ratkaistu viime vuosina useita (ks. EOA:n vuosikertomukset vuosilta 2015, s. 279–282, ja 2016, s. 301–304, sekä vuoden 2017 ratkaisuista esimerkiksi dnro:t 299/4/16, 2159/2016, 3883/2016, 3885/2016, 5513/2016 ja 4356/2017; vanhemmista ratkaisuista ks. myös Sarja Mikko: Kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteita eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnan näkökulmasta, Edilex-sarja 2015/32, 26.8.2015, erityisesti s. 41–47).

Tiivistäen totean ratkaisuista, että ne koskevat kansalliskielten tasaveroista kohtelua viranomaisten verkkosivuilla. Toisinaan asiaan ei ole ollut laillisuusvalvonnallista tarvetta enemmälti puuttua sen vuoksi, että kantelua tutkittaessa viranomaiset ovat ilmoittaneet verkkosivujensa uudistamistyön olleen parhaillaan käynnissä tai uudistukset on jo toteutettu kantelun käsittelyn kuluessa. Toisaalta myös sellaisia tapauksia löytyy, joissa en ole voinut pitää verkkosivustoja asianmukaisina. Selkeästi kielilain vastaisena olen pitänyt tilannetta esimerkiksi silloin, kun kaksikielinen viranomainen on kokonaan jättänyt julkaisematta jonkin olennaisen palvelun toisella kansalliskielellä tai ruotsinkieliset verkkosivustot ovat olleet kokonaan pois käytöstä esimerkiksi uudistustyön johdosta, kun taas uusitut suomenkieliset sivustot ovat jo olleet käytössä. Poikkeuksetonta ei ole ollut sekään, että ruotsinkielisten sivustojen uusiminen ja julkaiseminen on jäänyt resurssikysymykseksi. Joissakin tapauksissa suomen- ja ruotsinkielisen palvelun erot ovat olleet niin ajallisesti ja määrällisesti kuin sisällöllisestikin niin suuret, etten ole voinut katsoa erojen mahtuvan kielilain sallimiin rajoihin. Olen kannustanut viranomaisia julkaisemaan verkkopalveluitaan molemmilla kansalliskielillä samanaikaisesti, vaikkei tästä laissa olekaan erikseen nimenomaisesti säädetty.

Viranomaisten verkkosivustoja arvioidaan kielellisten oikeuksien näkökulmasta tällä hetkellä ennen muuta kielilain 32 §:n nojalla. Kielilakia koskeva hallituksen esitys on annettu vuonna 2002 (HE 92/2002 vp). Siinä on 32 §:n perusteluista (s. 94) ilmenevällä tavalla jo ainakin jossain määrin huomioitu internetin mukanaan tuomat mahdollisuudet.

Tästä huolimatta sääntelyä voidaan pitää nykyisessä – sääntelyn valmisteluvaiheeseen nähden olennaisesti muuttuneessa – verkkotiedottamisen ja muiden verkkopalveluiden ympäristössä osin vanhentuneena ja tulkinnanvaraisena. Kielilain säätämisen jälkeen erilaisten verkkopalveluiden merkitys on muuttunut ja muodostunut merkittäväksi, kun taas henkilökohtaisen asioinnin merkitys on vähentynyt ja vähenee edelleen. Näissä oloissa olen pitänyt kielellisten oikeuksien näkökulmasta entistä ongelmallisempänä sitä, jos jokin sinänsä yksittäinen mutta toisaalta hyvin merkityksellinen toiminnallisuus viranomaisen verkkosivustoilla on käytettävissä vain toisella kansalliskielellä.

Voimassa olevan sääntelyn perusteella tulkinnanvaraisuutta on mielestäni ainakin siinä, milloin verkkosivustojen kieliversioiden vaihtelut mahtuvat kielilain sallimiin rajoihin, kun vaihtelua voi olla esimerkiksi siinä, mitä aineistoa sivuilla ylipäätään julkaistaan, siinä, miten laajasti erikielisiä aineistoja julkaistaan suhteessa toisiinsa, sekä siinä, millä aikataululla erikielistä aineistoa julkaistaan.

Yhtä lailla tulkinnanvaraisuutta on voimassa olevan saamen kielilain ja viittomakielilain perusteella siinä, mitkä tarkkaan ottaen ovat viranomaisten velvoitteet julkaista verkkosivustoillaan tietoa saamen kielillä sekä suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. Saamen kielilaissa tiedottamisesta on tarkoitettu säännellä pitkälti samalla tavalla kuin kielilaissa (ks. HE 46/2003 vp, s. 35). Viittomakielilain 3 §:ssä puolestaan on lähinnä yleisluontoinen säännös viranomaisen velvollisuudesta toiminnassaan edistää viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä viittomakielilaiksi korostettiin sitä, että keskeinen keino saada tietoa omalla kielellä on nykyisin viranomaisten verkkotiedottaminen, mitä ei tuotu hallituksen esityksen perusteluissa esiin kovinkaan laajalti tai arvioitu esimerkiksi siitä näkökulmasta, millaista – esimerkiksi yksilön kannalta oleellista – tietoa viranomaisten mahdollisesti olisi aiheellista julkaista tai pyrkiä julkaisemaan sivuillaan viittomakielillä, mikä merkitys viranomaisen kielellisellä asemalla (yksikielinen/kaksikielinen) mahdollisesti on ja miten viittomakielten keskinäinen suhde määrittäisi tässä tiedottamisessa (dnro 123/5/15).

Lausunnossani oikeusministeriölle saamen kielilain kehittämistarpeista pidin puolestani tulkinnanvaraisena sitä, syntyykö lain soveltamisalaan kuuluvalle valtakunnalliselle viranomaiselle saamenkielinen tiedottamisvelvollisuus pelkästään esimerkiksi sen johdosta, että niiden verkkosivut ja niillä julkaistavat tiedotteet tavoittavat yleisesti koko valtakunnan alueen, saamelaisien kotiseutualue mukaan lukien (dnro 2281/5/15).

Edellä selostettu antaa mielestäni perustellun aiheen kysyä, olisiko tarpeen arvioida vielä erikseen ja sääntelyä selkiyttää niin, että se antaisi nykyistä selkeämmän vastauksen siihen, mitkä ovat viranomaisten kielelliset velvoitteet nimenomaan digitaalisten palveluidensa suhteen ja sähköisen asiointin järjestämisessä. Tämän arvioiminen voitaisiin mielestäni luontevasti toteuttaa esillä olevan lainvalmistelun yhteydessä, kun otetaan huomioon, että kielellinen ulottuvuus kytkeytyy olennaisesti myös verkkosivustojen saavutettavuuteen.

### 3

#### **Soveltamisalasäännöksestä**

Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiluonnoksen 3 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan viranomaisen digitaalisiin palveluihin. Luonnoksen 2 §:n 5 kohdassa puolestaan määritellään, mitä viranomaisella tarkoitetaan. Viranomaisella tarkoitetaan muun muassa julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja valtion liikelaitoksia. Lisäksi, mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan siltä osin kuin sen tarjoama yleisölle suunnattu digitaalinen palvelu liittyy tämän tehtävän hoitamiseen.

Pykälän perusteluiden (s. 34) mukaan viranomaisen määritelmä vastaisi yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä omaksuttua viranomaisen määritelmää.

Totean, että valtion liikelaitoksilla ja julkisoikeudellisilla yhdistyksillä voi olla muutakin toimintaa kuin julkisten hallintotehtävien hoitaminen, eli yksityisoikeudellisiin perusteisiin harjoitettua toimintaa (ks. esim. HE 72/2002 vp, s. 48–49). Valtion liikelaitosten osalta kyse on liiketoiminnasta,

julkisoikeudelliset yhdistykset taas voivat harjoittaa muiden yhdistysten tavoin yhdistyslain mukaista jäsenistönsä edunvalvontaa tai muuta säännöissäänsä lähemmin määriteltyä toimintaa.

Pykäläluonnoksen perusteluissa ilmaistu tarkoitus määritellä viranomaisen yleishallinto-oikeudessa omaksutulla tavalla poikkeaa siten esimerkiksi hallintolain soveltamisalan määrittelystä. Hallintolain 2 §:n 3 momentin perusteella hallintolakia nimittäin sovelletaan valtion liikelaitoksissa ja julkisoikeudellisissa yhdistyksissä vain niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Pykäläluonnoksen ja sen perusteluiden perusteella jää mielestäni epäselväksi, onko lakia tarkoitettu sovellettavan valtion liikelaitosten ja julkisoikeudellisten yhdistysten kaikkeen toimintaan vai ainoastaan silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Jatkovalmistelussa tämän täsmentäminen olisi aiheellista.

## 4

### Muita havaintoja

#### 4.1

Digitaalisten palveluiden tietosisältöä koskevat vaatimukset

Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentin perusteluissa (s. 46) todetaan, että viranomaisten on suunniteltava erityisesti verkkosivustonsa niin, että niiden julkinen sisältö on saatavissa vaivatta ilman erityisiä kirjautumis- ja tunnistautumismenettelyjä. Katson tässä yhteydessä aiheelliseksi mainita apulaisoikeusasiamiehen päätöksen dnro:t 3661/4/08 ja 3999/4/08, joka koski valtiolle.fi palvelussa sitä, että asiakkaan tuli kirjautua palveluun, vaikka hän olisi halunnut vain tutustua tyhjäan hakulomakkeeseen. Luonnoksen edellä selostettu lähtökohta on nähdäkseni sopusoinnussa apulaisoikeusasiamiehen johtopäätösten kanssa.

#### 4.2

Saavutettavuusvaatimusten valvonnasta

Pidän asianmukaisena ja välttämättömänä, että oikeusasiamiehen valtiosääntöinen asema ylimpänä laillisuusvalvojana on otettu ehdotuksessa huomioon siten, että oikeusasiamies (ja oikeuskansleri) on digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiluonnoksen 12 §:n 4 momentissa rajattu aluehallintoviraston valvonta- ja tarkastusoikeuden ulkopuolelle. Sen sijaan vaille huomiota on jäänyt eduskunnan muiden virastojen, erityisesti aluehallintovirastoakin valvovan Valtiontalouden tarkastusviraston, aseman pohtiminen valvonnan näkökulmasta.

Edellä mainitun lainkohdan perusteluissa (s. 64) todetaan, että eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityinen tehtävä myös saavutettavuussääntelyn toteuttamisen valvonnassa voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Korostan selvyden vuoksi, että eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta hoitavat vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisia tehtäviään niille aiemmin osoitettujen toimivaltuuksien nojalla (HE 284/2014 vp, s. 96). Oikeusasiamiehen toimivalta saavutettavuussääntelyn toteuttamisessa ei siten kata kaikkien saavutettavuusdirektiivin voimaanpanolain soveltamisalaan kuuluvien tahojen vaan ainoastaan perustuslain 109 §:n mukaisesti määräytyvien tahojen toiminnan valvonnan.

### 4.3

#### Säätämisyjärjestysperustelut

Sikäli kuin aluehallintoviraston valvonta- ja tarkastusvalta aiotaan ulottaa muihin eduskunnan virastoihin kuin oikeusasiamieheen, tätä valtiollisten tehtävien jakoa koskevaa kysymystä tulee arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa en ole havainnut muuta sellaista, josta minulla olisi aihetta tässä vaiheessa lausua enemmän. Pidän kuitenkin aiheellisena, että uuden ja monin tavoin perusoikeuksiin liittyvän lainsäädännön kyseessä ollen hallituksen esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

### 4.4

#### Sähköisen asioinnin haasteet

Katson vielä aiheelliseksi tuoda esiin eräitä sähköistä asiointia koskevia näkökohtia, joilla on laajassa mielessä yhteys nyt lausuttavana olevaan asiakokonaisuuteen.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tavoitteena on ollut luoda sähköisen asioinnin edistämiseksi yhteisesti sovellettavissa olevat selkeät säännökset julkista valtaa käyttävän viranomaisosapuolen sekä tämän asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä lisätä asioinnin sujuvuutta, joutuisuutta ja tietoturvallisuutta ja vaikuttaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen. Sähköisen asioinnin todettiin lisäävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä poistavan osallistumisen ja vaikuttamisen esteitä henkilöiltä, jotka eivät voi käyttää vaikeuksista perinteisiä asiointimuotoja (HE 17/2002 vp).

Edellä kuvattu tavoite on sinänsä asianmukainen, ja viime vuosina sähköpostin käyttö viranomaisasiointissa onkin lisääntynyt voimakkaasti. Haasteeksi on käsitykseni mukaan kuitenkin samalla viranomaisten näkökulmasta muodostunut se, että sähköposti mahdollistaa asiakkaan näkökulmasta kovinkin helpon väylän toimittaa paitsi omassa asiassa erilaisia lisäkirjoituksia ja tiedusteluja, myös yleisemmin laajalla jakelulla sama aineisto lukuisalle joukolla vastaanottajia – ei vain kertaluonteisesti vaan myös laajamittaisesti ja toistuvasti ja jopa niin, ettei aina ole yksiselitteistä edes se, miksi jokin sähköinen viesti on johonkin viranomaiseen lähetetty.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei käsitykseni mukaan salli sellaista yleistä menettelyä, että viranomainen ei lainkaan vastaisi sähköpostitse tehtyihin yhteydenottoihin, jos yhteydenoton sinänsä voidaan katsoa kuuluvan vastaamisvelvollisuuden piiriin. Vastaamisen tapa ja sisältö sitä vastoin jättävät sijaa viranomaisen harkinnalle.

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on sinänsä annettu erilainen merkitys sähköiselle asiakirjalle ja muulle sähköiselle viestille, ja ainoastaan ensiksi mainittujen osalta viranomaisille syntyy velvollisuus lähettää sähköinen vastaanottoilmoitus sekä kirjaamis- ja arkistoisvelvollisuus.

Näidenkään velvoitteiden piiriin kuuluvien asiakirjojen ja muiden viestien erottaminen toisistaan ei kuitenkaan aina ole yksiselitteistä, saatikka tilanteissa, joissa sama viesti on toimitettu lukuisalle vastaanottajajoukolla joko niin, että kaikki vastaanottajat on merkitty varsinaisiksi vastaanottajiksi, tai niin, että osa on merkitty vain kopion saajiksi. Jos vastaanottajia on useita, sähköinen asiakirja voi sinänsä kuulua useankin vastaanottajan toimivaltaan. Tällöin kukin toimivaltainen viranomainen on nykyisellään lähtökohtaisesti velvollinen osaltaan käsittelemään tällaisen sähköisen viestin laissa edellytetyllä tavalla. Vastaanottajajoukon ollessa laaja-

alainen ja osin tai kokonaan samalla toimivallalla toimivia, voi kuitenkin olla työlästä selvittää ja vaikeaa erottaa esimerkiksi sitä, mihin yhteydenottoihin on ehkä jo vastattu ja mihin vielä halutaan vastausta ja keneltä. Sähköisistä viesteistä voi tällöin kaiken kaikkiaan muodostua hallitsematon kokonaisuus, jossa saattaa hämärtyä viranomaisille toimitettujen sähköisten asiakirjojen tai muiden sähköisten viestien tosiasiallinen merkityssisältö ja se, mihin asiakas yhteydenotoillaan pyrkii ja mitä hän niillä haluaa selvitetävän.

Edelleen totean, että vaikka laki mahdollistaa vastaanottoilmoituksen lähettämisen automaattisena toimintona, tällainen mahdollisuus ei välttämättä edelleenkään ole kaikkien viranomaisten käytettävissä, jolloin ilmoitus tulee lähettää manuaalisesti. Tällaisissa tilanteissa viestin luonteen lähempi arvioiminen ennen ilmoituksen lähettämistä voisi ainakin periaatteessa olla mahdollista. Sähköisen asiakirjan ja muun sähköisen viestin välisen eron tulkinvaraisuus ja tämän erottelun tekemisen käytännössä vaatimat henkilöstöressurssit voivat kuitenkin käytännössä johtaa vastaanottoilmoituksen rutiininomaiseen lähettämiseen varmuuden vuoksi kaikissa tilanteissa.

Automatisoituna toimintona vastaanottoilmoitus puolestaan lähtee käsitykseni mukaan väistämättä aivan kaikkiin viranomaisen vastaanottamiin sähköisiin viesteihin riippumatta niiden luonteesta. Tämä taas voi antaa asiakkaalle harhaanjohtavan kuvan siitä, että viesti olisi otettu jollakin tapaa viranomaisessa käsiteltäväksi, vaikkei se tosiasiasa edes kuuluisi kirjaamis- ja arkistointivelvoitteen piiriin tai antaisi ylipäättään aiheita mihinkään muihinkaan toimenpiteisiin viranomaisessa.

En ole täysin vakuuttunut siitä, että kaikille viranomaisten kanssa asioiville – tai edes viranomaisille itselleen – sähköisen asiakirjan ja muun sähköisen viestin välinen ero on ainakaan täysin selvä.

Voimassa olevasta sääntelystä tai sen viranomaisissa omaksutuista tulkinnoista voi siten kaiken kaikkiaan seurata paitsi saman sähköisen viestin päällekkäistä käsittelyä useassa viranomaisessa, myös jopa ylipäättään tarpeetonta vastaanottoilmoitusten lähettämistä sekä viestien kirjaamista ja arkistointia. Tämä puolestaan voi kokonaisuutena arvioiden aiheuttaa huomattavan määrän tarpeetonta ei vain hallinnollista vaan myös asiantuntijatyötä useassa viranomaisessa ja koitua siten lopulta palveluperiaatteen sen lähtökohdan vastaiseksi, että viranomaisten tulee tuottaa palveluja tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Mielestäni olisikin syytä erikseen arvioida, olisivatko, ja jos, niin millä tavoin edellä kuvaamani ongelmakohdat yleisesti lainsäädännön tasolla ratkaistavissa siten, että tasapainoisesti turvataisiin yhtäältä asiakkaille mahdollisuus riittävään sähköiseen asiointiin ja toisaalta viranomaisille mahdollisuus tarjota palvelujaan ja hoitaa tehtäviään asianmukaisesti ja tuloksellisesti.