



16.2.2018

YM11/01/2018

Valtiovarainministeriö

Viite
Hänvisning Lausuntopyyntö: VM 003:00/2017 VM/115/03.01.00/2018

Asia
Ärende Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta.

Yleistä

Ehdotuksessa esitetään kansallisesti yhtenäisiä minimivelvollisuuksia ja oikeuksia julkisen sektorin digitaalisille palveluille, erityisesti liittyen palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Ympäristöministeriö kannattaa tämän tyyppistä yhtenäistä kansallista yleissääntelyä, johon on helppo nojata sen jälkeen syntyvässä erityissääntelyssä.

Kansalaisten näkökulmasta on hyödyllistä, että julkisen sektorin digitaaliset palvelut ovat yhtenäisiä kokonaisuuksia ja että tietyt minimioikeudet on säädetty yleisesti samantasoiseksi hallintosektorista riippumatta.

Digitaalisten palveluiden yleisten linjojen valmistelu ja toimeenpano on osa kansallista tietopolitiikkaa. On hyödyllistä, että yleislakien valmistelua tehdään yhtenäisesti ministeriössä, johon on koottu teemaan liittyvää asiantuntemusta, se takaa osaltaan laadukkaan lainvalmistelun ja sääntelykokonaisuuden.

Ehdotuksen 1. lain 2 luvussa on kirjoitettu auki digitaaliseen asioinnin pelisääntöjä säättämällä viranomaisille velvollisuus tarjota erilaisia digitaalisia palveluita. Samalla siinä luodaan välillisesti oikeuksia palveluiden käyttäjille. Ehdotus pohjautuu nykyiseen asiointitapaan, jossa esimerkiksi henkilö lähettää asiakirjan viranomaiselle tai pyytää sitä tietyltä viranomaiselta. Voisi myös miettiä toisenlaista vaihtoehtoa, jossa laissa suoraan säädettäisiin viranomaisille velvollisuus viedä ja hakea asioita palveluväylän (suomi.fi) kautta ja velvollisuus asioida sen avulla sitä haluavien kansalaisten kanssa.

Esitys ei vielä näillä sanamuodoilla ja tällä tavoitetasolla johda siihen, että kansallinen palveluväylä otettaisiin käyttöön täysimittaisesti kaikessa viranomaisasioinnissa aina, kun asiakas niin toivoo. Esitys ei myöskään luo jokaiselle oikeutta sähköiseen viranomaisasiointiin asiansa kaikissa vaiheissa. Seuraavissa sähköisen asioinnin kehityshankkeissa olisi hyvä pohtia, miten sääntelyä olisi muutettava, jotta tämä toteutuisi.

Nykyisiä säännöksiä voitaisiin tämän saavuttamiseksi tulevaisuudessa täydentää viranomaisille ja asiakkaille välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia perustavilla säännöksillä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi

- Asiakkaan oikeus saada tavanomainen viranomaisposti (ilmoitukset, kirjeet, asiakirjat) halutessaan sähköisesti suomi.fi -"viestitililleen" ja oikeus saada niistä herätepuhelimeen ja sähköpostiin tai muuhun palveluun ilmoittamaansa osoitteeseen ja puhelinnumeroon.
- Asiakkaan oikeus löytää vireillä olevat asiansa suomi.fi:stä ja lähettää ja vastaanottaa asiaansa liittyvät jatkoviestit sen kautta.
- Asiakkaan oikeus tarkastella viranomaisten ja kuntien sähköisiä ilmoitustauluja suomi.fi:n kautta ja mahdollisuus tilata herätteitä ilmoitustaululle tulevista asioista esim. kunta- tai asiakohteisesti (tämä tarve liittyy erityisesti ilmoitustaulun käyttöön tiedoksiantotapana kuulemisissa, mielipiteiden jättämisessä ja valitusoikeuden käyttämisessä).
- Asiakkaan oikeus tarkastella nähtäville asetettuja asiakirjoja sähköisesti suomi.fi-palvelun kautta. Tällä tarkoitetaan sekä yleisesti nähtäville asetettuja asiakirjoja että tunnistautumisen kautta saataville asetettuja, asiakasta koskevia henkilökohtaisia asiakirjoja.
- Viranomaisten oikeus toimittaa lausuntopyynnöt, lausunnot ja niiden liiteasiakirjat toisille viranomaisille palveluväylän kautta (viemällä asiakirjat/linkit sinne, jolloin toinen viranomainen noutaisi ne sieltä) silloin kun substanssilaeissa säädetään lausuntomenettelystä. Tämän tueksi tarvittaisiin yleissäännös, jossa säädetään oikeudesta käyttää palveluväylää näissä tilanteissa. Jos palveluväylässä tai muussa palvelussa siirretyn tiedon halutaan olevan älykkäästi yhteensopivaa, tarvitaan ehkä sääntöjä tiedon muodosta ja tiedon siirtoon käytettävien rajapintojen rakentamisen velvollisuuksista ja kustannusvastoista.
- Viranomaisen oikeus käyttää suomi.fi-väylää kirjepostinsa lähettämiseen niin, että kirje menee asiakkaalle tämän pyytämässä muodossa paperisena tai sähköisesti (ja tähän liittyvä täydentävä sääntely)
- Viranomaisen oikeus pitää asiakirjat nähtävillä ensisijaisesti sähköisesti, jos ne ovat saapuneet fyysiseen nähtävilläpitopaikkaan vain sähköisesti, ja palvelupisteessä olevan viranomaisen velvollisuus pyynnöstä auttaa asiakasta tutustumaan asiakirjoihin sähköisesti tai tulostaa ne tarvittaessa katseltavaksi.
- Mahdollinen muu sellainen sääntely, jota tarvitaan niiden henkilöiden oikeuksien takaamiseksi, jotka eivät voi tai halua asioida sähköisesti. Jo nyt erityislaeissa säädetään yhä useammin sähköisen ja paperisen asioinnin oikeuksista ja velvollisuuksista, kun sääntelyllä halutaan tukea hallinnon siirtymistä mahdollisimman sähköisiin prosesseihin. Olisi kustannustehokasta ja asiakkaan kannalta selkeämpää, jos sähköisen ja muun asioinnin vuorottelun periaatteet säädettäisiin ensisijaisesti yleislaissa, josta poikettaisiin erityislaeissa vain perustellusta syystä. Samoin suomi.fi -palvelun hyödyntäminen sektorilaeissa säädettyjen sähköisten prosessien tukena vaatisi hieman nykyistä tarkempaa yleislain sääntelyä joistain hallintomenettelyn osa-alueista. Nämä olisi kirjoitettava mieluiten selkeästi, asiakkaiden ja viranomaisten oikeuksien ja velvollisuuksien muotoon.

Digitaalisia palveluita koskeva laki säädetään olemassa olevaan lainsäädäntökehiköön, jolloin syntyy lakien välisiä tulkintatilanteita. Ympäristöministeriö tuo seuraavaksi esille joitain esitysluonnoksen yksityiskohtia, joissa voi syntyä tulkinnan epäselvyyttä ja joita voisi vielä selventää, jos EU-sääntely antaa myöden. Koska lailla luodaan oikeuksia jokaiselle, tavoitteena lienee, että säännöksen soveltamisala ja tekstisisältö on mahdollisimman selkeä erityisesti hallinnon asiakkaan näkökulmasta.

1. lakiehdotusta koskevat tarkemmat huomiot

3 §, lain soveltamisala, 3 momentti, 5 kohta

Nähtävästi kohtaa on tulkittava niin, että sellaiset karttapohjaiset palvelut, joita ei ole tarkoitukseen käyttää navigointiin, eivät kuulu lain soveltamisalaan. Ympäristöhallinnossa ylläpidetään ja jaetaan digitaalisena palveluna paljon erilaisia karttapohjaisia tietoja ympäristön tilasta. Näin tulkiten laki ei koskisi tämän tyyppisiä karttapohjaisia digitaalisia palveluita.

4 § Digitaalisten palvelujen suunnittelu ja ylläpito

On hyvä, että laista löytyy kaikkia viranomaisia velvoittava yleinen säännös digitaalisten palveluiden pakollisista perusominaisuuksista. Säännöksen tarkempi sisältö tarkempine velvoitteineen aukeaa asiaa tuntemattomalle perusteluista lukemalla. Joidenkin velvoitteiden nostaminen perusteluista lakiin lisäisi säännöksen konkreettisuutta. Perusteluissa kerrotaan muun muassa, että viranomaisen on tämän pykälän nojalla suunniteltava verkkosivustonsa siten, että niiden julkinen (ei-salassapidettävä) sisältö on saatavissa vaivatta ilman erityisiä kirjautumis- ja tunnistamismenetelmiä. Tämän tyyppinen yleinen velvollisuus olisi hyvä kirjata lakiin.

4 §:n 1 momentin sisältö vastaa perusteluiden mukaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (Asiointilaki) 5 §:n 1 ja 3 momenttia, joita ehdotetaan kumottavaksi. Asiointilain säännös on kirjoitustapansa konkreettisuuden vuoksi asiakkaalle selkeämpi kuin nyt ehdotettu säännös. (Ks. asiointilain ...*kaikille on tarjottava mahdollisuus lähettää viranomaiselle sähköisesti...ilmoituksia, ...selvityksiä...asiakirjoja tai muita viestejä* ja vertaa nyt ehdotettavan lain 2 momentin alku: "Viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta" ja sitä täydentävä 5 §:n 1 momentin alku: *Viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiaansa koskevat asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, ellei muualla laissa toisin säädetä.*")

5 § Digitaalisten palvelujen tarjoaminen

Ehdotetun säännöksen perusteluissa todetaan olevan tärkeää, että viranomaiset järjestävät henkilöiden asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät digitaaliset palvelut ja sähköisen asiointin niin, että sähköinen asiointikanava on käytettävissä muiden asiointimahdollisuuksien ohella. Myös muiden, vaihtoehtoisten kanavien ja asiointitapojen saatavilla olosta on huolehdittava tarkoituksenmukaisella tavalla. Perusteluissa voisi mainita muutaman esimerkin, mitä nämä vaihtoehtoiset asiointikanavat ja -tavat voisivat olla.

Olisi tärkeää pyrkiä tässä yleislaissa ja sen perusteluissa edistämään terminologian yhtenäisyyttä. Tätä käytetään jatkossa mallina erityislainsäädäntöä uudistettaessa. Seuraavassa esitetään joitakin terminologisia huomioita.

Ehdotetussa säännöksessä käytetään käsitettä *asiakirja*, joka ymmärretään tavallisessa kielessä usein virallisena lomakkeena tai muuna perinteisenä asiakirjana, esimerkiksi hakemuksena tai vastineena, vaikka sen merkitys juridiikan kielessä onkin laajempi. Moni saattaa tulkita, että ehdotettu sanamuoto *asiaansa koskevat asiakirjat* kaventaa sähköisen asiointin oikeuksia, kun kumottavassa asiointilain 5 §:ssä on asiakirjojen mainittu muutkin sähköiset viestit. Asiointilain määritelmäpykälässä sähköisen asiakirjan käsite on rajatumpi kuin sähköisen viestin käsite.

Voisi vielä miettiä, onko asiakkaan kannalta selkeämpi todeta asiointilain sanamuodoin, että asiakirjat (viestit) viranomaisille saa toimittaa *sähköisesti*, sen sijaan, että käytetään pidempää ilmaisua *käyttäen digitaalisia palveluita tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää*. Ehdotuksessa käyttöön otettavat käsitteet on määritelty monisanaisesti tässä laissa ja asiointilaissa (jonka määritelmä ei ilman §-kohtaista viittausta koske tätä lakia), mutta ne eivät ole yleisesti käytössä asiakkaiden keskuudessa. Sen sijaan *sähköiseen* asiointiin lienee sanana jo totuttu ja sitä käytetään monissa muissakin laeissa.

Jos ehdotettavassa pykälässä oleva häntä, *ellei muussa laissa toisin säädetä*, ei ole välttämätön, sen voisi poistaa. Lähtökohtaisesti erityislait on kirjoitettu asiointin muodon suhteen neutraalisti eikä niissä siten säädetä "toisin". Kirjallisen ja sähköisen asiointin valintaa ohjaavat hallintolain lähtökohta, eli kirjallinen muoto ja asiointilain 9 §:n säännös, jonka mukaan asiakirjan sähköinen muoto täyttää kirjallisen muodon vaatimuksen. Jos erityislaeissa on sähköisen asiointin tarkempaa sääntelyä, esim. edellytetään käytettävän jotain tiettyä sähköistä lomaketta asian sähköiseen vireillepanoon, sekään ei ole ristiriidassa ehdotettavan säännöksen kanssa. Jää epäselväksi, mitä tilanteita tämän soveltamisalaa rajaavan, muuhun lakiin viittaavan lauseen ajatellaan koskevan.

Säännöksessä on viranomaiselle säädetty velvollisuus tarjota jokaiselle asiaansa koskeva asiakirja sähköisessä muodossa tietoturvallisesti. Kuten aiemmin jo tuli esille, käsite *asiaansa koskeva asiakirja* voidaan tulkita suppeammin tai laueammin, joten perusteluissa olisi hyvä käydä läpi, millainen viestinvaihto rajautuu tämän sanamuodon ulkopuolelle. Myös sanan *jokainen* merkitys voitaisiin perusteluissa avata: tarkoittaako se myös viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, esimerkiksi tilanteita, joissa viranomaiset antavat ja pyytävät lausuntoja toisiltaan tai toimittavat omia päätöksiään ja ylläpitämiään tietoja toisille viranomaisille? Vai onko käyttöala rajattu hallinnon varsinaisiin asiakkaisiin, jotka ovat asianosaisroolissa tms. yksityisessä roolissa?

Pykälän suhteen julkisuuslain 16 §:ään on oltava selkeä. Jos ilmenee tarvetta, pitäisi myös julkisuuslain säännöstä uudistaa. Olisi tarpeen selvittää, mikä on tämän säännöksen suhde julkisuuslain 16 §:ään ja erityisesti sen 2 ja 3 momenttiin, joissa asiakirjan luovuttamiseen sähköisessä muodossa liittyy rajoituksia ja harkintakriteereitä. Onko niin, että oikeus saada asiakirja sähköisesti määräytyy edelleen julkisuuslain mukaan? Ja ainoastaan silloin, kun sähköisen luovutuksen julkisuuslaissa säädetty edellytykset täyttyvät, sovelletaan tätä säännöstä, joka velvoittaa tietoturvalliseseen antamistapaan?

Voisi harkita, kannattaisiko säännökseen lisätä asiointilaista kumottavaksi ehdotetut tekstit, joiden mukaan *viranomaisen on ilmoitettava sähköisen asiointin yhteystietonsa ja osoite, johon asiakkaan on lähetettävä viestit saadakseen asiansa vireille ja käsiteltäväksi*. Se on asiakkaille säädetty konkreettinen oikeus, joka täydentäisi ehdotuksessa olevaa viranomaisen tiedotusvelvollisuutta: *Viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti*.

Pykälän viimeisessä momentissa on säännös *digitaalisen palvelun* väliaikaisesta, välttämättömyyteen perustuvasta rajoittamisesta. Jos kyseisen momentin soveltamisalan on tarkoitus olla sama kuin 1 momentin, käytettyjä käsitteitä voisi ehkä yrittää vielä sovitaa paremmin toisiinsa. 1 momentissa puhutaan *asiakirjojen toimittamisesta ja saamisesta*. Lisäksi siinä puhutaan *digitaalisista palveluista tai muista sähköisistä tiedonsiirtomenetelmistä* sekä *viestinvälityspalveluista ja asiakirjan saamisesta sähköisesti tietoturvallisella tavalla*. Jos taas 3 momenttia on tulkittava itsenäisesti, jää miettimään, mikä on se digitaalisen palvelun palvelukokonaisuus, josta voidaan poiketa väliaikaisesti.

Laissa ei ole säädetty viranomaisille velvollisuutta tarjota yleisesti kaikkia tai tiettyjä palveluita digitaalisesti. Onko ajatuksena ehkä se, että jos jotain palvelua päätetään tarjota digitaalisesti, siihen sovelletaan automaattisesti 3 momenttia?

Perusteluissa (s. 52) puhutaan ehdotetun lain 6 §:n 3 momentista, vaikka kyseinen momentti ei sisälly pykäläehdotukseen. Tässä tarkoitettaneen 3 momentin sijaan pykälän 2 momenttia.

7 § Saavutettavuusvaatimukset

Pykälän 2 momentissa on viitattu eurooppalaiseen standardiin mainitsemalla standardi nimeltä ja nähtävästi sen antovuosi ja numero (2015-04). Perusteluissa olisi hyvä tuoda esille, tarkoittaako laissa oleva viittaus automaattisesti ajantasaisinta versiota kyseisestä standardista vai onko tätä pykälää tarkoitus päivittää jatkossa aina, kun standardia päivitetään.

Pykälän 2 momentti on melko vaikealukuinen. Jos EU-sääntelyn puitteissa on mahdollista, pystyisikö pykälän sisältöä yksinkertaistamaan?

Pykälän 3 momentilla ei ole perusteluita.

8 § Kohtuuton rasite ja 9 § saavutettavuusseloste

8 §:n perusteluissa todetaan, että kohtuuttomaan rasitteeseen ei voida vedota kuin ajallisesti rajattu aika. Perusteluissa olisi tarpeen avata enemmän, kuinka pitkältä ajasta voisi olla kysymys. Puhutaanko esim. viikoista vai kuukausista?

Lain 8 §:n mukaisen saavutettavuusarvioinnin ja 9 §:n mukaisen saavutettavuusselosteen välinen ero/suhde jää jossain määrin epäselväksi. Perusteluja lukemalla herää kysymys, sisältävätkö saavutettavuusarvio ja –seloste osin päällekkäistäkin tietoa? Ja mikäli näin on, onko tämä tarpeellista?

8 §:n perustelujen mukaan palvelun tarjoajan olisi ennakkoon arvioitava, onko sillä perusteita joltakin osin poiketa saavutettavuusvaatimuksista. Arvio tulisi tehdä, jos palveluntarjoajalla ilmenisi vaikeuksia saavutettavuusvaatimusten kanssa. Arviointivollisuutta ei olisi, jos palveluntarjoajan digitaalisten palvelujen saattamisessa saavutettavuusvaatimuksen mukaiseksi voidaan toteuttaa ongelmitta. 9 §:n perusteluissa todetaan puolestaan, että arviointiselosteen olisi tarvittaessa sisällettävä selvitys siitä, mitkä digitaalisen palvelun sisällön osat eivät ole saavutettavia, ja mistä syystä vaatimuksia ei ole voitu toteuttaa. Perusteluiden mukaan selvityksellä olisi sidos kohtuuttoman rasitteen perusteluvollisuuteen, koska selosteesta on ilmentävä syyt, joiden vuoksi palveluntarjoaja on arvioinut sillä olevan hyväksyttävä perusteensa saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle.

Pitääkö sekä arvioinnissa että selosteessa esittää tarkemmat perustelut saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle vai onko tarkoitus, että tarkemmat perusteet poikkeamiselle on esitettävä vain saavutettavuusselosteessa? Lähtökohtaisesti voisi olettaa, että 8 §:n mukaisessa vaikuttavuusarvioinnissa tulisi myös perustella syyt poikkeamiselle.

Jaana Junnila
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
puh: + 358 295 250 107
s-posti: jaana.junnila@ym.fi
Postiosoite: PL 35, 00023 Valtioneuvosto
Käyntiosoite: Aleksanterinkatu 7, Helsinki