



5.12.2022

OKV/2791/21/2022

OKV/2791/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtiovarainministeriö

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 22.11.2022, VN/22906/2020

Asia:

Digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) lainsäädäntötyöryhmän koonti ja näkemykset digitalisaation säädöstilanteesta ja muutosehdotuksista

Valtiovarainministeriön asettaman Digitalisaation edistämisen ohjelman lainsäädännön soveltamisen ja edistämisen työryhmä on laatinut loppuraportin tekemistään selvityksistä liittyen digitaalisen asiointin kehittämisen haasteisiin. Työryhmän tavoite on tuoda soveltajien ja palvelukehittäjien haasteita tietoisuuteen kootusti ja ehdottaa ratkaisuja, joita voisi tarkastella digitalisaation edistämisen näkökulmasta. Työryhmä on ymmärtänyt digitaalisen asiointin *digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain* (digipalvelulaki, 306/2019) soveltamisalaan kuuluvissa digitaalisissa palveluissa tapahtuvaksi sähköiseksi asiointiksi. Digipalvelulaissa digitaalisella palvelulla tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia.

Yleis- ja erityislainsäädännön ristiriitaisuudet ja tulkinnalliset epäselvyydet vaikeuttavat sähköisen asiointin edistämistä, minkä vuoksi nykylainsäädännön toimivuutta ja muutostarpeita on ollut tarpeen arvioida. Työryhmän tarkoitus on ollut selvittää sähköisen asiointin haasteita laaja-alaisesti kuulemalla soveltajia ja palvelukehittäjiä. Työryhmä on myös muun muassa seurannut toimikautensa aikana eri hallinnonaloilla käynnissä olleita digitaalisen asiointin edistämiseen kytkeytyviä lainsäädäntöhankkeita kuten *kaupparekisterilain kokonaisuudistusta koskevaa hanketta* sekä *hanketta liittyen automaattista päätöksentekoa koskevan*

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

yleislainsäädännön valmisteluun. Työryhmä ei ole nostanut loppuraportissaan esiin sellaisia digitaaliseen asiointiin tai digitaalisten palvelujen kehittämiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita, joita on selvitetty tai selvitetään parhaillaan osana muuta hanketta. Työryhmä on pyytänyt lausuntoja loppuraportistaan.

Esitän seuraavia huomioita työryhmän loppuraportin eräisiin kohtiin. Lausunto on laadittu ja ryhmitelty lausuntopalvelun kysymyksenasettelujen mukaisesti.

1. Onko muistiossa tunnistettu digitalisaation edistämisen kannalta keskeiset teemat lainsäädännön näkökulmasta?

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei
- ☐ En osaa sanoa

Muistiossa ja työryhmän loppuraportissa on näkemykseni mukaan pääosin tunnistettu digitalisaation edistämisen kannalta keskeiset teemat.

Työryhmä on raporttinsa yhteenvedossa tuonut esille näkemyksensä muun muassa, että aito tavoiteltu toiminnanmuutos digitalisaation avulla vaatii toimintamallin muutosta yhteiskunnan joka tasolla. Edelleen tarvitaan myös säädösmuutoksia erityisesti sähköisten asiakirjojen laatimisen mahdollistamiseksi sekä tulkinnallisten haasteiden helpottamiseksi. Vaikuttava tapa huolehtia kustannustehokkaasta julkisesta hallinnosta ja mahdollisimman vähän asiakasta kuormittavasta toiminnasta on ihmislähtöisyys palveluiden ja toiminnan suunnittelussa. Vaikka raportissa on nostettu myös yksittäisiä säädöksiä esille muutosta kaipaavina, niidenkin muutosten yhteydessä tulisi pohtia kokonaisuutta; toiminnan, toimijoiden ja elämän-tapahtumakokonaisuuden kautta. Työryhmän mielestä huomioon tulisikin ottaa muun muassa mahdollisuudet ennakoida asian käsittelyä, osa-automatisointi tai automaattinen päätöksenteko ja viran puolesta hyödynnettävät, muiden viranomaisten hallussa olevat tiedot. Kaikki asiointitarpeet eivät kuitenkaan kytkeydy kokonaisuuksiin ja näidenkin tapausten osalta tulisi digitaalinen asiointi saattaa mahdolliseksi, olipa kyse lainsäädännöstä tai asiointitavan toteutuksesta.

Olen aiemmissa lausunnoissani erityisesti julkisen hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyen tuonut esille asiakokonaisuuteen liittyvän yleis- ja erityislainsäädännön osittaisen hajanaisuuden, epäselvyyden ja päällekkäisyyden. Myös eri säännöksissä käytettyjen keskeisten käsitteiden käytössä ja määrittelyssä on epä johdonmukaisuuksia. Säännösten ja säädösten pirstaleisuus aiheuttaa sen, että säädösten soveltamisalat ja keskinäiset suhteet saattavat jäädä epäselviksi. Toisaalta oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että ongelmien syynä ei aina ole puutteellinen tai epäselvä lainsäädäntö vaan

enemmänkin se, että viranomaiset eivät osaa tai halua noudattaa olemassa olevaa lainsäädäntöä. Tämän on myös työryhmä todennut omassa loppuraportissaan: Vaikka mahdollistavaa yleislainsäädäntöä on olemassa, haasteita löytyy niin laajan säädöskokonaisuuden hallinnassa kuin tulkinnallisissa epäselvyyksissä.

Lausuntopyynnössä tarkoitettu työryhmän selvitystyö ei suoranaisesti koske julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa eikä työryhmä ole loppuraportissaan käsitellyt kyseiseen teemaan liittyviä kysymyksiä, joista on ollut käynnissä omat hankkeensa, ja josta on myös annettu hallituksen esitys eduskunnalle 19.9.2022 ([HE 145/2022 vp](#), *hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi*). Pidän kuitenkin tässä yhteydessä aiheellisena tuoda esille, että yhtäältä digitaalisiin palveluihin ja sähköiseen asiointiin sekä toisaalta julkishallinnon päätöksenteon automatisointiin liittyviä oikeudellisia ja käytännön kysymyksiä voidaan ja tulisikin tarkastella olennaisesti toisiinsa liittyvänä kokonaisuutena.

Valtioneuvoston oikeuskanslerille on perustuslaissa uskottu erityisenä painopisteenä ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva riippumaton laillisuusvalvonta. Osa tätä tehtävää on ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta. Edellä todettuun työryhmän selvitystyön ja loppuraportin rajauksiin nähden en tässä lausunnossani lähde enemmälti toistamaan niitä huomioita ja havaintoja, joita olen esittänyt esimerkiksi aiemmissa lausunnoissani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi ([OKV/984/21/2022](#), 4.5.2022), arviomuistiosta julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista ([OKV/2005/21/2021](#), 2.9.2021) sekä hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista ([OKV/1698/21/2021](#), 19.8.2021). Kyseisissä lausunnoissa on käsitelty erityisesti hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin liittyviä kysymyksiä.

Viranomaisten tarjoamien sähköisten palvelujen toimivuus ja niiden vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen on noussut ja nousee toistuvasti esille oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Näiltä osin kysymys on ennen kaikkea ollut viranomaisasiointinnissa käytettävän verkkopalvelun vaikeaselkoisuudesta ja teknisistä ongelmista tai yleisemmin siitä, että palvelut eivät ole tasapuolisesti eri asiakasryhmien saavutettavissa tai käytettävissä siitä syystä, että kaikilla ei ole palvelujen käyttöön liittyvää osaamista tai välineitä. Selostan näihin liittyviä tapauksia ja oikeuskanslerin laillisuusvalvontahavaintoja tarkemmin tämän lausuntoni eri kohdissa.

2. Onko jokin teema jäänyt kokonaan tunnistamatta?

Perustuslain 124 §:n nojalla julkisia hallintotehtäviä on annettu yksityisten hoidettavaksi. Nämä osaksi kuuluvat hallinto-oikeudellisen yleislainsäädännön soveltamisalaan, ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 3 §:n 4 momentissa säädetään lain soveltamisesta näihin yksityisiin toimijoihin. Samoin digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 3 §:ssä on oma sääntelynsä lain soveltamisesta yksityisten tahojen toimintaan. Osa julkisia hallintotehtäviä koskevista yksityisistä on oman toimialansa osalta Euroopan unionin lainsäädännön sekä kansallisen toimialakohtaisen lainsäädännön piirissä siten, että kyseisestä lainsäädännöstä seuraa yleisiä riskienhallintaa ja luotettavuutta koskevia vaatimuksia digitalisaatiolle ja digitaalisten menetelmien hyödyntämiselle. Myös mahdollinen erityislainsäädäntö voi tulla sovellettavaksi. Julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksityiset ovat hyvin erilaisia. Olisi kuitenkin kootusti tarkasteltava myös vaatimuksia, joita tämän ryhmän toimijoille on julkisesta hallintotehtävästä lähtien perusteltua asettaa koskien digitalisaatiota sekä digitalisaation hyödyntämisen esteitä.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti keskittynyt oikeudellisiin kysymyksiin, joissa on suoraan kyse laissa tai sen tulkinnassa olevista digitalisaation esteistä. Pitäisin perusteltuna myös digitalisaation välillisten esteiden ja hyötyjen sekä haittojen tarkastelua. Tämä koskee esimerkiksi julkisia palveluita ja sitä, missä määrin lainsäädäntö luo kannusteita ja esteitä ottamaan käyttöön esimerkiksi asiakaspalvelua parantavia tai tuottavuutta kehittäviä digitaalisia ratkaisuja. Jos esimerkiksi lainsäädäntö tai lain nojalla tehdyt lupaehdot edellyttävät yksityiskohtaista menettelytapaa tai henkilöstömitoitusta, johon mahdollinen uusi digitaalinen menettely ei vaikuta, ei toimijoilla välttämättä ole mahdollisuutta hyödyntää digitaalisia menettelyjä.

3. Jokaisen teeman kohdalla sana on vapaa eli:

a. Työryhmän näkemykset lainvalmistelun kehittämistarpeista (luku 2 alalukuineen)

Tulisi varmistaa, että uuden lainsäädännön valmistelussa huomioidaan digitalisaatio riittävällä tavalla:

Työryhmän käsityksen mukaan kotimaisia lainvalmisteluohjeita tai lainvalmistelijoille suunnattua koulutusta ei ole arvioitu siitä näkökulmasta, kuinka hyvin ne ohjaavat digitalisaation mahdollistamisen ja edistämisen näkökulmasta optimaalisimman lainsäädännön valmisteluun. Esimerkiksi Tanskassa on vuodesta 2018 alkaen edellytetty, että uusi lainsäädäntö mahdollistaa digitalisaatiota ja että uuden sääntelyn toimeenpanon vaikutukset on arvioitu viranomaisten osalta esimerkiksi tietosuojaan ja tiedon uudelleenkäytön näkökulmasta. Tanskassa on pakollista arvioida, miten lainsäädäntö mahdollistaa digitalisaatiota. Arviointi

perustuu seitsemään periaatteeseen. Jokaiselle periaatteelle on listattu useita kontrollikysymyksiä, joita ministeriöt voivat Tanskassa käyttää osana lainsäädäntöprosessia. Tanskassa tunnistetut periaatteet ovat työryhmän näkemyksen mukaan käyttökelpoisia myös Suomessa.

Kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa ei ole, kuten työryhmä toteaa, käsitelty kysymystä siitä, millä tavoin uuden lainsäädännön valmistelussa tulisi ottaa huomioon digitalisaatio. Työryhmän raportissa esitelty Tanskan seitsemän periaatetta ja kontrollikysymykset kuvaavat yleisemminkin kuin digitalisaation osalta hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia. Tanskan ohjeistusta ja kysymyslistaa vastaavaa lähestymistapaa olisi nähdäkseni hyödyllistä ja perusteltua hyödyntää myös Suomessa. Suomessa on ajoittain lainvalmistelussa suositeltu esimerkiksi erillistä tietoyhteiskuntavaikutusten arviointia. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeita yhdistettäessä käytännössä realistisesti hallittavaksi ja myös käytännössä käytettäväksi kokonaisuudeksi pyrkimys kuitenkin oli jo vuoden 2007 valtioneuvoston antamissa säädösvalmistelun vaikutusarviointiohjeissa luopua erillisistä yksittäisistä arviointiohjeista ja saada vaikutusarvioinnille yhteinen viitekehikko.

Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet on juuri uudistettu (Lainsäädännön vaikutusarviointiohje, [valtioneuvoston julkaisuja 2022:66](#)). Uusien ohjeiden kantavana periaatteena on säädösmuutosten olennaisten vaikutusten tunnistaminen ja olennaisten vaikutusten esille tuominen vaikutusarvioinnissa sekä varsinkin säädöksestä päättämisen kannalta kriittisten vaikutusten tuominen esille myös päätöksentekoon vaikuttavaksi seikaksi (ks. Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet 2022, s. 15). Ohjeessa erikseen edellytetään sääntelytaakkavaatimusten tunnistamista (ks. Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet 2022, s. 42), ihmisiin kohdistuvien ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia (ks. Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet 2022, s. 66–78) sekä viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten osalta muun muassa avoimen hallinnon ja tiedonantovelvoitteiden arviointia sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:ään osaksi kiinnittyen – ja varsinkin 8 §:n 2 momenttiin perustuen – tiedonhallintavaikutusten arviointia (ks. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeet s. 79-80). Digitalisaatiovaikutusten arviointi kuuluu siten laajasti jo nykyisessä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeistuksessa edellytettyyn lainvalmistelutapaan. Lisäksi Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus edellyttää tietosuojariskien ja tietosuoja vaikutusten arviointia usein myös säädösvalmistelun yhteydessä.

Uudistetuissa yleisissä ohjeissa on rakenteena se, että yleisissä ohjeissa on linkkejä tarkempiin ohjeisiin ja suosituksiin. Pitäisin perusteltuna, että valtiovarainministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa laatisi digitalisaatiovaikutusten tunnistamisesta ja arvioinnista Tanskan käytäntöjä ja Euroopan unionissa käytännössä varsin toimivaksi osoittautunutta Euroopan komission [Better Regulation guidelines and toolbox](#) –ohjeistusta hyödyntäen käytännöllisen suosituksen ja ohjeistuksen digitalisaatiovaikutusten tunnistamisesta ja huomioon ottamisesta

säädösvalmistelussa. Korostan tässä yhteydessä sitä, että digitalisaation asianmukainen hyödyntäminen liittyy myös perustuslain 21 §:n säännökseen oikeudesta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon sekä perustuslain 22 §:n säännökseen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisestä.

Kysymys ei ole vain vaikutusarvioinnista. Yhdyn työryhmän raportista ilmenevään sekä Tanskan ohjeissa ja käytännössä todettuun näkökulmaan, että digitalisaation asianmukainen hyödyntäminen ja esimerkiksi automaattinen päätöksenteko edellyttävät digitalisaatiomyönteistä lainsäädäntöä. Myös Pohjoismaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on tuotu esille digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön merkitys automaation hyödyntämisessä, turvaten samalla hyvä hallinto asioissa, joissa ei voida vielä hyödyntää digitaalisia menettelyitä kuin rajoitetusti sekä hallinnon palveluiden mahdollisimman yhdenvertainen saatavuus niille, jotka eivät pysty hyödyntämään digitaalista asiointia (ks. esimerkiksi norjalaisessa oikeustieteessä *Dag Wiese Schartum (2021) Jus og digitalisering. Lov og Rett* 60:92–109). Pidänkin tarkoituksenmukaisena, että lainvalmistelussa kannustettaisiin järjestelmällisesti digitalisaatiomyönteisen eli digitalisaation järkevällä tavalla mahdollistavan ja samalla asiakkaiden oikeudet ja hyvän hallinnon turvaavan lainsäädännön valmisteluun sekä olemassa olevan sääntelyn päivittämiseen tällaiseksi. Työryhmän mietinnössä mainittu Tanskan ohjeistus ja käytäntö osaltaan on hyvä esimerkki tästä.

Pidänkin tässä yhteydessä erittäin aiheellisena muistuttaa yhteiskunnan peruslainsäädännön ylläpitämisen tärkeydestä lainvalmistelussa. Olen oikeusministeriön [Tulevaisuuskatsaus ja oikeudenhoidon tulevaisuus -tilaisuudessa](#) (18.8.2022) tuonut puheenvuorossani esille tähän teemaan liittyviä näkökohtia. Yhteiskunnan peruslainsäädännön ylläpitäminen ajantasaisena, selkeänä ja ymmärrettävänä on yksi kaikkein keskeisimmistä oikeusvaltion ominaispiirteistä sekä Suomen perustuslain kantavia periaatteita. Lainvalmistelu puolestaan on valtiosäännön mukaan yksi valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäviä valtioelimenä ja luo edellytykset ajantasaiselle laille ja siihen perustuvalla demokraattisella yhteiskunnalla. Yhteiskunnan peruslainsäädännön säännöllisesti tehtävä ja järjestelmällinen säädöshuolto ajantasaisen, helposti sovellettavan ja ymmärrettävän yleislainsäädännön turvaamiseksi on erittäin merkityksellinen ja tarpeellinen tavoite. Yllättävissä tilanteissa, mm. poikkeuksellisissa ja varsinkin perustuslain 23 §:n tarkoittamissa poikkeusoloissa, ajantasaisen peruslainsäädännön ja muun yleislainsäädännön merkitys korostuu entisestään.

Totesin edellä mainitussa puheenvuorossani, että peruslainsäädännön ajantasaisuudesta huolehtiminen on ja sen tulee olla laajasti valtioneuvoston yhteinen tavoite. Kaikkien ministeriöiden tulisi kyetä omilla hallinnonaloillaan toteuttamaan määräaika-arvioiteja ja valmistelemaan tarpeelliset muutokset. Lainvalmistelun ydintoimintoon ja sen edellytysten parantamiseen laaja-alaisesti sekä mahdollisesti usean vaalikauden kattavalla,

johdonmukaisella toimenpidekokonaisuudella olisi nyt tarpeen keskittyä. Mainitsin lainvalmistelun tärkeintä ja painotettavina kehittämiskohteina seuraavat asiat:

- riittävät ja osaavat lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin henkilöresurssit (joiden jatkuvuus on turvattu) jokaiseen ministeriöön ja tämän resurssoinnin yhteiskunnallisen merkityksen viestiminen,
- asianmukainen hankesuunnittelu ja valmistelu-aika sekä politiikka- ja säädösvalmistelun johdonmukainen suhde ja erottaminen toisistaan käytännössä,
- toimivat työvälineet mukaan lukien käyttäjälähtöiset digitaaliset työkalut ja tekstivarannot sekä ajantasainen ohjeistus lainvalmistelun tueksi,
- yksinvalmistelun käytön rajaaminen ja tiimivalmistelun laajentaminen (mm. seniori/juniori – työparit ja työryhmät pakollisena menettelytapana).

Painotin puheenvuorossani myös lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämistä perustuslain, yleisesti valtiosäännön, hallinnon yleislakien ja EU-oikeuden alueilla; kunkin ministeriön on huolehdittava omien lainvalmistelijoidensa perusosaamisesta näillä alueilla.

Digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön kannalta olennaista on, että varsinkin oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluva yhteiskunnan peruslainsäädäntö on ajantasaista. Toimialakohtaisessa lainsäädännössä puolestaan on perusteltua nojautua mahdollisimman laajasti tuohon yleislainsäädäntöön ja yleensä välttää poikkeuksia siitä. Digitalisaatiota koskevassa lainsäädännössä on tarpeen erityisesti jatkossa myös ottaa huomioon hallintolakiin ja muihin lakeihin otettavat yleiset säännökset automaattisesta päätöksenteosta (ks. hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi [HE 145/2022 vp](#)). Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon Euroopan unionin uusi sääntely, johon yhtenä merkittävimmistä sisältyy Euroopan unionin tekoällysäädös ([COM \(2021\) 206 final](#) – [2021/0106\(COD\)](#)), jonka sisällöstä parhaillaan neuvotellaan Euroopan parlamentissa ja Euroopan unionin neuvostossa.

Tulisi varmistaa, että uuden lainsäädännön valmistelussa huomioidaan eri toimijoiden käytännön kokemukset riittävällä tavalla:

Pidän aivan olennaisena, että uuden lainsäädännön valmistelussa ja sitä koskevissa muissa hankkeissa kuullaan eri toimijoiden käytännön kokemuksia mutta myös niitä henkilöitä, joita suunniteltujen säännösten sekä erilaisten ohjeiden ja suositusten on tarkoitus koskea. Asianosaisten ja eri sidosryhmien asianmukainen kuuleminen toki jo perustuu säädösvalmistelua koskeviin ohjeisiin, mm. [Säädösvalmistelun kuulemisopas](#). Oppaan mukaan kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt ja yritykset. Ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja

kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä. Painotan, että hyvään digitalisaatioon kuuluu säädösten ymmärrettävyys niiden kohderyhmien kannalta, mitä seikkaa perustuslakivaliokunta on viime aikaisessa käytännössään korostanut, sekä myös tietojärjestelmien käytettävyys ja hyvä vuorovaikutus käyttäjien kanssa järjestelmien eri käyttäjäryhmien kautta arvioituna. Kuulemisen suunnittelussa on tärkeää ottaa huomioon toimeenpanon näkökulmaa sekä varmistaa lain soveltajien ja asiakkaiden sekä palveluiden käytettävyyttä koskevan näkökulman mukaan saaminen valmisteluun.

Esimerkkinä totean, että olen 24.6.2020 antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon ([OKV/1027/21/2020](#)) laatusuosituksesta hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020-2023. Kiinnitin launnossani huomiota siihen, että ikääntyneen väestön osallistaminen suosituksen tekoon antaisi tietoa palvelujen käyttäjien kokemuksista ja tarpeista sekä toteuttaisi perustuslaissa julkisella vallalla asetettua velvollisuutta edistää yksikön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Samalla osallistaminen edistäisi osaltaan ikääntyneille ihmisille tarjottavien palvelujen toteutumista hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden edellyttämällä tavalla. Totesin edelleen launnossani, että ikääntyvän väestön kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota heidän taitoihinsa, kykyihinsä ja haluunsa hyödyntää digitalisaatiota ja uutta teknologiaa, jotta heidän sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiin voidaan vastata asiakaslähtöisesti ja yksiköllisesti vaarantamatta heidän oikeuksiaan. Ikääntyneillä henkilöillä on oltava käytettävissään luotettavaa ja riittävää tukea digitaalisten palvelujen ja uuden teknologian käytölle. Ikääntyneeltä väestöltä olisi tärkeää saada palautetta ja kokemuksia digitaalisten palvelujen käyttämisestä, jotta palveluja voidaan kehittää asiakaslähtöisesti.

Totean myös, että olen OmaOlo –palveluden käyttöehtoja koskevassa ratkaisussani ([OKV/2674/10/2020](#), 7.6.2022) tuonut esiin näkemykseni, jonka mukaan palvelun käyttäjien oikeudet tulisi turvata palvelua koskevilla käyttäjälähtöisillä ja ymmärrettävillä käyttöehdoilla ja palvelusta annettavilla muilla tiedoilla. Tämä lähtee jo valmisteluun osallistumisesta ja lainvalmistelusta ja koskee erityisesti lainsäädäntöön pohjautuvien tietojärjestelmäratkaisujen toteutusta koko niiden elinkaaren ajan.

Tulisi varmistaa, että soveltajia tuetaan uuden lainsäädännön toimeenpanossa riittävällä tavalla:

Työryhmän tekemien selvitysten perusteella on käynyt ilmi, että lainsäädännön soveltajat tarvitsisivat nykyistä enemmän tukea uuden digitaalisiin palveluihin liittyvän lainsäädännön toimeenpanossa. Digipalvelulain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset eivät esimerkiksi tunne heitä koskevia digipalvelulain toiseen lukuun sisältyviä digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevia vastuita ja velvollisuuksia yhtä hyvin kuin digipalvelulain kolmanteen lukuun sisältyviä digitaalisten palvelujen saavutettavuutta koskevia vastuita ja velvollisuuksia.

Olen tämän lausuntoni kohdassa 3.b tuonut esille ratkaisun [OKV/1179/10/2020](#), joka koski Kelan sähköisen asiointipalvelun asianmukaisuutta digipalvelulain näkökulmasta. Pidänkin työryhmän näkemystä lain soveltajien tukemisesta uuden lainsäädännön toimeenpanossa kannatettavana. Olen tuonut useista eri lainsäädäntöhankkeista ja niitä koskevista hallituksen esitysluonnoksista antamissani lausunnoissa säännönmukaisesti esille, että viranomaisten valmistautuminen ja huolellinen kouluttautuminen uuden lainsäädännön toimeenpanoon ja siihen mahdollisesti liittyvien tehtävien toteutukseen on erittäin tärkeää myös hyvän hallinnon ja hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta.

Työryhmän näkemyksen mukaan tilanteessa, jossa uudistetaan tai säädetään kokonaan uutta julkisen hallinnon digitaalisiin palveluihin liittyvää lainsäädäntöä, tulisi valmistelevalle ministeriölle hyödyntää aktiivisesti lainvalmistelun prosessioppaassa kuvattuja keinoja tai muita soveltuvia keinoja sääntelyn tarkoituksen, soveltamisalan, sisällön sekä muuhun lainsäädäntöön liittyvien soveltamissuhteiden avaamiseksi soveltajille. Tämä on työryhmän näkemyksen mukaan erityisen tärkeää silloin, kun on kyse julkisen hallinnon digitaalisia palveluita koskevasta yleislainsäädännöstä eikä sääntelyn noudattamisen tukemiseksi ole säädetty erillistä neuvovaa tai ohjaavaa tahoa.

Voin yhtyä työryhmän edellä mainittuihin käsityksiin huolellisen ja perusteellisen lainvalmistelun keskeisestä roolista. Viittaan näiltä osin tämän lausuntoni kohdassa 3b esille tuomaani puheenvuoroon oikeusministeriön [Tulevaisuuskatsaus ja oikeudenhoidon tulevaisuus - tilaisuudessa](#) (18.8.2022). Toin puheenvuorossani esille, että lainvalmistelussa oikeusvarmuutta edistävän lain soveltamisen kannalta keskeiset säännöskohtaiset perustelut jäävät liian vähälle huomiolle. Tämä näkyy esitysluonnoksissa usein muun muassa siten, että säännöskohtaisissa perusteluissa vain toistetaan säännöksen sisältö eikä säännösten keskinäisiä yhteyksiä, yhteyttä muuhun lainsäädäntöön, keskeisiä soveltamistilanteita jne. selvitetä lainkaan, mikä on merkittävä puute. Tässä on selkeä osaamisen kehittämisen tarve.

Lisäksi tuon esille, että lainvalmistelussa on tarve käsitellä aina myös viranomaisten tehtävien ja velvoitteiden valvontaa. Tällöin sivutaan aina myös ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Ylimpien laillisuusvalvojien valvonta on usein valvonnan valvontaa eli siinä arvioidaan, ovatko viranomaiset täyttäneet velvollisuutensa. Tämän mukaisesti on tarpeen, että viranomaisvelvoitteiden ensisijainen valvonta on järjestetty selkeästi jonkin asiantuntevan ja asiassa riittävästi resurssoidun viranomaisen tehtäväksi. Digitalisaatioon liittyvien erilaisten velvoitteiden ensisijaiseen valvontaan on tarpeen kiinnittää huomiota.

b. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön soveltamisen tukemisesta (luku 3 alalukuineen)

Tulisi varmistaa, että soveltajia tuetaan digipalvelulain soveltamisessa riittävällä tavalla:

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaintoja siitä, että viranomaisilla on haasteita jo voimassa olevan digipalvelulain säännösten soveltamisessa.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan [OKV/1179/10/2020](#) (11.5.2021) arvioinut Kelan sähköisten asiointipalvelujen toimivuutta ja saavutettavuutta digipalvelulain näkökulmasta. Kelan sähköisen asiointipalvelun lomakkeiden käyttämiseen ja täyttämiseen liittyy ominaisuuksia, jotka saattavat vaikeuttaa erityisesti vammaisten ja sairaiden asiointia verkkopalvelussa. Näin on erityisesti toimeentulotukea koskevien lomakkeiden kohdalla. Apulaisoikeuskansleri toi ratkaisussaan esille havaintoja muun muassa sähköisessä asiointipalvelussa olevan toimeentulotukihakemuksen tallennusajasta sekä toimeentulotukihakemukseen liittyvästä aikakatkaisusta, jonka jälkeen kirjoituksen sisältö menetetään. Apulaisoikeuskansleri totesi, että digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lain esitöissä on korostettu julkisen sektorin digitaalisten palvelujen saavutettavuutta osana perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuuden toteuttamista. Digitaalisten palvelujen saavutettavuudella edistetään myös perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteuttamista, johon kuuluu jokaisen oikeus saada viranomaisilta asianmukaisia palveluita ja neuvontaa. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluvan viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentuloa ja edistää itsenäistä selviytymistä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelalla on tämän tukimuodon osalta erityisen korostunut velvollisuus ja vastuu varmistaa digitaalisten palvelujen ja sähköisen asiointin saavutettavuus ja käytettävyys erilaisten asiakasryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet huomioon ottaen.

Tulisi varmistaa, että soveltajia tuetaan tietosuojalainsäädännön soveltamisessa riittävällä tavalla:

Pidän erittäin kannatettavana, että viranomaisia ja muita lainsoveltajia tuetaan riittävästi tietosuojalainsäädännön soveltamisessa, vaikka oikeuskanslerin kanteluratkaisukäytännössä tietosuojalainsäädäntöä koskevia tapauksia on verraten vähän, johtuen muun muassa siitä, että kyseiset asiat ja niihin liittyvä valvonta kuuluu pääosin Tietosuojavaltuutetulle.

Tietosuojalainsäädännön soveltamisen haasteellisuus ilmenee oikeuskanslerin tehtäväkentässä konkreettisimmin hallituksen esitysluonnosten ennakollisessa säädösvalvonnassa ja muussa lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa. Oikeuskansleri kiinnittää eri lakiesityksistä ja -hankkeista antamissaan lausunnoissa erittäin usein huomiota muun muassa

henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan ja sitä koskevan kansallisen liikkumavaran tarkkaan ja täsmälliseen selvittämiseen Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 valossa (muun muassa esitysten jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys). Hallituksen esitysluonnoksissa on myös melko usein puutteita esimerkiksi siinä, ettei niistä selkeästi ja tarkasti ilmene oikeusperuste arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi katsottavien tietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn.

Kiinnitän huomiota myös tietosuoja-asetuksen edellyttämään tietosuojavaikutusten arviointiin. Tietosuojavaikutusten arviointi on tarkoitettu aktiiviseksi ja päätöksenteossa aidosti hyödynnettäväksi riskienhallinnan ja yksilöiden oikeuksien suojaamisen työkaluksi niin säädösvalmistelussa kuin käytännön toiminnassa.

c. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön arviointitarpeista (luku 4 alalukuineen)

Lainsäädännön muutostarpeet digitaalisen asioinnin edistämiseksi:

Työryhmän loppuraportin mukaan viranomaiset eivät aina ole varmoja, voivatko ne tarjota digitaalista palvelua. Säädösten hallinta yleislainsäädännön paljouden ja erityislainsäädännön ristiriitojen osalta vaikeuttaa soveltamista. Tällä hetkellä hallintolaissa on säädetty kirjallisesta muodosta vireillepanon, päätöksen muodon, oikaisuvaatimuksen, kantelun ja tiedoksiannon osalta (19 §, 43 §, 49 d §, 53 a §, 60 § ja 61 §). Kuitenkin vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja (laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa 9 §:n 1 mom.). Oletusarvo, eli digitaalisuus, voisi työryhmän mielestä näkyä lainsäädännössä laajasti ja selvemmin jo termitasolla, jolloin sen sallittavuus olisi selkeää myös soveltajille.

Työryhmä ehdottaa sen vaihtoehdon selvittämistä, että muutettaisiin lainsäädännön termit tukemaan digitalisaatiota. Yksi vaihtoehto on myös se, että jo hallintolaissa todettaisiin sähköisen muodon vastaavan, mitä laissa säädetään kirjallisesta. Totean, että samalla on kuitenkin turvattava niiden ihmisten asema, jotka eivät voi eri syistä käyttää/hyödyntää digitaalisia menettelyitä. Termitasolla on tärkeää käyttää johdonmukaista sanastoa.

Tulisi arvioida sähköisen tiedoksiannon säätämistä ensisijaiseksi tavaksi vastaanottaa tiedoksiantoja:

Työryhmän näkemyksen mukaan asiointilain säätämisestä on kulunut aikaa ja tämän osalta sekä tietoturva että muu teknologinen ja toimintamallin kehitys on edistynyt. Lähtökohtana lain säätämisessä on ollut, ettei viranomainen voi päättää yksipuolisesti sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Olisi tarpeen selvittää, voisiko säädöksiä (asiointilaki, hallintolaki, hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettu laki (tukipalvelulaki, 571/2016) ja

erityislait) muuttaa siten, että ensisijainen tiedoksiantotapa olisi sähköinen ja mikäli asiakas haluaisi perinteisen tiedoksiannon, tämän voisi ilmoittaa esimerkiksi Kansalaisneuvonnan kautta.

Nähdäkseni olennaista on, että tiedoksiannosta säädettäisiin mahdollisimman kattavasti yleislaissa. Postilainsäädännön jakeluvelvoitteiden muutokset osaltaan puoltavat tiedoksiantoa koskevan sääntelyn tarkistamista kokonaisuudessaan ainakin teknisiltä osiltaan.

Muutosehdotukset lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta:

Työryhmän loppuraportin mukaan digipalvelulaki säätää viranomaiselle velvollisuuden tarjota jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Lain 5 § on neutraali sähköisen asiakirjan ja viestin toimittamista koskevan sähköisen tiedonsiirtomenetelmän tavan osalta, mikä on koettu ongelmaksi. Sähköiseksi tiedonsiirtomenetelmäksi on hyväksytty myös sähköposti, tietoturva ja tietosuoja huomioiden. Toimintatavassa on haasteensa muun muassa kustannustehokkuuden ja yhteydenoton diarioinnin, arkistoinnin ja hävittämisen kannalta. Eräs ongelma ovat sähköpostien mahdolliset tietoturvapuutteet, jos turvapostia ei käytetä salassa pidettävien tietojen lähetyksen yhteydessä. Lisäksi osoitteen kirjoittamisessa voi tulla virhelyöntejä ja asiakirjat lähtevät väärälle vastaanottajalle. Vaikka säädösten valossa sähköpostiasiointi on mahdollista tietoturva ja tietosuoja huomioiden, edellä mainituista syistä tätä tulisi työryhmän mukaan pyrkiä välttämään. Sähköpostiasioinnin poistossa ja kieltämisessä on monia puolia, tärkeimpänä oikeus hyvään hallintoon.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä sähköiseen ja muun muassa sähköpostitse tapahtuvaan asiointiin liittyviä kysymyksiä on pohdittu esimerkiksi tapauksessa, joka koski kaupungin lastensuojelun menettelyä lastensuojeluilmoitusten vastaanottamisessa ([OKV/1339/10/2020](#), 23.7.2020). Kyseisessä kaupungissa kuntalaiset pystyivät tuolloin tekemään lastensuojeluilmoituksen olemalla puhelimitse yhteydessä lastensuojeluun, pyytämällä yhteydenottoa esimerkiksi sähköpostitse, lähettämällä kirjeen tai käymällä lastensuojelun toimipisteessä. Asiointi oli mahdollista myös sosiaalityöntekijän lähettämän turvasähköpostin kautta. Täysin sähköisen lastensuojeluilmoituksen teko ei tuolloin onnistunut tietoteknisistä syistä johtuen.

Apulaisoikeuskansleri totesi edellä mainitussa ratkaisussaan, että palvelun asianmukaisuus edellyttää, että viranomaisen palvelu on saatavilla ja se on asianmukaista. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että hän saa vaivatta yhteyden viranomaiseen. Tietyissä tilanteissa asian hoitaminen voi edellyttää yhteyden saamista sähköisesti joko sähköpostilla tai sähköisen ilmoituslomakkeen kautta, mikäli joillekin asiakkaille esimerkiksi puhelimitse tapahtuva yhteydenotto ei ole mahdollinen. Hallinnon palveluperiaate huomioiden palvelujen

asianmukaisuuteen kuuluu, että silloin, kun asiakas haluaa hoitaa asiaansa sähköisesti, tällainen asiointimahdollisuus taataan kuhunkin palveluun parhaiten sopivalla tavalla. Esimerkiksi lastensuojelulaki asettaa viranomaiselle velvollisuuden ryhtyä tarvittaessa hyvinkin välittömiin ja kiireellisiin toimiin lapsen kehityksen tai hyvinvoinnin turvaamiseksi. Toimien herätteenä voi muun muassa olla yksityisen tekemä lastensuojeluilmoitus, jonka tekeminen tulisi siten olla yksinkertaista ja vaivatonta. Samaan aikaan viranomaisella on sosiaalihuollon asiakaslain perusteella ankara velvollisuus turvata salassapito sekä suojata asiakkaiden yksityisyyttä ja henkilötietoja. Lisäksi viranomaisen on otettava huomioon digitaalisten palveluiden tarjoamisessa muun muassa niiden tietoturvallisuus ja tietosuojat. Kaupunki ilmoitti myöhemmin ottavansa käyttöön tietojärjestelmän, joka mahdollistaa täysin sähköisen lastensuojeluilmoituksen tekemisen tietoturvallisesti.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa [OKV/1913/1/2018](#) (9.12.2019) puolestaan arvioitiin kysymystä salassa pidettävien tietojen lähettämisestä suojaamattomassa sähköpostissa. Päiväkodin johtaja oli vastannut epähuomiossa suoraan kantelijan lähettämään sähköpostiviestiin. Vastaus oli mennyt myös palvelujohtajalle, joka oli ollut alkuperäisessä kantelijan viestissä niin ikään vastaanottajana. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sähköpostiviesti oli sisältänyt sellaista julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa sosiaalihuollon palvelusta, jota ei olisi saanut lähettää suojaamattomassa sähköpostissa, eikä sivulliselle. Päiväkodin johtaja ei siten ollut menetellyt julkisuuslain edellyttämällä tavalla eikä ollut noudattanut kaupungin tietosujoaohjeistusta. Kaupunki oli puolestaan menetellyt hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti muun ohella huolehtiessaan siitä, että sen palveluksessa olevilla oli muun ohella tarvittava tieto salassa pidettävien tietojen käsittelyssä sekä niiden ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, kuten sähköpostin lähettämisestä turvapoistina.

Työryhmän loppuraportissa todetaan, että digipalvelulain esitöissä ei ole otettu kantaa 2 luvun ohjaukseen ja neuvontaan. Työryhmän näkemyksen mukaan, mikäli yleinen ohjaus, neuvonta (ja kenties valvonta) olisivat tietyllä taholla, saataisiin toimeenpanon tueksi yhdenmukaista tulkintaa eri organisaatioille jaettavaksi. Laissa Digi- ja väestötietovirastosta (304/2019) säädetään viraston yhdeksi tehtäväksi yhteiskunnan digitalisaation edistämisen. Työryhmä esittää 2 lukuun lisättäväksi pykälää, jossa esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto nimetään ainakin ohjaavaksi ja neuvovaksi tahoksi. Valvonnan osalta tarvetta tulisi jatkoselvityksen yhteydessä pohtia. Tässä yhteydessä tulisi päivittää myös lain 4 lukua. Työryhmä arvioi ohjauksen ja neuvonnan vaativan noin kaksi (2) henkilötyövuotta. Arvio perustuu siihen, että saavutettavuuslainsäädännön osalta Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on viisi virkaa, mutta iso osuus työstä kuuluu saavutettavuuden valvontaohjelman mukaiseen valvontaan. Valvonta on määritelty EU-komission toimesta ollen vuosittaista ja jatkuvaa. Lain 2 luvun osalta työ painottuisi neuvontaan ja ohjaukseen.

Voin yhtyä työryhmän näkemykseen siitä, että digipalvelulain soveltamista koskevan yleisen ohjauksen ja neuvonnan keskittäminen yhdelle taholle edistäisi lain yhdenmukaista tulkintakäytäntöä. On myös sinällään luontevaa, että tämä tehtävä olisi Digi- ja väestötietovirastolla. En tässä yhteydessä ota tarkemmin kantaa esitettyihin arvioihin ohjauksen ja neuvonnan vaatimasta henkilötyömäärästä ja resursseista.

Työryhmä ehdottaa lain 3 lukuun saavutettavuusvastaavan (organisaatioittain) nimeämisvelvoitetta, minkä nähdään lisäävän organisaatioiden osaamista ja myös yhteistyötä eri organisaatioiden välillä. Saavutettavuusvalvonnasta ei voida antaa ennakollisesti käytännön toteutukseen liittyviä neuvoja, mutta yleistä neuvontaa ja ohjausta sieltä on saatavilla. Saavutettavuusvastaavat verkostoineen voisivat jakaa osaamistaan ja tehdä yhtenäisiä tulkintoja. Vaikutustenarvioinnin osalta jatkoselvityksessä voitaisiin tarkastella tietosuojavastaavien toimintaa. Lisävelvoitteita on tulossa esteettömyysdirektiivin voimaansaattamisen kautta ja tukea olisi tästäkin johtuen syytä vahvistaa.

Näkemykseni mukaan myös edellä mainittu ehdotus on lähtökohtaisesti kannatettava.

4. Vapaa palaute

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu viranomaisen velvollisuutta selvittää asia huolellisesti ja puolueettomasti, kertoa hallinnon asiakkaalle ohjeidensa ja neuvojensa perusteet sekä järjestää hallinnon asiakkaiden viranomaisasiointi ja siinä käytettävät asiointi- ja tietojärjestelmät siten, että asiakkailla on helposti ymmärrettävissä oleva kokonaiskuva asiointista omassa asiassaan hallinnossa sekä siitä, miten esimerkiksi verkkopalveluissa ja muutoin asioidaan. Laillisuusvalvonnassa on painotettu hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti hallinnon asiakkaan ja viranomaisten tarjoamien palvelujen käyttäjän näkökulmaa, kuten käyttäjälle annettavan informaation merkitystä sekä tietojärjestelmien ja niihin perustuvan palveluprosessin käyttäjälähtöisyyttä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuuksissa on tuotu esille yleisemminkin ihmiskeskeisen ja asiakaslähtöisen, modernia palveluperiaatetta toteuttavan digitaalisen hallinnon toteuttamisessa keskeisiä lähtökohtia.

Esimerkiksi TE-hallinnon tietojärjestelmien toiminta ja niiden vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumiseen on tullut esiin oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa. Kanteluun antamassani päätöksessä ([OKV/338/1/2018](#), 27.3.2019) totesin, että laiteriippumattomat verkkopalvelut edistäisivät yhdenvertaisuutta. Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarjoamia verkkopalveluja ei ollut sovitettu kaikille mobiililaitteille. Päätöksen mukaan sujuva asiointi yleisesti käytettävissä olevilla laitteilla, mikä on tavoitetilana sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, ei ollut käytännössä täysin toteutunut.

Päätöksen mukaan uudistustyössä sähköistä asiointia tulisi edistää asiakaslähtöisesti. Verkkopalveluissa tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen laiteriippumattomuuteen, eli digitaalisen asioinnin pitäisi olla mahdollista myös yleisesti käytössä olevilla mobiililaitteilla ja niissä käytettävillä sovelluksilla. Tähän velvoittaa myös laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jonka tavoitteena on parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja. Yhdenvertaisuuden edistämisestä on säädetty myös yhdenvertaisuuslaissa ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa.

Yleisestikin digitaalisen hallinnon ja sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta merkityksellinen apulaisoikeuskanslerin ratkaisu koskee palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisten kuulemisvelvollisuutta koskevien hallintolain säännösten noudattamista TE-toimistossa työvoimapolitiittista lausuntoa sähköisessä asiointipalvelussa annettaessa ([OKV/1418/10/2020](#), 1.11.2021). Apulaisoikeuskanslerin mukaan sähköisessä asiointijärjestelmässä on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja osapuolten erilaisiin tulkintoihin. Verkkopalvelussa valitaan järjestelmästä jokin valmiista vaihtoehtoista ja vastataan vakimuotoisiin kysymyksiin joko kyllä tai ei. Palvelua käyttävä henkilö voi myös olla epävarma siitä, mitkä vaihtoehdot vastaavat hänen tosiasiallista tilannettaan. Sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija oli itse pyrkinyt aktiivisesti ja asianmukaisesti myötävaikuttamaan vireille panemansa asian selvittämiseen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Kantelijan toistuvat kysymykset, ilmoitukset ja selvitykset oli TE-toimistossa kuitenkin sivuutettu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaista on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista, vaikka työvoimapolitiittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös.

Olen myös ratkaisussani [OKV/2674/10/2020](#) (7.6.2022) käsitellyt ns. OmaOlo-palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyyttä. Valtion omistama DigiFinland Oy tuottaa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella itsehoitoon tarkoitettua Omaolo-palvelua kunnille ja kuntayhtymille. Yhtiö toimii palvelun kehittäjänä, ylläpitäjänä ja levittäjänä. Ministeriö vastaa yhtiön tuottamien digitaalisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sisällöllisestä ohjauksesta. Palvelun käyttäjä voi olla sopimussuhteessa yhtiöön tai ohjautua asioimaan julkisten palveluntuottajien kanssa. Omaolo-palvelusta tai DigiFinland Oy:n tehtävästä palvelun tuottajana ei säädetä lainsäädännössä. Katsoin ratkaisussani, että yhtiön tuottamassa Omaolo-palvelussa on erilaisia palvelun osia, joista ainakin osalla on kytkös perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin ja joiden hoitaminen tapahtuu julkisen ja yksityisen toiminnan välimaastossa.

Totesin edellä mainitussa ratkaisussani, että palvelun käyttäjien oikeuksien turvaamiseksi on tärkeää, että käyttäjillä on tieto siitä, asioivatko he palvelua käyttäessään yksityisen vai julkisen toimijan kanssa, ja mikä on heidän oikeudellinen asemansa kulloisessakin tilanteessa. Tämän vuoksi Omaolo-palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevien ohjeiden, on syytä täyttää hyvän hallinnon perusteiden asettamat vaatimukset niin, että palvelun käyttäjä saa niistä helposti ja ymmärrettävästi oikeudellisen asemansa ymmärtämiseksi tarpeelliset tiedot. Annettujen tietojen tulee olla sekä kielellisesti että sisällöllisesti ymmärrettävät. Hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen palvelun käyttäjien informoinnissa edesauttaa ja toteuttaa myös EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyjen henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyteen ja rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksiin liittyvien velvoitteiden ja oikeuksien toteutumista.

Pidän myös tämän lausuntoasian yhteydessä lopuksi tärkeänä muistuttaa perustuslain 21 §:ssä säännellyistä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista sekä hallintolain 2 luvussa säädetyistä hyvän hallinnon perusteista, muun muassa palveluperiaatteesta ja viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota perustuslain 6 §:ssä turvattuun ihmisten yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen varmistamiseen. Digitaalisia palveluja ja sähköisen asioinnin keinoja sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä onkin edelleen tärkeää varmistaa, että myös vaihtoehtoiset tavat kansalaisten asiointitarpeen toteuttamiseen otetaan riittävästi huomioon. Vain tällä tavoin turvataan yhdenvertaisuus-, palvelu- ja neuvontaperiaatteiden asianmukainen toteuttaminen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen