OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

10.10.2018

*Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

# HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI DIGITAALISTEN PALVELUJEN TARJOAMISESTA SEKÄ SÄHKÖISESTÄ ASIOINNISTA VIRANOMAISTOIMINNASSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 60/2018 vp)

Esitys sisältää ehdotuksen digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaksi laiksi, jolla on tarkoitus täytäntöönpanna Euroopan unionin direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta 2016/2102/EU (jäljempänä *saavutettavuusdirektiivi*). Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ja muutettavaksi eräitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiä, joiden katsotaan olevan rinnakkaisia ehdotettavan lain kanssa.

Ehdotettavalla lailla on tarkoitus edistää digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä parantaa yhteiskunnallisten erityisryhmien edellytyksiä selvitä omatoimisesti julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käytöstä. Lain tavoitteena olisi ennen kaikkea parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja.

Oikeusministeriö on osallistunut saavutettavuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa valmistelevan työryhmän työhön ja antanut valtiovarainministeriölle lausuntonsa valmisteilla olleesta hallituksen esitysluonnoksesta (OM 13/43/2018; 19.3.2018). Oikeusministeriö on antanut esittelyluvan esitykseen sisältyvästä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muutosehdotuksesta.

Tässä lausunnossa ei ole arvioitu ehdotetun sääntelyn vastaavuutta suhteessa valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaan saavutettavuusdirektiiviin eikä muutoinkaan direktiivin täytäntöönpanon yksityiskohtia.


| Käyntiosoite | Postiosoite | Puhelin | Faksi | Sähköpostiosoite |
|---|---|---|---|---|
| Eteläesplanadi 10<br>HELSINKI | PL 25<br>00023 VALTIONEUVOSTO | 02951 6001 | 09 1606 7730 | oikeusministerio@om.fi |

**Yleisiä arvioita lakiehdotuksesta**

Oikeusministeriö on pitänyt sinänsä perusteltuna, että saavutettavuusdirektiivin kansallinen implementointi tehdään omana säädöksenään. Ehdotetulla lailla pyritään varmistamaan saavutettavuuden toteutuminen sekä luomaan yhdenmukaiset minimitason vaatimukset digitaalisten palveluiden tarjoamiselle. Sääntelyä voidaan pitää sinänsä tarpeellisena.

**Eräitä säännöskohtaisia huomioita**

*2 luku. Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle*

Lakiehdotuksen 2 luku sisältäisi yleiset säännökset viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle. Säännökset koskisivat viranomaisten ohella julkisia hallintotehtäviä hoitavia siltä osin kuin niiden tarjoama digitaalinen palvelu nimenomaisesti liittyy hallintotehtävän hoitamiseen. Ehdotettuihin 4 ja 5 §:ään sisältyvällä sääntelyllä kumottaisiin sähköisestä asioinnista annetun lain 6 § ja asiointilain 5 §:n sisältö muutettaisiin viittaukseksi ehdotettuun digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaan lakiin.

Lakiehdotuksen 2 luvun säännökset eivät liity saavutettavuusdirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon, vaan esityksen mukaisena tarkoituksena on koota julkisen sektorin toimijoiden digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevat yleiset säännökset ja niistä johtuvat vaatimukset yhteen lakiin.

On syytä todeta, että ehdotetun sääntelyn ohella sähköisten viranomaispalvelujen tarjoamiseen ja muuhun sähköiseen asiointiin sovellettaisiin vastaisuudessakin hallintolakia, sähköisestä asioinnista annettua lakia ja muita hallinnon yleislakeja.

*Palvelun käyttäjän tunnistaminen*

Viranomainen voisi vaatia ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen ”palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävän toimen oikeusvaikutusten vuoksi”. Sääntelyllä pyritään perustelujen mukaan ennalta estämään palvelun käyttöön liittyviä väärinkäytöksiä.

On syytä todeta, että asiointitapahtumiin liittyvät toimet saavat oikeusvaikutuksia yleensä vasta viranomaisen toimenpiteiden johdosta. On joka tapauksessa tärkeää, ettei sääntely mahdollista tunnistamisen vaatimista esimerkiksi kaikille tarkoitetuissa avoimissa sähköisissä palveluissa. Tätä seikkaa on sinänsä asianmukaisesti korostettu säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 70).

*3 luku. Digitaalisten palvelujen saavutettavuus*

*Saavutettavuusvaatimukset*

Palveluntarjoajan velvollisuutena olisi 7 §:n 1 momentin mukaan varmistaa digitaalisten palvelujensa suunnittelussa palvelujen sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Saavutettavuusvaatimuksista voitaisiin poiketa vain, jos palveluntarjoaja voi ennakkoon tehdyn saavutettavuusarvioinnin perusteella osoittaa vaatimusten toteutumisen aiheuttavan sen toiminnalle kohtuuttoman rasitteen (9 §). Palveluntarjoajan olisi 10 §:n mukaan laadittava saavutettavuusseloste, jossa olisi osoitettava, että sen tarjoamat digitaaliset palvelut täyttävät laissa tarkoitetut saavutettavuusvaatimukset.

Ehdotetun 7 §:n 1 momentissa todetaan olevan viittaukset saavutettavuusvaatimukset ilmaiseviin lähteisiin. Saavutettavuusvaatimukset määriteltäisiin säännösehdotuksen mukaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa, jotka koskevat yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa todennut saavutettavuusvaatimusten sisällön jäävän ehdotuksen perusteella varsin epäselväksi ja pitänyt perustuslain 80 § huomioon ottaen aiheellisena pyrkiä direktiivin mahdollistamissa rajoissa täsmentämään sääntelyä. Vähintäänkin säännösehdotuksesta tulisi käydä ilmi, mihin standardiin siinä viitataan. Lisäksi säännösehdotuksessa olisi syytä yksilöidä asiaa koskeva EU-säädöksen säännös. (Viittaustekniikan käytöstä ks. esim. PeVL 5/2013 vp).

*Saavutettavuuspalaute*

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisella olisi oikeus lähettää palautetta saavutettavuusselosteesta ilmenevään palveluntarjoajan sähköiseen yhteystietoon digitaalisessa palvelussa havaitsemistaan saavutettavuusvaatimusten poikkeamisista tai pyytää tarkennuksia kohtuuttoman rasitteen perusteluihin. Palvelun käyttäjällä olisi lisäksi oikeus 2 momentin mukaan saada palveluntarjoajalta etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi tarpeellinen digitaalisen palvelun sisältö saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muuten vaihtoehtoisella palvelunkäyttäjän kannalta saavutettavalla tavalla. Viimeksi mainitun säännösehdotuksen suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyyn saattaa jäädä ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa jossakin määrin epäselväksi.

*4 luku. Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja*

*Saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö*

Ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella olisi oikeus tehdä saavutettavuuskantelu valvontaviranomaiselle ”palveluntarjoajasta, joka ei ole noudattanut 3 luvussa säädettyjä vaatimuksia ja velvollisuuksia”. Saavutettavuuskantelun käsittelyyn sovellettaisiin hallintolain 8 a luvun säännöksiä hallintokantelusta.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelun käyttäjä voisi tehdä valvontaviranomaiselle saavutettavuusselvityspyynnön, jos palveluntarjoaja on antanut tai jättänyt antamatta 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun todistuksen. Saavutettavuusselvityspyynnön voisi tehdä myös, jos palveluntarjoaja ei ole vastannut 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun digitaalisen palvelun sisältöä koskevaan pyyntöön pykälän 3 momentissa säädetyllä tavalla tai säädetyssä ajassa. Valvontaviranomainen tekisi saavutettavuusselvityspyynnön johdosta muutoksenhakukelpoisen päätöksen (15 §).

Oikeusministeriö on valmisteilla olevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa pitänyt direktiivin sallimissa rajoissa aiheellisena arvioida, voitaisiinko saavutettavuuskantelusta säätämistä pitää ehdotetussa yhteydessä riittävänä. Tältä osin on muun ohella huomionarvoista, että valvontaviranomaisella olisi ehdotetun 14 §:n nojalla mahdollisuus asettaa uhkasakko antamansa määräyksen tehosteeksi.

**Kielellisistä oikeuksista**

Kielibarometrin 2004-2016 mukaan ruotsinkieliset ovat tyytymättömämpiä digitalisiin palveluihin kuin suomenkieliset ja että ero on huomattava. Suomenkielisistä 6 % on tyytymättömiä sähköisiin palveluihin, kun taas ruotsinkielisten keskuudessa luku on 29 %. (Kielibarometri 2004-2016, kuviot 36a, 36b, s. 79). Saamen kielen merkistön käytössä on ollut haasteita digipalveluissa ja asiaan liittyen eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/3592/2017 todennut, että väestörekisterikeskus laiminlöi saamelaisten oikeudet. Rakennettaessa palveluita käyttäjälähtöisesti (asiakaslähtöisesti) on muistettava huomioida jo alkuvaiheessa suomen-ja ruotsinkieliset, jotta molemmilla kieliryhmillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää palveluita. Tämä on huomioitava jo hankintavaiheessa.