



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Samuli Ylisalo

**Yhdenvertaisuusperiaate julkishallinnon
sähköisissä asiointipalveluissa haavoittuvien
väestöryhmien kannalta**

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Samuli Ylisalo		
Tutkielman nimi:	Yhdenvertaisuusperiaate julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa haavoittuvien väestöryhmien kannalta		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	92

TIIVISTELMÄ:

Julkishallintoa koskeva kasvava sääntelyn määrä ilmentää palvelujensa digitalisoitumisen vaikuttavan kansalaisten oikeuksiin. Useat julkishallinnon palvelut on digitalisoitu, mikä edellyttää hallinnon asiakkaita käyttämään sähköistä asiointipalvelua asioidakseen viranomaisessa. Tähän vaikuttaa se, mihin väestöryhmään tai väestöryhmiin he kuuluvat. Väestöryhmistä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten, ikääntyneiden ja vammaisten, yhdenvertaisuus on otettava huomioon muihin sähköisten asiointipalvelujen käyttäjäryhmiin nähden Suomen perustuslain (731/1999) yhdenvertaisuussäännöksen ja myös hallintolain (434/2003) yhdenvertaisuuden oikeusperiaatteen nojalla.

Tämä oikeusdogmaattinen tutkielma käsittelee sitä, mitä vaatimuksia perustuslain ja hallintolain mukainen yhdenvertaisuusperiaate asettaa julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien kannalta. Tutkielmassa määritellään perustuslain yhdenvertaisuusperiaate ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteisiin sisältyvä yhdenvertaisuusperiaate sekä haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät. Tämän lisäksi tutkielmassa tarkastellaan julkishallinnon sähköisiä asiointipalveluja ja niihin liittyviä osakokonaisuuksia, kuten käyttöliittymää, sähköistä allekirjoitusta, sähköistä tunnistamista ja tietoturvallisuutta, sekä niille asetettuja lakisääteisiä vaatimuksia hallinnon asiakkaan kannalta.

Perustuslain ja hallintolain ohella muita tutkielmassa tarkasteltavia säädöksiä ovat muun muassa laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) ja kielilaki (423/2000). Kansallisen sääntelyn lisäksi myös Euroopan unionin ja kansainvälisen sääntelyn, kuten Yhdistyneiden kansakuntien vammaisyleissopimuksen (27/2016), osalta on asetettu vaatimuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseksi julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa haavoittuvassa asemassa olevien kannalta.

Tutkimuksen tuloksena perustuslain ja hallintolain mukainen yhdenvertaisuusperiaate asettaa julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille erityisesti saavutettavuuteen, esteettömyyteen ja kielellisiin oikeuksiin liittyviä vaatimuksia yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi haavoittuvassa asemassa oleville. Nämä vaatimukset ilmenevät esimerkiksi näkö- ja kuulovammaisten aisteja koskevien rajoitteiden sekä muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien oikeuksien huomioon ottamisessa lailla erikseen määritellyissä tilanteissa. Useat laillisuusvalvojan ratkaisut kuvaavat sitä, että sähköistä asiointia koskevista viranomaisten riittämättömistä valmiuksista on aiheutunut ongelmia hallinnon asiakkaille.

AVAINSANAT: haavoittuvat väestöryhmät, lainoppi, syrjimättömyys, sähköinen asiointi, sähköiset palvelut, yhdenvertaisuus

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja rakenne	7
1.2	Tutkimuksen metodi	10
1.3	Tutkimuksen aineisto	13
2	Yhdenvertaisuusperiaate ja haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät	15
2.1	Yhdenvertaisuusperiaate perusoikeutena	18
2.2	Yhdenvertaisuusperiaate hyvän hallinnon oikeusperiaatteena	26
2.3	Haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät	29
3	Sähköiset asiointipalvelut ja niille asetetut vaatimukset	35
3.1	Digitaaliset palvelut	38
3.2	Käyttöliittymä	44
3.3	Sähköinen allekirjoitus	51
3.4	Sähköinen tunnistaminen	52
3.5	Tietoturvallisuus	55
4	Sähköinen asiointi ja yhdenvertaisuusperiaate	58
4.1	Saavutettavuus ja esteettömyys	61
4.2	Kielelliset oikeudet	73
5	Yhteenvedo ja johtopäätökset	79
	Lähteet	84

Lyhenteet

GDRP	Yleinen tietosuoja-asetus (679/2016)
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
JulkisuusL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KielilL	Kielilaki (423/2000)
KKO	Korkein oikeus
MAO	Markkinaoikeus
OEDC	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
YhdenvertL	Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

On yleisesti tunnustettu, että Internet ja digitaalitekniikat tuovat mukanaan perustavanlaatuisia muutoksia yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille.¹ Ajatus julkisen sektorin digitalisoinnista on nähty keinona tarjota vaikuttavampi ja kustannustehokkaampi ratkaisu vastaamaan väestön jatkuvasti kasvavia tarpeita. Sähköinen hallinto tehostaa julkisen sektorin sisäistä toimintaa ja palvelujen laatua sekä vahvistaa sen hallinnollisia prosesseja.²

Digitalisoituva julkishallinto on kuitenkin aktiivisen oikeuspoliittisen toiminnan ytimessä, ja sitä koskevasta lisääntyvästä sääntelystä voi havaita, että julkishallinnon digitalisaatiolla on merkittävä vaikutus kansalaisten oikeuksiin³. Yhteiskunnallinen keskustelu on kiihtynyt etenkin datavetoisten teknologioiden eksponentiaalisen kasvun myötä.⁴ Nopein digitalisaation tuoma muutos on havaittavissa oikeuden pintatasolla. Alustat sekä alustatalouden ja alustoille pohjautuvan julkisen hallinnon vastuut ovat Euroopan unionin sääntelyn kohteena EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 eli GDPR:ssä ja digitaalisten sisämarkkinoiden ohjelmassa. Monet laajaulotteiset kansalliset kehittämistoimenpiteet sekä säädökset ja EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden ohjelman EU-oikeuden säädökset pohjautuvat ajatukseen julkisesta hallinnosta tietovarannoille ja ohjelmistoille perustuvana palvelualustana⁵.

EU:ssa pyritään siihen, että jäsenvaltioiden keskeiset julkiset palvelut sekä hallinnolliset toimenpidemenettelyt ovat saatavilla myös verkossa, jotta hallinto voi saavuttaa kansalaiset sekä yritykset ajasta ja paikasta riippumatta. Vapautta, oikeudenmukaisuutta ja suojelua korostavia eurooppalaisia arvoja ei tulisi laiminlyödä eikä ketään jättää oman

¹ Larsson ja muut, 2020, s. 3, 318.

² Euroopan komissio, 2016, s. 2.

³ Koulou ja muut, 2022, s. 3.

⁴ Koulou, 2018, s. 840.

⁵ Pöysti, 2018, s. 870.

onnensa nojaan maailman digitalisoitumisesta huolimatta. Lähtökohtaisesti kaikilla pitäisi olla tietotaitoa käyttää päivittäisessä käytössä olevaa teknologiaa.⁶

Euroopan komission Suomea koskevan vuoden 2022 digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi -raportin mukaan Suomi on EU:n johtava maa useimpien sähköisen hallinnon indikaattoreilla mitattuna. Tätä selittää se, että Suomi on kulkenut nopeasti muuttuvan teknologian mukana sekä integroinut sitä tehokkaihin ratkaisuihin kansalaisia, yrityksiä ja julkista sektoria varten. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman keskiössä ovat olleet muun muassa julkiset digitaaliset palvelut, digitaaliset taidot ja talouden digitaalinen muutos.⁷

OECD:n suositusten mukaisesti kansallisvaltioiden on sopeuduttava digitalisaation asettamiin uusiin olosuhteisiin pysyäkseen merkityksellisinä kansalaisille ja maailmalle⁸. COVID-19-pandemian myötä tehdyistä sulkutoimista katsotaan syntyneen digitalisaatiota kiihdyttävä vaikutus. Erityisesti eri maiden hallitukset ovat moninkertaistaneet ponnistunsa tehdä maansa julkisista palveluista digitaalisesti saatavia.⁹

Hallinnon asiakkaat koostuvat erilaisista väestöryhmistä, joilla voi olla keskenään hyvin erilaiset lähtökohdat käyttää julkishallinnon digitaalisia palveluja, kuten sähköisiä asiointipalveluja. Näihin väestöryhmiin kuuluvat muun muassa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, joiden yhdenvertaisuus on otettava huomioon muihin sähköisten asiointipalvelujen käyttäjäryhmiin nähden.¹⁰ Yhdenvertaisuuden toteutumista sähköisissä asiointipalveluissa on tutkittu lähinnä hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tällaisia tutkimusteoksia ovat esimerkiksi Kyytsösen ja muiden teos *Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköinen asiointi 2020–2021: Väestön kokemukset*. Sähköisestä hallinnosta viranomaisessa on tehty lukuisia pro gradu -

⁶ Euroopan komissio, 2016.

⁷ Euroopan komissio, 2022, s. 3–4.

⁸ Larsson ja muut, 2020, s. 341–342.

⁹ Verdin ja muut, 2023, s. 10.

¹⁰ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2022, s. 3–5.

tutkielmia ja väitöskirjoja. Perustuslakivaliokunnan sekä laillisuusvalvojien kannanotoissa on ilmennyt huolta digitalisaation laillisuusperustasta ja hyvästä hallinnosta¹¹, jonka vuoksi yhdenvertaisuuden toteutumisen tutkiminen sähköisissä asiointipalveluissa on ajankohtaista ja tarpeellista. Haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien oikeudellisista ongelmista on tehty niukasti tutkimusta¹². Tällä perusteella haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutuminen sähköisissä asiointipalveluissa on tutkimisen arvoista.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja rakenne

Tämä tutkielma käsittelee Suomen perustuslaissa (731/1999) ja hallintolaissa (434/2003) säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien kannalta. Tutkimuskysymyksessä haetaan vastausta siihen, mitä vaatimuksia perustuslain ja hallintolain mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta koskevat säännökset asettavat julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille.

Tutkimuskysymystä tarkentavat alakysymykset ovat seuraavat:

1. Mikä on yhdenvertaisuusperiaate suomalaisessa hallinnossa?
2. Keitä ovat heikoimmassa asemassa olevat väestöryhmät Suomessa?
3. Mitä ovat julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille asetetut lakisäätteiset tekniset vaatimukset hallinnon asiakkaan kannalta?

Tutkielmassa tarkastellaan yhdenvertaisuusperiaatetta ja sähköisiä asiointipalveluja selvittäen niiden käyttöliittymiä koskevaa lainsäädäntöä erityisesti heikoimmassa asemassa olevien kansalaiskäyttäjien yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Tässä tutkielmassa julkishallinnon sähköisten asiointipalvelujen tarkastelu kohdistuu ainoastaan hallinnon ja yksilön väliseen suhteeseen tutkimuksen sisällön hallittavuuden vuoksi.

¹¹ Koulu, 2022, s. 2.

¹² Ervasti ja muut, 2022, s. 232—236.

Tarkastelussa ei näin ollen oteta huomioon julkishallinnon sisäisiä prosesseja, eikä myöskään yrityksiä tai muille yhteisöille tarjottavia palveluja. Tutkielmassa hyödynnetään lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä, lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta sekä muuta tutkimuskirjallisuutta. Kansallisen ja ylikansallisen sääntelyn osalta taustoitetaan soveltuvin osin edellytyksiä yhdenvertaisuuden toteutumiseksi sähköisissä asiointipalveluissa.

Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa luodaan katsaus yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Yhdenvertaisuusperiaatetta tarkastellessa pysytellään pääasiassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja hallintolain hyvän hallinnon vaatimukseen sisältyvän yhdenvertaisuusperiaatteen ydinalueella. Omana alalukunaan käsitellään haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä.

Kolmannessa pääluvussa käsitellään julkishallinnon sähköisiä asiointipalveluja ja niille asetettuja lakisääteisiä teknisiä vaatimuksia kiinnittäen huomiota pääasiassa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) eli digipalvelulain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) eli sähköisen asiointilain sääntelykehikkoon. Kyseisessä pääluvussa arvioidaan sähköisten asiointipalvelujen toimintaympäristöä painottaen digitaalisia palveluja ja sähköisten asiointipalvelujen käyttöliittymää. Soveltuvissa määrin huomioidaan myös lain asettamat vaatimukset sähköiselle allekirjoitukselle, sähköiselle tunnistamiselle ja tieturvallisuudelle.

Neljännessä pääluvussa luodaan katsaus sähköisiin asiointipalveluihin perustuslaissa ja hallintolaissa säädetyin yhdenvertaisuusperiaatteen asettamien vaatimusten osalta. Tältä osin arvioinnissa painottuvat keskeisesti saavutettavuus, esteettömyys ja kielelliset oikeudet. Kyseisessä pääluvussa tarkastellaan aiemmin mainittujen säädösten ohella muun muassa yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) ja kielilakia (423/2000) aihepiirin kannalta tarpeellisesti.

Viimeisessä pääluvussa tehdään yhteenveto aiemmasta ja vastataan tutkimuskysymykseen sekä sen alakysymyksiin. Tämän lisäksi luvussa arvioidaan tutkimuskysymyksiin vastaamisen onnistumista. Tutkielman lopussa on listattuna lähdeluettelo kirjallisuudesta, Internet-lähteistä, laillisuusvalvojen ratkaisuista, virallislähteistä, kansallisesta oikeuskäytännöstä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista, mitä on hyödynnetty tutkimuksessa.

Hallintotoiminnan ytimessä on yksityisen sekä viranomaisen välinen suhde, mutta suhteen sisältö voi vaihdella merkittävästi. Viranomaispalvelun käyttäjä, hakija tai saaja on hallinnon asiakas.¹³ Viranomaisten digitaalista toimintaympäristöä on kutsuttu joko sähköiseksi hallinnoksi tai digitaaliseksi hallinnoksi. Sillä tarkoitetaan hallinnon toimintojen digitalisointia, jossa viranomaisten toiminnan perustana on tietovarantojen ja niitä ope-roivien tietojärjestelmien käyttö.¹⁴ Käytännössä sähköinen hallinto voi edistää viranomaisten toimintatapojen sekä toiminnan kehittymistä tietoyhteiskunnan edellyttämään ajantasaiseen suuntaan. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen on edellytys hyvän sähköisen hallinnon toteuttamiselle.¹⁵

Termiä ”sähköinen asiointi” ei ole tarkkarajaisesti määritelty lainsäädännössä, mutta sen sijaan tutkimuskirjallisuudessa sillä on tarkoitettu julkisen hallinnon palvelujen käyttämistä tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntäen. Käytännössä sähköinen asiointi tarkoittaa sähköistä viestintää viranomaisen kanssa sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen siitä huolimatta onko kyse asian käsittelystä tai jostain muun tyyppisestä yhteydenpidosta.¹⁶ Suppeammin sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan yhteisöjen ja kansalaisten asiointia hallinnon kanssa tietoverkkoyhteyksiä hyödyntäen¹⁷. Valtiovarainministeriön asettaman Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden

¹³ Mäenpää, 2016, s. 103.

¹⁴ Voutilainen, 2023, s. 22.

¹⁵ Voutilainen, 2006, s. 2.

¹⁶ Voutilainen, 2023, s. 46.

¹⁷ Saarenpää & Riekkinen 2023, s. 93.

johtoryhmän (VAHTI) tietoturvasanastossa sähköisellä asiointilla tarkoitetaan asioiden toimittamista sähköisten palvelujen kautta¹⁸.

Käyttöliittymällä tarkoitetaan digitaalisen palvelun käyttötapaa ja tietojärjestelmän käyttäjälle näkyvää osaa. Käyttöliittymiä tarkastelemalla on konkreettisella tasolla mahdollista havaita monia julkishallinnon digitalisaation vaikutuksia. Digitaalisen tietojärjestelmän käyttäminen edellyttää käyttöliittymää, jonka kautta muodostuu väylä julkisten palvelujen käyttöön. Kansaneläkelaitoksen verkkosivut ovat esimerkki hallinnon käyttöliittymästä. Niin virkamies kuin kansalainen käyttävät julkishallinnon tietojärjestelmää, jonka vuoksi käyttöliittymällä on kaksi puolta, sillä käyttöliittymän asiointinäkyvä on tyyppisesti erilainen asiakkaalle kuin viranomaiselle. Käyttöliittymän käytettävyydellä voidaan tarkoittaa käyttöliittymän tehokkuutta ja helppokäyttöisyyttä käyttäjän näkökulmasta arvioituna esimerkiksi silloin, kun tarkastellaan asiointipalvelussa tehtyä toimenpidettä. Käyttöliittymän saavutettavuudella voidaan puolestaan tarkoittaa saavutettavuutta eli esteettömyyttä digitaalisessa ympäristössä.¹⁹

1.2 Tutkimuksen metodi

Metodia käyttäen on mahdollista hankkia tietoa sekä perustella hankitun tiedon merkitystä²⁰. Metodista voidaan puhua myös tutkimusotteena tai lähestymistapana²¹. Minkään tietyn metodin noudattaminen ei vielä itsessään takaa hyvää tutkimusta tai asianmukaisia tuloksia²², mutta lainopin harjoittajan on kuitenkin noudatettava tieteellistä menetelmää²³. Oikeustieteen metodi on tietynlainen näkökulma oikeuteen²⁴. Ilman oikeuslähteitä ei ole oikeutta²⁵.

¹⁸ VM, 2008.

¹⁹ Koulu ja muut, 2022, s. 3.

²⁰ Häyhä, 1997, s. 24–26.

²¹ Jyränki, 1997, s. 74.

²² Kolehmainen, 2015, s. 336.

²³ Kolehmainen, 2015, s. 6.

²⁴ Aarnio, 1997, s. 35–36.

²⁵ Aarnio, 2014, s. 209.

Tässä tutkielmassa käytetään lainopillista eli oikeusdogmaattisen, voimassa olevan oikeuden sisällön selvittävää metodologiaa. Lainopin pyrkimyksenä on kuvata ja tulkita voimassa olevaa oikeutta sekä tämän myötä tehdä perusteltuja systematisointia ja tulkintaa koskevia suosituksia oikeudellisille päätöksentekijöille sekä kansalaisille. Lainopillista tutkimusta tehdessä tulisi ottaa huomioon kolme asiaa. Ensiksi tutkimuksessa pitää huomioida oikeuden erityinen sisäinen näkökulma. Toiseksi oikeus tulee ymmärtää järjestelmällisenä kokonaisuutena. Kolmanneksi tarkastelun täytyy kohdistua voimassa olevaan oikeuteen. Tavoitteena on saavuttaa oikeuden määräyksiä tai sääntöjen mukaisen toiminnan tai ajattelun monitahoisuus, normatiivinen kompleksisuus. Tämän lisäksi on otettava huomioon erilaiset oikeuden vivahteet sen järjestelmällisessä kokonaisuudessa.²⁶

Yksittäinen oikeussäännös tulee asettaa muista oikeussäännöistä koostuvaan kattavam-
paan asiayhteyteen eli tulkintakontekstiin ennen kuin sitä on mahdollista tulkita. Tällöin
pitää olla tiedossa oikeudenalakohtainen systeeminen kokonaisuus yksittäiselle sään-
nökselle, mikä edellyttää tietämystä oikeussääntöjen välisistä suhteista. Oikeussääntöjen
systematisointi on tällaisen tulkintatekstin ymmärtämistä.²⁷ Systematisoinnilla järjeste-
tään edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää, ja se onkin mahdollista
nähdä jatkeena lainsäätäjän systematisointityölle. Systematisointia ja tulkintasuosituksia
voidaan soveltaa konkreettisissa ratkaisutilanteissa tarpeen mukaan.²⁸

Oikeusperiaatteiden asema on vahvistunut oikeusnormien systematisoinnissa ja tulkin-
nassa kansainvälisen oikeuden sekä EU-oikeuden kehityksen myötä. Oikeusperiaatteet
toimivat yleisesti ottaen yhdistävinä ja kokoavina tekijöinä.²⁹ Ne ovat tulkintaa ohjaavia
normeja, joita voidaan noudattaa tulkintatilanteissa enemmän tai vähemmän sen perus-
teella, millainen painoarvo niillä on.³⁰ Oikeusnormi on tulkinta siitä, mitä lain

²⁶ Smits, 2015, s. 5, 8–9.

²⁷ Siltala, 2001, s. 22–23.

²⁸ Aarnio, 1978, s. 76.

²⁹ Nykänen, 2014, s. 357.

³⁰ Nykänen, 2019, s. 52.

sanamuodolla tarkoitetaan. Voidaan ajatella, että oikeus on kielellistä, ja kieli on aina epätäydellistä, minkä vuoksi laki on osaltaan tulkinnallista.³¹ Tulkinta on aina valintaa³². Tässä tutkielmassa käytetyn tutkimusmetodin tavoitteena on selvittää sekä tuottaa oikeudesta järjestynyt ja ristiriidaton normikokonaisuus.

Oikeuskirjallisuudessa digitaalisia asiointipalveluja on tarkasteltu osana useampaa eri tutkimusalaa, esimerkiksi hallinto-oikeutta, informaatio-oikeutta ja oikeusinformatiikkaa. Oikeusinformatiikan erityinen osa voidaan jakaa alakohtiin, joita ovat ICT-oikeus, informaatio-oikeus, oikeudellisen informaation tutkimus, tietojenkäsittely ja oikeudellinen tietojenkäsittely. Sen yleinen osa koostuu verkkoyhteiskunnassa lakimiehille vaadittujen ammatillisten edellytysten, uuden informaatioinfrastruktuurin ja siihen kuuluvan oikeudellisen informaation merkityksen sekä verkkoyhteiskunnan oikeudellistumisen ja kehityksen tutkimisesta. Tavallisesti informaatio-oikeus on luokiteltu oikeusinformatiikan piiriin, mutta toisinaan sitä on pidetty myös omana oikeudenalanaan. Joissain kirjallisuuslähteissä ICT-oikeus sekä informaatio-oikeus on sijoitettu osaksi IT-oikeutta ja sähköinen asiointi puolestaan osaksi ICT-oikeutta. Tämän lisäksi sähköinen asiointi on toisinaan nähty osana oikeudellista tietojenkäsittelyä.³³

Informaatio-oikeudessa tarkastellaan viestinnän sekä informaation oikeudellisia kysymyksiä. Tätä oikeutta sovelletaan digitaaliseen asiointiin esimerkiksi tietoturvan, julkisuuden ja henkilötietojen suojan asiayhteyksissä. Informaatio-oikeus voidaan luokitella hallinto-oikeuden osa-alueeksi tarkastellessa rekisterien, viranomaisjulkisuuden ja informaatiohallinnon oikeudellisia kysymyksiä.³⁴

³¹ Nykänen, 2019, s. 17.

³² Aarnio, 2014, s. 275.

³³ Voutilainen, 2009 s. 15, 19, 38, 42; Saarenpää 2007a s. 15, 39–49, 101.

³⁴ Neuvonen, 2013 s. 14–15.

1.3 Tutkimuksen aineisto

Tässä tutkielmassa hyödynnetään olennaisesti Suomen perustuslakia, hallintolakia, digipalvelulakia ja sähköistä asiointilakia. Muita aihepiiriin liittyviä säädöksiä on huomioitu enemmän tai vähemmän niiden painoarvon perusteella tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta. Tällaisia säädöksiä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki, kielilaki, laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009) eli tunnistuslaki ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999). Euroopan unionin direktiivit ovat jokseenkin perustana sähköiselle asiointille Suomen kansallisessa sääntelyssä. Tämän vuoksi EU-oikeutta koskevia säännöksiä käsitellään muun muassa pehmeän sääntelyn (soft law) kannalta. Tällaista aineistoa ovat kansallisten sekä kansainvälisten järjestöjen suositukset eräänlaisena tavanomaisena oikeutena³⁵. EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset vaikuttavat yhdenvertaisuutta koskevaan lainsäädäntöön Suomessa.

Yhdenvertaisuuden sekä tasa-arvon asema normina läpäisee koko oikeusjärjestyksen, joka kuvastaa sitä, että perustuslain, hallintolain ja yhdenvertaisuuslain lisäksi monissa muissakin laeissa on yhdenvertaisuuden edistämistä koskevia säännöksiä. Tällaista sääntelyä on havaittavissa muun muassa valtion virkamieslaissa (750/1994, 11 §), hyvinvointialueen ja kunnan viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003, 12 §), työsopimuslaissa (55/2001, 2:2), merimieslaissa (423/1978, 15a §), perusopetuslaissa (628/1998, 28 §), lukiolaissa (629/1998, 22 §), laissa ammatillisesta koulutuksesta (630/1998, 39 §), ammattikorkeakoululaissa (351/2003, 28 §), laissa ammatillisesta opettajankoulutuksesta (356/2003, 9 §), avioliittolaissa (411/1987, 2 §) ja julkisista hankinnoista annettu laissa (348/2007, 3 §).³⁶ Koska yhdenvertaisuuden tarkastelu painottuu tässä tutkielmassa pääosin perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen, näitä edellä mainittuja lakeja ei käsitellä sen erityisemmin.

³⁵ Nykänen, 2014, s. 361.

³⁶ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

Tutkielman aihetta koskevia lain esitöitä ja kansallista sekä ylikansallista oikeuskäytäntöä on hyödynnetty tutkimuksen tueksi. Aihepiiriä koskeva keskeinen oikeuskäytäntö koostuu lähinnä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. Tutkielmassa hyödynnettäviä virallislähteitä ovat pääasiassa hallituksen esitykset, eri valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä Euroopan komission tiedonannot. Soveltuvat laillisuusvalvojen ratkaisut ja tarkastukset on otettu myös huomioon tässä tutkielmassa.

Oikeudellisessa tarkastelussa hyödynnetään oikeuskirjallisuutta, kuten hallinto-oikeuden perusteosta, Mäenpään *Hallinto-oikeutta*. Tutkielmassa yhdenvertaisuuden perusoikeuden kannalta keskeisin teos on Hallbergin ja muiden *Perusoikeudet*. Tutkimuksen tueksi valituista sähköistä asiointia koskevista teoksista tärkeimmät ovat Voutilaisen *Digitaalisten palvelujen sääntely* sekä Saarenpään ja Riekkisen *Oikeusinformatiikan perusteet*. Tutkimuksen tueksi on käytetty lisäksi muutamia verkkosivulähteitä, joista suurin osa on eri viranomaisten raportteja ja tutkimusten julkaisuja.

2 Yhdenvertaisuusperiaate ja haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät

Perustuslain 6 § edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Kyseinen perusoikeus kohdistuu merkittävästi lainsäädäntöön sekä sitä soveltavaan julkishallintoon. Hallintolain 6 §:n mukaan hallinnossa asioivia tulee kohdella tasapuolisesti, mikä on yleinen velvollisuus. Yhdenvertaisuus ei rajoitu pelkästään julkisen vallan ja yksilön väliseen suhteeseen, vaan se on merkitykseltään olennainen lisäksi työelämässä ja muutenkin ihmisten välisissä suhteissa.³⁷ Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä on tulkittava laajasti niin, että se sisältää viranomaistoiminnan kokonaisuudessaan kattaa myös julkisten palvelujen tuottamisen³⁸.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Termiä ”laki” käytetään perustuslaissa tarkoittamaan eduskunnan säätämää lakia tai oikeusjärjestystä yleensä. Lainalaisuuteen liittyvä toinen korostus on lain rooli toteuttaa ihmisten yhdenvertaisuutta. Yleisyys ja abstraktisuus kuuluvat lain, oikeussäännön, tärkeisiin ominaisuuksiin. Voidaan ajatella, että laki on tarkoitettu sovellettavaksi ennalta rajoittamattomaan määrään yksittäistapauksia, jotka on määritelty pelkästään yleisillä tuntomerkeillä. Käsitteenä laki edellyttää sitä, että kansalaiset ymmärretään muun muassa muodollisesti yhdenvertaisiksi subjekteiksi. Yleisyydellään laki turvaa yhdenvertaisuutta.³⁹

Yhdenvertaisuutta koskevilla säännöksillä on tärkeä merkitys Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Ne on myös tunnustettu melko lailla jokaisessa eurooppalaisessa perustuslaissa. Kansainvälisessä ihmisoikeussäätelyssä yhdenvertaisuus ja varsinkin syrjinnän kieltö ovat keskeisessä asemassa. Sekä yhdenvertaisuus että syrjinnän kieltö ovat osa perusoikeus- tai ihmisoikeuskäsitettä, jonka ydinajatukseseen kuuluvat ihmisten yhtäläiset

³⁷ Mäenpää 2013/2023, luku II.1., Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet.

³⁸ PeVM 25/1994 vp s. 7.

³⁹ Jyränki, 2000, s. 67–68.

oikeudet esimerkiksi vakaumukseen tai ikään katsomatta. Yhdenvertaisuuden periaate on samalla tapaa EU-oikeudessakin vakiintunut ja perustavanlaatuinen periaate, jonka merkitys on tunnustettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 20 artiklassa⁴⁰. Yhdenvertaisuusperiaate ei täsmällisesti hahmotu yleisen syrjintäkiellon sisältävästä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/19) kahdennentoista lisäpöytäkirjan 1 artiklasta eikä myöskään sen 14 artiklasta⁴¹. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö liittyvät kuitenkin hyvin läheisesti toisiinsa. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samanlaisia tilanteita tulee kohdella samalla tavalla. Tästä poikkeaminen voi merkitä syrjintää, ellei toisenlaiselle kohtelulle ole esitettävissä sekä kohtuullista että objektiivista oikeutusperustetta.⁴²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 14 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään viitannut myös tasavertaisen kohtelun periaatteeseen oikeustapauksessa Belgian kieli ja sukupuolten väliseen tasa-arvoisuuteen oikeustapauksessa Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Iso-Britannia. Ensiksi mainitussa asianosaiset tekivät kantelun itsensä ja lastensa puolesta väittäen, että Belgian opetukseen liittyvä kielilainsäädäntö loukkasi heidän oikeuksiaan, koska lain mukaan opetuskielen tuli olla hollanti hollanninkielisellä alueella, ranska ranskankielisellä alueella ja saksa saksankielisellä alueella. Asianosaisilla ei ollut mahdollista saada ranskan kielen opetusta hollanninkielisellä alueella.⁴³ Toiseksi mainitussa tapauksessa kolmen hakijan avioliitot oli solmittu heidän asetuttuaan Iso-Britanniaan ja heidän toistaiseksi voimassa olevat oleskeluluvat Iso-Britanniaan evättiin, koska he olivat brittiläisten vaimojen ei-brittiläisiä aviomiehiä. Asianosaiset katsottiin joutuneen syrjinnän kohteeksi.⁴⁴

Muodollinen (tai oikeudellinen) yhdenvertaisuus tarkoittaa, että jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samankaltaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla. Jos

⁴⁰ EU SopS 2000/C 364/01, 18.12.2000, s. 13.

⁴¹ EU SopS 63/19, 12. lisäpöytäkirja, s. 6, 12.

⁴² Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁴³ EIT tapaus, Belgian kieli (23.7.1968).

⁴⁴ EIT tapaus, Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Iso-Britannia (28.5.1985).

kaksi ihmistä on samassa asemassa jossain ratkaistavassa asiassa, niin heitä tulee kohdella samalla tavoin välittämättä siitä, jos heidän välillensä on jossakin muussa suhteessa esiintyvä ero. Tosiasiallisella (tai aineellisella) yhdenvertaisuudella tarkoitetaan yhtäläistä kohtelua ja yhteiskunnassa esiintyvän eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuus saattaa itse asiassa johtua lainsäädännöstä ja muista julkisen vallan sekä yksityisten toimijoiden aikaansaanneista. Julkisella vallalla voi olla erityisiä positiivisia toimimisvelvoitteita tosiasiallisen eriarvoisuuden poistamiseksi.⁴⁵

Hallinnon ja yksityisen lain noudattamisen toimintaa valvovat useat erilliset valtuutetut, jotka toimivat oikeusministeriön yhteydessä. Valtuutettujen valvonnan kohteena ovat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutuminen, lasten sekä vanhusten oikeuksien toteutuminen, henkilötietojen käsittelyn ja tiedustelun lainmukaisuus. Tavallisesti erityinen lautakunta päättää valvontaan perustuen määrättävistä velvoitteista tai kielloista, mitä koskevista päätöksistä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Erilaiset valvontavirastot hoitavat myös hallintoon kohdistuvaa valvontaa. Valvonnallisia tehtäviä hoitavat tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, vanhusiasiavaltuutettu, potilasasiamies ja sosiaaliasiamies.⁴⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain noudattamista, ehkäisee syrjintää ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen valvontaviranomainen, joka esimerkiksi auttaa syrjinnän uhreja tutkiessaan heidän tekemiään syrjintävalituksia sekä antaa yleisluontoisia suosituksia yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi. Yhdenvertaisuuslain 20 §:n mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antaa oikeussuojaa sellaisille henkilöille, jotka ovat joutuneet syrjintään liittyvien kiellettyjen vastatoimien kohteeksi tai kokeneet yhdenvertaisuuslain vastaista syrjintää.

⁴⁵ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁴⁶ Mäenpää 2013/2023, luku II.7., Hallintotoiminnan valvonta.

Vuosikirjapäätöksessään KHO 2020:159 Korkein hallinto-oikeus oli arvioinut tilannetta, jossa yhdenvertaisuusvaltuutettu oli asianosaisten suostumuksella tehdyssä hakemuksessa pyytänyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tutkimaan, että olivatko asianosaista koskevan hoitopäätöksen tehnyt sairaanhoitohenkilökunta syyllistynyt yhdenvertaisuuslain vastaiseen syrjivään menettelyyn. Lautakunta oli kieltänyt heitä jatkamasta syrjintää. KHO kuitenkin toteaa, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ollut oman valvontavaltansa perusteella yleistä toimivaltaa kieltää jotakuta jatkamasta taikka uusimasta syrjintää yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaisesti.⁴⁷

2.1 Yhdenvertaisuusperiaate perusoikeutena

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeudet turvaavat yksilölle muun muassa oikeuden yhdenvertaisuuteen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, tasa-arvoon ja hyvään hallintoon. Viranomaistoiminnassa perusoikeuksia sovelletaan kattavasti ja ne aikaansaavat erilaisia velvollisuuksia sekä toimintaa rajoittavia vaikutuksia viranomaisen toiminnalle. Tämän lisäksi oikeuskäytännössä valitaan ensisijaisesti perusoikeusmyönteisin vaihtoehto tulkintaa vaativissa tilanteissa.⁴⁸ Erityisesti yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki (609/1986) tarkentavat yhdenvertaisuusperiaatetta⁴⁹.

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleislausekkeen siitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ilmaisua ”yhdenvertaisuus lain edessä” on vakiintuneesti tulkittu merkittävästi laajemmin kuin siihen sisältyvä ”lain edessä” antaa aiheutta⁵⁰. Perustuslain esitöissä todetaan kyseisen säännöksen sisältävän yhdenvertaisuutta sekä tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen, johon sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia, niin siinä tapauksessa

⁴⁷ KHO 2020:159.

⁴⁸ Voutilainen, 2006, s. 18–20.

⁴⁹ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁵⁰ Yleensä ”lain edessä” määritelmä ymmärretään, että tuomioistuinten tulee kohdella henkilöitä yhdenvertaisesti.

samanlaista kohtelua ei vaadita.⁵¹ Perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyy lisäksi mielivallan kieltö. Yhdenvertaisuusperiaate on myös rajoiteperiaate, joka kohdistuu lainsäätäjän, lainsoveltajan, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallalle. Eri väestöryhmien kohtelulle toisistaan poikkeavalla tavalla on oltava yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä peruste.⁵² Jos olosuhteet ovat samanlaiset, laissa ei saa mielivaltaisesti asettaa yksilöitä tai ryhmiä edullisempaan taikka epäedullisempaan asemaan toisiinsa nähden. Hyväksyttävä peruste voi olla tasa-arvon edistäminen tai muu yleisen yhteiskuntakehityksen edellyttämä sääntely, mutta laista on harvoin mahdollista löytää todellisia loukkauksia yhdenvertaisuussäännökselle.⁵³

Yhdenvertaisuussääntelyn kansainvälisen kehityksen myötä perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää erityisen syrjinnän kiellon. Tämän säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjettäväksi, mikä ilmenee 2 momentin loppuosan yleislausekkeesta.⁵⁴ Perustuslain 6 § 2 momenttiin sisältyvä syrjintäkieltö täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä, ja momentin säännöksellä on suora kytkentä Suomea oikeudellisesti sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusyleissopimuksiin. Säännös merkitsee myös pelkkää erilliskohtelua (segregaatiota) eli samojen palvelujen tarjoamista erikseen eri väestöryhmille. 1 ja 2 momentti eivät sellaisenaan estä säättämästä joillekin väestöryhmille erityisiä etuja aikaansaavia lakeja.⁵⁵

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää suosinnan tai jonkin yksilön taikka ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan, silloin kun siitä samanaikaisesti aiheutuu toisiin kohdistuvaa syrjintää⁵⁶. Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää jo aiemmin mainitun laaja-alaisen syrjintäkiellon. Kyseinen säännös ei sisällä varsinaista syrjinnän käsitettä, vaan sen

⁵¹ HE 1/1998; HE 309/1993.

⁵² Saraviita, 2000, s. 121.

⁵³ Jyränki, 2000, s. 313.

⁵⁴ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁵⁵ Saraviita, 2000, s. 121.

⁵⁶ HE 309/1993 s. 43.

sijaan säännös kieltää henkilön asettamista eri asemaan muihin nähden ilman hyväksyttävää perustetta. Kaikessa erottelussa ei kuitenkaan ole kyse syrjinnästä, vaan arvioi-
dessa erottelun hyväksyttävyyttä tulee huomioida syrjinnän perusteesta eli syystä ja as-
teesta eli vaikutuksista tarkasteltuna. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat silti kor-
keat.⁵⁷

Perustuslain 6 §:n 3 momentissa on vaatimus lasten tasa-arvoisesta kohtelusta yksilöinä. Samassa momentissa edellytetään myös, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään kos-
keviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsia tulee kohdella yksilöinä eikä ainoastaan
passiivisina toiminnan kohteina.⁵⁸ Lapsia koskevan erityissäännöksen sisällyttäminen 6
§:ään johtuu pääosin siitä, että lasten oikeuksia esiintyy monissa eri ihmisoikeusjärjes-
telmissä vuoden 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta alkaen⁵⁹.

Perustuslain 6 §:n 4 momentissa on kyse sukupuolten välisestä tasa-arvosta sisältäen
perustuslaillisen toimeksiannon sukupuolten tasa-arvon edistämisestä työelämässä sekä
yhteiskunnallisessa toiminnassa. Tämän säännöksen perusteella julkiselle vallalle koituu
aktiivisia toimintavelvoitteita edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa
perustuslain yhdenvertaisuusoikeuksien seurauksena. Säännökset koskien suomen ja
ruotsin kielen asemaa (PL 17.1 §–2 §) sekä saamelaisia, romaneja ja muita ryhmiä (PL
17.3 §) kuuluvat perustuslain perusoikeusluvun perustuslain 6 §:n ohella yhdenvertai-
suutta koskevaan sääntelykokonaisuuteen.⁶⁰

Perustuslain 6 §:n 4 momentin säännöksessä ei tarkenneta keinoja, joilla tasa-arvo to-
teutetaan, vaan valintakeinot jätetään lainsäätäjän tehtäväksi. Kyseistä säännöstä konk-
retisoi käytännössä ryhmä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä lakeja ajalta
jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Perustuslain 6 §:ään sisältyvät syrjintä-
kiellot eroavat monista muista perusoikeussäännöksistä siinä, että ne ovat perustuslain

⁵⁷ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁵⁸ Jyränki, 2000, s. 313.

⁵⁹ Saraviita, 2000, s. 122.

⁶⁰ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

23 §:n sisältyvään kriisioloihin liittyvän poikkeamisvaltuuden ulkopuolella ja myös ehdottomia. Edellä mainitun pykälän nojalla kriisioloissa suoritettavat välttämättömät ja tilapäiset perusoikeusrajoitukset tavallisilla laeilla on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusyleissopimus että Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7/1976) eli KP-sopimus kieltävät syrjivän lainsäädännön kansakuntaa uhkaavan kriisin oloissa.⁶¹

Oikeudellisilla syrjintäkielloilla ei ole tarkoitus poistaa ihmisten luontaisesti ilmeneviä eroja, vaan näihin eroihin perustuvat ei-hyväksyttävät erottelut. Toisaalta myös erilaisten ihmisten tasapäistäminen eli samalla tavoin kohtelu on syrjinnän muoto, sillä syrjinnän kielloilla ei pyritä poistamaan ihmisten välisiä hyväksyttäviä erotteluja tai eroja.⁶²

Kyseistä peruseriaatetta vahvistaa eräs Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu, jossa asianosainen henkilö, Jehovan todistaja, oli tuomittu törkeästä rikoksesta, koska hän kieltäytyi hakeutumasta armeijaan aikana, jolloin Kreikka ei tarjonnut vaihtoehtoista palvelua aseistakieltäytyjille. Muutamaa vuotta myöhemmin häneltä evättiin nimitys kirjanpitäjäksi tuomionsa vuoksi, vaikka asianosainen oli saanut hyviä tuloksia julkisessa kilpailussa kyseiseen virkaan. Tuomioistuimen päätöksessä korostui, että erilaisessa asemassa olevien ihmisten samanlainen kohtelu voi loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa, ellei kohtelulle ole asetettu jotain oikeusperustetta⁶³.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti ei estä tosiasiallisen tasa-arvon varmistamiseksi tarvittavaa positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän, kuten vähemmistöjen, olosuhteita ja asemaa edistäviä toimenpiteitä⁶⁴. Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan positiivisen erityiskohtelun eli oikeasuhtaisen erilaisen kohtelun tarkoituksena on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta, ja ehkäistä tai jopa poistaa syrjinnästä johtuvia

⁶¹ Saraviita, 2000, s. 122—123.

⁶² Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁶³ EIT tapaus, Thlimmenos v. Kreikka (6.4.2000).

⁶⁴ HE 309/1993 vp s. 44.

haittoja. Tällaisissa tilanteissa vastaavanlaista kohtelua ei tulkita syrjinnäksi.⁶⁵ Tässä säännöksessä on kyse yhdestä oikeuttamisperusteesta ja tarkoituksena sallia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden takaamiseksi tarpeellinen erityiskohtelu, mikä tarkoittaa erityisen suojelun tarpeessa olevan ryhmän olosuhteita sekä asemaa parantavia toimia. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi maahanmuuttajat, vammaiset, ikääntyneet ja nuoret henkilöt.⁶⁶

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan positiivinen erityiskohtelu on oltava tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista⁶⁷. Täten hyväksyttäväkään tarkoitus ei anna oikeutta suhteettoman pitkälle meneviin erityistoimenpiteisiin. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta pitää arvioida tilanne- ja tapauskohtaisesti. Positiivisessa erityiskohtelussa tulee noudattaa varovaisuutta, sillä suosinta tai jonkin ryhmän taikka yksilön asettaminen etuoikeutettuun asemaan on säännöksen kiellon vastaista, mikäli se asiallisesti ilmenee toisiin kohdistuvana syrjintänä.⁶⁸ Positiivisessa erityiskohtelussa on yhtenä edellytyksenä selkeä suunnitelma, jonka soveltamisen perusteiden tulee olla sangen vahvat⁶⁹.

Positiivinen erityiskohtelu voi ilmetä esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa työpaikkaa hakee kaksi yhtä pätevää työnhakijaa. Toinen hakijoista on vähemmistön edustaja, jonka vuoksi työnantaja valitsee työhön vähemmistön edustajan siksi että, hän kuuluu suojelun tarpeessa olevaan ryhmään. Positiivista erityiskohtelua on lisäksi erityisten työllistämismahdollisuuksien järjestäminen nuorille heidän syrjäytymisensä ehkäisemiseksi sekä työelämävalmiuksiensa parantamiseksi. Määrätynlaisissa tilanteissa niin kutsutut seniorivapaat ynnä muut vastaavat työntekijöiden tukitoimet ovat positiivista erityiskohtelua.⁷⁰

⁶⁵ Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

⁶⁶ Leppänen, 2015, s. 56—57.

⁶⁷ HE 19/2014 s. 69.

⁶⁸ Leppänen, 2015, s. 56—57.

⁶⁹ HE 309/1993 vp s. 44.

⁷⁰ Leppänen, 2015, s. 57.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sisältyy syrjinnän kieltö, joka kohdistuu ainoastaan sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Kahdestoista lisäpöytäkirja laajentaa huomattavasti tätä kieltöä, sillä lisäpöytäkirjan 1 artiklassa on kieltö yleisestä syrjinnästä viranomaistoiminnassa esimerkiksi syntyperän, uskonnon ja sukupuolen perusteella. Kyseisellä pöytäkirjalla pyritään antamaan suojaa varsinkin viranomaistoiminnassa tapahtuvalta syrjinnältä, mutta se ei silti estä valtiota toteuttamasta positiivista erityiskohtelua merkitseviä toimia. EU-oikeudessa Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2016/C 202/01) sisältää myös syrjintäkiellon 18 artiklassaan, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä⁷¹. Kyseisen sopimuksen 45(2) artiklaan sisältyy työntekijöiden syrjinnän kieltö kansalaisuuden perusteella⁷².

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artikla asettaa vaatimuksen kaikkien ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä, ja sen 21 artiklaan⁷³ sisältyy laaja-alainen syrjintäkieltö.⁷⁴ Yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä määritellään syrjintäkiellon koskevan sekä välitöntä että välillistä syrjintää. Rikoslain 11 luvun 11 §:n mukaan syrjintä virkatoiminnassa sekä yleisöpalvelussa tai muussa julkisessa tehtävässä on rangaistavaa⁷⁵.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetään kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Kyseisen lain 15 §:n § momentin mukaan muun muassa viranomaisen tulee tehdä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti esimerkiksi asioida viranomaisissa muiden kanssa. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin asettamat vaatimukset perustuvat YK:n vammaissopimukseen (SopS 27/2016), jossa kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan tarpeen mukaan yksittäistapauksissa toteutettavia asianmukaisia ja tarpeellisia järjestelyjä sekä muutoksia, joista ei aiheudu palveluntarjoajalle kohtuutonta tai suhteetonta rasitetta. Lisäksi YK:n vammaissopimuksen mukaisilla

⁷¹ EU SopS 2016/C 202/01.

⁷² EU SopS 2016/C 202/01.

⁷³ EU SopS 2000/C 364/01.

⁷⁴ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

⁷⁵ Lappi-Seppälä ja muut 1994/2022, luku II.1., RL 11: Sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan.

kohtuullisilla mukautuksilla pidetään huoli siitä, että vammaisilla on mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksiaan sekä perusvapauksiaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.⁷⁶

Oikeusasiamies oli kiinnittänyt ratkaisussaan huomiota vankilassa olleen asianosaisen kohtelussa hänen vammaisuutensa ja liikkumisesteisyyden pitkälti huomioimatta jättämiseen vapauden menetyksen aikana. Arvioinnissaan oikeusasiamies oli korostanut vammaisyleissopimuksen (27/2016) 2 artiklaa, mutta myös vammaisyleissopimuksen 3 artiklaa, jonka mukaan sen periaatteita ovat esimerkiksi syrjimättömyys ja mahdollisuuksien yhdenvertaisuus⁷⁷. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaisesti kohtuullisten mukautusten epääminen on merkinnyt asianosaisen syrjintää hänen vammaisuutensa vuoksi.⁷⁸

KHO oli kumonnut vuosikirjapäätöksessään KHO 2021:189 hallinto-oikeuden päätöksen sekä saattanut voimaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksen siltä määrin kuin lautakunta oli katsonut lentoliikenteen harjoittajan laiminlyöneen kohtuullisten mukautusten järjestämisen liikuntavammaiselle henkilölle ja sillä tavalla syrjineen häntä hänen liikuntavammaisuutensa perusteella vastoin yhdenvertaisuuslakia. Tapauksessa oli ollut kyse Finnair Oyj:n velvollisuudesta vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain mukaisiin kohtuullisiin mukautuksiin, sillä vammaisen henkilö oli joutunut ostamaan kolme vierekkäistä paikkaa lennolle.⁷⁹

KHO oli todennut vuosikirjapäätöksessään KHO 2023:38, että asianosaiselle oppilaalle oli myönnetty koulukuljetus terveydellisistä syistä. Asianosainen oli ollut tarvitsemansa aikuisen henkilön vahvan tuen sekä vakavien toimintarajoitteidensa takia koulumatkojen kuormittavuuden kannalta tosiasiallisesti epäedullisemmässä asemassa verrattuna niihin vuoroasumisen takia eri paikoissa asuviin oppilaisiin, joilla ei ollut vastaavanlaisia

⁷⁶ Voutilainen, 2023, s. 128, 156.

⁷⁷ YK 27/2016, 13.12.2006.

⁷⁸ EOAK/151/2023.

⁷⁹ KHO 2021:189.

terveydellisiä ongelmia. Koulukuljetuksen järjestäminen myös toisen vanhemman luota vähentää koulumatkojen kuormittavuutta ja sillä tavoin osaltaan tukee asianosaisen toimintakykyä. Se oli katsottu tarpeelliseksi turvaamaan asianosaisen oikeutta muun muassa edetä opinnoissaan yhdenvertaisesti muiden oppilaiden kanssa. KHO oli todennut ratkaisussaan, että asianosaiselle oli myönnettävä hakemansa koulukuljetus yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena. Kohtuullisten mukautusten epääminen on laissa tarkoitettua syrjintää (YhdenvertL 8.2 §).⁸⁰

Tasapuolinen kohtelu viittaa ihmisten samanlaisten kohteluun samanlaisissa tilanteissa. Tasapuolisen kohtelun veloitteessa on eroa syrjintäkieltoon siinä määrin, että ensiksi mainittu ei liity mihinkään erityiseen syrjintäperusteeseen. Sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvolaisissa on luettelot kielletyistä syrjintäperusteista ja kielto asettaa ihmisiä eri asemaan näillä perusteilla. Tasapuolisen kohtelun veloitteessa mennään näitä luetteiloita pidemmälle, sillä tähän veloitteeseen sisältyy kielto olla asettamasta ihmisiä eri asemaan muillakin perusteilla tai jopa ilman varsinaista perustetta. Yhdenvertaisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että syrjintäkieltojen muulla henkilöön liittyvällä syyllä viitataan säännöksessä nimenomaisesti eriteltyihin syiden kaltaisiin seikkoihin⁸¹.

Tasapuolisuuteen sisältyy keskeisesti edellytys siitä, että viranomaisen pitää normia tulkittaessaan ja soveltaessaan kohdella samoin tavoin samankaltaisia tapauksia. Samankaltaisissa tapauksissa, joissa on kuitenkin keskenään eroavaisuuksia, pitää vastaavasti käsitellä samoin tavoin nämä eroavuudet huomioituina. Menettelyn tasapuolisuus on vaatimus yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseksi. Samanlaisissa asioissa tulee tavallisesti noudattaa samanlaisen menettelyn lisäksi johdonmukaista ratkaisulinjaa. Viranomaisen toimintaan vaikuttavilla niukoilla tai rajallisilla resursseilla on silti merkitystä samanlaisen kohtelun takaamisessa.⁸²

⁸⁰ KHO 2023:38.

⁸¹ HE 19/2014 s. 67.

⁸² Hallberg ja muut 2000/2023, III.2., Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §).

2.2 Yhdenvertaisuusperiaate hyvän hallinnon oikeusperiaatteena

Hyvä hallinnon käsitteen juuret löytyvät länsieurooppalaisesta oikeuskäsitteistöstä, sillä käsite on havaittavissa EU-oikeudessa. Hyvää hallintoa ei pidä kuitenkaan sekoittaa käsitteeseen hyvä hallinta, koska jälkimmäisellä viitataan pääasiassa julkishallinnon toimivuuteen sekä kykyyn toimeenpanna poliittisia päätöksiä yhdessä yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Joka tapauksessa ainakin puolueettomuus, läpinäkyvyys ja tehokkuus ovat näitä kahta käsitettä yhdistäviä piirteitä.⁸³

Kaikessa hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä hyvä hallinto on tavoiteltava päämäärä. Hyvä hallinto kattaa lukuisia eri periaatteita ja sääntöjä.⁸⁴ Hyvän hallinnon käsitteen voi tulkita viittaavaan esimerkiksi hallintotoiminnan toivottavuuteen tai asianmukaisuuteen⁸⁵. Tämän lisäksi hyvä hallinto käsittää virkavastuun toteutumisen sekä muut Suomen perustuslain kattamat vaatimukset hallintomenettelystä. Hyvä hallinto on Suomen hallinnossa luonnollinen lähtökohta, vaikka varsinaisena käsitteenä se on lainsäädännössämme melko tuore.⁸⁶ Kansallisen perustuslain lisäksi oikeus hyvään hallintoon on turvattu myös perusoikeuskirjan 41 artiklassa.⁸⁷

Perustuslain oikeusturvaa käsittelevä perusoikeussäännös 21 § sisältää hyvää hallintoa koskevat keskeiset vaatimukset. Hyvää hallintoa täsmentää ensisijaisesti hallintolaki, mutta tämän lisäksi sitä tarkentaa esimerkiksi myös sähköinen asiointilaki, julkisuuslaki ja tietosuojaa koskeva lainsäädäntö. Hyvän hallinnon perusteita koskevaa sääntelyä löytyy perustuslaista ja hallintolaista, mikä on yleishallinto-oikeudellisesti merkittävää, sillä niillä lujitetaan muun ohessa viranomaisen harkintavaltaa sitovia hallinnon oikeusperiaatteita⁸⁸.

⁸³ Kulla & Salminen, 2021, s. 40.

⁸⁴ Koivisto, 2011, s. 5, 121.

⁸⁵ Heuru, 2003, s. 146.

⁸⁶ Hallberg ja muut 2000/2023, III.17., Oikeusturva (PL 21 §).

⁸⁷ Voutilainen, 2006, s. 18–20.

⁸⁸ Kulla & Salminen, 2021, s. 1.

Jäsenvaltion hallintotoiminnassa tasapuolinen kohtelu edellyttää sitä, että EU-oikeutta toteutettaessa noudatettavia menettelyvaatimuksia sovelletaan samalla tavoin kuin vastaavanlaisen tai vastaavantyyppisen kansallisen lainsäädännön toimeenpanossa. Hallintotoiminnassa käytettyjen menettelymuotojen sekä viranomaismenettelyn on oltava muodollisesti neutraaleja unionin oikeuteen verrattuna. Tasapuolisuus edellyttää lisäksi viranomaisten toimien olevan yhtä tehokasta ja huolellista niin kansallista kuin EU-lainsäädäntöä sovellettaessa. Toisin sanoen viranomaisen on meneteltävä yhtä joustavasti tai tiukasti samanlaisissa tilanteissa. EU-oikeuden diskriminointikielto ja tasa-arvoperiaate ovat perusta yhdenvertaisuuden menettelylle.⁸⁹

Viranomaistoiminnalle ja julkisen vallankäytölle asetettuja rajoituksia ovat jo EU:n perusoikeuksista johdannaiset ja sitä kautta perustuslakiimme kirjatut hyvän hallinnon periaatteet.⁹⁰ Hallintolaki on hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasian asianmukaista käsittelyä määrittelevä laki⁹¹, jossa tarkennetaan yhdenvertaisuusperiaatetta lain toisessa luvussa. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate sekä palvelun asianmukaisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus, neuvonta ja viranomaisten yhteistyö. Ne ovat perusvaatimuksia tehokkaalle sekä asianmukaiselle viranomaistoiminnalle. Hyvän hallinnon perusteita koskevaa sääntelyä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan hallintolaissa ainoastaan esitetään hyvän hallinnon lähtökohdat.⁹²

Hallinnon oikeusperiaatteista on säädetty hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen pitää kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Edelleen saman pykälän mukaan viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Saman pykälän mukaan niiden tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvat säännöksen

⁸⁹ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

⁹⁰ Mäenpää 2013/2023, luku III.3., Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet.

⁹¹ Mäenpää, 2016, s. 20.

⁹² Kulla & Salminen, 2021, s. 80.

mukaan yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.⁹³

Hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet velvoittavat hallintoelinten toimintaa. Harkintavallan käyttäminen hallinnollisessa päätöksenteossa, julkisten palvelujen toteuttaminen, viranomaisen toiminnan ja muun tosiasiallisen toiminnan suorittaminen ovat sidoksissa oikeusperiaatteiden käyttöön. Oikeusperiaatteita sovelletaan yhtä lailla viranomaisen toimiin sekä hallinnossa asioiviin. Oikeusnormit eivät välittömästi tai kovin laajasti sääntele kaikkea julkishallinnon toimintaa, johon puolestaan oikeusperiaatteilla on vaikutusta. Hallintolain ohella vakiintunut oikeuskäytäntö määrittelee oikeusperiaatteiden sisältöä, ulottuvuutta ja soveltamisalaa.⁹⁴

Apulaisoikeusasiamies oli todennut eräässä ratkaisussaan, että Kansaneläkelaitoksen sähköisen järjestelmän kautta lähetettyjen, vireillä olevan hakemuksen viesteihin vastaan hakemuksen käsittelyn yhteydessä ja tarvittaessa erikseen. Kansaneläkelaitos oli ohjeistanut asiakkaitaan ottamaan yhteyttä puhelinpalveluun kiireellisissä asioissa muiden asiointikanavien sijaan, minkä takia asiasta tehtiin hallintokantelu. Apulaisoikeusasiamies oli joka tapauksessa korostanut, että tämä linjaus kuuluu siihen harkintavaltaan, jonka hallintolain 7 §:n mukaan viranomaisella on oman toimintansa järjestämisessä. Toimiakseen asianmukaisesti Kansaneläkelaitoksen oli täytynyt pystyä käsittelemään sekä ratkaisemaan etuusasiat pysyäkseen asettamissaan käsittelyajoissa aiheuttamatta tarpeetonta viivytystä, jonka vuoksi Kansaneläkelaitos nimenomaisesti oli ohjannut asiakkaitaan olemaan yhteydessä puhelinpalveluun kiireellisissä asioissa.⁹⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2006:60 oli todettu, että jos hallinnon asiakas tekee neuvotusta poikkeavia ratkaisuja, niin neuvonnan kohteena olevat oikeudet eivät välttämättä toteudu asiakkaan eduksi⁹⁶.

⁹³ Kulla & Salminen, 2021, s. 80.

⁹⁴ Mäenpää, 2016, s. 82.

⁹⁵ EOAK/1839/2019.

⁹⁶ KHO 2006:60.

Suhteessa hallintotoimintaan oikeusperiaatteet ovat joustavampia sekä käyttöalaltaan laaja-alaisempia normeja kuin tarkkarajaiset oikeussäännöt. Oikeuskäytännössä, lainopissa ja lainsäädännössä on nähty hallinnon oikeusperiaatteiden määrittely välttämättömänä. Hallintotoiminnan periaatteilla tarkoitetaan hallintoa koskevan lainsäädännön olennaisimpia tavoitteita ja perusteita. Niillä viitataan myös erikseen määriteltyihin periaatteisiin, kuten kuulemisperiaatteeseen, julkisuusperiaatteeseen, hyvän hallinnon periaatteeseen, hallinnon palveluperiaatteeseen, oikeusvarmuuteen ja oikeusvoimaan.⁹⁷

Viranomaisen tulee toiminnassaan edistää sekä yhdenvertaisuutta että tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti. Tämä lisäksi viranomaisella on velvollisuus luoda ja vakiinnuttaa asioiden valmistelussa sekä päätöksenteossa yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa varmistavat toiminta- ja hallintotavat. Etenkin viranomaisen täytyy muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista.⁹⁸ Lisäksi viranomaisen pitää huolehtia asian selvittämisestä myös sillä tavalla, ettei asianosaisen yhdenvertaisuutta tulla loukatuksi. Tämä velvollisuus koskee erityisesti asian valmistelua, joka edellyttää menettelyllistä tasapuolisuutta. Ketään asianosaista ei saa suosia asiakirjojen täydentämismahdollisuutta varattaessa, kuulemisessa tai neuvonnassa. Lisäksi asiaa on selvitettävä johdonmukaisilla perusteilla.⁹⁹

2.3 Haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät

Haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä ei ole tarkkarajaisesti määritelty, sillä erilait, asetukset ja ohjeistukset määrittelevät käsitettä toisistaan poiketen. Käsitettä käytetään suhteellisen vakiintuneesti oikeudellisissa sekä poliittisissa yhteyksissä, vaikka sen määrittely ei ole yhdenmukainen. Haavoittuvassa asemassa olevaan väestöryhmään kuulumisen voi olla tilapäistä ja se voi lisäksi olla kontekstisidonnaista eli henkilö on josakin tilanteessa haavoittuvassa asemassa oleva ja jossakin toisessa tilanteessa

⁹⁷ Mäenpää 2013/2023, luku II.2., Hallintotoiminnan oikeudelliset perusteet.

⁹⁸ Mäenpää 2013/2023, luku VII.4., Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet.

⁹⁹ Mäenpää 2013/2023, luku III.6., Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä.

puolestaan ei ole. Henkilö voi myös kuulua useampaan haavoittuvassa asemassa olevaan väestöryhmään samanaikaisesti.¹⁰⁰

Haavoittuvilla väestöryhmillä on kaikki samat esteet oikeuteen pääsyssä verrattuna muihin väestöön, mutta lisäksi heillä on omia erityisiä esteitään. Haavoittuvien ryhmien, kuten lasten ja vammaisten henkilöiden, asemasta ja kohtelusta on olemassa tyypillisesti kansainvälisiä yleissopimuksia, joissa on käsitelty heidän oikeuksiaan. Kansainvälisessä keskustelussa on kritisoitu yleisen vanhuksen oikeuksien sopimuksen puuttumista ja todettu, että vanukset tarvitsisivat vastaavanlaisen sopimuksen samalla tavoin kuin muut haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät. Kokonaisuudessaan haavoittuvien ryhmien oikeudensaantimahdollisuuksista on vähäisesti erityissääntelyä sekä kansainvälisellä että kotimaisella tasolla. Yleiset kaikkia koskevat säädökset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomen perustuslaki, sääntelevät pääasiassa haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmienkin oikeudensaantimahdollisuuksia. Haavoittuvien ryhmien oikeudensaantimahdollisuuksista ja oikeudellisista ongelmista on kansainvälisellä tasolla ainoastaan rajallisesti empiiristä tietoa, ja Suomessa heistä ei ole tehty tutkimusta lähes ollenkaan.¹⁰¹

Suomen lainsäädännössä haavoittuvassa asemassa olevia määritellään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011), jonka 6 §:n mukaan haavoittuvan asema johtuu henkilön iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Arpajaislain (1047/2001) 14 §:ssä määritellään haavoittuvassa asemassa oleviksi ainakin alaikäiset. Rajavartiolain (578/2005) 16 §:ssä määritellään haavoittuvassa asemassa oleviksi muun muassa lapset ja vammaiset. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevista löytyy mainintoja ulkomaalaislaista (301/2004) ja valtioneuvoston antamasta asetuksesta sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (119/2022) ilman heidän erityistä määrittelyänsä.

¹⁰⁰ Laine ja muut, 2022, s. 9.

¹⁰¹ Ervasti ja muut, 2022, s. 232–236.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1147 19 artiklan 3 kohdassa haavoittuvassa asemassa oleviksi ryhmiksi on lueteltu vaarassa olevat lapset ja naiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, ja henkilöt, joilla on sellaisia lääketieteellisiä tarpeita, joihin voidaan vastata ainoastaan humanitaarisen maahanpääsyn avulla, sekä henkilöt, jotka ovat humanitaarisen maahanpääsyn tarpeessa fyysiseen tai oikeudelliseen suojeluun liittyvien tarpeiden vuoksi, mukaan lukien kidutuksen tai väkivallan uhrit.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisuuden käsitteet –julkaisussa haavoittuvassa asemassa olevalla väestöllä luonnehditaan henkilöitä, joilla heistä itsestään riippumattomien tekijöiden takia ei ole muihin väestöryhmiin verrattuna samanlaisia mahdollisuuksia ja joilla on riski joutua eriarvoiseen asemaan. Haavoittuvassa asemassa olevalla väestöllä voi olla yksi tai useampi riski toimeentuloon, terveyteen, sosiaaliin suhteisiin tai elinolosuhteisiin liittyen. Edellä mainittujen riskien toteutuminen voi lisäksi johtaa yhteiskunnallisesti heikkoon asemaan. Haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä voivat olla yksittäisissä tilanteissa tai palvelussa esimerkiksi työttömät, lapset, vanhukset, pitkäaikaissairaat, vammaiset henkilöt, mielenterveys- ja päihdeongelmien kanssa elävät sekä eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvat henkilöt.¹⁰²

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tunnistaa ainakin kymmenen haavoittuvassa asemassa olevaa väestöryhmää, joita ovat lapset, nuoret ja nuoret aikuiset, lastensuojelun asiakkaat ja kuormittuneet lapsiperheet, maahanmuuttajat, työttömät, kotona asuvat ikäänntyneet, mielenterveys- ja päihdehäiriöistä kärsivät, pitkäaikaissairaat ja pitkäaikaissairauden riskissä olevat, vammaiset ja toimintarajoitteiset, lähisuhde- ja perheväkivaltaa kokeneet ja omaishoidettavat henkilöt sekä omaishoitajat¹⁰³.

Oikeusasiamiehen suorittamassa tarkastuksessa vastaanottokeskuksessa oli ollut tarkoituksena tutustua vastaanottokeskuksen toimintaan ja erityisesti siihen, miten

¹⁰² Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2019, s. 15.

¹⁰³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2022, s. 3–5.

turvapaikanhakijoiden terveydenhuolto oli järjestetty ja miten heitä yleisesti ottaen siellä kohdellaan. Tarkastuksessaan oikeusasiamies oli kiinnittänyt huomiota vastaanottokeskuksen olosuhteisiin. Tämän lisäksi oikeusasiamies oli pyytänyt vastaanottokeskusta ilmoittamaan, mille kielille uusien asukkaiden terveydenhuoltoa koskeva alkuinformaatio oli käännetty tai tultaisiin jatkossa kääntämään.¹⁰⁴

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, raskaana olevat ja synnyttäneet naiset sekä paperittomat henkilöt on lisäksi katsottu kuuluvan haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Paperittomat ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevat lapset ovat erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleva ryhmä. Tämän lisäksi lastensuojelussa sijaishuollosta luvattomasti poistuneet tai kateissa olevat lapset, sekä lapset, joiden saattaminen takaisin sijaishuoltoon vaatii erityisiä saattamista turvaavia järjestelyitä, ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva väestöryhmä.¹⁰⁵ Vammaiset maahanmuuttajat ja ihmiskaupan uhrit muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän¹⁰⁶.

Oikeusasiamies oli todennut ratkaisussaan, että vammaisten henkilöiden PL 6 §:ssä ja vammaisyleissopimuksen 9 artiklassa turvatut yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet eivät olleet toteutuneet asianosaisille. Heillä ei ollut yhdenvertaista konkreettista pääsyä junan ravintolavaunun palveluihin verrattuna muihin matkustajiin. Pyörätuolilla ei ollut mahdollista päästä itse ravintolavaunuun, vaan sen sijaan vammaisille henkilöille oli tarjottu ravintolavaunupalvelut pyörätuolipaikkaisessa vaunussa.¹⁰⁷ PL 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa toimiensa lainmukaisuudesta, ja saman lain 118 §:n 3 momentin mukaan virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön hyvän hallinnon vastainen toiminta voi pahimmassa tapauksessa johtaa vahingonkorvaus- tai rikosvastuuseen.

¹⁰⁴ EOAK/3241/2022.

¹⁰⁵ HE 151/2022 s. 7, 35, 23, 5.

¹⁰⁶ HE 208/2022 vp s. 41, 291.

¹⁰⁷ 651/4/15.

Lainsäädännössä on käytetty myös termiä ”heikommassa asemassa olevat”. Laissa julki- sista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sen 24 §:ssä ja laissa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) sen 35 §:ssä mainitaan vammaiset esimerkkinä heikommassa asemassa olevista työntekijöistä. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohte- lusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) annetussa laissa sen 11 §:ssä puolestaan anne- taan esimerkkeinä heikommassa asemassa olevista ulkomaalaisista alaikäiset ja kidutuk- sen, raiskauksen, muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrit. Hankintalain esi- töissä on tunnistettu heikommassa asemassa oleviin kuuluvien vammaisten lisäksi muun muassa työttömät, heikommassa asemassa olevat vähemmistöt ja sosiaalisesti syrjäyty- neet¹⁰⁸.

Samankaltaisilla tunnuspiirteillä määriteltyjä väestöryhmiä on toisinaan kutsuttu myös erityisryhmiksi haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien tai heikoimmassa ase- massa olevien sijaan. Avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi koske- vassa laissa (1281/2004) määritellään sen 3 §:ssä erityisryhmät erityistä tukea tarvitse- viksi asukasryhmää varten. Heillä voi olla esimerkiksi poikkeuksellisen pienet tulot ja huonot asunto-olot tai heidän asumisensa edellyttää tukipalvelujen tuottamiseen vaa- dittuja tiloja. Kyseisen lain esitöissä erityisryhmiksi on määritelty ikääntyneet, kehitys- vammaiset ihmiset, mielenterveyskuntoutujat ja pitkäaikaisasunnottomat¹⁰⁹. Digitaalis- ten palvelujen käyttäjistä vanhukset, heikkonäköiset ja sokeat, heikkokuuloiset sekä kuu- rot, puhehäiriöiset, motorisista ja psykokognitiivisista häiriöistä kärsivät henkilöt voidaan katsoa kuuluvan laissa määriteltyihin erityisryhmiin¹¹⁰.

Eduskunnalle laiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi koskevassa hallituksen esityksessä erityisryhmät on määritelty henkilöön liittyvän ominaisuuden tai jonkin olosuhteen mukaan, jolloin tietyt henkilöt

¹⁰⁸ HE 108/2016 vp s. 114.

¹⁰⁹ HE 227/2016 vp s. 11, 8.

¹¹⁰ Voutilainen, 2023, s. 128.

tai perheet voivat kuulua samanaikaisesti useampaan erityisryhmään. Kyseessä voi olla terveydentilan, fyysisten ominaisuuksien, iän, etnisen taustan tai elämäntilanteen perusteella määräytyvä ryhmä.¹¹¹ Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta koskevassa hallituksen esityksessä sekä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta koskevan lain esitöissä erityisryhmiksi on puolestaan määritelty esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset¹¹².

Eduskunnan oikeusasiamies oli kommentoinut ratkaisussaan, että edellyttäessä pyörätuolia käyttäviltä liikuntavammaisilta asiakkailta puhelinsoittoa päästäkseen vastaanototiloihin heidät asetettiin tosiasiasa eriarvoiseen asemaan sellaisten henkilöiden kanssa, jotka pystyisivät kulkemaan ovesta omatoimisesti. Oikeusasiamies oli painottanut hallintolain 7 §:n mukaista palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta sekä korostanut, että pyörätuolia käyttävän edellytettiin pitävän mukanaan matkapuhelinta tai olevan muutoin kykenevä soittamaan ilmoitettuun numeroon, mistä aiheutuisi hänelle kustannuksia.¹¹³

Hallinnon asiakkaalta saadaan henkilötietoja rekisteröidyltä henkilöltä itseltään ja niitä muodostuu rekisteriin myös eri palvelutilanteissa. Viranomaiset ja muut tahot saavat asiakkaan tietoja luovutuksina erikseen määritetyillä ehdoilla, muun muassa Digi- ja väestötietovirastolta.¹¹⁴ Hallintolain mukainen tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa viranomaista käsittelemään ainoastaan toimivaltaansa olennaisesti kuuluvia asioita, jonka vuoksi viranomaisten tietojenvaihtoa koskevat rajoitukset sekä mahdollisuudet voivat aiheuttaa tulkinnallisia tilanteita, esimerkiksi tunnistaessa haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä.¹¹⁵

¹¹¹ HE 170/2004 vp s. 4.

¹¹² HE 72/2002 vp s. 57; HE 60/2018 vp s. 7.

¹¹³ 3181/4/14.

¹¹⁴ Voutilainen, 2023, s. 40, 65.

¹¹⁵ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

3 Sähköiset asiointipalvelut ja niille asetetut vaatimukset

Digitaalisessa hallinnossa yksilöihin ja yhteiskuntaan vaikuttaminen tapahtuu datan ja tiedon sekä tietokoneohjelmistojen avulla. Tietoteknisenä ohjelma-alustana tietokoneohjelmisto on hallinnon rakenteellinen kieli. Automaattisessa päätöksenteossa sekä data-analytiikassa perusrakenne on siten myös tietokoneohjelmiston kaltainen siihen ohjelmoitune algoritmeineen. Tällainen rakenne on uudella tavalla taloudellisesti ja hallinnollisesti tehokas, mutta samanaikaisesti pakottava. Täysimääräisen digitaalisen hallinnon kanssa voi asioida ja olla vuorovaikutuksessa ainoastaan digitaalisesti. Ohjelmistoalustaan pitää kiinnittyä yhteensopivan tietojenvaihdon tai ohjelmistorajapinnan kautta. Esimerkiksi tällä tavoin ohjelmistoalusta voi olla vahva ohjaus- ja sääntelymalli.¹¹⁶

Viranomaisten digitaalista toimintaympäristöä on nimitetty sähköiseksi hallinnoksi tai digitaaliseksi hallinnoksi. Joka tapauksessa viranomaisten digitaalisella toimintaympäristöllä tarkoitetaan hallinnon toimintojen digitalisointia, jossa viranomaisten toiminnan lähtökohtana ovat tietovarantojen ja niitä operoivien tietojärjestelmien käyttö.¹¹⁷ Hallinnon käyttöliittymiä säännellään lukuisista eri oikeudellisista näkökulmista, muun muassa henkilötietojen käsittelynä ja tietosuojana, sähköisenä asiointina, eri hallinnon alojen sektorilainsäädännössä, julkisten palvelujen saavutettavuutena, tietojärjestelmien sääntelynä ja niin edelleen¹¹⁸.

Sähköinen asiointilaki on yleislaki, joka on soveltamisalaltaan laaja koskien lähes kaikkea julkisen sektorin toimintaa. Sähköinen asiointi on mahdollista ulottaa asioiden vireillepanosta päätösten tiedoksiantoon. Tietyssä määrin laki vaikuttaa lisäksi sellaiseen viranomaistoimintaan, joka ei ole tavanomaista hallintoa tai päätöksentekoa.¹¹⁹

¹¹⁶ Pöysti, 2018, s. 872–873.

¹¹⁷ Voutilainen, 2023, s. 22.

¹¹⁸ Koulu ja muut, 2022, s. 5.

¹¹⁹ Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 94.

Sähköisen asiointilain soveltamisalaa on luonnehdittu asialähtöiseksi toisin kuin organisaatiolähteistä hallintolain soveltamisalaa. Sähköistä asiointilakia sovelletaan kaikkiin viranomaisiin. Tällä tarkoitetaan julkisyhteisöjen, esimerkiksi valtion ja kuntien sekä kuntayhtymien virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä, mutta ei kyseisten viranomaisten tekemiä yksityisoikeudellisia toimia tai tosiasiallista hallintoa, kuten sairaanhoitoa. Sähköistä asiointilakia sovelletaan myös muihin kuin viranomaisiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Tällä viitataan muun muassa lakisääteisiä eläke- ja tapaturmavakuutusia hoitaviin yhtiöihin ja muihin julkista hallintotehtävää hoitaviin organisaatioihin.¹²⁰

Sähköisestä asioinnista annetussa laissa on säädetty sen 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa sähköisen tiedonsiirtomenetelmän tarkoittavan telepalvelua tai telekopiota, esimerkiksi sähköpostia, sähköistä lomaketta tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langattomasti kaapelia tai siirtotietä pitkin. Kyseisessä laissa puhelu ei ole tarkoitettu sähköinen tiedonsiirtomenetelmä.¹²¹

Sähköisessä asiointilaissa on säädetty sen 5 §:ssä, että sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä ja saatavuuden turvaamisesta säädetään digipalvelulaissa. Saavutettavuusdirektiivin (EU) 2016/2102) mukaisesti säädetty digipalvelulaki täydentää sähköistä asiointilakia¹²². Digipalvelulain 5 §:n mukaan viranomaisen tulee tarjota jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarvettaan koskevat sähköiset asiakirjat ja viestit digitaalisia palveluja tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan digipalvelulain soveltamisalaan kuuluvien digitaalisten palvelujen ja sähköisen asiointin liittyvä yleis- ja erityislainsäädäntö on osittain epäselvää, hajanaista, ja päällekkäistä. Myös eri säännöksissä käytettyjen keskeisten käsitteiden käytössä ja määrittelyssä on epä johdonmukaisuuksia. Ongelmien syynä ei aina

¹²⁰ HE 60/2018 vp s. 8.

¹²¹ Voutilainen, 2023, s. 32.

¹²² Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 95.

ole kuitenkin epäselvä tai puutteellinen lainsäädäntö vaan se, että viranomaiset eivät halua tai osaa noudattaa olemassa olevaa lainsäädäntöä.¹²³

Viranomaisen tulee myös tarjota jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisen sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta tarpeeksi tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen pystyy toimittamaan viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Viranomaisen tulee tiedottaa digitaalisissa palveluissaan selkeästi siitä, miten jokaisen on mahdollista hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen tulee julkaista digitaalisessa palvelussa sellainen yhteystieto, josta jokainen voi saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseen.¹²⁴

Lainsäädännössä ei ole yleisiä säännöksiä siitä, miten viranomaisen pitäisi järjestää palvelutuotantonsa, vaan palvelujen järjestäminen sekä sääntely perustuvat hallintolain mukaiseen palveluperiaatteeseen ja palvelun asianmukaisuusvaatimukseen. Näistä säädetään hallintolain 7 §:n 1 momentissa, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa tulisi järjestää sillä tavalla, että hallinnossa asioivan on mahdollista saada asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomaisen voivan saada suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännös koskee kaikkia viranomaisten asiointipalveluja — myös sähköisiä asiointipalveluja.¹²⁵

Viranomaisen tulee järjestää sähköinen asiointi helppokäyttöiseksi. Sähköisessä asiointissa on otettava huomioon asiakkaan asiointiin vaadittavan teknologian kohtuuhintaisuus yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Sähköinen asiointi on pyrittävä toteuttamaan tavanomaisiksi ja yleisiksi katsotuilla tiedonsiirtovälineillä.¹²⁶

¹²³ OKV/2791/21/2022.

¹²⁴ HE 60/2018 vp s. 67—68.

¹²⁵ Voutilainen, 2023, s. 237.

¹²⁶ Kulla & Salminen, 2021, s. 70.

Sähköisen asiointin järjestelyyn vaikuttaa myös EU-direktiiveihin perustuva hankintalainsäädäntö. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016) täyttää aiempien hankintadirektiivien ohella niin sanotun käyttöoikeussopimusdirektiivin (2014/23/EU) asettamat velvoitteet.¹²⁷ Maakaaren (540/1995) 2 luvun 3 §:n mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuja sähköisiä asiointijärjestelmiä ovat sähköinen kiinnitysjärjestelmä ja sähköinen kaupankäyntijärjestelmä. Lain mukaan sekä kiinnitysjärjestelmän että kaupankäyntijärjestelmän yhtenä tarkoituksena on edistää sähköistä asiointia kirjaamisasioissa.

3.1 Digitaaliset palvelut

Digitaaliset palvelut ovat sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, mutta niistä kaikki eivät sisälly digipalvelulaissa säädetyn digitaalisen palvelun käsitteeseen. Esimerkiksi sähköpostiohjelmisto ei ole digitaalinen palvelu, sillä se ei ole verkkosivusto tai mobiilisovellus, vaan sähköinen tiedonsiirtomenetelmä. Digitaalisia palveluja ovat sen sijaan sähköpostiviestintään rinnastuvat erilliset verkkosivuilla käytettävät viestipalvelut, esimerkiksi Suomi.fi-viestit-palvelu. Matkapuhelimen tekstiviestiohjelmisto ei ole digitaalinen palvelu, vaikka se onkin sähköinen tiedonsiirtomenetelmä. Erilaiset pikaviestisovellukset, kuten WhatsApp, ovat digitaalisia palveluja.¹²⁸

Saavutettavan digitaalisen palvelun suunnittelussa tulee huomioida erilaiset digitaalisten palvelujen käyttöön perustuvat teknologiat ja erilaiset käyttäjäryhmät. Saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen usein vahvistaa digitaalisten palvelujen käytettävyyttä, mutta joissain tilanteissa saavutettavuusvaatimusten täyttäminen voi näyttäytyä sellaisena lopputuloksena, jossa suurimmalle osalle käyttäjistä jokin muu tekninen ratkaisu edistäisi kyseessä olevan palvelun käytettävyyttä paremmin. Saavutettavuus on olennainen ja huomioon otettava näkökulma digitaalisten palvelujen käytettävyyden suunnittelemisessä.¹²⁹

¹²⁷ Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 100.

¹²⁸ Voutilainen, 2023, s. 32–33.

¹²⁹ Voutilainen, 2023, s. 127–128.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta säädetyn direktiivin (EU) 2016/2102 tavoitteena on edistää saavutettavuutta edistävien palvelujen sekä tuotteiden sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten vaihtelevia standardeja EU:ssa. Näin julkiset palvelut ovat paremmin EU:n kansalaisten, varsinkin vammaisten henkilöiden, saavutettavissa. Direktiivin säännökset velvoittavat jäsenvaltioita täyttämään direktiivissä osoitetut saavutettavuusvaatimukset julkisen sektorin elinten verkkosivustoilla ja mobiilisovelluksissa.¹³⁰ Saavutettavuusdirektiivillä pannaan täytäntöön YK:n vammaissopimuksen mukaisia toimenpiteitä. Suomessa saavutettavuusdirektiivi on toimeenpantu kansallisesti digipalvelulain mukaisilla saavutettavuussäännöksillä.¹³¹

Digitaalisten palvelujen saavutettavuuteen liittyy neljä osa-aluetta, joita ovat hallittavuus, havaittavuus, toimintavarmuus ja ymmärrettävyys¹³². Tosin digipalvelulaissa ei kuitenkaan ole perusteellisesti säädetty saavutettavuusvaatimuksista eikä saavutettavuuden osa-alueiden sisällöstä edes digitaalisissa palveluissa. Saavutettavuusdirektiivistä kumpuavat digipalvelulain mukaiset täytäntöönpanosäädökset asettavat teknisluonteisia saavutettavuutta koskevia vaatimuksia digitaalisten palvelujen sisältöihin.¹³³

Saavutettavuuden osa-alueista hallittavuudella tarkoitetaan sitä, että digitaalisen palvelun käyttöliittymän sekä sen osien tulee olla hallittavia. Havaittavuus tarkoittaa puolestaan sitä, että käyttöliittymän osat ja digitaalisten palvelujen tiedot tulee esittää käyttäjille siten, että he pystyvät havaitsemaan ne. Toimintavarmuudella tarkoitetaan sitä, että digitaalisten palvelujen sisältöjen tulee olla tarpeeksi toimintavarmoja, jotta käyttäjien erilaiset sovellukset sekä ohjelmistot ja niihin liittyvät käyttäjiä tukevat teknologiat pystyvät toimimaan ja tulkitsemaan verkkosivustojen sekä mobiilisovellusten toiminnallisuuksia ja sisältöjä luotettavalla tavalla. Ymmärrettävyys taasen tarkoittaa sitä, että

¹³⁰ EU, 2016.

¹³¹ HE 60/2018 vp s. 13–14.

¹³² HE 41/2022 vp s. 164.

¹³³ Voutilainen, 2023, s. 129.

digitaalisten palvelujen käyttöliittymän toiminnan sekä tietosisältöjen tulee olla käsiteltäviä eli selkeitä ja johdonmukaisia.¹³⁴ Saavutettavuusvaatimukset määritellään EU:n virallisessa lehdessä (EN 301 549) Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia koskien.

Ennakkopäätöksessä KHO 2019:58 sähköpostitse toimitettu valitus ei ollut saapunut määräajassa perille käräjäoikeuteen, koska käräjäoikeuden järjestelmä ei ollut pystynyt vastaanottamaan viestiä liitetiedostoineen sen suuruuden vuoksi. Viestin lähetyksestä ei ollut tullut vastaanottokuittausta, eikä lähetyksen perillemeno ollut pystytty varmistamaan muilla keinoin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valituksen saapumatta perille jääminen oli johtunut lähettäjän vastuulla olevasta seikasta, eikä valitusta tullut siksi ottaa käsittelyyn.¹³⁵

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen käsittelemässä kantelussa asianosainen oli kertonut toimittaneensa lapsensa iltapäivätoimintaa koskevan hakemuksen sähköisesti määräaikaan mennessä ja saaneensa heti kuittauksen järjestelmästä hakemuksen lähettämisestä. Hän oli saanut kuulla myöhemmin, että hakemus oli käsitelty määräajan ulkopuolella saapuneena, ja että hakemus oli saapunut perille tyhjänä lomakkeena. Helsingin kaupungilla ei silloin vielä ollut käytössä sähköistä asiointipalvelua perusopetuksen iltapäivätoimintaan hakemisessa. Vastaanottokuittauksen sijaan kyseessä oli ollut ilmeisesti turvapostilla lähetetty tiedustelu. Apulaisoikeusasiamies oli arvioinut ratkaisussaan, että sähköistä asiointilakia on sovellettava silloin, kun mahdollistetaan hakemusten lähettäminen sähköisesti. Kyseisen lain 4 §:n 3 kohdassa on säädetty, että sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka koskee asian vireillepanoa, käsittelyä tai päätöksen tiedoksiantoa. Tosin lain 8 §:n nojalla lähettäjä toimittaa sähköisen viestin viranomaiselle omalla vastuullaan. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee

¹³⁴ Voutilainen, 2023, s. 130—131.

¹³⁵ KHO 2019:58.

pikimmiten ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle joko tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai jollain muulla tavalla.¹³⁶

Viranomaisen tietojärjestelmä osoittaa ensisijaisesti sähköisen viestin saapumisen oikeassa ajassa. Sen virheellisen toiminnan tai toimimattomuuden osalta laissa on toissijaisesti varattu asianosaiselle mahdollisuus esittää selvitys viestin oikea-aikaisesta lähettämisestä. Tämän kaltainen tilanne on ollut esillä ennakkopäätöksissä KKO 2005:3 ja KKO 2011:63.¹³⁷

Ensiksi mainitussa ennakkopäätöksessä käräjäoikeuden sähköpostijärjestelmän vian takia järjestelmä ei ottanut vastaan asianosaisen viestiä, mutta koska asiassa oli pystytty osoittamaan lähettämisaikajankohta luotettavasti, asianosaisen ilmoitus hyväksyttiin¹³⁸. Jälkimmäisessä ennakkopäätöksessä käräjäoikeuden sähköpostijärjestelmä oli tulkinut asiakkaan viestin roskapostiksi, ja valitus oli siirtynyt käräjäoikeuden sähköpostiin käsittelyä varten vasta asianosaisen valitusta koskevan määräajan jälkeen. Alun perin valitus oli jätetty tutkimatta myöhään saapuneena, mutta asianosainen oli hakenut muutosta päätökseen sekä osoittanut selvityksellä viestin lähettämisen ajankohdan, joka oli horjuttanut käräjäoikeuden päätöksen perusteena olleen viestin tiedon luotettavuutta saapumisajankohtaa koskien.¹³⁹

Vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:110 oli ollut kyse viranomaiseen saapuneiden tietojen yhteenliittymisestä eri ajankohtina. KHO oli katsonut, että sähköisessä järjestelmässä asiakirjan lähettäminen tapahtuu painamalla sitä tarkoittavaa painiketta¹⁴⁰, joka ilmaisee hakemuksen täyttäjän tahdon jättää hakemuksen. Tällaista toimenpidettä edeltävästi tehdyissä valmistelemissa toimituksissa, kuten tietojen täyttämässä hakemuslomakkeelle, ei ole vielä kyse hakemuksen varsinaisesta lähettämisestä. Ennakkopäätöstä

¹³⁶ EOAK/6398/2020.

¹³⁷ Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 95.

¹³⁸ KKO 2005:3.

¹³⁹ KKO 2011:63.

¹⁴⁰ KHO:n mukaan sähköisessä järjestelmässä asiakirjan lähettäminen tapahtuu painamalla sitä tarkoittavaa painiketta, esimerkiksi Lähetä-painiketta.

koskevassa arvioinnissa oli katsottu, ettei sillä ollut merkitystä, kun hakemuksen tiedot olivat jo ennen lähettämistä tallentuneet ministeriön järjestelmiin.¹⁴¹

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 250/15 sekä lähettäjän että vastaanottajan järjestelmät olivat ilmaisseet eri ajankohdat viestin saapumisesta. Koska viestin lähettäjä oli pystynyt osoittamaan viestin lähetetyksi oikeassa ajassa ja tämän lisäksi sähköpostijärjestelmä oli ilmoittanut sen toimitetuksi oikeassa ajassa, markkinaoikeus oli katsonut, että määräaika oli noudatettu.¹⁴²

On ollut myös tilanteita, joissa asiakirja ei ole kokonaisuudessaan ehtinyt tulostua määräaikaan mennessä. Jos vastaavia tilanteita tulkitaan siten, asiakirja ei olisi tällöin ollenkaan saapunut, sähköinen viestintä asettuu muusta viestinnästä poikkeavaan asemaan. Sähköiselle asioinnille asetettujen vaatimusten perusteella viranomaisen käyttämien ohjelmistojen ja laitteistojen on oltava mahdollisimman helppokäyttöisiä, sillä sähköisellä asioinnilla ei saa olla yhteensopimattomuusesteitä.¹⁴³ Viranomaisella on myös velvollisuus tiedottaa tietoteknisistä palveluksistaan ja valmiuksistaan. Sähköinen asiointilaki mahdollistaa sähköisen asioinnin hyödyntämisen tehokkaasti vain silloin, kun siitä on sekä nimenomaisesti että sopivalla tavalla erikseen tiedotettu. Hyvän hallinnon näkökulmasta voisi tosin odottaa, että puutteesta tiedotetaan.¹⁴⁴ Markkinaoikeuden ratkaisuissa MAO 161/04, MAO 162/04 ja MAO 163/04 hakemukset oli jätetty tutkimatta, koska tuomioistuimen tietotekniset valmiudet olivat olleet riittämättömät eikä hakija ollut selvittänyt tätä etukäteen¹⁴⁵.

Sähköinen asiointi on keskeinen menettelytapa julkisella sektorilla, mutta laillisuusvalvonnassa on välillä jouduttu tekemään kannanottoja viranomaisen menettelyllisestä tietämättömyydestä¹⁴⁶. Eräässä apulaisoikeuskanslerille tehdyssä kantelussa

¹⁴¹ KHO 2021:110.

¹⁴² MAO 250/15.

¹⁴³ Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 97.

¹⁴⁴ Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 98.

¹⁴⁵ MAO 161/04; MAO 162/04; MAO 163/04.

¹⁴⁶ OKV/1531/1/2013; OKV/394/1/2015.

Finanssivalvonta ei ollut vastannut asianosaisen sähköpostitiedusteluun, minkä takia apulaisoikeuskansleri oli saattanut Finanssivalvonnan tietoon esittämänsä näkemykset tiedusteluihin vastaamisesta. Hän oli painottanut, että niihin tulisi vastata hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (HAL 6 §).¹⁴⁷ Lukuisat laillisuusvalvojan ratkaisut kuvaavat sitä, että viranomaisten puutteellisista sähköisen asioinnin valmiuksista on aiheutunut ongelmia¹⁴⁸.

Sähköisten asiointipalvelujen ja muiden digitaalisten palvelujen käyttö edellyttää laajakaistayhteyksiä, joita ei ole saatavilla kaikkialla Suomessa. Verrattuna kiinteän verkon laajakaistasaatavuuteen, mobiililaajakaistan etuna on liikuteltavuus. Mobiililaajakaistan nettiyhteys ei ole sidottu paikkaan, vaan kulkee mukana työ- ja vapaa-ajan matkoilla.¹⁴⁹

Nopeiden Internet-yhteyksien saatavuutta on pyritty lisäämään esimerkiksi julkisrahoitteisesti tuetuilla laajakaistahankkeilla, joista säädetään laissa kiinteän laajakaistan rakentamisen tuesta (1262/2020). Viranomaisten palveluja tulee pystyä käyttämään myös hitailla tietoliikenneyhteyksillä, mutta kaikkialla Suomessa ei toistaiseksi ole käytettävissä nopeita tietoliikenneyhteyksiä. Hitaat tietoliikenneyhteydet esiintyvät yleensä sellaisilla alueilla, jossa etäisyydet ovat pitkiä esimerkiksi viranomaisten toimipaikkoihin nähden. Digipalvelulaissa tarkoitettu yleisesti käytettävissä oleva tietoliikenneyhteysnopeus ilmenee suuntaa antavasti säädöstä koskevassa hallituksen esityksessä Internet-yhteyksien vähimmäisnopeuksiin viitattuna. Valtioneuvoston asetuksessa tarkoituksenmukaisen Internet-yhteyden vähimmäisnopeudesta yleispalvelussa ja erityisryhmille tarjottavien palvelujen vähimmäisvaatimuksista (888/2021) ilmaistaan sen 1 §:ssä, jonka asettama vaatimus vähimmäisnopeudesta saapuvassa liikenteessä on 5 megabittiä sekunnissa.¹⁵⁰

¹⁴⁷ OKV/394/1/2015.

¹⁴⁸ EOA 2170/4/10; 863/4/13; OKV/1913/1/2018; EOAK/2099/2019.

¹⁴⁹ Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, 2023a; Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, 2023b.

¹⁵⁰ Voutilainen, 2023, s. 127.

3.2 Käyttöliittymä

Käyttöliittymä ei ole toistaiseksi oikeudellinen käsite, mutta 2018 vuoden apulaisoikeuskanslerin kanteluratkaisu havainnollistaa sitä. Kyseinen laillisuusvalvonnan ratkaisu antaa ymmärtää, että odotus käyttäjälähtöisyydestä sisältyy hyvän hallinnon oikeusperiaatteeseen kattaen myös palveluperiaatteen. Asianosainen oli todennut, että verkkopalvelussa työttömäksi ilmoittautuvan tulee täyttää tietty palvelutarvelomake kahden päivän sisällä ilmoittautumisesta. Asianosainen mukaan Työ- ja elinkeinotoimiston verkkopalvelu ei ohjannut suoraan kyseiseen lomakkeeseen tai velvoittanut sen täyttämistä työttömäksi ilmoittauduttaessa, eikä verkkopalvelusta tullut ilmoitusta, että lomake on täytettävä. Tämä johti työttömyyskorvauksen maksamisen katkeamiseen. Arvioinnissa korostui, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja (HAL 7.1 §).¹⁵¹

Hallinnon on siis tunnettava käyttäjänsä ja huomioitava käyttäjäryhmien monimuotoisuus käyttöliittymiä suunniteltaessa. Tällä tavalla käytettävyys nivoutuu hyvän hallinnon toteutumiseen. Ratkaisu painottaa sitä, että hallinnon käytettävyydessä ei ole kyse ainoastaan erityisryhmistä sekä palvelujen saavutettavuudesta näille ryhmille, vaan myös kaikki hallinnon järjestelmien käyttäjät kattavasta käytettävyydestä.¹⁵²

Vaikka käyttöliittymä ei ole oikeudellisesti vakiintunut käsite, niin se on pikkuhiljaa saavuttamassa jalansijan Suomen oikeusjärjestelmässä. Ajantasaisessa lainsäädännössä käyttöliittymä on omaksuttu kahteen eri lakiin, jotka ovat sähköisestä lääkemääräyksestä annettu laki (61/2007) eli lääkemääräyslaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki (784/2021) eli asiakastietolaki, mutta siitä huolimatta käsitettä ei ole sisällytetty kummankaan lain määritelmäosiin.¹⁵³

¹⁵¹ OKV/2019/1/2017.

¹⁵² Koulu ja muut, 2022, s. 5.

¹⁵³ Koulu ja muut, 2022, s. 6–7.

Kansalaisen sähköinen asiointi viranomaisessa tapahtuu käyttöliittymän kautta, mistä säädetään keskeisesti sähköisessä asiointilaissa. Siihen sisältyy säännökset sekä viranomaisen kommunikaatiosta kansalaiselle että kansalaiselta edellytettävästä toiminnasta. Sähköiseen asiointiin liittyvää sääntelyä sisältyy lisäksi sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014) kattaen saavutettavuussäätelyn ja sääntelyä kansalaisen fyysisestä pääsystä.¹⁵⁴

Kansalaisen näkökulmasta tarkasteltuna asiointiin kuuluvat asiansa hoidetuksi saaminen sekä viranomaisen osalta asian hoitamisen mahdollistaminen ja kommunikointi kansalaisille. Sähköinen asiointilaki ohjaa näitä edellä mainittuja toiminnallisuuksia. Keskeistä asiointilaissa ovat tiedoksiannot ja sähköisten viestien lähettäminen sekä vastaanottaminen. Voidaan todeta, että sähköinen asiointilaki keskittyy asioinnin fyysisiin toiminnallisuuksiin. Asiointilaissa ei mainita käyttöliittymää, eikä tämänhetkisessä laissa ole selväpiirteisesti tunnustettu asioinnin ja käyttöliittymän välistä yhteyttä. Yleislainsäädännön tasoinen hallintolaki ja siihen sekä hallinto-oikeudelliseen doktriiniin perusteellisemmin kuuluva hyvän hallinnon periaate tosin täydentävät asiointilakia.¹⁵⁵

Jo ennen digipalvelulakia asiointiin liittyvissä oikeustapauksissa on korostettu asioinnin sujuvuuden merkittävyyttä oikeuksien toteutumisen osalta, mutta sitä koskevat maininnat ovat jääneet silti yleiselle tasolle. Esimerkiksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeus oli todennut päätöksessään, ettei asiakaspalvelujärjestelmien uusiminen ollut hyväksyttävä syy sille, ettei asianosainen voinut saada asiaansa vireille hallinnossa asioidessaan tai ettei hänellä ollut tosiasiallista mahdollisuutta tietää ennalta asiansa vireilletulon ajankohtaa.¹⁵⁶ Turun hallinto-oikeus puolestaan oli kommentoinut päätöksessään, ettei sähköisen asioinnin käyttämisestä voi seurata sitä, että asiakkaan oikeudet ovat huonommat kuin henkilökohtaisesti viranomaisessa asioivilla¹⁵⁷. Tuomioissa esitetään yleisluontoisia

¹⁵⁴ Koulu ja muut, 2022, s. 13.

¹⁵⁵ Koulu ja muut, 2022, s. 13.

¹⁵⁶ 14/5403/1.

¹⁵⁷ 18/0836/3.

vaatimuksia asioiden sujumuudelle, mutta ei ole kuitenkaan selkeää, miten tämä käytännön tasolla varmistetaan sähköisiä asiointipalveluja muotoiltaan.

Sähköisen asioiden tukipalvelut ja tiedonhallinta on erotettu itsenäisiin säädöskokonaisuuksiin kohdistuen taustajärjestelmien hallintaan sekä toimivuuteen. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) eli tiedonhallintalaki ja laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioiden tukipalveluista (571/2016) sisältävät sääntelyä tiedonhallinnon yhdenmukaisuudesta ja datan hallinnasta sekä jakamisesta viranomaisten kesken. Vaikka säädöksistä ei löydy mainintaa käytettävyydestä, asiointipalvelujen ja taustajärjestelmien yhteys on epäsuorasti ilmaistu molemmissa niitä koskevissa lain esitöissä¹⁵⁸. Arkistolaista (831/1994) löytyy sääntelyä, joka velvoittaa muun muassa varmistamaan asiakirjojen käytettävyyden — tämä tulee huomioida jo digitaalisen järjestelmäkokonaisuuden suunnitteluvaiheessa. Sähköisestä asioiden tukipalvelusta ja taustajärjestelmästä säädetään erikseen.¹⁵⁹

Saavutettavuuden sääntelyä sisältävä digipalvelulaki on toistaiseksi tärkein käyttöliittymäsuunnittelua ohjaava säädös, sillä se esimerkiksi painottaa erityisryhmien käytettävyyden varmistamista. Lain esitöissä korostuu lain tavoite myötävaikuttaa erityisryhmien edellytyksiin toimia julkishallinnon palvelujen sähköisissä ympäristöissä.¹⁶⁰ Toimeentulotuen hakemista verkossa koskeva apulaisoikeuskanslerin ratkaisu oli painottanut Kansaneläkelaitoksen velvollisuutta varmistaa käytettävyyden toteutuminen sähköisessä asiointipalvelussa erilaiset käyttäjäryhmät huomioiden jo esimerkiksi hallintolain 7 §:n, yhdenvertaisuuslain 1 §:n, digipalvelulain 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella¹⁶¹.

Käytettävyyden varmistaminen sähköisissä palveluissa ei pitäisi painottua pelkästään erityisryhmien käytettävyyden takaamiseen. Käytettävyyssproblematiikka ei pelkisty ainoastaan erityisryhmiin, jota havainnollistaa oikeustapaus, jossa työnhakijalle ei ollut selvää, miten työtarjoukset saapuvat sähköisessä asiointipalvelussa nähtäväksi. Kantelijalle oli

¹⁵⁸ HE 284/2018 vp s. 60, 123; HE 59/2016 vp s. 56.

¹⁵⁹ Koulu ja muut, 2022, s. 13.

¹⁶⁰ Koulu ja muut, 2022, s. 13–14.

¹⁶¹ OKV/1179/2020.

lähetetty maanantaina työtarjoukset kirjeitse, joissa hakuaika päättyi saman viikon perjantaina, jolloin kyseiset työtarjoukset saapuivat asiakkaalle postitse. Vaikka työtarjoukset olivat luettavissa sähköisessä asiointipalvelussa, niin apulaisoikeuskansleri katsoi, että sujuvastakin postinkulusta huolimatta työtarjouksiin vastaamiselle oli jäänyt aikaa korkeintaan muutama arkipäivä, eikä hallinnossa asioiva näin ollen saanut asiamukaisesti hallinnon palveluita (HAL 7.1 § 1).¹⁶²

Digipalvelulaki ei määrittele selkeästi saavutettavuuden ”periaatteita ja tekniikoita”. Kyseisen lain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee suunnitella sekä ylläpitää digitaaliset palvelunsa sillä tavalla, että niiden helppokäyttöisyys on varmistettu¹⁶³. Hallituksen esitys tarkentaa helppokäyttöisyyden käsitettä, koska siinä todetaan, että helppokäyttöisyyden varmistaminen tapahtuu yleisten standardien ohjaamalla heuristisilla käytettävyydestauksella ja -arvioinnilla¹⁶⁴. Säännöksen mukaan viranomaisen tulee varmistaa digitaalisen palvelun helppokäyttöisyys jo suunnitteluvaiheessa sekä ylläpitää sitä. Digipalvelulain 4 §:n 1 momentissa edellytetään lisäksi sitä, että digitaalisen palvelun löydettävyyden varmistamiseksi viranomaisen tulee noudattaa alan yleisiä käytäntöjä sekä verkko-osoitteiden että verkkotunnusten muodostamisessa tavalla, jolla verkko-osoitteet olisivat helposti ymmärrettäviä ja muistettavia. Saman säännöksen mukaan viranomaisen tulee myös varmistaa yhteensopivuus digitaalisten palvelujen ja tietoliikenneyhteyksien sekä yleisesti käytettyjen ohjelmistojen kanssa. Digipalvelulain 4 §:n 1 momentti liittyy lisäksi käyttäjä- ja asiakaslähtöisyyteen.¹⁶⁵

Käytettävyyteen liittyvät haasteet eivät rajoitu vain erityisryhmiin, koska käyttöliittymiä suunniteltaessa on olennaista taata käytettävyys, jotta jokaisen kansalaisen oikeudet toteutuvat. Käytettävyyden takaaminen onnistuu käytännönläheisimmin jo mainitun käyttäjätestaamisen ja -arvioinnin kautta, koska digipalvelulain edellytyksiin kuuluvat testaus, arviointi ja saavutettavuusstandardit ovat selkeimpiä julkisen hallinnon velvoitteita

¹⁶² OKV/663/1/2019.

¹⁶³ Koulu ja muut, 2022, s. 14.

¹⁶⁴ HE 60/2018 vp s. 48, 62.

¹⁶⁵ Voutilainen, 2023, s. 124–125.

tuottaa toimivia sekä käyttäjäystävällisiä digitaalisia palveluja. Näiden velvoitteiden täytäminen toteutuu käytännössä silloin, kun julkiset organisaatiot muuttavat olemassa olevia digitaalisia palveluja tai hankkivat uusia sellaisia.¹⁶⁶

Oikeuskansleri oli todennut lausunnossaan, että työnhakijoille tarjottuja työ- ja elinkeinopalvelujen digitaalisia palveluja ei ollut sovitettu kaikille mobiililaitteille. Tämän takia kaikilla työnhakijoilla ei välttämättä ollut mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluja yhtä kattavasti kuin toisilla. Sen sijaan palvelujen määrään ja moninaisuuteen oli vaikuttanut se, minkälainen laite työnhakijoilla oli ollut käytettävissään. Asiasta tehtiin hallintokantelu. Oikeuskansleri oli kommentoinut, ettei tavoitetilana sähköisessä asiointilaissa määritelty sujuva asiointi yleisesti käytettävissä olevilla laitteilla toteutunut täysin työ- ja elinkeinohallinnon palveluissa. Perustuslain 6 §:n eli yhdenvertaisuussäännöksen vastaisesti asiointiin vaikeudet olivat kohdistuneet sellaisiin ihmisiin, joilla ei ole esimerkiksi niukan varallisuuden takia mahdollisuuksia hankkia erilaisia työnhaun asiointiin vaadittavia laitteita.¹⁶⁷

Julkishallinnon tietojärjestelmiin sekä niiden käyttöliittymiin liittyvä sääntely on hajanainen ja monitahoinen. Käyttöliittymien sääntely jakautuu oikeudellisessa systematiikassa viranomaisen taustajärjestelmiin ja kansalaisen asiointijärjestelmiin. Perustuslaista, hallintolaista ja yhdenvertaisuuslaista koostuva yleislainsäädäntö asettaa raamit viranomaisen toiminnalle ja tällä tavalla lisäksi hallinnon digitalisaatiolle. Vastaavasti sektorikohtainen lainsäädäntö antaa ohjeita yksittäisten hallinnonalojen toiminnalle. EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679) ja sitä tarkentava kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) sekä saavutettavuusdirektiivi toimeenpantuna digipalvelulaille ovat olennainen osa EU-instrumentteja digitalisaation sääntely-ympäristölle. On hyvä huomata, että kansallinen ja eurooppalainen sääntely kehittyvät jatkuvasti. Tällä hetkellä EU käsittelee esimerkiksi tekoälyasetusta koskevaa ehdotusta, jolla yhdenmukaistettaisiin tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely EU:n sisämarkkinoilla. Kyseiseen ehdotukseen sisältyy monia määräyksiä,

¹⁶⁶ Koulun ja muun, 2022, s. 15.

¹⁶⁷ OKA 338/1/2018.

joilla on vaikutusta esimerkiksi käyttöliittymien suunnittelussa, käyttöönotossa ja käytössä.¹⁶⁸

Apulaisoikeusasiamies oli kiinnittänyt huomiota tekemässään tarkastuksessa siihen, että tarkastuskohteen edustajien mukaan sähköisen asiointipalvelun hakemuksessa oli haettavan ulosmittauksen rajoituksen määrää koskeva kenttä. Hakemusta ei ollut voinut laittaa eteenpäin, jos kenttää ei ollut täytetty, ja haettu määrä ei aina näkynyt hakemuksen tekstistä. Hakemuksessa oli voinut olla liitteitä, tai määrää oli voitu tarkentaa lisäselvityspyynnön takia. Velallinen oli laittanut sähköisen asiointipalvelun kautta saman viestin kuin sähköpostillakin ja soittanut vielä heti tämän jälkeen viranomaiselle, minkä viranomaiset olivat kokeneet ongelmalliseksi. Tämän välttämiseksi sähköiseen asiointipalveluun oli tullut tiedotteita esimerkiksi siitä, että yhteydenottoihin vastataan kahden viikon kuluessa.¹⁶⁹

Nykyään esimerkiksi lupahakemus sekä sen liitteet on mahdollista toimittaa joko sähköisenä tai paperisena lomakkeena aluehallintovirastoon, jolloin tietojen siirtäminen viranomaisen järjestelmään vaatii runsaasti käsin tehtävää työtä ja siten myös henkilöresursseja. Jos sähköisestä asioinnista tulisi velvoittava, paperisten lomakkeiden ja liiteasiakirjojen käsittelyn määrä pienenesi. Sähköinen asiointi on menettelyneutraalia. Asiointin sähköistäminen edellyttää tietoteknisten vaatimusten olemassaoloa sekä välineiden että niiden käyttötaidon osalta.¹⁷⁰

Hallituksen esityksessä 103/2023 vp on arvioitu sähköisen asiointin tulleen elinkeinotoiminnassa ja yhteiskunnassa tavanomaisemmaksi, jonka vuoksi myös on arvioitu, ettei asiointin sähköistäminen yksinään tule aiheuttamaan lisäkustannuksia palveluntuottajille. Internetin käyttö sekä sähköinen asiointi viranomaisissa on alati yleistynyt ja tulee vastaisuudessaakin yleistymään. Hallituksen esitys osaltaan toteuttaa nykyisen istuvan

¹⁶⁸ Koulu ja muut, 2022, s. 10.

¹⁶⁹ EOAK/796/2023.

¹⁷⁰ HE 103/2023 vp s. 6.

hallituksen hallitusohjelman kirjauksia digitaalisen asioinnin ensisijaisuudesta. Sen tavoitteena on huomattavasti vahvistaa sähköisen asioinnin edellytyksiä järjestelmätasolla. Vastedes sähköinen asiointi olisi ensisijainen vaihtoehto ja paperiprosessista pyrittäisiin vähitellen siirtyä pois.¹⁷¹

Oikeudellista tutkimusta tarvitaan käyttöliittymien oikeudellisen merkityksen tunnistamisessa ja käytettävyyden vahvistamisessa hyvää hallintoa toteuttaessa. Hallinnon käyttöliittymiä muotoillessa oikeusturvan näkökulmasta tehtävien merkittävien ratkaisujen oikeusturvan tunnistaminen on lähtökohta oikeudellisen tietotarpeen perustelulle. Jotta teknologia-asiantuntijat sekä -suunnittelijat voivat tehdä sellaisia ratkaisuja, jotka näyttävät heidän olleen asiaansa perehtyneitä ja ottamaan työssään huomioon oikeusturvaa koskevat näkökohdat, pitäisi oikeustieteellisessä tutkimuksessa selventää oikeudellisten edellytysten ja käyttöliittymän välistä suhdetta. Tämä vaatii sellaista oikeudellista käyttöliittymätutkimusta, jossa painottuu käytettävyyden tarkastelu.¹⁷²

Valtioiden rajat ylittävästä digitaalisen asioinnin luottamusta lisäävistä palveluista sekä sähköisestä tunnistautumisesta säädetään EU-oikeudessa tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetussa eIDAS-asetuksessa. Jatkossa asetusta tulee sisältämään yhteisen lainsäädännön lisäksi kansalaisten sekä yritysten eurooppalaisille lompakkosovelluksille, jotka helpottaisivat arkista asiointia perinteisessä käyntiasioinnissa ja lisäksi myös digitaalisissa palveluissa, koska eurooppalaisen lompakkosovelluksen avulla mobiililaitteella pystyisi esimerkiksi osoittamaan turvallisesti oman henkilöllisyyden tai erilaisia vaadittavia lupia. Suomessa on alustavasti valmisteltu digitaalista henkilöllisyystodistusta, koska on ollut pyrkimys rakentaa kännykkäsovelluksessa passin tai henkilökortin kaltainen henkilöllisyyden vahvistava asiakirja.¹⁷³

¹⁷¹ HE 103/2023 vp s. 6.

¹⁷² Koulu ja muut, 2023, s. 23.

¹⁷³ Euroopan komissio, 2023.

Suomen digitaalisen henkilöllisyystodistuksen valmistelun perusajatuksena on ollut alun perin se, että se on ollut mahdollista laajentaa sopimaan eurooppalaisen lompakkosovelluksen asettamiin vaatimuksiin. Koska yksimielisyys EU:n lompakkosovellusta koskevasta lainsäädännöstä on nyt saavutettu, Suomen valtiovarainministeriön mukaan päällekkäisen valmistelun sijaan painopiste olisi hyvä kohdistaa eurooppalaisen lompakkosovelluksen toteuttamiseen. Digitaalista henkilöllisyystodistusta viedään nyt eteenpäin osana eurooppalaisen, eIDAS-asetuksen edellytysten mukaisen lompakkosovelluksen kehittämistä, eikä erillisenä sovelluksena.¹⁷⁴

3.3 Sähköinen allekirjoitus

Sähköisellä allekirjoituksella tarkoitetaan erilaisia sähköisessä muodossa olevia allekirjoituksia, joista digitaaliset allekirjoitukset ovat niin sanotun julkisen avaimen salausjärjestelmään pohjautuvia sähköisiä allekirjoituksia¹⁷⁵. Sähköisessä allekirjoituksessa ei ole kyse varsinaisesta allekirjoituksesta, vaan tietojärjestelmästä, jonka avulla on tarkoitus varmentaa, että sähköisessä muodossa toteutettavan toimen osapuoli on henkilö, jolla on oikeus käyttää kyseistä järjestelmää. Siinä ei ole myöskään kyse pelkästään osapuolten välisestä toiminnasta, vaan myös tunnistamisesta edesauttavasta varmennepalvelusta.¹⁷⁶

Lainsäädännössä määritellään kaksi hyväksyttyä digitaalisen sähköisen allekirjoituksen muotoa, jotka ovat sähköinen allekirjoitus ja kehittynyt sähköinen allekirjoitus. Sähköiset allekirjoitukset oli määritelty aiemmin sähköallekirjoitusedirektiiviin pohjautuvassa laissa sähköisestä allekirjoituksesta (14/2003, SähköAllekL)¹⁷⁷, mutta nykyään määritelmät ovat löydettävissä eIDAS-asetuksessa.¹⁷⁸ eIDAS-asetuksen käsitejärjestelmässä luottamuspalvelu on varmennepalvelua laajempi käsite sisältäen sähköisen allekirjoituksen, sähköiset leimat, sähköiset aikaleimat, sähköisten allekirjoitusten sekä leimojen validointi- ja

¹⁷⁴ Euroopan komissio, 2023.

¹⁷⁵ COM (2006) 120.

¹⁷⁶ Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 197.

¹⁷⁷ Savolainen, 2022, s. 97–98.

¹⁷⁸ COM (2006) 120.

säilyttämispalvelut, sähköiset rekisteröidyt jakelupalvelut ja verkkosivujen todentamisen varmennepalvelut.¹⁷⁹

Laissa verotusmenettelystä (1558/1995) säädetään sen 93 §:ssä sähköisestä asioinnista ja allekirjoittamisesta sen osalta, että kyseisen lain mukaisiin käsiteltäviin asioihin sovelletaan sähköistä asiointilakia. Tämän lisäksi samassa pykälässä säädetään, että sähköisesti veroviranomaiselle toimitettavat ja allekirjoitettavat ilmoitukset ja muut asiakirjat on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.

Maakaaren 9 a luvun 1 §:ssä on säädetty, että sähköisten asiakirjojen laatiminen ja hyväksyminen asiointijärjestelmässä sekä asiointijärjestelmän muu käyttö edellyttävät sitä, että sen käyttäjä tunnustetaan sähköisen allekirjoituksen hyväksytyllä varmenteella, josta säädetään sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 910/2014 28 artiklassa¹⁸⁰. Saman pykälän mukaan käyttäjän voi vaihtoehtoisesti tunnistaa luotettavalla tavalla tunnistuslaissa tarkoitettulla vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajan tarjoamalla tunnistamismenettelmällä. Tämän lisäksi käyttäjä voidaan tunnistaa muulla sellaisella tunnistautumistekniikalla, joka on todisteellinen ja tietoturvallinen.

3.4 Sähköinen tunnistaminen

Digipalvelulain 6 §:n mukaan viranomaisella on mahdollisuus vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista ainoastaan silloin, kun se on tarpeen palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten takia tai kun se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi¹⁸¹. Jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin

¹⁷⁹ Saarenpää & Riekinen, 2023, s. 197.

¹⁸⁰ EU N:o 910/2014, 23.7.2014, s. 7.

¹⁸¹ Katso esimerkiksi Maakaari (540/1995) 9a luku 1 §.

tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua. Vaihtoehtoisesti palvelun käyttäjä on tunnistettava tunnistuslain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.¹⁸²

Vahva sähköinen tunnistaminen on henkilötunnuksella tunnistautumisen käytön korvaamisen näkökulmasta sekä turvallisesti että kestävin ratkaisu sellaisissa käsittelytilanteissa, joihin liittyy erittäin korkeita riskejä. Rekisterinpitäjät voivat käyttää mobiilioperaattoreilta sekä pankeilta saatavia palveluja. Näillä menettelyillä pyritään varmistumaan siitä, että asioiva luonnollinen henkilö on se henkilö, joka hän väittää olevansa. Vaikka henkilötunnusta käytetäänkin paljon osana asiakkaan tunnistamista, niin sitä käytetään silti harvoin yksinään. Digitaalisessa asiointitilanteessa yleisin tapa tunnistaa asiakas on tunnistuslaissa määritelty vahva sähköinen tunnistaminen tai salasanan syöttäminen järjestelmään.¹⁸³

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa laissa (444/2017) säädetään asiakkaan tunnistamisen sekä henkilöllisyyden todentamisen määritelmistä ja näitä koskevista menettelyistä. Rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan tunnistaminen tarkoittaa asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä hänen toimittamiensa tietojen perusteella. Saman lain 1 luvun 4 §:n momentin 7 kohta määrittelee henkilöllisyyden todentamisen tarkoittavan asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista riippumattomasta ja luotettavasta lähteestä peräisin olevista asiakirjoista tai tiedoista.

Hallituksen esityksessä 62/2023 vp oli ehdotettu, että rekisteröityä luonnollista henkilöä ei saisi tunnistaa ainoastaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen sekä rekisteröidyn nimen yhdistelmällä. Ehdotettu uusi oikeussuojakeino olisi yhdenvertaisesti rekisteröityjen käytettävissä. Koska digitaalisen asioinnin käyttö on lisääntynyt, henkilötunnuksen

¹⁸² HE 133/2022 vp s. 15.

¹⁸³ HE 62/2023 vp s. 40.

käsittelyä koskeva ehdotus voi edistää entistä enemmän digitaalisen asioinnin ja vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöä etenkin tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittelyyn voi kohdistua merkittäviä riskejä. Vastaavissa tilanteissa ehdotettu lakimuutos voi vaikeuttaa asiointia sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka eivät käytä digitaalisia palveluja. Tällaisia ovat esimerkiksi alaikäiset ja ikääntyneet ihmiset. Ehdotuksella ei velvoiteta nykyistä enemmän vahvan sähköisen asioinnin tai sähköisen tunnistamisen käyttöä, eikä estetä henkilötunnuksen käyttämistä yhtenä tietona muiden joukossa henkilöä tunnistettaessa. Näin ollen vaikutusten arvioidaan jäävän pieniksi.¹⁸⁴

Apulaisoikeuskansleri oli kommentoinut ratkaisussaan, että viranomaisen tarjotessa mahdollisuutta sähköisen asioinnin käyttöön sähköinen asiointi on sallittava lisäksi toimeentulotukea koskevissa asioissa, vaikka sähköpostitse lähetetyn viestin tietoturvaa ei kyettäisikään varmentamaan. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen tulisi selvästi nostaa esiin asiaa koskeva tietoturvaongelma. Asianosainen kanteli siitä, ettei toimeentulotukea voinut hakea sähköisesti. Sähköisen asioinnin mahdollistaminen toimeentulotukiasioissa on yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja perusoikeuksien toteutumisen (PL 22.1 §) kannalta perusteltua. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus sekä välttämättömään toimeentuloon että huolenpitoon.¹⁸⁵ Toisaalta myös fyysiset paperikirjeet sisältämine henkilötietoineen voivat joutua väärin käsiin. Näin ollen sähköinen asiointi voi olla tietyissä tilanteissa niin sanottua perinteistä asiointia turvallisempi tapa, kuten apulaisoikeusasiamies oli todennut ratkaisussaan viitatussa tietosuojavaltuutetun lausunnossa.¹⁸⁶

Joitain digitaalisia palveluja on mahdollista käyttää ilman sähköistä tunnistamista tai sähköistä allekirjoitusta. Esimerkiksi erilaisten tietopalvelujen käyttämisessä ei lähtökohtaisesti tule vaatia tunnistamista, jotta käyttäjän on mahdollista säilyttää tunnistamattomuutensa. Luottamus osapuolten välillä on edellytys joillekin palveluille etenkin

¹⁸⁴ HE 62/2023 vp s. 18.

¹⁸⁵ OKV/420/1/2010.

¹⁸⁶ 1207/2/10.

sellaisessa tilanteessa, jossa on kyseessä arkaluonteisia henkilötietoja. Tällöin palveluntarjoajalta tulee löytyä keino varmistaa palvelunkäyttäjän olevan se, joka hän väittää olevansa. Esimerkiksi sähköpostitse tai sosiaalisen median kautta lähetetyistä viesteistä ei voi välttämättä aina tunnistaa viestin lähettäjää luotettavasti. Edellytys sekä sähköiselle tunnistamiselle että sähköiselle allekirjoitukselle ilmentää palvelun käyttäjälle sitä, että palvelun toteutuksessa on otettu huomioon tietoturvaa ja yksityisyyttä koskevat vaatimukset.¹⁸⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että sähköinen tunnistautuminen on toteutettava yhdenvertaisesti kaikille¹⁸⁸.

3.5 Tietoturvallisuus

Tietoturvalla eli tietoturvallisuudella määritellään sekä menetelmiä että keinoja, joiden tarkoitus on säilyttää erityisesti viranomaisen hallussa olevaa tietoa ja turvaamaan sen saatavuutta, luottamuksellisuutta ja eheyttä. Tietoturva koskee julkisuuden ja tietosuojan edellytysten ylläpitoa ja varmistamista. Tietoturvaa toteutetaan pääsääntöisesti tiedonhallintalaissa määritetyillä teknisillä ja hallinnollisilla toimenpiteillä. Tietoturva määritellään sähköisen viestinnän palveluista annetusta laissa sen 3 §:n 28 kohdassa, ja tietoturvaluustoimenpiteet julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa sen 2 §:n 8 kohdassa.¹⁸⁹ Suomessa ei ole yleistä tietoturvaluuslakia ja vastaavia nimenomaisia säännöksiä ei ole yksityisellä sektorilla¹⁹⁰.

Tietoturvaa ja tietoturvaluusuuuua on toisinaan pidetty erillisinä käsitteinä. Tällaisessa tilanteessa tietoturvan nähdään käsittävän tekniset ja hallinnolliset toimenpiteet pyrki-
myksenä suojata tietoa. Sen sijaan tietoturvaluusuuuden käsitteen katsotaan tarkoittavan tilaa, johon pyritään tietoturvaluusuuuimaa toteuttaen. Lisäksi tietoturvaluusuuuua voidaan pitää yhtenä tiedon ominaisuutena, joka kuvastaa tiedon suojaustasoa.¹⁹¹

¹⁸⁷ Innanen & Saarimäki, 2012, s. 273.

¹⁸⁸ YVT, 2023, s. 6.

¹⁸⁹ Mäenpää 2013/2023, luku IV.4., Muu tiedon sääntely ja julkisuusperiaate.

¹⁹⁰ Saarenpää & Riekkinen 2023, s. 60.

¹⁹¹ Voutilainen, 2009, s. 198–199.

Vastuu valtionhallinnon tietoturvallisuudesta, niin kutsutusta VAHTI-toiminnasta, kuuluu Digi- ja väestötietovirastolle. Vuonna 2010 julkistettu ja sittemmin vuonna 2014 päivitetty Euroopan digitaalistrategia COM (2010) 245 sisältää merkittävän määrän yksityiskohtaisia verkkojen toimivuuteen sekä käyttöön pohjautuvia erityistavoitteita¹⁹². Tämä on vaikuttanut siihen, että Internet-verkkojen tietoturvallisuus on otettu eurooppalaisen sääntelyn kohteeksi verkko- ja tietoturvadirektiivin eli NIS-direktiivin (EU) 2016/1148 myötä, jonka tavoitteena on korkeatasoinen tieto- ja verkkoturvallisuus.¹⁹³

Viranomaisella tulee olla riittäviä valmiuksia tietoturvallisuuden takaamiseen viranomaisen toteuttaessa sähköistä asiointipalvelua, koska sitä koskien tietoturvallisuus on teknisenä vaatimuksena yksi tärkeimmistä. Lisäksi riittämätön tietoturva todennäköisesti vähentää digitaalisen palvelun käyttöä ja houkuttelevuutta. Sähköisen hallinnon ja muun viranomaistoiminnan järjestämistä koskeviin perusvaatimukseen kuuluu tietoturvallisuudesta huolehtiminen.¹⁹⁴

Tietoturvalla on merkitystä varsinkin sellaisessa tilanteessa, kun palveluun sisältyy salassa pidettäviä tai muita tietoja, joita ei ole tarkoitettu yleiseen käyttöön. Luottamuksellisuuden suoja on turvattava, ja kirjautuminen palveluun on järjestettävä sen mukaisesti. Tietoturva-vaatimusten asettamisessa tulee painottaa palvelun helppokäyttöisyyttä silloin, kun palveluun sisältyy yleiseen käyttöön tarkoitettuja tietoja. Tällä tavalla pyritään turvaamaan yksilön oikeus julkisiin tietoihin ja muu julkisuusperiaatteen toteutuminen, koska jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, paitsi jos lailla on erikseen rajattu julkisuutta välttämättömien syiden vuoksi (PL 12.2 §).¹⁹⁵

Apulaisoikeusasiamies oli arvioinut eräessä ratkaisussaan sitä, kun kantelija oli kiinnittänyt huomiota sähköisen asiointijärjestelmän toimivuuteen käyttäjän näkökulmasta. Haakeeseen palvelussa ilmoitettua työpaikkaa tai jättääkseen avoimen hakemuksen hakija

¹⁹² COM (2010) 245.

¹⁹³ Saarenpää & Riekkinen 2023, s. 87–88, 14.

¹⁹⁴ Saarenpää 2007, s. 24, 65–66.

¹⁹⁵ Voutilainen 2009, s. 198.

oli joutunut tunnistautumaan päästäkseen hakemuslomakkeelle. Apulaisoikeusasiamies oli todennut, että oikeus tietoon perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamana perusoikeutena tulee erilaisten järjestelmien käyttöön otettaessa huomioida muun muassa sillä tavalla, että julkiset asiakirjat olisivat helposti saatavilla. Apulaisoikeusasiamies oli korostanut, että viranomaisen olisi hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehdittava tietojärjestelmien ja asiakirjojen sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta käytettävyydestä, saatavuudesta, suojaamisesta, eheydestä ja muusta tietojen laatua koskevista tekijöistä (JulkisuusL 18 §:n 1 momentti).¹⁹⁶

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) säädetään sen 247 §:ssä, että viestin välittäjän tulee huolehtia viestiinsä, välitys- ja sijaintitietoihinsa sekä palveluihinsa liittyvästä tietoturvasta. Viestin välittäjänä toimivan yhteisötilaajan pitää huolehtia joka tapauksessa pelkästään käyttäjiensä viestiä, välitys- ja sijaintitietoja koskevan käsittelyn tietoturvasta. Lisäarvopalvelun tarjoajan tulee huolehtia palvelujensa tietoturvasta. Tietoturvan huolehtimista koskevat toimet pitää suhteuttaa toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin, uhan vakavuuteen ja käytettävissä oleviin teknisiin mahdollisuuksiin torjua uhka.¹⁹⁷ Voidaan ajatella, että ylenmääräinen tietoturvallisuuden painottaminen voi tehdä sähköisen asiointipalvelun käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa yhtä lailla kuin tietoturvallisuuden puutteellisuuskin.

¹⁹⁶ 3661/4/08; 3999/4/08.

¹⁹⁷ HE 98/2020 vp s. 80.

4 Sähköinen asiointi ja yhdenvertaisuusperiaate

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös on yksi tärkeimmistä perusoikeussäännöksistä, joka kohdistuu hallintoon. Hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisella ja virkamiehellä on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti sekä johdonmukaisesti.¹⁹⁸ Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen nojalla viranomaisen pitää tarjota palvelunsa digitaalisen muodon ohessa lisäksi niin sanotussa perinteisessä muodossa, jotta hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus hoitaa asiansa puhelimitse, kirjeitse tai henkilökohtaisesti asioiden viranomaisen toimipisteessä. Lisäksi hallintolain 19 §:n mukaan hallintoasia on mahdollista panna vireille kirjallisesti tai viranomaisen suostumuksella suullisesti.¹⁹⁹ Perinteisiä asiointitapoja tulisi tehostaa, joustavoidsa ja nopeuttaa digitaalisen asioinnin kehittämisen ohella²⁰⁰.

Digipalvelulain 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja tällä tavoin lisätä jokaisen mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluja yhdenvertaisesti. Digitaalinen asiointi voi lisätä yhdenvertaisuutta monella tavalla. Viranomaisen tulee edistää hallintomenettelyn osapuolten osallistumista menettelyyn, mikä konkretisoituu siten, että viranomaisen voi esimerkiksi järjestää kuulemistilaisuuksia eri paikkakunnilla.²⁰¹ Mielestäni sähköinen asiointi edistää hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuutta tekemällä hallinnon palvelusta riippumattoman asiakkaan fyysisiin ominaisuuksiin, välimatkoihin ja ajankäyttöön nähden.

Digipalvelulain 4 § tarkoittaa palveluperiaatteen mukaista vaatimusta palvelun saatavuudesta. Kyseisen lain 4 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen tulee huolehtia vastuulansa olevien digitaalisten palvelujen sekä muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muinakin aikoina kuin pelkästään

¹⁹⁸ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

¹⁹⁹ Voutilainen, 2006, s. 268.

²⁰⁰ HE 17/2002 vp s. 26.

²⁰¹ Kulla, 2012, s. 97.

viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkot on ajoitettava sellaiseen ajankohtaan, kun niiden käyttö on vähäistä. Käyttökatkoista tulee tiedottaa sopivalla tavalla yleisölle niitä edeltävästi. Viranomaisen tulee julkaista käyttökatkon ajaksi ohjeet siitä, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla. Digipalvelulain 5 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi tilapäisesti rajoittaa digitaalisen palvelun käyttöä käyttäjäryhmien tai alueellisen saatavuuden mukaisesti, jos se on tarpeellista joko palvelun testaamiseksi tai kehittämiseksi.

Digipalvelulakia koskevissa esitöissä on tuotu esille se, että digitaalisten palvelujen laadukkuus ja saatavuus vähentävät viranomaisten palveluihin liittyviä alueellisia eroavaisuuksia. Toimipisteverkostojen vähentyminen on supistanut useissa maakunnissa varsinkin valtion viranomaisten palveluja. Mahdollisuus asioida viranomaisessa digitaalisesti vähentää hallinnon asiakkaille toimipisteverkoston kaventumisen myötä aiheutuneita epäkohtia. Kun viranomaiset erikseen veloitetaan huolehtimaan digitaalisten palvelujen saatavuudesta, helppokäyttöisyydestä, tietoturvallisuudesta ja käytön tuesta, voidaan nähdä positiivisia vaikutuksia alueellisen eriarvoisuuden vähentymisessä ja hallinnon asiakkaiden luottamuksen kasvamisessa viranomaisten digitaalisia palveluja kohtaan.²⁰²

Digipalvelulain esitöissä on tunnistettu lain vaikutusten kohdistuvan suoraan aistivammoista kärsivien, kuten näkövammaisten henkilöiden, mahdollisuuksiin käyttää digitaalisia asiointipalveluja ja muita digitaalisia palveluja sekä saada asiansa hoidettua itsenäisesti. Vammaisten henkilöiden arvioidaan paremmin selvitä itsenäisesti digitaalisten palvelujen käytössä sekä toteuttaa tämän lisäksi itsemääräämisoikeuttaan.

Digipalvelulain arvioidaan mahdollistavan huomattavia vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiselle digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksissa. Täten kaikki digitaalisten palvelujen käyttäjät ovat edunsaajia. Digipalvelulain esitöissä

²⁰² HE 60/2018 s. 39.

arvioidaan, että saavutettavuusvaatimusten mukaiset digitaaliset palvelut helpottavat noin 5—10 prosenttia väestöstä palvelujen piiriin pääsemisessä sekä heidän käyttömahdollisuuksissansa. Tällaisia väestöryhmiä ovat esimerkiksi erilaista motorisista vammoista sekä aistivammoista ja kognitiivista vaikeuksista kärsivät ihmiset. Noin 15—20 prosenttia väestöstä ovat erilaisista kielellisistä vaikeuksista kärsiviä ihmisiä.²⁰³

Suomen väestörakenteen voimakas ikääntyminen lisää huomattavasti saavutettavista digitaalisista palveluista hyötyviä ihmisiä. Euroopan komission alaisen Eurostatin tekemän väestöennusteen mukaan vuoteen 2030 mennessä yli 65-vuotiaiden osuus muodostaisi väestöstä 25,6 prosenttia. Ennusteissa arvioidaan, että ikääntyneiden määrä kasvaa entisestään myös tämän jälkeen. Ikääntyneet eivät kuitenkaan ole homogeeninen käyttäjäryhmä.²⁰⁴ Vallin Ikäteknologiakeskuksen vuoden 2023 tutkimuksen mukaan yli 75-vuotiaista kyselyyn vastanneista 85 prosenttia ilmoitti käyttäneensä digitaalisia sote-palveluja, ja heistä lähes kaikki käyttävät Internetiä itsenäisesti tietojen hakemiseen sekä digitaaliseen asiointiin²⁰⁵. Kasvava digitaalisia palveluja käyttävä ikäihmisten joukko lisää tarvetta helposti saavutettaville ja käytettävillä palveluille. Työikäisten vähentyminen puolestaan lisää painetta siirtää palveluja sekä asiointia digitaalisiksi, jotta palvelutuotannon kustannukset olisivat hallittavissa.²⁰⁶

Digipalvelulain esitöissä on arvioitu, että kyseisen lain myötä digitaalisten palvelujen pariin tulee entistä enemmän uusia käyttäjäryhmiä, esimerkiksi motorisista vammoista ja aistivammoista kärsiviä ihmisiä, joilla on monesti halua käyttää digitaalisia palveluja. He muodostavat väestöstä noin 5 prosenttia väestöstä. Digipalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan parempien palvelujen houkuttelevan ikääntyneitä ihmisiä enemmän digitaalisten palvelujen pariin varsinkin heidän saadessa tukea ja opastusta niiden käyttöön. Vallin Ikäteknologiakeskuksen vuoden 2023 tutkimuksen mukaan yli 75-vuotiaista kyselyyn vastanneista 15 prosenttia ilmoitti, etteivät he käytä lainkaan

²⁰³ HE 60/2018 s. 38—39.

²⁰⁴ Eurostat, 2017.

²⁰⁵ Hiltunen ja muut, 2023, s. 3—4.

²⁰⁶ HE 60/2018 s. 38—39.

digitaalisia sote-palveluja, koska he tarvitsivat tukea digipalvelujen ja -laitteiden käyttöön. Muita syitä digitaalisten palvelujen käyttämättä jättämiseen ovat verkkoyhteyden tai tunnistautumismahdollisuuksien puute. Yksi syy on myös yksinkertaisesti se, että osa kyselyyn vastanneista ei halua lainkaan käyttää digitaalisia sote-palveluja²⁰⁷.

Digipalvelulain esitöissä korostetaan, että digitaalisia palveluja kehitettäessä tulee turvata kaikkien pääsy palvelujen pariin ja muistaa myös ne käyttäjät, joilla ei ole mahdollisuutta digitaaliseen asiointiin. Digipalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että lähitulevaisuudessa ikäihmiset ovat jo tottuneempia digitaalisten palvelujen käyttöön, jolloin saavutettavien palvelujen merkitys korostuu. Digitaalisten palvelujen saavutettavuuden edistäminen parantaa kaikkien käyttäjäryhmien käyttökokemusta ja lisää heidän mahdollisuuksiaan verkossa asioimiseen. Saavutettavuutta tulee edistää erityisryhmät etulinjassa, koska esimerkiksi näkövammaisten kohdalla koko sähköisen asiointipalvelun käyttömahdollisuus voi olla juuri sähköisen tunnistautumisen onnistumisesta kiinni. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä määriteltyjen tukipalvelujen avulla voidaan lisätä sellaisten käyttäjien toimintamahdollisuuksia, jotka eivät itse tai avustettuna pysty hoitamaan asioitaan tilapäisen tai pysyvän toimintarajoitteen takia. Tällaisen henkilön on mahdollista valtuuttaa sähköisesti haluamansa henkilö hoitamaan asioita puolestaan.²⁰⁸

4.1 Saavutettavuus ja esteettömyys

Yhdenvertaisuuden toteuttamiseen kuuluu saavutettavuus. Yleisesti ottaen saavutettavuus ja siihen rinnastettava käsite, esteettömyys, tarkoittavat ennalta tehtyjä toimenpiteitä sekä järjestelyjä, joilla varmistetaan vammaisille henkilöille ja muille erityisiä järjestelyjä tarvitseville ryhmille pääsy esimerkiksi erilaisiin kulkuneuvoihin, tiloihin ja tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin, joita ovat esimerkiksi digitaaliset palvelut ja niiden sisällöt.²⁰⁹ Yhdenvertaisuus on tärkeä periaate viranomaisten viestinnässä, ja kaikessa

²⁰⁷ Hiltunen ja muut, 2023, s. 3–4.

²⁰⁸ HE 60/2018 vp s. 38–39.

²⁰⁹ Voutilainen, 2023, s. 127–128.

viestinnässä on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien tarpeet. Tämä korostuu varsinkin kansalaisten velvollisuuksia ja oikeuksia sekä yhteiskunnan palveluja koskevassa viestinnässä.²¹⁰ Oikeuskansleri on huomauttanut muun muassa selkeän ohjeistuksen merkityksestä sähköisiä palveluja käyttäville asiakkaille²¹¹.

Saavutettavuus on yksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen periaatteista. Jotta vammaiset henkilöt voisivat osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla sekä elää itsenäisesti, sopimuspuolten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäjärjestelmiin ja -teknologiaan, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla yleissopimuksen 9 artiklan mukaisesti. Näihin toimiin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen sekä poistaminen, ja niitä sovelletaan muun muassa viestintään, tiedottamiseen ja muihin palveluihin, kuten sähköisiin palveluihin ja pelastuspalveluihin.²¹² Fyysiseen saavutettavuuteen liittyy maantieteellinen tavoitettavuus ja asiointitilojen esteettömyys²¹³.

Laillisuusvalvonnassa on nähty ongelmalliseksi menettely, jossa viranomainen tarjoaa asianosaiselle mahdollisuuden pelkästään sähköiseen asiointiin eikä ollenkaan muihin asiointitapoihin. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, ettei tällainen yhteen asiointitapaan perustuva menettely täytä hallintolaissa hyvän hallinnon perusteina säädettyjen sekä viranomaisia velvoittavien oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia. Vastaavassa tilanteessa viranomainen laiminlyö varsinkin yhdenvertaisuus-, suhteellisuus ja palveluperiaatetta.²¹⁴

²¹⁰ Voutilainen, 2006, s. 53–54.

²¹¹ OKV/998/10/2023.

²¹² HE 284/2014 s. 113.

²¹³ Vanjusov, 2022, s. 174.

²¹⁴ AOA 4653/4/14.

Eduskunnan oikeusasiamies oli todennut ratkaisussaan, että tiedottaminen pelkästään yleisessä tietoverkossa ei aina ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta tarpeeksi riittävä turvaamaan sellaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia, joilla ei ole käytössään tietokonetta ja Internet-yhteyttä tai joiden mahdollisuudet käyttää niitä ovat jostain syystä rajoittuneet esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden vuoksi. Digitaalisten asiointipalvelujen toteuttaminen verkkoympäristössä edellyttää perusoikeuksien toteutumisen turvaamista.²¹⁵ Apulaisoikeusasiamies oli todennut lausunnossaan, että ikääntyneille henkilöille olisi tarjottava perustuslain 6 §:n perusteella vaihtoehtoisia tapoja ilmaista mielipiteensä, koska digitaalisiin kyselyihin vastaaminen ei onnistu heiltä kaikilta²¹⁶.

Jos digitaalisiin palveluihin ei kaikilta osin sovelleta samoja saavutettavuusvaatimuksia, voi yksittäistapauksessa tulla kysymykseen syrjäntätilanteen arviointi. Tällöin yhdenvertaisuuslaissa määritellyillä kohtuullisilla mukautuksilla jouduttaisiin tilanteeseen, jossa saavutettavuusvaatimukset tulisi huomioida joko osittain tai kokonaan riippuen yksittäistapauksen luonteesta. Lain esitöissä on pidetty välttämättömänä laajentaa saavutettavuusvaatimusten soveltamisalaa laajemmaksi tavoitteena edistää yhdenvertaisuutta, toteuttaa YK:n vammaissopimuksesta johtuvia velvoitteita ja varmistaa palvelukokonaisuuksien toimivuutta.²¹⁷

Varsinkin palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden sekä yhteisöjen tarpeiden osalta pitäisi pyrkiä arvioimaan asioinnin järjestämisen laajuutta ja keinoja. Jokaiselle palveluja tarvitseville tulisi pyrkiä turvaamaan tasavertainen mahdollisuus hoitaa asiansa palvelutarpeesta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien tulisi lisäksi vastata mahdollisimman hyvin erityisryhmien tarpeisiin. Hallintolaissa on huomioitu saavutettavuus viranomaisten palvelujen toteuttamiseen liittyvänä vaatimuksena hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaisen palveluperiaatteen soveltamisen kautta.²¹⁸

²¹⁵ EOAK/1067/2018.

²¹⁶ EOAK/6297/2023.

²¹⁷ HE 60/2018 vp s. 24.

²¹⁸ HE 60/2018 vp s. 7.

Digitaalisten asiointipalvelujen toteuttamisessa tulee huomioida perusoikeuksien toteutuminen, jota on laillisuusvalvonnassa eri yhteyksissä korostettu esimerkiksi yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna²¹⁹. Yhdenvertaisuus tarkoittaa muun muassa sitä, että kaikille tarjotaan mahdollisuudet saada samanlaista palvelua erilaisin keinoin, eikä sitä, että kaikille tarjotaan täsmälleen samaa palvelua. Saavutettavien digitaalisten palvelujen tarjoamalla mahdollisuuksilla pystytään huomattavasti kohentamaan erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin kuuluvien ihmisten toimintaedellytyksiä sekä edistämään heidän itsemääräämisoikeuttaan viranomaisasioinnissa.²²⁰

Palvelun saatavuus velvoittaa viranomaisen järjestämään palveluitaan siten, että niitä on tarpeeksi saatavilla, mutta niiden tulee olla myös saavutettavissa. Käytännössä etenkin viranomaisen asiantuntevan henkilöstön määrä sekä taloudelliset resurssit vaikuttavat suoraan palvelujen riittävyteen.²²¹ Institutionaalisen saavutettavuuden mukaan viranomaisten organisaatioiden toiminnan ja organisaatorakenteen ei pidä asettaa esteitä palveluihin pääsulle. Institutionaalinen saavutettavuus toteutuu viranomaisen noudattaessa yleisiä menettelysääntöksiä, ja asiakkaan tulee saada joko yleis- tai erityislainsäädännön nojalla palveluja, joihin hänellä on oikeus.²²²

Hallintolain 2 luvussa säädetyistä hyvän hallinnon perusteista palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus sisältävät vaatimuksen palvelun helppokäyttöisyydestä. Tämä voi edellyttää muun muassa asiointipaikkojen ja -aikojen järjestämistä siten, että palvelu on vaihatta saatavilla. Tasapuolisuusvaatimus sisältyy myös palvelujen käytettävyyteen. Viranomaispalveluihin liittyvä asiointi pitää järjestää alueellisesti yhtäläisellä tavalla niin, että vähintään jokapäiväiseen elämään liittyvät viranomaispalvelut ovat saatavilla koko maassa. Tämän lisäksi tulee huomioida palveluja käyttävät erityisryhmät, kuten vanhukset ja vammaiset erityistarpeineen. Asiakkaiden asiointikykyjen ja -mahdollisuuksien

²¹⁹ AOAS 1624/4/12; AOA 2954/4/12; AOA 4653/4/14; EOA 4770/4/15; EOAK/1067/2018.

²²⁰ HE 60/2018 vp s. 7.

²²¹ Mäenpää, 2016, s. 104.

²²² Vanjusov, 2022, s. 103.

erot tulee pyrkiä huomioimaan esimerkiksi palvelujen toteuttamistavoissa sekä asiointiyhteyksien ja -tilojen järjestämisessä.²²³

Se, että viranomaisten asiakkailta on mahdollisuuksia erilaisiin asiointitapoihin, on saanut painoarvoa myös perustuslakivaliokunnassa. Kyseisen tahon mielestä julkisella valalla on velvollisuus huolehtia hallinnossa asiointiin tosiasiallisesta mahdollistamisesta jokaiselle henkilölle. Tämä tarkoittaa niin sanottujen perinteisten asiointitapojen, esimerkiksi paperisen ja henkilökohtaisen asiointin, riittävää säilyttämistä sähköisen asiointin rinnalla.²²⁴

Palveluperiaatteen toteutumisen laatutaso liittyy hallintolain 7 §:n mukaiseen asianmukaisuuden vaatimukseen. Konkreettisella tasolla se merkitsee sitä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely tulee pyrkiä järjestämään mahdollisimman palvelu-
myönteiseksi sekä joustavaksi. Hallinnon asiakkaan pitää tarvittaessa saada hallinnollisia palveluja myös tällaiseen palveluun liittyvän lainsäädännön perusteella. Palvelun laatu, saatavuus, ja asiakkaan tarpeet ovat olennaisia tästä näkökulmasta.²²⁵

Hallinnon palveluperiaatteella pyritään siihen, etteivät erot hallinnon asiakkaiden asiointivalmiuksissa tai tiedoissa vaikuttaisi haitallisesti eikä epäedullisesti menettelyssä sekä viranomaispalveluja toteutettaessa. Tämän vuoksi viranomaisten tulee pyrkiä keventämään menettelyllisiä hankaluuksia esimerkiksi sähköistä asiointia hyödyntämällä. Menettelyllisestä näkökulmasta tarkasteltuna asianmukaisuus merkitsee sitä, että asian käsittelyyn ja palvelun toteuttamiseen liittyvien menettelysäännösten noudattamista ei tule tehdä ylettömän vaativaksi. Asiakkaan osalta tämä edellyttää muun muassa riittävää valintamahdollisuutta sekä menettelyn joustavuutta ja yksinkertaisuutta. Menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi viranomaisen täytyy omatoimisesti pitää huoli siitä, että hallintolaissa määriteltyjen ja kyseistä palvelua koskevien menettelysäännösten

²²³ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

²²⁴ PeVM 11/2021 vp s. 3.

²²⁵ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

mukainen toiminta on mahdollistettu jokaiselle samoilla perusteilla. Erityisesti laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota palveluperiaatteen asettamiin vaatimuksiin.²²⁶

Sairaanhoitokorvausasian käsittelyaikaa koskevassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa vakuutusosoikeus oli katsonut, että jos asiointipalvelu sulkeutuisi asian ratkaisupäivänä, asiointipalvelua käyttävät asianosaiset eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa esimerkiksi sähköpostia asiointikanavana käyttäviin henkilöihin verrattuna. Asiointipalvelun kautta ei ole mahdollista saada enempää tietoa esimerkiksi asian ratkaisupäivästä tai ratkaisun lopputuloksesta kuin mitä muiden asiointikanavien kautta on mahdollista saada. Apulaisoikeusasiamies oli todennut, että muutoksenhakijoille tulisi tarjota informaatiota yhtä lailla sekä vakuutusosoikeuden verkkosivuilla että sähköisen asiointipalvelun vakuutusosoikeutta koskevilla sivuilla jo pelkästään hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaisen palveluperiaatteen nojalla.²²⁷

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta, joka koskee viranomaisen toimintaa ja palveluja. Tiedottamisvelvollisuuden mukaan viranomaisen pitää tiedottaa yksilöitä ja yhteisöjä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan viranomaisen toimialaan liittyvissä asioissa.²²⁸ Viranomaisen sähköisten palvelujen ja sähköisen tiedottamisen pitää olla myös haavoittuvassa asemassa oleville väestöryhmille helposti saatavilla, koska erityistarpeiden sivuuttaminen on perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon noudattamisen laiminlyöntiä. Syrjiviä teknisiä ratkaisuja voidaan toteuttaa ainoastaan painavasta syystä, esimerkiksi tilanteessa, kun digitaalista palvelua ei ole mahdollista käyttää järkevällä tavalla ilman tehtyjä ratkaisuja. Julkisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää sitä, että verkkosivujen perusinformaation tulee aina olla saavutettavissa.²²⁹

²²⁶ Mäenpää 2013/2023, luku II.3., Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet.

²²⁷ EOAK/7828/2021.

²²⁸ Mäenpää, 2016, s. 103.

²²⁹ Voutilainen, 2006, s. 198.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä (PL 6 §) on kyse teknologian sijaan henkilöön liittyvistä ominaisuuksista, jonka vuoksi teknistä saavutettavuutta ei voida tarkastella yhdenvertaisuussäännöksen kautta. Tämän puolesta saavutettavuus voidaan katsoa eroavan yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuussäännöstä voidaan joka tapauksessa soveltaa tekniseen saavutettavuuteen silloin, kun vamman tai muu henkilöön liittyvän ominaisuuden takia henkilön pitää käyttää tiettyä teknologiaa. Teknisen saavutettavuuden kannalta yhdenvertaisuusperusoikeus ei muodosta huomattavinta perusoikeudellisesta ulottuvuutta, vaan sen muodostaa julkisuusperiaatteen mukainen oikeus yhteiskuntaa koskevaan tietoon. Saavutettavuusperiaatetta toteuttamalla voidaan turvata perusoikeuksista yksilön oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, tietoon ja hyvään hallintoon.²³⁰

Saavutettavuusvaatimusten täyttämistä ei voi sivuuttaa sillä, että palveluntarjoajalla on vaihtoehtoisia asiointikanavia käytettävissä erityisryhmiä varten. Digipalvelulaki edellyttää saavutettavuusvaatimusten täyttämistä ja vaihtoehtoinen sisältöjen tarjoaminen on siinä rajoitettu poikkeus. Saavutettavuusvaatimusten täyttämistä ei ole myöskään mahdollista perustella tulevalle digitaalisen palvelun kokonaisuudistuksella.²³¹

Apulaisoikeusasiamiehelle vuonna 2022 tehdyssä kantelussa kantelijalta oli pyydetty aikuisen poikansa tiliotteet. Ratkaisun tietojen mukaan kantelija oli vuonna 2019 toimittanut omassa sähköisessä asiointipalvelussa nyt täysi-ikäisen lapsensa opintotukihakemuksen, johon kyseinen tili oli ilmoitettu. Kansaneläkelaitos oli todennut, että sen sähköinen asiointipalvelu on henkilökohtainen, minkä vuoksi sitä kautta ei tule toimittaa toisen henkilön hakemuksia. Hakemuksesta oli selvinnyt, että kyseessä on kantelijan lapsen tili. Apulaisoikeusasiamies oli kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella asian käsittely asianmukaisesti sisältää velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Tämän vuoksi viranomaisen tulisi selvittää käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä sekä määräyksiä.²³²

²³⁰ Voutilainen, 2006, s. 193–194, 202.

²³¹ Voutilainen, 2023, s. 156.

²³² EOAK/4269/2022.

Saavutettavuudessa pitää ottaa huomioon erilaiset käyttäjäryhmät palveluja suunniteltaessa²³³. Tutkielmassa aiemmin tarkasteltuja kohtuullisia mukautuksia koskevaa vaatimusta voidaan soveltaa digitaalisiin palveluihinkin. Kohtuullisia mukautuksia voidaan soveltaa, kun digitaaliseen palveluun ei sovelleta saavutettavuusvaatimuksia tai kun näitä vaatimuksia ei ole jostakin perustellusta syystä toteutettu.²³⁴ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on muutaman kerran arvioinut kohtuullisiin mukautuksiin liittyviä vaatimuksia ja syrjintää koskevia kysymyksiä digitaalisten palvelujen käyttöedellytyksiä koskevista ratkaisuisista²³⁵.

Palveluperiaate sekä siihen kuuluva vaatimus asiointipalvelun asianmukaisesta järjestämisestä (HL 7 §) täydentävät viranomaisten digitaalisia palveluja koskevaa saavutettavuusvaatimusta. Hallintolain 7 §:n esitöiden mukaan erityisesti palvelujen riittävyys ja saatavuus sekä hallinnossa asioivan valinnanvapaus pitää ottaa huomioon, eikä palvelujen saatavuutta tule rajoittaa ilman hyväksyttävää perustetta. Tämän lisäksi palvelujen saatavuutta on mahdollista rajoittaa ainoastaan hyväksyttäväksi katsotulla perusteella. Viranomaisen tulee pyrkiä edistämään myös digitaalisten palvelujensa käyttäjien toimintaedellytyksiä ja itsemääräämisoikeutta. Palveluperiaatteen mukaisesti asiointimahdollisuuksien pitää vastata vanhusten ja muiden yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin niin hyvin kuin suinkin on mahdollista. Julkisen sektorin on huolehdittava varsinkin käyttäjien osalta olevien tärkeimpien palvelujen saatavuudesta koko maassa. Samanaikaisesti viranomaiselle säädettyjen välttämättömien tehtävien on tultava hoidetuiksi mahdollisimman tehokkaasti.²³⁶

EU:n esteettömyysdirektiivillä (EU) 2019/882 pyritään helpottamaan kaikkien, etenkin vammaisten osallistumista yhteiskuntaan sekä heidän itsenäistä elämäänsä ja asiointiaan YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti. Esteettömyysdirektiivi vaikuttaa erityisesti tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviin palveluihin ja tuotteisiin siten, että ne

²³³ Voutilainen, 2023, s. 128.

²³⁴ Voutilainen, 2023, s. 156.

²³⁵ YVTItk 31/2015; YVTItk 152/2016.

²³⁶ HE 72/2002 vp s. 56–57.

suunnitellaan sekä valmistetaan sellaisella tavalla, jonka myötä vammaiset henkilöt pystyisivät käyttämään palveluja ja tuotteita mahdollisimman laajamittaisesti. Yhtä lailla julkista kuin yksityistäkin sektoria velvoittavat kuluttajille tarjottavien palvelujen sekä tuotteiden esteettömyysvaatimukset. Komissio on pyytänyt esteettömyysdirektiivin 15 artiklan perusteella yhtä tai useampaa eurooppalaista standardointiorganisaatiota laatimaan yhdenmukaistettuja standardeja sekä tuotteiden että palvelujen esteettömyysvaatimuksista²³⁷. Komissio pyrkii standardien olevan voimassa, kun esteettömyysvaatimuksia aletaan soveltaa vuoden 2025 aikana.²³⁸

Sähköiset menetelmät voivat tehdä sokeiden ja näkövammaisten henkilöiden hallinnossa asiointia sekä tiedonsaantia huomattavasti helpommaksi. Paperiset lomakkeet ja julkaisut voivat olla tällaisten henkilöiden osalta ongelmallisia. Internetin välityksellä voidaan teknisiä apuvälineitä käyttäen täyttää sähköisiä lomakkeita sekä saada informaatiota viranomaisen toiminnasta helposti ja nopeasti. Viranomaisen verkkosivut ja sähköiset asiointipalvelut on järjestettävä siten, että näkövammaisten henkilöiden käyttämät apuvälineet pystyvät tulkitsemaan niissä olevaa tarpeellista tietoa. Lisäksi käyttäjän pitää kyetä täyttämään lomakkeet verkkosivuilla ja sähköisissä asiointipalveluissa. Perusoikeuksien toteutumista tukee näkövammaisten henkilöiden kannalta järjestetty mahdollisuus itsenäiseen toimintaan teknisin apuvälinein tuettuina. Sähköisten asiointipalvelujen on oltava näkövammaisten henkilöiden käytettävissä, paitsi jos siihen on tietoturvalisyyden vaarantumisen tai muun painavan syyn takia sallittu poikkeus.²³⁹

Julkiselle vallalle on asetettu perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismääräyksiä, joihin nähden painavaksi syyksi ei oikeuta esimerkiksi viranomaisen osaamattomuus tai tietämättömyys. Myös kuurojen tai muiden kuulovammaisten henkilöiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sekä oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta tulee turvata. Viranomaisen verkkosivustolla ja digitaalisissa palveluissa ei saa olla olennaista tietoa

²³⁷ EU 2019/882, 174.2019, s. 72.

²³⁸ HE 41/2022 vp s. 50–51.

²³⁹ Voutilainen, 2006, s. 196–197.

ainoastaan kuunneltavassa muodossa, vaan tällainen tieto pitää olla esitettyä myös kirjallisessa muodossa. Lisäksi viranomaisten on otettava perusoikeuksien edistäminen huomioon myös verkkosivustojen sekä lomakkeiden suunnittelussa.²⁴⁰

Oikeustapauksessa KHO 2006:18 näkö- ja kuulovammaisen asianosainen oli hakenut Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä apuvälineohjelmia tietokoneeseen käyttääkseen niitä kotonaan. Hakemus hylättiin, koska kyseisten apuvälineiden ei katsottu olevan jokapäiväisen itsenäisen toimeen tulemisen kannalta välttämättömiä. Kuopion yliopistollinen sairaala oli aiemmin kustantanut asianosaiselle eräitä tietokoneapuvälineitä. KHO oli todennut ratkaisussaan, että näkö- ja kuulovammaiselle henkilölle olisi pitänyt tarjota apuvälineet verkkopalvelujen käyttämiseen, vaikka kyseiselle henkilölle oli ollut saatavissa välttämättömät palvelut muillakin tavoin kuin pelkästään sähköisesti. KHO:n mukaan palvelujen sähköistyminen oli johtanut siihen, että tarvittavat apuvälineet merkitsivät sosiaalisen toimintakyvyn tukemista ja itsenäisen elämäntilanteen hallinnan sekä jokapäiväisten toiminnoista selviämisen edistämistä. KHO oli katsonut, että tapauksessa oli keskeistä se, että palvelut olivat huomattavasti helpommin saatavilla verkossa kuin muilla tavoin. Perusteluissa painottui myös Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan kunnan on järjestettävä asukkaiden sairaanhoito, joka kattaa myös lääkinnällisen kuntoutuksen. Saman pykälän 3 momentin mukaan lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluu muun muassa apuvälinehuolto siten kuin asetuksella siitä tarkemmin säädetään.²⁴¹

Saavutettavuusperiaate on otettu huomioon myös EU-tasolla, sillä eEurope2002 -ohjelman toimintasuunnitelmassa on painotettu saavutettavuuden tärkeyttä tietoyhteiskunnan rakentamisessa varsinkin julkisella sektorilla. eEurope2002 -ohjelman toimintasuunnitelman eräs päämäärä on se, että EU:n jäsenvaltioiden ja EU- toimielimien julkisen sektorin verkkosivut sekä niiden sisältö pitäisi suunnitella siten, että vammaisillakin henkilöillä on mahdollisuus päästä tietoihin ja kaikki mahdollisuudet hyötyä digitaalisista

²⁴⁰ Voutilainen, 2006, s. 196–197.

²⁴¹ KHO 2006:18.

viranomaispalveluista siinä missä muillakin. eEurope2002 -ohjelman toimintasuunnitelma suuntaviivoineen voidaan katsoa soft law -tyyppiseksi sääntelyksi, jonka toteutuksesta jokainen jäsenvaltio, mukaan lukien Suomi, on velvollinen edistämään.²⁴²

EU:n suosittama saavutettavuusohjeistus on otettu käyttöön Suomen kansallisissa suosituksissa. Saavutettavuuden merkitys suunnittelussa korostuu Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA:n) JHS 190 -suosituksessa, jossa lisäksi annetaan suosituksia koskien viranomaisten verkkopalvelun saavutettavuutta.²⁴³

Eräissä ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies oli todennut, että Verohallinto oli pyrkinyt lisäämään sekä kehittämään sähköisiä asiointikanaviaan, mutta monilla sen asiakkaila ei ollut halua tai kykyä käyttää Verohallinnon sähköisiä palvelukanavia. Apulaisoikeusasiamies oli kommentoinut, että hallintolain esitöiden mukaan asiointin järjestämisen laajuutta ja keinoja pitäisi pyrkiä arvioimaan etenkin palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden sekä yhteisöjen tarpeiden osalta. Hallintolain esitöiden mukaan myös asiointipalvelujen saatavuudelle ei pidä asettaa rajoituksia ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Tämän lisäksi hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta sekä toimintaedellytyksiä viranomaisasiointissa tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä edistämään.²⁴⁴

Oikeusasiamies oli saanut vuonna 2019 aikana useita kanteluita, joissa oli kritisoitu Verohallinnon menettelyä ohjata sen asiakkaita käyttämään Verohallinnon sähköisiä palveluja.²⁴⁵ Esimerkiksi yhdessä näistä kanteluista oli katsottu, että Verohallinnon toimintatapa vaarantaa asiakkaidensa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen tasa-arvoisen kohtelun, koska kaikilla asiakkailla ei ole esimerkiksi tietokonetta²⁴⁶. Eräissä toisissa kanteluissa oli arvosteltu Verohallinnon pyrkimystä siirtää asiakkaansa sähköisten palvelujen

²⁴² COM (2001) 529.

²⁴³ VM 2014, s. 23–26.

²⁴⁴ EOAK/5/2019.

²⁴⁵ EOAK/502/2019

²⁴⁶ EOAK/2314/2019.

piiriin, koska esimerkiksi toimipisteiden asiointipalveluja ei ollut aina tarjolla jokaisella asuinpaikkakunnalla²⁴⁷.

Apulaisoikeusasiamies oli kiinnittänyt huomiota myös postitullauksen asiakaspalvelun riittävyyteen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen sekä hyvän hallinnon 7 §:n 1 momentin mukaisen palveluperiaatteen toteutumisen osalta. Apulaisoikeusasiamies oli todennut käsittelemässään tapauksessa palveluperiaatteen toteuttamisen edellyttävän viranomaisen palveluilta riittävää saavutettavuutta ja monipuolisuutta. Järjestäessä palveluja olisi otettava huomioon palvelujen saatavuus ja riittävyys sekä hallinnossa asioivan valinnanvapaus. Lisäksi asiointi tulisi järjestää alueellisesti yhtäläisellä tavalla. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies oli kommentoinut, että yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista oli palvelun käyttäjien asettaminen eri asemaan palvelujen saavutettavuuden sekä alueellisen laajuuden näkökulmasta, jos tämä epäkohta aiheutuisi hallinnon palvelujen kehittämisen myötä. Niille, joille digitaalinen asiointi ei ole mahdollista, pitää myös turvata palvelut. Apulaisoikeusasiamies oli kuitenkin kommentoinut postitullauksen palvelujen olleen lainmukaiset, koska tulliselvityksien tekemiseen oli tarjottu digitaalisten palvelujen ohella muita keinoja, joiden ei katsottu loukkaavan alueellista yhdenvertaisuutta.²⁴⁸

Apulaisoikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa asiakkaita oli kehoitettu tekemään luottotietoselvityspyyntö ulosoton sähköisen asiointipalvelun kautta osaltaan helpottaakseen pyyntöjen käsittelyruuhkaa, koska pyynnön käsittely oli näin tehtynä teknisesti nopeampaa edesauttaen tilanteen korjaantumista. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa on säädetty siitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Apulaisoikeusasiamies oli kommentoinut ratkaisussaan, että lähtökohtaisesti hänen tehtäviinsä ei kuulu valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä, koska julkisten resurssien jako on poliittinen päätös, joka pohjimmiltaan kuuluu eduskunnan vastuulle.

²⁴⁷ EOAK/2516/2019.

²⁴⁸ AOA 3911/4/11.

Jos resurssitilanne johtaa perusoikeuksien toteutumattomuuteen, ei laillisuusvalvonta voi sivuuttaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.²⁴⁹

4.2 Kielelliset oikeudet

Jo hallituksen esityksessä 17/2002 oli todettu, että sähköisten asiointipalvelujen järjestämisessä on otettava huomioon myös kielilainsäädännöstä johtuvat vaatimukset yksityishenkilön kielellisiin oikeuksiin²⁵⁰. Digipalvelulain perusteluiden mukaan kyseisen lain merkittävimmät vaikutukset liittyvät digitaalisten palvelujen sisällön ymmärrettävyyden vaatimukseen, joka helpottaa varsinkin kielellisistä vaikeuksista kärsiviä henkilöitä tai sellaisia henkilöitä, joiden suomen kielen osaaminen ei ole riittävän vahvalla tasolla. Tämän lisäksi on huomioitava ruotsinkielisten sisältöjen ymmärrettävyys ja selkoruotsin toteuttaminen. Nämä vaatimukset asettavat viranomaisille kielellisen osaamisen vaatimuksia enemmissä määrin. Kielellisten oikeuksien toteuttamisesta säädetään kuitenkin erikseen kielilainsäädännössä, joten digipalvelulaki ei välittömästi vaikuta kielellisesti oikeuksien toteuttamiseen.²⁵¹

Perustuslaissa säädetään sen 17 §:n 1 momentissa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilain 1 §:ssä säädetään myös näin. Lähtökohtaisesti kielilain 2 §:n 1 momentti pyrkii turvaamaan perustuslain 17 §:n 2 momentissa ilmaistun jokaisen oikeuden käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään — joko suomea tai ruotsia. Kielilain 2 §:n 2 momentin mukaan kyseisen lain tavoitteena on lisäksi taata jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä hyvään hallintoon kielestä riippumatta ja että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Kielilain 23 §:ssä on säädetty viranomaiselle velvollisuus huolehtia oma-aloitteisesti toiminnassaan yksityishenkilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä.

²⁴⁹ EOAK/7035/2022.

²⁵⁰ HE 17/2002 s. 22.

²⁵¹ HE 60/2018 vp s. 39.

Kyseisen säännöksen esitöiden mukaan annettavan palvelun laatu ei saa riippua siitä, käyttääkö palvelua saava henkilö suomen tai ruotsin kieltä. Tarvittaessa viranomaisen tulee kysyä henkilöltä, kumpaa kieltä hän haluaa käyttää. Viranomaisen toimesta henkilöä ei saa pyytää käyttämään toista kieltä kuin sitä, mitä hän haluaa käyttää.²⁵²

Valtionhallinnon sekä muiden kaksikielisten viranomaisten tulee järjestää palvelunsa kaksikielisinä. Kielilain 12 §:n mukaan joko suomea tai ruotsia käytetään hallintoasian käsittelykielenä kaksikielisessä viranomaisessa. Jos kyseessä on yksikielinen viranomaisen, palvelun kieli määräytyy viranomaisen kielen perusteella. Tosin kielilain 10 §:n 2 momentin mukaan asianosainen kieltä käytetään viranomaisen aloitteesta vireille tulleissa asioissa.

Kielilain 2 §:n 3 momentissa on säädetty siitä, että viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kyseisessä laissa edellytetään. Saman momentin mukaan yksikielistä kuntaa tai viranomaista ei estä mikään harkintansa mukaan tiedottamasta myös muulla kuin virka-alueen kielellä. Siksi yksikielisten viranomaisten digitaalisissa palveluissa tulisi olla myös toisella kansalliskielellä ainakin yleistietoa saatavilla. Yksikielisellä viranomaisella on tarpeen mukaan mahdollisuus käyttää myös toista kansalliskieltä asianosaisen etujen sekä oikeuksien turvaamiseksi. Joka tapauksessa kielilaki määrää kirjallisissa menettelyissä käytettävän kielen. Kielilakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisten sähköinen tiedottaminen antaa mahdollisuuksia palvelun tarjoamiseen monikielisesti. Kielilain 2 §:n 2 momentin tavoitetta vahvistaa vaatimus suomen ja ruotsin sekä näiden molempien kielten käyttömahdollisuuksien näkyvästä esilletuomisesta viranomaistoiminnassa — myös Internetissä.²⁵³

Digitaaliseen asiointiin liittyen eduskunnan oikeusasiamies oli katsonut ratkaisuihinsa, että viranomaisen tulisi ilmoittaa asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiintoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta lähettäjälle hänen käyttämällä

²⁵² HE 92/2002 vp s. 86–87.

²⁵³ HE 92/2002 vp s. 48–49.

kielellään kielilain 2 §:n 2 momentin mukaisesti. Sikäli kuin ilmoitus lähetetään auto-
maattisena toimintona ennen kuin siihen on vielä perehdytty sen osalta, että kummalla
kansalliskielellä saapunut viesti on laadittu, ilmoituksessa tulee kaksikielisissä viranomai-
sissa käyttää suomea ja ruotsia. Oikeusasiamies oli todennut, että sekä perusoikeus-
myönteisen laintulkinnan mukaisesti että kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutu-
misen näkökulmasta olisi perusteltua soveltaa samaa periaatetta lisäksi yksittäisten vir-
kamiesten poissaoloilmoituksiin siinä suhteessa kuin virkamies käyttää tätä toimintoa.²⁵⁴

Kielilain 32 §:n 1 momentissa todetaan, että valtion, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhty-
män ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa tulee kaksikieli-
sessä kunnassa käyttää molempia kansalliskieliä. Asianomaisen ministeriön pitää hu-
lehtia yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kan-
nalta oleellisen tiedon antamisesta koko maassa sekä suomen että ruotsin kielellä. Tä-
män lisäksi kielilain 32 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset,
julkipanot, kuulutukset ja muut yleisölle annettavat tiedotteet on annettava molemmilla
kansalliskielillä.

Näin ollen voidaan todeta, että kielilaki asettaa vaatimuksia viranomaisen sekä digitaali-
sissa palveluissa olevalle että Internetissä välittämälle tiedolle, sillä sen tulee olla saata-
villa suomen ja ruotsin kielellä. Tosin toisella kielellä tiedottamisella ei joka tilanteessa
edellytetä tismalleen samaa kattavuutta tai sisältöä. Tämän lisäksi perustuslain 17 § ja
22 §, kielilain 1 § ja 10 § sekä julkisuuslain 10 § velvoittavat viranomaisia tiedottamaan
kansalaisia yhteiskunnallisesti tärkeistä asiakirjoista.

Kielilain 32 §:n 3 momentissa on säädetty siitä, että viranomaisten laatimien selvitysten,
päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sel-
laisinaan, mutta joka tapauksessa viranomaisen on huolehdittava suomen- ja ruotsinkie-
lisen väestön tiedonsaantitarpeista. Tämä ei tarkoita sitä, että tiedottamisen tulisi kui-
tenkaan olla yhtä kattavaa tai samassa muodossa sekä suomen että ruotsin kielellä, sillä

²⁵⁴ EOA 2575/4/06; 63/4/07.

yksilön oikeuksia koskevissa asioissa viranomaisen yhteystiedot sekä muut perustiedot tulee silti tiedottaa molemmilla kielillä.²⁵⁵

Muissa asioissa viranomaisella on harkinnanvaraisuus sen suhteen, käännetäänkö julkaistu aineisto joko kokonaan tai soveltuviissa määrin toiselle kielelle vai jätetäänkö aineisto kääntämättä. Viranomaisen ei ole velvollinen kääntämään tekstejään sellaisenaan toiselle kansalliskielelle, vaikka viranomaisen olisikin julkaissut tekstin toisella kansalliskielellä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei viranomaisen tulisi toiminnassaan pyrkiä kohtelemaan suomea ja ruotsia tasavertaisesti. Viranomaisen antama tieto on aina pyrittävä antamaan samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä.²⁵⁶

Oikeusasiamies oli kiinnittänyt eräässä ratkaisussaan huomiota sähköisiin poissaoloilmoituksiin, joissa kaupungin viranhaltijan poissaoloilmoituksen tiedot oli annettu suomeksi ja englanniksi, mutta ei ruotsiksi. Kielilain 2 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen tulisi tiedottaa sekä suomen- että ruotsinkielistä väestöä omalla kielellänsä huolimatta siitä, että viranomaisten laatimien tekstien julkaiseminen ei velvoita viranomaista kääntämään niitä sellaisinaan²⁵⁷. Oikeusasiamies oli huomauttanut samasta asiasta viranomaista muissakin päätöksissään.²⁵⁸

Apulaisoikeusasiamies oli nostanut esille myös yleisölle tarjottavien verkkopalvelujen laadulle määritellyjä laatukriteerejä²⁵⁹. Näiden laatukriteerien mukaan kaksikielisen viranomaisen tulisi huolehtia siitä, että muun muassa palvelun sisältö, käyttöliittymä, vuorovaikutukselliset osiot ja haut toimivat molemmilla kansalliskielillä. Verkkopalvelun osoite, viranomaisen nimi ja yhteystiedot tulisi suositusten mukaan olla suomeksi ja ruotsiksi.²⁶⁰

²⁵⁵ HE 92/2002 vp s. 94.

²⁵⁶ HE 92/2002 vp s. 94.

²⁵⁷ EOAK/6208/2019.

²⁵⁸ 2575/4/06; 63/4/07; 2809/2/08; EOAK/4526/2017.

²⁵⁹ VM, 2004.

²⁶⁰ AOA 2575/4/06; 63/4/07.

Hallinnossa on otettava huomioon muidenkin kieliryhmien kuin pelkästään suomen- ja ruotsinkielisten oikeudet, sillä perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään sekä kulttuuriaan. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden takia käänös- ja tulkitsemisapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla²⁶¹. Tämän lisäksi saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Saamenkielisillä on oikeus käyttää kieltään saamen kielilain (1086/2003) mukaisesti erikseen määritellyissä viranomaisissa ja asioissa. Kyseisen lain 8 §:n 1 momentissa on säädetty, että viranomais- ten tulee käyttää tiedottamisessa myös saamen kieltä.²⁶²

Hallintolain 26 §:ssä on säädetty viranomaisen velvollisuudesta järjestää tulkitseminen ja kääntäminen muille kuin suomen- tai ruotsinkielisille. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen tulee järjestää tulkitseminen sekä kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä tai muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomea tai ruotsia, tai jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden takia voi tulla ymmärretyksi.

Hallintolain 26 §:n 2 momentin mukaan asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan katsoa riittävästi ymmärtävän asian laatuun nähden. 26 §:n 3 momentissa on säädetty, että asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi tai asian selvittämiseksi viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta sekä kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa. Kielilain 2 §:n 3 momentin mukainen viranomaisen mahdollisuus tarjota lain edellyttämää parempaa palvelua koskee muitakin kieliä kuin pelkästään suomen, ruotsin ja saamen kieltä. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa hyvään hallintoon liitetty vaatimus asianmukaisesta käsittelystä voi edellyttää, että viranomaisen on otettava vastaan vieraskielistä selvitystä.²⁶³

²⁶¹ HE 294/2014 vp s. 12.

²⁶² HE 44/2017 vp.

²⁶³ Mäenpää 2013/2023, luku III.6., Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä.

Hallintolain 26 § koskevien esitöiden mukaan kyseisellä pykälällä edistetään vähemmistökieliä käyttävien sekä vammaisuuden tai sairauden vuoksi tulkitsemis- ja kääntämistä apua tarvitsevien ihmisten oikeuksia. Viimeksi mainittujen oikeuksia on pyritty edistämään varsinkin tarkentamalla harkinnanvaraisen tulkitsemisen ja kääntämisen huolehtimisesta koskevaa säännöstä. Terminologinen valinta osoittaa eroa ammattimaiseen tulkaukseen ja kääntämiseen. 26 §:n 1 momenttia koskien tietojen esittäminen suullisesti voisi säännöksen nojalla tulla kysymykseen pääasiassa silloin, kun sitä voidaan pitää viranomaisen ja asianosaisen osalta tarkoituksenmukaisempina menettelymuotona.²⁶⁴

²⁶⁴ HE 72/2002 vp s. 35, 77, 92.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Lisääntyvä digitalisaation hyödyntäminen julkishallinnossa on saanut aikaiseksi muun muassa oikeuspoliittista keskustelua teknologian vaikutuksista oikeusturvaan ja perusoikeuksiin. Lukuisat julkishallinnon palvelut on digitalisoitu, mikä edellyttää hallinnon asiakasta käyttämään sähköistä asiointipalvelua asioidakseen viranomaisessa. Tämä voi helpottaa, mutta myös vaikeuttaa asiakkaan asiointimahdollisuutta.

Hallinnon asiakkailta voi olla keskenään erilaiset lähtökohdat käyttää julkishallinnon digitaalisia palveluja riippuen siitä, mihin väestöryhmään hän kuuluu. Näihin lähtökohtiin vaikuttaa erityisesti se, jos hallinnon asiakas on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö, kuten lapsi, vanhus, vammainen tai työtön taikka samanaikaisesti useampaa haavoittuvassa asemassa olevan tunnuspiirrettä omaava henkilö. Haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien yhdenvertaisuuden toteutuminen on huomioitava muihin sähköisten asiointipalvelujen käyttäjäryhmiin nähden jo perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen nojalla, mutta myös hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan.

Kansallisen sääntelyn lisäksi myös Euroopan unionin ja kansainvälisen sääntelyn osalta on asetettu vaatimuksia sähköisille asiointipalveluille koskien muun muassa niiden käytölliittymää, tietoturvallisuutta ja niissä tapahtuvaa sähköistä allekirjoittamista sekä sähköistä tunnistamista. Haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien kannalta etenkin saavutettavuus, esteettömyys ja kielelliset oikeudet korostuvat yhdenvertaisuusperiaatteen turvaamisen edellytyksiksi. Tutkielmassa on selvitetty yhdenvertaisuusperiaatteen, haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien ja sähköisten asiointipalvelujen kannalta keskeistä perusoikeudellista, hallinto-oikeudellista ja aihepiirin kannalta muuta tarpeellista oikeudenalakohtaista tietoa kansallisen ja ylikansallisen sääntelyn, lain esitöiden, tuomioistuinkäytännön, laillisuusvalvojien ratkaisujen ja oikeuskirjallisuuden sekä muun tutkimuskirjallisuuden pohjalta.

Ensimmäisessä tutkimuskysymystä tarkentavassa alakysymyksessä haettiin vastausta siihen, mikä on yhdenvertaisuusperiaate suomalaisessa hallinnossa.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja voimassa olevia lakeja on sovellettava yhdenvertaisesti, ja mikäli eri ihmisryhmiä kohdellaan lainsäädännössä eri tavoin, sille pitää olla jokin peruste. Yhdenvertaisuuden oikeusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja pyrkiä turvamaan heille yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen sekä oikeuksiensa valvomiseen.

Toisessa tutkimuskysymystä tarkentavassa alakysymyksessä haettiin vastausta siihen, keitä ovat heikoimmassa asemassa olevat väestöryhmät Suomessa. Yksittäisessä tilanteessa tai palvelussa heitä voivat olla tilapäisesti ja kontekstisidonnaisesti sekä samanaikaisesti myös useamman haavoittuvan tunnuspiirteen täyttävät henkilöt, kuten työttömät, alaikäiset, vanhukset, pitkäaikaissairaat, vammaiset henkilöt ja eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvat. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy erityinen syrjinnän kieltö sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, joista moni voidaan katsoa haavoittuvassa asemassa olevan väestöryhmän tunnuspiirteeksi. Yhdenvertaisuusperiaate asettaa vaatimuksen myös lasten tasa-arvoisesta kohtelusta yksilöinä. Lapset on katsottu haavoittuvassa asemassa olevaksi väestöryhmäksi.

Kolmannessa tutkimuskysymystä tarkentavassa alakysymyksessä haettiin vastausta siihen, että mitä ovat julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille asetetut lakisäätteiset tekniset vaatimukset hallinnon asiakkaan kannalta. Tämä kysymys kohdentui lähinnä sähköisen asioinnin käyttöliittymään. Julkishallinnon asiakkaan kannalta sähköisille asiointipalveluille asetetut lakisäätteiset tekniset vaatimukset koskevat pääasiassa sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä ja saatavuuden sekä saavutettavuuden turvaamista. Sähköiseen asiointiin liittyy saavutettavuuden ohella sen käytettävyys, jossa on keskeistä hallinnon asiakkaan osalta asiansa hoidetuksi saaminen ja viranomaisen osalta asian hoitamisen mahdollistaminen ja kommunikointi asiakkaalle.

Käytettävyyden haasteet eivät kohdistu ainoastaan haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin, koska käyttöliittymiä suunniteltaessa on olennaista taata käytettävyys selkiseksi, että jokaisen hallinnon asiakkaan oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti. Tämän varmistamiseen pyritään käyttäjätestaamisen ja -arvioinnin kautta. Toimivien ja käyttäjäystävällisten sähköisten asiointipalveluiden tuottamiseen testaus, arviointi ja saavutettavuusstandardit ovat selkeimpiä julkishallinnon velvoitteita. Sähköisessä asiointipalvelussa lähtökohtaiset edellytykset sähköiselle tunnistamiselle ja sähköiselle allekirjoitukselle merkitsevät asiointipalvelun käyttäjälle sitä, että palvelun toteutuksessa on huomioitu tietoturva ja yksityisyyttä koskevat vaatimukset. Oikeudellista tutkimusta tarvitaan käyttöliittymien oikeudellisen merkityksen tunnistamisessa ja käytettävyyden vahvistamisessa hyvää hallintoa toteuttaessa.

Tutkielman varsinaisessa tutkimuskysymyksessä haettiin vastausta siihen, mitä vaatimuksia perustuslain ja hallintolain yhdenvertaisuusperiaatetta koskevat säännökset asettavat julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien kannalta. Tutkimustulokset osoittavat, että nämä vaatimukset koskevat pääasiassa saavutettavuutta ja esteettömyyttä sekä kielellisiä oikeuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla saavutettavuuden esteet on tunnistettava ja poistettava, sillä poikkeustilanteita lukuun ottamatta vammaisille henkilöille on taattava yhdenvertaiset mahdollisuudet tieto- ja viestintäjärjestelmiin sekä -teknologiaan.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti sähköiset asiointipalvelut on pääsääntöisesti järjestettävä siten, että sokeat ja muulla tavoin näkövammaiset henkilöt pystyvät tulkitsemaan niissä olevaa tarpeellista tietoa ja täyttämään niihin tietoja myös itse. Poikkeustilanteita lukuun ottamatta myös kuuroilla tai muilla kuulovammaisilla henkilöillä on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja siksi sähköisissä asiointipalveluissa ei saa olla tärkeää tietoa pelkästään kuunneltavissa olevassa muodossa, vaan tiedon pitää olla saatavilla lisäksi kirjallisesti.

Hallintolaissa säädetty palveluperiaate sekä siihen kuuluva vaatimus palvelun asianmukaisesta järjestämisestä täydentävät julkishallinnon sähköisiä asiointipalveluita koskevaa saavutettavuusvaatimusta, jonka mukaan palvelujen tulee olla helppokäyttöisiä ja vaihatta saatavilla. Palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden nojalla haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asiointikykyjen ja -mahdollisuuksien erot tulee pyrkiä huomioimaan sähköisten asiointipalvelujen toteuttamisessa ja järjestämisessä. Tulee kuitenkin huomata, että viranomaisella tai muilla soveltamisalaan kuuluvilla organisaatioilla ei ole ehdotonta velvollisuutta tarjota sähköisiä asiointipalveluja.

Kielelliset oikeudet ovat yksi niistä vaatimuksista, joita perustuslain ja hallintolain yhdenvertaisuusperiaate asettaa sähköisille asiointipalveluille haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien kannalta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti sähköisissä asiointipalveluissa on huomioitava suomen- ja ruotsinkielisten oikeuksien lisäksi saamenkielisten oikeudet, mutta myös romani- ja viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden takia käänös- ja tulkitsemisapua tarvitsevien oikeudet. Jos romani- tai viittomakieltä tai muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa sähköisessä asiointipalvelussa käytettävää suomea tai ruotsia, tai jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden takia voi tulla ymmärretyksi, viranomaisen tulee järjestää tulkitseminen sekä kääntäminen asiassa silloin, kun se on tullut vireille viranomaisen aloitteesta.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta kumpuavat sähköisiä asiointipalvelujakin koskevat vaatimukset eli saavutettavuus, esteettömyys ja kielellisiä oikeudet eivät jätä haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä huomioimatta. Haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä ei ole lainsäädännössä kovin tarkkarajaisesti eikä yhdenmukaisesti määritelty, mihin lainsäätäjä voisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Tosin termi ei ole ainakaan toistaiseksi oikeudellisesti vakiintunut. Haavoittuvassa asemassa olevien asema hallinnossa lähtökohtaisesti näyttää tutkimuksen aineiston ja havaintojen perusteella turvulta kansallisen ja ylikansallisen lainsäädännön osalta. Lukuisat laillisuusvalvojan ratkaisut kuvaavat kuitenkin sitä, että sähköistä asiointia koskevista viranomaisten riittämättömistä valmiuksista on aiheutunut ongelmia hallinnon asiakkaille — erityisesti

haavoittuvassa asemassa oleville, koska heidän erityistarpeita ei aina tulla huomioiduksi tai niitä ei huomioida oikein.

Haavoittuvissa olevien asemaa ei voi kuitenkaan yleistää, koska käsitteen määrittelystä riippuen kyseinen käsite kattaa toisiinsa nähden haavoittuvassa olevia ihmisiä eri syistä terveydentilan, fyysisten ominaisuuksien, iän, etnisen taustan tai elämäntilanteen perusteella. Alaikäiset eivät lähtökohtaisesti asioi viranomaisessa itse. Työttömän henkilön haavoittuva asema on lähtökohtaisesti tilapäistä, kun taas ikääntyneen henkilön haavoittuva asema muodostuu tietyistä ikäkaudesta. Maahanmuuttajat on myös katsottu haavoittuvassa asemassa olevaksi väestöryhmäksi, ja jos kyseessä on vammaisen maahanmuuttaja, niin hänen haavoittuva asema on tulkittu silloin vakavammaksi.

Voidaan todeta, että haavoittuvien asema ei ole kaikille yhtäläinen, vaan haavoittuvuuden aste voi olla matalampi tai korkeampi. Taloudellisesti haavoittuvassa asemassa oleva voi olla vähävarainen tai jopa koditon. Haavoittuvuuden aste on toisaalta näkökulmakyseisyys, mutta haavoittuvuuden eroja voidaan silti objektiivisesti havaita. Haavoittuva asema terveydentilan vuoksi on erilainen riippuen siitä, onko henkilö esimerkiksi masennusta sairastava, fyysisesti toimintarajoitteinen tai aistivammaisen.

Voidaan ajatella, että fyysisesti toimintarajoitteiselle tai aistivammaiselle henkilölle taikka eri kieliryhmään kuuluvalla henkilölle sähköisen asiointipalvelun käyttö on haasteellisempaa kuin esimerkiksi sellaiselle työttömälle tai ikääntyneelle henkilölle, jolla ei ole vastaavia piirteitä. Tämän vuoksi tutkimuksen tuloksissa korostuu saavutettavuus, esteettömyys ja kielelliset oikeudet erityisinä huomioina yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista arvioidessa. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa voisi jatkossa tutkia painottuen esimerkiksi johonkin tiettyyn haavoittuvassa asemassa olevaan väestöryhmään. Yhdenvertaisuutta voisi tarkastella lainsäädännöllisesti laajemmin kuin ainoastaan yhdenvertaisuusperiaatteen pohjalta.

Lähteet

- Aarnio, A. (1978). *Mitä lainoppi on?* Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Aarnio, A (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta — Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa Häyhä, J. (toim.). *Minun metodini* (s. 35—56). Werner Söderström lakitieto.
- Aarnio, A. (2014). *Oikeutta etsimässä: Erään matkan kuvaus*. Talentum Media Oy.
- Ervasti, K. (2022). *Oikeudensaantimahdollisuudet osana hyvinvointioikeutta erityisesti haavoittuvien ryhmien näkökulmasta*. Teoksessa Toivonen, V. (toim.), Mäki-Petäjä-Leinonen, A. (toim.), Nykänen, E. (toim.). *Hyvinvointioikeus — kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista* (s. 225—405). Kauppakamari.
- Euroopan komissio. (2022). *Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI), 2022, Suomi*. Noudettu 3.10.2023 osoitteesta <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/policies/desi-finland>
- Euroopan komissio. (2023). *Komissio tyytyväinen yhteisymmärrykseen EU:n digitaalisen identiteetin lompakosta*. Noudettu 12.1.2024 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_5651
- Euroopan unioni. (2016). *Tiivistelmä asiakirjasta Julkisen sektorin verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuus*. Noudettu 12.2.2024 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4314916>
- Eurostat. (2017, 7. joulukuuta). *Archive: Väestörakenne ja ikääntyminen*. Noudettu 14.2.2024 osoitteesta https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:V%C3%A4est%C3%B6rakenne_ja_ik%C3%A4ntyminen&oldid=365702
- Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (2023). *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy. (Alun perin julkaistu 2000).
- Heuru, K. (2003). *Hyvä hallinto*. Edita Publishing Oy.
- Hiltunen, S., Lakoma, S. & Torkki, P. (2023). *Yli 75-vuotiaiden kokemukset digitaalisista sosiaali- ja terveyspalveluista 2023*. VALLI ry, Ikäteknologiakeskus sekä Helsingin yliopisto.

- Häyhä, J. (toim.). (1997). Johdanto. Teoksessa *Minun metodini* (s. 15–34). Werner Söderström lakitieto.
- Innanen, A., & Saarimäki, J. (2012). *Internetoikeus*. Edita Publishing Oy.
- Jyränki, A. (1997). Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa Häyhä, J. (toim.). *Minun metodini* (s. 74–89). Werner Söderström lakitieto.
- Jyränki, A. (2000). *Uusi Perustuslakimme*. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Koivisto, I. (2011). *Hyvän hallinnon muunnelmallisuus*. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Kolehmainen, A. (toim.). (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 1–23), 2015/29. Edilex.
- Koulu, R. (2018). Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? Teoksessa Kurki, V., Koulu, R., Pöysti, T., Voutilainen, T., Mähönen, J., Viljanen, M., Alén-Savikko, A., Ballardini, R., Pihlajarinne, T., Kuoppamäki, P., Mäihäniemi, B., Asp, A. & Band, A. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 7–8/2018*, 116, s. 840–867. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Koulu, R., (toim.), Sankari, R. (toim.) & Sormunen, S. (toim.). (2022, 12, lokakuuta). *Digitalisoituva julkishallinto — Käytettävyys kuuluu kaikille*, 2022/36. Edilex.
- Kulla, H. & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent Oy.
- Tarvainen, L. (toim.) (2022). Haavoittuvuus turvapaikkaprosessissa. Teoksessa Tarvainen, L., Laine, M., Leisti, M., Rautakorpi, M., Hedayat, S. & Skrifvars, J. *Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa* (s. 9–25). Pakolaisneuvonta.
- Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Helenius, D., Melander, S., Nuotio, K., Ojala, T. & Rautio, I. (2022). *Rikosoikeus*. Alma Talent Oy. (Alun perin julkaistu 1994).
- Larsson, A. (toim.), Teigland, R. (toim.), Mårten, B., Jeansson, J., Elf, O., Gross, C., Elf, J., Essén, A., Ekholm, A., Øvretheit, J., Wänn, D., Sabolová, D., Laya, A., Markendahl, J., McGrath, C., Åkerfeldt, A., Mahaley, S., Conley, M., Nakkawita, E., ... Wästberg, O. (2020). *Digital Transformation and Public Services: Societal Impacts in Sweden and Beyond*. Routledge.
- Leppänen, K. (2015). *Yhdenvertaisuus työelämässä*. Alma Talent Oy.

- Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (2023a). *Matkaviestinverkon maantieteellinen peitto maakunnittain*. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.
- Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (2023b). *Kiinteän verkon laajakaistasaatavuus*. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. (Alun perin julkaistu 2013).
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy.
- Neuvonen, R. (2013). *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet*. Lakimiesliiton kustannus.
- Nykänen, P. (toim.). (2019). Oikeusjärjestys ja sen erikoispiirteet. Teoksessa *Johdatus oikeusjärjestykseen* (s. 1—204). Tampereen yliopisto.
- Nykänen, P. (toim.). (2014). Periaatteet koherenssin mahdollistajana oikeusnormien systematisoinnissa ja tulkinnassa. Teoksessa *Yritys, omistaja ja verotus* (s. 1—446). Edita Publishing Oy.
- Pöysti, T. (2018). Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Teoksessa Kurki, V., Koulu, R., Pöysti, T., Voutilainen, T., Mähönen, J., Viljanen, M., Alén-Savikko, A., Ballardini, R., Pihlajarinne, T., Kuoppamäki, P., Mäihäniemi, B., Asp, A. & Band, A. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 7–8/2018*, 116, s. 868—903. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Saarenpää, A. (2007). Oikeusinformatiikka. Teoksessa Saarenpää, A., Haavisto, R., *Oikeusjärjestys* osa I, (s. 1—110). Lapin yliopisto.
- Saarenpää, A. & Riekkinen, J. (2023). *Oikeusinformatiikan perusteet*. Lapin yliopisto.
- Saraviita, I. (2000). *Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle*. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus.
- Savolainen, H. (2022). Sähköinen allekirjoitus ja muotomääräys – tarkastelussa maakaaren säännös valtakirjasta. Teoksessa Hietala, E., Korpiola, M., Laurikainen-Klami, R., Nieminen, L., Savolainen H. & Taponen, J. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 1/2022*, 120, s. 96—117. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Siltala, R. (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsingin yliopisto.
- Smits, J. M. (2015). *What is Legal Doctrine? On the Aims and Methods of Legal-dogmatic Research, Working Paper No. 2015/06*. Maastricht European Private Law Institute.

- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö. (2015). *Guidance on the GLP Requirements for Peer Review of Histopathology*. OECD.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2019). *Sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisuuden käsitteet*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2022). *Väestöryhmät, joiden tilanne heikkeni koronaepidemian aikana. Miten ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi? Suomen kestävän kasvun ohjelma. Työpöytä 61/2022*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Vanjusov, H. (2022.) *Saatavilla, mutta ei saatavissa? Sosiaalioikeudellinen tutkimus päihdepalveluihin pääsystä*. Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4625-6>
- Verdin, R., O'Reilly, J. & McDonnell, A. (2023). *Digital Welfare Ecosystems in Europe – Social protection systems preventing social exclusion and enhancing opportunities to participate in the digital economy*. Euroship.
- VM. (2004). *Julkisten verkkopalvelujen laatukriteerit, valtiovarainministeriön työryhmämuistio 8/2004*. Valtiovarainministeriö.
- VM. (2006). *VAHTI-ohje 2006/12 Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalveluissa*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 21.3.2024 osoitteesta <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/vahti-ohje-2006-12-tunnistaminen-julkishallinnon-verkkopalveluissa>
- VM. (2008). *Valtionhallinnon tietoturvasanasto, Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä 8/2008*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 21.3.2024 osoitteesta https://dvv.fi/documents/2252790/13063677/2008_VAHTI_ohje_tietoturvasanasto.pdf/0cd599d4-e8c5-3e82-8f06-ae76cae7dd8a/2008_VAHTI_ohje_tietoturvasanasto.pdf
- VM. (2014). *Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta: suositus JHS 190 Julkisten verkkopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen*. Valtiovarainministeriö.
- Voutilainen, T. (2023). *Digitaalisten palvelujen sääntely*. Alma Talent Oy.
- Voutilainen, T. (2006). *Hyvä sähköinen hallinto*. Edita Publishing Oy. (2007).

YVT. (2023). *Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset hallitusohjelmaan 2023–2027*.
Yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Virallislähteet

COM (2006) 120 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annetun direktiivin 1999/93/EY toteuttamisesta.

COM (2003) 567 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan Parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle - Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa.

COM (2001) 529 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan Parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle - eEurope 2002: Julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön saavutettavuus.

HE 103/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 62/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta.

HE 208/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 151/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 9 luvun 1 ja 10 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 112/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n ja rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

HE 41/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyys vaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 225/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 98/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 93/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työlläytyspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

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

HE 227/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 11 §:n sekä aravarajoituslain 4 §:n muuttamisesta.

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

HE 59/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

HE 284/2014. 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 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 170/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 121/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta.
- HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike. Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 187/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arkistolaiksi.
- LiVM 12/2009 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 36/2009 vp) laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 11/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö oikeuskanslerin kertomuksesta toiminnastaan vuodelta 2019, K 12/2020 vp.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 20/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 11/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

Lailisuusvalvojen ratkaisut

EOAK/151/2023, antopäivä 24.1.2024.

EOAK/7035/2022, antopäivä 14.11.2023.

EOAK/6297/2023, antopäivä 4.10.2023.

OKV/998/10/2023, antopäivä 11.9.2023.
EOAK/796/2023, antopäivä 7.6.2023.
OKV/2791/21/2022, antopäivä 5.12.2022.
EOAK/4269/2022, antopäivä 26.10.2022.
EOAK/3241/2022, antopäivä 12.9.2022.
EOAK/7828/2021, antopäivä 14.6.2022.
EOAK/6398/2020, antopäivä 5.11.2021.
EOAK/2099/2019, antopäivä 22.12.2020.
EOAK/502/2019; EOAK/2314/2019; EOAK/2516/2019, antopäivä 31.7.2020.
EOAK/1839/2019, antopäivä 7.4.2020.
EOAK/6208/2019, antopäivä 13.3.2020.
OKV/1913/1/2018, antopäivä 9.12.2019.
EOAK/5/2019, antopäivä 4.11.2019.
OKA 338/1/2018, antopäivä 27.3.2019.
EOAK/4526/2017, antopäivä 7.11.2018.
EOAK/1067/2018, antopäivä 7.3.2018.
YVTltk 152/2016, antopäivä 20.4.2017.
651/4/15, antopäivä 22.6.2016.
EOA 4770/4/15, antopäivä 8.6.2016.
AOA 4653/4/14, antopäivä 31.12.2015.
YVTltk 31/2015, antopäivä 14.12.2015.
OKV/394/1/2015, antopäivä 2.11.2015.
3181/4/14, antopäivä 9.6.2015.
863/4/13, antopäivä 30.4.2014.
AOA 2954/4/12, antopäivä 28.5.2013.
OKV/1531/1/2013, antopäivä 25.2.2013.
AOAS 1624/4/12, antopäivä 22.2.2013.
AOA 3911/4/11, antopäivä 13.9.2012.
1207/2/10, antopäivä 12.6.2012.
EOA 2170/4/10, antopäivä 12.3.2012.

OKV/420/1/2010, antopäivä 31.1.2012.

3999/4/08, antopäivä 9.11.2010.

2809/2/08, antopäivä 29.9.2010.

EOA 2575/4/06 ja 63/4/07, antopäivä 9.5.2008.

Kansallinen oikeuskäytäntö

KHO 2023:38

KHO 2021:189

KHO 2021:110

KHO 2020:159

KHO 2019:58

KHO 2006:90

KHO 2006:60

KHO 2006:18

KKO 2011:63

KKO 2005:3

MAO 161/04

MAO 162/04

MAO 163/04

MAO 250/15

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot

EIT tapaus Thlimmenos v. Kreikka (6.4.2000)

EIT tapaus Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Iso-Britannia (28.5.1985)

EIT tapaus Belgian kieli -tapaus (23.7.1968)