

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 evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen täysistunto on kokouksessaan 27.2.2018 antanut seuraavan lausunnon:

Kirkkohallitus pitää ehdotetun lain tavoitteita kannatettavina ja perusteltuina. Erityisen tärkeää on, että sääntelyllä pyritään parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien omatoimista digitaalisten palvelujen käyttämistä ja siten lisäämään yhdenvertaisuutta. Ehdotettu laki myös selkeyttää ja ajantasaistaa digitaalisiin palveluihin liittyvää lainsäädäntöä.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin lain soveltamisalasta. Perustelujen mukaan ehdotettava laki on nähtävissä hallintolakia täydentävänä säännöksenä, jossa muun muassa määritellään digitaalisille palveluille asettavat vaatimukset. Laissa säädettäisiin siten digitaalisten palvelujen tarjoamisesta koskevista menettelyllisistä seikoista, minkä vuoksi asiasta säätäminen kuuluu Suomen perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolain alaan. Tämä seikka käy ilmi ehdotetusta 3 momentin 2 §:stä ja sen perusteluista. Kirkkohallitus on kuitenkin kiinnittänyt huomiota ehdotetun säännöksen sanamuotoon.

Kirkkolain (1054/1993) 25 luvun 5 §:n mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään, jollei kirkkolaista muuta johdu. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kirkollishallinnossa. Kyseisellä säännöksellä sekä hallintolaki, että uudessa

sääntelyssä osittain kumottavaksi ehdotettava laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on implementoitu myös kirkon viranomaisia koskeviksi. Vastaavasti hallintolain (434/2003) 5 §:n 3 momentissa säädetään, että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa. Hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon perusteista, joihin ehdotettu laki myös osittain perustuu, sovelletaan varsinaisten hallintoasioiden käsittelyn lisäksi julkisten palvelujen tuottamiseen ja muunlaisiin tosiallisiin toimiin.

Lakiluonnoksessa käytettyä sanamuotoa siitä, että lain soveltamista evankelis-luterilaisen kirkon toimintaan säädetään erikseen, voidaan pitää vieraana. Kun kyseessä on hallintolakia täydentävä säädös, kirkkohallitus pitäisi parempana ehdotetun 3 §:n 2 momentin sanamuotona vastaavaa sanamuotoa kuin hallintolaissa käytetään.

Lakiluonnoksen perusteluissa katsotaan, että ehdotettu sääntely on sisällytettävä kirkkolakiin, koska jo saavutettavuusdirektiivien soveltamisalan määrittäminen koskemaan julkisen sektorin elimiä edellyttää sääntelyn koskevan myös evankelis-luterilaista kirkkoa, joka on osa julkista hallintoa. Kirkkohallitus yhtyy tähän näkemykseen ja tulee tekemään esityksen kirkkolain muuttamisesta kirkolliskokoukselle, jolla on yksinomainen aloitevalta kirkkolain muuttamiseksi.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Ehdotetun luvun säännökset koskisivat ainoastaan viranomaisia ja julkista hallintotehtävää hoitavia siltä osin kuin digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja sitä tarjotaan yleisölle. Ehdotetun 4 ja 5 §:n perusteluissa tuodaan esille laki hallinnon yhteisistä sähköisten asiointin tukipalveluista (571/2016) sekä, miten viranomaistahoja tuetaan ehdotettujen säännösten täytäntöönpanossa näiden tukipalvelujen kautta.

Kirkkohallitus pitää kuitenkin hieman ristiriitaisena ehdotetun lain perusteluissa otettua tulkintaa kirkosta julkisen hallinnon toimijana sekä sähköisten asiointin tukipalveluista annetun lain 5 §:n 2 momentin sanamuotoa ja tulkintaa. Jälkimmäisen osalta jää täysin palvelutuottajan harkintaan, milloin kirkon viranomaisen tuottama sähköisen asiointin palvelu kuuluu sähköisen asiointin tukipalvelujen piiriin.

Kirkkohallitus on rakentanut kirkon yhteiseen jäsentietojärjestelmään liittyviä valtakunnallisia sähköisen asiointin palveluja. Näistä Liity kirkkoon -palvelu liittyy perustuslain 11 §:n turvaamaan uskonnonvapautteen sekä henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. Väestörekisterikeskus on katsonut, ettei kyse ole kuitenkaan sellaisesta palvelusta, joka voitaisiin tarjota julkisesti saataville Suomi.fi -sivuston kautta. Sen sijaan maaliskuussa 2018 avautuva Avioliiton esteiden tutkinta -palvelu saataneen Suomi.fi -palveluun. Palvelujen löydettävyyden ja saavutettavuuden näkökulmasta palvelujen erilaista kohtelua voidaan pitää ongelmallisena. Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kirkon viranomaisten asemaa suhteessa lainsäädäntöön tulkittaisiin yhtenevästi ehdotettua lakia sovellettaessa ja edellä mainitussa laissa.

Kirkkohallitus pitää nykyistä asiantilaa selkeyttävänä ehdotettua 6 §:n säännöstä palvelun käyttäjän tunnistamisesta.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Digitaalisten palvelujen saavutettavuuden vaatimukset ovat perusteltuja ja sinänsä kannatettavia. Vaatimukset saattavat kuitenkin pienten, taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien kohdalla vaatia kohtuuttomia resursseja suhteessa tarjotun palvelun käyttäjämäärään. Tästä syystä kirkkohallitus pitää hyvänä, että saavutettavuusvaatimuksista voidaan poiketa, jos ennakkoon tehdyn arvioinnin perusteella voidaan osoittaa vaatimusten toteuttamisen aiheuttavan palveluntarjoajalle kohtuuttoman rasitteen. Selkeyttä tuo myös, että säännöksessä avataan niitä kriteereitä, joihin pohjautuen kohtuuttomuutta voidaan arvioida.

Kirkkohallitus on tuottanut seurakuntien käyttöön verkkoviestinnän yhteisen julkaisujärjestelmän, joka auditoinnin perusteella on saanut Saavutettavuus huomioitu –leiman. Noin puolet seurakuntatalouksista on ottanut kyseisen julkaisujärjestelmän käyttöönsä seurakunnan verkkosivustojen alustaksi (ns. seurakuntien kotisivut). Kyseisillä sivustoilla on jo tällä hetkellä mm. ehdotetun lain 10 §:n mukainen mahdollisuus saavutettavuuspalautteeseen.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

Kirkkohallituksella ei ole huomautettavaa ehdotetun luvun säännösten osalta.

5 luku: Erinäiset säännökset

Luonnoksen mukaan ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan jo tämän vuoden syyskuussa. Ottaen huomioon kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys on pidettävä todennäköisenä, ettei ehdotettua lakia saada implementoitua osaksi kirkollista lainsäädäntöä kyseiseen ajankohtaan mennessä.

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Ehdotusluonnos sisältää arvion esityksen taloudellisista vaikutuksista valtiontalouteen ja kuntien talouteen. Yksittäisillä seurakunnilla ja seurakuntatalouksilla on useita digitaalisen palvelujen sivustoja ja sähköisen asiointin palveluja, joiden kautta voidaan esimerkiksi ilmoittautua seurakunnan toimintaan mukaan kuten rippikoulusivustoja tai vapaaehtoistyöhön liittyviä sivustoja. Tällaisten sivustojen määrää sekä sitä, miten ne täyttävät saavutettavuuden edellytykset, on vaikea arvioida. Seurakunnat ovat toiminnan suunnittelussaan ja hallintopäätöksissään hyvin itsenäisiä. Todennäköistä on, että sivustojen saavutettavuustaso on yleisesti ottaen samaa luokkaa kuin kunnilla. Ottaen huomioon lakiluonnoksessa sivulla 22 esitetyt sivustojen keskimääräiset muutoskustannukset sekä henkilöstön koulutuksellinen tarve saavutettavien sisältöjen tuottamiseen voidaan arvioida, että lain omaksumisen vaikutukset kirkon ja seurakuntien talouteen ovat noin 25–

35 miljoonaa euroa, jos kaikki niiden tarjoamat digitaaliset palvelut tehtäisiin kertatyönä saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi.

Kirkon viranomaisten toiminnan osalta vaikutukset liittyvät siirtymiseen yhä enenevässä määrin digitaalisten palvelujen tuottamiseen. Lisäksi sääntely tulee vaikuttamaan myös viranomaisten tuottamaan digitaaliseen aineistoon. Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta kirkkohallitus yhtyy lakiluonnoksen näkemyksiin.

4. Muut kommentit

-

Pihlaja Pirjo
Kirkkohallitus