



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Senni Pohjola

Vammaisten oikeus saavutettaviin digipalveluihin

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteet

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Senni Pohjola		
Tutkielman nimi:	Vammaisten oikeus saavutettaviin digipalveluihin		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	115

TIIVISTELMÄ:

Tutkielmassa tarkastellaan saavutettavia digipalveluita vammaisten näkökulmasta hyödyntäen lainopillista menetelmää. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitä oikeuksia vammaiselle henkilöille kuuluu digitaalisten palveluiden osalta sekä miten näiden oikeuksien perusteena olevia säädöksiä on tähän asti ehditty tulkitsemaan. Lisäksi avaan, millaisia oikeusturvakeinoja vammaisella henkilöllä on hyödynnettävissä. Digitaalisten palveluiden keskeisin sääntely korostaa nimenomaisesti palveluntarjoajien velvollisuutta huomioida vammaisten henkilöiden rajoitteet ja erityistarpeet, jotta he pystyisivät käyttämään digitaalisia palveluita yhdenvertaisesti. Vaatimus pohjautuu niin kansainvälisesti kuin kansallisesti vahvasti velvoittaviin yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Vammaisten yhdenvertainen oikeus käyttää palveluita pitää täten ottaa huomioon kaikessa vammaisia koskevassa toiminnassa ja tämä on tunnustettu niin kansainvälisessä kuin myös kansallisessa oikeuskäytännössä. Digipalveluiden osalta viranomaisten näkökulmasta tämä tarkoittaa ensisijaisesti palveluiden tekemistä havaittaviksi, ymmärrettäviksi, käytettäviksi ja toimintavarmiksi sekä kohtuullisten mukautusten myöntämistä vammaiselle.

Käytännössä ongelmia on kuitenkin havaittu erityisesti mukautustoimien riittämättömyydessä ja palvelusisällön puutteellisuudessa. Saavuttamattomat palvelut nousevat esille erityisesti välillisen syrjinnän muotona. Viranomainen ei kuitenkaan ole velvoitettu käyttämään vammaisen itse suosimaa välinettä tai ohjelmistoa, vaan viranomaisella on harkintavalta päättäessään sopivasta palvelumuodosta. Lisäksi viranomaiselta ei voida odottaa suhteettoman suuria edistämistoimia, vaan tarpeelliseksi katsottavilta toimilta edellytetään myös kohtuutta. Olennaista on arvioida palvelun merkitystä hakijalle, saavutettavan tavoitteen hyväksyttävyyttä suhteessa vammaisen etuun, erilaiset hyödynnettävissä olevat toteutustavat ja pyrkiä olla rajaamatta vammaisen valinnanvapautta asiointitapojen osalta. Yhdenvertainen oikeus digipalveluihin pyritään viime kädessä mahdollistamaan kohtuullisia mukautuksia myöntämällä. Mukautusten myöntäminen on tapauskohtaista ja viranomaisen itse arvioitavissa. Mukautusten epääminen johtaa vastaavasti arvioon siitä, onko viranomainen laiminlyönyt velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuuden toteutumista, mukautumisvelvoitteen ollessa laaja. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti erilaisen kohtelun päämäärään sekä oikeasuhtaisuuteen.

Vammaisten oikeusturvan kannalta korostuu vammaiselle tarjottavan erityistuen tarve. Vaikka teoriassa vammaisille on pyritty luomaan monipuolinen oikeussuojakeinojen valikoima, esiin nousee silti kysymys siitä, kuinka tehokkaita nykyiset oikeussuojakeinot kuitenkin ovat tässä kontekstissa. Vaikka oikeudellisena periaatteena yhdenvertaisuus on vahvasti tunnustettu, haasteet koskevat erityisesti jälkikäteistä oikeussuojaa ja tosiasiallisesti käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja. Perinteiset oikeussuojakeinot eivät nimittäin täysin vastaa digitaalisten palveluiden käyttöön liittyviin haasteisiin.

AVAINSANAT: Saavutettavuus, vammaisuus, vammaisten oikeudet, digitaaliset viranomaispalvelut, vammaisten oikeusturva,

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen taustaa	5
1.2	Keskeiset käsitteet	9
1.3	Tutkimusongelma	13
1.4	Tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkimuksen rakenne	15
2	Yhdenvertainen oikeus digitaalisiin viranomaispalveluihin	17
2.1	Viranomaisen velvollisuus ja vastuu tuottaa toimintaansa liittyvät digitaaliset palvelut	19
2.1.1	Toimintavarmuus ja virkavastuu	25
2.2	Oikeus asianmukaisiin palveluihin	31
2.2.1	Havaittavissa	36
2.2.2	Käytettävissä	38
2.2.3	Ymmärrettävissä	42
3	Kun kuka tahansa ei voi käyttää digitaalisia viranomaispalveluja	49
3.1	Positiivinen erityiskohtelu	51
3.2	Kohtuulliset mukautukset & asialliset toimet	56
3.3	Kohtuullisten mukautusten epääminen ja sen oikeutus	61
3.4	Kohtuuttoman rasitteen arvioiminen	69
4	Vammaisten oikeussuojakeinot digitaalisissa palveluissa	75
4.1	Oikeusturvan perusta	75
4.1.1	Saavutettavuuskantelut ja -selvityspyynnöt Aluehallintovirastolle	76
4.1.2	Yhdenvertaisuuden valvonta	78
4.1.3	Kantelut ylimmille lainvalvojille	79
4.1.4	Kansainväliset instrumentit	81
4.2	Oikeusturvan toteutuminen ja keinojen tehokkuudesta	83
5	Johtopäätökset	90
	Lähteet	99

Lyhenteet

AOA	Apulaisoikeusasiamies
CRPD-komitea	Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea
DVV	Digi- ja väestötietovirasto
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Digipalvelulaki	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019)
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KOM	Komissio
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
OM	Oikeusministeriö
OKA	Oikeuskansleri
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
Saavutettavuusdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta.
VaVM	Valtionvarainvaliokunnan mietintö
VM	Valtionvarainministeriö
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVTItk	Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
WCAG	Verkkosisällön saavutettavuusohjeet

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

” Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet, kuten asiointin saavutettavuus, on yksi keskeinen perus- ja ihmisoikeusongelma Suomessa.”¹

Vaikka EU-komission vuosittain tekemässä DESI-digitalisaatiovertailussa suomalaisilla on selvästi EU:n keskiarvoa paremmat digitaaliset perustaidot, tämä ei poista sitä tosiasiaa, että digitalisaatioon liittyy myös syrjäytymistä lisääviä uhkakuvia, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseksi². Eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, valiokunnat sekä kansalaisjärjestöt ovatkin ilmaisseet huolensa erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta digitalisaation yhteydessä³. Vastauksia on muun muassa haettu siihen, miten välttämättömien palveluiden saavutettavuus ja yhdenvertaiset käyttömahdollisuudet varmistetaan digitalisaation edetessä. Yhdenvertaisuudella ja syrjinnän kiellolla onkin keskeinen asema puhuttaessa vammaisten oikeuksista myös digitaalisten palveluiden kontekstissa. Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa helposti uskotaan, että vammaisten asema on jo hyvä. Syrjinnän voidaan kuitenkin nähdä institutionalisoituneen, ja yhteiskuntamme sisältää edelleen paljon sellaisia toimintoja, jotka erottelevat vammaiset henkilöt muista⁴. Esimerkiksi tukitoimia haettaessa vammaisen henkilö joutuu usein tarpeettomasti korostamaan erilaista asemaansa suhteessa muihin.

Perustuslain (731/1999) esitöissä yhdenvertaisuussäännöksen katsotaan sisältävän lähökohdan niin muodollisen kuin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta⁵. Muodollinen yhdenvertaisuus viittaa vaatimukseen samanlaisesta kohtelusta

¹ EOA, 2020, s.129—130.

² VM tiedote 2020.

³ HaVL 10/2016 vp, VaVM 34/2016 vp, EOAK/359/2018, LaVM 24/2010 vp, KHO H449/17, KOM (2003), s.14—15. Myös kansanedustajat ja kansalaiset ovat ilmaisseet huolensa sähköisten palveluiden saavutettavuuden osalta kirjallisten kysymysten ja kansalaisaloitteen muodossa. Katso mm. KK 683/2020 vp, KK 409/2020 vp., KK 151/2019 vp. & Kansalaisaloite 2018.

⁴ Kumpuvuori & Högbacka, 2003, s.16.

⁵ HE 309/1993 vp, s.42

samanlaisissa tapauksissa sekä välittömän syrjinnän kiellosta. Välittömästä syrjinnästä on kyse silloin, kun henkilöä kohdellaan eri tavalla jonkin perustuslaissa kielletyn syrjintäperusteen, kuten vammaisuuden takia. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus taas liittyy välilliseen syrjintään, ja tarkoittaa pyrkimystä poistaa sellaisia rakenteellisia ja toimijoista johtuvia käytänteitä, joiden seurauksena aiheutuu tosiasiallisesti eriarvoisuutta. Tapauskohdainen positiivinen erityiskohtelu on yksi esimerkki tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisestä. Välillinen syrjintä taas kuvaa tilannetta, jossa näennäisesti yhdenvertainen kohtelu johtaa syrjivään lopputulokseen, kun henkilöiden välisiä merkittäviä eroja ja mahdollisuuksia ei huomioida riittävästi.⁶ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on toistuvasti nostanut esiin saavuttamattomat palvelut välillisen syrjinnän muotona⁷.

Kyse ei kuitenkaan ole ainoastaan välttämättömistä päämääristä, vaan perustuslakimme velvoittaa julkista valtaa myös aktiivisesti edistämään ja kehittämään yhdenvertaisuuden toteutumista välittömän turvaamisen ohella⁸. Suomessa perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta on korostunut erityisesti tuomioistuinten sekä ylimpien lainvalvojien ratkaisuisissa⁹. Tulkintaperiaatteena yhdenvertaisuuden toteutumista on aina edistettävä parhaalla mahdollisella tavalla. Digitaalisissa palveluissa tätä tavoitetta pyritään edistämään muun muassa saavutettavuusvaatimuksilla. Vaatimusten tarkoituksena on erityisesti varmistaa erityisryhmien yhdenvertainen pääsy yleistyvien digitaalisten palveluiden piiriin ja kehittää palveluita tämän mahdollistamiseksi¹⁰.

Saavutettavuuskysymyksien ja vammaisten oikeuksien toteuttamisen osalta elämme mielenkiintoista kehitysvaihetta. Digipalvelulain esitöissäkin korostetaan, että niin palveluiden tarjonnan kuin myös käyttäjämäärien kasvu ovat luoneet uuden toimintaympäristön, jossa sääntelyä on kehitettävä, jotta digitaalisten palvelujen tarjoaminen pystytään

⁶ Anttila & Ojanen, 2019, s.8–9.

⁷ Ks. mm. YVTltk 653/2019, YVTltk 395/2018, YVTltk 442/2018, YVTltk 391/2018, YVTltk 711/2019, YVTltk 388/2018

⁸ Anttila & Ojanen, 2019, s.10. Myös Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila (2018, s.13) nostavat esille, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti sopimusvaltioilta edellytetään syrjinnän kiellon välitöntä turvaamista.

⁹ Ojanen, 2009, s. 11,73.

¹⁰ Voutilainen, 2020, s.22.

turvaamaan kaikille näissä muuttuvissa oloissa ¹¹. Digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan digipalvelulain (306/2019) mukaisesti verkkosivustoja, mobiilisovelluksia sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Käytännössä digitaaliset palvelut kattavat tieto- ja tiedottamispalvelut, asiakaspalaute- ja osallistumispalvelut, tiedonkeruu ja vireillepanopalvelut sekä vuorovaikutteiset sähköiset asiointipalvelut ¹². Digitaalisiin palveluihin liittyvä sääntely onkin kasvanut niin kansallisella, eurooppalaisella kuin kansainvälisellä tasolla. Ennen saavutettavuusdirektiiviä (2016/2102) Euroopassa oli hyvin erilaisia ja hajautuneita linjauksia saavutettavuuden osalta ¹³. YK:n vammaisyleissopimuksen (27/2016) tulkintaa valvova vammaisten oikeuksien komitea on aiemmin myös esittänyt huolensa siitä, kuinka Euroopassa lainsäädäntö, politiikka ja kehittämisohjelmat eivät ota riittävästi huomioon saavutettavuuskysymyksiä ¹⁴. Suomessakaan saavutettavuutta ei ole ennen säännelty sitovin määräyksiin, vaan toteuttamista on edistetty lähinnä jakamalla ja välittämällä tietoa eri toimijoille ¹⁵.

EU:n tasolla saavutettavuusdirektiivi on säädetty kiinnittämään huomiota sääntelyn sirpaleisuuteen ja yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden sääntelyä koskien digitaalisten palveluiden saavutettavuutta. Saavutettavuusdirektiivi korostaa jäsenvaltioiden velvollisuutta parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuutta saavutettavien verkkosivujen käyttöön, sekä velvollisuutta huomioida käyttäjien tilapäisetkin toimintarajoitteet. Saavutettavuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että digitaalinen sisältö toteutetaan niin että se on helposti löydettävissä, ymmärrettävissä ja käytettävissä ¹⁶. Saavutettavuudessa on pohjimmiltaan kyse juuri siitä, että jokainen pystyisi käyttämään eri verkkosivustoja ja digitaalisia palveluita riippumatta erityistarpeistaan tai tilanteestaan ¹⁷. Toisin sanoen digitaalisen palvelun ollessa saavutettava, se on niin helppokäyttöinen ja selkeä, että asioiminen onnistuu kaikilta itsenäisesti.

¹¹ HE 60/2018 vp, s.5.

¹² Voutilainen, 2009, s. 47.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta, s. 2.

¹⁴ CRPD/C/EU/CO/1. Concluding observations on the initial report of the European Union 2.10.2015, s.4.

¹⁵ HE 60/2018 vp, s.15—18.

¹⁶ Selovuo, 2019, s. 11—13.

¹⁷ Voutilainen & Räsänen, 2013, s. 73.

Kansallisella tasolla digipalvelulaki (306/2019) saattoi voimaan saavutettavuusdirektiivin ja on näin ollen konkreettisin digitaalisten palveluiden yhdenvertaiseen käyttöön pyrkivä kansallinen säädöksemme. Kansallisella tasolla lain tarkoituksena on muotoiltu digitaalisten palvelujen saavutettavuuden, laadun ja yhdenvertaisen käytön edistäminen. Lain sisältö onkin muotoutunut soveltamisalaltaan saavutettavuusdirektiiviä laajemmaksi. Siinä missä direktiivi rajoittuu saavutettavuuteen, on kansallisessa digipalvelulaissa säännelty myös laajemmin erityisistä velvollisuuksista digitaalisten palvelujen saatavuuden, laadun ja tietoturvallisuuden osalta. Lainvalmistelu aineistossa korostetaan riittävän laajojen velvollisuuksien luomista, niin että saavutettavuuden huomioimisesta tulisi osa normaalia viranomaistoimintaa ja täten saavutettavuuskysymykset huomioitaisiin yhä kattavammin kaikilla toiminnan tasoilla.¹⁸ Soveltamisalan osalta Digipalvelulain perusteella saavutettavuusvaatimukset velvoittavat viranomaisia, julkisia laitoksia, yksityisiä yrityksiä yleisölle tarjottavien palveluiden osalta, sekä kaikkia niitä organisaatioita, joissa viranomaisella on merkittävä vaikutus (7§). Merkittävä vaikutus arvioidaan tässä yhteydessä hankintalain perusteella. Toisin sanoen, jos organisaatio katsotaan hankintalain (1397/2016) mukaiseksi hankintayksiköksi, täytyy sen myös noudattaa saavutettavuusvaatimuksia¹⁹.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista puhuttaessa on myös oleellista huomioida YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, myöhemmin vammaisyleissopimus (27/2016), sillä yleissopimus on Suomea velvoittava keskeinen ihmisoikeussopimus. Kaikki vammaisiin vaikuttava lainsäädäntö tulee täten olla sopusoinnussa kyseisen yleissopimuksen kanssa²⁰. Yleissopimus ei saavutettavuuden osalta aseta poikkeuksia, vaan myös sen ytimessä ovat veloitteet esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämisestä. Ratifioinnin myötä myös Suomi on sitoutunut toteuttamaan asianmukaiset toimet

¹⁸ HE 60/2018 vp, s.5

¹⁹ Katso hankintayksikön määritelmästä mm. Määttä & Voutilainen, 2017, s.19–20.

²⁰ STM, 2019, s.15. Myös Ojanen, 2009, s.73.

mahdollistaakseen yhdenvertaisen pääsyn palvelujen piiriin, sekä edistääkseen uusien teknologioiden saavutettavuutta vammaisille henkilöille ²¹.

1.2 Keskeiset käsitteet

Vammaisuus

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) määrittelee vammaisen henkilön edelleen sairauden tai vamman kautta. Vammaisuutta ei enää kuitenkaan ymmärretä ainoastaan diagnostisena, henkilöön liittyvänä ominaisuutena, vaan vammaisuuden sisällön määrittelyssä on alkanut korostumaan yksilön ja yhteiskunnan välinen suhde ja siihen liittyvät esteet ja rajoitteet ²². Voidaankin sanoa, että vammaisuuden määrittelyssä ja kuvaamisessa ollaan siirtymässä lääketieteellisestä mallista kohti sosiaalista- ja yhteiskunnallista mallia. Jälkimmäisissä malleissa korostuvat enemmän henkilön toimijuuteen ja osallisuuteen liittyvät yhdenvertaisuusnäkökulmat.²³

Tätä muutosta kuvaa hyvin myös YK:n vammaisyleissopimuksen virallinen määritelmä, jonka mukaisesti vammaisiin henkilöihin katsotaan kuuluvan ”kaikki ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Myös Suomen on noudatettava tätä laajaa tulkintalinjaa niin pitkälle kuin mahdollista, sillä sopimusosapuolena Suomi on tunnustanut sopimuksen sitovaksi ja erottamattomaksi osaksi oikeusjärjestystä ²⁴.

²¹ Valtioneuvoston asetus 27/2016 vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta, s.11—12.

²² YK:n ihmisoikeusvaltuusto.

²³ Nurmi- Koikkalainen, 2017, s.10. Myös Teittinen (2017) nostaa esille sosiaalisen näkökulman merkityksen korostumisen vammaisuuden kuvaamisessa.

²⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien & Euroopan perusoikeusvirasto, 2011, s.103.

Sosiaalinen ja yhteiskunnallinen lähestymistapa eivät kuitenkaan vähättele tai poista yksilön sairauksien merkitystä, mutta vammaisuuden kuvaamisessa painotetaan yhä enenemässä määrin niitä sosiaalisia- ja rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikeuttavat vammaisen osallistumista toimintaan ²⁵. Toisin sanoen vammaisuus kuvaa niitä haitallisia seurauksia, joita vammaiset kohtaavat ei vammaisille suunnitellussa yhteiskunnassa ²⁶. Vammaisuudesta aiheutuviin ongelmiin ei näin ollen enää haeta ratkaisua ainoastaan yksilöä parantavista toimenpiteistä, vaan ongelmien ratkaisussa olennaiseksi muodostuu yhteiskunnassa tehtävät rakenteelliset muutokset, joilla parannetaan vammaisten ihmisten mahdollisuuksia ilmaista tarpeitaan ja ajatuksiaan ²⁷. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna vammaisuus liittyy yksilön arvokkuuteen ja ongelmien nähdään johtuvan siitä, ettei yhteiskunta ole riittävästi pystynyt vastaamaan yksilöiden eri tarpeisiin. Näkökulma nostaa yhä keskeisemmin esiin vammaiset henkilöt itsenäisinä subjekteina, joiden perusoikeudet tulee nostaa keskiöön ja turvata riittävällä tasolla. ²⁸

Vammaisten lukumäärää on vaikea kuvata jo käsitteen moniulotteisuuden sekä sen kehittyvän luonteen takia. Luotettavaa ja tarkkaa tilastotietoa vammaisten määrästä ei olekaan tällä hetkellä Suomesta saatavilla. ²⁹ Vammaisuutta ei voida myöskään oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna määritellä yksiselitteisesti ³⁰. Eri laeissa ja maissa vammaisuudelle on annettu myös hyvin erilaisia määritelmiä ³¹. Esimerkiksi Yhdysvalloissa YK:n vammaisyleissopimusta ei ole vielä ratifioitu ³². Siellä vammaisuus määritellään edelleen sen perustella, onko henkilöllä fyysinen tai psyykinen vamma, joka

²⁵ Vehmas, 2015, s. 115. Ahposen (2008, s.195) mukaan lääketieteellisessä mallissa vammaisuuden kuvaamisessa korostuu yksilön puutteet ja sairaudet, joita käytetään ensisijaisesti ratkaisujen ja päätösten perusteena.

²⁶ Reinikainen, 2007, s.30.

²⁷ Miettinen, 2010, s. 48—49. Myös Rautiainen (2016) nostaa esiin vammaisopimuksen (27/2016) asettaman vaateen yhteiskunnan rakenteiden kehittämisestä sellaisiksi, että vammaisuuden ja vammattomuuden välinen erottelu menettäisi tätä kautta merkitystä.

²⁸ Kumpuvuori & Högbäck, 2003, s.11—13.

²⁹ Koivuluoma, Saukko, Tarukannel & Tolvanen, 2020, s. 11. Kuitenkin, kuten Gissler ja Sainio (2016) blogissaan nostavat esille, olivatpa vammaisuuden kriteerit ja laskentatavat millaiset tahansa, kyseessä on yksi merkittävimmistä vähemmistöistämme Suomessa.

³⁰ Anttila & Ojanen, 2019, s.163.

³¹ HE 19/2014 vp., s.67.

³² United Nations treaty collections, 2020.

olennaisesti rajoittaa henkilön elämää³³. Isossa-Britanniassa lainsäädännössä vammaisuuden määritelmään liitetään lisäksi vielä haitan pitkäaikaisuus³⁴.

Maailman terveysjärjestö WHO kuvaa vammaisuutta ICF-luokituksen avulla. Tämä luokitus on kansainvälisesti laajasti käytetty kriteeristö toimintaedellytysten kuvaamiseen, ja myös YK:n vammaisten henkilöiden yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet viittaavat ICF-luokitukseen. Luokituksen mukaan vammaisuus tarkoittaa toimintakyvyssä ilmentyvää vaihtelua, joka aiheutuu elimellisestä vauriosta tai toiminnan ja osallistumisen rajoituksista.³⁵ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan luokittelu nostaa esiin yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutuksen ja merkityksen yksilön toimintakykyyn biologisten tekijöiden ohella.³⁶ Vehmas kuitenkin huomauttaa, että luokittelussa painottuu edelleen lääketieteellisten tekijöiden merkitys ja täten luokitus osaltaan pitää edelleen yllä perinteisiä, yksilökeskeisiä oletuksia vammaisuudesta³⁷.

Saavutettavuusvaatimukset

Saavutettavuusdirektiivissä säädetyt saavutettavuusvaatimukset kuvaavat niitä havainnoinnin, käyttämisen ja ymmärtämisen edellytyksiä, joita verkkosivustoilta, mobiilisovelluksilta ja niiden sisällöltä odotetaan ja vaaditaan. Näiden asetettujen teknisluonteisten vaatimusten velvoittavuus perustuu saavutettavuusdirektiiviin, sillä kansallisessa digipalvelulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty näistä vaatimuksista³⁸. Tällä hetkellä saavutettavuusvaatimusten perustana on Suomessakin käytössä kansainvälinen WCAG eli Web Content Accessibility Guidelines 2.1 -ohjeistus, joka koostuu verkkosivuston saavutettavuutta parantavista ohjeista. Nämä ohjeistukset on kirjattu periaatteiden, yleisten ohjeiden, teknisten neuvojen ja testattavien onnistumiskriteerien muotoon eri tasoisina, niin

³³ ADA Amendments Act, part 35, § 35.108.

³⁴ Equality act 2010, part 2, chapter 1, Section 6.

³⁵ Vehmas, 2015, s.113.

³⁶ THL, 2013, s.4–5.

³⁷ Vehmas, 2015, s.114.

³⁸ Voutilainen, 2020, s.110. Saavutettavuusvaatimukset määritellään unionin virallisessa lehdessä, komission julkaisemissa viitetiedoissa.

että ohjeistus olisi mahdollisimman laajan yleisön hyödynnettävissä.³⁹ Käytännössä näitä saavutettavuuden edellytyksiä kuvataan neljän periaatteen avulla, jotka ovat havaittavuus, hallittavuus, ymmärrettävyys ja toimintavarmuus. WCAG ohjeistus jakautuu näiden periaatteiden pohjalta neljään lukuun, joiden alta löytyy periaatekohtaiset ohjeet, joiden tarkoitus on auttaa sisällöntuottajia hahmottamaan tarkemmin asetetut saavutettavuuden tavoitteet.⁴⁰

Havaittavuuden periaate sisältää vaatimuksia tekstivastineista, erottuvuudesta, aikasidonaisuudesta ja mahdollisuudesta muuttaa sisältöä erilaiseen muotoon. Digipalvelulain esitöiden mukaan huomiota tulee kiinnittää riittävän helppoon luettavuuteen. Tällöin tekstin ja taustan välille tulee luoda tarpeeksi vahva kontrasti lisäämään erottuvuutta. Lisäksi videoille ja kuville tulee löytyä tekstimuotoinen vastine niin että sisältö on havaittavissa myös tilanteissa, joissa vammaisen joutuu käyttämään apuvälinettä.⁴¹ Olakseen havaittava sivusto, sisältö tulee olla myös muutettavissa apuvälineen avulla esimerkiksi puheeksi tai suurikokoiseksi tekstiksi ilman häiriöitä. Sisältö ei myöskään saa riippua aistinvaraisista ominaispiirteistä, kuten äänistä tai ulkoasusta vaan olennaiset elementit on erotettava muusta sisällöstä niin että sen pystyy selkeästi havaitsemaan. Tämä edellyttää esimerkiksi sitä, että mobiililaitteiden osalta tulee ottaa huomioon niiden huomattavasti pienempi koko. Näin ollen sivuston sisältö tulee pysyä edelleen havaittavana, vaikka sitä käytettäisiin hyvin pieneltä näytöltä.⁴²

Hallittavuus eli käytettävyys tarkoittaa yksinkertaistettuna, että sivustoilla ja sovelluksissa navigoinnin pitää olla helppoa esimerkiksi niin että sivustoa pystyy käyttämään pelkällä näppäimistöllä ja että käyttäjä pystyy hallitsemaan sivustolla tapahtuvia toimintoja, kuten aikarajoja ja videoiden pyörimistä. Sisällön ulkoasun osalta tulee lisäksi huomioida,

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 206/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta, s. 5–7.

⁴⁰ Verkkosisällön saavutettavuusohjeet 2.1. Näiden ohjeiden alta löytyy vielä konkreettiset onnistumiskriteerit, joiden avulla voidaan testata ohjeiden toteutumista. Ohjeiden noudattamista kuvataan kolmen tason avulla, jotka ovat A, AA ja kattavimpana AAA.

⁴¹ HE 60/2018 vp., s.72.

⁴² Verkkosisällön saavutettavuusohjeet 2.1.

etteivät ne sisällä esimerkiksi mitään toistuvasti välähtäviä ominaisuuksia, jotka voisivat aiheuttaa sairauskohtauksia.⁴³

Ymmärrettävyyden osalta tekstisisällön tulee olla luettavaa ja käyttäjää avustetaan toimintojen käyttämisessä virheiden välttämiseksi. Tämä tarkoittaa, että tekstin tulee olla esimerkiksi helppolukuista ja selkeää perusasteen opetuksen mittapuulla. Lisäksi toiminnon edellyttäessä käyttäjältä toimintoja, tulee käyttäjälle tarjota ohjeita sekä mahdollisuuksien mukaan käyttäjän toiminnoista tulisi etsiä automaattisesti mahdolliset virheet ja tarjota ratkaisu näiden korjaamiseksi.⁴⁴

Toimintavarmuus tarkoittaa, että sisällön on oltava riittävän luettavaa niin että sitä voidaan erilaisia teknologioita hyödyntäen käyttää. Käytännössä tämä tarkoittaa, että data tulee tarjota sellaisessa muodossa tarpeeksi tarkkana, että erilaiset laitteet pystyvät sen poimimaan ja esittämään oikeassa muodossa käyttäjille. Näin ollen koodista ei saa puuttua mitään kriittistä merkkiä ja eri elementit tulee sijoitella tarkasti niin että ne ovat hyvinkin erilaisten laitteiden havaittavissa.⁴⁵

1.3 Tutkimusongelma

” Ruudunlukuohjelmaa käytettäessä en saa sivustolta selkeää informaatiota, mitä on milloinkin tekemässä. Toiminta voi kaatua jossakin vaiheessa siihen, että jokin asia on ilmaistu kuvin tai logoin, jolloin en saa mitään tietoa kohteesta ruudunlukuohjelmalla.”

Näin kuvaa kokemuksiaan sähköisten palveluiden saavutettavuudesta yksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun haastattelema vammainen henkilö. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehdyistä kanteluissa on viime aikoina noussut esiin yhä suurempana teemana sähköisen asioinnin ja sähköisten palveluiden saavutettavuuteen liittyvät kysymykset. Kanteluiden perusteella näyttäisi siltä, että palveluiden digitalisaatiossa ei paneuduta riittävästi

⁴³ WCAG 2.1 ohje, luku 2.

⁴⁴ WCAG 2.1 ohje, luku 3.

⁴⁵ WCAG 2.1 ohje, luku 4.

erilaisten vammaisryhmien erityistarpeisiin. 46 Kuten Pauli Rautiainen toteaa, ”Esteetömyydestä ja saavutettavuudesta puhutaan juhlapuheissa, mutta käytännön tasolla ajatellaan liian helposti, että vammaisten ei kuulu päästä kaikkialle” 47.

Digipalvelulain esitöissä todetaankin, että vaikka niin kansallisella, Euroopan kuin YK:n tasolla halutaan edistää vammaisten oikeuksien toteutumista ja isoja askelia onkin jo otettu, lainsäädäntömme asettaa silti vain minimitason vaatimuksia sille, että myös vammaiset henkilöt pystyisivät hyödyntämään digitaalisia palveluita yhdenvertaisesti ⁴⁸. Näin ollen saavutettavuusongelmia syntyy myös niin sanotussa lainsäädännön vähimmäiskriteerit täyttävässä ympäristössä ⁴⁹. Tämä tarkoittaa, että palvelut on kyllä järjestetty, kuten lainsäädäntö edellyttää, mutta silti digitaaliset palvelut eivät näyttäytyä käyttäjälle saavutettavina. Toisin sanoen, lain edessä saavutettavat palvelut on toteutettu, eikä sanktiota synny, vaikka samaan aikaan voimme edellä mainitusta esimerkistäkin todeta, että käytännössä käyttäjällä voi olla suuriakin haasteita palvelujen saavutettavuuden kanssa.

Käytännössä saavutettavuushaasteet liittyvät suurilta osin mukautustoimien ja palvelusisällön puutteelliseen toteuttamiseen. Sähköiset palvelut suunnitellaan ja toteutetaan edelleen usein ilman erityisryhmien tarpeiden huomioimista ja heidän käyttökokemusten kartoittamista 50. Siitäkin huolimatta, että saavutettavuusdirektiivin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi sidosryhmien kuuleminen on nostettu direktiivin esitöissä keskiöön 51. Tästä seurauksena palveluiden käyttö voi olla rajattua avustavilla laitteilla eikä sivustojen sisällön käytettävyyttä tai ymmärrettävyyttä pystytä takaamaan kaikille. Haasteet ja ongelmat eivät myöskään rajoitu pelkästään palveluiden toteutuksessa todettuihin puutteisiin. Vammaisilla ei läheskään aina ole yhtäläisiä mahdollisuuksia

⁴⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016, s. 86—88.

⁴⁷ Rautiainen, 2020.

⁴⁸ HE 60/2018 vp, s.5.

⁴⁹ Rautiainen, 2020.

⁵⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016, s. 102.

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 206/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta, s. 7.

vaikuttaa oikeuksiensa toteutumiseen vammaisyleissopimuksen mukaisesti. He tarvitsevat usein apua ongelmiansa esiintuonnissa ja oikeuksiensa ajamisessa, sillä vammaisia koskevaa tukiverkostoa on yleisesti kuvattu hyvin laajaksi pykäläviidakoksi⁵². Kuten ihmisoikeus komiteakin toteaa, vammaisten - erityisesti naisten - osallistumis- ja edustavuuskysymykset ovat edelleen huolta herättävä asiakokonaisuus myös Suomessa⁵³.

1.4 Tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkimuksen rakenne

Tutkielmassa käsitellään vammaisten henkilöiden oikeuksia ja näistä oikeuksista seuraavia erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon digitaalisia palveluita suunniteltaessa sekä kohtuullisista mukautuksista päätettäessä. Tutkielmassa pyritään selvittämään, miten vammaisten oikeus yhdenvertaiseen digitaalisiin palveluihin toteutuu. Tutkimuskysymyksenä on, mitä oikeuksia vammaiselle henkilöille kuuluu digitaalisten palveluiden osalta sekä miten näiden oikeuksien perusteena olevia säädöksiä on tähän asti ehditty tulkitsemaan oikeuskäytännössä sekä laillisuusvalvonnassa. Lisäksi tutkin, millaisia oikeusturvakeinoja vammaisella henkilöllä on hyödynnettävissä tilanteessa, jossa yhdenvertainen oikeus digitaalisiin palveluihin ei toteudu? Tulkinta perustuu voimassa olevaan kansalliseen sekä eurooppaoikeudelliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön.

Tutkielmani sijoittuu julkisoikeuden alalle, vaikka yksityis- ja julkisoikeuden välisestä rajojen hämärtymisestä voidaan puhua. Tämänkin tutkielman osalta voidaan todeta, että saavutettavuusvaatimukset koskevat useita sellaisia palveluja, joita tarjoaa yksityinen toimija. Lainsäädäntö lähtee kuitenkin siitä, että yksityisen tuottaessa julkisia palveluja heidän tulee noudattaa viranomaisten toimintaa sääntelevää lainsäädäntöä.⁵⁴ Lisäksi tutkielmani keskittyy tarkastelemaan viranomaispalveluja ja vastuu palveluiden asiamukaisuudesta on palveluntarjoajalla eli tässä tapauksessa viranomaisilla.

⁵² Kumpuvuori & Högbacka, 2003, s.49.

⁵³ Ihmisoikeus komitea CCPR/C/FIN/CO/7, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland 3.3.2021, s.3—4.

⁵⁴ Tuori, 2000, s. 7—9, Voutilainen, 2020, s.17.

Tutkimusmetodinä käytän pääasiassa lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Tutkin lainopillisesti aiheeseen liittyvien keskeisten oikeusnormien sisältöä ja perehdyn näiden keskeisten oikeusnormien tulkintaan. Pyrin tutkimuksessani esittämään, millaisia merkityksiä eri oikeuslähteet antavat näille oikeusnormeille ja tämän kautta esittämään tulkintakananoton voimassa olevan oikeuden sisällöstä.⁵⁵ Laajemmin aineistona tutkielmassani käytetään niin kansallista kuin EU-oikeuden lainsäädäntöä, niihin liittyviä esitöitä ja oikeuskäytäntöä, kansainvälisiä sopimuksia ja niihin liittyviä ratkaisuja ja tulkintaohjeita sekä oikeustieteen kirjallisuutta. Oikeustapaukset mahdollistavat tutustumisen tutkimuksen sisältämien termien todelliseen sisältöön avaamalla sitä yleistä tapaa, miten näitä oikeusnormeja tulisi tulkita ja soveltaa. Lain esityöt taas antavat arvokasta tietoa siitä, mihin lailla on pyritty.⁵⁶

Tutkielma koostuu viidestä luvusta. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käsitellään asianmukaisia digipalveluita vammaisten oikeuksien sekä saavutettavuuden näkökulmasta. Luvussa tarkastellaan, millaisia erityiskysymyksiä tulee huomioida varmistaakseen digitaalisten palveluiden saavutettavuuden vammaisille ja millaisia haasteita on tähän asti noussut esiin. Kolmannessa pääluvussa perehdytään kohtuullisten mukautusten käsitteeseen ja sitä koskevaan sääntelyyn. Lisäksi luvussa tarkastellaan, millaisia erityisasioita on otettava huomioon, kun vammaisen henkilö hakee kohtuullisia mukautuksia tai kun kohtuulliset mukautukset vammaiselta evätään. Neljännessä luvussa esitellään vammaisten käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja tilanteessa, jossa digitaaliset palvelut eivät ole olleet saavutettavia. Viidennessä luvussa esitellään tutkielman johtopäätökset.

⁵⁵ Hirvonen 2011, s.23—24.

⁵⁶ Tolonen, 2003, s. 117—118.

2 Yhdenvertainen oikeus digitaalisiin viranomaispalveluihin

Suomen vammaispolitiikan ydinalueita ovat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys, osallisuus yhteiskunnassa, oikeus itsenäiseen elämään ja tarvittavat yksilölliset palvelut ja tuki ⁵⁷. Moni näistä tärkeistä lähtökohdista on ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa suojattuja ihmisoikeusperiaatteita, joihin voidaan vedota oikeusnormien tapaan ⁵⁸. Punnintatilanteessa ratkaisuissa voidaan tukeutua muun muassa yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon, hyvän hallinnon periaatteeseen sekä vammaisen oikeusturvavaatimusten takaamiseen.

Yksilöiden yhdenvertainen asema onkin perustuslaintasoinen perusoikeus, josta säädetään tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Yhdenvertaisuuslaki on kuitenkin luonteeltaan yleislaki, joka ei sisällä nimenomaisia vaatimuksia digitaalisiin palveluihin liittyen ⁵⁹. Nämä vaatimukset sisältyvät erityislakeihin, joka tässä yhteydessä on kansallisella tasolla digipalvelulaki ⁶⁰. Lain tarkoituksena on nimenomaan taata, että digitaaliset palvelut kehitettäisiin sellaisiksi, että henkilöt erityistarpeistaan huolimatta voivat käyttää palveluita yhdenvertaisesti (1§).

Viranomaisen on aina pyrittävä turvaamaan asiakkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on todennut, että vammaisilla tulee olla yhdenvertainen oikeus käyttää palveluita. Tämän takia palveluntarjoajilla on myös tarvittaessa velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin mukautustoimiin yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.⁶¹ Digitaalisten palveluiden osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu on nostanut esille, että alustana internet voi merkitä vammaisille henkilöille entistä

⁵⁷ STM, 2019, s.83.

⁵⁸ mm. EIS 12 Lisäpöytäkirjan 1 artikla. Mäenpään (2000, s.204) mukaan yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden tullessa arvioitavaksi, ne määrittelevät oikeusnormien soveltamista ja toimivat lähinnä harkintavallan rajoitusperiaatteena.

⁵⁹ Anttila & Ojanen (2019, s. 7) kuitenkin korostavat, että yhdenvertaisuuden edistämisestä säädetään laajalta muussakin lainsäädännössä, kuten hallintolaissa. Tämä yhdessä yhdenvertaisuuslain laajan soveltamisalan kanssa osoittavat sen, kuinka läpileikkaavia oikeusnormeja yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä Suomen oikeusjärjestyksessä ovat.

⁶⁰ HE 60/2018 vp., s.8.

⁶¹ YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2, osa 2, kohta 31, s. 5.

laajempaa itsemääräämisoikeutta, mutta se edellyttää saavutettavuuden varmistamista poikkeuksetta⁶². Digitaalisten palveluiden käytettävyyssominaisuuksista huolehtiminen voidaan nähdä yhdeksi merkittäväksi osaksi asianmukaisten viranomaispalveluiden järjestämisvaatimusta nykyisin⁶³.

Hallintolaissa (434/2003) säädetyt hallintomenettelyä koskevat säännökset, kuten hyvän hallinnon perusteet täydentävät digipalvelulakia tässä yhteydessä ja ohjaavat viranomaisten toimintaa⁶⁴. Hallintolaki yleislakina määrittelee hallinnossa asioivalle niin sanotun vähimmäistasoisen perusturvan julkisten palveluiden osalta ja samalla myös viranomaiselle veloitteet palveluiden toteuttamiseen⁶⁵. Hyvä hallinto on myös perusoikeutena kirjattu perustuslakiin ja täten sen toteutuminen on turvattava viranomaisen toimesta perustuslain 21 §:n mukaisesti. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu velvollisuus kohdella hallinnossa asioivia yhdenvertaisesti (6§). Lain esitöissä korostetaan, että tämän saavuttamiseksi asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin myös erityisryhmien, kuten vammaisten tarpeisiin⁶⁶. Hyvän hallinnon asettamat vaatimukset ja oikeudet koskevat yhtä lailla digitaalisia palveluita ja sähköistä asiointia kuin muutakin julkista toimintaa silloin kun kyseessä on julkisen palvelun tuottaminen. Viranomaisten verkkosivut ja mobiilisovellukset ovat osa viranomaisten tehtäviin kuuluvien palveluiden toteuttamista, joten sen seurauksena myös näiden palveluiden saavutettavuus on yhteydessä hyvän hallinnon perusteisiin. Oikeusasiamiehen mukaan välttämättömyys huomioida edellä mainitut oikeudet kaikessa julkisessa toiminnassa - näin ollen myös viranomaisten digitaalisissa palveluissa - pohjautuu perustuslain 107§:ään, joka turvaa perusoikeuksille korostetun oikeudellisen aseman⁶⁷.

⁶² Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020, s.51.

⁶³ Voutilainen, 2007, s.11.

⁶⁴ Voutilainen, 2020, s.23.

⁶⁵ Mäenpää, 2016, s. 21.

⁶⁶ HE 72/2002 vp, s. 57.

⁶⁷ AOA 4653/4/14.

2.1 Viranomaisen velvollisuus ja vastuu tuottaa toimintaansa liittyvät digitaaliset palvelut

Ennen digipalvelulain voimaantuloa viranomaisilla ei ollut ehdotonta velvollisuutta tarjota digitaalisia palveluita⁶⁸. Näin ollen laki ei luonut yksilöille oikeutta vaatia digitaalisten palveluiden järjestämistä, sillä järjestämisvelvoite oli säädetty suhteelliseksi⁶⁹. Nykyisin on kuitenkin toisin. Digipalvelulain esitöissä todetaan, että digitalisoituminen edellyttää riittävien velvollisuuksien luomista julkiselle sektorille, jotta jokaisella palveluita tarvitsevalla olisi mahdollisuus käyttää niitä ajasta ja paikasta riippumatta⁷⁰. Keskeiset viranomaisen velvollisuudet digitaalisten palveluiden osalta on lueteltu Digipalvelulaissa. Velvollisuuksien asianmukaisesta toteutuksesta huolehditaan virkavastuulla, joka tulee olla kohdennettavissa palvelua tarjoavaan viranomaiseen.

Viranomaisten nykyiset velvollisuudet ja vastuut digitaalisiin palveluihin liittyen koskevat käytännössä sitä, että viranomaisen on mahdollistettava digitaalisten palveluiden käyttö asiakkailleen. Kun kyseessä on julkisen vallan ja julkisten palveluiden toteuttaminen, viranomaisen velvoitetta ohjaa ja huolellisuutta määrittelee myös virkavastuu. Viranomaisiksi katsotaan lukeutuvan tässä yhteydessä kaikki ne, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä⁷¹. Perustuslain näkökulmasta julkiset hallintotehtävät tarkoittavat hyvin laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä⁷². Voutilainen & Kurvinen kuitenkin huomauttavat, että julkista hallintotehtävää ei tule määritellä pelkän julkisen vallan käytön kautta. Julkinen valta voidaan nimittäin yhdistää yksipuoliseen määräämiseen, kun taas julkinen hallintotehtävä sisältää laajemmin toimivallan laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen, joka ei välttämättä edellytä yksipuolista

⁶⁸ Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), 5§. Aiemmin viranomaisella oli mahdollisuus olla tarjoamatta digitaalisia palveluita, mikäli katsottiin, että viranomaisen valmiudet eivät digitaalisten palveluiden järjestämiseen riittäneet.

⁶⁹ HE 17/2002 vp s. 34.

⁷⁰ HE 60/2018, s.5.

⁷¹ HE 60/2018, s.49.

⁷² HE 1/1998 vp, s. 179.

määräämistä.⁷³ Toisin sanoen, julkiset hallintotehtävät kytkeytyvät läheisesti julkisen vallan käyttöön, mutta tehtäviin sisältyy päätösten lisäksi myös lakisääteisten julkisten palveluiden tuottaminen digitaalisessakin ympäristössä⁷⁴.

Velvollisuuden täyttämiseksi viranomaisille on asetettu vaatimuksia huolehtia riittävästä tiedotuksesta ja neuvonnasta digitaalisiin palveluihin liittyen, velvollisuudesta vastaanottaa ja lähettää sähköisiä asiakirjoja, varmistaa palveluiden riittävä yhteensopivuus ja tietoturvallisuus sekä digitaalisten palveluiden saavutettavuus. Vammaisten kohdalla digitaalisten palveluiden hyödyntämisen osalta ongelmallista on se, ettei digipalvelulaki edellytä viranomaisilta erilaisten järjestelmien käyttöä, jolloin esimerkiksi avustavien laitteiden käyttö voisi olla helpompaa, vaan viranomaisilla on velvollisuus tarjota jokin valitsemansa menetelmä asiointiin hoitamiseen. Voutilainen on todennut, että vaikka viranomaisten on tarjottava asiakkailleen mahdollisuus asioida sähköisesti, ei viranomaisilla ole velvollisuutta käyttää asiakkaan suosimaa välinettä tai ohjelmistoa sähköisen asiointiin sujuvoittamiseksi, vaan viranomaisella on varsin laaja harkintavalta valittaessa palvelumuotoa.⁷⁵ Tässä yhteydessä edellytettäisiinkin vammaisten henkilöiden osallistamista, jotta käyttöön valittavat menetelmät ja järjestelmät olisivat mahdollisimman hyvin vammaisten hyödynnettävissä. Mutta kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on nostanut esille, palvelut suunnitellaan ja toteutetaan edelleen usein ilman erityisryhmien tarpeiden huomioimista ja heidän käyttökokemusten kartoittamista⁷⁶.

Näistä lähtökohdista voidaan katsoa, että viranomaisten velvollisuus koskien digipalveluiden tiedottamista ja neuvomista korostuu mietittäessä vammaisten mahdollisuuksia hyödyntää digitaalisia palveluita. Viranomaisen on tiedotettava selkeästi siitä, miten asiakas voi asioida sähköisesti ja tarjota neuvoja ja tukea digitaalisten palvelun

⁷³ Voutilainen & Kurvinen, 2015, s.4.

⁷⁴ Mäenpää, 2017, s. 217–218.

⁷⁵ Voutilainen, 2020, s.191–193.

⁷⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016, s. 102.

käyttämiseen (5.2§) ⁷⁷. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että jokaiselle on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palveluiden käyttöön. 5§:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää digitaalisia kanavia lueteltujen asioidensa hoitamiseen. Momentin sanamuoto osoittaa, että asiointimahdollisuus koskee kaikkia, eikä viranomainen voi lähtökohtaisesti itse omilla päätöksillään tästä poiketa ilman ennakkoon saavutettavuusselosteeseen tehtyä huomiota ja korjaussuunnitelmaa ⁷⁸.

Tilanteita, joissa viranomainen ei ole täyttänyt tiedottamis- ja neuvontavelvollisuuttaan voi syntyä muun muassa silloin kun viranomainen tukeutuu muiden asiointikanavien olemassaoloon. Vammaisten kohdalla tämä aiheuttaa erityisesti ongelmia, sillä he eivät välttämättä pysty käyttämään juuri tiettyä asiointikanavaa rajoitteidensa vuoksi. Esimerkiksi on ongelmallista, mikäli kiireellisten asioiden asiointikanavaksi määritellään ainoastaan puhelinpalvelu tai sähköinen palvelu, sillä on monia vammaisia henkilöitä, jotka eivät pysty soittamaan tai kirjautumaan digitaaliseen palveluun.

Tapauksessa OKV 1179/10/2020 on kyse sähköisen asiointipalvelun saavutettavuudesta, palvelussa täytettävien lomakkeiden toiminnallisuuksista sekä asiointiin liittyvästä neuvonnasta. Kelan toimeentulotukea koskevat lomakkeet oli aikakatkaistu niin että niiden sisältö katoaa kokonaan 30 minuutin jälkeen, mikäli hakemusta ei ole sinä aikana lähetty. Kantelijan mukaan tämä estää vammaisten asioinnin sähköisesti, sillä monien vammojen ja sairauksien takia kirjoittaminen on hitaampaa ja vaikeaa ja tätä ei ole huomioitu riittävästi asiointipalvelussa. Selvityksen mukaan aikarajoituksesta on kerrottu hakemuksen alussa, joten asiakas pystyy ennakoimaan ja kirjoittamaan tekstit valmiiksi itselle sopivaa ohjelmaa käyttäen. Lisäksi Kela toteaa, että asiakkaalla on aina mahdollisuus lähettää Kelaan viestiä tai tehdä hakemus paperilomakkeella.

Apulaisoikeuskansleri ottaa tapauksessa kantaa muun muassa siihen, täyttääkö Kela velvoitteensa tukea asiakasta digitaalisten palveluiden käytössä tarjoamalla riittävää neuvontaa asian vireille saattamiseksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan digipalvelulain 5§:n

⁷⁷ Viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia ei rajaudu pelkästään Digipalvelulakiin. Myös laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) on korostettu viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista (20§). Tämän tiedottamisvelvollisuuden voidaan katsoa koskevan myös digitaalisia palveluita viranomaisen toimialalla, sillä niitä ei ole erikseen rajattu säädöksestä pois.

⁷⁸ Digipalvelulain (306/2019) 9§ edellyttää, että organisaatiot esittävät verkkosivuillaan saavutettavuusselosteen, jossa arvioidaan avoimesti saavutettavuuden tila ja sen mahdolliset puutteet.

tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palveluiden käyttöön. Lisäksi viranomaisen on aktiivisesti tarjottava tätä palvelua sitä tarvitseville asiakkailleen. Täten neuvonnan saamisen esteeksi ei saa esimerkiksi muodostua viranomaisen oma tulkinta, jonka mukaan neuvontaa voitaisiin tarjota vain silloin kun viranomaisen mielestä asian käsittely sitä vaatii. Tällainen menettely ei täytä apulaisoikeuskanslerin mukaan palvelu- ja neuvontaperiaatteiden eikä saavutettavuuslainsäädännön vaatimuksia.

Voutilaisen mukaan palvelun saanti viranomaisessa on hyvän hallinnon periaatteiden mukainen perusoikeus ja palvelu- ja neuvontaperiaate ilmentävätkin konkreettisimmin asiakaslähtöisyyden vaadetta viranomaistoiminnassa ⁷⁹. Palveluperiaatteen vaatimukseen kuuluu hallintolain perustelujen mukaan se, että kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Lain esitöiden mukaan neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella.⁸⁰

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että neuvontaa tulee antaa tarpeen mukaan. Mäenpää katsoo, että neuvonnan tarpeellisuutta arvioitaessa ensisijaisena mittapuuna ovat yksilön tosiasialliset valmiudet itse selviytyä asian hoitamisesta sekä hoidettavan asian laatu ⁸¹. Kuten edellä on mainittu, lähtökohtaisesti kaikille tulisi tarjota mahdollisuus hoitaa asiansa itsenäisesti. Myös YK:n vammaisyleissopimus velvoittaa vammaisten henkilöiden itsenäisen toiminnan ja päätöksenteon tukemiseen. YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklan perusteluissa todetaan, että olennaista on varmistaa yksilöllisiä tarpeita ja elämäntilannetta vastaavat kommunikoinnin ja tiedonsaannin ratkaisut.⁸² Voutilaisen mukaan tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaiset ovat velvollisia varmistamaan, että hallinnon asiakas ymmärtää, kuinka asiaa tulisi asianmukaisesti hoitaa.

⁷⁹ Voutilainen, 2007, s. 17.

⁸⁰ HE 72/2002 vp, s. 57–58.

⁸¹ Mäenpää, 2016, s.211–213.

⁸² HE 284/2014 vp., s.54–55.

Toisinaan tämä edellyttää myös viranomaisilta aktiivisuutta ohjata asiakas oikean asiointikanavan sekä oikean viranomaisen luokse.⁸³

Neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan velvoita asiakkaan suoraan auttamiseen. Viranomaisen ei esimerkiksi ole veloitettu täyttämään asiakkaan puolesta lomakkeita. Neuvontaa koskeva säännös hallintolaissa ulottaa neuvontavelvollisuuden hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin liittyviin kysymyksiin.⁸⁴ Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on kuitenkin tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi viranomaisella on katsottu olevan korostunut velvollisuus oma-aloitteiseen neuvontaan, silloin kun asiakas on muita heikommassa asemassa omatoimisen asiointiin suhteen.⁸⁵ YK:n vammaisyleissopimuksesta seuraa, että viranomaisen on digitaalisten palveluiden käytön turvaamiseksi arvioitava, miten vammaisen henkilön kohdalla tuetaan riittävästi henkilön itsenäistä mahdollisuutta palveluiden hyödyntämiseen. Sopimuksen voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä kantaa otettiin myös digitaalisiin palveluihin ja todettiin, että tämä voi edellyttää esimerkiksi laajempaa neuvontaa uusista teknologisista ratkaisuista⁸⁶.

Neuvontavelvollisuuden laajuuden katsotaan määrittelevän pitkältä asiakkaan tuen tarve⁸⁷. Vammaisten henkilöiden tuen tarve vaihtelee hyvin paljon ja rajoitteiden kirjon ollessa laaja, on mahdotonta löytää yhtä sopivaa toteutusvaihtoehtoa asioiden ratkaisemiseksi. Digitaaliset palvelut voivat tässä yhteydessä monipuolistaa viestintää ja edesauttaa asiakkaan omatoimista asiointia. Saavutettavassa muodossa oleva tieto ja tiedonsaannin nopeuttaminen eri kanavien kautta voivat nimittäin olennaisesti auttaa

⁸³ Voutilainen, 2020, s. 199–200.

⁸⁴ Niemivuo, 2003, s. 131. Myös Kuusikon (2000, s.20–21) mukaan viranomaisten harjoittama neuvonta tarkoittaa neuvontaa tosiasiallisena viranomaistoimintana, hallintoasian vireillepanon neuvontaa, hallintoasian selvittämisen yhteydessä tapahtuvaa neuvontaa kuin myös hallintoasian ratkaisemisen jälkeen tapahtuvaa neuvontaa.

⁸⁵ EOAK /4982/2020, EOAK/682/2020 s.8. & OKV 1179/10/2020.

⁸⁶ HE 284/2014 vp, s.55.

⁸⁷ Kulla, 2015, s.119.

vammaisia henkilöitä heidän asioidensa hoidossa ja oikeuksiensa toteutumisessa ⁸⁸. Tämä myös vammaisyleissopimuksessa tunnustetaan. Neuvonnan tulisivin asiakkaan tarpeen mukaan olla vuorovaikutteista eikä neuvojen saatavuutta tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttävää perustetta ⁸⁹. Hyväksyttäviksi perusteiksi voidaan katsoa hallintolain perusteella esimerkiksi viranomaisen eri toimiala ja toimivallan puute (8§).

Viranomaisten velvollisuuksiin digitaalisten palveluiden osalta liittyy olennaisesti myös velvollisuus vastaanottaa ja lähettää sähköisiä asiakirjoja. Digipalvelulain mukaisesti viranomaisen on tarjottava kaikille mahdollisuus toimittaa ja vastaanottaa asiointitarpeeseen liittyvät asiakirjat ja viestit sähköisesti ja tietoturvallisesti (5.1§). Lainkohdan sanamuoto ohjaa jälleen tarjoamaan mahdollisuuden kaikille. ICT-oikeuden alaan kuuluvan sähköisen muodon syrjimättömyyden periaatteen mukaisesti sähköistä asiointia ei myöskään saa estää tarpeettomasti lainsäädännöllisin tai tulkinnallisin keinoin ⁹⁰. Apulaisoikeuskansleri ottaa esille nostetussa tapauksessa kantaa myös siihen, voidaanko lomakkeiden täyttämisen 30minuutin aikarajaa ja siitä seuraavaa tietojen häviämistä pitää asianmukaisena. Käytännössä sähköisissä asiointipalveluissa lomakkeiden täyttämiseen ja lähettämiseen liittyvät tekijät aiheuttavat monille teknisiä haasteita ja näin ne estävät vammaisten henkilöiden tasavertaisia mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluita. Saavutettavuusvaatimuksissa esitettyjen onnistumiskriteerien taustalla olennaisena tarkoituksena on varmistaa, että käyttäjä saa asiansa valmiiksi ilman ylimääräisiä muutoksia ⁹¹. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussa, että palvelu ei täytä saavutettavuuslainsäädännön vaatimuksia, jos tiedot häviää kokonaan ja tämän vuoksi vaatii asiakkaalta toimenpiteitä tietojen tallentamiseksi, vaan toimivuudesta ja käytettävyydestä huolehtiminen kuuluu aina palvelua tarjoavalle viranomaiselle.

⁸⁸ Kivistö & Nygård, 2019, s. 45. Vammaissosiaalityön asiakkaat ovat valtakunnallisessa VamO-hankkeessa tehdyissä haastatteluissa kertoneet, että digiteknologian hyödyntämisessä saavutettavat ja informatiiviset verkkosivut ovat yksi keskeinen edellytys asiointin edistämisessä.

⁸⁹ Mäenpää, 2016, s.211—213.

⁹⁰ Voutilainen, 2009, s.236—239.

⁹¹ Verkkosisällön saavutettavuusohjeet 2.1

Vastuu sähköisen viestin tai lomakkeen perillemenosta on kuitenkin lähtökohtaisesti aina lähettäjällä (Laki sähköisestä asioinnista viranomaisessa 8§ sekä Hallintolaki 17§). Myös Korkein hallinto-oikeus toteaa tuoreessa ratkaisussaan, ettei viestin voida katsoa saapuvan viranomaiselle ennen sen lähettämistä koskevaa nimenomaista tahdonilmaisua, kuten lähetä painikkeen painamista. Ei siitäkään huolimatta, että lomakkeelle täytetyt tiedot löytyisivät järjestelmästä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ilman nimenomaista tahdonilmaisua kyse on ainoastaan valmistelevista toimenpiteistä.⁹² Vammaisten henkilöiden ongelmat hakemusten tai viestien lähetyksessä eivät kuitenkaan läheskään aina ole heistä itsestään riippuvaisia. Viranomaisten digitaaliset palvelut ovat vielä jatkuvassa kehitystilassa ja niitä kehitetään ja muokataan lainsäädännön vaateita yhä paremmin vastaaviksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan järjestelmän käyttäjältä ei voida edellyttää toimenpiteitä, joilla paikataan järjestelmän teknisiä puutteita⁹³. Tämä tarkoittaa Voutilaisen mukaan muun muassa sitä, ettei lähettäjän vahingoksi voida katsoa tilannetta, jossa viranomaisen tarjoama digitaalinen palvelu ei ole käytettävissä tai siinä on toimintahäiriö, joka estää sähköisten asiakirjojen lähettämisen tai viivästyttää sitä⁹⁴. Myös korkein hallinto-oikeus on linjannut digitaalisten palveluiden toimintahäiriöihin liittyen, että mikäli viranomaisen tiedonsiirtomenetelmä on epäkunnossa ja toimintavirhe pystytään osoittamaan, ei tästä saisi aiheutua asiakkaalle haittaa⁹⁵.

2.1.1 Toimintavarmuus ja virkavastuu

Kuten aiemmin todettu, vammaiset henkilöt kohtaavat palveluiden käytössä teknisiä haasteita valtaväestöä enemmän, joten näiden lisäksi tapahtuvien palveluiden toimintahäiriöiden vaikutukset ovat vammaisten näkökulmasta erityisen ongelmallisia. Toimintahäiriöihin tulee kuitenkin varautua palveluntarjoajan toimesta. Toimintavarmuuden

⁹² KHO 2021:110.

⁹³ OKV/1179/10/2020, s.6.

⁹⁴ Voutilainen, 2020, s.232.

⁹⁵ KHO:2006: 21. Lähettämisaikajankohdasta ja järjestelmävirheestä on kuitenkin pystyttävä esittämään luotettava selvitys, koska viestin saapuminen on lähtökohtaisesti lähettäjän vastuulla. Mikäli tämä pystytään osoittamaan, viranomaisen tulisi ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi ja katsoa hakemuksen saapuneen asiakkaan todistamana lähetyssajankohtana.

vaatimus perustuu kansallisella tasolla lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, jonka mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa (6§). Lain esitöiden perusteella tämä tarkoittaa sitä, että sisältöjä ja toiminnallisuuksia on pystyttävä luotettavasti käyttämään erilaisia teknologioita hyödyntäen ⁹⁶. Käytännössä tämä tarkoittaa, että data tuotetaan sellaisessa muodossa, että erilaiset laitteet pystyvät sen poimimaan ja esittämään oikeassa muodossa käyttäjille ⁹⁷. Digipalvelulain mukaisesti viranomaisten on lisäksi huolehdittava, että heidän tarjoamat digitaaliset palvelut ovat saatavilla ja käyttökatkot ajoitetaan ajankohtaan, jolloin palveluiden käyttö on vähäistä.⁹⁸ Voutilaisen mukaan vaade perustuu, ja yhtä lailla varmistaa asiakkaan oikeuden asianmukaisiin palveluihin ⁹⁹. Viranomaispalveluita tarjottaessa kyseessä on julkinen hallintotehtävä, jonka myötä toimintavarmuudesta huolehtiminen lukeutuu virkavastuun alaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla ¹⁰⁰.

Saavutettavuusdirektiivissä vammaisten oikeudet on kirjattu vieläkin selkeämmin näkyviin ja toimintavarmuudella viitataan tässä yhteydessä erityisesti siihen, että erilaisten avustavien teknologioiden hyödyntäminen on mahdollistettava viranomaisen toimesta. Ylimmät lainvalvojat ovat jo pitkään korostaneet viranomaisten vastuuta kehittää asiointijärjestelmiään niin että myös vammaisten erityistarpeet otetaan riittävällä tavalla huomioon ¹⁰¹. Saavutettavien palveluiden osalta viranomaisen järjestämisvelvollisuus on olemassa, jo ennen kuin vammaisen haluaa käyttää kyseistä palvelua ¹⁰². Subjektiiivisten oikeuksien toteutumisen osalta palvelujen toteuttamisessa viranomaisilla on lisäksi

⁹⁶ HE 60/2018 vp, s.179.

⁹⁷ Verkkosisällön saavutettavuusohjeet 2.1

⁹⁸ Hallintolain (434/2003) 7§: n voidaan katsoa täydentävän tässä yhteydessä viranomaisten digitaalisten palveluiden saavutettavuusvaatimusta riittävyyden ja saatavuuden näkökulmista, jotka ovat säännöksen perusteluissa nostettu julkisten palvelujen järjestämisessä keskeisiksi lähtökohdiksi. HE 72/2002 vp, s. 57.

⁹⁹ Voutilainen, 2020, s.213.

¹⁰⁰ PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, s. 10.

¹⁰¹ EOAK/1945/2021, OKV/1179/10/2020.

¹⁰² CRPD/C/14/D/21/2014, s.12.

erityisen korostunut velvollisuus ja vastuu varmistaa palvelujen saavutettavuus ja niiden käytettävyys¹⁰³. Vammaiset käyttävät digitaalisten palveluiden hyödyntämiseen usein avustavaa teknologiaa apunaan sillä eivät pysty hyödyntämään palveluita siinä perusmuodossa kuin ne esitetään valtaväestölle. Näin ollen myös laiteriippumattoman asioinnin mahdollistaminen voidaan katsoa viranomaisten vastuuseen kuuluvaksi osa-alueeksi¹⁰⁴. Oikeuskansleri on todennut laiteriippumattomaan asiointiin liittyen, että laiteriippumattoman digitaalisen asioinnin järjestäminen on olennainen osa sujuvaa asiointia, asiakaslähtöisyyttä ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Oikeuskanslerin mukaan hyödynnettävissä olevien palvelujen laajuus ei saisi riippua siitä, minkälainen laite asiakkaalla on käytettävissään. Tapauksessa oikeuskansleri korostaa viranomaisten velvoitteiden perusoikeudellista perustaa.¹⁰⁵ Viranomaisella onkin aina velvollisuus varmistua siitä, että sen toiminta ja järjestelmät täyttävät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset¹⁰⁶. Myös perustuslakivaliokunta on jo pitkään korostanut, että perusoikeussäännösten vaikutukset ja niistä johdettavat velvollisuudet ja vastuut ulottuvat kaikkeen julkiseen toimintaan¹⁰⁷. Rädyn mukaan YK:n vammaisyleis-sopimuksen voimaantulo on lisäksi entisestään korostanut viranomaisten velvoitteita saavutettavuuden kuin kohtuullisten mukautusten tekemisvelvoitteen osalta¹⁰⁸.

Kuka sitten käytännössä vastaa saavutettavuuteen liittyvistä kysymyksistä? Vastuun osalta vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea korostaa valtioiden ohjausvastuuta ja ohjeistaa, että julkisyhteisöjen tulee selkeästi linjata viranomaisten velvoitteet ja vastuut niin valtakunnallisesti kuin paikallisestikin, jotta palveluiden saavutettavuus voidaan taata¹⁰⁹. Saavutettavuudesta vastaa digipalvelulain mukaisesti palveluntarjoaja, eli se viranomainen, jonka palvelusta on kyse¹¹⁰. Vastuu perustuu viranomaisen velvollisuuteen

¹⁰³ OKV/1179/10/2020, s.6–17.

¹⁰⁴ Laiteriippumattomuudella tarkoitetaan käytännössä sitä, että sisältö on käytettävissä ja luettavissa millä tahansa mobiililaitteella.

¹⁰⁵ OKV 338/1/2018.

¹⁰⁶ EOAK/4652/2020, s.4.

¹⁰⁷ PeVM 25/1994 vp., s.3.

¹⁰⁸ Rätty, 2017, s.34.

¹⁰⁹ General Comment No 2, kohta 24, s.7.

¹¹⁰ Poikkeuksena tästä vastuusta ovat sisällöt, joita palveluntarjoaja ei itse tuota, rahoita tai valvo (3§).

tuottaa toimintaansa liittyvät digitaaliset palvelut ja huolehtia sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Tätä vastuuta viranomaisen ei voi siirtää palvelun tuottajalle, kehittäjälle tai sitä ylläpitävälle, yleensä yksityiselle yritykselle, koska kyse on julkisesta hallintotehtävästä sekä julkisen vallan käytöstä.¹¹¹ On kuitenkin yleistä, että viranomaisen hankkii digitaalisia palveluita ostopalveluina, sillä ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa järjestelmiä ja palvelua itse huomioiden sen vaatimat investoinnit niin osajiin kuin tuotantokapasiteettiin. Voutilainen tuo esiin, että viranomaiset voivat tuottaa palveluita yhdessä muiden viranomaisten tai yksityisten yritysten kanssa, kunhan tämä ei tarkoita toimivallan siirtoa. Tekninen toteutus voidaan täten ulkoistaa, sillä se ei ole sellainen tehtävä, jossa olisi kyse toimivallan jaosta, josta pitäisi erikseen säätää lailla.¹¹² Myös perustuslakivaliokunta on linjannut, että esimerkiksi viranomaisille tarjottavat testauspalvelut - kuten saavutettavuustestaus - eivät ole julkisia hallintotehtäviä, mikäli toiminta on puolueetonta, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaa testausta, eikä vaikuta viranomaisen toimivaltaan¹¹³.

Olennaista on kuitenkin muistaa, että vaikka teknisestä toteutuksesta vastaisikin yksityinen yritys, tarjottava digitaalinen palvelu on silti pohjimmiltaan viranomaispalvelu. Täten viranomaisen palveluntarjoajana on ensisijaisesti vastuussa palvelun ja toiminnan lainmukaisuudesta.¹¹⁴ Mikäli palveluntarjoaja ei pysty tarjoamaan tarpeeksi laadukasta tai saavutettavaa järjestelmää sen käyttäjille, viranomaisen on tästä vastuussa. Hiltunen ja Sariolan mukaan viranomaisen vastuuta ei voi siirtää palveluntuottajalle edes sopimuksin, vaikka velvoitteista ja käytännön asioista voidaankin sopia suhteellisen vapaasti ja näin pyrkiä sääntelemään välillisesti myös saavutettavuuskysymyksiä¹¹⁵. Eduskunnan oikeusasiamies on linjannut, että digitaalisten viranomaispalveluiden lukeutuessa julkisten hallintotehtävien piiriin, toimia voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lain nojalla ja lain nojalla tehtävällä sopimuksella¹¹⁶. Mäenpää mukaan edes se, että

¹¹¹ Hiltunen & Sariola, 2020, s. 5—6.

¹¹² Voutilainen, 2020, s.38.

¹¹³ PeVL 4/2012 vp., s.2.

¹¹⁴ Voutilainen, 2020, s.38.

¹¹⁵ Hiltunen & Sariola, 2020, s. 5—6.

¹¹⁶ EOAK/883/2018, s.8.

viranomaisilla on yleisenä julkisoikeudellisena velvollisuutena palveluiden tarjoaminen ei aseta viranomaisia erityisasemaan suhteessa muihin toimijoihin. Viranomaiset eivät myöskään voi soveltaa lainsäädännössä heille luotuja erityisoikeuksia koskien päätösvaltaa ja julkisen vallan käyttöä yksinomaan oman edun ja vastuuvapauden tavoitteluun, vaan viranomaiset ovat vastuussa heille asetettujen velvollisuuksien toteuttamisesta.¹¹⁷

Tähän viranomaisten erityisasemaan perustuu myös viranomaisten muita toimijoita laajempi vastuu velvollisuuksistaan eli perustuslaissa säädetty virkavastuu. Virkavastuu käsittää niin rikosoikeudellisen-, vahingonkorvaus- kuin kurinpidollisen vastuun ja ankarampana vastuuna korostaa sitä, kuinka julkisen vallan käyttö sitoutuu vahvasti lakisidonnaisuuden periaatteeseen.¹¹⁸ Viranomaiselle voi syntyä velvollisuus korvata aiheuttamansa haitta, jos se laiminlyö velvoitteensa toteuttaa riittävät viranomaispalvelut asiakkailleen. Lainsäätäjän tarkoituksena virkavastuun osalta on perustuslakivaliokunnan vaikiintuneen käytännön mukaan se, että julkisen vallan käyttäjät on pystyttävä selvästi sitomaan virkavastuuseen ja virkavastuun tulee täten olla selkeästi kohdennettavissa. Perustuslakivaliokunnan linjan mukaan virkavastuu tulee perustuslain 118§ edellyttämällä tavalla olla kontrolloitavissa ja vastuu kohdistettavissa. Tämä tarkoittaa, ettei vastuuta voida vierittää esimerkiksi näennäisesti viranomaisen johtoportaalle.¹¹⁹ Hyttisen mukaan virkavastuun sitominen julkisen vallan käyttäjään pohjautuu oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen. Hänen mukaansa julkista valtaa käytettäessä virkavastuu on oltava, sillä oikeusturvan toteutuminen ja hyvän hallinnon takeet edellyttävät, että julkisen vallan käyttäjät sidotaan virkavastuuseen¹²⁰.

Vahingonkorvausvelvollisuuden osalta valtio vastaa julkishallinnon virastojen, ja kuntakunnan toimielinten tekemistä sitoumuksista liittyen palveluiden toteuttamiseen ja velvoitteiden toteuttamiseen¹²¹. Digitaalisten palveluiden osalta erityisesti

¹¹⁷ Mäenpää, 2017, s.449.

¹¹⁸ Koskinen & Kulla, 2019, s.327–329.

¹¹⁹ PeVL 7/2019 vp., PeVL 62/2018 vp., PeVL 65/2018 vp, s. 8–9; PeVL 26/2017 vp, s. 49 & PeVM 10/1998 vp, s. 35

¹²⁰ Hyttinen, 2021, s.3.

¹²¹ Mäenpää, 2017, s.448.

rikosoikeudellinen vastuu on kuitenkin haastavampaa kohdentaa ja todeta, sillä viranomaisen virkavastuu tulee pystyä kohdentamaan virheen tehneeseen virkamieheen. Voutilaisen mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu koskien tietojärjestelmän toimintavirheitä edellyttäisi sitä, että tietyille virkamiehelle on asetettu selkeäksi henkilökohtaiseksi vastuuksi luoda ja varmistaa järjestelmän toiminnallisuus. Tämän lisäksi vastuun syntyminen näyttäisi edellyttävän tuottamuksellisuutta eli vahingon tulisi olla seurausta tämän kyseisen virkamiehen huolimattomuudesta.¹²²

Vaikka digitaalisten viranomaispalveluiden osalta on havaittavissa muutoksia sekä toimijoissa että toimintatavoissa, ei tämä muutos tule vähentämään vastuun merkitystä, vaan asettaa pikemminkin virkavastuukysymykset uudelleenarvioinnin kohteeksi. Myös YK:n vammaisyleissopimuksessa yksityisten toimijoiden kehittyvä rooli on noteerattu ja velvoitteiden ulottaminen myös yksityisiin toimijoihin nostettu sopimustekstissä esiin¹²³. Kansallisen sääntelyn pohjalta julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, kunhan se ei vaaranna oikeusturvaa tai perusoikeuksia ja toimi mahdollistaa tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen (PL 124§). Hyttisen mukaan lainsäädäntö ei ole suoraan ulkoistamisen esteenä, sillä perustuslain 124§ estää ainoastaan merkittävän julkisen vallan siirtämisen muille kuin viranomaisille¹²⁴. Esiin tuodun perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella keskeistä on, kuten Husa ja Pohjalainen toteavat, se että julkiset hallintotehtävät pysyvät muutoksista huolimatta selkeästi virkavastuun alaisuudessa eikä meneillään oleva kehityskulku hälvennä tätä rajaa tai vähennä sen merkitystä¹²⁵. Tämä osaltaan myös takaa asianmukaisten palveluiden toteutumisen.

¹²² Voutilainen, 2018, s. 916.

¹²³ Rätty, 2017, s.34.

¹²⁴ Hyttinen, 2021, s.3.

¹²⁵ Husa & Pohjalainen, 2014, s.72—74.

2.2 Oikeus asianmukaisiin palveluihin

Asianmukaisten palveluiden toteuttaminen on keskeistä yleissopimukseen kirjattujen vammaisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. YK:n vammaisyleissopimus velvoittaa turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeuksia kaikilla hallinnonaloilla ja palveluiden tasoilla, myös digitaalisten palveluiden osalta. YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan koko väestölle tarkoitettut palvelut, joista koko ajan yhä suurempi osa on digitaalisia palveluja, on oltava vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja lisäksi vastattava heidän tarpeitaan (artikla 19). Artiklan perusteluissa asianmukaisten ja toimivien palveluiden tärkeyttä on perusteltu sillä, että ne ovat keskeinen itsenäisen elämän ja osallisuuden perusedellytys¹²⁶. Digitaalisten palveluiden osalta vammaisyleissopimus sisältää lisäksi vaatimuksen tietoverkkojen saavutettavuuden edistämisestä (artikla 9). Vammaisilla henkilöillä tulee olla oikeus ilmaisuvapauteen ja tiedonsaantiin. Tähän sisältyy vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia valitsemaansa viestintämuotoa käyttäen (artikla 21). Vammaisyleissopimus edellyttää viranomaisia toteuttamaan kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen oikeuksien toteutumisen.

Asianmukaisten palveluiden vaade voidaan hallintolain näkökulmasta liittää 7§:n lisäksi myös yleisemmin 6 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa se, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen valitsemallaan tavalla. Hallintolain esitöissä on 7 §:n kohdalla todettu, että viranomaisen tulisi arvioida asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta¹²⁷. Asiakkaan kannalta tarkasteltuna digitaalisille palveluille voidaan asettaa pitkälti samoja

¹²⁶ HE 284/2014 vp. Myös kansallisen vammaispalvelulain (380/1987) säännökset asiakkaan yksilöllisen avun tarpeen huomioon ottamisesta palveluja ja tukitoimia järjestettäessä korostavat vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen huomioon ottamista palveluiden käyttöä mietittäessä. Taus-talla on vammaispalvelulain tarkoitus edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä (1§).

¹²⁷ HE 72/2002 vp

vaatimuksia ja tarpeita kuin muillekin palveluille, eli palvelun tulee olla laadukasta, helpposti saatavilla olevaa, joustavaa, asiantuntevaa ja luotettavaa ¹²⁸.

Hallintolaissa viitataan myös asioiden hoitamiseen asiakkaan valitsemalla tavalla. Useat vammaiset eivät vielä pysty hyödyntämään digitaalisia palveluita ja sähköistä asiointia. Vaikka digipalveluilla pyritäänkin edistämään viranomaisten asiointipalveluissa digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta, on syytä korostaa, ettei ylimpien lainvalvojien ratkaisukäytännön perusteella pelkän digitaalisen palvelukanavan tarjoaminen täytä hallinnon palveluperiaatetta. Ylimmät lainvalvojat ovat katsoneet, että asianmukaisten palveluiden vaateen toteutuminen edellyttää edelleen muiden asiointivaihtoehtojen tarjoamista digitaalisten kanavien ohella ja asiakkaan valinnanvapauden korostamista. Perusteluisaan he korostavat, että hallinnossa tulee olla tarjolla erilaisia vaihtoehtoisia keinoja asiointiin, jotta erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti henkilön palveluiden käyttöön. Tämä on katsottu välttämättömäksi palveluperiaatteen ja tasavertaisuuden toteutumiseksi. ¹²⁹

Myös korkein hallinto-oikeus on korostanut, ettei siirtyminen sähköisen asioinnin järjestämisvelvoitteeseen poista asiakkaan valinnanvapautta asiointitavan osalta ¹³⁰. Rautiainen korostaa, ettei vammaisyleissopimus ole luonut tässä yhteydessä vammaisille uusia ihmisoikeuksia, vaan sopimus ainoastaan edellyttää, että palvelut kehitetään sellaisiksi, että kaikki henkilöt erityistarpeistaan huolimatta voivat käyttää palveluita yhdenvertaisesti ¹³¹. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan lähtökohtana palveluiden järjestämisessä on se, että kaikille tarkoitetut yleiset palvelut ovat todella kaikkien käytettävissä. Tämä tarkoittaa, että palveluita tarvittaessa täydennetään erityispalveluilla niin että ne vastaavat jokaisen tarpeisiin ja ovat kaikkien käytettävissä yhdenvertaisesti. ¹³² Näin ollen viranomaisen ei voi valita tai rajata asiakkaan puolesta palvelun käyttötapoja, vaan

¹²⁸ HE 17/2002 vp., s.25.

¹²⁹ Ks. mm. AOA 4653/4/14, EOAK/2914/2020, OKV/2170/1/2013, OKV/1124/1/2012, EOAK/2655/2016, EOAK/3911/2011, OKV/1124/1/2012, AOA 4653/4/14 & EOAK/3379/2018.

¹³⁰ KHO, 2017, s. 2.

¹³¹ Rautiainen, 2016.

¹³² HE 19/2014 vp., s. 79.

asiakas voi edelleen valita itse hänelle sopivimman palvelukanavan ja hänelle tulee myös tarjota vaihtoehtoinen kanava digitaalisten palveluiden rinnalle.

Asianmukaisten palveluiden osalta ylimpien lainvalvojien päätöksissä nousee lisäksi esille kohtuuttoman haitan ja vaivan välttäminen ja saatavuuden takaaminen. Kantaa on perusteltu sillä, että palvelun asianmukaisuuteen katsotaan liittyvän se, että silloin kun viranomaisella on digitaalinen asiointimahdollisuus olemassa, tulee kyseisen asiointikanavan olla mahdollisimman toimiva ja saatavilla oleva. Edelleen apulaisoikeuskansleri lausuu, että asiakkaan valitseman asiointimahdollisuuden tulee olla mahdollisimman toimiva niin, että asiakas saa ilman kohtuutonta vaivaa tai odottamista yhteyden viranomaiseen.¹³³

Palveluiden asianmukaisuus edellyttää asiakkaiden asiointimahdollisuuksien ja kykyjen huomioon ottamista palvelujen toteuttamistavoissa. Tämä tarkoittaa, että vammaisten henkilöiden oikeus asianmukaisiin palveluihin sisältää myös viranomaiselle velvollisuuden ryhtyä tarvittaviin toimiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden takaamiseksi¹³⁴. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta on arvioitava erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Asiakasnäkökulman korostaminen perustuu hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin sekä yhdenvertaisuuslain asettamiin velvollisuuksiin edistää tosiallista yhdenvertaisuutta¹³⁵. Oikeusasiamies on todennut, että palveluiden järjestäminen ja asiakkaan oikeus palveluun tulee toteuttaa niin että vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisesti edistetään kaikin mahdollisin tavoin¹³⁶. Digitaalisten palveluiden osalta tarvittavilla ja kaikilla mahdollisilla toimilla viitataan sellaisiin käytännöllisiin keinoihin, kuten apuvälineiden tarjoamiseen ja suunnitteluvaiheessa erityisryhmien tarpeiden huomioonottamiseen, joiden on havaittu edistävän palveluiden yhdenvertaista käytettävyyttä.¹³⁷

¹³³ OKV/1124/1/2012, OKV/2170/1/2013, EOA 347/4/0.

¹³⁴ Arajärvi, 2011, s.417–418 & Anttila, Kortteinen & Ojanen, 2019, s.265.

¹³⁵ EOAK/2914/2020, s.10.

¹³⁶ EOAK 276/2019, s.4.

¹³⁷ HE 19/2014 vp., s.61. Viranomaisten tarvittaviin toimiin palataan tarkemmin luvussa 3.2.

Mahdollisuuksien edistämisessä keskeistä on vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa, sillä perustuslain 6§:n syrjäntäkielto koskee myös erilliskohtelua. Tämä tarkoittaa lain esitöiden mukaan sitä, ettei palvelun tarjoaminen saa johtaa välillisesti syrjivään lopputulokseen. Palvelua ei täten tulisi ensisijaisesti tarjota erikseen tai erilaisena vammaisille, vaan vammaiselle tulisi tarjota mukautuksia, jotta hän voi käyttää samaa palvelua kuin muut. Tästä poiketakseen palveluntarjoajan on esitettävä hyväksyttävä syy tilannekohtaisesti kuten esimerkiksi se, että eriytetty toimi on palvelun käyttäjän toiveiden mukainen tai että mukautukset olisivat vaatineet kohtuuttomia toimia palveluntarjoajalta.¹³⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut yleisellä tasolla, että viranomaisella on selkeä velvoite edistää yhdenvertaisuutta ja täten vaatia saavutettavia palveluita palveluntarjoajalta. Näin ollen, mikäli viranomaisella ei pysty hankkimaan esteetöntä palvelua, viranomaisen tulisi tarjota vaihtoehtoinen ja rinnakkainen palvelu niille, jotka eivät voi käyttää suunniteltua palvelua.¹³⁹

Palvelun laatu ei myöskään saisi vaikuttaa vammaisten mahdollisuuksiin hyödyntää palveluita. Lähtökohtana on, että palvelua tarvitsevalle käyttömahdollisuus tulee pyrkiä turvaamaan. Tämän edellytyksen toteutumisen vahvistamiseksi on luotu yleinen edistämisvelvollisuus. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että mikäli palvelujen ja tukitoimien kohdentumisessa ilmenee alueellista eriarvoisuutta, lainsäätäjän on ryhdyttävä positiivisiin toimenpiteisiin asian korjaamiseksi¹⁴⁰. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistämiseksi tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautuvaa aktiivista toimintaa, kuten ohjausta, neuvontaa, koulutusta ja tiedon jakamista¹⁴¹. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan edistämistoimenpiteitä ei kuitenkaan voida vaatia rajattomasti, vaan toimet tulee suhteuttaa palvelun kehittämistarpeisiin sekä viranomaisen resursseihin.¹⁴²

¹³⁸ HE 309/1993 vp., s.44.

¹³⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020, s.32.

¹⁴⁰ Kumpuvuori & Högbäck, 2003, s.27.

¹⁴¹ EOA, 2020, s.66.

¹⁴² PeVL 31/2014 vp., s.3.

Edistämismääräyksiä huolimatta vammaisten näkökulmasta asianmukaisten digitaalisten palveluiden käytännön ongelmiksi muodostuvat yleisimmin mukautustoimien ja palvelusisällön puutteellinen toteuttaminen. Palveluiden pitäisi olla kaikkien löydettävissä ja käytettävissä, mutta tosiasiallisesti näin ei kuitenkaan ole. Tästä seurauksena palveluiden käyttö voi olla rajattua avustavilla laitteilla eikä sivustojen sisällön käytettävyyttä tai ymmärrettävyyttä pystytä takaamaan kaikille. Vammaisten oikeudet eivät tällöin voi toteutua täysimääräisesti, mikäli heiltä evätään digitaalisten palveluiden käyttö tai heitä pyritään ohjaamaan vain tietyn palvelukanavan käyttöön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että riskit yhdenvertaisuuden toteutumiseksi liittyvät yleensä epäyhdenvertaisesti toteutettuihin digitaalisiin toimintoihin ja digiratkaisuiden saavutettavuusongelmiin ¹⁴³.

Saavutettavuusvaatimusten tarkoitus on ohjeistaa, miten palvelut tulisi rakentaa, jotta ne tavoittavat myös ne, jotka tähän asti eivät ole pystyneet käyttämään palvelua. Vammaisille digitaalisten palveluiden saavutettavuuden merkitys on erityisen tärkeää, sillä saavuttamattomat palvelut heidän kohdallaan voivat tarkoittaa koko palvelun käytön mahdottomuutta, ei vain hankalampaa käyttöä. Mikäli esimerkiksi verkkosivut eivät tue ruudunlukuohjelman käyttöä, vammaisen henkilön mahdollisuus lukea ajankohtaisia tiedotteita ja ilmoituksia voi estyä täysin. Erityisryhmien yhdenvertaisen kohtelun ja palveluiden saatavuuden varmistamiseksi saavutettavuusdirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet parantaakseen verkkosivustojensa ja mobiilisovellustensa saavutettavuutta. Tarvittaviksi toimenpiteiksi on määritelty palveluiden saavutettavuuden parantaminen tekemällä niistä havaittavia, ymmärrettäviä, käytettäviä ja toimintavarmoja.

¹⁴³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020, s.53.

2.2.1 Havaittavissa

Asianmukaiset ja havaittavat digitaaliset palvelut edellyttävät, että digitaalisten palveluiden tarjoama sisältö on sellaisessa muodossa, että sitä voidaan hyödyntää myös apuvälineiden ja mukauttaa eri käyttötarpeisiin. Digipalvelulain esitöiden mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että käyttäjä pystyy muuttamaan sivustojen sisällön erilaisiin muotoihin niin ettei sisällön hyödyntäminen ole liiaksi riippuvaista tietyistä aistinvaraisista havainnoista, kuten kuvista tai tekstistä.¹⁴⁴ Vammaisilla on monia aistinvaraisia rajoitteita, joten riski siitä, että heidän yhdenvertainen mahdollisuutensa käyttää digitaalisia palveluita voi vaarantua erityisesti silloin, kun viranomaisen digitaaliset järjestelmät eivät tue riittävästi vammaisten henkilöiden käyttämiä avustavien laitteiden käyttöä. Vaikka palvelu olisi toteutettu saavutettavuuden muut periaatteet huomioiden, asiointi sähköisesti voi olla vammaisille teknisesti mahdotonta, mikäli he eivät pysty hyödyntämään apuvälineitään ja muokkaamaan sisältöä muotoon, jonka he pystyvät havaitsemaan.

Voutilaisen mukaan havaittavuuden vaatimuksessa korostuukin käyttäjien näkökulma¹⁴⁵. Saavutettavuusdirektiivin ja lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta liitetyn WCAG standardin mukaisesti tiedot on esitettävä tavoilla, jotka ovat käyttäjien havaittavissa. Vaatimuksen kohteena on verkkopalveluiden sisältö. Sanamuoto osoittaa, että mahdollisuus halutaan luoda kaikille käyttäjille eikä siinä ole rajattu tai muutoin viitattu eri käyttäjäryhmiä koskeviin poikkeuksiin. Tällöin viranomaisen ei voi lähtökohtaisesti omilla päätöksillään kriteeristä poiketa ilman ennakkoon saavutettavuusselosteeseen tehtyä huomiota. Tällöinkin korjaussuunnitelma ongelman poistamiseksi on pystyttävä esittämään ja esteen tulisi täten olla poikkeuksellinen ja väliaikainen.

¹⁴⁴ HE 60/2018 vp s.71–72.

¹⁴⁵ Voutilainen, 2020, s.122–123.

Ollakseen havaittava palvelu, on käyttäjille tarjottava mahdollisuus muokata sisältöä itselleen havaittavampaan muotoon ¹⁴⁶. Vammaisilla tämä tarkoittaa yleensä tekstin muuttamista puheeksi tai kuvien muokkaamista tekstiksi, mutta kuten aiemmin todettu, rajoitteiden kirjo on myös tätä huomattavasti laajempi. Järvinen avaa, että teknisesti havaittavuuteen liittyvät ongelmat liittyvät siihen, että kun sisältö ei ole koodattu oikein, johtaa se tilanteeseen, jossa sisältöä ei pystytä ohjelmallisesti selittämään. Näissä tilanteissa vammaisen käyttämä ruudunlukuohjelma ei pysty tulkitsemaan sisältöä ja kertomaan vammaiselle tästä sisällöstä. Esimerkiksi mikäli seuraavalle sivulle vievälle nuolipainikkeelle ei ole koodattu tarkempaa selitettä – kuten ”seuraava sivu” – ei ruudunlukuohjelma pysty lukemaan sisältöä oikein, vaan tuottaa käyttäjälle tiedon, että nuoli on ”painike”. Tällöin vammaisen on mahdoton tietää mihin painiketta käytetään ja mitä sen seurauksena tapahtuu. ¹⁴⁷ Myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston esitelmän mukaan heidän vuonna 2021 tekemän valvonnan perusteella useimmat saavutettavuuspuutteet liittyivät siihen, että kuvat ja ikonit eivät olleet tekstitettyjä, logoilta puuttui tekstivastineet tai tekstivastineet eivät vastanneet kuvan sisältöä.

Oikeusasiamies on vammaispalveluiden sähköisten hakemuslomakkeiden asianmukaisuutta koskevassa tapauksessa korostanut, että hakemuslomakkeiden käyttämisen tulee olla asiakkaan näkökulmasta mahdollisimman selkeää ja helppoa. Tämä edellyttää, että sisällön tulee olla yhdenmukaista kaikissa eri järjestelmissä ja muodoissa. Edelleen oikeusasiamies toteaa, että vammaisten osalta käytön estyminen liittyy myös laajemmin hyvän hallinnon ja sosiaalihuollon hyvän laadun takaaminen. Tästä seuraa, ettei edellä kuvatuunlainen tilanne ja siitä seuraava epätietoisuus palvelun sisällöstä saa johtaa etuuk-sien menetyksiin tai menettelyllisen oikeusturvan kaventumiseen, vaan viranomaisella on korostunut velvollisuus huolehtia tarjoamansa tiedon ja sisällön saavutettavuudesta erityisesti silloin kun kyseessä on erityisryhmään kuuluvia käyttäjiä. ¹⁴⁸

¹⁴⁶ Voutilainen, 2020, s.122–123.

¹⁴⁷ Järvinen, 2018, s. 24.

¹⁴⁸ EOAK/2059/2018.

2.2.2 Käytettävissä

Tärkeä osa saavutettavuutta on myös digitaalisten palveluiden helppokäyttöisyys. Vaikka palvelu olisi toteutettu teknisesti oikein, voidaan se silti kokea saavuttamattomaksi, jos palvelun käyttö on hankalaa ja epäloogista. Digitaalinen palvelun ollessa saavutettava se ottaa myös huomioon käyttäjät, joilla on käyttöä haittaava este ja huomioi myös palvelun erilaiset käyttötavat ja tilanteet. Oikeuskanslerin selvityksen mukaan käytettävyysongelmat ovat edelleen suuri haaste erityisryhmille kuten vammaisille ¹⁴⁹. Käytettävyyteen liittyy digipalvelulain esitöiden mukaan palvelun käytön loogisuus ja se, että palvelun pitäisi olla käyttäjälle helposti opittavissa, sen käytön tulisi olla tehokasta ja toimintojen pitäisi noudattaa yleisesti käytössä olevia toimintoja ¹⁵⁰.

Voutilainen korostaa, että palvelun käytettävyyden toteutuminen edellyttää, että palvelun loogisuutta arvioidaan juuri käyttäjän tarpeiden näkökulmasta. Hänen mukaansa käytettävyyden vaade edellyttää, että myös erityisryhmät kokevat palvelun käytön loogiseksi ja helpoksi. ¹⁵¹ Vehmaan mukaan palvelun arvioiminen erityisesti vammaisten käyttäjien tarpeiden näkökulmasta on olennaista, sillä vammaisten tarpeet usein eroavat merkittävästikin valtaväestöstä ¹⁵². Eroavuuksista huolimatta vammaisen tulisi pystyä hyödyntämään näitä samoja palveluita samalla kun palveluiden sekä sisällöntuottajien voi olla lähes mahdotonta havainnollistaa ja ymmärtää näitä rajoitteita. Myös ylimpien lainvalvojien mukaan keskeistä yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ottaa tarpeeksi huomioon erilaisten asiakasryhmien tarpeet sekä palvelun luonne ja merkitys asiakkaalle.

Ratkaisussa EOAK/1945/2021 oli kyse Kelan sähköisestä asiointipalvelusta ja erityisryhmien vaikeudesta hakea tukea sähköisesti. Apulaisoikeusasiamies korostaa Kelan velvollisuutta varmistaa palveluiden saavutettavuus, sillä vaikeus asiointissa ei saa estää tai vaarantaa henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista. Lisäksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti Kelan huomiota heidän vastuustaan kehittää asiointijärjestelmiä niin että erityisryhmien tarpeet otetaan erityisesti huomioon.

¹⁴⁹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018, s.96.

¹⁵⁰ HE 60/2018, s.64.

¹⁵¹ Voutilainen, 2020, s.103—105.

¹⁵² Vehmas, 2005, s.207.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa 1179/10/2020 oli kyse sähköisen asiointipalvelun käytettävyydestä ja siitä, onko erityisryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet otettu riittävällä tavalla huomioon sähköisessä ilmoitusprosessissa. Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) asiointipalvelua, koska palvelun käytön ehdoksi oli määritelty liitteiden toimittaminen ja lomakkeen täyttämiseksi oli asetettu aikaraja, jonka jälkeen lomake tyhjenee. Apulaisoikeuskanslerin mukaan subjektiivisten oikeuksien ja perusoikeuksien kohdalla Kelalla on korostunut velvollisuus ja vastuu varmistaa digitaalisten palveluiden käytettävyys.

Jylhän mukaan käytettävyyden näkökulmasta olennaista on, että palvelun käyttö koetaan miellyttäväksi, se on ennalta-arvattavaa ja näin palvelussa ei tee virheitä helposti. Vammaisten kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että digitaalinen palvelu on toteutettu niin että apuvälineenkäyttäjille riittää perustaitojen hallitseminen ja apuvälineet pystyvät ongelmitta muokkaamaan sivuston sisällön.¹⁵³ Vammaisyleissopimus asettaa jäsenvaltioille veloitteen kehittää palveluja ja välineitä kaikille sopivaa suunnittelua edistäen (4 artiklan 1 kohdan f alakohta). Suunnittelu korostaa vammaisten erityistarpeiden huomioonottamisen jo palveluiden suunnitteluvaiheessa, jotta palveluiden käyttö onnistuisi mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia¹⁵⁴.

Ratkaisussa OKV/2019/1/2017 oli kyse TE-toimistojen verkkopalveluihin kohdistuneista käyttövaikeuksista ja siitä, oliko palvelu toteutettu tarpeeksi hyvin niin että kaikki käyttäjät pystyisivät tosiasiallisesti selviytymään asiansa hoitamisesta. Käytössä ollut verkkopalvelu ei ohjannut eikä neuvonut asiakasta täyttämään tarvittavia lisätietoja, joiden puuttuessa työttömyyskorvausten maksaminen katkesi. Selvityksen mukaan saatuihin asiakaspalautteisiin on reagoitu ja asiointia parannettu korostamalla ohjetekstejä ja lisäämällä sivustolle tarvittavia linkkejä kuvaamaan prosessin jatkuvuutta. Apulainoikeuskanslerin mukaan palveluprosessin suunnittelussa on epäonnistuttu, sillä puutteet on korjattu vasta jälkikäteen ja palvelu ei ole ollut hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti kaikkien käyttäjien hyödynnettävissä, niin että heillä olisi ollut tosiasiallisesti yhtäläiset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti ansioidensa hoitamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan arvioitaessa sitä, kuinka huolellisesti järjestelmän käytettävyyteen tulisi varautua jo suunnitteluvaiheessa, huomiota tulee erityisesti kiinnittää palvelun käytön epäonnistumisesta aiheutuviin seuraamuksiin sekä käyttäjistä lähtöisin oleviin, hyvin erilaisiin valmiuksiin käyttää järjestelmiä. Mitä merkityksellisemmästä ja suuremmasta seuraamuksesta on kyse, sitä huolellisemmin tulisi varautua ja

¹⁵³ Jylhä, 2020, s.50.

¹⁵⁴ Gustafsson, 2011, s.12.

suunnitella palvelu jo etukäteen sellaiseksi, että palvelua pystyvät käyttämään kaikki. Yleisemmin laillisuusvalvonnassa on katsottu, että suurimmat seuraukset koskevat häiriöitä henkilöiden viimesijaisissa tuissa kuten toimeentulotuessa sekä etuuksissa, joiden tarkoitus on turvata henkilön perustuslaissa tunnustettuja oikeuksia, kuten oikeutta toimeentuloon ja liikkumisvapauteen.

On kuitenkin huomattava, että digitaaliset palvelut kehittyvät nopeasti, joka johtaa väistämättä tilanteisiin, joissa jokainen meistä voi joutua mukautumaan uudella tavalla toteutettuihin palveluihin ja opettelemaan niiden käytön ¹⁵⁵. Näin ollen digitaalisilta palveluilta ei voida suoraan odottaa saumatonta käytettävyyttä, vaan on normaalia, että palvelussa voi ilmetä käytettävyysongelmiä ainakin palvelun käyttöönotto- ja päivitysvaiheessa.

Päätöksissä YVTlk 751/2019, 752/2019, 753/2019 & 755/2019 arvioitiin verkkopalvelun saavutettavuutta ja sitä, onko vammaisia syrjitty koska verkkopalvelua ei voinut käyttää asiakkaan suosimalla verkkoselaimella ja hänelle ei myönnetty kohtuullisia mukautuksia asiansa hoitamiseksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa päätöksissään, että kaikki asiakkaat joutuvat ajoittain mukautumaan uusiin eri tavoin toteutettuihin palveluihin ja kun erillistä näyttöä siitä, että vaihtaminen olisi vammaiselle osoittautunut kohtuuttomaksi ei esitetty, lautakuntakunta katsoo, että tapauksissa ei ole toimittu syrjinnän kiellon vastaisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännön mukaan käytettävyysongelmiin ja siitä mahdollisesti seuranneen syrjinnän osalta olennaista on arvioida, pystytäänkö osoittamaan näyttöä siitä, että mukautuminen olisi aiheuttanut kohtuutonta haittaa ja lisäksi tulee arvioida, onko kyseessä sellainen yleinen mukautumistarve, joka koskettaa kaikkia käyttäjiä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa päätöksissään, että on tavanomaista, että verkkoselainta voi joutua vaihtamaan riippuen palvelusta ja palveluntarjoajasta, koska näissä käytetyt teknologiat poikkeavat toisistaan. Kun kaikki asiakkaat joutuvat päivittämään sekä toimintatapojaan että välineitään, ei tällöin voida automaattisesti katsoa palvelun olevan vaatimusten vastainen koska palvelun hyödyntäminen edellyttää kaikilta joitakin mukautustoimia ja tällaiset toimet kuuluvat osaksi palveluiden ylläpitoa ja kehittämistä. Mikäli vaadittavien mukautustoimien voidaan

¹⁵⁵ Kulla, 2015, s.11.

kuitenkin katsoa muodostuvan vammaiselle kohtuuttomiksi ja vammaiselle ei tarjota kohtuullisia mukautuksia, asiassa voi syntyä olettava välillisestä syrjinnästä vammaisuuden perusteella ¹⁵⁶.

Vammaisten kohdalla digitaalisten palveluiden käytettävyys voi vaarantua myös vahvan sähköisen tunnistautumisen takia. Kehitysvammaliiton tekemän pankkipalveluiden käytöselvityksen mukaan vain alle puolet kehitys- ja puhevammaisista ihmisistä käyttää itenäisesti verkkopankkia. ¹⁵⁷ Vastaavasti melkein kaikki viranomaisten sähköisen asioinnin palvelut edellyttävät nykyään sisäänkirjautumista. Tämän seurauksena muille käyttäjille helppokäyttöisinä näyttäytyvät palvelut muodostuvatkin vammaisille haasteellisiksi heidän joko tarvitessa apua palveluiden käyttöön tai tilanne voi jopa pakottaa heidät käyttämään toista palvelukanavaa palvelua käyttäkseen. Saavutettavuuteen liitetty erilaisten käyttötapojen huomioiminen ei voi toteutua tällöin täysimääräisesti. Samaa on todennut myös eduskunnan oikeusasiamies, jonka mukaan on ongelmallista, mikäli vammaiset eivät pysty hyödyntämään tarjolla olevia digitaalisia palveluita sen takia että heillä ei ole käytössä verkkopankkitunnuksia ja vahvaa sähköistä tunnistautumista ¹⁵⁸.

Viranomaisella on tietyissä tilanteissa kuitenkin velvollisuus vaatia sähköistä tunnistautumista asiakkailtaan ¹⁵⁹. Tilanteet, jolloin viranomaisen tulee vaatia asiakkailtaan tunnistautumista, on eritelty digipalvelulain 6§:ssä. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, ettei vahvan tunnistautumisen edellytystä voida pitää oikeudellisesti ongelmallisena, mikäli edellytykselle on osoitettavissa hyväksyttävät perusteet. Hyväksyttäviksi perusteiksi apulaisoikeusasiamies katsoo muun muassa henkilötietojen käsittelyyn ja tietoturvasyihin liittyvät perusteet ¹⁶⁰. Hallintovaliokunta on katsonut hyväksyttävien perusteiden olevan sidoksissa myös laajemmin viranomaisen velvollisuuteen huolehtia digitaalisen palvelun

¹⁵⁶ Kohtuullisiin mukautuksiin ja kohtuuttoman rasitteen arviointiin palataan tarkemmin luvussa 3.

¹⁵⁷ Kehitysvammaliitto, 2019. Kehitysvammaliitto korostaakin, että verkkopalveluiden käyttöön tarvitaan nykyistä enemmän selkokieliä ohjeita ja tukea käyttöönottoon, sillä selvityksen perusteella vammaiset kyllä haluaisivat hyödyntää verkkopankkia nykyistä enemmän, mutta tunnusten saamisen esteeksi koetaan muun muassa se, ettei henkilö ymmärrä palvelun käyttöönottosopimuksen tekstiä.

¹⁵⁸ EOAK/2065/2019

¹⁵⁹ Voutilainen, 2020, s.217.

¹⁶⁰ AOA1468/4/11.

sisällön hyvästä julkisuus- ja salassapitorakenteesta¹⁶¹. Digipalvelulain 6.2§: n mukaan palvelun käyttäjä on tunnistettava vahvaa sähköistä tunnistamista vastaavalla tavalla, mikäli digitaalisesta palvelusta on mahdollista nähdä tai saada käyttöönsä salassa pidettäviä tietoja. Tämä viittaa yhtäältä tietosuoja-asetuksessa määriteltyjen vaatimusten, kuten täsmällisyysvaatimuksen ja tiedon eheyden ja luottamuksellisuuden toteuttamiseen (artikla 5). Tietosuoja-asetuksen perusteella käyttäjän tunnistaminen voi olla tarpeellista, jotta asetuksessa määritellyt vaatimukset toteutuvat. Täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisella voidaan katsoa olevan velvollisuus varmistua käyttäjän henkilöllisyydestä, mikäli palvelun kautta viranomaiselle toimitetaan henkilötietoja tai ilmoitetaan niissä muutoksia. Viranomaiset ovat vastuussa ylläpitämiensä rekisterien ja tietosisältöjen täsmällisyydestä ja eheydestä, joten varmistuakseen tietojen virheettömyydestä ja luotettavuudesta käyttäjän tunnistautuminen voi osoittautua perustelluksi ja hyväksyttäväksi.¹⁶² Hallintovaliokunta kuitenkin korostaa, että tunnistamistarve on arvioitava aina tapauskohtaisesti kunkin palvelun ja siinä olevien toiminnallisuuksien perusteella¹⁶³. Voutilaisen mukaan toiminallisuuksilla viitataan palvelun mahdollistamiin ja sen kautta tehtäviin toimiin ja näihin toimiin liittyviin yksilön oikeusvaikutuksiin. Tunnistautumistarpeen arvioinnissa korostuukin täten palvelun sisältämä tietosisältö sekä se, mitä palvelun kautta voi tehdä ja mihin tarkoitukseen se on luotu.¹⁶⁴

2.2.3 Ymmärrettävissä

Digitaalisen palvelun saatavuuteen liittyy kielellinen ulottuvuus ja se, että asiakkaalla on mahdollisuus saada tietoa ja palvelua omalla kielellään tai ymmärtämässään muodossa. Saavutettavuusvaatimuksien näkökulmasta ymmärrettävyyden osalta digitaaliset palvelut ovat saavutettavia, kun eri käyttäjät pystyvät ymmärtämään sivustojen sisällön,

¹⁶¹ HaVM 27/2018 vp., s.12.

¹⁶² Voutilainen, 2020, s.218–219.

¹⁶³ HaVM 27/2018 vp., s.12.

¹⁶⁴ Voutilainen, 2020, s. 218.

hahmottamaan kokonaiskuvan sekä ymmärtävät tekemänsä toiminnot. Tästä saavutettavuuden osa-alueesta puhutaan käytännön tasolla hieman eri termein. Määttä puhuu tiedon saavutettavuudesta, joka vaatii kielellistä tasa-arvoa, jotta jokainen pystyisi mahdollisimman tasavertaisesti hyödyntämään tarjottua sisältöä, tietoa ei jäisi saavuttamatta ja tätä kautta vammaisen kykenee myös ilmaisemaan itseään tarvittavan selkeästi ja hyödyntämään oikeuksiaan samoin kuin valtaväestö¹⁶⁵. Hirvonen, Kinnunen & Tiittula puhuvat tästä samasta kielellisen saavutettavuuden termiä käyttäen¹⁶⁶. Ymmärrettävyys onkin kansallisella tasolla, saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon yhteydessä nostettu yhdeksi saavutettavuuden kantavaksi periaatteeksi. Ymmärrettävyyden periaate sisältää vaateita sisällön luettavuudesta, ennakoitavuudesta ja käyttäjien avustamisesta.

Asianmukaiset ja ymmärrettävät palvelut edellyttävät kielellisten oikeuksien huomiointia. Digipalvelulain esitöissä todetaan, että ymmärrettävyyden näkökulmasta kielilain (423/2003) 23—25§ mukainen kielellisten oikeuksien turvaaminen myös digitaalisissa palveluissa julkaistavissa sisällöissä on keskeistä¹⁶⁷. Kielilaki koskee kuitenkin lähtökohdaisesti vain suomen ja ruotsin kieltä (1§). Viittomakielen osalta kielilaissa todetaan, että oikeudesta käyttää muita kieliä säädetään hallintolaissa sekä yksityiskohtaisemmin eri hallinnonalakohtaisissa laeissa (9§). Lisäksi mikäli henkilöllä on lain mukaan oikeus käyttää omaa kieltään, viranomaisen on järjestettävä maksuton tulkkaus, jos viranomaisen kieli tai asian käsittelykieli on toinen (18§). Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan perustuslaissa (17.3 §).

Vammaisten kielellisistä oikeuksista, kuten oikeudesta tulkkaukseen, säädetään tarkemmin tulkkauspalvelulaissa (133/2010) sekä viittomakielilaissa (359/2015)¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Määttä, 2020, s.180.

¹⁶⁶ Hirvonen, Kinnunen & Tiittula, 2020, s.13.

¹⁶⁷ HE 60/2018 vp. s. 72.

¹⁶⁸ Yleisesti vammaisten kielellisiin oikeuksiin liittyy vahvasti myös Vammaisyleissopimuksen takaama oikeus käyttää valitsemaansa viestintämuotoa. Sopimus asettaa veloitteen mahdollistaa ja edistää näiden eri viestintäkeinojen käyttöä kaikessa virallisessa vuorovaikutuksessa, jotta vammaiset henkilöt voivat etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja yhdenvertaisesti muiden kanssa (21 artikla). Viestintäkeinot sisältävät

Viittomakielilaisissa ei säädetä konkreettisista oikeuksista eli esimerkiksi oikeudesta käyttää viittomakieltä ja saada palvelua suoraan viittomakielellä viranomaisessa ¹⁶⁹. Viittomakielilain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta käyttää viittomakieltä tai viranomaisen järjestämästä tulkitsemisesta ja kääntämisestä säädetään hallintolaisissa sekä yksityiskohtaisemmin eri hallinnonalakohtaisissa laeissa ¹⁷⁰. Hallintolaisissa viranomaisen velvollisuudeksi on asetettu asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimus (9§). Lain perustelujen mukaan säännöksen vaatimukset täyttyvät, kun hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Vaatimus hyvästä kielen käytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa ¹⁷¹. Hallintolain 26§ täydentääkin vaadetta siltä osin, että vammaisen henkilön on oikeus saada tulkkaus ja käännösapua viranomaiselta, mikäli hän ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä taikka vammaisuuden vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Digitaalisissa palveluissa käytettävän kielen osalta ymmärrettävyyden vaatimus tarkoittaa käytännössä hyvän ja selkeän yleiskielen ja tarvittaessa myös selkokielen käyttämistä sekä erilaisten sisältöä kuvaavien kuvien, grafiikan tai video- tai ääniaineistojen käyttöä verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön esittämiseen ¹⁷². Lisäksi ymmärrettävyyttä ja sivuston saavutettavuutta voidaan parantaa tarjoamalla vammaisille apuvälineitä, kuten ruudunlukuohjelma, joka lukee ruudulla olevan tiedon ääneen ¹⁷³.

eri kielten (puhutat kielet, viittomakielet ja muut kielen muodot) ja puheen ja tekstin näyttämiseen (pistekirjoitus, taktiikommunikaatio, isokirjainteksti, multimedia) tarkoitetut tukevat tai korvaavat viestintäkeinot, tavat ja muodot (artikla2). Sosiaali- ja terveysministeriön (STM, 2019, S.37) seurantaraportin mukaan tämä tarkoittaa sitä, että vammaisten henkilöiden tulisi voida käyttää viittomakieltä, pistekirjoitusta, puhetta tukevaa ja korvaavaa viestintää kaikessa virallisessa vuorovaikutuksessa ja tiedonsaannissa.

¹⁶⁹ Sarja, 2015, s.6.

¹⁷⁰ Oikeudesta käyttää viittomakieltä ja viranomaisen velvollisuudesta järjestää tulkkaus- ja kääntämispalveluita säädetään yksityiskohtaisemmin mm. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), esitutkintalaisissa (805/2011), oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997), sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992), ulosottokaareissa (705/2007), vankeuslaissa (767/2005), tutkintavankeuslaissa (768/2005) sekä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006).

¹⁷¹ HE 72/2002 vp., s. 77–79.

¹⁷² HE 60/2018 vp., s.72.

¹⁷³ Kohtuullisiin mukautuksiin ja apuvälineiden tarjoamiseen palaan tarkemmin luvussa 3.2.

Hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaiseen palveluun kuuluu kielellinen ymmärrettävyys. Kielellinen ymmärrettävyys onkin yksi keskeinen keino varmistaa vammaisten oikeuksien toteutuminen. Mikäli tieto ei ole saavutettavaa ja ymmärrettävää voi se johtaa tilanteeseen, jossa vammainen ei tunnista oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan ja näin ollen luopuu niistä jopa tietämättään. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota ymmärrettävyyden vaatimukseen osana hyvän hallinnon ja asiakkaan oikeuksien toteutumista.

Ratkaisussa EOAK/6398/2020 oli kyse asiakkaalle lähetettyjen viestien selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Asiakas oli lähettänyt hakemuksen sähköisesti, mutta hakemus oli saapunut perille tyhjänä lomakkeena. Asiakkaalle oli lähtenyt heti turvasähköpostina tieto virheellisestä toiminnosta, mutta asiakas ei ollut ymmärtänyt, että kyseessä on ollut ilmoitus siitä, että hakemusta tulee täydentää, vaan luuli viestin olevan automaattinen saapumiskuittaus. Kun asiakas ei määräajassa toimittanut tarvittavia tietoja kaupungille, ratkaistiin hänen hakemuksensa myöhässä saapuneena. Apulaisoikeusasiamies toteaa muun muassa, että hallinnon asiakkaan kannalta viranomaisen tulisi kiinnittää huomioita lähettämiensä viestien otsikointiin ja siihen, että asiakas voi jo otsikosta ymmärtää, mikäli häneltä edellytetään viestin avaamista tai muita toimia.

Ratkaisussa EOAK/6302/2020 oli kyse henkilökohtaisen avun kilpailutuksesta ja vammaiselle henkilölle toimitetun asiakastiedotteen selkeydestä ja asianmukaisuudesta. Eduskunnan oikeusasiamies korostaa ratkaisussaan, että kielenkäytön laadulla on merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Viranomaisten tuottamien aineistojen tulee olla kielellisesti selkeitä ja sisällöltään ymmärrettäviä, jotta ne eivät johda asiakkaan oikeuksien kaventumiseen väärinymmärrysten tai epätietoisuuden takia.¹⁷⁴

Lain esitöissä korostetaan, että ainakin perusoikeuksien keskeinen sisältö tulisi olla tarjolla myös kuvitettuna selkokielenä¹⁷⁵. Selkokielellä tarkoitetaan kielimuotoa, joka on sanastoltaan ja rakenteeltaan yleiskieleen nähden helpommin ymmärrettävää ja luettavaa¹⁷⁶. Saavutettavuuden näkökulmasta selkokieli on keskeinen elementti, sillä selkeäkin kieli on osalle käyttäjistä edelleen liian vaikeaa. Kullan mukaan erityisesti oikeusasemaan vaikuttavissa asioissa viranomaisen on käytettävä yksiselitteistä kieltä ja tarvittaessa asianomaiselle selostetaan ja avataan erikseen sisältö, jotta hän varmasti ymmärtää

¹⁷⁴ Ks. myös EOAK/6708/2017 s.10.

¹⁷⁵ HE 60/2018 vp., s.72.

¹⁷⁶ Leskelä, 2019, s.93.

sisällön ja käsitteet ¹⁷⁷. Voutilaisen mukaan ymmärrettävän kielenkäytön vaatimus tarkoittaa laajasti tulkittuna sitä, että ainakin keskeisin tietosisältö tulisi tarjota myös selkokielellä ¹⁷⁸.

Vammaisten oikeuksien komitea on nostanut esiin, että vammaiset kohtaavat edelleen paljon saavutettavuusesteitä vaihtoehtoisten ja selkokielisten sisältöjen puuttuessa. ¹⁷⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen on nostanut esiin, että hyvän hallintoon ja sosiaalihuollon hyvään laatuun kuuluu se, että viranomaisen käyttämät lomakkeet ovat selkeitä ja ymmärrettäviä ¹⁸⁰. Vaatimus pohjautuu tarpeeseen taata jokaiselle mahdollisuus pystyä saamaan helposti kokonaiskäsityksen palveluiden sisällöstä ja tätä kautta hyödyntämään palvelua yhdenvertaisesti muiden käyttäjien kanssa.

Tapauksessa OKV/2019/1/2017 oli kyse TE-toimistojen verkkopalvelun käyttövaikeuksista. Oikeuskansleri toteaa, että verkkopalvelun sisältöä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden niin että kaikilla palvelun käyttäjillä voi olla tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti asiansa hoitamisesta verkkopalvelussa.

Vammaisten kielellisten oikeuksien toteutumisessa on siis edelleen puutteita ¹⁸¹. Kehitysvammaliitto nostaa esille, ettei saavutettavuuskriteerit paranna riittävästi tilannetta, sillä kriteerit eivät takaa verkkopalvelun sisällön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä tarpeeksi ¹⁸². Lisäksi lainsäädännössä maininnat selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä sekä selkokielestä löytyvät vain digipalvelulain esitöistä, eivät itse lakitekstistä ¹⁸³. WCAG-ohjeistus

¹⁷⁷ Kulla, 2015, s. 125.

¹⁷⁸ Voutilainen, 2020, s.124.

¹⁷⁹ Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2, s. 3.

¹⁸⁰ EOAK/2059/2018, s.4.

¹⁸¹ STM, 2021, s.59. Tämän johdosta on käynnistetty hanke viittomakielilain kehittämistarpeiden arvioimiseksi.

¹⁸² Kehitysvammaliitto, 2023.

¹⁸³ Asian ovat nostaneet esiin myös selkokielen neuvottelukunta ja suomen kielen lautakunta, jotka lausunnoissaan kiinnittivät huomiota juuri siihen, ettei lakitekstissä ole nimenomaista mainintaa kielellisestä ymmärrettävyydestä. Selkokielen neuvottelukunta (2017) toivoi kannanotossaan saavutettavuusdirektiiviin erillistä kirjausta ymmärrettävyydestä ja kielellisestä saavutettavuudesta. Suomen kielen lautakunta (2018) nosti lausunnossaan digipalvelulain luonnoksesta suurimmaksi puutteeksi sen, että kielen ymmärrettävyys on määritelty vain lain perusteluissa. Lautakunnan mukaan kielellinen ymmärrettävyys on niin keskeinen osa saavutettavuutta, että se pitäisi taata myös lakitekstissä, koska selkokielenkin tarve on Suomessa lisääntynyt huomattavasti viime vuosina.

ei sisällä suoraan kriteerejä palveluiden tekstisisällön ymmärrettävyydestä, vaan ymmärrettävyydellä viitataan ainoastaan sivuston tekniseen toteutukseen. Ohjeistuksen yhtenä periaatteena on kielellisesti ymmärrettävä tietosisältö, mutta onnistumiskriteerit koskevat sivustojen koodin määrittämiä ja vaateita selkeistä ja teknisesti oikein olevista kieli-koodeista (WCAG 2.1 -standardin ohje 3.1).

Teknisen saavutettavuuden näkökulmasta ymmärrettävyyden periaate sisältää ennakoitavuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyviä vaatimuksia. Käyttäjää tulee avustaa toimintojen käyttämisessä virheiden välttämiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli käyttäjän tulee palvelussa tehdä itse toimintoja, tulisi häntä mahdollisimman aktiivisesti auttaa minimoimaan virheet. Tämä tapahtuu esimerkiksi tarjoamalla ohjeita toimintojen suorittamiseen, etsimällä virheitä asiakkaan tekemistä toimista ja tarjoamalla näihin virheisiin ratkaisuita ja lisätietoja.¹⁸⁴

Viranomaisella on vastuu siitä, että vammaiset saavat oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa nähden tarvitsemansa tiedon ymmärrettävässä muodossa¹⁸⁵. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myös kielellisen saavutettavuuden esteitä on tunnistettava ja poistettava. Kielellisten oikeuksien ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen voi siten käytännössä vaatia viranomaiselta myös oma-aloitteisia toimenpiteitä ymmärrettävyyden edistämiseksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että viranomaisten tulisi tarkastella omia digitaalisia palveluitaan kriittisesti ja muokata niitä saatujen palautteiden perusteella. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kyse oma-aloitteisissa toimenpiteissä on pohjimmiltaan siitä, että yhdenvertaisuus tietoon sekä vammaisten oikeudet saadaan turvatuksi parhaalla mahdollisella tavalla.¹⁸⁶ Lain esitöissä kuitenkin todetaan, että saavutettavuuden arvioinnissa ymmärrettävyyden vaateita on vaikea mitata yhdenmukaisesti varsinkin, kun laki ei aseta nimenomaisia vaateita kielelliselle ymmärrettävyydelle. Näin

¹⁸⁴ WCAG 2.1- standardin ohje 3.3

¹⁸⁵ EOAK/2059/2018, s.4.

¹⁸⁶ EOAK/682/2020, s.10.

ollen on katsottu, että ymmärrettävyyden arviointi toteutuu tällä hetkellä pääasiallisesti saavutettavuuden oikeussuojakeinojen kautta.¹⁸⁷

¹⁸⁷ HE 60/2018 vp., s.72.

3 Kun kuka tahansa ei voi käyttää digitaalisia viranomaispalveluja

Velvollisuus turvata saavutettavuus on olemassa jo ennen kuin yksilö pyytää käyttää palvelua¹⁸⁸. Jotta vammaisten oikeudet toteutuisivat, on oltava täten keinoja edesauttaa palveluiden hyödyntämistä myös niissä tilanteissa, kun digitaaliset palvelut eivät ole tosiasiassa saavutettavia. Kansallisella tasolla Suomen perustuslaki ilmentää yleissopimuksen vaateita vahvistamalla julkisen vallan vastuuta varmistaa, ettei vammaisia aseteta eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (6§ & 22§). Perustuslain esitöiden mukaan positiivisen erityiskohtelun voidaan nähdä tarkoittavan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia¹⁸⁹. Erityiskohtelu kohdentuu siis laajemmin heikommassa asemassa oleviin ryhmiin, kun taas kohtuulliset mukautukset koskevat vain vammaisia ja yksilöitä¹⁹⁰. Positiivinen erityiskohtelukin voi kohdistua vammaisiin henkilöihin, mutta silloin on kyse yleisemmästä toimesta, ei yksilöllisestä tapauskohtaisesta arviosta¹⁹¹. Kohtuullisten mukautusten tarkoitus on taas edistää vammaisten yksilöiden itsenäistä ja yhdenvertaista asiointia ja palveluiden saantia eri viranomaisissa¹⁹². Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan tarvittaessa tehtäviä, tarpeellisiksi ja asianmukaiseksi katsottuja muutoksia tai järjestelyitä, joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. (artikla 2).

Myös digipalvelulain esitöissä korostuu erityistarpeiden huomioimisen välttämättömyys perustuslain velvoitteiden sekä yhdenvertaisuuden ja palveluperiaatteen edistämisen näkökulmista¹⁹³. Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin

¹⁸⁸ General comment No.2 (2014), KPL 25 & 29.

¹⁸⁹ HE 309/1993 vp., s.44.

¹⁹⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2019, s.5–6. Laki ei kuitenkaan estä mukautuksien toteuttamista myös muille ryhmille, mutta lähtökohtana on mukautusten tarjoaminen vammaisille.

¹⁹¹ Nieminen, 2019, s.592–593.

¹⁹² Anttila & Ojanen, 2019, s.263.

¹⁹³ HE 60/2018, s.24.

yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi (5.1§) Yhdenvertaisuuslain edistämismuutokset koskevat sekä julkista että yksityistä toimintaa (2§). Jos palvelut ovat yleiselle avoimia tai tarjolla, niiden on oltava kaikkien saavutettavissa riippumatta siitä, onko palveluntarjoaja viranomainen vai yksityinen yritys. Näin ollen pääsyn epääminen voidaan katsoa syrjinnäksi riippumatta siitä, onko siihen syyllistynyt viranomainen vai yksityinen toimija ¹⁹⁴.

Palveluiden mukauttaminen vammaisten henkilöiden tarpeiden mukaisiksi on osa viranomaisen järjestämismuutetta. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean kannan mukaisesti palveluntarjoajalla on tarvittaessa velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin mukautustoimiin, jotta vammaisten oikeus yhdenvertaisiin palveluihin pystyttäisiin toteuttamaan ¹⁹⁵. Palveluita järjestettäessä yhdenvertaisuuslaki ja siinä säädetty positiivinen erityiskohtelu sekä tarvittaessa vammaiselle henkilölle järjestettävät kohtuulliset mukautukset yleisen palvelun käytön onnistumiseksi on siten huomioitava. Lain esitöiden perusteella palveluiden riittävyyden arvioinnissa olennaista on tarjota sellainen palveluiden taso, jolla jokaisen yksilön edellytykset toimia yhteiskuntamme jäsenenä mahdollistetaan ¹⁹⁶. Lähtökohtana palveluiden järjestämisessä on kuitenkin kaikille tarkoitettut yleiset palvelut. Vasta jos yleisen palvelujärjestelmän palvelut eivät ole riittäviä tai sopivia, tulee arvioida erityispalveluiden ja mukautusten tarve ja niiden järjestäminen ¹⁹⁷.

¹⁹⁴ OM, 2018, s.18.

¹⁹⁵ YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2, osa 2, kohta 31, s. 5.

¹⁹⁶ HE 15/2017 vp., s. 22.

¹⁹⁷ STM, 2017, s. 17. Vammaisten palvelujen toteuttamisessa on otettava huomioon myös sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Jos sosiaalihuoltolain toimet eivät ole riittäviä tai sopivia, palvelut järjestetään vammaispalvelulain ja -asetuksen (759/1987) mukaan. Mikäli vammaisen ei voi saada riittäviä tai sopivia palveluja ensisijaisesti sosiaalihuoltolain tai toissijaisesti vammaispalvelulain tai muiden erityislakien perusteella, voidaan hänelle tarjota erityishuoltoa myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain perusteella.

3.1 Positiivinen erityiskohtelu

Erityiskohtelu voi olla sallittua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisäämiseksi ¹⁹⁸. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan perustuslain 6§:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkielto-sääntely eivät estä positiivista erityiskohtelua, mikäli se on tarpeen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tai syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai poistamiseksi ¹⁹⁹. Positiivisen erityiskohtelu voidaan sanoa merkitsevän sekä poikkeusta muodolliseen yhdenvertaisuuteen että poikkeusta syrjinnän kieltoon ²⁰⁰.

Niemisen mukaan positiivisen erityiskohtelun oikeudellinen perusta Euroopassa pohjautuu historiallisesti Amsterdamin sopimukseen ²⁰¹. Unionin oikeuden näkökulmasta positiivisen erityiskohtelun oikeuttamisperuste nojaa pyrkimykseen korjata aiemmin syntyneitä haittaa edistämällä epäsuotuisammassa asemassa olevien ryhmien asemaa ²⁰². Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vammaisuutta ei ole listattu omaksi syrjäntäperusteeksi, ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan vammaisuus kuuluu olennaisesti sopimuksessa mainittuun muihin syrjäntäperusteisiin ja täten myös vammaisten voidaan katsoa kuuluvan epäsuotuisammassa asemassa olevien ryhmään ²⁰³. Lisäksi Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa vammaisuus on erikseen mainittu kiellettyinä syrjäntäperusteena, joten vammaisuudesta johtuvan syrjinnän kieltämiselle on olemassa vahva normipohja unionissa.

Positiivisen erityiskohtelun sääntelyn perustuessa kansallisen sääntelyn ohella myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU:n oikeuteen tuo tämä omat haasteensa esiin, sillä positiivisesta erityiskohtelusta puhutaan monin eri käsittein ja käänöksin vammaisia koskevissa teksteissä ja päätöksissä. YK- sopimuksissa puhutaan erityistoimista, EU:n

¹⁹⁸ Anttila & Ojanen, 2019, s.189.

¹⁹⁹ HE 19/2014, s.69.

²⁰⁰ Nieminen, 2019, s.591.

²⁰¹ Nieminen, 2001, s. 188–189. Sopimus mahdollisti unionin ryhtymään toimenpiteisiin vammaisuuteen perustuvaa syrjäntää vastaan vaikkakin vielä tuolloin heikoin välinein yhteisölle uskotun toimivallan rajoissa.

²⁰² Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2010, s.39.

²⁰³ Hirvelä & Heikkilä, 2017, s.1210.

lainsäädännössä positiivisista erityistoimista tai erityistoimenpiteistä ja Euroopan unionin tuomioistuimessa jopa positiivisesta syrjinnästä.²⁰⁴ Nieminen toteaa, että positiivisen erityiskohtelun sisällön tarkempi määrittelemättömyys oikeuskäytännössä on johtanut siihen, että positiivisen erityiskohtelun merkitys on jäänyt verrattain vähäiseksi joka taas vaikeuttaa toimen käytännön soveltamista, vaikka laki sen salliikin²⁰⁵. Tavoite ja tarkoitusperä on kuitenkin termeistä huolimatta sama. Erityiskohtelun kautta voidaan ja halutaan väliaikaisin toimin parantaa ja luoda vammaisille yhdenvertaisemmat mahdollisuudet käyttää saatavilla olevia etuja ja palveluja.²⁰⁶

Kansallisella tasolla positiivisen erityiskohtelun oikeusperusta nojaa vahvasti perustuslain 6§:ään, vaikka pykälässä ei nimenomaisesti mainitakaan positiivista erityiskohtelua. Perustuslakiuudistuksessa ja pykälän yksityiskohtaisemmissa perusteluissa todetaan, että syrjinnän kielto ei estä tarpeelliseksi katsottua positiivista erityiskohtelua²⁰⁷. Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt positiivista erityiskohtelua vammaisuuden perusteella hyväksyttävänä perustuslain 6§:n kannalta²⁰⁸. Kantaansa valiokunta perustelee sillä, että perustuslakiuudistuksen esitöissä todetaan, että lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa²⁰⁹. Nimenomainen positiivista erityiskohtelua koskeva säännös löytyy kansallisessa sääntelyssä yhdenvertaisuuslaista. Lain mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoitus on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen ei ole syrjintää (9§). Lisäksi erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet on kirjattu yhdenvertaisuuslain 11§:ään. Lain esitöiden perusteella positiivinen erityiskohtelu voidaan nähdä oikeutetuksi, mikäli erilaiselle kohtelulle löytyy hyväksyttävä peruste, se

²⁰⁴ Tapauksessa C-303/06 tuomioistuin arvioi vammaisen henkilön oikeutta kohtuullisiin mukautuksiin ja positiivisen erityiskohtelun tarvetta työpaikalla mutta totesi päätöksessään, että kyse on vammaisen henkilön hyväksi tapahtuvasta positiivista syrjintää koskevista säännöksistä. (kohta 42, s.20)

²⁰⁵ Nieminen, 2019, s.605–606.

²⁰⁶ Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2010, s.36.

²⁰⁷ HE 309/1993, s.44.

²⁰⁸ PeVL 60/2010, s.2–3.

²⁰⁹ HE 309/1993 vp, s. 42–43. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu tätä lähtökohtaa. Ks.mm. PeVL 2/2006, PeVL 38/2006, PeVL 46/2006 & PeVL 60/2010.

on tilapäistä ja oikeasuhtaista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan positiivisia erityistoimia kohdennettaessa seuraavien edellytyksien tulisi täytyä: epäedullinen asema, toiminnan hyväksyttävä tavoite, tarve erityisille toimenpiteille, toiminta on oikeassa suhteessa tavoitteisiin, toiminta on suunnitelmallista ja erityiskohtelu on tilapäistä ²¹⁰.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan olennaista erityiskohtelun osalta on arvioida, voidaanko erilainen kohtelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ²¹¹. Kumpuvuoren ja Högbackan mukaan perusoikeuksien sijainti heti perustuslain alkupäässä ja viittaus niihin perustuslain 1 §:ssä ilmentää lainsäätäjän antaneen niille tietynasteisen etusijan muihin perustuslain säännöksiin nähden ²¹². Positiivisen erityiskohtelun oikeuttamiseksi osoitettavan hyväksyttävän tavoitteen määrittely ei kuitenkaan ole täysin yksinkertaista. Sitä, mitä tämä hyväksyttävä tavoite tarkemmin tarkoittaa tai sisältää, ei nimittäin ole lain esitöissä avattu yksityiskohtaisemmin vedoten lain soveltamisalan laajuuteen ²¹³. Edelleen lain esitöissä todetaan, että tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä erityisesti, jos sillä suojataan tai edistetään perus- ja ihmisoikeuksia taikka jos kyse on muusta oikeudenmukaisesta, painavasta yhteiskunnallisesta pyrkimyksestä ²¹⁴.

Vammaisten näkökulmasta positiivisen erityiskohtelun yhtenä tavoitteena voidaan nähdä olevan vammaisten mahdollisuuksien parantaminen toimia kuten valtaväestö ²¹⁵. Perustuslakiuudistuksen esitöissä on nostettu esiin, ettei säännökset estä positiivista erityiskohtelua eli tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarpeellisia sellaisia toimia, joilla pyritään tietyn ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseen ²¹⁶. Näin ollen positiivinen erityiskohtelu on mahdollista myös muunlaisten kuin syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai poistamiseksi ²¹⁷. Tukeminen voi olla perusteltua myös siinä

²¹⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2019, s.7.

²¹¹ PeVL 60/2010.

²¹² Kumpuvuori & Högbacka, 2033, s.55–56. Innanen ja Saarimäki (2009, s. 9) myös korostavat, että hierarkkisen ylemmän arvoisuuden lisäksi perusoikeudet heijastavat myös yhteiskunnassa yleisesti arvostettuja perusarvoja, joiden tulee toteutua ja joita tulee kunnioittaa kaikessa julkisessa toiminnassa.

²¹³ HE 19/2014 vp, s. 135.

²¹⁴ HE 19/2014 s.71.

²¹⁵ Anttila & Ojanen, 2019, s.189.

²¹⁶ HE 309/1993 vp., s. 44.

²¹⁷ Nieminen, 2019, s.588.

tilanteessa, kun vammaisen muita heikompi asema ei johtuisikaan suoraan syrjinnästä. Lain esitöissä muutosta perusteltiin Suomen perustuslain 6 §:n lisäksi EU:n syrjintädirektiivin 5 artiklalla, joka mahdollistaa positiivisen erityiskohtelun myös muunlaisten kuin syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi ²¹⁸.

Positiivinen erityiskohtelu on myös julkisen vallan velvollisuus perustuslain perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta ²¹⁹. Keskeiseksi hyväksyttäväksi perusteeksi joidenkin henkilöiden tai ryhmien erityiskohtelulle on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut jonkun toisen perusoikeuden turvaaminen ²²⁰. Vammaisten henkilöiden ja saavutettavien digipalveluiden osalta tämä tarkoittaa erityisesti yhdenvertaisuuden ja osallistumisoikeuksien turvaamista sekä tottakai myös tehokkaita oikeussuojakeinoja. Vammaisten henkilöiden lähtökohtainen oikeus positiiviseen erityiskohteluun voi täten perustua siihen, että he ovat heikommassa asemassa kuin muut ja täten he tarvitsevat toimia, joilla parannetaan heidän mahdollisuuksia käyttää viranomaisen palveluita. Digitaalisten palveluiden osalta säännös mahdollistaa asettamaan vammaisen henkilön tai ryhmän erilaiseen asemaan muihin palveluiden käyttäjiin verrattuna ja tarjoamaan heille esimerkiksi laajempaa neuvontaa palveluiden käytön helpottamiseksi. Heikommassa asemassa olevan ryhmän positiivinen erityiskohtelu voi perustua myös erillislakiin, kuten vammaispalvelulakiin ja sosiaalihuoltolakiin ²²¹. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) perusteella hyvinvointialueet ja kunnan viranomaiset ovat velvollisia kiinnittämään huomiota erityistä tukea tarvitsevien vammaisten henkilökohtaisiin tarpeisiin palveluja tarjotessaan ja kehittäessään (8§) ²²².

Hyväksyttävän tavoitteen lisäksi toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden. Yhdenvertaisuuslain perusteluissa todetaan, ettei ihmisten erilainen kohtelu hyväksyttävässäkään tarkoituksessa olisi sallittua, jos käytetty keino on

²¹⁸ HE 19/2014 vp., s.69.

²¹⁹ Ojanen, 2009, s.13.

²²⁰ ks. esim. PeVL 3/1997 vp, s. 3 ja PeVL 57/2001 vp, s. 2

²²¹ Nieminen, 2019, s.601.

²²² Myös vammaispalvelulain 3 §:n mukaan hyvinvointialueiden on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin alueella esiintyvä tarve edellyttää.

kyseisessä tilanteessa ylimitoitettu taikka jos keinon käyttäminen ei ole tarpeen sen vuoksi, että sama tavoite voitaisiin saavuttaa jollakin muulla, yhdenvertaisen kohtelun kanssa paremmin sopusoinnussa olevalla keinolla ²²³. Ojanenkin korostaa, ettei hyväksyttäväkään tarkoitus oikeuta liian pitkälle meneviä erityistoimi ²²⁴. Ylimitoitukseksi voidaan katsoa muun muassa tilanteet, joissa erityiskohtelulla luodaan vammaisille muita parempi asema. Erityiskohtelun tarkoitus kun on se, että heikommassa asemassa olevat saatettaisiin samaan asemaan kuin valtaväestö, ei parempaan. Kuten Hirvelä ja Heikkilä toteavat, erityiskohtelun on täten oltava tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista ja käytetyt keinot kohtuullisia suhteessa päämäärään ²²⁵.

Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttää aina tapaus- ja tilannekohtaista arviota ²²⁶. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kohtelu on mitoitettava tarkoin niin kestoltaan kuin laadultaan. Lisäksi erityiskohtelun oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kohtelu on asianmukaista ja välttämätöntä. ²²⁷ Kuten Kumpuvuori ja Högbacka toteavat, hyväksyttäväkään syy ei oikeuta liian jyrkkään erotte- luun ihmisten välillä ²²⁸. Myös perustuslakivaliokunta on hyväksyttävän perusteen arvi- oinnin lisäksi kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen ²²⁹. Perustuslaki- valiokunta on tulkinnut, että oikeasuhtaisuusvaatimukset tarkoittavat vammaisten nä- kökulmasta muun muassa sitä, ettei viranomaisen saa asettaa tarpeettomia rajoja pal- veluiden saatavuudelle vammaisuuden perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että sääntelyn ja päätöksenteon lähtökohtana tulisi olla aina ensisijaisesti esteiden poistaminen. ²³⁰

Ratkaisussa EOAK/1839/2019 oli kyse uudesta palvelumuodosta, jonka Kela oli järjestä- nyt erityistä tukea tarvitseville perustoimeentulotukiasiakkaille. Palvelu tarjoaa erillisen, suoran yhteyden asiakkuusvastaavalle, mutta edellyttää yhteydenottoa sähköisen kana- van sijasta puhelimitse. Kantelijan mukaan Kelan tulisi tarjota kaikille, jotka eivät voi käyttää puhelinpalvelua jokin muu vaihtoehtoinen tapa yhteydenottoon koska kaikki ei- vät pysty soittamaan palveluun. Päätöksessään oikeusasiamies toteaa, että Kelan tulisi

²²³ HE 19/2014 vp., s.72.

²²⁴ Ojanen, T. 2009, s.13.

²²⁵ Hirvelä & Heikkilä, 2017, s.7.

²²⁶ HE 19/2014 vp, s.69.

²²⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2019, s.6.

²²⁸ Kumpuvuori & Högbacka, 2003, s.71.

²²⁹ Ks. mm. PeVL 38/2006 vp, s. 3, s. 3 ja PeVL 23/2012 vp, s. 2 & 31/2013, s.2.

²³⁰ PeVL 60/2010 vp.

pyrkii tapauskohtaisesti löytämään ratkaisuja ja tarjoamaan palveluita kaikille sen asiakkaille niin että yhdessä valittu asiointitapa sopisi asiakkaan sen hetkisiin tarpeisiin parhaiten.

Oikeusasiamiehen mukaan erityistä asiointikeinoa voidaan käyttää vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja tilapäisesti. Erityiskohtelun tilapäisyys vaade johtaakin lähtökohtaisesti siihen, että toimia voidaan kohdentaa vain niin kauan, kunnes yhdenvertainen asema on saavutettu tai haitat ovat poistuneet. Oikeusasiamies korostaa päätöksessään, että normaalioloissa jokaisen asiakkaan tulisi pystyä käyttämään normaaleja palvelukanavia. Näiden normaalien, kaikille avoinna olevien palvelukanavien käyttöä voidaan tarvittaessa tukea tarjoamalla kohtuullisia mukautuksia.

3.2 Kohtuulliset mukautukset & asialliset toimet

Vammaisyleissopimuksesta ja yhdenvertaisuuslaista seuraa, että vammaisilla on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin itsenäisen asioinnin mahdollistamiseksi. Näin ollen aina, mikäli vammainen ei pysty käyttämään digitaalista palvelua, tulisi viranomaisen ottaa huomioon sääntelyn mukaiset velvoitteet ja arvioida kohtuullisten mukautusten tarvetta. Kohtuullisten mukautusten tarkoituksena onkin saattaa palvelut todella vammaisten saataville. Digitaalisten palveluiden kohdalla tämä tarkoittaa vammaisten henkilöiden komitean mukaan muun muassa tiedon saavutettavaksi tekemistä, laitteiden mukauttamista vammaisen tarpeita vastaavaksi tai laajemmin toimintojen uudelleenjärjestelyitä²³¹.

Kohtuullisista mukautuksista säädetään yhdenvertaisuuslain 15§:ssä. Pykälän otsikoinnissakin kohtuulliset mukautukset kytetään vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseen. Viranomaisen sekä tavaroiden tai palvelujentarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada

²³¹ Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6, kohta 6.

yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita (15§). Lisäksi kohtuullisiin mukautuksiin viitataan saavutettavuusdirektiivissä. Saavutettavuusdirektiivin 38kohdan mukaan YK:n yleissopimuksen kohtuullisten mukautusten vaatimuksia sovelletaan, mikäli saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia ei sovelleta kyseisessä palvelussa.

Digitaalisten palveluiden näkökulmasta kohtuulliset mukautukset käsittävät yleisimmin avustavien teknologioiden tarjoamista, jotta vammaiset voivat tosiasiallisesti käyttää digitaalisia palveluita ²³². Saavutettavuuden näkökulmasta olennainen osa palveluiden saavutettavuutta on huolehtia siitä, että avustavaa teknologiaa pystyy sivuilla hyödyntämään.

Tapauksessa YVTltk 152/2016 oli kyse kaupungin verkkosivuilta löytyvästä yleisestä ohjeesta, joka ei ollut luettavissa ruudunlukuohjelmalla ja näin ollen kantelija ei näkövammansa vuoksi pystynyt lukemaan ohjetta. Lautakunta katsoi kaupungin syrjineen välillisesti vammaista henkilöä koska hän ei vammansa takia pystynyt yhdenvertaisesti muihin käyttäjiin nähden hyödyntämään kaupungin verkkosivuja ja sieltä löytyviä ohjeistuksia.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen myötä kohtuulliset mukautukset laajentuivat koskemaan myös viranomaisia ja heidän tarjoamiaan palveluita ²³³. Lähtökohtaisesti kommunikoinnin apuvälineeksi tarvittavien laitteiden ja ohjelmien hankinnasta vastaa alueen erikoissairaanhoidon apuvälineyksikkö ²³⁴. Velvollisuus tehdä mukautuksia pohjautuu vaateeseen mahdollistaa vammaisten yhdenvertainen asiointi viranomaisessa. Kotkaan mukaan kohtuullisten mukautusten sisältö viranomaispalveluissa ja heidän tarjoamissa digitaalisissa palveluissa, kiteytyykin täten melko selkeästi asiointia helpottaviin toimenpiteisiin. ²³⁵ Voutilaisen mukaan kohtuulliset mukautukset tulevat kyseeseen erityisesti silloin kun palveluun ei sovelleta saavutettavuusvaatimuksia tai perustellusta syystä vaatimuksia ei ole toteutettu ²³⁶.

²³² Avustavat teknologiat ovat joko erillisiä laitteita tai asennettavia ohjelmistoja, jotka mahdollistavat käyttäjän ohjaamaan päälaitteita tai auttavat käyttäjää havaitsemaan sisältöjä.

²³³ HE 19/2014, s.41.

²³⁴ Kehitysvammaliitto, 2023.

²³⁵ Kotkas, 2020, s.832–833.

²³⁶ Voutilainen, 2020, s.130–132.

Vaikka viranomaisen itse päättää mukautusten myöntämisestä ja arvioi niiden tarpeellisuuden yleensä hakemuksen pohjalta vain tarvittaessa, ei tämä poista viranomaisten velvoitetta edistää yhdenvertaisia asiointimahdollisuuksia. Viranomaisella voi nimittäin olla velvollisuus kohtuullisten mukautuksien järjestämiseen myös tilanteissa, joissa vammaisen henkilö on niitä erikseen pyytänyt. Yhdenvertaisuuslain esitöissä todetaan, että etenkin laajaa toimintaa harjoittavalta palvelujentarjoajalta voidaan edellyttää jonkinasteista, kokemuksen perusteella ennakoitavissa olevaa, varautumista mahdollisiin yleisimpinä pidettäviin mukautustilanteisiin²³⁷. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tulkinnan mukaan yhdenvertaisuuslain mukautuksia koskevan pykälän sanamuoto ei myöskään aseta mukautusten toteuttamisen edellytykseksi vammaisen omaa myötävaikutusta asiaan²³⁸.

Kohtuulliset mukautusten kohdalla arvioitavaksi tulee toimien asianmukaisuus. Jotta mukautukset voidaan katsoa asianmukaisiksi, on oleellista, että nämä mukautukset palvelevat henkilön yksilöllisiä tarpeita²³⁹. Käytännössä mukautukset toteutetaankin tapauskohtaisesti, joten asiointia helpottavat mukautukset voivat tarkoittaa hyvinkin eri asioita eri tilanteissa ja palveluissa. Myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kannan mukaan kohtuullisissa mukautuksissa on kysymys yksittäisessä konkreettisessä tilanteessa tarvittaviksi katsotuista, vammaisen tarpeisiin vastaavista toimenpiteistä²⁴⁰. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan toimenpide on tarvittava esimerkiksi silloin, kun jokin palvelu ei ole vammaisen ihmisen saatavilla muihin henkilöihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Olennaista tässä yhteydessä on se, että palvelut saadaan mukautuksien kautta vammaisen henkilön saataville ja käytettäviksi.²⁴¹ Myös vammaisten oikeuksien komitean kannan mukaisesti asiakkaan etu tulisi aina olla ensisijainen ja mukautuksia arvioitaessa keskiössä tulisi yleissopimuksen mukaisesti olla vammaisen

²³⁷ HE 19/2014 vp. s 81.

²³⁸ YVTltk 21/2015.

²³⁹ Anttila & Ojanen, 2019, s.263.

²⁴⁰ mm. YVTltk 646e/2019 & YVTltk 102/2016.

²⁴¹ HE 19/2014 vp., s. 41, 79.

henkilön itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistaminen ²⁴². Laillisuusvalvonnassa tämä kutakin yksilöä ja hänen tarpeitaan korostava tulkintapa on saanut aikaan, että myös säädöstekstien välttämättömiksi katsottavien toimintojen käsitettä on ryhdytty tulkitsemaan laajemmin ja todettu, että myös tämä säädöksen mukainen arviointi tuo tulkintaan väljyyttä ²⁴³. Kun on otettava huomioon yksilöllisesti jokaisen vammaisen tarpeet, tarkoittaa se myös sitä, että välttämättömät ja riittävät mukautukset tarkoittavat eri tapauksessa hyvinkin eri asioita ja näihin pitää pyrkiä myös vastaamaan kunkin vamman tai sairauden edellyttämällä tavalla.

Kohtuullisten mukautusten järjestäminen ei läheskään aina ole kuitenkaan mahdollista juuri vammaisen toivomalla tavalla. Viranomaisella on kuitenkin harkintavaltansa rajoissa oikeus päättää siitä, miten se järjestää kohtuulliset mukautukset ²⁴⁴. Korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei esimerkiksi kunnalla ole lakisääteistä veloitetta järjestää edes subjektiivisena oikeutena olevaa palvelua suoraan vammaisen henkilön pyytämällä tavalla. Viranomaisten itsenäinen päätösvalta mukautusten osalta mahdollistaa päätöksen mukaan myös sen, että päätösvaltaansa perustuen viranomainen voi myös muuttaa käytäntöjään tekemällä uuden linjauksen. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että palvelun käyttö tosiasiallisesti estyisi. ²⁴⁵

Mukautusten asianmukaisuus tarkoittaa myös sitä, että mukautukset ovat tarkoituksenmukaisia eli sopivia kuhunkin yksittäiseen tilanteeseen nähden, myös viranomaisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on katsonut tämän tarkoittavan muun muassa sitä, että mukautusten tulisi olla tehokkaasti toteutettu ja käytännöllisiä, eli olosuhteisiin soveltuvia ²⁴⁶. Lain esitöiden mukaan tehokkuudella viitataan tässä yhteydessä siihen, että mukautuksien tulee vastata asiakkaan tarpeisiin ja mukautukset tulee myös myöntää kohtuullisessa ajassa ²⁴⁷. Mukautusten tarvetta ja toteuttamisen tapaa

²⁴² Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2, s.21.

²⁴³ EOAK/3129/2020, s. 19.

²⁴⁴ Leppänen, 2015, s.169.

²⁴⁵ KHO 2017:95.

²⁴⁶ YVTItk 509/2018.

²⁴⁷ HE 19/2014 vp., s.80.

arvioitaessa huomiota onkin kiinnitettävä myös siihen, mikä merkitys palvelulla on vammaiselle. Kun palvelu voidaan nähdä niin merkittäväksi palveluksi, että sen tulisi olla kaikkien saatavilla, on tällaisen palvelun kohdalla myös tarjottava mukautuksia, jotta palvelun käyttö onnistuu. Lähtökohtaisesti, mitä suurempi merkitys ratkaisulla ja palvelun hyödyntämisellä on vammaiselle, sitä ripeämmin ja tarkemmin mukautusten tarve tulisi arvioida.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan antanut painoarvoa sille, kuinka paljon kyseisellä palvelulla on merkitystä asioiden hoitamiselle.

Tapauksessa EOAK/3665/2020 oli kyse Suomi.fi valtuudet - palvelun rekisteröinnistä valtakirjalla. Kantelijan mukaan valtuutus pitäisi pystyä antamaan myös ilman sähköistä tunnistautumista. DVV : n antaman selvityksen mukaan sähköinen tunnistautuminen on välttämätöntä, jotta tukipalvelulain edellytykset koskien valtuutuksen rekisteröintiä täyttyvät. Päätöksessä eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että valtuuden rekisteröinti pitäisi mahdollistaa myös vaihtoehtoisin keinoin, kuten kirjallisen valtakirjan tai muun tahdonilmaisun perusteella.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien yhdenvertaisuuden toteutumisen sekä hallintolain palveluperiaatteen kannalta on tärkeää, että palvelun toteutustavasta riippumatta vammaisen näkökulma huomioidaan ja huomiota kiinnitetään erityisesti kokonaispalvelun saavutettavuuteen. Kohtuullisten mukautusten näkökulmasta tämä tarkoittaa, että tapauskohtaisesti on pyrittävä tarjoamaan palvelua myös muita hallintolain mukaisia kanavia hyödyntäen.²⁴⁸ Digitaaliset palvelut ovat vielä monille vammaisille saavuttamattomia, sillä palvelun hyödyntäminen edellyttää verkkopankkitunnuksia tai niiden käyttö on muutoin kohtuuttoman vaikeaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antamassaan suosituksessa todennut, että esimerkiksi koronatodistuksen tarjoaminen ainoastaan digitaalisesti Omakanta -palvelun kautta vaarantaa todistuksen saavutettavuuden. Tässä tapauksessa yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisesti kohtuulliseksi mukautukseksi katsottiin koronatodistuksen postitus tai tulostus terveyskeskuksessa todistuksen saavutettavuuden takaamiseksi vammaiselle henkilölle.

249

²⁴⁸ EOAK/3665/2020.

²⁴⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 26.11.2021, s.1535.

Kohtuulliset mukautukset voivat siis tapauskohtaisesti tarkoittaa myös vaihtoehtoisia palvelukanavia ja yhteydenottotapoja. Kohtuullisilta mukautuksilta ei nimittäin edellytetä, että olosuhteet, joissa palveluja tarjotaan, ovat kohtuullisten mukautusten tekemisen jälkeen vammaisille ihmisille täsmälleen samanlaiset kuin muille asiakkaille²⁵⁰. Kotkaan mukaan palveluiden asianmukaisuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös se, ettei kohtuullisten mukautusten tarkoitus ole saattaa vammaisia henkilöitä muita edullisempaan asemaan. Tämä ei nimittäin enää noudattaisi sääntelyn perimmäistä tarkoitusta, mahdollistaa palveluiden käyttö. ²⁵¹ Myös Voutilaisen mukaan vammaiselle tulisi tarjota kohtuulliset mahdollisuudet hyödyntää digitaalisia palveluita, ei paremmat mahdollisuudet kuin muilla.²⁵²

3.3 Kohtuullisten mukautusten epääminen ja sen oikeutus

Jotta viranomaisen voi evätä kohtuulliset mukautukset, heillä tulee olla hyväksyttävä peruste. Kohtuullisten mukautusten epäämisestä on kyse silloin kun palveluntarjoaja ei toteuta sellaisia vammaisen henkilön tarvitsemia muutoksia tai järjestelyitä, joita palvelun hyödyntäminen edellyttäisi. Tämän seurauksena vammaiselta henkilöltä evätään yhdenvertainen mahdollisuus hyödyntää digitaalista palvelua ja mahdollisuus valita itse haluamansa asiointikanava. CRPD-komitean mukaan kyseessä on yleissopimuksen takaamien oikeuksien loukkaaminen, mikäli viranomaisen ei pysty osoittamaan objektiivista ja kohtuullista perustetta silloin kun he eivät kohtelee eri tavoin erihenkilöitä, joiden tilanteet ovat merkittävästi erilaiset²⁵³.

Kohtuullisten mukautusten epääminen johtaa siis arvioon siitä, onko viranomaisen laininlyönyt velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Mukautusvelvoite

²⁵⁰ Anttila & Ojanen, 2019, s.264.

²⁵¹ Kotkas, 2020, s. 837.

²⁵² Voutilainen, 2020, s.130–132.

²⁵³ H.M. v. Sweden (3/2011)

on lähtökohtaisesti laaja jo perustuslain nojalla ja viranomaisten on valittava päätöksenteossään vaihtoehtoista se, joka parhaiten edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista. Vammaisten henkilöiden tarvitsemien kohtuullisten mukautusten laiminlyönti voidaankin katsoa syrjinnäksi, mikäli riittävää näyttöä toimien kohtuuttomuudesta ei pystytä osoittamaan 254. Vammaisyleissopimuksen mukaan syrjintä vammaisuuden perusteella tarkoittaa vammaisuuteen perustuvaa erottelua, syrjäyttämistä tai rajoittamista jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä ihmisen perusvapauksien tunnustamista, nauttimista ja käyttämistä (artikla 2). Kohtuullisten mukautusten epääminen on artiklassa erikseen mainittu syrjinnän muodoksi. YK:n vammaisyleissopimuksen valvontaelimen mukaan kyse saattaa olla sopimuksessa kielletystä syrjinnästä, jos yksilö ei ole saanut yleisölle tarjolla olevaa palvelua ja tilanteessa, jossa palvelun saaminen olisi voitu toteuttaa kohtuullisin mukauttamistoimin 255.

Arvioitaessa epäämistä koskevan päätöksen lainmukaisuutta on siis kiinnitettävä erityisesti huomiota syrjinnän kieltoa ja yhdenvertaisuutta koskeviin säännöksiin. Kotkas korostaa, ettei kohtuullisten mukautusten tarvetta voi arvioida irrallaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tästä seuraa, että asianmukainen arviointi edellyttää, että tapauksen osalta keskeisimmät perusoikeudet tunnistetaan ja arvioidaan mukautusten tarvetta myös siitä näkökulmasta, loukkaako epääminen mahdollisesti keskeisimpiä perusoikeuksia, kuten yhdenvertaisuutta tai osallistumisoikeuksia. 256 Ojansen mukaan tässä pohdinnassa on oleellista arvioida erottelun astetta ja tarkoituksena suhteessa perusoikeusjärjestelmäämme 257. Myös Viljasen mukaan perusoikeusjärjestelmämme tarjoaa tärkeän objektiivisen linssin hyväksyttävän perusteen arvioinnille. Hän kuitenkin lisää, että perusoikeusjärjestelmämme lisäksi hyväksyttävän perusteen kriteeri kytkeytyy vahvasti myös arvoihin ja vallitsevaan yhteiskunnallispoliittiseen kokonaisuuteen. 258 Tämä näkökulma osaltaan korostaa sitä, että mukautusten epäämiselle tarvittavat perusteet ovat

²⁵⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2015, s.18.

²⁵⁵ General Comment No. 2, 2014, s.

²⁵⁶ Kotkas, 2020, s.838.

²⁵⁷ Ojanen, 2009, s.13.

²⁵⁸ Viljanen, 2001, s. 126.

korkealla. Kohtuullisten mukautusten epääminen voidaan nimittäin katsoa ei-hyväksyttäväksi ja siten syrjinnäksi, myös sellaisissa tilanteissa, joissa päätökselle on näytettävissä perusoikeusjärjestelmämme näkökulmasta hyväksyttävä peruste. Ojaseen mukaan kyse on siitä, muodostuuko epäämisen myötä erottelu asteeltaan niin suureksi ja luonteeltaan niin selkeäksi ettei sitä voida enää oikeuttaa.²⁵⁹

Syrjintärikoksen syntyminen tulee aina arvioitavaksi, mikäli vammaisen asetetaan palveluja tarjottaessa muita olennaisesti huonompaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan teon syrjivää luonnetta arvioitaessa on olennaista, onko teko perustunut laissa kiellettyyn erottelukriteeriin²⁶⁰. Toisin sanoen tilanteessa tulee arvioitavaksi kuten ylläkin viitataan, ovatko perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyneet. Tästä seuraa, että rajoituksen on perustuttava lakiin, oltava riittävän tarkkarajainen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen²⁶¹. Lisäksi Eriksson lisää, että toimilla tulisi olla yleisemminkin legitiimi päämäärä²⁶².

Valvontakäytännön mukaisesti ensin on arvioitava, onko syrjintäoletta syntynyt ja mikäli on, on arvioitava, kykeneekö vastaaja esittämään syrjintäolettan kumoavaa selvitystä. Syrjintäolettan syntymisen osalta yhdenvertaisuuslain esitöissä todetaan, että näytön osalta riittävää on, että vammaisen pystyy näyttämään käsittelevälle viranomaiselle, että häneltä on evätty mukautukset, vaikka hän pystyy osoittamaan, että hänellä on vammansa vuoksi tarve mukautuksiin²⁶³. Mikäli syrjintäoletta syntyy, viranomaisen tulee näyttää, ettei se ole toiminut yhdenvertaisuuslain 8§ssä tarkoitetun syrjintäkiellon vastaisesti. Tämä voi olla toimintaympäristöön, voimavaroihin ja muihin tapauskohtaisiin olosuhteisiin liittyvää näyttöä (5§).

²⁵⁹ Ojanen, 2009, s.13.

²⁶⁰ HE 19/2014 vp., s. 68.

²⁶¹ Helin, M. (2012), s.26

²⁶² Eriksson, 1996, s.871.

²⁶³ HE 19/2014, s.93.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä vuodelta 2021 on arvioitu kohtuullisten mukautusten epäämistä.

Tapauksessa KHO 2021:189 oli kyse siitä, että Finnair Oyj velvoitti vammaisen henkilön ostamaan kolme paikkalippua koska hän tarvitsi vammansa vuoksi enemmän tilaa kuin muut matkustajat. Kantelijan mukaan tämä ei ollut asianmukainen mukautustoimi ja vahingoitti hänen oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Selvityksen mukaan Finnair oli tarjonnut vapaaehtoisesti alennuksia asiakkaalle ja operatiivisista sekä lentoturvallisuuteen liittyvistä syistä se ei voinut taata asiakkaalle lisätilaa koneessa ilman vierekkäisten paikkojen varaamista. Finnair katsoi ettei sillä myöskään ole velvollisuutta korottaa vammaisen henkilön matkustusluokkaa ja että siitä koituisi kohtuuttoman suuri maksunmenetykset. Päätöksessään KHO totesi, että Finnair Oyj on laiminlyönyt mukautusten järjestämisen ja täten syrjinyt häntä vammaisuuden perusteella.

Alemmassa oikeusasteessa hallinto-oikeus on arvioinut tapausta vastaajan eduksi ja painottanut arvioinnissaan kyseisen alan erityislainsäädäntöä ja sitä, onko sääntelyssä määritelty tuottajalle velvollisuuksia tietynlaisiin mukautuksiin. Lisäksi hallinto-oikeus antoi arvioinnissa painoarvoa sille, että yhdenvertaisuuslain esitöissä kohtuulliset mukautukset viittaavat pienimuotoisiin muutoksiin siitäkin huolimatta, että kyseessä oli iso pörssi-yhtiö, jonka taloudellinen asema ja koko mahdollistaisivat suuremmatkin mukautukset tapauskohtaisesti. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin pyörsi tämän arviointilinjan ja ratkaisi tapauksen lopulta kantajan hyväksi. Korkeimman oikeuden mukaan toimijalla on aina velvollisuus huolellisesti arvioida mukautustarvetta ja mahdollisia eri mukautuskeinoja.²⁶⁴

Korkein oikeus viittaa päätöksessään kaksitasoiseen testiin, jonka avulla voidaan arvioida tapauskohtaisesti mukautusten tarvetta ja kohtuullisuutta. Myös Hirvelä ja Heikkilä kuvaavat hyväksyttävän perusteen arvioimisen sisältävän kaksi testiä. Heidän mukaansa ensinnäkin erilaisella kohtelulla tulee olla oikeutettu päämäärä ja tarkoitus ja tämän lisäksi erilaisen kohtelun tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään.²⁶⁵ Mukautusten epäämisen osalta tämä tarkoittaa, että ensin on arvioitava, millaiset toimenpiteet olisivat tarpeellisia vammaisen henkilön oikeuksien toteutumiseksi ja sen jälkeen

²⁶⁴ KHO 2021:189.

²⁶⁵ Hirvelä & Heikkilä, 2017, s.1182.

vielä toimien oikeasuhtaisuutta ja sitä, voidaanko tarpeelliseksi katsottua toimenpidettä pitää kohtuuttomana palveluntarjoajan näkökulmasta.

Mukautuksen epäämisen arvioinnissa vetoaminen pelkkään kansalliseen sääntelyyn ei yksinään riitä, vaan kansainvälisillä sopimuksilla on vahva asema arvioitaessa päätöksen hyväksyttävyyttä. EIT on oikeuskäytännössään linjannut, että vaikka kansallinen lainsäädäntö selkeästi mahdollistaisi epäämisen kyse voi siltikin olla kyse ihmisoikeussopimuksen mukaisesta syrjinnästä, mikäli ei oteta huomioon kansainvälisiä velvoitteita ²⁶⁶. Myös Eriksson korostaa, että tehtävät rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ²⁶⁷. EIT on ratkaisukäytännössään linjannut, että päätöksiä tehtäessä harkintamarginaalin ala riippuu asiasta ja sen taustoista ja yksi alaan vaikuttava seikka on se, onko asiasta yhtenäistä sääntelyä Euroopassa, kuten digitaalisten palveluiden saavutettavuuden osalta on ²⁶⁸.

Vammaisten osalta viranomaisten harkintamarginaalia rajoittaa se, että erilainen kohdelu kohdistuu tällöin haavoittuvassa asemassa olevaan ryhmään tai henkilöön. EIT on oikeuskäytännössään osoittanut, että valtion harkintavalta on suppeampi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä ja että rajoitukseen on oltava painava syy. Kantaansa EIT perustelee historiallisesta näkökulmasta ja toteaa, että historiassa muodostuneilla ennakkoluuloilla on ollut niin vahvoja seurauksia jäsenvaltioiden ratkaisukäytännössä, että puuttuminen on perusteltua sosiaalisen eristämisen estämiseksi ja tietenkin myös kansainvälisten velvoitteiden takaamiseksi. ²⁶⁹ Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, että vammaisuuteen liittyvien erotteluperusteiden kohdalla perustelulta vaadittavat vaatimukset on asetettava korkealle ²⁷⁰.

²⁶⁶ Anttila, Kortteinen & Ojanen, 2019, s.275.

²⁶⁷ Eriksson, 1996, s.871.

²⁶⁸ Schalk and Kopf v. Austria.

²⁶⁹ Kiyutin v. Russia, s.20 & A.-M. V. v. Finland, s.18.

²⁷⁰ ks. esim. PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 14/2006 vp, s.2, PeVL 60/2010 vp, s.3.

Mikäli vammainen henkilö pystyy näyttämään, ettei vammansa tyyppin takia voi käyttää palvelua ilman mukautuksia, on jonkinlaisten mukautusten tarve yleensä selkeä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan valittajan väite yleensä ottaen hyväksytään, mikäli henkilöä on kohdeltu eri tavoin eikä valtio pysty osoittamaan, että kohtelulle olisi vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean kannan mukaisesti objektiivisia ja hyväksyttäviä perusteita ²⁷¹. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin perusoikeusviraston yhteisen näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että erilaisen kohtelun perustelemiseksi on osoitettava, että käytetyt keinot ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Edelleen ohjeissa linjataan, että oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on pystyttävä osoittamaan, että yhdenvertaisuuden periaatteeseen vaikuttavat seuraukset ovat mahdollisimman vähäisiä ja tärkeätä tavoitetta ei voitaisi saavuttaa muilla keinoin.²⁷² Digitaalisten palveluiden osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että digitaalisen kanavan vaihtoehtoa ei tarvitse sulkea kokonaan pois vain sen takia että pieni osa käyttäjistä ei pysty käyttämään kyseistä kanavaa, vaan mikäli palvelun käyttö on rajoituksista huolimatta mahdollista, voi yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen puuttuminen olla hyväksyttävää.

Kansallisessa käytännössä yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan kannan mukaan palveluntarjoajan toimintaa voidaan pitää lähtökohtaisesti syrjivänä, mikäli palveluiden saatavuus johtaa siihen, että vammainen henkilö ei pysty käyttämään palvelua. Kysymys onkin siis siitä, pystyykö vammainen käyttämään palvelua ja saada asiansa hoidettua, vaikka hän ei pystyisikään hyödyntämään tarjolla olevaa digitaalista palvelua. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan ratkaisuissa toistuu toteamus, jonka mukaan, mikäli palveluntarjoaja pystyy osoittamaan, että vammainen voi saada kyseisen palvelun muilla keinoin ja täten palvelun käyttö ei täysin esty, ei vastaaja ole kohdellut vammaista syrjinnän kiellon vastaisesti epämällä kohtuulliset mukautukset.²⁷³

²⁷¹ mm. Kiyutin v. Russia, A.-M. V. v. Finland, Schalk and Kopf v. Austria, & Burden v. United Kingdom.

²⁷² Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2010, s. 45–46.

²⁷³ YVTItk 3xx/2018, S.1.

Hyväksyttävään perusteeseen ja tavoitteeseen viitataan myös yhdenvertaisuuslain välistä syrjintää koskevassa pykälässä (13§). Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan mukaan vaihtoehtoiset järjestelyt eivät ole täysin poissuljettuja, mikäli palvelu on tätä kautta vammaisen käytettävissä ja tarjotut palvelut ovat riittäviä suhteessa palveluntarpeeseen ja tilanteeseen. Näin ollen hyväksyttäväksi tavoitteeksi voidaan katsoa asioinnin varmistaminen ja tällöin käytännöt ja toimet voivat asettaa vammaisen myös muita epäedullisempaan asemaan. Tällöin olennaista on, että viranomainen pystyy osoittamaan, että heidän toimensa ovat tarpeellisia, palvelua on pystytty tarjoamaan ja asiakas on pystynyt vaihtoehtoisia tapoja tosiasiallisesti hyödyntämään.²⁷⁴ Lautakunta on kuitenkin korostanut, ettei julkisten palveluiden saaminen saa edellyttää vammaiselta muita asioijia aktiivisempaa roolia, vaan palvelun luonteesta johtuen viranomaisen tulee olla aktiivinen ja tarjota vammaiselle tarvittaessa vaihtoehtoisia kanavia asioinnin varmistamiseksi²⁷⁵.

Tapauksessa YVTltk 152/2016 on kyse siitä, syrjikkö kaupunki näkövammaista henkilöä hänen vammansa perusteella. Rovaniemen kaupungin verkkosivuilla oleva ohjeistus koskien sosiaali- ja vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia ei ollut luettavissa näkövammaisen henkilön käyttämällä ruudunlukuohjelmalla. Lisäksi vammaisten henkilöä oli ohjeistettu tekemään kuljetustilaukset puhelimitse verkkosivujen sijaan. Lautakunta totesi päätöksessään, ettei kaupunki ollut syrjinyt henkilöä suositellessaan puhelinpalvelun käyttöä sillä kaupunki pystyi esittämään hyväksyttävät perustelut suositukselleen. Kaupungin katsottiin kuitenkin välillisesti syrjineen vammaista henkilöä siltä osin, kun hänen yhdenvertaista mahdollisuuttaan saada tietoa verkkosivuilta rajoitettiin hänen vammaisuutensa perusteella.

Vaikka saavutettavuuskysymyksiin tulee kiinnittää korostettua huomiota, ei tästä kuitenkaan seuraa, että mukautusten epääminen olisi täysin kiellettyä. Arvioitaessa mukautusten kohtuullisuutta on huomioitava myös viranomaisen tosiasialliset mahdollisuudet muutosten tekemiseen. Vaikka lähtökohtaisesti jotakin mukautusta voidaan pitää kohtuullisena, viranomaisen mukautusvelvollisuutta voi rajoittaa se, että esimerkiksi vanhan järjestelmän mukauttaminen osoittautuu teknisesti mahdottomaksi. Vaikka vammaisen ei ole saanut hänen juuri haluamaansa mukautusta, ei se johda suoraan siihen, että

²⁷⁴ YVTltk 711/2019, s.9.

²⁷⁵ YVTltk 3xx/2018, S.6.

kyseessä olisi kohtuullisten mukautusten laiminlyönti²⁷⁶. Viranomaisen voi tarjota osan palveluista myös muilla keinoilla saavutettavaksi ilman mukautuksia, mikäli pystyy osoittamaan, että muutoin saavutettavuusdirektiivin velvoitteita on noudatettu. Tämä perustuu siihen, ettei palveluiden tarvitse olla mukautusten jälkeenkään saatavilla kaikille täysin samalla tavalla. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kannan mukaan olennaista on pystyä osoittamaan, että palvelu on saatavilla vaihtoehtoisella tavalla ja juuri tietynlainen mukautus ei ole ollut edellytys palvelun saamiselle. Painoarvoa arvioinnissaan lautakunta antaa myös sille, että viranomaisen tulee pystyä osoittamaan, että he ovat täyttäneet velvoitteensa pohtia mukautusten tarvetta kussakin tilanteessa tapauskohtaisesti.²⁷⁷

Myös Voutilainen toteaa, että mukautusten luonteeseen kuuluu niiden kohtuullisuus. Näin ollen mukautukset eivät myöskään saa aiheuttaa liian suurta rasitetta palveluntarjoajalle.²⁷⁸ Tähän viittaa myös vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean viittaus mukautusvelvollisuuden kahdesta osasta. Vammaisyleissopimuksen 2 ja 5 artikloihin perustuvan velvollisuuden toinen osa turvaa, että vaaditut mukautukset eivät aseta kohtuutonta tai suhteetonta rasitetta velvoitetulle.²⁷⁹ Tämän johdosta, mikäli viranomaisen päättää evätä tietynlaiset mukautukset, pitäisi heidän pystyä osoittamaan, että asianmukainen ja tarvittava mukautus olisi ollut heidän kannaltaan kohtuuton. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa palvelu ei olisi lainkaan vammaisten saatavilla, vaan tällöin voi tulla kyseeseen vaihtoehtoisen palvelukanavan tarjoaminen kuten aiemmassa luvussa esitettiin.

²⁷⁶ KHO 2017:95.

²⁷⁷ YVTltk 711/2019, s.9.

²⁷⁸ Voutilainen, 2020, s.130–132. Myös Anttila, Kortteinen & Ojanen, 2019, s.266.

²⁷⁹ General Comment No. 6.,2018, s.4.

3.4 Kohtuuttoman rasitteen arvioiminen

Vaikka vammaisyleissopimuksen 1 artiklan perusteluissa todetaan, että jäsenvaltioiden on toimittava ketterästi sekä kohdennettaessa riittävästi resursseja sopimuksen tavoitteiden turvaamiseksi ²⁸⁰, digitaalisten palveluiden osalta digipalvelulaissa on säädetty mahdollisuudesta poiketa saavutettavuusvaatimuksista. Tämä kuitenkin edellyttää, että palveluntarjoaja pystyy osoittamaan, että vaatimusten toteuttaminen aiheuttaisi heidän toiminnalleen kohtuuttoman rasitteen. Kyse on tehtävien ja resurssien välisestä tasapainosta. Saavutettavuusvelvollisuuksia ei nimittäin voi tulkita niin että viranomaisille voitaisiin tämän perusteella asettaa täysin suhteettomia vaatimuksia. Suhteettomiksi vaatimuksiksi voidaan katsoa sellaiset toimet, jotka haittaavat organisaation mahdollisuutta tuottaa palveluitaan ja vaikuttaa organisaation kykyyn selviytyä yleisistä velvoitteistaan.²⁸¹

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta syrjintäsäännöksellä ei myöskään ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn, kuten vammaisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että vammaisia voidaan kohdella eri tavoin sekä tukemalla mutta myös rajaamalla heidän mahdollisuuksiaan käyttää yhdenvertaisesti palveluita. Gustafssonin mukaan erilainen kohtelu voi täten olla hyväksyttävää, jos toiminnalla on oikeutettu ja hyväksyttävä tavoite ja tarkoitus ²⁸². Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut erikseen vammaisuuteen liittyviin syihin perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä, mutta nämä arviot eivät kosketa suoraan viranomaisen tarjoamia digipalveluja. Yleisesti valiokunta kuitenkin linjaa, että vammaisuus voi joissakin tapauksissa muodostua käytännössä esteeksi ja tämän vuoksi heidän oikeuksiaan voidaan rajoittaa. Ratkaisukäytännössä hyväksyttäviä perusteiksi on esitetty muun muassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Näissä tilanteissa hyväksyttävyyys kuitenkin edellyttää lisäksi sitä, että esteitä on pyritty

²⁸⁰ EOAK/3129/2020, s. 20.

²⁸¹ Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, 1/2017, 7.2.2017.

²⁸² Gustafsson, 2011, s.39. Myös mm. Ojanen (2009, s.37) tuo esille, ettei perusoikeudet ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyn edellytyksen rajoittaa.

poistamaan kohtuullisin toimin tai on selvää, että henkilön vamma tai kykenemättömyys estää toiminnan.²⁸³ Digitaalisten palveluiden kohdalla tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei palvelukanavaa tule jättää kokonaan tarjoamatta asiakkaille siitä syystä, että vammaisille ei pystytä hetkellisesti tarjoamaan sen käyttömahdollisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan tällaisissa tilanteissa on kuitenkin myös varmistuttava, että erityiskohtelu on suunnitelmallista ja se on ilmaistu ja perusteltu selkeästi ²⁸⁴.

Digipalvelulain lähtökohtana on kuitenkin se, että digipalvelut on toteutettu saavutettavuusvaatimuksien mukaisesti. Myös hankintalaki velvoittaa ICT-hankinnoissa ottamaan huomioon saavutettavuuden sekä vammaisten erityistarpeet. Hankintalain esitöiden mukaan hankintayksikön on tapauskohtaisesti kartoitettava tarpeet, jota hankinnan kohteen käyttäjillä on ²⁸⁵. Hankintalaki jättää kuitenkin hankintayksikön harkittavaksi ja perusteltavaksi, minkälaisissa tapauksissa voidaan jättää huomiotta esteettömyys ja kaikkia käyttäjiä koskeva suunnittelu (93§).

Mikäli viranomainen on kuitenkin arvioinut jonkun palvelun osan muuttamisen saavutettavaan muotoon muodostuvan kohtuuttomaksi tai että se aiheuttaisi kohtuuttoman suuria lisäkustannuksia, voivat he hyödyntää saavutettavuusdirektiivin 5 artiklassa säädettyä poikkeusta. Digipalvelulain esitöiden mukaan kohtuuttomaan rasisitteeseen voi vedota vain ennakkoon tehdyn arvioinnin perusteella ja määräaikaisesti. Ennakollisuudesta seuraa, että palveluntarjoajan vaaditaan perustelevan ennalta saavutettavuusselosteeseen, mikäli saavutettavuusvaatimuksia ei voida toteuttaa. Perusteluista tulee käydä ilmi mitä jää toteuttamatta, miksi ja tarjottava myös vaihtoehtoista palvelua niitä tarvitseville sekä palautelinkki. Määräaikaisuudesta vastaavasti seuraa, että palveluntarjoajan on tehtävä suunnitelma siitä, milloin palvelu on saavutettavuusvaatimusten mukainen. ²⁸⁶ Saavutettavuuspuutteiden korjaamiseen ei ole kuitenkaan laissa asetettu tiukkaa aikarajaa, mutta puutteet tulee korjata mahdollisimman nopeasti.

²⁸³ mm.PeVL 38/2013 vp, s. 2–3, PeVL 31/2013 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 31/2006 vp, s. 3–4.

²⁸⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2019, s.6.

²⁸⁵ HE 108/2016 vp, s. 168.

²⁸⁶ HE 60/2018 vp., s. 76.

Käytännössä rasiitteen arviointi perustuu palveluntarjoajan omaan tai heidän palkkaaman tahon tekemään arvioon. Näin ollen palvelujen käyttäjät eivät pääse vaikuttamaan kohtuuttoman rasiitteen arviointiin.²⁸⁷ Kohtuuttoman rasiitteen arviointi voi tulla kysymykseen minkä vain osa-alueen kohdalla, sillä saavutettavuusarviointi on tehtävä jokaisen digitaalisen palvelun osalta erikseen. Kohtuuttomaan rasiitteeseen ei voi kuitenkaan vedota koko järjestelmän osalta vaan ainoastaan jonkun palvelun osan tai osien osalta. Saavutettavuuden arvioinnista on vastuussa palveluntarjoaja eli viranomainen. Jotta arviointi voidaan katsoa riittäväksi ja asianmukaisesti toteutetuksi, tulee viranomaisen pystyä osoittamaan, että saavutettavuuspuutteet ovat arvioitu huolella. Tästä seuraa, että arvio pitää tehdä kattavasti ja selosteessa tuodaan selkeästi ja totuudenmukaisesti esille havaitut puutteet.²⁸⁸ Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tästä seuraa se, ettei viranomainen voi vain ilmoittaa, että heidän resurssinsa eivät riitä, vaan selosteesta on käytävä eritellysti ilmi, että kohtuuttomuutta on arvioitu kattavasti. Kattavaan arviointiin liitetään myös se, että saavutettavuusselostetta päivitetään säännöllisesti. Komission täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti selostetta tulee päivittää vähintään kerran vuodessa.²⁸⁹ Digipalvelulaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ole kuitenkaan yksityiskohtaisia kriteerejä sille, mikä on tulkittava kohtuuttomaksi rasiitteeksi digitaalisessa palvelussa. Aluehallintovirasto ei myöskään arvioi yksittäistilanteita tai anna ennakkopäätöksiä siitä, milloin kohtuuttomaan rasiitteeseen on lupa vedota.

Kohtuuttoman rasiitteen arvioiminen on digipalvelulain mukaan sidottu palveluntarjoajan kokoon, taloudelliseen asemaan, toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sekä vammaisten henkilöiden tarpeisiin (8§). Ottamalla arvioinnissa huomioon toimijan koko ja taloudellinen asema, sen avulla viranomainen voi suhteuttaa tarvittavia mukautuksia ja arvioida, toimijan mahdollisuuksia käytännössä toimeenpanna tarvittavia mukautuksia. Viittauksella toimijan kokoon ja taloudelliseen asemaan on tarkoitus arvioida

²⁸⁷ Voutilainen, 2020, s.129.

²⁸⁸ Hiltunen & Sariola, 2020, s.6.

²⁸⁹ Komission täytäntöönpanopäätös 2018/1523, s.5.

palveluntarjoajan käytännön mahdollisuuksia tehdä kussakin tapauksessa esillä olevia mukautustoimi ²⁹⁰. Kyse onkin vahvasti suhteellisuusarvioinnista. Olemassa olevien järjestelmien osalta saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen on pääsääntöisesti kallista jo siitäkin syystä, että käytössä olevat järjestelmät eivät taivu uusiin vaatimuksiin ja edellyttävät yleensä laajemman kokonaisuuden uudistamista tai koko järjestelmän vaihtoa. Saavutettavuusdirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan julkisen sektorin elimen arvioinnissa kohtuuttoman rasisitteen perusteita tulisi arvioinnissa ottaa lisäksi huomioon julkisen sektorin elimelle aiheutuvat kustannukset ja hyödyt verrattuna arvioon vammaisille henkilöille koituvasta hyödystä. Kustannuksia voidaan arvioida sekä rahallisesti että hallinnollisesti. Digipalvelulain esitöiden perusteella olemassa olevan digitaalisen palvelun uudistaminen voidaan tapauskohtaisesti ottaa arvioinnissa huomioon, mikäli uudistus-kustannukset nousevat hyvinkin suuriksi suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan ²⁹¹. Korkeimman hallinto-oikeuden kannan mukaan arviointi on tehtävä molempien osapuolten näkökulmasta ja arvioitava molempien kykyä selviytyä mukautusten aiheuttamasta tappiosta ²⁹².

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on myös tuoreessa päätöksessään ottanut kantaa kohtuuttoman rasisitteen arviointiin ja kommentoinut arvioinnin perusteita.

Tapauksessa ESAVI/35810/2020 oli kyse siitä, että Helsingin Yliopisto oli saavutettavuusselosteessaan kertoneisiin saavutettavuuspuutteisiin ilmoittanut korjausajaksi vuoden 2023 lopun, vaikka ongelma on ollut tiedossa jo vuodesta 2018. Näkövammaisten liitto Ry pyysi Etelä-Suomen aluehallintovirastoa tutkimaan, voidaanko näin pitkää aikaa korjauksille pitää kohtuullisena. Aluehallintovirasto totesi, että koska yliopiston toiminnan luonne on sellainen, jossa saavutettavuus on erityisen tärkeässä asemassa ja järjestelmän käyttö ei ole vähäistä vaan olennainen osa opintojen suorittamista, ei Helsingin yliopistolla olisi ollut riittäviä perusteita vedota kohtuuttomaan rasisitteeseen. Aluehallintovirasto antoi huomautuksen Helsingin yliopistolle digipalvelulain 3 luvun vaatimusten laiminlyönnistä.

Kohtuuttoman rasisitteen arvioinnissa keskeisenä kohteena on myös palvelun luonne ja laajuus. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan kohtuullisuuden arvioinnissa

²⁹⁰ Anttila & Ojanen, 2019, s.267-269.

²⁹¹ HE 60/2018 s. 76.

²⁹² KHO:2021: 189.

lähtökohtana tulisi aina olla vammaisen ihmisen tarpeet ja arvioinnissa huomioon tulee ottaa kaikki kyseisessä yksittäisessä tilanteessa olennaiset seikat ²⁹³. Anttilan, Kortteisen ja Ojasen mukaan luonteen ja laajuuden osalta on olennaista arvioida, onko kyse kuinka välttämättömästä palvelusta ja kuinka laajalle yleisölle tarkoitettusta palvelusta on kyse ²⁹⁴. Myös yhdenvertaisuus - ja tasa-arvolautakunnan mukaan palvelun tarpeellisuus hakijalle on olennainen mukautusten tarpeen arviointiin vaikuttava tekijä, mutta nostaa esille, että myös palvelun lakisääteisyys on huomioitava arvioitaessa mukautusten järjestämistä. Lautakunnan kannan mukaan viranomaisen velvollisuus mukautusten järjestämiseen korostuu tilanteissa, joissa kyse on lakisääteisestä palvelusta.²⁹⁵

Digitaalisten palveluiden osalta Etelä- Suomen aluehallintovirasto arvioinnissaan korosti, että kun kyseessä on keskeinen järjestelmä, jota tarvitaan opiskeluiden suorittamiseksi, on tällaisten järjestelmien ja palveluiden oltava saavutettavia tai ne on saatava pikimmiten saavutettavaan muotoon. Voutilainen on arvioinnissa samalla linjalla todetessaan, että palveluntarjoaja voi määräaikaisesti vedota kohtuuttomaan rasitteeseen, jos sen toiminta on vähäistä suhteessa vammaisiin. Kantaansa hän perustelee sillä, että vammaisuus on erikseen määritelty sellaiseksi henkilöryhmäksi, joiden oikeuksien edistämiseksi saavutettavuusvaatimukset on säädetty. ²⁹⁶ Digipalvelulain esitöiden perusteella digitaalisten palveluiden osalta toiminnan vähäisyyttä voidaan arvioida esimerkiksi verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käyttöiheyden ja käytön keston mukaan ²⁹⁷.

Digitaalisten palveluiden osalta kysymykseen voi tulla myös arviointi velvoitteiden alkamisajankohdasta, sillä monien järjestelmien kehitys kestää kauan ja saavutettavuusvaatimukset ovat tulleet voimaan portaittain vuodesta 2019 alkaen. Ratkaisussaan Aluehallintovirasto toteaa, ettei kohtuuttomaan rasitteeseen voi vedota, vaikka suunnittelu on alkanut ennen nykyisen lain voimaantuloa. Lain esitöiden mukaan kohtuuttomaan

²⁹³ HE 19/2014 vp s. 81.

²⁹⁴ Anttila, Kortteinen & Ojanen, 2019, s.269.

²⁹⁵ YVTltk 449/2018.

²⁹⁶ Voutilainen, 2020, s.129.

²⁹⁷ HE 60/2018 vp, s.76.

rasitteeseen ei voi vedota tilanteissa, joissa hankitaan uutta digitaalista palvelua, vaan ainoastaan käytössä oleviin digitaalisiin palveluihin tehtävien muutosten ja niihin liittyvien kustannusten osalta ²⁹⁸. Linjaus vastaa YK:n vammaisyleissopimuksen valvontaelimien kantaa, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat velvoitettuja varmistamaan uusien järjestelmien saavutettavuuden mutta vanhojen, jo käytössä olleiden palveluiden osalta veloitetaan esteiden poistamiseen ja asioinnin helpottamiseen ²⁹⁹. Saavutettavuusdirektiivissä tämän osalta puhutaan oikeutetuista syistä ja todetaan, ettei järjestelmien hankkimatta tai kehittämättä jättäminen ole yksin syy vedota kohtuuttomaan rasitteeseen, sillä markkinoilla on saatavilla riittäviä tekniikoita saavutettavuusvaatimusten täyttämiseksi ³⁰⁰. Lisäksi digipalvelulaki velvoittaa viranomaisen ottamaan saavutettavuusvaatimukset huomioon tekemissään julkisissa hankinnoissa (7.4§).

²⁹⁸ HE 60/2018 s. 76.

²⁹⁹ General Comment No. 2, 2014., s.7.

³⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 206/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta, s.6.

4 Vammaisten oikeussuojakeinot digitaalisissa palveluissa

4.1 Oikeusturvan perusta

Vammaisen mahdollisuus oikeussuojakeinojen tehokkaaseen käyttöön on yksi keskeisin keino varmistaa vammaisten oikeuksien toteutuminen.³⁰¹ Oikeusturvalla tarkoitetaan niitä keinoja ja menettelyitä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa³⁰². Se voidaan toisin sanoen nähdä yksityiselle tarjottavaksi suojaksi siitä, että vammaiselle oikeusjärjestyksessä taatut oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat³⁰³. Oikeusturvaan sisältyykin päätöksenteon lainmukaisuuteen ja palveluiden laatuun liittyviä menettelyllisiä takeita, mutta myös keinoja, joilla yksilö tai yhteisö voi toteuttaa oikeuksiaan ja suojella asemaansa³⁰⁴.

Asianmukainen asiankäsitely sekä oikeusturvan toteutuminen onkin taattu jokaiselle perustuslain 21§:ssä. Kaikille hallinnossa asioiville turvataan täten menettelylliset perusoikeudet kaikessa hallintotoiminnassa³⁰⁵. Näiden hyvän hallinnon takeisiin liittyvien menettelyllisten oikeuksien tarkoitus on juurikin suojata vammaisia³⁰⁶. Oikeusturvan perustuu lisäksi YK:n vammaisyleissopimuksen 13 artiklaan, jolla sopimusvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden, 5 artiklaan, joka takaa vammaisille tehokkaat oikeussuojakeinot syrjintää vastaan, sekä artiklaan 4, jossa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteutumiseksi.

³⁰¹ Kansallisessa sääntelyssä tämä perusoikeus on nimetty oikeusturvaksi (PL 21§). Sen eurooppaoikeudellisissa vastineissa, kuten EU:n perusoikeuskirjan 47artiklassa puhutaan kuitenkin oikeussuojasta. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä näiden käsitteiden mahdollisia eroavaisuuksia vaan niitä pidetään lähtökohtaisesti samaa tarkoittavina.

³⁰² Mäenpää, 2017, s. 411.

³⁰³ Hallberg, 2011, s.784.

³⁰⁴ Mäenpää, 2019, s.2.

³⁰⁵ Mäenpää, 2011, s.29.

³⁰⁶ Kulla, 2015, s.5.

Oikeusturvan kannalta onkin keskeistä, että on olemassa tehokkaita keinoja, joilla voidaan varmistaa lakisäätteisten velvoitteiden ja saavutettavien digipalveluiden toteutuminen. Oikeusturvakeinot on tapana jaotella ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Ennakollinen eli preventiivinen oikeusturva liittyy nimensä mukaisesti menettelyä edeltävään toimintaan ja sen tehtävänä on taata jo etukäteen niin ratkaisuiden lainmukaisuus kuin myös palveluiden asianmukaisuus.³⁰⁷ Saavutettavuusvaatimusten noudattaminen, kuin myös laajemmin vammaisten oikeuksia koskeva lainsäädäntö ja hyvän hallinnon perusteista asianmukainen neuvonta voidaan nähdä keskeisinä ennakkollisina oikeussuojakeinoina digitaalisten palveluiden osalta, sillä näiden avulla voidaan minimoida oikeudenloukkaukset. Jälkikäteinen oikeusturva puolestaan koskee jo tehtyä päätöstä tai suoritettua toimintaa. Se tarkoittaa niitä keinoja, joita henkilöllä on käytössään silloin kun hän on tyytymätön viranomaisen jo toteuttamaan menettelyyn.³⁰⁸

4.1.1 Saavutettavuuskantelut ja -selvityspyynnöt Aluehallintovirastolle

Saavutettavuusdirektiivi ja vammaisyleissopimus asettavat vaateita järjestää kansallisella tasolla asianmukaisia keinoja saavutettavuusvaatimusten valvontaan (saavutettavuusdirektiivin 8 artikla & vammaisyleissopimus 9 artiklan 2 kohdan b alakohta). Suomessa tämän asianmukaisen keinon turvaamiseksi Etelä-Suomen aluehallintovirastoon on perustettu valvontaelin tutkittavaksi³⁰⁹. Valituskeinot aluehallintovirastolle ovat kantelu ja selvityspyyntö. Vammainen henkilö voi tehdä saavutettavuuskantelun, mikäli verkkosivusto ei täytä digipalvelulain saavutettavuusvaatimuksia. Selvityspyynnön vammaisen voi tehdä, mikäli palveluntarjoaja ei vastaa yhteydenottoon, tai henkilö ei ole tyytyväinen saamaansa kirjalliseen todistukseen koskien pyyntöä saada sisältö saavutettavassa muodossa³¹⁰.

³⁰⁷ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 263.

³⁰⁸ Mäenpää 2019, s. 4–5.

³⁰⁹ Digipalvelulain nojalla Etelä-Suomen aluehallintovirasto toimii digitaalisten palveluiden saavutettavuuden valvontaviranomaisena ja valvoo säädettyjen velvollisuuksien ja vaatimusten noudattamista Suomessa (12.2§). Lain 12.4 & 12.5 § nojalla aluehallintoviraston valvontatoimivalta ei kuitenkaan ulotu ylimpiin lainvalvojiin eikä tuomioistuimiin.

³¹⁰ digipalvelulain 11 §:n 2 momentin 1 kohta.

Aluehallintoviraston toimenpiteet ja niistä seuraavat muutoksenhakekeinot riippuvat ilmoituksen tyyppistä. Kanteluun sovelletaan hallintolain 8 a luvussa säädettyjä hallintokantelua koskevia säännöksi.³¹¹ Kantelun johdosta valvontaviranomainen antaa kanteluratkaisussaan palveluntarjoajalle kehotuksen vastata saamaansa palautteeseen tai neuvoo palveluntarjoajaa saavutettavuusvaatimusten täyttämässä. Toimenpiteet kohdistuvat siis vain palveluntarjoajaan. Täten näillä toimenpiteillä on vain välillinen vaikutus saavutettavuuskantelun tekijän oikeuksiin. Kuten lain esitöissä todetaan, kantelu kohdistuu digitaaliseen palveluun yleisesti, jolloin toimenpiteet eivät luo valittajalle valitusoikeutta edellyttävää välitöntä yhteyttä asiaan³¹². Jos vammainen kuitenkin katsoo, ettei valvontaviranomaisen toimenpiteiden ole riittäviä, voi hän kannella valvontaviranomaisen toimista edelleen ylimmille lainvalvojille³¹³.

Selvityspyynnön käsittelyyn sovelletaan yhtä lailla hallintokantelun käsittelyä koskevia säännöksiä. Selvityspyyntö eroaa kuitenkin edellä mainitusta kantelusta, sillä selvityspyyntö tulee kysymykseen tilanteissa, joissa loukkaus koskee suoraan kantelijan oikeuksien toteutumista. Digipalvelulain esitöissä todetaan, että loukkauksen vaikuttaessa kantelijan oikeuksien toteutumiseen, oikeusturvan toteutuminen edellyttää mahdollisuutta saada asiasta valituskelpoinen hallintopäätös, josta sekä palvelun käyttäjällä että palveluntarjoajalla on valitusoikeus hallinto-oikeuteen.³¹⁴

Siitä huolimatta, että valituskelpoinen päätös on mahdollista saada, ei päätöksiä ole juurikaan annettu eikä niitä näin ollen myös päädy tuomioistuinten arvioitaviksi. Kansallisella tasolla oikeusturvakeinot digitaalisten palveluiden osalta ovatkin ainakin vielä

³¹¹ HE 72/2002 vp., s.57.

³¹² HE 50/2013 vp., s.6. Muutoksenhakuoikeuden rajautumisesta säädetään tarkemmin hallintolain 53§:ssä.

³¹³ HE 60/2018 vp, s.80—81. Kantelun perusteella on kuitenkin mahdollista saada myös valituskelpoinen hallintopäätös, mutta tämä tapahtuu kantelusta erillisenä prosessina. Jos palveluntarjoaja ei noudata saamaansa palautetta tai ohjausta, voi valvontaviranomainen suorittaa tarkastuksen ja määrätä tällä perusteella palveluntarjoajan saattamaan digitaalinen palvelu saavutettavuusvaatimusten mukaiseksi ja antaa asiasta valituskelpoisen päätöksen. HE 60/2018 vp, s.81.

³¹⁴ HE 60/2018 vp, s. 80—81.

rajautuneet vahvasti matalankynnyksen keinoihin, joiden tehokkuutta kansainvälisellä tasolla kyseenalaistetaan. Palaan tähän alaluvussa 4.1.4 lisää.

4.1.2 Yhdenvertaisuuden valvonta

Matalankynnyksen keinoja on tästä huolimatta vielä lisää. Vammaisten oikeuksien toteutumiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kannanottonsa siihen, onko toiminta ollut yhdenvertaisuuslain mukaista, mikäli syrjiväksi koetun toiminnan jatkuminen halutaan estää³¹⁵. Tässä työssä esiintuotujen kannanottojen pohjalta valtuutettu voi kertoa näkemyksensä muun muassa siihen, miten yhdenvertaisuuslakia tulisi tulkita, millaiset toimet olisivat kussakin tapauksessa asianmukaisia yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tai antaa kehotuksen tehdä kohtuullisia mukautuksia palvelun yhdenvertaisen käytön mahdollistamiseksi. Anttila ja Ojanen kuitenkin huomauttavat, ettei valtuutetun kannanotto ole oikeudellisesti sitova ratkaisu. Tämä tarkoittaa, että kyse on nimensä mukaisesti valtuutetun esittämästä omasta näkemyksestä ja tulkintakannanotosta.³¹⁶ Valtuutettu voi kuitenkin neuvoa tai saattaa asianomistajan suostumuksella itse asian YVTItk:n ratkaistavaksi, jolla on toimivalta antaa asiasta sitova ja valituskelpoinen päätös.

Yhdenvertaisuuslain nojalla vammainen voi tehdä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle kirjallisen hakemuksen asiansa selvittämiseksi, mikäli hän kokee joutuneensa syrjityksi (21§). Menettelyyn lautakunnassa sovelletaan hallintolakia (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta, 12§). Lautakunnan päätökset ovat luonteeltaan joko kiello- tai velvoitepäätöksiä. Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan YVTItk voi päätöksessään kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin

³¹⁵ Voutilainen, 2020, s.268—270. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen viranomainen, jonka tehtävänä on puuttua vammaisuuden perusteella tapahtuvaan syrjintään (laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1326/2014 3 §).

³¹⁶ Anttila & Ojanen, 2019, s.299—300. Toki yhdenvertaisuusvaltuutetun päätöksillä voidaan nähdä olevan suurikin periaatteellinen painoarvo.

yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi³¹⁷. Lisäksi lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 14§)³¹⁸. Lautakunnan antamat päätökset ovat oikeudellisesti sitovia ja valituskelpoisia. Näin ollen lautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 13§)³¹⁹.

4.1.3 Kantelut ylimmille lainvalvojille

Vammainen henkilö voi tehdä kantelun joko oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle, mikäli hän katsoo, että viranomaisen tai julkista tehtävää hoitava muu toimija on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa³²⁰. Perustuslain 10 luvun 108 ja 109 § määrittelevät oikeuskanslerin sekä oikeusasiamiehen toimeksi valvoa, että toimijat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkisia tehtäviä³²¹. Voutilaisen mukaan digitaalisten palveluiden osalta ylimpien laillisuusvalvojien valvonta on pitkälti hyvän hallinnon perusteiden toteutumisen valvontaa³²². Vuodesta 2015 oikeusasiamiehen erityistehtäviin on kuulunut myös vammaisten oikeuksien valvonta³²³. Tämän nojalla oikeusasiamies valvoo vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista

³¹⁷ Asiat ratkaistaan lautakunnassa esittelystä joko jaosto kokoonpanolla, tai täysistunnossa mikäli kyse on periaatteellisesti merkittävästä ja laajasta asiasta (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 8§). Asia voidaan myös jättää tutkimatta tai hylätä vaatimukset, mikäli kyseessä on selvästi perusteeton vaatimus (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 11§).

³¹⁸ Uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään tarkemmin uhkasakkolaissa (1113/1990).

³¹⁹ Valitusoikeus ei koske lautakunnan puheenjohtajan päätöksiä asian tutkimatta jättämisestä tai vaatimuksen hylkäämisestä. Asian lautakunnassa vireille panneella on kuitenkin oikeus vaatia lautakunnalta oikaisua puheenjohtajan edellä tarkoitettuun päätökseen ja lautakunnan oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolaissa (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 13.2§).

³²⁰ Kantelu on tehtävä pääsääntöisesti kahden vuoden sisällä tapahtumahetkestä, ellei käsittelylle ole osoitettavissa jotain erityistä syytä (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 3.3 § & laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 4.3 §).

³²¹ Myös Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 1§ & Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 §.

³²² Voutilainen, 2020, s. 280.

³²³ HE 284/2014 vp, s.16. Tämän hallituksen esityksen pohjalta eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia (197/2002) muutettiin 2015 lisäämällä uusi 19 f §, jossa säädettiin oikeusasiamiehen tehtäväksi vammaisyleissopimuksen edistäminen, suojeleminen ja seuranta.

kaikissa viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä toimijoissa. Valvonta kohdistuu erityisesti riittävien palveluiden toteutumiseen, yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan, saavutettavuuteen sekä itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ³²⁴.

Hallintolain 4 §:n 2 momentin perusteella ylimpien lainvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan sovelletaan hallintolakia vain, jos siitä on nimenomaisesti säädetty ³²⁵. Mäenpään mukaan hallintolain soveltamisrajoituksen tarkoituksena on lähinnä turvata menettelytapojen joustavuus, koska laillisuusvalvonta on monimuotoista ja sen sisältö kehittyy jatkuvasti ³²⁶. Kuusikko nostaakin esille, että ylimpien lainvalvojien laillisuusvalvonnan erityispiirteitä ovat ilmoituksen muotovapaus, instituution helppo lähestyttävyyys ja prosessin maksuttomuus kantelijalle ³²⁷.

Ylimmät lainvalvojat ryhtyvät kantelun myötä niihin toimenpiteisiin, joihin katsovat lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olevan aihetta (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 3.2 § & laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 4.2 §). Yleisimmät valvontatoimenpiteet ja reaktiot ovat asianosaisen huomion kiinnittäminen lain mukaiseen menettelyyn, suositusten antaminen ja esityksen tekeminen asianosaiselle päätöksen tai menettelyn muuttamiseksi tai virheen oikaisemiseksi. Havaitessaan vakavampaa lainvastaista toimintaa, ylimmät lainvalvojat voivat antaa asianomaiselle huomautuksen tai nostaa asiasta syytteen. ³²⁸ Kuusikko kuitenkin toteaa, että syytteen nostaminen on hyvin harvinaista Suomessa, vaikka Perustuslain 110.1 § tämän mahdollistaakin ³²⁹.

³²⁴ Oikeusasiamies, 2020, s.71.

³²⁵ Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita asianosaisten kuulemisesta voidaan lähtökohtaisesti poiketa.

³²⁶ Mäenpää, 2008, s.42.

³²⁷ Kuusikko, 2011, s.24.

³²⁸ Mäenpää, 2008, s.85—86.

³²⁹ Kuusikko, 2011, s.337.

4.1.4 Kansainväliset instrumentit

Saavutettavuusdirektiivi on tuonut valvontaan myös kansainvälisen ulottuvuuden ja direktiivi edellyttää, että saavutettavuusvaatimusten toteutumista valvotaan säännöllisesti myös kansainvälisellä tasolla kaikkia jäsenvaltioita velvoittavan yhdenmukaistetun valvontamenetelmän kautta (50§). Valvonnan lisäksi vammaisella henkilöllä on käytettävissään valituskanavat vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle.

Vammaisyleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 1 artiklan nojalla yksilö tai ryhmä voi tehdä valituksen myös vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle kokemastaan yleissopimuksella tunnustettujen oikeuksien loukkauksesta³³⁰. Myös Suomi on ratifioinut tämän valinnaisen pöytäkirjan. Mikäli vammaisten oikeuksien komitea katsoo, ettei jäsenvaltio ole täyttänyt yleissopimuksen mukaisia velvoitteita, voi komitea päätöksensä velvoittaa asian uudestaan käsittelyyn, valtion varmistamaan, että sen lainsäädäntö ja laintulkinta on jatkossa sopusoinnussa yleissopimuksen velvoitteiden kanssa sekä komitea voi velvoittaa valtion maksamaan kantajalle riittävän korvauksen valituskuluista. Valtion on myös julkaistava komitean näkemykset valtion virallisilla kielillä ja jaettava tätä tietoa aktiivisesti saavutettavassa muodossa. Tämän lisäksi valtion tulee toimittaa komitealle kuuden kuukauden kuluessa kirjallinen vastaus, joka sisältää tiedon kaikista niistä toimista, jotka on toteutettu tilanteen korjaamiseksi.³³¹

Vammaisten oikeuksien loukkaukset kuuluvat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) toimivallan ja valvonnan piiriin, sillä loukkaukset tarkoittavat puuttumista ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaisiin ihmisoikeuksiin. Valituksen voi tehdä joko yksilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä (ihmisoikeussopimuksen 35artikla). Mikäli EIT toteaa, että vammaisen oikeuksia on sen mukaan loukattu, voi se määrätä vammaiselle korvauksia sekä saattaa päätöksen eteenpäin Euroopan neuvoston ministerikomitealle. EIT ei

³³⁰ Suomen YK-liitto, 2015, s.87.

³³¹ H.M. v. Sweden (3/2011). CRPD/C/7/D/3/2011

kuitenkaan koskaan voi kumota kansallisen tuomioistuimen päätöstä, vaan ministerikomitean päätettäväksi tuomioistuinten tuomioiden valvojana jää se, miten päätöksen täytäntöönpano toteutetaan ja millaisia lainsäädännön muutoksia tai vammaista koskevia erityistoimia tehdään.³³²

Kansainvälisten oikeussuojakeinojen hyödyntäminen kuitenkin edellyttää, että kaikki kansalliset oikeuskeinot käytetty. EIT on linjannut, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on turvata tehokas oikeusjärjestelmä vastuu- ja korvauskysymysten ratkomiseksi³³³. Kansallisen järjestelmän ensisijaisuutta on perusteltu sillä, että niin ihmisoikeussopimukset kuin kansainvälinen oikeus laajemminkin sisältävät periaatteen, jolla ensisijaisesti oikeuksien toteutuminen turvataan siinä ympäristössä, jota ongelmat koskettavat, eli kansallisella tasolla³³⁴. EIT:n mukaan kansallisen järjestelmän ensisijaisuus on lisäksi välttämätön kriteeri, jotta EIT pystyy käsittelemään koko unionin alueen hakemukset³³⁵.

Kansainvälinen valitusprosessi on vammaisen näkökulmasta usein hyvin raskas. Valituksen tekeminen edellyttää syvää asiantuntemusta, lomakkeet ja liitteet tulee olla tarkoin täytetty ja tutkittavaksi ottamisen edellytykset ovat todella korkealla³³⁶. Mäenpään mukaan tällaiset valittamista selkeästi hankaloittavat tekijät vaikeuttavat olennaisesti oikeuksien toteutumista ja aiheuttavat myös aiheetonta viivästystä oikeuden hakemiseksi, joka ei ole tarkoituksenmukaista³³⁷. Vammaisilla on lisäksi harvoin resursseja tällaisen valitusprosessin läpikäyntiin³³⁸.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea arvioi aineiston ja vastineet saatuaan, täytykö tutkittavaksi ottamisen perusteet. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti

³³² European Court of Human Rights, Your application to the ECHR: How to apply and how your application is processed, s.9.

³³³ Kudra v. Croatia (13904/07), kohta 104.

³³⁴ Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila, 2018, s.207.

³³⁵ Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022, s.7.

³³⁶ EIT:n ohjesivuilla oleva tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä käsittelevä opas hakijoille on jo yli 100 sivuinen, katso lisää: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf

³³⁷ Mäenpää, 2008, s.131.

³³⁸ Kumpuvuori & Högbäck, 2003, s. 19.

siihen, onko tapaus ensimmäistä kertaa komitean arvioitavana sekä onko kaikki kansalliset keinot hyödynnetty ensin. Kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämättä jättäminen edes osin johtaa siihen, että tapaus on jätettävä tutkimatta komitean tasolla. Ratkaisukäytännössään komitea lisäksi huomauttaa, ettei hakija voi esittää ja vedota uusiin väitteisiin komitealle lähettämässään valituksessa. Mikäli tällaisia väitteitä tai kysymyksiä esitetään, jätetään ne arvioimatta ja tutkimatta valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklan nojalla.³³⁹ Myös suurin osa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen saapuneista hakemuksista jätetään tutkimatta koska hakemus ei täytä kaikkia hyväksymisperusteita. Tutkimattajättämispäätöksiin ei myöskään voi hakea muutosta.³⁴⁰

Näistä lähtökohdista katsottuna, jos kansallisesta järjestelmästä vammainen ei saa oikeutta niin kansainväliset keinot ovat usein varsin heikkoja. Oikeussuojan tehottomuutta lisää myös hyvin pitkät käsittelyajat, sillä ainakin vammaisen näkökulmasta monien vuosien pituiset käsittelyajat haastavat oikeuden saada asiansa käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Väättänen kuitenkin toteaa, ettei perusoikeuskirjan 47 artiklan kohtuullisuusvaatimus aseta määräaika-rajaa käsittelylle, vaan käsittelyn joutuisuuteen ja kohtuulliseen käsittelyaikaan vaikuttaa kunkin tapauksen erityispiirteet kuten asian monimutkaisuus³⁴¹. Vammaisten näkökulmasta esimerkiksi harvinainen vamman muoto tai sairaus voidaan katsoa tällaiseksi käsittelyaikaa pidentäväksi, asiaa monimutkaistavaksi tekijäksi.

4.2 Oikeusturvan toteutuminen ja keinojen tehokkuudesta

Vaikka teoriassa oikeusjärjestelmäämme on pyritty luomaan monia eri keinoja tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaamiseksi, oikeusturvaa voidaan tarkastella myös siltä kannalta, kuinka helposti lähestyttäviä nämä keinot käytännössä ovat. Euroopan unionin perusoikeusvirasto on jo vuonna 2012 kiinnittänyt huomionsa oikeussuojakeinojen

³³⁹ H.M. v. Sweden (3/2011) & F v. Austria (21/2014).

³⁴⁰ Esimerkiksi vuonna 2020 saapuneista 39 190 hakemuksesta 37 289 hylättiin. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022, s.7.

³⁴¹ Väättänen, 2011, s.150—151.

yksinkertaistamisen tarpeeseen. Raportissa aineistoa kerättiin haastatteluin yhteensä kahdeksasta jäsenvaltiosta, joista yksi oli Suomi. Raportissaan virasto nostaa oikeusturvan vaikuttavuuden esteiksi erityisesti järjestelmän monimutkaisuuden ja oikeuksista tiedottamisen puutteellisuuden.³⁴²

Vammaisten kohdalla järjestelmän monimutkaisuuden haitallisuus vielä korostuu, sillä heidän voimavaransa jo lähtökohtaisesti asiansa ajamiseen ovat usein rajallisemmat kuin valtaväestöllä³⁴³. Usein kyse on tiedollisesta epäsuhdasta suhteessa viranomaiseen. Tuoren mukaan hallinto-oikeudessa oikeussuhteen osapuolten valta-asemissa on perinteisesti ilmentynyt selkeä ero vammaisen haitaksi ja hallintoviranomaisen eduksi. Vammaisten henkilöiden näkökulmasta oikeusturvan erityisenä ongelmana voidaankin pitää henkilöiden voimattomuutta monimutkaisessa palvelujärjestelmässä. Oikeusturvan tulisi taata vammaiselle suojaa suhteessa vahvempaan julkiseen valtaan.³⁴⁴ On myös katsottu, että yhdenvertaisuutta rajoitettaessa riittävän oikeusturvan takaamisen merkitys vielä korostuu³⁴⁵.

Samaan aikaan kuitenkin palveluidentarjonnassa itsemääräämisoikeuden korostaminen ja asiakaskeskeisyyden tavoitteet pitävät sisällään ajatuksen palveluiden käyttäjästä, joka on tietoinen oikeuksistaan, velvoitteistaan ja osaa vaatia yhä tietoisemmin itse oikeuksiensa toteutumista³⁴⁶. Vammaisten ihmisten oikeuksien komitea on kuitenkin todennut, ettei vammaisuus saisi koskaan olla peruste kieltää henkilön oikeustoimikelpoisuutta tai osallistumista prosesseihin. Tämän linjauksen myötä viranomainen on velvollinen tarjoamaan vammaisille henkilöille tarvittaessa erityistukea asioiden ja oikeuksien ajamista varten, jotta vammaisilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet oikeuksiensa ajamiseen.³⁴⁷

³⁴² Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2012, s.60.

³⁴³ Kumpuvuori & Högbäck, 2003, s. 19.

³⁴⁴ Tuori, 2003, s. 239—242.

³⁴⁵ Eriksson, 1996, s.871.

³⁴⁶ Tuurnaan, Kurkelan & Saariston (2016, s.104) mukaan tämä on johtanut palveluiden tuotannossa siirtymään yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden täyttämistä kohti yhä parempaa yksittäisen asiakkaan tarpeiden ja vaateiden täyttämistä.

³⁴⁷ Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1, s. 10.

Vammaisten oikeuksien toteutumisen kannalta onkin olennaista, että vammaisen henkilö tietää keneen ottaa yhteyttä ja miten. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan matalan kynnyksen oikeusturvakeinot, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ovat vielä melko huonosti tunnettuja vammaisten ihmisten joukossa³⁴⁸. Tämä osaltaan voi kuvata myös järjestelmän monimutkaisuutta. Suomessa on monia matalan kynnyksen instansseja, joka voi osaltaan johtaa siihen, ettei vammaisen tiedä mihin hänen tulisi missäkin tilanteessa ottaa yhteyttä ja kuka tai ketkä häntä voisivat auttaa. Vammaisten oikeuksia ajavia liittoja ja järjestöjä on kuitenkin Suomessa paljon, jotka osaltaan voivat auttaa vammaisia oikean kanavan löytämisessä. Muutosta on kuitenkin havaittavissa, sillä yhteydenotot oikeusasiamieheen koskien vammaisten oikeuksien toteutumista ovat viimeisen kuuden vuoden aikana lähes tuplaantuneet³⁴⁹. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu sai viime vuonna ennätysmäärän yhteydenottoja, joissa vammaisuus oli yksi yleisimmistä syrjintäperusteista³⁵⁰.

Oikeusturva voi olla myös heikkoa, jos yhdenvertaisuuden toteutumista turvaavat tehokkaat oikeussuojakeinot eivät ole tosiasiasa vammaisen käytettävissä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Jotta Euroopan perusoikeuskirjan mukainen oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinonin toteutuisi, jokaisella, jonka oikeuksia on loukattu, tulee olla mahdollisuus vaatia hänen oikeuksiaan kunnioitettavan ja saattaa loukkaus tutkittavaksi, jotta loukkauksen tehnyt taho voidaan saattaa vastuuseen. EIT on Suomea koskevissa päätöksissään suhtautunut kuitenkin pidättyvästi muun muassa ylimpien lainvalvojen mahdollisuuksiin turvata vammaisten oikeuksien toteutuminen. Tuomioistuin ei näe ylimmille lainvalvojille tehtäviä kanteluja nimittäin tehokkaana oikeussuojakeinona. Kantaansa

³⁴⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016, s.7. Parantaakseen tunnettavuutta yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan olennaista on keskittyä organisaatioiden saavutettavuuteen sekä ymmärrettävän tiedon jakamiseen vammaisten oikeuksista ja siitä, kuinka näitä oikeuksia voi käyttää.

³⁴⁹ Oikeusasiamiehen toimintakertomuksen mukaan vuonna 2014 ratkaistiin 161 vammaisten oikeuksiin liittyvää tapausta ja vuonna 2020 ratkaisuja tehtiin jo 306.

³⁵⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 10.3.2021.

ihmisoikeustuomioistuin perustelee sillä, ettei ylimmillä lainvalvojilla ole toimivaltaa määrätä vahingonkorvauksia tai tehdä viranomaisia sitovia päätöksiä.³⁵¹

Myös oikeusasiamies on päätöksissään todennut, ettei sillä ole laillisuusvalvojan roolissa mahdollisuutta toimia muutoksenhakujärjestelmän täydentäjänä. Tästä seuraa, ettei oikeusasiamies voi muuttaa eikä kumota viranomaisten tai tuomioistuimien päätöksiä. Yhtä lailla oikeusasiamies ei voi sitovasti ja velvoittavasti puuttua siihen, miten viranomaiset harkintavaltansa rajoissa palvelujensa järjestämisestä ja kohtuullisista mukautuksista päättävät.³⁵² Oikeusasiamiehen keinot on täten sidotut varsin heikoiksi katsottaviin suosituksiin ja esityksiin. Sama tilanne on nähtävissä eri lautakuntien päätöksissä, joita ainakin yksi isompi yhtiö on jopa uskaltanut jo kyseenalaistaa ja olla noudattamatta³⁵³.

Olennaista vammaisen oikeusturvan toteutumisen tulkinnan kannalta onkin se, onko vammaisella tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa viranomaisen toimintaan ja millä tavalla. Kuten edellisissä alaluvuissa on käynyt ilmi, suunta on ollut kevyempien oikeussuojakeinojen asettaminen ensisijaisiksi selvityskanaviksi. Yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteena oli tehostaa syrjinnän ehkäisemistä laajentamalla ja yhdenmukaistamalla syrjintää koskevaa oikeussuojaa³⁵⁴. Tämä oikeussuojan laajentaminen toteutettiin sääntämällä lait yhdenvertaisuusvaltuutetusta, tasa-arvovaltuutetusta sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta³⁵⁵. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen tärkeyttä, todetessaan että syrjintää kokeneen oikeusturvan kannalta on erittäin tärkeää, että hänellä on käytettävissään matalankynnyksen oikeussuojakeinoja, joiden avulla esimerkiksi vammaisen kuluriskit voidaan pitää minimissään³⁵⁶. Kevyemmän palautekanavan ensisijaista käyttöä on myös digipalvelulain esitöissä perusteltu pyrkimyksellä vähentää tilanteita, joissa joudutaan turvautumaan raskaaseen

³⁵¹ Lehtinen v. Finland, J.L v. Finland & Janatuinen v. Finland.

³⁵² Katso muun muassa EOAK/8942/2021, s. 8, 17.

³⁵³ Kts. esimerkiksi: <https://yle.fi/a/74-20011116>

³⁵⁴ Anttila & Ojanen, 2019, s. 56—57.

³⁵⁵ HE 19/2014 vp., s.1.

³⁵⁶ PeVL 31/2014 vp., s.10.

tuomioistuimenmenettelyyn. Tällöin vammaiset välttävät myös välittömän oikeussuojan tarpeen. Digipalvelulain esitöissäkin kuitenkin painotetaan, että loukkauksen vaikuttamassa vammaisen oikeuksien toteutumiseen, oikeusturvan toteutuminen edellyttää mahdollisuutta saada asiasta valituskelpoinen hallintopäätös.³⁵⁷ Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on myös raportissaan huomauttanut uudistukseen liittyen liiallisesta yhdenvertaisuustoimijoiden pirstaloimisesta ja sen tarpeettomuudesta³⁵⁸.

Matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen katsotaan pystyvän paremmin vastaamaan vaa-teeseen asioiden viivytyksettömästä käsittelystä, jota oikeusturvan tehokas toteutuminen edellyttää. Vammaisen itsenäiselle asioinnille voidaan aiheuttaa vakavaakin vahinkoa, mikäli vammaisen ei pysty hyödyntämään tarjolla olevia palveluita eikä hänelle tarjota asianmukaisia mukautuksia viivytyksettä. Digitaalisia palveluita hyödynnetään jo aktiivisesti henkilölle välttämättömien palveluiden hakukanavina mutta myös esimerkiksi kaikille välttämättömien uutisten tiedotuskanavina. Digitaalistenkin palveluiden käyttöön liittyvät esteet voivat täten olla sellaisia, ettei vammaisella ole aikaa odottaa, että monitahoinen reitti palautteesta aina korkeimman tuomioistuimen päätökseen on käyty läpi. Myönteinenkään päätös ei tällöin välttämättä enää korjaa aiheutunutta haittaa. EIT on lisäksi antanut pitkistä käsittelyajoista Suomelle useampia tuomioita³⁵⁹. EIT on myös huomauttanut siitä, ettei Suomessa ole käytettävissä tehokasta oikeussuojakeinoa koskien käsittelyn viipymistä³⁶⁰.

Mäenpään mukaan perinteiset oikeussuojakeinot eivät myöskään täysin vastaa digitaalisten palveluiden käyttöön liittyviin haasteisiin. Tehokkaita oikeussuojakeinoja voidaan nimittäin kohdistaa palveluiden osalta lähtökohtaisesti vain palvelua koskevaan päätöksentekoon. Vammaisten kohdalla tämä koskee pääsääntöisesti päätöksiä kohtuullisista mukautuksista, joita voidaan digipalveluiden käytön mahdollistamiseksi tehdä. Vammaisten haasteet digitaalisten palveluiden osalta kohdistuvat kuitenkin pääsääntöisesti

³⁵⁷ HE 60/2018 vp, s. 80–81.

³⁵⁸ CommDH(2012)27, s.19, kohta 95.

³⁵⁹ Pellonpää, Gullans, Pölonen & Tapanila, 2018, s.546, 636–637.

³⁶⁰ Kangasluoma v. Finland (48339/99), s. 10.

itse palvelun toteuttamiseen ja palvelun huonoon laatuun, joiden osalta oikeusturvakeinot ovat selvästi heikommin kehittyneet.³⁶¹ Voutilainen kuitenkin tarkentaa, ettei tämä tarkoita suoraan sitä, etteikö yksilöllä voitaisi nähdä olevan hyvän hallinnon vaateen perusteella oikeutta myös digitaalisen hallinnon hyvään laatuun. Esimerkiksi hyvän hallinnon tae asiankäsittelystä ilman aiheetonta viivästystä voidaan hänen mukaansa nähdä luovan yksilölle oikeuden odottaa, että järjestelmät ovat niin laadukkaita, että ne toimivat viivytyksettömän käsittelyn edistämiseksi.³⁶² Lisäksi saavutettavuusvaatimuksien noudattaminen on lähtökohta viranomaisten digitaalisten palveluiden toteuttamisessa.

Digitaalisiin palveluihin liittyvät oikeusturvakeinot ovat yleisemminkin heikommin kehittyneet. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan esimerkiksi digitaalisissa palveluissa hyödynnettävä automatisoitu menettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu tarpeeksi huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen.³⁶³ Myös perustuslakivaliokunta on kritisoinut lainsäädännön puutteellisuudesta koskien muun muassa digitaalisissa palveluissa hyödynnettävää automaatiota, joka vaikuttaa myös vammaisten oikeuksien toteutumiseen. Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei nykyinen sääntely, joka pohjautuu vahvasti tietosuojasetukseen, muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle.³⁶⁴

Jotta voitaisiin puhua tehokkaasti toimivasta oikeusturvasta, tarkoittaisi se myös varmuutta siitä, että lakeja sovelletaan yhdenmukaisesti, tarkoituksenmukaisesti ja puolueettomasti³⁶⁵. Vammaisen pitäisi täten pystyä ilman erillistä selvitystä luottamaan siihen, että vammaisia koskevaa sääntelyä sovelletaan asianmukaisesti ja niin että heidän oikeutensa todella toteutuvat. Tietoisuus ja vammaisuuden ymmärtäminen vaikuttavatkin

³⁶¹ Mäenpää, 2017, s. 416.

³⁶² Voutilainen, 2010, s.205—206.

³⁶³ EOAK/3379/2018.

³⁶⁴ PeVL 7/2019 vp. & PeVL 62/2018 vp. Automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä ollaankin tällä hetkellä valmistelemassa tähän suuntaan.

³⁶⁵ Hallberg, 2011, s.784.

myös vammaisten oikeuksien toteutumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemän kyselyn perusteella kuitenkin suurin syy vammaisille jättää ilmoittamatta kokemansa oikeudenloukkaus on luottamuspuula. Vastaajat eivät usko, että heidän asialleen olisi tehty mitään, vaikka he olisivat ilmoittaneet kokemuksistaan.³⁶⁶

Vaikka vammaisten oikeudet on tunnustettu, vammaisuuden tarkan ja yhtenäisen määritelmän puuttuminen aiheuttaa ongelmia myös vammaisten oikeusturvan näkökulmasta, sillä oikeusturvan tehokas toteutuminen edellyttäisi sitä, että viranomaiset ovat tietoisia vammaisten oikeuksista ja siitä, keitä tämä sääntely koskettaa ja mihin kaikkeen se velvoittaa. Toisin sanoen, jotta vammaisten oikeuksien toteutumista osataan arvioida, valvoa ja kehittää asianmukaisesti, päätöksentekijöiden tulee olla sisäistänyt myös vammaisuuteen liittyvä moninaisuus. Kuitenkin sekä viranomaisten tietoisuudessa vammaisuudesta kuin myös vammaisten tietoisuudessa heidän käytettävissä olevista eri oikeussuojakeinoistaan on vielä puutteita kuten todettua. Viranomaisten tulisikin vahvistaa sekä yleistä tietoisuutta vammaisten oikeuksista kuin myös vammaisten tietoisuutta heidän eri oikeussuojakeinoistaan. Tämä olisi myös linjassa vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistämismääräysten kanssa sekä oikeussuojan saavutettavuuden vaatimuksen kanssa.

³⁶⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016, s.60—61.

5 Johtopäätökset

Tutkielmassa selvitettiin, millaisia erityiskysymyksiä saavutettavien digipalveluiden osalta tulee huomioida vammaisten oikeuksien näkökulmasta. Pohjimmiltaan kun saavutettavuudessa on kyse hyvästä käytettävyydestä kaikkien näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä oli, mitä oikeuksia vammaiselle henkilölle kuuluu digitaalisten palveluiden osalta sekä miten näiden oikeuksien perusteena olevia säädöksiä on tähän asti ehditty tulkitsemaan. Lisäksi tutkielmassa arvioitiin, millaisia oikeusturvakeinoja vammaisella henkilöllä on hyödynnettävissä tilanteessa, jossa vammaisen oikeudet eivät ole täysimääräisesti toteutuneet. Vammaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja täten suojan tarpeessa, jonka vuoksi viranomaisen tulee kiinnittää erityistä huomiota heidän oikeuksiensa toteutumiseen ja näiden oikeuksien toteutumista on nimenomaisesti pyritty edistämään sekä kansallisilla että kansainvälisillä sopimuksilla. Saavutettavilla digipalveluilla on oikeuksien toteutumisen näkökulmasta katsottu olevan keskeinen merkitys, sillä saavutettavilla palveluilla pystytään vähentämään erityisesti yhteiskunnasta ja ympäristöstä aiheutuvia haittoja³⁶⁷, jonka tyyppisiin rakenteellisiin esteisiin jo vammais-yleissopimuskin edellyttää puuttumaan.

Vammaisille tulee lähtökohtaisesti tarjota mahdollisuus käyttää yhdenvertaisesti digipalveluita ja palveluiden toteutuksessa tulisi soveltaa design for all -periaatetta, vaikka oikeus yhdenvertaiseen käyttömahdollisuuteen ei olekaan täysin ehdoton. Laillisuusvalvonnan mukaan yhdenvertaisten käyttömahdollisuuksien takaaminen perustuu erityisesti perusoikeuksien korostuneeseen oikeudelliseen asemaan. Ylimmät lainvalvojat ovat perusteluissaan nostaneet esille, että viranomaisella on aina velvollisuus varmistua siitä, että sen järjestelmät täyttävät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset niin yhdenvertaisuuden kuin myös asianmukaisten palveluiden näkökulmasta.³⁶⁸ Myös perustuslakivaliokunta on jo pitkään korostanut, että perusoikeussäännösten vaikutukset ja niistä johdettavat velvollisuudet ja vastuut ulottuvat

³⁶⁷ Vammaisten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2, s.1.

³⁶⁸ AOA 4653/4/14, OKV 338/1/2018, EOAK/4652/2020

kaikkeen julkiseen toimintaan, myös digitaalisiin palveluihin. Kuitenkin, kuten edellisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus jää silti usein toteutumatta ³⁶⁹.

Digipalveluiden osalta yhdenvertaisista käyttömahdollisuuksista säädetään yksityiskohdaisemmin saavutettavuusdirektiivissä sekä digipalvelulaissa. Saavutettavuusvaatimusten keskeisenä lähtökohtana onkin varmistaa, että eri käyttäjät pystyvät käyttämään palveluita rajoitteistaan huolimatta yhdenvertaisesti. Tämän saavuttamiseksi palveluiden on vastattava vammaisen tarpeita. Käyttäjien näkökulman tärkeys ja ensisijaisuus heijastuvatkin aina saavutettavuuden periaatteisiin saakka. Toimintavarmuuden vaatimus asettaa palveluntarjoajalle velvollisuuden tarjota digitaalisten palveluidensa sisältämä data muodossa, jota eri apuvälineet ja ohjelmistot pystyvät varmasti lukemaan ja esittämään. Havaittavuus vastaavasti edellyttää, että sisältö on vammaisen muokattavissa tarpeen mukaan sellaiseen muotoon, jonka hän pystyy havaitsemaan. Käytettävyyden osalta on katsottu, että palvelun tulee olla vammaisellekin looginen ja helppokäyttöinen kokonaisuus apuvälineiden käytöstä huolimatta. Ymmärrettävyyden vaade edellyttää lisäksi viranomaista tarjoamaan digitaalisten palveluidensa sisällön ymmärrettävässä muodossa kielelliset oikeudet huomioiden, niin että käyttäjät pystyvät hahmottamaan sisällön kokonaisuuden, ymmärtämään tekemänsä toiminnot sekä heitä myös ohjataan palvelun käytössä näiden mahdollisuuksien toteutumiseksi.

Arvioitaessa digitaalisten palveluiden saavutettavuutta vammaisten oikeuksien näkökulmasta, on kyse tapauskohtaisesta arvioinnista, jossa korostuu vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet. Viranomaisten velvollisuus arvioida ja huomioida vammaisten yksilölliset tarpeet palveluntarjoajana pohjautuu vammaisyleissopimukseen. Vammaisyleissopimus edellyttää varmistamaan yksilöllisiä tarpeita ja elämäntilannetta vastaavat ratkaisut. Lisäksi yhdenvertaisuuslaissa käytetty sanavalinta ”tilanteessa tarvittavat” ohjaa viranomaista tapauskohtaiseen arviointiin (15§). Näin ollen palveluiden riittävyyden arvioinnissa olennaista on tarjota sellainen palveluiden taso, jolla jokaisen yksilön edellytykset

³⁶⁹ HE 191/2022 vp., s. 7.

toimia yhdenvertaisesti mahdollistetaan. Viranomaisen näkökulmasta tämä tarkoittaa, että toteuttamisen keinoja ja laajuutta ratkaistaessa tapauskohtaiset olosuhteet, joissa päätös tehdään, vammaisen henkilökohtaiset tarpeet sekä kyseessä olevan palvelun laatu määrittävät pitkälle arviointia. Oikeuskäytännössä arvioinnin osalta on todettu, että huomiota tulee kiinnittää myös palvelun käytön epäonnistumisesta aiheutuviin seuraamuksiin sekä käyttäjistä lähtöisin oleviin, hyvin erilaisiin valmiuksiin käyttää järjestelmiä. Mitä merkityksellisemmästä ja suuremmasta seuraamuksesta on kyse, sitä huolellisemmin tulisi varautua ja suunnitella palvelu jo etukäteen sellaiseksi, että palvelua pystyvät käyttämään kaikki.³⁷⁰ Ylimmät lainvalvojat ovat lisäksi päätöksissään linjanneet, että viranomaisilla on velvollisuus toimia myös aktiivisesti ja tarjottava palvelua erityisesti heikommassa asemassa oleville ja vammaisille. Palvelun vaikuttaessa vammaisen subjektiivisten oikeuksien toteutumiseen, velvoitteen merkitys entisestään korostuu.³⁷¹

Kansallisella tasolla tapauskohtainen arviointi ja yksilöllisten tarpeiden merkitys ovat esillä myös saavutettavuutta ja vammaisuutta koskevien lakien esitöissä³⁷² ja on hyvä, että ne saavat näin ollen kaipaamansa painoarvon. Haasteeksi näyttäisi kuitenkin muodostuneen se, että palvelun toteuttamista koskevissa tapauksissa vammaisen oikeus saada tarpeelliseksi katsomiaan palveluita on kääntynyt helposti arvionniksi muiden palvelukanavien tarjoamisesta kuin mukautuksien ja kyseisen digitaalisen kanavan käytön mahdollistamiseksi. Lisäksi yksityiskohtaisempi arviointi siitä, miten vammaisen henkilön itsenäistä mahdollisuutta palveluiden hyödyntämiseen tuettaisiin riittävästi tai on pyritty tukemaan, jäi vähäiseksi. Siitäkin huolimatta, että keskiössä tulisi olla yksilön tosiasialliset mahdollisuudet hyödyntää toivomaansa kanavaa. Lisäksi käsitellyistä tapauksista ei nouse esiin, että vuorovaikutteista keskustelua olisi käyty vammaisen ja viranomaisen välillä, vaan kanteluihin saaduista selvityksistä käy ilmi, että viranomaisen vastaus voi jäädä jopa kokonaan saamatta viranomaisen omaan tarveharkintaan perustuen³⁷³.

³⁷⁰ OKV/2019/1/2017.

³⁷¹ OKV 1179/10/2020.

³⁷² mm. HE 19/2014 vp., s. 40, HE 191/2022 vp., s.125 &154, HE 60/2018 vp., s. 23 & HE 72/2002 vp, s. 4.

³⁷³ OKV 1179/10/2020.

Digipalvelulain tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että jokaiselle on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palveluiden käyttöön. Tuen tulisi käytännössä olla yhdistelmä neuvontaa ja mukautuksia, niin että vammainen pystyy ymmärtämään ja havaitsemaan palveluiden sisällön sekä käyttämään valitsemaansa palvelukanavaa yhdenvertaisesti. Kuten tutkielmassa nostetaan esille, kyse on laajemminkin asianmukaisten palveluiden ja toimien järjestämisvastuusta ja toteutumisesta. Tästä seuraa, että yhdenvertainen mahdollisuus käyttää digitaalisia palveluita tulisi olla keskiössä myös yksittäisiä mukautuksia myönnettäessä ja arvioitaessa niiden tarvetta. Tämä tarkoittaa sitä, että mukautuksia myönnettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että tehtävät toimet todella vastaisivat vammaisen yksilön tarpeita, jotta palveluiden käyttömahdollisuus tosiasiallisesti toteutuisi.

Mikäli vammaiset eivät pysty käyttämään yleisölle tarjolla olevia digitaalisia palveluita, on heillä oikeus saada mukautuksia palvelun käytön mahdollistamiseksi. Mukautuksia koskevan velvoitteen taustalla on vammaisyleissopimuksen lähtökohta siitä, että viranomaisena on velvollinen mahdollistamaan digitaalisten palveluiden yhdenvertainen käyttö sekä ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimiin tämän toteutumiseksi. On katsottu, että digitaalisten palveluiden kohdalla käytännössä kyse on asiointia helpottavista keinoista, joiden voidaan katsoa edistävän palveluiden yhdenvertaista käytettävyyttä, esimerkiksi apuvälineiden tarjoaminen ja suunnitteluvaiheessa yhä tietoisemmin erityisryhmien tarpeiden huomioonottaminen. Viranomaiset päättävät kohtuullisten mukautusten myöntämisestä yhdenvertaisuuslain nojalla. Kysymystä kohtuullisista mukautuksista eikä kohtuuttomasta rasitteestakaan voida ratkaista yleispäätöksellä, vaan rasite ja mukautukset on ratkaistava aina tapauskohtaisesti. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käytännön perusteella keskeistä on, että mukautukset ovat tehokkaasti toteutettu ajallisesti ja käytännöllisiä, eli tilanteeseen soveltuvia. Lisäksi viranomaisen tulee ottaa huomioon vammaisyleissopimuksesta ja yhdenvertaisuuslain esitöistä seuraava tarve ennakolliseen varautumiseen.

Tutkielmassa tarkasteltujen tapausten perusteella voidaan havaita, että mukautuksia arvioitaessa kyse on usein teknisistä haasteista, jolloin vammaisella henkilöllä ei ole käytävissä sopivaa laitetta tai tiedonsiirto ei tapahdu saumattomasti järjestelmäteknisistä syistä. Nykyinen sääntely ei kuitenkaan suoraan tähän myöskään velvoita. Sääntelystä ei nimittäin seuraa, että vammaisella olisi oikeus valitsemaansa palvelukanavaan tai oikeutta käyttää vain tiettyä kanavaa, vaan viranomaisella on velvollisuus varmistaa, että vammainen pystyy yleisesti ottaen käyttämään palvelua ja esimerkiksi lähettämään lomakkeet viranomaiselle. Laillisuusvalvonnassa viitataan tässä yhteydessä kokonaispalvelun saavutettavuuteen³⁷⁴. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisilla on varsin laaja harkintavalta valittaessa hyödynnettävä palvelumuoto ja tehtävät mukautukset koska digipalvelulaki ei suoranaisesti edellytä viranomaisilta eri ohjelmistojen tai tiettyjen järjestelmien käyttöä, vaan viranomaisille on jätetty viimesijainen harkintavalta asiassa³⁷⁵. Tämä asettaa haasteita vammaisten näkökulmasta, sillä kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, palveluiden toteutuksessa ei vielääkään kartoiteta vammaisten käyttökokemuksia riittävästi³⁷⁶.

Sääntely on tässä yhteydessä lähtökohtaisesti avoin siinä mielessä, että jokaista yksittäistä tapausta ei voida säännellä, vaan kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista ja punninnasta, jolloin eri tilanteissa eri periaatteet ja perustelut voivat saada eri painoarvon. Kohtuullisuudesta nimittäin seuraa myös osaltaan, että arviointiin vaikuttaa myös viranomaisen koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Huomioon tulee siis ottaa viranomaisen tosiasialliset mahdollisuudet tehdä mukautuksia. Viranomaiselle koituvat kustannukset suhteessa toimijan kokoon ja heidän saavuttamat hyödyt suhteessa vammaiselle koituvaan hyötyyn tarjoaa yleensä perustan kohtuuttomuuden mitoittamiselle. Esitöissä on todettu, että kohtuuttomuuteen voi vedota, mikäli palveluntarjoaja pystyy ennakkoon osoittamaan, että käytössä olevaa palvelua kehitettäessä tai

³⁷⁴ EOAK/3665/2020.

³⁷⁵ Leppänen, 2015, s.169.

³⁷⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016, s. 102.

ylläpidettäessä tietyn palvelun osan päivittäminen saavutettavaksi muodostuisi kustannuksiltaan kohtuuttoman suureksi ja kyseistä toimintoa vammaiset käyttävät myös suhteellisen vähän. Lisäksi mukautuksen taso ja toimet tulee määritellä niin että käytettävyys saatetaan samalle tasolle kuin muilla. Tätä suuremmat mukautukset eivät ole lähtökohtaisesti perusteltuja.

Mikäli vammaista henkilöä päädytään kohtelemaan eritavoin ja hän ei täten pysty käyttämään yleisesti käytössä olevia järjestelmiä, tulee erilaisen kohtelun päämäärän olla kuitenkin järkevä ja todistettavissa oleva. Käytännössä tämä osoitetaan arvioimalla objektiivisesti ja riittävällä tarkkuudella, millaiset toimenpiteet olisivat tarpeellisia vammaisen henkilön oikeuksien toteutumiseksi, onko palvelu saatavilla ilman mukautuksia ja sen jälkeen vielä toimien oikeasuhtaisuutta ja sitä, voidaanko tarpeelliseksi katsottua toimenpidettä pitää kohtuuttomana palveluntarjoajan näkökulmasta. Esiin tuodun oikeuskäytännön valossa kohtuullisten mukautusten epäämiseen suhtaudutaan kuitenkin varauksella, vaikka tilapäiset vaihtoehtoiset palvelukanavat tunnistetaankin hyväksyttäväksi vaihtoehdoksi. Epäämiselle tulisi olla painava ja hyväksyttävä peruste niin kansallisen kuin kansainvälisen sääntelyn näkökulmasta. Perusteen kriteerit kytkeytyvät yhtäältä tapahtuvan erottelun suuruuteen, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymiseen, että epäämisestä seuraaviin perusoikeuksien rajausten luonteeseen. Esimerkiksi tutkielmassa esitellystä tapauksesta käy ilmi, että viittaus yhdenvertaisuuslain esitöissä mainittuun mukautusten pienimuotoisuuteen ja peruste siitä, ettei mukautusten vaatimus sisällä nimenomaisia velvoitteita kyseiseen mukautukseen liittyen eivät riittäneet perusteeksi mukautusten epäämiseen³⁷⁷. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin perusoikeusviraston yhteisen näkemyksen mukaan hyväksyttäväksi perusteeksi voitaisiin tietyin rajoituksin kuitenkin katsoa esimerkiksi se, että tärkeätä tavoitetta ei voitaisi saavuttaa muilla keinoin ja yhdenvertaisuuden periaatteeseen vaikuttavat seuraukset on pystytty arvioimaan mahdollisimman vähäisiksi³⁷⁸. Olennaista tässä yhteydessä on se, että palvelu on kuitenkin vammaisen käytettävissä muilla keinoin.

³⁷⁷ KHO 2021:189.

³⁷⁸ Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2010, s. 45–46.

Yksi keskeinen osa vammaisten oikeuksien toteutumista on myös mahdollisuus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Ennakollinen oikeusturva nojaa pitkälti saavutettavuusvaatimukseen sekä yhdenvertaisuuslain vaatimukseen. Oikeussuojan tehokkuus edellyttää, että vammaisella henkilöllä on mahdollisuus saattaa väitetty oikeudenloukkaus tutkittavaksi. Vammaisten hyödynnettävissä olevat jälkikäteiset oikeussuojakeinot koostuvat kansallisella tasolla aluehallintoviraston saavutettavuusyksikölle tehtävästä kantelusta tai selvityspyynnöstä, yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimitettavasta yhteydenotosta, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle lähetettävästä kirjallisesta hakemuksesta sekä kanteluista ylimmille lainvalvojille. Lisäksi kansainvälisellä tasolla vammaisen henkilö voi vedota vammaisten oikeuksien komiteaan tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, edellyttäen että valitus on käsitelty ensin asianmukaisesti kansallisella tasolla. Digitaalisten palveluiden osalta valvonta muodostuu pitkälti saavutettavuusvaatimusten, hyvän hallinnon takeiden sekä kohtuullisten mukautusten valvonnasta.

Vammaiselle tarjotaan täten kanavia saattaa väitetty oikeudenloukkaus tutkittavaksi, mutta vaihtoehdot painottuvat kevyisiin menetelmiin, jolloin kysymys oikeussuojan tehokkuudesta nousee esiin. Sekä yhdenvertaisuuslain uudistuksen että digipalvelulain myötä oikeusturvajärjestelmään on perustettu monia matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja, mutta tällaisten ylimääräisten oikeussuojakeinojen lisääminen ei aina ole tarkoituksenmukaista. Kuluriskin minimoimisesta sekä oikeussuojan saavutettavuuden helpottamisesta huolimatta kevyet keinot eivät pysty takaamaan täysimääräisesti sitä, että vammaisen kokemiin oikeuksienloukkauksiin pystytään vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tehokkaalla tavalla sillä valvontaviranomaisten lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan ainoastaan ilmaisevat kyseisen viranomaisen käsityksen asiasta. Samaan aikaan kansainväliset valituskeinot noudattavat kansallisten ratkaisujen ensisijaisuuden periaatetta, joka käy suoraan ilmi valitusten hylkäysperusteistakin.

Tutkielman johtopäätöksenä voidaan todeta vammaisten oikeuksien olevan suhteellisen vahvasti suojattu sääntelyn näkökulmasta, vaikka jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovatkin tässä kontekstissa varsin heikoiksi kuvailtavia. Vammaisten oikeuksia on säännelty niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla kattavasti ja lisäksi sääntelyä päivitetään ja selkeytetään aktiivisesti eri toimijoiden aloitteista. Huomasin kuitenkin tutkielmani aikana, ettei digitaalisiin palveluihin liittyviä tapauksia ole edennyt tuomioistuini käsitteelyyn, vaan tapauksia on ratkottu ainoastaan laillisuusvalvonnan puolella. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin, kuinka oikeusturvakeinot ovat yleisemminkin katsottu liian kehittymättömiksi digitaalisten palveluiden kohdalla. Tämä yhdistettynä vammaisten heikompaan asemaan, heidän kokemaan luottamuspulaan sekä tiedolliseen epäsuhtaan suhteessa viranomaisiin, on ongelmallinen kokonaisuus. Ongelmallisuutta lisää myös se, että oikeussuojan toteutuminen näyttäisi olevan varsin vahvasti yksittäisen vammaisen henkilön toimenpiteiden ja aktiivisuuden varassa. Tutkielmani vahvisti näkemystä siitä, että vammaisten oikeudet eivät täysin toteudu digitaalisten palveluiden osalta ja että ne voisivat toteutua nykyistä tehokkaamminkin. Ongelmia on edelleen esimerkiksi tarjottavien digipalveluiden sisällössä ja sisällön mukautumisessa avustavalla teknologialla hyödynnettävään muotoon ja vahvalle sähköiselle tunnistautumiselle tarvittavan vaihtoehdon puuttumisessa ja valtakirjan rekisteröimisessä.

Vaikka lainsäädäntöä on pyritty kehittämään ja ottamaan entistä paremmin vammaisyleissopimus huomioon, on edelleen paljon parannettavaa. Ei riitä, että hallitusohjelmaan tai lainvalmistelutyöhön kirjataan yleisperiaatteellinen tavoite edistää vammaisten yhdenvertaista mahdollisuutta asioidensa hoitamiseen, vaan olisi pyrittävä vieläkin selkeämmin linjaamaan viranomaisten velvoitteet ja arvioimaan laaja-alaisemmin sääntelyn kokonaisvaikutuksia. Palvelujen digitalisoinnin riskejä ja havaittuja puutteita palveluiden yhdenvertaiselle saavutettavuudelle voisi nimittäin osin torjua jo ennakkolisesti panostamalla lainsäädännön laatuun. Kokonaisvaikutusten osalta lainsäädäntöprosessissa tehtyjen muutosten vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin, jotta nämä päätökset tehtäisiin riittävän vankan tiedon pohjalta eikä täsmennyksille olisi heti tarvetta käytännön ongelmien esiin tullessa. On kuitenkin huomioitava, että digitalisaatio etenee ilman

lainsäädäntötoimiakin sen synnyttämistä haasteista huolimatta. Puutteita voisi kuitenkin torjua myös toteutuksen tasolla ennakollisesti osallistamalla yhä enemmän vammaisia arvioitaessa ja kehitettäessä verkkosivustojen ja -palveluiden käytettävyyttä. Lisäksi tulee jatkaa voimassa olevan sääntelyn jatkuvaa arviointia, sillä sen tarkoitushan on osaltaan myös varmistaa, että vammaisten yhdenvertainen oikeus käyttää palveluita saavutettaisiin yhä tehokkaammin.

Mukautusten tapauskohtaisuus vaikeuttaa arviointia siitä, kuinka vammaisten oikeudet toteutuvat kokonaisuudessaan. Tapauskohtaisuudesta seuraa, ettei toteutumista voida täsmällisesti mitata tai todeta, vaan toteutumisen on osaksi tunnistettavissa vain kokemuksen kautta. Lisäksi oikeudenmukaisuus on varsin subjektiivinen kokemus, joka usein vastaa omaa etua. Pystyin kuitenkin kokoamaan yhteen sekä oikeuskirjallisuudessa, lailisuusvalvonnassa että oikeuskäytännössä keskeisimmiksi nousseet osatekijät ja huomiot, joita saavutettavien digipalveluiden osalta on ehditty tähän mennessä arvioimaan. Tämä koontityö edesauttaa tulosten hyödynnettävyyttä ja soveltamista käytännön tasolla. Lisäksi tutkielma nosti myös esiin haasteet oikeussuojan tehokkuudesta tässä kontekstissa. Tämä olisikin tarpeellinen jatkotutkimusaihe, johon olisi seuraavaksi mielenkiintoista perehtyä tarkemmin.

Lähteet

Kirjallisuus

Aer, J. (2003). *Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä*. Jurisprudencia XXXVI:2003, s.5—62.

Ahponen, H. *Vaikeavammaisen nuoren aikuistuminen. Yksilöllinen ja erilainen elämäntulkku*. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 94, 2008. Noudettu 01.09.2021 osoitteesta <https://core.ac.uk/download/pdf/14903164.pdf>

Anttila, Kortteinen & Ojanen. (2019). *Kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi*, 261-279. Teoksessa yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent Oy.

Anttila, O. & Ojanen, T. (2019). *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Alma Talent Oy.

Eriksson, L. (1996). *Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus*. Lakimies 5–6/1996 s. 862–872.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin & Euroopan perusoikeusvirasto (2011). *Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja*. ISBN 978-92-871-9976-8. Noudettu 2021-06-14 osoitteesta https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_FI.pdf

Gissler Mika & Päivi Sainio. (2016). *Vammaisia on työkäisistä suomalaisista 7 tai 29 prosenttia*. THL blogi 10.3.2016.

Gustafsson, H. (2011). *YK:n vammaissopimus käyttöön! – käsikirja*. Invalidiliitto. Noudettu 2021-12-07 osoitteesta https://www.invalidiliitto.fi/sites/default/files/2019-03/YK_vammaissopimus_paivitys2019_1.pdf

- Hallberg, P. (2011). *Oikeusturva*. Teoksessa: Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro.
- Hiltunen, V & Sariola, M. (2020). *Digipalvelulain soveltamisesta yliopistoissa*. Edilex-sarja 2020/38.
- Hirvelä, P. & Heikkilä, S. (2017). *Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. s. 1182—1187. Alma Talent.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä menetit? opas oikeustieteen metodologiaan*. Noudettu 2021-01-20 osoitteesta https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225264/hirvonen_mitka_menetit.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hirvonen, M., Kinnunen, T. & Tiittula, L. (2020). *Viestinnän saavutettavuuden lähtökohtia*. s.9—22. Teoksessa Hirvonen M. & Kinnunen, T. (toim.) Saavutettava viestintä. Yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä. 2020. Gaudeamus.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. Talentum.
- Jylhä, V. (2020). *Puheenvuoro: Viestinnän apuvälineet näkövammaisen arjessa*. Teoksessa Hirvonen M. & Kinnunen, T. (toim.) Saavutettava viestintä. Yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä. 2020. Gaudeamus.
- Järvinen, J. (2018). *Euroopan unionin saavutettavuusdirektiivi ja terveydenhuollon sähköisen asiointin palvelu*. Noudettu 2022-09-25 osoitteesta https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/156193/Jarvinen_Joni.pdf?sequence=1

Kehitysvammaliitto (2023). *Huomioitavaa WCAG:sta*. Papunet. Noudettu 2022-1-10 osoitteesta <https://papunet.net/saavutettavuus/huomioitavaa-wcagsta>

Kehitysvammaliitto (2020). *Pankkipalvelut on turvattava kaikille*. Noudettu 2022-1-17 osoitteesta <https://www.kehitysvammaliitto.fi/pankkipalvelut-on-turvattava-kai-kille/>

Kivistö, M. & Nygård, M. (2019). *Yhdessä eteenpäin: asiakasosallisuus vammaissosiaalityössä*. Noudettu 2021-10-19 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-293-2>

Koivuluoma, A., Paso M., Saukko, P., Tarukannel, V. & Tolvanen, M. 2020. *Hallintolainkäyttö*. Alma Talent Oy.

Kulla, H. (2015). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent Oy.

Kumpuvuori, J. & Högbacka, M. (2003). *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:10. Edita Prima Oy.

Kuusikko, K. (2000). *Neuvonta hallinnossa*. Gummerus Oy.

Kuusikko, K. (2011). *Oikeusasiamiesinstituutio*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Leppänen, K. (2015). *Yhdenvertaisuus työelämässä*. Alma Talent Oy.

Leskelä, L. (2019). *Selkokieli. Saavutettavan kielen opas*. Hansaprint Oy.

Miettinen, S. (2010). *Vammaisuutta kuvaamassa. Maailman terveysjärjestön toimintakykyluokitukset vammaisuutta koskevan tiedon tuottamisen käytäntöinä*.

Teoksessa A. Teittinen (toim.), *Pois laitoksista! Vammaiset ja hoivan politiikka* (s.42–64). Gaudeamus.

Mäenpää, O. (2000). *Hallinto-oikeus*. Werner Söderström lakitieto.

Mäenpää, O. (2011). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunnan julkaisut.

Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy.

Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.

Mäenpää, O. (2016). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy.

Mäenpää, O. (2019). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet*. Alma Talent Oy.

Määttä, S. (2020). *Kielinäkemykset saavutettavuuden esteenä puhuttujen kielten oikeus- ja asioimistulkkauksessa*. s. 180–194. Teoksessa Hirvonen M. & Kinnunen, T. (toim.) Saavutettava viestintä. Yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä. 2020. Gaudeamus.

Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Kauppakamari.

Nieminen, K., Jauhola, L., Lepola, O., Rantala, K., Karinen, R. & Luukkonen, T. (2020). *Aidosti yhdenvertaiset – yhdenvertaisuuslain arviointi*. Noudettu 2021-12-07 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2> . Valtioneuvoston kanslia.

Nieminen, L. (2019). *Positiivinen erityiskohtelu: tehokas keino kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta vai tyhjiä sanoja vain?* Lakimies 5/2019, s.580–607.

- Nurmi-Koikkalainen, P. (2017). *Mitä vammaisuudella tarkoitetaan?* Teoksessa P. Nurmi-Koikkalainen, S. Ahola, M. Gissler, N. Halme, S. Koskinen, M-L. Luoma, A. Malmivaara, A. Muuri, P. Sainio, K. Sääksjärvi & Väyrynen, R. *Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta: analyysia THL:n tietotuotannosta* (s.10–13). THL työpaperi 38/2017. Noudettu 2021-05-20 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135650/URN_ISBN_978-952-302-946-0.pdf?sequence=1
- Ojanen, T. (2009). *Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P., & Tapanila, A. (2018). *Euroopan ihmisoikeusoppimus*. Alma Talent Oy.
- Rautiainen, P. (2016, 5. Heinäkuuta). *Vammaiset kohtaavat Suomessa runsaasti syrjintää*. Noudettu 2021-01-11 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/07/05/pauli-rautiainen-vammaiset-kohtaavat-suomessa-runsaasti-syrjintaa/>
- Rautiainen, P. (2020, 6. Marraskuuta). *Vammaisten rakenteellisen syrjinnän purkaminen on otettava tosissaan*. Noudettu 2021-01-12 osoitteesta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/11/06/pauli-rautiainen-vammaisten-rakenteellisen-syrjinnan-purkaminen-on-otettava-tosissaan/>
- Reinikainen, M-R. (2007). *Vammaisuuden sukupuolittuneet diskurssit. Yhteiskunnallis-diskursiivinen näkökulma vammaisuuteen*. Väitöskirja. Jyväskylän Yliopisto.
- Räty, T. (2017). *Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö*. Kynnys ry.

Sarja, M. (2015). *Kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteita eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan näkökulmasta*. Edilex -sarja 2015/32. Noudettu 2022-01-04 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15511.pdf>

Selovuo, K. (2019). *Saavutettavuusopas*. Euraprint.

Suomen YK-liitto. (2015). *YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen lisäpöytäkirja*. Noudettu 2021-12-08 osoitteesta https://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_net.pdf

Teittinen, A. (2017, 18. toukokuuta). *Vammaisuus yhteiskunnallisena ja poliittisena kysymyksenä*. Poliitikasta-verkkolehti. Noudettu 2021-06-04 osoitteesta <https://politiikasta.fi/vammaisuus-yhteiskunnallisena-ja-poliittisena-kysymyksena/>

Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. WSOY Lakitieto.

Tuori, K. (2000). *Julkisoikeuden perusteet*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Tuori, K. (2003). *Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta?* Oikeus 3/2003 (32), s.234–249.

Tuurnas, S., Kurkela, K. & Rannisto, P-H. (2016). *Osallisuuden monet kasvot*. Kirjassa Sote-palvelut markkinoilla. Tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja. Toim. Rannisto Pasi-Heikki & Tienhaara Piia. Tampere University Press.

Vehmas, S. 2005. *Vammaisuus: johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan*. Gaudeamus.

Verkkosisällön saavutettavuusohjeet (WCAG) 2.1. Noudettu 2021-04-05 osoitteesta <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-fi/>

- Vesala, H. & Vartio, E. (2019). *Miten vammaisten ihmisten oikeudet toteutuvat Suomessa?* Vammaisfoorumin vuonna 2018 toteuttaman kyselyn tulokset. Noudettu 2021-05-29 osoitteesta <https://vammaisfoorumi.fi/wp-content/uploads/2019/09/VFKyselyn-perusraportti2019.pdf>
- Viljanen, V-P. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Alma Talent Oy.
- Voutilainen, T. (2007). *Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena*. Edilex 2007/28. Noudettu 2021-06-15 osoitteesta <https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/4783.pdf>
- Voutilainen, T. (2009). *ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. ICT oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Edita Publishing Oy.
- Voutilainen, T. & Räsänen, I. (2013). *Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta ja kehittämistutkimus*. Valtiovarainministeriö.
- Voutilainen T. & Kurvinen E. (2015). *Kuntien tietohallinnon järjestäminen – vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa*. Noudettu 17.09.2021 osoitteesta <https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15252.pdf>
- Voutilainen T. (2018). *Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja*. Lakimies 7-8/2018, s. 904-927.
- Voutilainen, T. (2020). *Digitaalisten palvelujen sääntely*. Alma Talent Oy.
- Väätänen, U. (2011). *Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan taakeena hallintotoiminnassa*. Lakimiesliiton kustannus.

Virallislähteet

HE 60/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 284/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitus-muodoksi.

HaVL 10/2016 vp. Hallintovaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta.

LaVM 24/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 38/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

PeVL 14/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 60/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta

PeVL 7/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

VaVM 34/2016 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle ennakokannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

KHO H 449/17. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto sähköiseen asiointiin liittyvistä lainmuutostarpeista.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 2021:110

KHO 2021:189

KHO 2020:142

KHO 374/1/20

KKO 2019:86

KHO 109/1/18

KHO 2017:95

KHO:2006: 21

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Lehtinen v. Finland (no. 39076/97)

J.L. v. Finland (no. 32526/96)

Janatuinen v. Finland (no. 4692/04)

A.-M. V. v. Finland (no. 53251/13)

Schalk and Kopf v. Austria (30141/04)

Kiyutin v. Russia (2700/10)

Ylimpien lainvalvojien ratkaisut

AOA 4653/4/14 Yrittäjien rakentamisilmoitukset vain sähköisesti – verohallinto unohti asiakkaan oikeudet

EOAK/3911/2011 Ajokieltoasian käsittelyn joutuisuus

EOAK/2655/2016 Verohallinnon päätös lopettaa paperisten kausiveroilmoituslomakkeiden lähettäminen

EOAK/3379/2018 Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia

EOAK/2059/2018 Vammaispalvelujen hakemuslomakkeiden asianmukaisuus

EOAK/883/2018 Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle

EOAK/1839/2019 Vaihtoehto puhelinasiointille kiireellisissä asiointitilanteissa

EOAK/2065/2019 Päämiehen mahdollisuus tunnistautua sähköisiin palveluihin

EOAK /4982/2020 TE- toimiston neuvontavelvollisuus

EOAK/6398/2020 Sähköinen asiointi ja erityisen tuen päätös iltapäivätoimintaan ottamisen muodollisena edellytyksenä

EOAK/6302/2020 Henkilökohtaisen avun kilpailutus ja asiakastiedotteen selkeys

EOAK/1945/2021 Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelun ongelmat

OKV/1124/1/2012 Palvelun asianmukaisuus

OKV/2019/1/2017 TE-toimistojen verkkopalvelun käyttövaikeudet.

OKV/338/1/2018 Laiteriippumattomat palvelut edistäisivät yhdenvertaisuutta

OKV/1179/10/2020 Kelan sähköinen asiointipalvelu ja toimeentulotuen hakeminen verkossa.

YK:n Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea & Ihmisoikeus komitea

Ihmisoikeus komitea. *Concluding observations on the seventh periodic report of Finland*
3.3.2021. (CCPR/C/FIN/CO/7)

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1 (2014). *Article 12: Equal recognition before the law.* (CRPD/C/GC/1)

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 2 (2014). *Article 9: Accessibility.* (CRPD/C/GC/2)

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 (2018). *Equality and non discrimination.* (CRPD/C/GC/6)

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea. *Concluding observations on the initial report of the European Union 2.10.2015.* (CRPD/C/EU/CO/1)

Suomen raportti vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanosta 24.4.2020.
(CRPD/C/FIN/1)

Tapaus:

CRPD/C/14/D/21/2014

CRPD/C/7/D/3/2011 H.M. v. Sweden (3/2011)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätökset

YVTltk 751/2019

YVTltk 752/2019

YVTltk 753/2019

YVTltk 755/2019

YVTltk 711/2019

YVTltk 3xx/2018 Julkisen sosiaalipalvelun esteettömyys

YVTltk 152/2016

Viranomaisten julkaisuja, selvityksiä, määräyksiä ja päätöksiä

ADA Amendments Act, part 35, § 35.108. Noudettu 2022-10-14 osoitteesta
https://www.ada.gov/regs2010/titleII_2010/titleII_2010_regulations.htm#sup-pinfo

CommDH.(2012). *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Following his visit to Finland from 11 to 13 June 2012.* Noudettu 2023-02-15 osoitteesta <https://rm.coe.int/09000016806db6d1>

Council of Europe/European Court of Human Rights (2022). *Practical guide on admissibility criteria.* Noudettu 2022-10-15 osoitteesta https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf

EOA (2020). *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.* K15/2020 vp. Noudettu 2021-02-15 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2019-fi/51758de7-f75b-449c-8967-a5372e40df0b>

EOAK (2018). *Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto valtiovarainministerille digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevasta lakiluonnoksesta.* Noudettu 2021-02-01 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/359/2018>

EOAK (2020). *Automaattiseen päätöksentekoon liittyviä yleislainsäädännön sääntelytarpeita koskeva oikeusministeriön arviomuistio.* Noudettu 2021-04-03 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4652/2020>

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2012). *Access to justice in cases of discrimination in the EU- Steps to further equality.* Noudettu 2021-12-04 osoitteesta <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality>

European Court of Human Rights. *Your application to the ECHR: How to apply and how your application is processed.* Noudettu 2022-10-15 osoitteesta https://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_ENG.pdf

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2010). *Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja*. Noudettu 2022-1-21 osoitteesta https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_FI.pdf

Komission täytäntöönpanopäätös 2018/1523. Noudettu 2022-05-22 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1523&from=DA>

KOM 2003/ 567. *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan Parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle - Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa*. Noudettu 2021-10-17 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52003DC0567>

Korkein hallinto-oikeus (2017, 26. lokakuuta). *Lausunto työryhmän raportista: Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi*. Lausuntopalvelu. Noudettu 20.2.2023 osoitteesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/ProposalReport/DownloadResponseAttachmentFile?ProposalId=abb28c21-bed3-4565-8a7b-477dd2dabb29&FileId=4a102597-576c-415e-8d04-a7fa00ddf513>

OKV (2018). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018*. Noudettu 2022-1-15 osoitteesta https://www.okv.fi/media/filer_public/8c/77/8c77eebb-f36c-4361-b8b5-048a7ff4cefc/okv_kertomus2018_suomi_netti.pdf

OM. (20.1.2021). *Automaattisen päätöksenteon sääntelyä valmisteleva työryhmä asetettu*. . Noudettu 2021-12-8 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/-/automaattisen-paatoksenteon-saantelya-valmisteleva-tyoryhma-asetettu>

Selkokielen neuvottelukunta. (2017). *Selkokielen neuvottelukunnan kannanotto saavutettavuusdirektiivin valmistelutyöhön*. Noudettu 2022-1-10 osoitteesta

https://selkokeskus.fi/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/Kannanotto-saavutettavuusdirektiivin-valmisteluun_neuvottelukunta_2017.pdf

Suomen kielen lautakunta. (2018). *Suomen kielen lautakunnan lausunto hallituksen esitykseen HE 60/208 vp.* Noudettu 2022-1-10 osoitteesta https://www.kotus.fi/ohjeet/suomen_kielen_lautakunnan_suosituksia/kannanotot/digitaalisten_palvelujen_tarjoaminen_ja_saavutettavuus

STM. (2017). *Sosiaalihuoltolain soveltamisopas.* Noudettu 2022-01-20 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3959-2>

STM. (2019). *Seurantareportti: YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallinen toimintaohjelma (2018–2019).* Noudettu 2021-05-12 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4114-4>

STM. (2021). *Oikeus osallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallinen toimintaohjelma 2020–2023.* Noudettu 2021-09-15 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8459-2>

United Nations treaty collections, 2020. Noudettu 2022-06-05 osoitteesta https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en

THL. (2013). *ICF: Toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus.* Noudettu 2021-06-18 osoitteesta <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201303252595>

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018. Noudettu 2022-1-16 osoitteesta https://www.okv.fi/media/filer_public/8c/77/8c77eebb-f36c-4361-b8b5-048a7ff4cefc/okv_kertomus2018_suomi_netti.pdf

VM & DVV (2020). *Digikartoitus*. Noudettu 2021-01-04 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/30029448/Digitaitokartoitus+%E2%80%93+Digitaalinen+kysely.pdf/52d627ca-89a0-605d-5003-a0eff0248898/Digitaitokartoitus+%E2%80%93+Digitaalinen+kysely.pdf?t=1598850515996>

VM (2020). *Kaikkien osallisuus ja hyvinvointi ovat keskeisiä digitaalisessa yhteiskunnassa*. Noudettu 2021-01-25 osoitteesta <https://vm.fi/-/kaikkien-osallisuus-ja-hyvinvointi-ovat-keskeisia-digitaalisessa-yhteiskunnassa>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 10.3.2021. *Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ennätysmäärä yhteydenottoja vuonna 2020*. Noudettu 2022-01-04 osoitteesta <https://syrijinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutetulle-ennatysmaara-yhteydenottoja-vuonna-2020>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020). *Vuosikertomus*. Noudettu 2021-12-08 osoitteesta <https://syrijinta.fi/julkaisut>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2019). *Yhdenvertaisuuden edistäminen ja positiivinen erityiskohtelu*. Noudettu 2022-1-18 osoitteesta <https://syrijinta.fi/documents/25249352/34271289/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf/34593484-7b08-47da-a662-cceb6e4df28e/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf?version=1.1&t=1603877534727>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016). *”Vammaisena olen toisen luokan kansalainen” Selvitys vammaisten syrjintäkokemuksista arjessa*. Oikeusministeriö ja syrjinnän seurantajärjestelmä. Noudettu 2021-07-25 osoitteesta [https://syrijinta.fi/documents/25249352/34271277/%E2%80%9DVammaisena+olen+toisen+luokan+kansalainen%E2%80%9D+%E2%80%93+Selvitys+vammaisten+kokemasta+syrjinn%C3%A4st%C3%A4+arjessa+\(PDF,+1959+kt\).pdf/655200f8-6eff-42a0-9c60-](https://syrijinta.fi/documents/25249352/34271277/%E2%80%9DVammaisena+olen+toisen+luokan+kansalainen%E2%80%9D+%E2%80%93+Selvitys+vammaisten+kokemasta+syrjinn%C3%A4st%C3%A4+arjessa+(PDF,+1959+kt).pdf/655200f8-6eff-42a0-9c60-)

766f1002244c/%E2%80%9DVammaisena+olen+toisen+luokan+kansalai-
nen%E2%80%9D+%E2%80%93+Selvitys+vammaisten+kokemasta+syr-
jinn%C3%A4st%C3%A4+arjessa+(PDF,+1959+kt).pdf?ver-
sion=1.2&t=1638427568533

YK:n yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto. *Standard Rules on the Equalization of Oppor-
tunities for Persons with Disabilities*. Noudettu 2021-05-04 osoitteesta
[https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/PersonsWithDisabili-
ties.aspx](https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/PersonsWithDisabili-
ties.aspx)