Eduskunnan hallintovaliokunta **OKM 16.10.2018**

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

Asia: Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunto

Johdanto

Ministeriön lausunto käsittelee esitetyn lain soveltamisalaa, erityisesti sen viranomaismääritelmää, ministeriön oman toimialan näkökulmasta. Aiemmissa lausunnoissaan ministeriö on muun muassa todennut, että esitetyn lain 2 luvun soveltamisalaa koskevaa säännöstä tulisi selkiyttää sen julkisen hallintotoiminnan osalta, jota se koskee. Asia on tulkinnanvarainen laissa säädetyn opetus- koulutus toimen osalta, jotka sisältävät sekä suoraa julkisen vallan käyttöä, että merkittävissä määrin tosiasiallista (hallinto)toimintaa. Samoin on pyydetty tarkentamaan, miten tulee tulkita lain sanamuotoa digitaalisten palveluiden tarjoaminen yleisölle, erityisesti oppilaitosten näkökulmasta.

OKM lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan lain soveltamisalaa koskevat säännökset ja niiden perustelut ovat täsmentyneet suhteessa lausunnolla olleeseen versioon. Esitetyn lain 2 §:n 5 kohdan mukaan viranomaisella laissa tarkoitetaan valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Lisäksi mitä esitetyssä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös ortodoksiseen kirkkoon sekä sen seurakuntiin, yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettuihin yliopistoihin, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin sekä muuhun toimijaan siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää. Lisäksi esitetyssä laissa on säädetty myös julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä, joka eroaa itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä.

Lain määritelmät saattavat olla osittain päällekkäisiä. Ministeriön käsityksen mukaan on selkeyden vuoksi perusteltua esityksen mukaisesti erikseen säätää, että korkeakouluihin sovelletaan, mitä esitetyssä laissa viranomaisesta säädetään siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tältä osin korkeakoulut rinnastetaan lainsäädännössä jo nyt viranomaisiin (YOL 30 §, AMKL 21 §).

Ministeriö toteaa kuitenkin, että on edelleen jossain määrin tulkinnanvaraista, milloin sen toimialaan kuuluvat yksityiset järjestämisluvan saaneet esi- ja perusopetuksen järjestäjät, toisen asteen koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut hoitavat julkista hallintotehtävää siinä merkityksessä, kuin se on esitetyssä laissa tarkoitettu. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla toimii satoja yksityisoikeudellisia toimijoita. Vaikuttaa siltä, että laissa tarkoitettu hallintotoiminta on selvästi laajempaa, kuin julkisen vallan käyttöön liittyvät toimenpiteet ja kattaa merkittävän osan yksityisten järjestäjien luvan mukaisesta opetus- tai koulutustehtävän suorittamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Rajanveto on edelleen tulkinnan varainen ja vaikuttaa jäävän toimialakohtaisesti tulkittavaksi. Rajanveto on esityksen kannalta merkityksellinen sen vuoksi, että esitetyn lain 2 lukua sovelletaan vain julkisen hallintotehtävän suorittamiseen. Rajanvedon merkityksellisyyttä vähentää kuitenkin se, että muilta osin esitetty laki soveltuu valtaosaan yksityisistä opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä lain 2 §:n 6 kohdan perusteella (julkisoikeudellinen laitos). Samoin se soveltuu moniin taide- ja kulttuurialan sekä nuoriso- ja liikuntatoimen toimijoihin, jotka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja niitä rahoittaa pääasiallisesti viranomainen valtionosuuksin ja avustuksin.

Varhaiskasvatuksen osalta ministeriön käsityksen mukaan lakia sovelletaan kunnan tai kuntayhtymän järjestämään varhaiskasvatukseen. Ministeriön käsityksen mukaan varhaiskasvatuslaissa tarkoitetut yksityiset varhaiskasvatuksen järjestäjät eivät kuitenkaan pääasiallisesti hoida julkista hallintotehtävää siten, että niihin

sovellettaisiin esitettyä lakia, eikä julkisoikeudellisen laitoksenkaan määritelmäkään vaikuta soveltuvan. Voidaan kuitenkin arvioida, että valtaosa myös yksityisten tuottamasta varhaiskasvatustoiminnasta tullee tosiasiallisesti lain soveltamisalan piiriin, sillä valtaosa yksityisestä palvelutuotannosta on kunnan järjestämisvelvollisuuden kautta tapahtuvaa toimintaa. Lain mukaan kunta voi järjestää lakisääteiset velvollisuutensa oman tuotantonsa ohella myös hankkimalla palvelun tai antamalla palvelua tarvitsevalle palvelusetelin. Varhaiskasvatuslain (540/2018) ja varhaiskasvatukseen edelleen sovellettavan sosiaalihuollon palvelusetelilain (569/2009) perusteella kunnan tulee huolehtia, että sen hankkimien tai palvelusetelillä järjestettyjen palveluiden tulee tasoltaan vastata kunnan itse tuottamaa palvelua. Kunnan tulee asettaa palvelutuottajille vaatimuksia asiakasryhmien tarpeet huomioon ottaen.

Lain 2 luku vaikuttaa tiukentavan velvoitteita, joita sähköisten palveluiden osalta asetetaan viranomaisille ja yksityisille toimijoille niiden toteuttaessa jukista hallintotehtävää. Erityisesti velvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, saattaa olla tietyissä tilanteissa uusi haaste esimerkiksi pienille opetuksen järjestäjille, joilla on vain muutamia kymmeniä oppilaita.

Lakiesitykseen sisältyy myös ministeriön toimialaan kuuluvaa varhaiskasvatusta ja opetustoimea koskeva rajaus, joka perustuu saavutettavuusdirektiivin nyt esitettyä poikkeusta huomattavasti laajempaan kansalliseen liikkumavaraan. Esitetyn lain 3 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisella soveltamisalueen rajauksella pyritään turvaamaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjienmahdollisuuksia rajattuihin ja paikallisiin joustoihin opetuksen, koulutuksen sekä varhaiskasvatuksen kehittämis- ja harjoitustehtävissä. Poikkeuksen saavutettavuusvaatimuksiin tekevät esityksen mukaan oppilaiden tai opiskelijoiden tekemät digitaaliset materiaalit tai palvelut, joita käytetään määräaikaisesti osana opetusta. Lisäksi opettajan itse kehittämät tekemät digitaaliset palvelut eivät kuulu soveltamisalaan. Mikäli opetuksen- tai koulutuksen järjestäjä päättää ottaa opinnäyte- tai harjoitustyönä tehdyn digitaalisen materiaalin tai palvelun vakituiseen opetuskäyttöön, tulee huolehtia sen saattamisesta saavutettavaksi.