



1.3.2018

Diaarinumero
H 47/18

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 18.1.2018 VM/155/03.01.00/2018

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI DIGITAALISTEN PALVELUJEN TARJOAMISESTA SEKÄ SÄHKÖISESTÄ ASIOINNISTA VIRANOMAISTOIMINNASSA ANNETUN LAIN ERÄIDEN SÄÄNNÖSTEN KUMOAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Lausuntopyyntöön on pyydetty vastaamaan ensisijaisesti sähköisellä vakioidulla kyselyllä. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto annetaan kuitenkin yhtenäisenä lausuntona, jossa käsitellään korkeimman hallinto-oikeuden kannalta keskeisimpiä näkökohtia.

1. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon toteuttamistapa ja ehdotetun lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Säädös olisi uusi ja sillä on tarkoitus panna täytäntöön kansallisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta 2016/2102/EU (jäljempänä *saavutettavuusdirektiivi*). Direktiivin tavoitteena on sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimuksia, ja näin parantaa näiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, parissa.

Ehdotettavaa lakia kuvaillaan perusteluissa hallintolakia täydentäväksi säädökseksi, jossa määritellään digitaalisille palveluille asetettavat vaatimukset ja pyritään turvaamaan kaikille yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta sekä vastaamaan mahdollisimman hyvin vammaisten ja muiden yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin digitaalisten palvelujen saamisessa. Lakia luonnehditaan yleislaiksi.

Korkein hallinto-oikeus pitää lausuntopyynnön kohteena olevaa ehdotettavaa lakia perustavoitteiltaan kannatettavana, joskin aineelliselta sisällöltään jossain määrin epätasmoisena.

Lausuntopyynnön kohteena olevaan luonnokseen on sisällytetty direktiivin edellyttämää pidemmälle meneviä kansallisia vaatimuksia, joihin direktiivin johdanto-osassa on jäsenmaita kannustettu.

Lainvalmistelussa on selvitetty, voitaisiinko kansallinen sääntely sisällyttää hallintolakiin, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (jäljempänä *asiointilaki*), yhdenvertaisuuslakiin tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettuun lakiin. Toteuttamismavaihtoehtoista on päädytty erillisen lain säätämiseen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten digitaalisia palveluja koskeva lainsäädäntö on esityksessään todetulla tavalla jo ennestään pirstaloitunutta ja esimerkiksi valtionhallinnon tietoteknisten palvelujen järjestämisestä on tällä vuosikymmenellä säädetty useita erillislakeja (esimerkiksi 571/2016, 1226/2013, 634/2011). Hallinnon asiakkaiden sekä lain soveltajina toimivien viranomaisten kannalta pirstaloitunut lainsäädäntö saattaa johtaa vaikeuksiin hahmottaa erillislakien muodostamasta viranomaisen digitaalisia palveluja koskevasta sääntelykokonaisuudesta asianosaisille johtuvia oikeuksia tai siitä viranomaisille aiheutuvia velvollisuuksia. Tämä saattaa osaltaan aiheuttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hallinnon asiakkaiden kannalta vaikeuksia asioiden hoitamisessa. Asiantilasta voi aiheutua vastaavista syistä myös lisätyötä sektoriviranomaisille, valvontaviranomaisille ja hallintotuomioistuimille.

Korkein hallinto-oikeus pitää tämän vuoksi jälleen uuden erillislain säätämisen sijaan perustelumpana vaihtoehtona saavutettavuusdirektiivin säännösten täytäntöönpanemista lisäämällä asiointilakiin yksi tai tarvittaessa useampi luku. Tätä puoltaa se, että ehdotetun lain on jo katsottu edellyttävän lähes kokonaan asiointilain 2 luvun kumoamista. Tällainen toteuttamistapa olisi perusteltu siitä huolimatta, että sen katsottaisiin merkitsevän asiointilain kokonaisuudistusta. Asiaa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon, että ehdotettu laki sisältää korkeimman hallinto-oikeuden jäljempänä toteamalla tavalla tarpeettomia elementtejä. Asiantilain uuden luvun tai uusien lukujen soveltamisala voitaisiin säätää asiointilain yleisestä soveltamisalasta poikkeavaksi.

Ehdotetun lain suhdetta olemassa olevaan lainsäädäntöön on käsitelty esityksen perusteluissa, mutta siitä ei ole ehdotettu säädettäväksi laissa.

Ehdotettavan lain suhteesta voimassa olevaan lainsäädäntöön tulisi kuitenkin säätää lain tasolla eikä selostaa asiaa vain perusteluissa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ehdotettavan lain sekä julkisuuslain ja asiointilain väliseen suhteeseen siinä tapauksessa, että direktiivi edellä lausutusta huolimatta pannaan täytäntöön erillislakina.

Korkein hallinto-oikeus korostaa tässä yhteydessä sitä, että laissa ei säädettäisi lain suhteesta erityisesti julkisuuslakiin, vaikka lain perusteella tehtäisiin viranomaisen verkkosivujen ja mobiilisovellusten tietosisältöön kohdistuvia pyyntöjä. Pelkkien säännöstekstien perusteella ei hahmotu se yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 58) esitetty näkemys, että lakiehdotuksen 10 §:n tarkoituksena ei ole laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa tai muutoinkaan lisätä tiedonsaantia koskevia oikeuksia. Perusteluissa esitetty syy viittauksen poisjättämiselle (julkisuuslain soveltamisala ei ole sama kuin ehdotetun lain) ei ole hyväksyttävä peruste, koska asia eli julkisuuslain erillisyyden voidaan sanallisesti ilmaista täysin ymmärrettävällä tavalla.

2. Lain soveltamisesta korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden tuomioistuinten digitaalisiin palveluihin

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan *viranomaisen digitaalisiin palveluihin*. Esityksen perusteluissa ei ole erikseen lausuttu lakiehdotuksen organisatorisesta tai asiallisesta soveltuvuudesta tuomioistuimiin.

Kun tuomioistuimet ovat valtion viranomaisia, korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että ehdotettu laki koskee organisatoriselta soveltamisalaltaan myös niitä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään lainkäyttöasioiden lisäksi niin sanottuja oikeushallintoasioita. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on oma sisäinen ja ulkoinen verkkosivusto, kuten muillakin tuomioistuimilla.

Tuomioistuinten lainkäyttöasioiden digitaalisia palveluja ollaan parhaillaan kehittämässä oikeusministeriössä (AIPA- ja HAIPA -hankkeet). Tällä hetkellä hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa olevan hallintolainkäyttöä koskevan HAIPA-hankkeen asianhallinnan ja toiminnanohjauksen palveluportaalia koskevan hankinnan määrittelyissä on otettu huomioon saavutettavuusdirektiivin vaatimukset soveltuvin osin.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan verkkosivusto ja digitaalinen palvelu, jonka kautta asioita olisi mahdollista ensimmäisessä vaiheessa HAIPA:n sähköisen asioinnin toimintoa hyödyntäen panna vireille tuomioistuimissa, olisivat laissa tarkoitettuja digitaalisia palveluja. HAIPA-hankkeen seuraavassa vaiheessa rakennetaan asianhallinnan ja toiminnanohjauksen järjestelmän osiota, johon liittyen myös asianosaisille saatetaan tarjota mahdollisuutta tarkastella oman asiansa asiakirjoja ja mahdollisesti muutoinkin asiansa etenemistä tuomioistuimissa. Sikäli kuin myös tältä osin katsotaan kysymyksessä olevan saavutettavuusdirektiivin tarkoittama digitaalinen palvelu, saattaa jäljempänä kuvattavaan tietosisällön saavuttamista koskeviin vaatimuksiin liittyä jatkossa tulkinnanvaraisuutta.

Tuomioistuinlakia valmistellaan parhaillaan muutettavaksi siten, että laissa säädettäisiin uudesta Tuomioistuinvirastosta. Tuomioistuinvirastotoimikunnan mietinnön (OM mietintöjä ja lausuntoja 23/2017) sisältävän esityksen 19 a luvun 2 pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan ”Tuomioistuinviraston tulee erityisesti huolehtia tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä.”

Tuomioistuinten lainkäyttöön sovelletaan omia prosessilakeja, eikä esimerkiksi hallintolakia sovelleta. Asiointilaissa on erikseen säädetty, että lakia sovelletaan hallintoasioiden ohella tuomioistuinasioihin (lainkäyttöasioihin), syyteasioihin ja ulosottoasioihin. Mikäli ehdotettavaa lakia on tarkoitus soveltaa myös lainkäyttöön liittyviin digitaalisiin palveluihin, korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tuomioistuimet itse eivät olisi ehdotetun lain 2 §:n 7 kohdassa tarkoitettuja palveluntarjoajia, koska ne eivät digitaalisia palveluja tuota tai ylläpidä. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että tuomioistuinten sisäisiä asianhallinta- ja toiminnanohjauksen järjestelmiä ei voida pitää laissa tarkoitettuina digitaalisina palveluina.

Kun otetaan huomioon, että lakiehdotuksessa säädettäisiin varsin useasta poissuljennasta muutoinkin, korkein hallinto-oikeus esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että lain soveltamisalaa ja soveltamista rajattaisiin tai tarkennettaisiin myös suhteessa tuomioistuihin edellä esitetyn perusteella.

3. Tarkemmin eräistä ehdotetuista säännöksistä

Ehdotettavan lain organisatorista soveltamisalaa koskevien 2 §:n 6 kohdan ja 3 §:n yksityiskohdallisissa perusteluissa viitataan saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan 1 kohtaan, jota pidetään epätasällisenä. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että saavutettavuusdirektiivin kyseisen

artiklan suomenkielinen toisinto ei vaikuttaisi olevan yhdenmukainen esimerkiksi artiklan englannin- ja ruotsinkielisen toisinnon kanssa siltä osin, miten artiklassa viitataan direktiiviin 2014/24/EU.¹

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdassa, 4 §:n 1 momentissa ja 6 §:ssä lausutaan digitaalisen palvelun tietosisällöstä ja lakiehdotuksen useissa kohdissa digitaalisen palvelun sisällöstä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan perusteella sisällöllä tarkoitettaisiin tekstisisältöä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia sisältöjä.

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä digitaalisen palvelun käyttäjä voi pyynnöstään saada digitaalisesta palvelusta sisältöä ja *pykälän 3 momentissa* tietopyyntöjä koskevasta menettelystä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asianosaisen ja muun oikeudesta saada pyynnöstä tieto viranomaisen asiakirjasta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä *julkisuuslaki*). Julkisuuslakiin perustuvan tietopyynnön ratkaiseminen edellyttää asiakirjan sisällön perusteella tehtävää arvioita siitä, onko pyytäjällä oikeus saada asiakirja haltuunsa. Julkisuuslaki sisältää säännökset siitä, miten tietopyynnön voi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeudesta saada tieto tuomioistuimen asiakirjasta säädetään laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

Lakiehdotus koskee asiakirjan tai muun pyynnön kohteena olevan tiedon saavutettavuutta. Lakiehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua julkisuuslain mukaiseen menettelyyn. Kuitenkin myös ehdotetun lain mukaisen tietopyynnön ratkaiseminen edellyttäisi käytännössä palveluntarjoajan tekemää asiakirjan sisältöön perustuvaa arvioita siitä, onko pyytäjällä oikeus asiakirjan saamiseen digitaalisena tai ylipäänsä. Sikäli kuin kysymys on asianosaisen pyynnöstä päästä tarkastelemaan sähköisessä asianhallinnassa olevia, oman vireillä olevan tuomioistuinasiansa asiakirjoja, tekee arvion siitä, johtuuko julkisuuslaista tai laista oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa este asiakirjan tai sen osan luovuttamiselle, viime kädessä kysymyksessä olevan asian ratkaisukokoonpano. Päätöksen tekemistä tästä ei voi siirtää digitaalisen palvelun tekniselle ylläpitäjätaholle.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin menettelystä, jota noudattaen käyttäjä voi saattaa asian valvontaviranomaisen käsiteltäväksi saavutettavuusvalituksena. 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin lisäksi saavutettavuuskantelusta. 10 §:n 2 momentti sisältää hallintolain 11 §:n asianosaisen käsitteen tapaisen muotoilun.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään valvontaviranomaisesta, sen tehtävistä ja toimivallasta, *13 §:ssä* tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, *14 §:ssä* uhkasakosta ja *15 §:ssä* muutoksenhausta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että 10 §:n 2 ja 3 momentin mukaisen menettelyn ja 11 §:n mukaisen saavutettavuusvalituksen soveltamisala olisi käytännössä julkisuuslakiin perustuvan tietopyyntömenettelyn kanssa ainakin osin päällekkäinen. Ehdotettavan lain 10 §:n 2 momen-

¹ Suomenkielisessä toisinnossa 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan ”julkisen sektorin elimellä” direktiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa määriteltyjä valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä ---”.

Englanninkielisessä toisinnossa 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä ”‘public sector body’ means the State, regional or local authorities, bodies governed by public law, as defined in point (4) of Article 2(1) of Directive 2014/24/EU, or associations formed by one or more such authorities or one or more such bodies governed by public law ---”. Vastaavasti ruotsinkielisessä toisinnossa: ”‘offentlig myndighet’: statliga, regionala eller lokala myndigheter, offentligrättsliga organ enligt definitionen i led 4 i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana offentligrättsliga organ - - -”.

tin sanamuoto on lisäksi sikäli väljä, että siinä digitaalisen palvelun käyttäjän oikeus saada digitaalisesta palvelusta sisältöä koskee sellaista sisältöä, jonka palvelun käyttäjä tarvitsee etujensa, oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa selvittämiseksi tai toteuttamiseksi. Säännösehdotuksen esitöissä todetaan, että ehdotettavalla lailla ei ole ollut tarkoitus lisätä tiedonsaantia koskevia oikeuksia, mutta poissuljettuna ei voida pitää, että ehdotettavan lain 10 §:n 2 momentin säännös johtaa tiedonsaantia koskevien saatavuuskyselyiden johdosta hankaliin rajanvetotilanteisiin.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä saavutettavuusvalitus-käsitettä onnistuneena, koska valituk-sella tarkoitetaan vakiintuneesti asian vireillepanoa tuomioistuimessa, mistä nyt ei olisi kysymys. Saavutettavuusvalitus-käsitteen käyttö voi johtaa siihen turvautuvaa harhaan ja tätä so-pivampana terminä voitaneen pitää esimerkiksi toimenpidepyyntöä saavutettavuusvaatimuk-sen toteuttamiseksi. Vakiintuneiden käsitteiden sekoittumista kuvaa se, että saavutettavuus-valitukseen annettuun päätökseen voi hakea ehdotettavan lain 15 §:n 1 momentin mukaan oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voi hakea valittamalla muutosta hal-linto-oikeudelta.

Säädetty menettely on joka tapauksessa monimutkainen verrattuna esimerkiksi Ruotsissa eh-dotettuun menettelyyn (Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet. Ds 2017:60).

Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei direktiiviä ole välttämätöntä tulkita niin, että se edellyt-täisi direktiiviin perustuvien tietopyyntöjen saattamista uudenaikaisena asiaryhmänä hallinto-tuomioistuimissa ratkaistavaksi, kun otetaan huomioon, että Suomessa on jo säädetty menet-telystä, jolla tietopyynnöt voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sikäli kuin kysymys on ehdotettuun lakiin perustuvasta tiedon saatavillaolotapaan eikä sisältöön perustuvasta pyynnöstä, palvelun käyttäjällä voidaan yksittäistapauksessa mahdollisesti katsoa olevan sel-laista oikeussuojan tarvetta, joka edellyttäisi asian saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällainen tilanne saattaisi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun digitaalisia palveluita tar-joava viranomaistaho laiminlöisi vaikkapa näkövammaisen henkilön mahdollisuuden saavut-taa digitaalisia palveluita valitsemalla sellaiset palveluiden tarjoamismuodot, jotka eivät ole näkövammaisen henkilön käytettävissä.

Korkein hallinto-oikeus pitää kuitenkin saavutettavuusdirektiivin nojallakin säädettäväksi eh-dotetun kaltaista erityistä kantelumahdollisuutta perusteltuna digitaalisten palvelujen saavu-tettavuutta koskevista viranomaisen virheellisistä tai puutteellisista toimista. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin korostaa, ettei valvontaviranomaisen saavutettavuutta koskevilla ratkaisuilla tule olla merkitystä esimerkiksi tuomioistuimen ratkaistessa tuomioistuinasian tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Mikäli valvontaviranomainen toimivaltansa mukaisesti antaa palveluntarjoajalle lakiehdotuk-sen 12 §:n 3 momentin 1 tai 2 kohdan kaltaisia määräyksiä, palveluntarjoajalla tulee olla asi-anosaisena päätöksen valituskelvottomuudesta riippuen mahdollisuus hakea päätökseen muu-tosta 15 §:ssä säädettyä muutoksenhakumenettelyä noudattaen. Korkeimpaan hallinto-oikeu-teen olisi perusteltua saada hakea muutosta lakiehdotuksen mukaisesti vain, jos korkein hal-linto-oikeus myöntää valitusluvan. Myös uhkasakkoa koskeva asia voi tulla hallinto-oikeuden ratkaistavaksi siten kuin uhkasakkoilaisissa on erikseen säädetty.

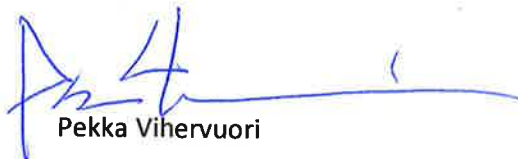
Tuomioistuinten ja erityisesti ylimpien tuomioistuinten erityisasema on perustuslain tasolla tunnustettu. Lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan valvontaviranomaisella ei ole oi-keutta valvoa ja tarkastaa eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin digitaalisia palveluita eikä antaa niitä koskevia määräyksiä saavutettavuusvaatimusten toteut-tamiseksi. Korkein hallinto-oikeus viittaa muutoin edellä tuomioistuinten osalta lausuttuun, mutta toteaa muutoksenhakua koskevan ehdotetun 15 §:n osalta yleisesti vielä, että saavu-tettavuusasiassa tietosisältöä koskevan tietopyynnön/toimenpidepyynnön kohteena vaikut-

taisi voivan olla myös tuomioistuin. Sikäli kuin tietopyyntö liittyy tuomioistuimessa vireillä olevan asian asiakirjoihin, saattaa myös tietopyyntö-/toimenpidepyyntöasian käsittelyyn hallinto-oikeudessa liittyä vastaaventyypisiä riippumattomuutta koskevia pohdintoja kuin mitä on hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu (s. 64) eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta.

Lakiehdotuksen mukaan asiointilain 2 luvun säännökset kumotaan 7 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta. Kun voimaan jätettävässä 7 §:n 2 momentissa viitataan asiallisesti pykälän 1 momenttiin, 2 momenttia olisi täsmennettävä.


Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Eija Siitari ja Alice Guimaraes-Purokoski sekä esittelijäneuvos Antti Jukarainen. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 26.2.2018.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo