OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

11.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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 HELSINKI	PL 25 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. Mikäli mahdollista, säännösehdotuksesta olisi hyvä käydä ilmi, mihin standardiin siinä viitataan ja 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.

Muutoksenhakusääntelystä

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 15 §:än liittyvänä lakiteknisenä huomiona voidaan todeta, ettei muutoksenhakusäännöksissä yleensä luetella päätöksiä, joista on muutoksenhakuoikeus.

Huomionarvoista lisäksi on, ettei esityksessä ole arvioitu ehdotusten vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan.

Kielellisistä oikeuksista

Oikeusministeriö on aiemmin asian käsittelyssä tuonut esiin kielellisiin oikeuksiin liittyviä näkökohtia, erityisesti suomen- ja ruotsinkielisten sekä saamenkielisten huomioimisesta digitaalisissa palveluissa. Keskeistä rakennettaessa digitaalisia palveluita on huomioida kielellinen saavutettavuus jo alkuvaiheessa, jotta kieliryhmien tarpeet otetaan huomioon ja jokainen voi osallistua yhdenvertaisesti palveluiden käyttöön. Näin varmistetaan eri kieliryhmien yhdenvertainen kohtelu ja esimerkiksi se, että suomen-ja ruotsinkielisillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää viranomaisasioiden hoitamiseen tarkoitettuja digitaalisia palveluita.

Esityksessä tuodaan esiin useita JHS-suosituksia. Kieliryhmien kannalta oleellista suositusta, JHS 173- suositus palvelujen kehittämisestä, ei mainita esityksessä lainkaan (JHS 173 ICT-palvelujen kehittäminen: vaatimusmäärittely, 15.5.2018.). Kyseisessä suosituksessa kiinnitetään huomiota nimenomaan siihen, miten eri kieliryhmät tulisi huomioida kehitettäessä julkisia digitaalisia palveluita. Suosituksessa kiinnitetään huomiota niin suomenkielisten, ruotsinkielisten, saamenkielisten kuin viittomakielisten kielellisiin oikeuksiin digitaalisia palveluita järjestettäessä.

Myös digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan 5 §:n 2 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota kielinäkökulmaan. Hallituksen kielikertomuksessa 2017 nostetaan esiin se, miten kansalaisen näkökulmasta tiedon löytäminen ja uusien käyttöalus-

tojen hallinta ovat edellytys digitalisaation parhaalle mahdolliselle hyödyntämiselle. Oikeusministeriö on antanut suosituksen ”Käytännön ohjeita kielilainsäädännön soveltamiseksi verkkopalveluissa” (OM 7/58/2015), jossa tuodaan esiin, miten kieliryhmät tulee huomioida viranomaisten digitaalisissa palveluissa ja verkkosivuilla.