

Asia: VM056:00/2016

Digituen toimintamalliehdotus, AUTA-hankkeen loppuraportti

Lausunnonantajan lausunto

Tässä kohtaa voitte kommentoida digituen toimintamallia, kuten esitettyjä digituen toimijoita ja roolitusta (luvut 1-3).

Lisäksi toivomme erityisesti kommentteja digituen määritelmään.

AUTA-hankkeen tehtävänä on ollut valmistella toimintamalli digitaalisten palveluiden käytön tuesta, jotta ne olisivat kaikkien tuen tarvitsijoiden käytettävissä ja osana arkea. On tärkeää, että raportissa on huomioitu erilaiset tarpeet, joita asiakkailta voi olla, kun he käyttävät viranomaisten digitaalisia palveluja.

Raportissa on kiinnitetty huomiota mm. viranomaisen palveluperiaatteeseen, neuvontavollisuuteen ja hyvän kielenkäytön vaatimukseen. Siinä viitataan myös viranomaisten toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön, kuten hallintolakiin ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (julkisuuslakiin).

Raportin sivuilla 60-61 todetaan mm. seuraavaa: ”Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteuttamiseen sekä asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Positiivinen erityiskohtelu on kuitenkin mahdollista esimerkiksi vanhusten, sairaiden, vammaisten ja kieltä taitamattomien tarpeisiin. Erityisryhmien yhdenvertaisuutta voidaan edistää muun muassa yksilöllisellä neuvonnalla videotulkin avulla, etäyhteyden tai henkilökohtaisen asiointikäynnin kautta saadulla neuvonnalla.”

Raportti on kattava selvitys digitaalisten palveluiden tukitarpeista, mutta raportissa on käsitelty hyvin pintapuolisesti kieliaspektia, erityisesti palveluiden käytön esteen ja haasteen näkökulmasta. Saavutettavuutta on käsitelty niin selkokielen, liikunta- ja näkövammaisten kuin muun kielisten (”kielimuuri”) näkökulmasta. Lisäksi toivomme erityisesti kommentteja digituen määritelmään.

Oikeusavun ja edunvalvonnan asiakkaista osa on joko teknisten taitojensa tai taloudellisen tilanteensa vuoksi sellaisessa tilanteessa, ettei sähköinen asiointi tai laitteiden käyttö esimerkiksi etäpalvelussa onnistu ilman riittävää tukea. Esitettyssä mallissa on useita vaihtoehtoisia tapoja tuen tarjoamiseen ja malli on joustava huomioiden käyttäjien erilaiset tarpeet sekä tähtää siihen, että palvelun käyttäjät kykenisivät saamansa digituen ansiosta asioimaan jatkossa itsenäisesti. Erityisen tärkeää on, että digitukea tarjoavat tahot ovat luotettavia ja että tarjottu tuki on riittävän läpinäkyvää.

Oikeusavussa ja edunvalvonnassa tärkeitä digituen toimijoita ovat asiointipisteet, joissa asiakkaat voivat saada palveluneuvojilta apua teknisen yhteyden luomisessa palvelun tuottajaan ja pystyvät sen jälkeen asioimaan itsenäisesti. Asiointipisteessä saatu positiivinen kokemus rohkaisee asiakkaita myös jatkossa käyttämään omia laitteitaan. Asiointipisteet tarjoavat myös mahdollisuuden asiointiin niille, joilla ei ole omia laitteita.

Tässä kohtaa voitte kommentoida toimintamallin ohjauksen periaatteita, rahoitusta ja täytäntöönpanoa (luvut 4, 6, 7).

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilain (423/2003) mukaan kansalaisille on oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisissa, myös viranomaisen sähköisissä palveluissa. Viranomaisella on velvollisuus oma-aloitteisesti toteuttaa kielellisten oikeuksien toteutumista.

Saamelaisten kotiseutualueella tulee turvata saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan saamen kielilain (1086/2003) mukaisesti.

Myös viittomakieltä käyttävät ovat kieliryhmä. Viittomakielilain (359/2015) mukaan viranomaisten on edistettävä viittomakieltä käyttävien mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Myös selkokielen käytön lisääminen viranomaisissa on tärkeää, sillä se palvelee monia eri kohderyhmiä.

Oikeusministeriön valmistelemissa hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 (kielikertomus) on digitalisaatiota käsitelty eri kieliryhmien kannalta niin haasteena kuin mahdollisuutena. Tausta-aineistona kielikertomuksessa on käytetty tutkimusta ”Språkbarometer 2004-2016”. Tässä selvityksessä tarkasteltiin mm. sitä, miten kaksikielisten kuntien vähemmistökieliryhmään kuuluvat (suomen- ja ruotsinkieliset) käyttävät valtion sähköisiä palveluita. Näiden tulosten mukaan suomenkieliset ovat tyytyväisempiä sähköisiin palveluihin. Esimerkiksi suomenkielisistä 26 % pitää valtion sähköisiä palveluita erinomaisina, kun taas ruotsinkielisten keskuudessa vastaava luku on vain 5 %. Suomenkielisistä 6 % on tyytymättömiä sähköisiin palveluihin, kun taas ruotsinkielisten keskuudessa luku on 29 %. (Kielibarometri 2004-2016, kuviot 36a, 36b, s. 79). Oikeusministeriön teettämässä Saamebarometrissä 2016 tiedusteltiin saamelaisten kotiseutualueella asuvilta saamelaisilta, käyttäisivätkö he saamenkielisiä valtion sähköisiä palveluita. Vastaajista kolmasosa käyttäisi palveluita. (Saamebarometri 2016, kuvio 18, s. 36). Saamen kielen

merkistön käytössä on ollut haasteita digipalveluissa. Tähän tulisi kiinnittää huomiota jo kehittämisvaiheessa.

Digipalveluiden kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota kieliversioiden toimivuuteen yksikielisen käyttäjän näkökulmasta ja varmistaa kieliversioiden samanaikainen julkaiseminen. Tukipalveluita kehitettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että tukipalveluita on riittävästi molemmilla kansalliskielillä alusta alkaen.

Viranomaistoiminnan muuttuessa yhä enemmän digitaaliseksi on muistettava turvata niin suomen- kuin ruotsinkielisten kielelliset oikeudet. Myös molempien kieliryhmien riittävä tiedonsaantitarve on turvattava henkilöiden omalla kielellä.

Terminologian yhdenmukaistamisessa ja yhteisen sanaston kehittämisessä on muistettava alusta alkaen sekä suomen- että ruotsinkielisen sanaston kehittäminen rinnakkain, jotta eri kieliset palvelut valmistuvat samaan aikaan. Näin turvataan kieliryhmien tasapuolinen kohtelu.

Rakennettaessa palveluita käyttäjälähtöisesti (asiakaslähtöisesti) on muistettava huomioida jo alkuvaiheessa suomen- ja ruotsinkieliset, jotta molemmilla kieliryhmillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää palveluita.

Hallituksen kielikertomuksessa 2017 todetaan mm., että digitaalisia palveluita on kehitettävä rinnakkain suomen ja ruotsin kielellä sekä tarvittaessa saamen kielellä, jotta väestöryhmien yhdenmukainen kohtelu turvataan myös yhteiskunnan muuttuessa. Myös muut kieliryhmät tulisi huomioida ja tarjota heille kielellistä palvelua digitalisaation avulla. (s. 121) Kielikertomuksen digitalisaatiota koskeissa keskeisissä huomioissa nostetaan esille myös etätulkkauksen ja puheentunnistamisen käyttömahdollisuuksien kartoittaminen (s. 125).

Digituen järjestämisessä tulee huomioida saavutettavuus. Ei siis riitä, että vain julkiset sähköiset palvelut ovat saavutettavia vaan myös digituen tulee olla saavutettavaa. Järjestöt pystyvät tarjoamaan kohderyhmilleen saavutettavaa digitukea, mutta tulee varmistaa myös yleisten tukimuotojen soveltuvuus erilaisille käyttäjäryhmille ja näissä taata monikanavaisuus.

Vammaisten käyttäjien kohdalla nousee keskeiseen rooliin digitaalisten laitteiden lisäksi käytettävät apuvälineet kuten ruudunlukijat, puhesyntetisaattorit, induktiosilmukat sekä apuvälineet tietokoneen ohjaukseen. Näiden käytön opastusta tulee myös koordinoita, koska ne ovat kiinteä osa vammaisen henkilön tietokoneen ja verkkopalveluiden käyttöä. Vammaisjärjestöillä on keskeinen rooli tässä opastuksessa, mutta yksin niiden vastuulle ei tätä voi jättää, koska kaikki vammaiset eivät ole järjestöjen piirissä.

Etätulkkauksen järjestämisessä tulisi huomioida kieliryhmät, mutta erityisesti vammaisuuden perusteella tulkkaukseen oikeutetut. Tulkkauspalvelulain (133/2010) mukaan ” Oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen”. Erityisesti asiointipisteissä tulee taata tulkkauspalvelun saatavuus esimerkiksi etätulkkauksen avulla.

Raportissa puhutaan vain videotulkista, mutta puhutun ja viitotun tulkkauksen lisäksi on tarvetta myös kirjoitustulkkaukselle, joka on puhuttua kieltä käyttävien kuulovammaisten käyttämä tulkkausmuoto. Tätä ei kuitenkaan ole etäpalveluna vielä saatavissa ja digitalisaation mahdollisuuksia voisi tässä hyödyntää.

Asiakkaiden kannalta on olennaista, että he löytävät riittävää ja omiin tarpeisiinsa suunnattua oikeaa tukea helposti. Tältä osin mallissa esitetty selkeä viestintä ja suomi.fi palvelun sekä Kansalaisneuvonnan hyödyntäminen on tärkeää.

Tässä kohtaa voitte kommentoida säädöstarpeita (luku 5).

Raportissa ehdotetaan muodostettavaksi digituen saamista koskeva järjestelmä, johon kuuluisi tuen antaminen sähköiseen asiointiin, palvelujen käyttöön ja laitteen käyttöön. Digituen toimintamalliin liittyvien lainsäädännön muutostarpeiden todetaan kohdistuvan yhtäältä toimijoiden rooleista säätämiseen ja toisaalta viranomaisen digitaalisen palvelun neuvontavelvoitteen tarkentamiseen.

Väestökisterikeskuksen tehtäväksi ehdotetaan säädettäväksi digituen valtakunnallinen kehittäminen, seuranta, arviointi ja tuen tuottajien tuki. Samalla vahvistettaisiin VRK:n Kansalaisneuvonnan roolia julkisten sähköisten palvelujen valtakunnallisena yleisneuvontapisteenä.

Maakuntauudistuksessa perustettavien maakuntien tehtäväksi säädettäisiin digitalisaation ja siihen liittyvän asiakkaiden tuen kehittäminen ja koordinointi tai järjestämisvastuu. Tässä tehtäväsään maakunta arvioisi alueellisen digituen tarpeen ja tuen tuottajat sekä loisi alueellisen digituen tuottajien verkoston. Maakunnan tehtävästä ehdotetaan säädettäväksi joko maakuntalaissa tai digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetussa laissa.

VRK:n ja maakunnan roolit vaikuttavat osin päällekkäisiltä ja muodostuvat raportin perusteella vielä avoimiksi ja jossain määrin vaikeasti hahmotettaviksi. Myös toimintamallin ohjaus jää raportin perusteella epäselviksi. Valtiovarainministeriöllä ei esimerkiksi ole ohjausvaltaa suhteessa maakuntiin eikä maakunnilla suhteessa kuntiin. Ehdotuksiin on valmistelun tässä vaiheessa mahdoton ottaa tarkemmin kantaa.

Kuten raportissakin todetaan, toimivaltaisella viranomaisella on hallintolain palveluperiaatteen ja neuvontavelvoitteen mukainen velvollisuus neuvoa asiakastaan digitaalisten palveluiden käytössä. Keskeinen lähtökohta muun ohella neuvontaan liittyvien vastuukysymysten kannalta on, että hallintolain mukaista hallintoasian hoitamiseen ja muuhun asiointiin liittyvää neuvontaa antaa nimenomaan asiassa toimivaltainen viranomainen. Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaan lakiin ehdotetut neuvontavelvoitteen tarkennukset tulevat arvioiduiksi mainitusta lakiehdotuksesta annettavassa oikeusministeriön lausunnossa.

Jatkovalmistelussa on joka tapauksessa syytä tehdä asianmukaisesti selkoa siitä, miltä osin toimintamallin kohteena olevan digituen antamisessa saattaa olla kyse hallintolain mukaisesta neuvonnasta ja miltä osin jostakin muusta julkisen vallan järjestämismääräykselle kuuluvasta neuvonnasta tai raportissa viitatussa ”muusta digituesta”. Tältä kannalta on esimerkiksi huomionarvoista, että raportin mukaan (s. 65) maakunta voisi tehdä digituen toimijoiden kanssa sopimuksia digituen toteuttamisesta alueella. Siltä osin kuin maakunnan lakisääteiseen järjestämismääräykseen perustuvia digitaalisen julkisen palvelun neuvontatehtäviä on mahdollisesti tarkoitus antaa ulkopuoliselle palveluntuottajille, järjestelyä tulee arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Oikeusavun ja edunvalvonnan asiakkaita on erityisryhmiä (vanhukset, sairaat, vammaiset ja kieltä taitamattomat), joiden kohdalla positiivinen erityiskohtelu on käytännössä usein välttämätöntä heidän oikeuksiensa turvaamiseksi. Heidän osaltaan on kuitenkin erityisen tärkeää turvata digineuvonnan luotettavuus. Esitettyä tunnustuslain muutosta olisi tältä osin syytä harkita vakavasti kuitenkin niin, etteivät erityisryhmien oikeudet vaarantuisi.

Muut mahdolliset huomiot

-

Marttila Riitta
Oikeusministeriö