12.12.2018 EOAK/6335/2018

Hallintovaliokunnalle

HaV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntönne 5.12.2018

ASIA: Hallituksen esitys 60/2018 vp eduskunnalle laeiksi digitaalisten palveluiden tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Viitekohdassa mainitun lausuntopyynnön johdosta esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1 Ehdotettu lainsäädäntötekninen ratkaisu

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

Hallituksen esityksessä 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 yksityiskohtien näkökulmasta minulla ei sinänsä ole lausuttavaa. Totean kuitenkin kansallisten lainsäädäntötoimien olevan myöhässä, koska hallituksen esityksen mukaan saavutettavuusdirektiivi olisi tullut saattaa kansallisesti voimaan viimeistään 23.9.2018 (s. 14).

Lakiehdotuksen jälkimmäisen tarkoituksen – eli viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen digitaalisten palvelui-

den järjestämisvelvollisuuden – näkökulmasta totean, että omaksuttu sääntelymalli johtaa kokonaisuutena arvioiden sääntelyn ainakin jonkin asteiseen monimutkaistumiseen entisestään.

Omaksuttavassa lainsäädäntöratkaisussa on kyse myös sääntelyn saavutettavuudesta ja ymmärrettävyydestä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota myös kulloinkin käsittelyssä olevien lakiehdotusten selkeyteen ja pitänyt sitä perustuslain näkökulmasta tärkeänä perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (esim. PeVL 14/2018 vp). Kuten hallituksen esityksen varsin laajoista säätämisjärjestysperusteluistakin (s. 92–100) ilmenee, lakiehdotus on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten näkökulmasta.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on nähtävissä hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja täydentävänä erityislakina (s. 8). Siten hallinnon yleislakien lisäksi sovellettavaksi jäävät edelleenkin myös muun muassa laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016), laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) ja laajasti ottaen myös laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014; aiempi tietoyhteiskuntakaari).

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 sopusoinnussa oikeusturvan ja hyvän hallinnon lähtökohtien kanssa.

Olen valtiovarainministeriölle 16.2.2018 antamassani lausunnossa (EOAK/359/2018) hallituksen esitysluonnoksesta katsonut, että 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. Yhtenä vaihtoehtona toin esiin sen, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain jäljelle jäävät ja edelleenkin tarpeellisiksi katsotut säännökset sisällytettäisiin ehdotettuun (uudelleen nimettävään) lakiin, kun otetaan huomioon, että lakiluonnoksessa on jo nyt erillinen nimenomaan vain viranomaisten velvollisuuksia säätelemään tarkoitettu 2 luku.

Hallituksen esityksessä lähdetään kuitenkin edelleenkin siitä, että lakiehdotus koostaa viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevat vaatimukset yhteen lakiin, mutta sähköistä asiointia koskevat menettelysäännökset jäävät tässä vaiheessa hajautettuna useaan yleislakiin ja erityislakiin (s. 24).

Vaikka lakiehdotus hyväksyttäisiinkin ehdotetussa muodossa, digitaalisia palveluita ja sähköistä asiointia koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen tarpeellisuus ansaitsisi mielestäni jatkossa tulla vielä erikseen arvioiduksi nimenomaan silmällä pitäen sääntelyn selkeyttä ja hahmotettavuutta.

2 Kielellisten vaikutusten arviointi

Ehdotettu laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta koskee myös viranomaisia ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden verkkosivustoja ja mobiilisovelluksia. Lakiehdotuksessa ei ole erillisiä niihin liittyviä kielikysymyksiä koskevia säännösehdotuksia, eikä tätä puolta ole perusteluissakaan juurikaan arvioitu.

Kielellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä on katsottu, että ehdotuksella on jonkin verran vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen, ja niiden arvioidaan olevan pääsääntöisesti positiivisia. Suurimpien vaikutusten on arvioitu liittyvän digitaalisten palvelujen sisältöön liittyvään ymmärrettävyyden vaatimukseen, joka helpottaa erityisesti kielellisistä vaikeuksista kärsiviä tai henkilöitä, joiden suomen kielen osaaminen ei ole vielä vahvaa. Samoin on todettu, että lisäksi huomioon tulee ottaa myös ruotsinkielisten sisältöjen ymmärrettävyyden ja selkoruotsin toteuttaminen. Vielä on tuotu esiin, että kielellisten oikeuksien toteuttamisesta on säädetty erikseen kielilainsäädännössä, joten ehdotettava laki ei välittömästi vaikuta kielellisten oikeuksien toteutumiseen (s. 39). Lakiehdotuksen 7 §:n perusteluissa taas todetaan, että kiinteä osa ymmärrettävyyttä on kielilain mukainen kielellisten oikeuksien turvaaminen myös digitaalisissa palveluissa julkaistavissa sisällöissä (s. 72). Säätämisjärjestysperusteluissa puolestaan viitataan kielellisten oikeuksien huomioimiseen siinä, että saavutettavuusvaatimukset sisältävät velvoittavat standardit tai niiden osat olisi käännettävä suomen ja ruotsin kielelle (s. 99).

Kielellisistä oikeuksista säädetään edellä todetuin tavoin erikseen kielilaissa. Ongelmaksi muodostuu mielestäni kuitenkin nyt se, että vuonna 2004 voimaan tullen kielilain tiedottamista koskeva sääntely (32 §), joka on nyt tarkastelussa olevien digitaalisten palveluiden eli viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten osalta varsin merkityksellinen, on kovin tulkinnanvaraista ja jopa vanhentunutta. Näin on siitä huolimatta, että edellä mainitun säännöksen perusteluista (HE 92/2002 vp, s. 94) ilmenevällä tavalla laissa on jo ainakin jossain määrin huomioitu internetin mukanaan tuomat mahdollisuudet.

Katson siksi aiheelliseksi tuoda tässäkin yhteydessä esiin eräitä oikeusasiamiehen kielellisiä oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonnassa esiin tulleita nimenomaan verkkosivustojen kielikysymyksiin liittyviä näkökohtia, jotka olen tuonut esiin jo edellä mainitussa valtiovarainministeriölle antamassani lausunnossa.

Viranomaisten verkkosivustoja koskevia kielikanteluita on ratkaistu viime vuosina useita (ks. EOA:n vuosikertomus vuodelta 2015, s.

279–282, vuodelta 2016, s. 301–304 ja vuodelta 2017, s. 287–289). Vuoden 2018 ratkaisuista voidaan mainita esimerkiksi dnro:t EOAK/3806/2017 ja EOAK/1188/2017 (tiedottaminen verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa), EOAK/4526/2017 (sähköpostin poissaoloilmoitusten kieli) ja EOAK/1549/2017 (muun muassa mobiilisovellus ja blogi). 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, että ratkaisut koskevat kansalliskielten tasaveroista kohtelua viranomaisten verkkosivuilla, erityisesti tiedottamisessa. 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 verkkopalvelun 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.

Kielilain 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 ongelmallisempana sitä, jos jokin palvelu on viranomaisen verkkosivustoilla käytettävissä vain toisella kansalliskielellä.

Voimassa olevan sääntelyn perusteella tulkinnanvaraisuutta on mielestäni yleisemmin 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.

Oman tulkinnanvaraisuutensa on viime vuosina tuonut mukanaan se, että viranomaiset ovat yhä enemmän läsnä sosiaalisessa mediassa ja tiedottavat näissä kanavissa toiminnastaan. Arvioitavanani ovat olleet

tähän mennessä ainakin Facebookin, Twitterin, Instagramin ja LinkedInin käyttöön liittyvät kielikysymykset. Mielestäni voidaan perustellusti kysyä, missä määrin kielilain tiedottamista koskeva sääntely soveltuu näihin tiedottamisen kanaviin, kun niissä tapahtuva tiedottaminen on luoteeltaan erilaista kuin esimerkiksi perinteinen verkkosivuilla tapahtuva tiedottaminen. Olen kuitenkin lähtenyt siitä, että kielilain tiedottamista koskeva sääntelyä tulee noudattaa myös sosiaalisen median kanavissa harjoitettavassa tiedottamisessa.

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 määrittyisi 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, saamelaisten kotiseutualue mukaan lukien (dnro 2281/5/15).

Edellä selostetun perusteella lainsäädännön tulisi mielestäni antaa nykyistä selkeämpi vastaus siihen, mitkä ovat viranomaisten kielelliset velvoitteet nimenomaan digitaalisten palveluidensa suhteen ja sähköisen asioinnin järjestämisessä. Voimassa oleva kielilaki, johon hallituksen esityksessä viitataan, ei tällaista vastausta mielestäni tarjoa. Asia on mielestäni olennainen, koska kielellinen ulottuvuus kytkeytyy myös verkkosivustojen saavutettavuuteen ja ymmärrettävyyteen.

3 Soveltamisalasäännöksestä

Olen aiemmassa valtiovarainministeriölle antamassani lausunnossa tuonut esiin eräitä lain soveltamisalaan liittyviä näkökohtia. Hallituk-

sen esityksessä nämä havainnot on mielestäni riittävästi huomioitu. Lisäksi totean seuraavan.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa määritellään lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset. Pykälän perusteluiden mukaan viranomaisen määritelmä vastaisi pääosin yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä omaksuttua viranomaisen määritelmää (s. 48). Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei oteta lainkaan kantaa lain soveltumiseen eduskunnan vastattavana olevan Suomen itsenäisyyden juhlarahastoon (Sitra) ja talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin.

Olen päätöksessäni dnro 4770/4/15 arvioinut Sitran ja sen toiminnan oikeudellista luonnetta sekä hallinnon yleislakien soveltumista sen toimintaan. Olen katsonut päätöksestäni lähemmin ilmenevin perustein, että Sitra on hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja jonka tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolakia, kielilakia ja julkisuuslakia.

Sittemmin eduskunnan talousvaliokunta on Sitran toimintakertomuksesta vuodelta 2017 antamassaan mietinnössä (TaVM 9/2018 vp) arvioinut asiaa samoin. Totean myös, että eduskunnan käsiteltävänä on Sitraa koskevan lain muutosesitys, jonka yhteydessä lakiin on tarkoitus lisätä säännökset muun muassa virkavastuusta ja viittaukset hallinnon yleislakeihin (HE 192/2018 vp, TaVM 23/2018 vp ja PeVL 44/2018 vp).

Edellä todetun perusteella ehdotettu laki digitaalisten palveluiden järjestämisestä soveltuu käsitykseni mukaan myös Sitran toimintaan.

4 Saavutettavuusvaatimusten valvonta

Pidän asianmukaisena ja välttämättömänä, että oikeusasiamiehen valtiosääntöinen asema ylimpänä laillisuusvalvojana on otettu hallituksen esityksessä huomioon siten, että oikeusasiamies (ja oikeuskansleri) on digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentissa rajattu aluehallintoviraston valvonta- ja tarkastusoikeuden ulkopuolelle.

Olen valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa todennut, että vaille huomiota olivat jääneet eduskunnan muiden virastojen, erityisesti aluehallintovirastoakin valvovan valtiontalouden tarkastusviraston, aseman pohtiminen valvonnan näkökulmasta. Tämän vuoksi katsoin, että sikäli kuin aluehallintoviraston valvonta- ja tarkastusvalta aiottiin ulottaa muihin eduskunnan virastoihin kuin oikeusasiamieheen, tätä valtiollisten tehtävien jakoa koskevaa kysymystä tuli arvioida säätämisjärjestysperusteluissa.

Hallituksen esitykseen tällainen arvio sisältyy (s. 98). Hallituksen esityksen mukaan myös eräisiin muihin toimijoihin, kuten hallintotuomio-

istuimiin ja eduskunnan virastoihin, kohdistuvaa valvontaa voitaisiin arvioida riippumattomuusnäkökulmista. Hallituksen esityksessä lähdetään kuitenkin siitä, että asetelma näiden toimijoiden osalta on toinen, koska perustuslaissa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin virka-asema ja siihen liittyvät laillisuusvalvontatehtävät perustuvat suoraan perustuslain säännöksiin ja tällä perusteella ne hoitavat vastaavaa valvontaa toimivaltuuksiensa puitteissa kuin valvontaviranomainen ja voivat kohdistaa laillisuusvalvontaansa valvontaviranomaiseen sen hoitamien tehtävien lainmukaisuuden arvioimiseksi. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan eräiden esimerkkien pohjalta, että muualla lainsäädännössä tai sen valmistelussa ei ole noussut ongelmaksi säätää valtion viranomaiselle sellaisia valvontatehtäviä, jotka voivat kohdistua myös hallintotuomioistuimien toimintaan, joka ei liity suoraan lainkäyttöön, tai eduskunnan virastojen toimintaan.

Totean, että perustuslakivaliokunta on pitänyt aikaisemmassa käytännössään perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jossa valtiovarainministeriölle olisi annettu valta ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa. Valiokunnan mielestä ehdotuksen arvioinnissa oli viime kädessä merkityksellistä perustuslain 2 §:ään palautuva valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluva institutionaalinen ratkaisu, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtiontaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi valiokunnan mielestä ollut selvästi sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa (PeVL 46/2010 vp, s. 5/II).

Eduskunnan virastoista valtiontalouden tarkastusviraston asema perustuu oikeusasiamiehen tavoin niin ikään perustuslakiin, jonka 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tarkastusvirasto tarkastaa myös hyvän hallinnon toimivuutta kaikkien tekemiensä tarkastusten yhteydessä. Hyvään hallintoon valtion taloudenhoidossa kuuluvat valtion talousarvion noudattaminen ja toiminnan laillisuus. Tarkastusviraston tarkastustoiminnassa arvioinnin kohteena voivat olla hyvin monenlaiset kysymykset, esimerkiksi digitaaliset asiointipalvelut (ks. esim. Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2016). Tarkastusvirastolla on omien toimivaltuuksiensa puitteissa oikeus tarkastaa myös aluehallintovirastojen toimintaa.

Lakiehdotuksen perusteella valtiontalouden tarkastusviraston digitaalisten palveluiden asianmukaisuutta ei vain ohjaisi vaan myös valvoisi yksi tarkastusviraston valvonnan kohteista. Pidän tällaista asetelmaa valtiontalouden tarkastusviraston perustuslaillisen riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallisena ja katson, että eduskunnan virastoista ainakin valtiontalouden tarkastusvirasto tulisi jättää oikeusasiamiehen tavoin lakiehdotuksessa kaavaillun valvonnan ulkopuolelle.

Toiseksi pidän sopimattomana sitä, että valtion hallintoviranomainen valvoisi perustuslaissa riippumattomaksi säädettyjen tuomioistuinten toimintaa. Vertailun vuoksi totean, että EU:n tietosuoja-asetuksessa tuomioistuinten riippumattomuus on nimenomaisesti huomioitu valvontaa järjestettäessä (johdannon kohta 20 ja artikla 55). Asetuksen 55 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, että tuomioistuinten riippumattomuus vaarantuisi tavalla, joka olisi vastoin asetuksen 55 artiklan tarkoitusta, mikäli tuomioistuimiin kohdistuvaan, perustuslailla säädettyyn ylimpään laillisuusvalvontaan säädettäisiin kohdistuvaksi ylimmän laillisuusvalvonnan kohteena olevan hallintoviranomaisen valvontatoimivalta (PeVL 14/2018 vp, s. 13).

Lakiehdotus puolestaan mahdollistaisi sellaisen asetelman, jossa hallinnollinen valvontaviranomainen valvoo suoraan tuomioistuimen digitaalisten palveluiden asianmukaisuutta yhtäältä saavutettavuuskanteluita ja -selvityspyyntöjä käsittelemällä ja toisaalta antamalla tuomioistuimelle määräyksiä, joita se voisi jopa tehostaa uhkasakolla. Tuomioistuimella puolestaan olisi oikeus vaatia oikaisua näihin määräyksiin ja saavutettavuusselvityspyyntöjen johdosta annettuihin päätöksiin sekä valittaa edelleen hallintotuomioistuimeen. Toisaalta hallintotuomioistuimet käsittelisivät kyseisen valvontaviranomaisen antamista digitaalisia palveluita koskevista ratkaisuista tehdyt valitukset ja tätä kautta valvoisivat valvontaviranomaisen päätösten laillisuutta.

Mikäli valvontaviranomaisen toimivalta ulotetaan tuomioistuimiin, tulisi mielestäni harkita esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeusasiamiehen roolista saavutettavuusvaatimusten valvonnassa totean vielä seuraavan.

Lakiehdotuksen 12 §:n perusteluissa (s. 86) tuodaan esiin oikeusasiamiehen rooli vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa ja todetaan, että saavutettavuusvaatimuksilla ja sääntelyllä edistetään vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista, joten eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityinen tehtävä myös saavutettavuussääntelyn toteuttamisen valvonnassa ilman, että siitä on tarpeen säätää erikseen tässä laissa.

Totean, että saavutettavuusvaatimusten noudattamisen valvonta sopii luontevaksi osaksi oikeusasiamiehen erityistehtävää valvoa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista oikeusasiamiehelle kuuluvien toimivaltuuksien puitteissa, joskin laissa säädettyjä oikeusturvakeinoja eli saavutettavuuskantelun ja –selvityspyynnön käsittelyä asianomaisessa valvontaviranomaisessa voidaan pitää kuitenkin ensisijaisena valvonnan muotona.

5 Sähköisen asioinnin haasteet

Lopuksi katson aiheelliseksi tuoda esiin eräitä sähköistä asiointia koskevia näkökohtia, joilla on laajassa mielessä yhteys nyt lausuttavana olevaan asiakokonaisuuteen ja jotka olen jo esittänyt valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa.

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 vaikeuksitta perinteisiä asiointimuotoja (HE 17/2002 vp).

Edellä kuvattu tavoite on sinänsä asianmukainen, ja viime vuosina sähköpostin käyttö viranomaisasioinnissa onkin lisääntynyt voimakkaasti. Haasteeksi on käsitykseni mukaan kuitenkin samalla viranomaisten näkökulmasta muodostunut se, että sähköposti mahdollistaa asiakkaan näkökulmasta kovinkin helpon väylän toimittaa paitsi omassa asiassaan erilaisia lisäkirjoituksia ja tiedusteluja, myös yleisemmin laajalla jakelulla sama aineisto lukuisalle joukolle 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 arkistoimisvelvollisuus.

Näidenkään velvoitteiden piiriin kuuluvien asiakirjojen ja muiden viestien erottaminen toisistaan ei kuitenkaan aina ole yksiselitteistä, saatikka tilanteissa, joissa sama viesti on toimitettu lukuisalle vastaanottajajoukolle 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 selvitettävän.

Edelleen totean, että vaikka laki mahdollistaa vastaanottoilmoituksen lähettämisen automaattisena toimintona, tällainen mahdollisuus ei eri syistä ole kaikkien viranomaisten käytettävissä, jolloin ilmoitus tulee lähettää manuaalisesti. Tällaisissa tilanteissa viestin luonteen lähempi arvioiminen ennen ilmoituksen lähettämistä voisi ainakin periaatteessa olla mahdollista.

Automatisoituna toimintona vastaanottoilmoitus puolestaan lähtee 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 tosiasiassa edes kuuluisi kirjaamis- ja arkistointivelvoitteen piiriin tai antaisi ylipäätään aihetta mihinkään muihinkaan toimenpiteisiin viranomaisessa.

Voimassa olevasta sääntelystä tai sen viranomaisissa omaksutuista tulkinnoista voi siten kaiken kaikkiaan seurata paitsi saman sähköisen viestin päällekkäistä käsittelyä useassa viranomaisessa, myös jopa ylipäätään tarpeetonta vastaanottoilmoitusten lähettämistä sekä viestien kirjaamista ja arkistoimista. 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.

Vaikka edellä esiin nostamiani ongelmia ei ole nyt ehdotetun lainsäädännön puitteissa mahdollista ratkaista, mielestäni jatkossa olisi syytä vielä erikseen arvioida, olisivatko, ja jos, niin millä tavoin edellä kuvaamani ongelmakohdat yleisesti lainsäädännön tasolla ratkaistavissa siten, että tasapainoisesti turvattaisiin yhtäältä asiakkaille mahdollisuus riittävään sähköiseen asiointiin ja toisaalta viranomaisille mahdollisuus tarjota palvelujaan ja hoitaa tehtäviään asianmukaisesti ja tuloksellisesti.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.