

Asia: VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta**

### 1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Suomen Punainen Risti (SPR) pitää käsillä olevan lakiuudistuksen lähtökohtaa hyvänä ja tarpeellisena. Julkisten palvelujen kohdalla on pyrittävä siihen, että ne ovat yhdenvertaisesti kaikkien saavutettavissa ja käytettävissä. Lakiehdotus vahvistaa perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Saavutettavuuden lisääntyminen lisäisi erityisesti erityisryhmien mahdollisuutta saada tietoa ja siten myös osallisuutta. SPR pitää tärkeänä, että lakimuutoksen avulla vahvistetaan yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksia.

Ehdotettavalla lailla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä saavutettavuusvaatimuksilla parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien edellytyksiä selvitä omatoimisesti julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käytöstä. Lakiehdotus perustuu ja sillä on tarkoitus kansallisesti implementoida Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta 2016/2012/EU (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi).

Saavutettavuusdirektiivin johdannon kohdassa (25) todetaan seuraavaa:

”(25) Eräät valtioista riippumattomat järjestöt, jotka ovat ensisijaisesti muuta tarkoitusta kuin voiton tavoittelemista varten perustettuja vapaaehtoisia itsehallintoelimiä, tarjoavat palveluja, jotka eivät ole yleisölle olennaisia, kuten palveluja, joita valtio tai alueelliset tai paikalliset viranomaiset eivät ole suoraan antaneet tehtäväksi, tai palveluja, jotka eivät erityisesti koske nimenomaan vammaisten henkilöiden tarpeita, ja tällaiset järjestöt saattaisivat kuulua tämän direktiivin soveltamisalaan. Jotta tällaisille valtioista riippumattomille järjestöille ei luotaisi kohtuutonta rasiutta, tätä direktiiviä ei olisi sovellettava niihin.”

Direktiivin 1 artiklan (Kohde ja soveltamisala) 3. b) alakohdassa vastaavasti todetaan seuraavasti:

”3. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin:” [...]

”b) sellaisten valtioista riippumattomien järjestöjen verkkosivustot ja mobiilisovellukset, jotka eivät tarjoa yleisölle olennaisia palveluja tai palveluja, joilla vastataan erityisesti vammaisten henkilöiden tarpeisiin tai jotka on tarkoitettu vammaisille henkilöille.”

Direktiivin sanamuodon perusteella saavutettavuusdirektiiviä ei olisi sovellettava SPR:iin. SPR on direktiivissä kuvatulla tavalla valtiosta riippumaton, voittoa tavoittelematon järjestö, joka tarjoaa palveluja, joita valtio tai alueelliset tai paikalliset viranomaiset eivät ole suoraan antaneet tehtäväksi, tai palveluja, jotka eivät erityisesti koske nimenomaan vammaisten henkilöiden tarpeita. SPR:llä on kuitenkin joitakin toimintoja, joita valtio tai alueelliset tai paikalliset viranomaiset ovat antaneet tehtäväksi, mutta nämä muodostavat pienen osan toimintakentästä. Siten SPR katsoo, että direktiivissä säädettyä poikkeusta tulisi soveltaa myös kansallisessa lainsäädännössä.

Direktiivin implementoinnin lisäksi lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten sekä muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta järjestää digitaaliset palvelut hallinnon asiakkaille sekä tähän järjestämiseen liittyvistä velvollisuuksista. Lakiehdotuksen perusteella kansallisessa lainsäädännössä on tarkoitus laajentaa saavutettavuusdirektiivin organisatorista soveltamisalaa koskemaan myös julkisoikeudellisia yhdistyksiä kuten SPR:iä. Ehdotuksesta ei käy ilmi perustuuko soveltamisalan laajentaminen SPR:n osalta siihen, että se toimii läheisessä suhteessa julkiseen hallintoon vai siihen, että sen katsotaan hoitavan julkisia hallintotehtäviä. Jälkimmäisessä tapauksessa laajennus on ymmärrettävä ja niiltä osin kuin SPR:lle annetaan hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä, saavutettavuussäätelyä tulisi luonnollisesti noudattaa. Tällöin tulee sovellettavaksi myös mm. hallintolain (434/2003) säännökset. SPR hoitaa kuitenkin pääasiassa muita kuin viranomaistehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä, joten direktiivin organisatorisen soveltamisalan laajentaminen käsittämään koko järjestön toiminta ei ole perusteltua. Päinvastoin julkisoikeudellisen yhdistyksen organisatorinen rinnastaminen viranomaiseen ilman asiallista rajaamista on omiaan aiheuttamaan hämmennystä. Ehdotuksessa todetaan, että laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on nähtävissä hallintolakia täydentävänä säädöksenä. Lisäksi uudessa laissa viitataan julkisuuslakiin (621/1999) sekä Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettuun lakiin (571/2016) ja lakiin on ehdotettu sisällytettäväksi säännöksiä, ja rinnakkaisia säännöksiä kumottavaksi, muista laeista kuten Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista (13/2003). On huomattava, että edellä mainitut lait soveltuvat SPR:iin vain niiltä osin kuin se hoitaa julkisia tehtäviä eivätkä esimerkiksi hallinnon yhteiset tukipalvelut, jotka on keskitetty Väestörekisterikeskukseen, ole vapaasti SPR:n käytettävissä.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä, jotka koskevat julkista sektoria lähellä olevien yhteisöjen ylläpitämiä digitaalisia palveluja, eikä myöskään selkeitä säännöksiä, joilla edistetään julkisen sektorin digitaalisten palvelujen laatua ja saatavuutta. Ehdotuksessa todetaan, että digitaaliset palvelut muodostavat palveluketjuja, joissa on mukana sekä julkinen että yksityinen sektori. Tällaisissa palveluissa on perusteltua soveltaa samoja vaatimuksia palvelun sisällön saatavuudesta. Lainvalmistelussa on arvioitu, että erityisesti niiden organisaatioiden, joiden asiointiprosessit ovat sidoksissa julkiseen hallintoon laajemmissa palvelukokonaisuuksissa, verkkosivustoihin tulisi soveltaa samoja vaatimuksia kuin julkisen sektorin organisaatioihin niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. SPR katsoo, että tätä sidonnaisuuskriteeriä tulisi täsmentää. SPR:n asiointiprosessit ovat sidoksissa julkiseen hallintoon vain siltä osin kuin kysymys on julkisesta palvelusta. Lain organisatorisesta soveltamisalasta riippumatta SPR tekee voitavansa, jotta sen tarjoamat verkkosivustot ja mobiilisovellukset olisivat kaikille saatavilla.

## 2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

### 1 luku: Yleiset säännökset

Yleisistä säännöksistä, lain määritelmistä tai soveltamisalasta, tulisi käydä selkeämmin ilmi lain organisatorinen ja asiallinen soveltamisala. Luonnosehdotuksessa tulisi tarkentaa, millä perusteella ja miltä osin SPR kuuluu lain soveltamisalan piiriin. Lakiluonnosehdotuksessa jää epäselväksi, onko SRR lain soveltamisalan piirissä sille siirrettyjen julkisten hallintotehtävien puitteissa ja vain näiden osalta (2 §:n, kohta 5). Luonnoksessa ei myöskään käy ilmi, onko soveltamisalaa laajennettu SPR:n toimintaan yhteisönä tai palveluntarjoajana (2 §, kohta 7) johtuen järjestön yleishyödyllisestä asemasta tai sen läheisestä suhteesta julkiseen valtaan, johon viitataan lakiehdotuksen perusteluissa.

Lain 3 §:n 6-kohdan mukaan lakia sovelletaan "[...] yhdistysten digitaalisiin palveluihin, joiden kehittämisen tai käytön rahoittamiseen osallistuu tässä laissa tarkoitettu viranomaisen vähintään puolella kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista". Lakiluonnosehdotuksessa jää epäselväksi soveltuuko laki SPR:ään ainoastaan niiltä osin kuin digitaalisia palveluja rahoittaa viranomaisen.

Mikäli EU-direktiivin rajauksesta huolimatta päädyttäisiin siihen, että SPR:n verkkopalvelut kuuluvat lain piiriin, tulisi määritellä hyvin selkeästi ne palvelut, joissa laki velvoittaa SPR:iä. Jos SPR toimii julkisoikeudellisessa tehtävässä, tulisi käytettävien palvelujen olla lähtökohtaisesti julkishallinnon toteuttamia. Näiden palvelujen käyttäjänä ja ylläpitäjänä SPR voi sitten toimia aivan samoin kuin viranomaisen, mikäli sellainen tehtävä SPR:lle olisi määritetty. Tämä olisi yksinkertaisin ja kustannuksiltaan tehokkain tapa hoitaa asia.

Mikäli esimerkiksi poikkeustilanteiden kohdalla SPR toimisi selkeästi julkisoikeudellisessa tehtävässä, esimerkiksi väliaikaisen majoituksen ja muonituksen osalta, ja näihin palveluihin liittyisi SPR:n omia

digitaalisia palveluja, tulee ky-seiset palvelut rakentaa etukäteen ja varautua niiden käyttöönottoon. Tällaiset varautumiseen ja valmiuteen liittyvät palvelut tulisi määritellä sopimuksellisesti vastuuministeriöiden kanssa.

## **2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle**

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 20) todetaan, että lain 2 luvun säännökset koskisivat laissa tarkoitettuja viranomaisia sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavia organisaatioita siltä osin kuin organisaatiot hoitavat julkista hallintotehtävää. Lakiehdotuksen 2 luvussa mainitaan ainoastaan viranomaiset. Mikäli 2 luvun säännökset velvoittavat myös julkisia hallintotehtäviä hoitavia organisaatioita siltä osin kuin organisaatiot hoitavat julkista hallintotehtävää, tulisi se käydä ilmi laista.

## **3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus**

SPR pyrkii siihen, että sen tarjoamat digitaaliset palvelut ovat kaikille saatavilla. Niiltä osin kuin kysymys on SPR:n ei-julkisen vallan käytöstä, uusi laki merkitsisi kuitenkin huomattavaa lisätyötä ja järjestelyjä uusien vaatimusten muodossa. SPR:n ”asiakkaalla” olisi subjektiivinen oikeus saada saavutettavuusseloste, lähettää saavutettavuuspalautte sekä tehdä saavutettavuuskantelu ja-valitus, joka käsiteltäisiin valvontaviranomaisessa hallintolain mukaisena hallintoasiana. Valvontaviranomainen voisi asettaa uhkasakon tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamisen tehostamiseksi.

Saavutettavuus käsittää kaiken verkkopalvelun käytön kirjautumisesta itse palveluun. Mikäli SPR:ltä edellytettäisiin saavutettavuusstandardien noudattamista, tulisi järjestöllä olla myös käytössä samat Väestörekisterikeskuksen tarjoamat tukipalvelut, esimerkiksi tunnistautumisen osalta. Muutoin SPR joutuisi omalla kustannuksellaan toteuttamaan myös tukipalvelut, jotka viranomaiset saisivat keskitettynä tukipalveluna.

SPR:n vapaaehtoisten digitaalisista palveluista monet tulevat olemaan vapaaehtoisten ylläpitämiä. SPR pitää tärkeänä välttää sellaiset tilanteet, joissa vapaaehtoistoimijoiden toteuttamaksi tai ylläpidettäväksi tulisi uuden lain sääntelyn piiriin kuuluvia palveluita, koska se vaatisi jälleen erittäin mittavaa koulutusta ja investointeja.

Luonnosehdotuksen sivulla 19 sanotaan seuraavasti: ”[...] saavutettavuussääntely koskisi myös niitä toimijoita, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä tai toimivat läheisessä suhteessa julkiseen hallintoon.” SPR katsoo, että tämä perustelu vaatii tarkennusta, koska tällainen muotoilu jättää liikaa tulkinnanvaraa. Voidaanko riippumattoman organisaation katsoa olevan ehdotuksessa esitellyllä tavalla läheisessä suhteessa julkiseen hallintoon?

#### 4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

-

#### 5 luku: Erinäiset säännökset

-

### 3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Lakiluonnosehdotuksen sivulla 24 käsitellään vaikutuksia Väestörekisterikeskuksen toimintaan ja todetaan, että ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia Väestörekisterikeskuksen toimintaan. SPR katsoo, että uudistuksella olisi merkittävät taloudelliset vaikutukset. Jos julkisoikeudelliset yhdistykset kuuluisivat sääntelyn piiriin, niille tulisi tarjota samat tukipalvelut kuin viranomaisille. Tämä tarkoittaisi palveluiden tarjoamista ja teknisiä rajapintoja esimerkiksi SPR:n verkkopalveluihin. Mikäli näitä palveluja ei tarjota, kustannusvaikutus SPR:lle on kohtuuton. Tämä mainitaan direktiivissä perusteena sille, että sääntely ei ulotu sellaisiin valtiosta riippumattomiin toimijoihin kuten SPR.

### 4. Muut kommentit

Saavutettavuusvaatimusten valvontaviranomaiseksi on esitetty Etelä-Suomen aluehallintovirastoa ja myöhemmin Valtion lupa- ja valvontavirastoa. Sikäli kuin SPR katsottaisiin kuuluvan lain organisatoriseen soveltamisalaan ilman asiallista rajausta julkisiin hallintotehtäviin, aiheuttaisi tämä mahdollista hallinnollista epäselvyyttä käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ja valvonnan osalta.

Kiiskinen Ilpo  
Suomen Punainen Risti

Salmio Tiina  
Suomen Punainen Risti - pääsihteerin erityisavustaja, SPR:n keskustoimisto