

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Julkisoikeus

Antti Hautala

SÄHKÖINEN ASIOINTI, HYVÄ HALLINTO JA PERUSOIKEUDET

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HAUTALA, ANTTI: Sähköinen asiointi, hyvä hallinto ja perusoikeudet

Pro gradu –tutkielma, XI +74 sivua.

Julkisoikeus

Toukokuu 2015

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee sähköistä asiointia hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien näkökulmasta. Sähköinen asiointi on ollut jo melko pitkään keskeinen kehittämiskohde julkishallinnossa. Viranomaispalveluja on siirretty laajasti internetiin ja tämä kehitys jatkuu edelleen. Sähköistä asiointia käsitellään tutkielmassa laajassa merkityksessään, joka kattaa myös viranomaisten verkkoviestinnän. Hyvä hallinto puolestaan on hallinto-oikeuden keskeinen periaate ja perustuslaissa kirjattu perusoikeus.

Tutkielman päätutkimuskysymyksenä on selvittää, millä tavoin sähköinen asiointi voi edistää hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutumista ja miten sähköinen asiointi voi toisaalta olla myös perusoikeuksien kannalta ongelmallista. Sähköistä asiointia käsitellään erityisesti hallintoa suoraan koskevien perusoikeuksien näkökulmasta. Tutkielmassa siis paikannetaan sähköisen asioinnin kannalta merkittäviä perusoikeuksia.

Tässä oikeusdogmaattisessa, eli lainopillisessa tutkielmassa käsiteltäviä hallintoon suoraan kohdistuvia perusoikeuksia ovat muun muassa yksityisyyden suoja, julkisuusperiaatteen mukainen oikeus tietoon, yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ja kielelliset oikeudet. Oikeudenaltaan tutkielma on pääosin hallinto-oikeudellinen sisältäen myös informaatio-oikeuden alaan luettavaa sääntelyä.

Sisältö

Lähteet.....	v
Lyhenteet.....	xi
1. Johdanto	1
1.1 Kysymyksenasettelu.....	1
1.3. Tutkimuksen metodiset valinnat	2
1.4. Tutkimuksen aineisto ja lähteet.....	4
1.5. Tutkielman rakenteesta	5
2. Hyvä hallinto.....	6
2.1. Hyvän hallinnon laajat ja suppeat merkitykset	6
2.2. Hyvä hallinto ja perusoikeudet	7
2.3. Yhdenvertaisuus hallinnossa.....	11
2.4. Hyvän hallinnon takeet	15
2.4.1. Hallintolaki ja muu lainsaoinen sääntely	15
2.4.2. Hallinnon oikeusperiaatteet.....	15
2.4.3. Palveluperiaate	17
2.4.4. Neuvontavelvollisuus.....	20
2.4.5. Hyvän kielenkäytön vaatimus	21
2.4.6. Viranomaisten yhteistyö	22
2.5. Eurooppalainen hallinto-oikeus ja hyvä hallinto	22
3 Sähköinen asiointi	28
3.1. Julkishallinnon sähköiset asiointipalvelut.....	28
3.2. Tekniset edellytykset.....	31
3.2.1. Tietoturvallisuus.....	34
3.2.2. Sähköinen tunnistaminen ja sähköinen allekirjoitus	37
4 Sähköinen asiointi, hyvä hallinto ja perusoikeudet.....	42
4.1. Sähköinen asiointi ja perusoikeudet.....	42

4.2. Sähköinen asiointi ja hyvä hallinto	43
4.3. Yksityisyyden suoja ja tiedollinen itsemääräämisoikeus	47
4.4. Julkisuus ja tiedonsaanti.....	53
4.5. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	56
4.6. Sähköinen asiointi ja yhdenvertaisuus	58
4.6.1. Saavutettavuus ja esteettömyys.....	61
4.6.2. Kielelliset oikeudet	66
5. Yhteenveto ja johtopäätökset	70

Lähteet

Kirjallisuus

Craig, Paul (2006): EU Administrative Law. Oxford University Press, Oxford.

Hakapää, Sari (2005): Sähköinen asiointi erityisesti arvonlisäverotuksessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004): Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Heuru, Kauko (2003): Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Innanen, Antti; Saarimäki, Jarkko(2012): Internetoikeus. Edita Publishing Oy, Porvoo.

Karapuu, Heikki (2011): Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Perusoikeudet (toim. Pekka Hallberg– Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen) (s. 63-87). WSOYpro, Helsinki.

Koivisto, Ida (2011): Hyvän hallinnon muunnelmallisuus. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Sastamala.

Koulu, Riikka (2012): Jokakodin laajakaista – pääsy internetiin perusoikeutena. Lakimies 2/2012, s. 280 – 302.

Kulla, Heikki (2012): Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Media Oy, Liettua

Kuopus, Jorma (1988): Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto. LakimiesliitonKustannus, Helsinki.

Kuopus, Jorma (2000): Kansalaiset ja hallinnon sähköinen asiointi. Hallinnon tutkimus 1/2000, Hallinnon tutkimuksen seura, Tampere, s. 86–100.

Kuusikko, Kirsi (2000): Neuvonta hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Mäenpää, Olli (2008): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita publishing, Helsinki.

Mäenpää, Olli (2009): Julkisuusperiaate. WSOYpro, Helsinki.

Mäenpää, Olli (2013): Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy, Helsinki.

Mälkiä, Matti ja Anttiroiko, Ari-Veikko (2004): eTransformation in Government, Politics and Society: Conceptual Framework and Introduction . Teoksessa eTransformation in governance: new directions in government and politics (toim. Mälkiä, Matti; Anttiroiko, Ari-Veikko; Savolainen, Reijo) (s.1-21). Idea Group Publishing.

Neuvonen, Riku (2014): Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton kustannus, Viro.

Niemivuo, Matti; Keravuori-Rusanen, Marietta; Kuusikko, Kirsi (2010): Hallintolaki. WSOY pro. (<http://verkkokirjahylly.talentum.fi/teos/10ju380482>, 12.01.2015)

Ojanen, Tuomas ja Scheinin, Martin (2011): Suomen valtiosäännön perusperiaatteet. Teoksessa Perusoikeudet (toim. Pekka Hallberg– Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen) (s. 217-226). WSOYpro, Helsinki.

Pitkänen, Olli; Tiilikka Päivi; Warmo, Eija (2013): Henkilötietojen suoja. Talentum Media Oy, Helsinki.

Pöysti, Tuomas (1997a). Uhka, riski ja tietoturvallisuus. Teoksessa: Tietoturvallisuus ja laki – Näkökohtia tietoturvallisuuden oikeudellisesta sääntelystä (Toim. Ahti Saarenpää – Tuomas Pöysti) (s. 19–78). Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto & Lapin yliopiston oikeusinformatiikan instituutti, Helsinki.

Pöysti, Tuomas (2002). Verkko yhteiskunnan viestintäinfrastruktuurin metaoikeudet. Teoksessa: Viestintäoikeus (Toim. Heikki Kulla). WSOY Lakitieto, Helsinki, s. 35–81.

Saarenpää, Ahti (2007a): Oikeusinformatiikka. Teoksessa Oikeusjärjestys osa I, 5. täydennetty painos (s. 1-110). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Jyväskylä.

Saarenpää, Ahti(2007b): Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Oikeusjärjestys osa I, 5. täydennetty painos (s. 259-435). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Jyväskylä.

Saraviita, Ilkka (2011): Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Talentum Media Oy, Hämeenlinna.

Toivanen, Mia (2006): Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa. Väitöskirja, Tampereen yliopisto.

Tuori, Kaarlo (2011): Vaali- ja osallistumisoikeudet. Teoksessa Perusoikeudet (toim. Pekka Hallberg– Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen) (s. 535-547). WSOYpro, Helsinki.

Tuori, Kaarlo ja Lavapuro, Juha (2011): Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Perusoikeudet (toim. Pekka Hallberg– Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen) (s. 809-819). WSOYpro, Helsinki.

Viljanen, Veli-Pekka (2011): Yksityiselämän suoja . Teoksessa Perusoikeudet (toim. Pekka Hallberg– Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen) (s. 389-411). WSOYpro, Helsinki.

Voutilainen, Tomi (2006): Hyvä sähköinen hallinto. Edita Prima Oy, Porvoo.

Voutilainen, Tomi (2007): Asiakslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena. Edilex.

Voutilainen, Tomi (2009): ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa- ICT oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki.

Voutilainen, Tomi (2012): Oikeus tietoon - informaatio-oikeuden perusteet. Edita Publishing Oy, Porvoo.

Virallislähteet

HaVM 29/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 72/2002 vp) hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HaVM 6/2014 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 50/2013 vp) laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 153/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa.

HE 17/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

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

HE 92/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 121/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

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

JUHTA – Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta: suositus JHS 190 Julkisten verkkopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen. Julkaistu 13.6.2014.

Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

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

KOM (2001) 428 lopullinen: Euroopan komission valkoinen kirja – Eurooppalainen hallintotapa.

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

LiVM 12/2009 vp: Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 36/2009 vp) laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993)

PeVL 48/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 184/2014 vp) eduskunnalle laiksi lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö (2004): Julkisten verkkopalvelujen laatukriteerit, VM:n työryhmämuistio 8/2004.

Valtiovarainministeriö: Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä

VAHTI (4/2001) Sähköisen asiointin tietoturvallisuuden yleisohje.

VAHTI (12/2006) Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalveluissa.

VAHTI (8/2008) Valtionhallinnon tietoturvasanasto.

Internet-lähteet

<http://www.stat.fi/til/sutivi/2014/sutivi_2014_2014-11-06_tie_001_fi.html> katsottu 20.4.2015

<http://www.stat.fi/til/sutivi/2011/sutivi_2011_2011-11-02_kat_004_fi.html> katsottu 20.4.2015

<<https://www.viestintavirasto.fi/tietoatoimialasta/tietoatarjonnastajahinnoista/internetpalvelut/nopeidenyhteyksiensaataavuus.html>> katsottu 20.4.2015

Keskeiset laillisuusvalvojen ratkaisut

OKA 416/1/01, antopäivä 10.3.2003

AOK 420/1/10, antopäivä 31.1.2012.

EOA 3107/4/12, antopäivä 19.12.2013

AOA 2575/4/06 ja 63/4/07, antopäivä 9.5.2008

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012.

AOA 1207/2/10, antopäivä 12.6.2012.

Keskeinen oikeuskäytäntö

KHO 2001:50

KHO 2002:21

KHO 2013:31

KHO 1.10.2014/2926

KHO 2013:13

KHO 2006:90

KHO 2006:18

KKO 2005:3

MAO 161/04, 162/04 ja 163/04

MAO 217/12

Lyhenteet

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOK	apulaisoikeuskansleri
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
HeTiL	henkilötietolaki (523/1999)
HL	hallintolaki (434/2003)
JulkL	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KuntaL	kuntalaki (410/2015)
OKA	oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SAVL	laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
VStAL	laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009)

1. Johdanto

1.1 Kysymyksenasettelu

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee sähköistä asiointia hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien näkökulmasta. Sähköinen asiointi on ollut jo melko pitkään keskeinen kehittämiskohde julkishallinnossa. Sähköisen hallinnon ja sen keskeisen osan sähköisen asioinnin avulla on pyritty viemään julkishallinnon kehitystä eteenpäin. Hyvä hallinto puolestaan on hallinto-oikeuden keskeisiä periaatteita ja perustuslaissa kirjattu perusoikeus.

Viranomaispalveluja on siirretty internetiin merkittävässä määrin viimeisen kymmenen vuoden aikana ja tämä kehitys jatkuu edelleen. Vaikka sähköinen asiointi onkin vain yksi tapa toteuttaa palveluja, liittyy siihen tärkeitä oikeudellisia kysymyksiä. Palvelujen sähköistymisen on sanottu vähentävän perinteisillä tavoilla järjestettyjen viranomaispalveluiden saatavuutta niitä edelleen tarvitsevilta ja heikentävän niiden laatua. Toisaalta sähköisissä asiointipalveluissa on myös etuja, joista palveluiden käyttäjät hyötyvät.

Tutkielman päätutkimuskysymyksenä on selvittää, millä tavoin sähköinen asiointi voi edistää hyvän hallinnon ja muiden hallinnon asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista ja miten sähköinen asiointi voi toisaalta olla myös perusoikeuksien kannalta ongelmallista. Hyvän hallinnon osalta tutkielmassa selvitetään, mitä vaatimuksia periaate asettaa sähköisen asioinnin toteuttamiselle, ja miten sähköinen asiointi voi edistää hyvän hallinnon toteutumista. Sähköistä asiointia käsitellään erityisesti hallintoa suoraan koskevien perusoikeuksien näkökulmasta. Tutkielmassa siis paikannetaan sähköisen asioinnin kannalta merkittäviä perusoikeuksia. Tutkielmassa käsiteltäviä hallintoon suoraan kohdistuvia perusoikeuksia ovat yksityisyyden suoja, julkisuusperiaatetta, osallistumisoikeus ja kielelliset oikeudet. Hallinnon näkökulmasta perusoikeuksia lähestytään tutkielmassa tarkastelemalla viranomaisen velvollisuuksia tuottaa asiakkailleen lainmukaiset palvelut ja turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tutkielmassa tarkastellaan esimerkiksi, miten viranomaiset voivat turvata perusoikeuksien toteutumista sähköisessä asiointissa mm. palvelun saavutettavuutta parantamalla. Tarkastelu kohdistuu hallinnon ja yksilön väliseen suhteeseen yleisellä tasolla. Tutkielmassa ei siis syvenny tarkasti julkisen hallinnon sisäisiin prosesseihin tai yrityksille ja muille yhteisöille tarjottaviin palveluihin.

Sekä sähköisen asioinnin että hyvän hallinnon käsitteet jäävät lainsäädännössä jossain määrin avoimeksi, sillä niitä ei ole määritelty tyhjentävästi. Tämän ansiosta tutkielmaan on ollut mahdollista ja pakollistakin tehdä tietyssä määrin rajauksia näiden käsitteiden suhteen. Tutkielmassa tarkastellaan hyvää hallintoa sen laajassa merkityksessä, kuitenkin pysytellen mahdollisimman lähellä sen lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden määrittelemää ydinaluetta. Hyvän hallinnon ydinvaatimukset sisältyvät perustuslain 21 §:n perusoikeussäännöksiin. Tätä hyvän hallinnon säännöstöä tarkennetaan etenkin hallintolaissa (434/2003), mutta myös muun muassa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki, JulkL), laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, jäljempänä SAVL) ja tietosuojalainsäädännössä.

Myös sähköinen asiointi ymmärretään tutkielmassa laajassa mielessä: sillä tarkoitetaan julkisten palveluiden tarjoamista ja käyttöä sekä tietojen jakelua verkkojen kautta. Varsinaisen internetin välityksellä tapahtuvan asioinnin – eli hallintoasian vireillepanon, täydentämisen, käsittelyn ja päätöksen tiedoksi antamisen – lisäksi huomioitaisiin siis myös muut hallinnon asiakkaille suunnatut sähköiset palvelut, kuten verkkotiedottaminen. Näihin palveluihin ovat tuoneet oman lisänsä erilaiset sähköiset kansalais- ja kuntalaisaloitepalvelut ja viranomaisten aktiivisuus sosiaalisessa mediassa.

1.3. Tutkimuksen metodiset valinnat

Tutkielman metodi olisi pääosin lainopillinen, eli oikeusdogmaattinen, voimassaolevan oikeuden sisältöä selvittävä tutkimus. Sähköistä asiointia on oikeuskirjallisuudessa käsitelty osana oikeusinformatiikkaa. Oikeusinformatiikka voidaan määritellä oikeustieteen tutkimus- ja opetusalaksi sekä osaksi oikeustieteitä, jossa tutkitaan oikeuden ja informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välistä suhdetta sekä näissä suhteissa ilmeneviä oikeudellisia sääntely- ja tulkintakysymyksiä¹. Oikeusinformatiikka luo tiedonhallinnallisia metodeja ja toimintamalleja muiden oikeudenalojen tutkimuksen käyttöön. Kyseessä on oikeudellisen tiedon käyttöä koskeva teoreettinen ja metodologinen lähestymistapa, ei tavallinen oikeudenala kuten hallinto-oikeus. Oikeusinformatiikan näkökulmaa voidaan jossain määrin pitää tutkielman yhtenä metodina

¹ Saarenpää 2007a s. 1.

lainopillisen tutkimuksen lisäksi.² Oikeusinformatiikan tietynlainen epäselvyys ja jäsentymättömyys kuitenkin rajoittaa sen soveltamista tutkielmassa. Oikeusinformatiikan näkökulma olisikin tutkielmassa mukana vain rajallisesti. Oikeusinformatiikan yhteydessä sähköistä asiointia on käsitelty osana ICT-oikeutta, oikeudellista tietojenkäsittelyä ja informaatio-oikeutta.³

Sähköistä asiointia on oikeuskirjallisuudessa käsitelty osana useampaa eri tutkimusalaa, kuten oikeusinformatiikkaa, hallinto-oikeutta ja informaatio-oikeutta. Tämä tutkielma on oikeudenalaltaan pääosin hallinto-oikeudellinen, mutta myös informaatio-oikeutta hyödyntävä. Informaatio-oikeuden on katsottu muodostavan itsenäisen oikeudenalansa, vaikka se onkin luettu myös osaksi oikeusinformatiikkaa. Informaatio-oikeus on viranomaisjulkisuuteen ja rekistereihin sekä vastaavaan informaationhallintaan liittyviä kysymyksiä tarkasteleva hallinto-oikeuden vakiintunut osa-alue, joka voidaan tosin nähdä myös omana oikeudenalanaan. Informaatio-oikeus tarkastelee informaation ja viestinnän oikeudellisia kysymyksiä.⁴ Informaatio-oikeutta sovelletaan sähköiseen asiointiin liittyen esimerkiksi kun pohditaan henkilötietojen suojaa, julkisuutta ja tietoturvaa⁵. Tarkkojen rajojen asettaminen tutkielmassa tarkasteltavien oikeudenalojen välille ei ole helppoa, eikä täysin tarpeellistakaan, sillä eri oikeudenalojen rajat ylittävä tarkastelu on ollut informaatio-oikeudelliselle tutkimukselle ominaista. Informaatio-oikeudellisinkin pidettäviä aiheita on toisaalta käsitelty myös informaatio-oikeuteen viittaamatta. Esimerkiksi julkisuusperiaatetta käsitellään usein pelkästään hallinto-oikeuden omista lähtökohdista. Oikeudenalan nimeämisellä ja rajaamisella on kuitenkin merkitystä lähinnä oikeuden systematisoinnissa ja kiinnekohtien etsimisessä.⁶ Tutkielman aihepiirin laajuuden takia rajaaminen on tarpeellista.

² Neuvonen 2013 s. 15

³ Oikeusinformatiikkaa koskeva jaottelu ei ole täysin selvä. Esimerkiksi siihen sisältyvä sähköisen hallinnon tutkimusala on varsin jäsentymätön sisältäen oikeustieteellisiä, hallintotieteellisiä ja tietojenkäsittelytieteellisiä elementtejä. Oikeusinformatiikka jaetaan yleiseen ja erityiseen osaan. Oikeusinformatiikan yleisessä osassa tutkitaan verkkoyhteiskunnan kehitystä ja oikeudellistumista, uutta informaatioinfrastruktuuria ja siihen liittyvää oikeudellisen informaation merkitystä sekä lakimiehille asetettavia ammattitaidollisia vaatimuksia verkkoyhteiskunnassa. Oikeusinformatiikan erityinen osa puolestaan voidaan jakaa neljään alakohtaan, joita ovat: oikeudellinen tietojenkäsittely, oikeudellisen informaation tutkimus, informaatio-oikeus ja ICT-oikeus. Osa kirjallisuudesta lukee informaatio-oikeuden ja ICT-oikeuden IT-oikeuden käsitteen alle niiden välisen rajanvedon vaikeuden vuoksi. Sähköinen asiointi on luettu osaksi ICT-oikeutta, mutta myös oikeudellista tietojenkäsittelyä. (Voutilainen 2009 s. 15, 19, 38, 42; Saarenpää 2007a s. 15, 39–49, 101.)

⁴ Neuvonen 2013 s. 14–15.

⁵ Saarenpää 2007 s. 30.

⁶ Neuvonen 2013 s. 15–16

1.4. Tutkimuksen aineisto ja lähteet

Tutkielman kannalta keskeisimpiä säädöksiä ovat perustuslain lisäksi edellä mainitut hallintolaki ja sähköinen asiointilaki. Näiden lisäksi aihepiiriin liittyy keskeisesti julkisuuslaki, henkilötietolaki (523/1999, jäljempänä myös HeTiL), tietoyhteiskuntakaari (917/2014) sekä laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009). Tutkielmassa pysyttäydytään pääosin hallinto-oikeuden yleissäädöksissä ja muissa aihepiirin kannalta keskeisissä säädöksissä käsittelemättä tarkemmin hallinnonalakohtaista sääntelyä. Kansallisen lainsäädännön lisäksi EU:n perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat vaatimuksia hyvän hallinnon suhteen. Sähköiseen asiointiin liittyvä EU-oikeudellinen säännöstö huomioidaan erikseen pääosin erilaisen soft law -sääntelyn osalta, sillä sähköistä asiointia koskeva Suomen kansallinen sääntely pohjautuu osittain juuri EU-direktiiveihin. Päähuomio kohdistuu siis kansalliseen sääntelyyn. Tutkielmassa on pyritty viittamaan mahdollisimman suoraan keskeisiin oikeuslähteisiin. Lakien esitöitä onkin hyödynnetty laajasti.

Säädösten lisäksi tutkielmassa hyödynnetään aiheen kannalta olennaista oikeuskäytäntöä. Aihetta koskevia laillisuusvalvojien ratkaisuja löytyy kuitenkin huomattavasti oikeuskäytäntöä enemmän. Sähköistä asiointia koskevia eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisuja on useita. Tutkielmaan on poimittu joitain esimerkkejä tästä käytännöstä.

Sähköistä asiointia on oikeuskirjallisuudessa käsitelty laajemmin osana sähköisen hallinnon kokonaisuutta, mutta myös erikseen erityishallinnonalojen, kuten veroviranomaisen näkökulmasta. Sähköistä asiointia koskevaa kirjallisuutta on kuitenkin vain niukalti, mikä on rajoittanut lähteiden monipuolisuutta kirjallisuuden osalta. Hyvää hallintoa on puolestaan käsitelty kirjallisuudessa laajasti etenkin hallinto-oikeuden yleisteoksissa. Perusoikeuksia on käsitelty kirjallisuudessa laajasti. Tutkimuksen kannalta käyttökelpoista kirjallisuutta on siis ollut hyvin löydettävissä. *Olli Mäenpään* perusteos *Hallinto-oikeus* (2013) toimii pohjana hallinto-oikeudelliselle tarkastelulle. Hallinto-oikeuden yleisteoksia ovat myös *Matti Niemivuon ja Marietta Keravuoren* *Hallintolaki* (2003) sekä *Kauko Heurun* *Hyvä hallinto* (2003). Myös *Kirsi Kuusikon* väitöskirjaa *Neuvonta hallinnossa* (2000) ja *Ida Koiviston* väitöskirjaa *Hyvän hallinnon muunnellisuus* (2011) on hyödynnetty.

Antti Innasen ja *Jarkko Saarimäen* teos *Internet-oikeus* (2012) käsittelee sähköistä viestintää ja toimintaa internetissä ohjaavaa keskeistä lainsäädäntöä. *Tomi Voutilainen* on puolestaan käsitellyt

hyvän hallinnon periaatteen ja sähköisen hallinnon suhdetta teoksessaan Hyvä sähköinen hallinto (2006). *Ahti Saarenpään* Oikeusjärjestys osa I -teoksessa (2007) julkaistu kirjoitus Oikeusinformatiikka sisältää myös aiheen kannalta olennaista tarkastelua. Lähteenä on käytetty myös informaatio-oikeuden yleisteoksia, joita ovat *Voutilaisen Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet* (2012) ja *Riku Neuvosen Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet* (2013). Myös *Neuvosen* teosta Yksityisyyden suoja Suomessa (2014) on hyödynnetty.

1.5. Tutkielman rakenteesta

Luku 2 käsittelee hyvää hallintoa. Näkökulmaa on rajattu sähköisen asioinnin aihepiiri huomioiden painottamaan palvelun laatua koskeviin seikkoihin. Kaikkia hyvän hallinnon merkittäviä osia, kuten esteettömyyttä, ei käsitellä tarkemmin. Luvussa 3 määritellään sähköisen asioinnin käsitettä ja käsitellään siihen liittyviä teknisiä edellytyksiä ja keskeistä lainsäädäntöä. Luvussa 4 käsitellään hyvän hallinnon periaatteen ja muiden perusoikeuksien sähköiselle asiointille asettamia vaatimuksia ja selvitetään millaisia ongelmia ja hyötyjä sähköiseen asiointiin liittyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

2. Hyvä hallinto

2.1. Hyvän hallinnon laajat ja suppeat merkitykset

Hyvä hallinto on moniulotteinen käsite, josta on oikeuskirjallisuudessa muodostettu niin laajoja kuin suppeitakin käsitystapoja. Laajan käsitystavan mukaan hyvä hallintoa voidaan pitää muuttuvana hallinnollisen kulttuurin kehitysilmionä ja poliittisena arvopäämääränä, jolla viitataan hallintotoiminnan asianmukaisuuteen tai toivottavuuteen.⁷ Hyvä hallinto on kaiken hallinto-oikeudellisen sääntelyn päämäärä, jota käytetään eräänlaisena monenlaisia sääntöjä ja periaatteita alleen peittävänä sateenvarjona tai yläkäsitteenä⁸. Suppean näkemyksen mukaan hyvä hallinto ankkuroituu perustuslain (731/1999) 21 §:ään, minkä lisäksi käsitteeseen voidaan sisällyttää mahdollisuus virkavastuun toteutumiseen ja muut perustuslain sisältämät hallintomenettelyä koskevat vaatimukset. Hyvän hallinnon käsitteelle on siis määriteltävissä olevat rajat Suomen oikeusjärjestyksessä.⁹

Tiettyjen rajojen asettaminen on tarpeellista, sillä *Heurun* mukaan hyvän hallinnon käsitettä on vaikea muotoilla tyhjentävästi, eikä hyvää hallintoa voida taata täydellisesti lain säännöksin. *Heurun* mukaan käsite on kuitenkin jotenkin kuvailtavissa. Hyväksi sanottua hallintoa on arvioitava löytämällä se taho jolle hallinto on hyvä. Tätä kysymystä on oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu yhteiskunnallisen kehityksen valossa. Hyvä hallinto on aina ollut hallinnollisen lainsäädännön päämäärä, vaikka sillä onkin tarkoitettu eri aikoina eri asioita. Aikaisessa valtiollisessa kehitysvaiheessa 1800-luvun poliisivaltiossa hyvän hallinnon käsite liittyi valtioon ja sen omiin intresseihin. Hallinto oli hyvää silloin, kun se palveli hallinnon itse itselleen määrittelemiä tavoitteita. *Heurun* mukaan sittemmin siirryttiin eri vaiheiden kautta kansalaisyhteiskuntaan, jossa hallinnon laadulliset vaatimukset tulivat esiin: hallinnon tulee olla hyvä myös suhteessa yksilöön.¹⁰

Nykyisessä hallinnollisessa lainsäädännössä hyvän hallinnon teema toistuu myös ilman nimenomaista mainintaa. Tämän teeman sisältö on, että hallinnon tulee olla hyvää sekä suhteessa

⁷ Heuru 2003 s.146; Kuusikko 2000 s. 99–100. Hyvän hallinnon käsitteen sijasta käytetään joskus käsitettä hyvä hallintotapa. Voutilaisen (2006 s. 24–25) mukaan hyvää hallintotapaa on oikeuskirjallisuudessa pidetty hyvänä hallintoa laajempina käsitteenä tai käytännössä synonyyminä.

⁸ Koivisto 2011 s. 5, 121.

⁹ Heuru 2003 s.146 ; Koivisto 2011 s. 5.

¹⁰ Heuru 2003 s. 13, 149-150; Kulla 2012 s. 6–7.

valtion intresseihin että suhteessa henkilöihin. Yksilön ja hallinnon välinen suhde on siis muuttunut: yksilö on nykyisin hallinnon asiakas eikä hallintoalamainen, mikä on tuonut yksilölle oikeuksia ja hallinnolle puolestaan velvollisuuksia. Hallintoa koskeva säännöstö ei nykyisin ole pelkästään hallintoa itseään varten, vaan huomiota on kohdistettu myös hallinnon asiakkaisiin. Hyvän hallinnon käsite Suomen kansallisessa oikeudessa vakiintui valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa, joissa se esiintyi kymmeniä vuosia aikaisemmin kuin kirjoitetussa lainsäädännössä. Käsitettä käytettiin alun perin tilanteissa, joissa viranomaisen menettely oli ollut moitittavaa, mutta selvää aihetta virkasyytteelle tai muutoksenhauille ei kuitenkaan ollut.¹¹ Laillisuusvalvojien ratkaisut muotoilivat näin hallinnon laatua koskevia kriteereitä¹².

Tässä luvussa käsitellään hyvää hallintoa sen oikeudellisessa merkityksessä. Kysymyksenä on, mitä hyvällä hallinnolla tai oikeudella hyvään hallintoon tarkoitetaan Suomen kansallisessa oikeudessa ja sitä sitovassa eurooppalaisessa oikeudessa.

2.2. Hyvä hallinto ja perusoikeudet

Hyvän hallinnon peruslähtökohtana on lakien noudattaminen. Perustuslain 2.3 §:ssä säädetyillä lainalaisuusperiaatteella ja lakisidonnaisuuden periaatteella on suuri merkitys julkisen vallan käytön kannalta. Perustuslain 2.3 §:n mukaan "Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia." Lainalaisuusperiaatteen (tai laillisuusperiaatteen) mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin tai siihen rinnastettavaan EU-asetukseen, eikä viranomaisen ei saa toimia vastoin lakia. Lisäksi viranomaisen toiminnalle on oltava selkeä ja yksilöity lainmukainen peruste. Säännöksen toisessa virkkeessä säädetyin lakisidonnaisuuden mukaan julkisessa toiminnassa on noudatettava laintasoisen sääntelyn lisäksi kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä EU-oikeus mukaan lukien.¹³

¹¹ Heuru 2003 s. 14, 141–142, 149–150.

¹² Koivisto 2011 s. 122–123.

¹³ Mäenpää 2013 s. 137–143; Niemivuo ja muut 2010 s. 124–125.

Hyvä hallinto ei kuitenkaan ole pelkkää lakien noudattamista, vaan siihen kuuluvat olennaisena osana myös hallinnon laatua koskevat vaatimukset¹⁴. Perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskeva perusoikeussäännös 21 § sisältää hallintotoiminnan ydinvaatimukset. Pykälän mukaan

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvä hallinto on yksi säännöksen sisältämistä neljästä menettelyllisestä perusoikeudesta. Toinen suoraan hallintoviranomaista koskeva menettelyllinen perusoikeus on oikeus asianmukaiseen käsittelyyn. Molemmat määrittelevät hallinnon asiakkaan oikeuksia ja vastaavasti viranomaisen menettelyllisiä velvollisuuksia. Oikeus asianmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoasiassa sekä oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi kohdistuvat hallintoasiassa tehtyihin päätöksiin ja turvaavat hyvän hallinnon toteutumista, vaikka ne eivät kohdistukaan yhtä suorasti hallintoviranomaiseen.¹⁵

Edellä mainittujen menettelyllisten perusoikeuksien lisäksi PL 21 §:ssä luetellaan myös hyvään hallintoon sisältyviä menettelyoikeuksia. Näitä ovat edellä mainittujen perusoikeuksien lisäksi hallintoasiaan liittyen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.¹⁶ Luettelo menettelyoikeuksista ei ole tyhjentävä, sillä PL 21 §:n toisen momentin mukaan lailla voidaan turvata myös muita hyvän hallinnon takeita. Perustuslaissa on määritelty 21 §:stä erillään perusteet keskeisimmistä näistä muista hyvän hallinnon takeista. Näihin kuuluvat julkisuusperiaate, yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien

¹⁴ Koivisto 2011 s. 122–123.

¹⁵ Mäenpää 2013 s. 86; Koivisto 2011 s. 138.

¹⁶ Mäenpää 2013 s. 86.

turvaamisvelvoite sekä virkavastuu. Muita perustuslakiin sisältyviä hallintomenettelyyn kohdistuvia perusoikeuksia ovat PL 10 §:n mukainen yksityisyyden suoja sekä 17 §:n mukaiset kielelliset perusoikeudet.¹⁷

Hyvään hallintoon kuuluu myös mahdollistaa yksilön osallistuminen itseään ja elinympäristöään koskevaan viranomaisen päätöksentekoon. Näiden yksilölle kuuluvien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien perusteista säädetään perustuslaissa. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14.4 §:ään sisältyvän vaatimuksen mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §).¹⁸

Hyvään hallintoon liittyy myös PL 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle annetaan toimeksianto toteuttaa perusoikeuksien vaatimuksia tosiasiallisesti. Perusoikeusmyönteiseen tulkintaan liittyvät myös PL 106 § ja 107 §, jonka mukaan tuomioistuimien tai hallintoviranomaisten ei saa soveltaa perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa lakia alemmanasteista säännöstä. Lisäksi vakiintuneen tulkinnan mukaan tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on valittava lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista ja ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa.¹⁹

Myös perustuslain 12.2 §:ssä säädetty julkisuusperiaate on monin tavoin osa hyvää hallintoa. Säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Säännöstä täydentää vielä julkisuuslaki, joka määrittelee tarkemmin hallinnon avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Julkisuusperiaatteen tarkoitus

¹⁷ Mäenpää 2013 s. 87; Voutilainen 2006 s. 18-20. Henkilötietojen ja yksityiselämän suojasta on säädetty mm. henkilötietolaissa (523/1999) ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (516/2004). Kielilaki (423/2003) täsmentää perustuslain mukaisia oikeuksia viranomaisasioinnissa käytettävään kieleen.

¹⁸ Mäenpää 2013 s. 87. Yksilön vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä on säädetty tarkemmin mm. hallintolaissa, kuntalaissa ja ympäristölainsäädännössä.

¹⁹ Tuori ja Lavapuro 2011 s. 809–819; PeVM 25/1994 vp s. 4.

on antaa jokaiselle mahdollisuus valvoa ja saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja siitä, miten julkisia varoja ja julkista valtaa käytetään (JulkL 3 §).

Viranomaisilla on velvollisuus edistää aktiivisesti julkisuusperiaatteen toteutumista, sillä julkisuusperiaate toteutuu juuri viranomaisen toiminnan avoimuutena. Viranomaistoiminnan avoimuudesta on säädetty oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevassa perusoikeussäännöksessä (PL 21.2 §), jonka mukaan asiankäsittelyn julkisuus turvataan lailla. Asiankäsittelyn julkisuus on siis myös osa hyvää hallintoa. Julkisuuden rajaaminen välttämättömistä ja painavista syistä jonkin oikeutetun salassapitointressin suojaamiseksi on hyvää hallintoa, kunhan rajaaminen kohdistuu vain tiettyihin välttämättömiin tietoihin. Tietojen suojaaminen on osa hyvän hallinnon toteutumista ja laadukasta toimintaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa.²⁰

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on myös luoda oikeusvarmuutta asiankäsittelyyn antamalla yleisölle mahdollisuus ennakoida viranomaisen ratkaisutoimintaa ja sen vastaavuutta aiempaan ratkaisukäytäntöön verrattuna. Aikaisempaan ratkaisutoimintaan vetoaminen on vaikeaa ilman julkisuusperiaatteen takaamaa tietoa aikaisemmista ratkaisuista. Periaate turvaa myös perustuslain mukaisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.²¹

Perustuslaissa mainittujen osa-alueiden lisäksi hyvään hallintoon sisältyy myös hallintolaissa (434/2003) säädetty hallinnon palveluperiaate, jota konkretisoi etenkin viranomaisen neuvontavelvollisuus. Vielä keskeisempiä ovat hallintolain 6 §:n mukaiset viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Vaatimukset viranomaistoiminnan puolueettomuudesta ja asian käsittelyn objektiivisuudesta sekä esteellisyydestä kuuluvat olennaisesti hyvään hallintoon ja niistä säädetään HL 6 §:n lisäksi virkamieslaeissa.²²

Perustuslain 21 §:ssä turvatut ja erityisesti hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa tarkemmin säädetty oikeusturvakeinot toimivat myös hyvän hallinnon takeina, sillä myös niillä pyritään osaltaan turvaamaan laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa. Niiden on myös tarkoitus turvata ja varmistaa menettelyllisten oikeuksien toteutuminen asian käsittelyssä. Oikeusturvakeinojen

²⁰ Voutilainen 2012 s.54, 70–71.

²¹ Voutilainen 2012 s. 54, 70; Mäenpää 2009 s. 3.

²² Mäenpää 2013 s. 87; Kulla 2012 s. 93–95.

päätarkoitus onkin juuri yksilön oikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen. Hyvä hallinto on yksi näistä yksilölle kuuluvista oikeuksista.²³

Oikeuskäytäntö ja ylimpien laillisuusvalvojien (EOA ja OKa) ratkaisukäytäntö täydentävät hyvää hallintoa koskevaa lainsäädäntöä ja sen esitöitä määrittämällä käsitteen konkreettista sisältöä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään käsitellyt useita hyvän hallinnon osa-alueita koskien mm. päätöksen perustelemista, asianosaisen kuulemista, muutoksenhakuoikeutta sekä virkamiehen esteellisyyttä. Välillä hyvään hallintoon on viitattu itsenäisenä periaatteena.²⁴ Useissa KHO:n ratkaisussa hyvään hallintoon tyydytään viittaamaan lyhyesti ratkaisussa sovelletuissa oikeusohjeissa²⁵. Joissain ratkaisussa hyvään hallintoon viitataan tähän tapaan yleisesti, mutta ratkaisun perusteluissa käsitellään lisäksi laajemmin jotain hyvän hallinnon osa-aluetta, kuten asianosaisjulkisuutta²⁶ tai oikeutta tulla kuulluksi²⁷. Hallintolain esteellisyyttä sekä menettelysäännöksiä koskevia ratkaisuja mm. viranomaisten selvittämisvelvollisuuteen, päätösten perusteluvollisuuteen ja asianosaisen kuulemiseen liittyen on runsaasti. Koska hyvä hallinto toimii usein muita periaatteita kattavana yläkäsitteenä, määrittävät hallintotuomioistuimien ratkaisut usein tosiasiallisesti hyvän hallinnon sisältöä ilman nimenomaista viittausta periaatteeseen²⁸.

2.3. Yhdenvertaisuus hallinnossa

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn, kuten sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan tai vammaisuuden

²³ Mäenpää 2013 s. 87.

²⁴ Hautamäki 2004 s. 141. Ratkaisukäytännössä on käsitelty hyvän hallinnon toteutumisen kannalta olennaisista seikoista myös mm. virkakielen selkeyttä, huolellisuusvelvollisuutta, virkamiesten käytöstä, viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja yleistä uskottavuutta, viranomaisten yhteistoiminnasta huolehtimista sekä vielä omana tulkintalinjanaan viranomaisen velvollisuutta vastata kirjeisiin ja tiedusteluihin (Hautamäki 2004 s. 120-136).

²⁵ esim. KHO 2013:142, KHO 2012:75.

²⁶ esim. KHO 2007:49

²⁷ Hyvään hallintoon sisältyvää, perustuslain 21 § 2 momentista ja hallintolaista ilmenevää, oikeutta tulla kuulluksi käsitellään ratkaisussa KHO 25.10.2005/2717 ja KHO 19.11.2009/3283. Näissä ratkaisussa ei kuitenkaan viitata nimenomaisesti hyvään hallintoon.

²⁸ Hautamäki 2004 s. 147.

perusteella. Lisäksi pykälässä edellytetään sukupuolten välistä tasa-arvoa ja lasten kohtelemista tasa-arvoisesti yksilöinä. Perustuslain perusoikeuksia koskeva 2 luku sisältää muitakin yhdenvertaisuuteen liittyviä säännöksiä. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Yhdenvertaisuudesta ja siihen läheisesti liittyvästä syrjinnästä säädetään myös eurooppaoikeudessa ja muussa kansainvälisessä oikeudessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin kohdistuvan syrjinnän kiellon. Lisäksi EIS:n kahdennentoista lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää olennaisesti laajemman yleisen syrjintäkiellon, joka suojaa lailla tai kansainvälisillä sopimuksilla turvattuja oikeuksia. Viranomaisen toiminnassa tapahtuva syrjintä kielletään pöytäkirjassa erikseen. Ihmisoikeussopimus antaa siis suojaa viranomaisen taholta tapahtuvalle syrjinnälle ja perustaa siten valtiolle velvoitteen olla syrjimättä. Syrjintäkielto ei estä valtiota toteuttamasta positiivista erityiskohtelua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.²⁹ YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 26 artikla sisältää laajan syrjintäkiellon. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää tasa-arvoa koskevia säännöksiä (artiklat 20–26). Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän (18 artikla) ja edellyttää miehille ja naisille yhtäläisin perustein tapahtuvaa palkanmaksua (157 artikla).³⁰

Perustuslain takaamaa yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltä täydennetään ja konkretisoidaan lukuisissa laintasoisissa säännöksissä, joita sisältyy mm. yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014), naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986) ja rikoslain rangaistavaa syrjintää koskevaan 11:11 §:ään. Laajasti etenkin työelämässä sovellettavan yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan (5 §). Laissa kielletään sekä välitön että välillinen syrjintä (8 §). Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (10 §). Välillisestä syrjinnästä on kyse, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on

²⁹ Mäenpää 2013 s. 151–152. Molemmat EIS:n artiklat kieltävät muun muassa sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskoon, mielipiteisiin, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvan syrjinnän. Ihmisoikeussopimuksen sisältämät luettelot kielletyistä syrjintäperusteista eivät ole tyhjentäviä, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltanut syrjintäkieltoartikloita myös luettelossa mainitsemattomiin syrjintäperusteisiin.

³⁰ Kulla 2012 s. 96.

hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (13 §). Myös ohjetta tai käskyä syrjiä pidetään syrjintänä (8 §). Sitä on myös häirintä, jolla tarkoitetaan henkilön ihmisarvon loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri (14 §).

Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki ovat erityislakeja ja ensisijaisesti sovellettavia suhteessa hallintolain 6 §:ään, jossa määritellyllä yhdenvertaisuusperiaatteella täsmennetään tasapuolisuuden vaatimuksia hallintotoiminnan kannalta.³¹ Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Yhdenvertaista kohtelua on sovellettava kaikkiin ihmisiin ja oikeushenkilöihin, joihin asian käsittely voi vaikuttaa tai jotka ovat asianosaisia, eli joiden etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin päätös voi vaikuttaa. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa asettaa perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Henkilöön perustuvan syyn perusteella tapahtuva syrjintä tai suosinta on kiellettyä. Myös asuin- tai kotipaikkaan perustuva erilainen kohtelu on lähtökohtaisesti kiellettyä.³²

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä tasapuolinen kohtelu edellyttää, että viranomainen kohtelee normia tulkitessaan ja soveltaessaan samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta ottaa erilaisissa tilanteissa huomioon niiden erityispiirteet. Samanlaisessa asemassa olevien henkilöiden erilainen kohtelu on sallittu, jos sille on olemassa objektiivinen ja kohtuullinen oikeutusperuste. Erilaista kohtelua ei siis katsota syrjinnäksi kun kohtelu perustuu hyväksyttävään päämäärään ja kun erilainen kohtelu on suhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin nähden suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Normien yhdenmukaisen soveltamisen turvaamiseksi myös erilaisten tilanteiden erilainen kohtelu edellyttää asiallisia perusteluja. Syrjintäkiellon vastaista on myös erilaisessa asemassa olevien henkilöiden samanlainen kohtelu ilman edellä mainittuja oikeutusperusteita. Lainsäädäntö sisältää myös viranomaisen ja asianosaisen välisen suhteen tasapuolisuutta koskevaa sääntelyä mm. verotukseen liittyen. Myös menettelyn on oltava tasapuolista. Osapuolten tasapuolinen kohtelu asian käsittelyssä, esimerkiksi selvityksien hankinnassa, tulee siis turvata. Viranomaisen on myös edistettävä kaikkien asianosaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua menettelyyn.³³

³¹ Kulla 2012 s. 97.

³² Mäenpää 2008 s. 66–67.

³³ Mäenpää 2013 s. 148–149; Kulla 2012 s. 97; HE 121/2004 vp. s. 8. Mäenpään mukaan menettelyn tasapuolisuuteen liittyy myös hallintolain 25 § asioiden käsittelemisestä yhdessä, jos ne vaikuttavat merkittävästi toisiinsa esimerkiksi tilanteessa, jossa useat kilpailevat hakemukset koskevat samaa niukkaa etua tai oikeutta.

Viranomaisen voi tasapuolisuusvaatimuksen estämättä toteuttaa positiivista erityiskohtelua, jolla tarkoitetaan erityistoimia heikommassa asemassa tai vähemmistössä olevien suosimista eriarvoisuuden ja syrjivien käytäntöjen poistamiseksi. Tällaisia ihmisryhmiä voivat olla esimerkiksi naiset, lapset sekä etniset ja kielelliset vähemmistöt. Tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavien toimien on kuitenkin perustuttava asiallisesti ja johdonmukaisesti sovellettavaan päätökseen tai suunnitelmaan. Erityiskohtelun menettely ja toimenpiteet tulee myös suhteuttaa kohtelun tavoitteeseen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Positiivisen erityiskohtelun taustalla on vaatimus, jonka mukaan viranomaisen tulee muodollisen tasa-arvon lisäksi edistää tosiasiallista tasa-arvoa.³⁴

Viranomaistoiminnassa ei rajallisten voimavarojen takia ole aina mahdollista toteuttaa täysin tasapuolista kohtelua. Rajallisten resurssien käyttöä voidaan yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta priorisoida edellyttäen, että päätöksenteko tapahtuu asiallisten perusteiden mukaisesti. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi hoitopaikkoihin liittyvät jonotus- ja etusijajärjestykset, joissa on kuitenkin huomioitava myös asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja syrjimätön kohtelu. Tällaista priorisointia ei kuitenkaan voida soveltaa lakisääteisiin oikeuksiin ja etuihin.³⁵

Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate edellyttää päätöksenteolta johdonmukaisuutta, sillä samanlaisissa asioissa on lähtökohtaisesti noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä mielivallan kieltä edellyttää johdonmukaisuutta, sillä epäjohdonmukainen päätöksenteko voi osoittautua mielivaltaiseksi ja epäasiallisin perustein tapahtuneeksi. Koska päätöksenteossa on huomioitava asioiden erityispiirteet, ei vaatimus johdonmukaisuudesta kuitenkaan tarkoita, että päätöksenteon tulisi olla kaavamaista ja joustamatonta. Menettelyssä noudatettuja käytäntöjä voidaan myös muuttaa johdonmukaisuusvaatimuksen estämättä perustellusta syystä, kuten lain tai olennaisten olosuhdemuutosten takia.³⁶

³⁴ Mäenpää 2013 s. 152; Kulla 2012 s. 97–98.

³⁵ Mäenpää 2013 s. 149.

³⁶ Mäenpää 2013 s. 152.

2.4. Hyvän hallinnon takeet

2.4.1. Hallintolaki ja muu lainsaoinen sääntely

Hyvän hallinnon takeista säädetään perustuslain 21 §:n mukaisesti tarkemmin lainsaoinen sääntelyllä, joista keskeisin on hallintolaki. Hallintolain toisen luvun mukaiset hyvän hallinnon perusteet muodostavat hallintotoiminnan laadulliset vähimmäisvaatimukset. Laissa asetetaan viranomaisten toiminnalle vain tietty lähtötaso. Viranomaisia ei siis estetä antamasta laissa säädettyä parempaa palvelua tai edistämästä toimintansa tehokkuutta ja laatua muutenkin. Myöskään hyvän hallinnon mukaisten menettelytapojen kehittämistä ei rajoiteta. Hyvän hallinnon perusteita ei toisessa luvussa ole siis lueteltu tyhjentävästi, vaan hyvästä hallinnosta säädetään muuallakin lainsäädännössä ja myös oikeuskäytännöllä on jätetty tilaa. Esteellisyyttä, asianosaisten kuulemista ja päätöksen perustelemista konkreettisia säännöksiä on esimerkiksi sijoitettu hallintolain hallintomenettelyä koskeviin myöhempisiin lukuihin. Hallintolain lisäksi hyvää hallintoa koskevan lainsäädännön piiriin kuuluvat soveltamisalallaan toiminnan laatua sääntelevät laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Molemmat lait kiinnittävät huomiota asiakkaan hyvään kohteluun. Hyvää hallintoa ilmaisee myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jonka tavoitteena on lain 1.2 §:n mukaan muun muassa turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun vuorovaikutteisuus ja avoin tiedottaminen käsiteltävissä olevissa asioissa.³⁷ Hallintolain 2 luvun hyvää hallintoa koskevat perussäännökset täydentävät hallintoasiassa noudatettavia menettelyperiaatteita. Näitä perusteita sovelletaan myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä.³⁸

2.4.2. Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet muodostavat hyvän hallinnon keskeisimmän alueen. Niitä kutsutaan myös hallinto-oikeuden yleisiksi periaatteiksi. Kyseiset oikeusperiaatteet asettavat hallinnolle sisällöllisiä laatuvaatimuksia ja rajoittavat julkisen vallan käyttäjän

³⁷ Heuru 2003 s. 146.

³⁸ Kulla 2012 93–95; HE 72/2002 vp s. 33.

harkintavaltaa.³⁹ Yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate on ilmaistu hallintolain 6 §:ssä tiivistetyssä muodossa:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisella ja virkamiehellä on velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa viranomaista käyttämään viranomaisen toimivaltaa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin eikä viranomaiselle annettua harkintavaltaa saa käyttää väärin. Objektiviteettiperiaate puolestaan edellyttää viranomaisen toimilta puolueettomuutta ja objektiivista perusteltavuutta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.⁴⁰

Hallinnon oikeusperiaatteita voidaan soveltaa sekä erikseen että päällekkäin, sillä niiden erot eivät ole täysin selvärajaisia. Ne koskevat kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sen sisällöstä ja muodosta ulottuen myös julkishallinnon sääntelemättömään toimintaan.⁴¹

KHO:n ratkaisukäytännöstä on löydettävissä useita hallinnon oikeusperiaatteita koskevia ratkaisuja. Hallinnon oikeusperiaatteita on sovellettu oikeuskäytännössä jo melko kauan ennen niiden kirjaamista hallintolain 6 §:ään, joten niiden soveltaminen on vakiintunutta hallintotuomioistuimien ratkaisukäytännössä⁴². Yhdenvertaisuusperiaatetta on ratkaisukäytännössä käsitelty monenlaisissa yhteyksissä⁴³. Samoin myös tarkoitussidonnaisuuden periaatetta⁴⁴ ja suhteellisuusperiaatetta⁴⁵ on sovellettu. Joskus samassa tapauksessa voidaan soveltaa useampia oikeusperiaatteita

³⁹ Kulla 2012 s. 93–95.

⁴⁰ Mäenpää 2008 s. 64–65.

⁴¹ Mäenpää 2013 s. 146.

⁴² Hautamäki 2004 s. 107.

⁴³ Muun muassa tapaukset KHO 2009:100 (myöhästynyt hakemus), KHO 2006:6 (rakennuksen suojeluarvon kohtuullisuus), KHO 2006:93 (ikäsyntä virkavaalissa), KHO 2004:107 (ruotsinkielisen väestön erikoissairaanhoidon palvelut), KHO 2005:5 (maankäyttö ja rakentaminen) käsittelevät yhdenvertaista kohtelua.

⁴⁴ Esim. KHO 2013:194 ja KHO 2004:1.

⁴⁵ Suhteellisuusperiaatetta on käsitelty mm. tapauksessa KHO 2014:70.

samanaikaisesti. Näin on tehty esimerkiksi sivuapteekkilupia koskevassa ratkaisussa KHO:2013:31, jossa yhdenvertaisuutta ja tarkoitussidonnaisuutta on sovellettu yhdessä päätöksen perusteluvollisuuden kanssa.

Luottamuksensuojaperiaatetta on käsitelty esimerkiksi ratkaisussa KHO 1.10.2014/2926, jossa mm. arvioitiin viranhaltijalta saadun neuvon muodostamaa oikeutettua odotusta poikkeamisluvan saamiseen loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseksi. Lisäksi periaatetta käsitellään ratkaisussa KHO 2013:13, jossa kunnanhallituksen tekemän virheellisen kaavapäätöksen ei katsottu antavan luottamuksensuojaa. Molemmat ratkaisut koskevat maankäyttöä ja rakentamista, joka näyttää olevan hyvä esimerkki hallinnon osa-alueesta, jossa syntyy ongelmia oikeutettujen odotusten suhteen.

2.4.3. Palveluperiaate

Hallintolain 2 luku viranomaisten toiminnan laadullisista vähimmäisvaatimuksista sisältää 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hallintomenettelyä tukevia periaatteita, joita ovat 7 §:n mukainen palveluperiaate ja sitä konkretisoivat hallinnolle asetettu neuvontavelvollisuus (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja säännös viranomaisten välisestä yhteistyöstä (10 §). Palveluperiaate ohjaa hallinnon toimintaa myös sisällöllisesti, sillä sen on nähty viranomaisen harkintavaltaa ohjaavien varsinaisten hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden tavoin ohjaavan menettelyä ja ratkaisun löytämistä lain asettaman kehikon sisässä.⁴⁶

Julkisen sektorin merkittävänä kehityssuuntana on ollut asiakaslähtöisen palveluajattelun syventyminen. On siis katsottu, että hyvä palvelu kuuluu olennaisena osana hyvään hallintoon. Hallintolain esitöiden mukaan PL 21 §:n mukaisilla hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan "lähinnä vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä."⁴⁷ Palveluperiaate ilmentää tätä nykyaikaisen hallinto-oikeudellisen sääntelyn taustalla olevaa ajatusta asiakaslähtöisyydestä, joka onkin keskeinen osa

⁴⁶ Kulla 2012 93–95; Kuusikko 2000 s. 133, 170.

⁴⁷ HE 72/2002 vp s. 4.

palveluperiaatetta. Asiakaslähtöisyys tai -keskeisyys tarkoittaa, että viranomaisen kanssa asioivia tulee kohdella hallintoalamaisten sijasta asiakkaina, joita on palveltava. Tämä vastaa nykyistä käsitystä julkisen vallan ja hallinnossa asioivan välisestä suhteesta.⁴⁸

Hallintolain tarkoituksena on hyvän hallinnon ja hallintoasioiden oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen (1 §). Lain perusteluiden mukaan hyvän hallinnon käsitteeseen on liitetty myös vaatimukset hallinnon asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta ja virkamiehen asiallisesta kielenkäytöstä sekä hallinnon palveluperiaate. Pykälässä mainitaankin myös erikseen lain tarkoitukseksi edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Perusteluiden mukaan hyvä hallinto on laadukasta hallintoa. Tuloksellisuuteen puolestaan sisällytetään perusteluissa taloudellisuus ja tuottavuus sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys.⁴⁹ *Koiviston* mukaan palveluperiaatteen suora yhteys toiminnan tuloksellisuuteen jää kuitenkin epäselväksi⁵⁰.

Palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta säättävän hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännös sisältää asiointin järjestämistä koskevat yleiset lähtökohdat ja sen tarkoituksena on turvata viranomaispalvelujen saatavuus ja varmistaa hallinnoissa asioivien tarpeiden riittävä huomiointi. Palveluperiaatteen mukaan hallinnon on pyrittävä järjestämään asiointi siten, että asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Tällaisia hallinnon toimintaa tehostavina ja asiointia helpottavia seikkoja ovat esimerkiksi selkeät asiointipisteet ja lomakkeet.⁵¹

Palveluperiaate velvoittaa viranomaisia huolehtimaan hallintoasian lain- ja asianmukaisesta selvittämisestä. Itsetarkoitukselliset ja tarpeettomat prosessuaaliset vaatimukset eivät saa estää asian vireille tulemistä ja ratkaisemista. Palveluperiaate edellyttää kansalaisten etujen ja oikeuksia turvaavien menettelytapojen noudattamista hallinnossa. Myös asiakkaan hyvinvointi on otettava huomioon hallintoyksikön toimintaperiaatteissa. Yksilöllinen palvelu edellyttää joustavuutta ja tarveharkintaa. Asiakkaille tarpeettomasta lisätyöstä aiheutuva vaivannäkö ja kuormitus on

⁴⁸ Kuusikko 2000 s. 92, 95; Koivisto 2011 s. 126.

⁴⁹ HE 72/2002 vp s. 44.

⁵⁰ Koivisto 2011 s. 126.

⁵¹ HE 72/2002 vp s. 56–57.

minimoitava vähentämällä monimutkaisia menettelyitä. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen edellyttävät HL 7 §:n perusteluiden mukaan sitä, että asioinnin tulee "tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen". Joustavan ja palveluymönteisen menettelyn noudattaminen virkavaltaisen ja tiukan muodollisen menettelyn sijasta edistää lainmukaiseen ja sisällöltään oikeaan ratkaisuun päätymistä.⁵²

Palveluperiaate kiinnittää myös huomiota julkisten palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuuden rajoittaminen edellyttää asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Palveluperiaatteen mukaan on pyrittävä siihen, että kaikille palveluja tarvitseville turvataan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Hallinnon tulisi asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta arvioidessaan huomioida erityisesti palvelujen käyttäjien tarpeet. Myös palveluja käyttävien erityisryhmien, kuten vammaisten ja vanhusten tarpeisiin on vastattava mahdollisimman hyvin. Palveluperiaate edellyttää myös palveluiden erityispiirteiden huomiointia asioinnin järjestämisessä. Tärkeiden palveluiden, kuten julkisen terveydenhoidon ja turvallisuuden ylläpidon tulee olla saatavilla kaikkialla maassa alueellisesti tasa-arvoisesti⁵³ ja välttämättömät tehtävät tulee hoitaa tehokkaasti myös poikkeusoloissa. Hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeuden ja toimintaedellytyksien edistäminen puolestaan edellyttää riittävää vuorovaikutusta hallinnon ja asiakkaan välillä. Asiakaslähtöisillä arviointimenetelmillä ja asiakaspalautetta hyödyntämällä voidaan kehittää palvelun laatua ja tehokkuutta.⁵⁴

Viranomaisella ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, sillä myös viranomaisen käytettävissä olevat voimavarat voidaan huomioida. Hallintovaliokunnan mietinnön (*HaVM 29/2002 vp*) mukaan viranomaista lievästi velvoittavia palveluperiaatesäännöksiä pidettiin valiokunnan asiantuntijakuulemisissa "itsestään selvinä ja normatiivisesti ohuina".

⁵² Kuusikko 2000 s. 95, 156, 158–161; HE 72/2002 vp s. 57.

⁵³ Terveyspalveluiden järjestämisvastuuta koskevat ratkaisut KHO:2001:50 ja KHO:2002:21 sivuavat palveluperiaatetta. Ratkaisuissa viitataan julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Tähän liittyen valtion ja kuntien tulee lainsäädäntötoimin, voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät terveyspalvelut.

⁵⁴ Mäenpää 2013 s. 168; HE 72/2002 vp s. 57.

Hallintolain 7 §:ään (368/2014) on lisätty 2 momentti, jonka mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään julkisuuslain 20 §:n 2 momentissa. Lisätyllä viittauksella viranomaisen tiedottamisvelvollisuuteen korostetaan viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan⁵⁵. Julkisuuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty tiedottamisvelvollisuus kiinnittyy juuri tällaiseen hallintoasioiden hoitamisen ja yksilön oikeusaseman kannalta tarpeelliseen tiedonjakeluun (*HaVM 6/2014 vp*). Säännöksen esitöissä ei tarkemmin perustella viittauksen sisällyttämistä juuri palveluperiaatepykälään, mutta sen voidaan katsoa liittyvän periaatteeseen liitettyyn hallinnon velvollisuuteen huolehtia asiakkaiden etujen ja oikeuksien toteutumisesta hallinnossa. Palveluperiaate on oikeuskirjallisuudessa nähty myös julkisuusperiaatteen edistäjänä⁵⁶.

2.4.4. Neuvontavelvollisuus

Hallintolain 8 § viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta on palveluperiaatetta yleisimmin ilmentävä ja konkretisoiva säännös⁵⁷. Pykälän mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännös velvoittaa viranomaista antamaan asiakkailleen esimerkiksi hallintoasian vireillepanoon ja viraston käytäntöihin liittyviä neuvoja. Viranomaista velvoitetaan myös huolehtimaan siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys hallintoasian käsittelyyn liittyvistä oikeuksistaan, ja oikaisemaan näihin menettelyllisiin kysymyksiin liittyvät väärinkäsitykset. Viranomaista ei kuitenkaan velvoiteta avustamaan asiakasta esimerkiksi lomakkeet täyttämällä tai laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnassa ei saa ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on myös kohdeltava asiakkaita tasapuolisesti ja muutenkin huomioita yhdenvertaisuuden toteutuminen. Myös tosiasiallista neuvontaa on annettava esimerkiksi asian käsittelijään ja käsittelyn keston liittyen. Neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen

⁵⁵ HE 50/2013 vp. s. 21.

⁵⁶ Kuusikko 2000 s. 180–193; Voutilainen 2006 s. 209.

⁵⁷ Mäenpää 2013 s. 269; HE 72/2002 vp s. 57.

toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Jos esitetty kysymys tai tiedustelu asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, on viranomaisen pyrittävä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvontavelvollisuus edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta, jonka harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontavelvollisuutta täydentää viranomaiselle pykälässä asetettu yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.⁵⁸ Myös oikeus maksuttomaan neuvontaan kuuluu erottamattomasti hyvään hallintoon (HaVM 29/2002 vp).

2.4.5. Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain 9 § sisältää viranomaiselta edellytettävää kielenkäyttöä koskevat laatuvaatimukset. Pykälän mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolain perustelujen mukaan myös kielenkäytön laadulla ja virkamiehen tavalla ilmaista asioita on merkitystä perustuslain 21 §:n mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Selkeän ja asianmukaisen kielenkäytön vaatimukset ovat osa hyvää hallintoa. Asiallisella, selkeällä ja ymmärrettävällä kielenkäytöllä tarkoitetaan sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa, joka on sekä kielellisesti selkeää että sisällöllisesti ymmärrettävää. Tämän toteutuessa voidaan olettaa hallinnon asiakkaan ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä riittävästi tietoa. Asiakasta ei saa loukata tai väheksyä.⁵⁹

Viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet on laadittava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Asiakirjojen tulee muodostaa sisällöltään johdonmukainen ja helposti ymmärrettävä kokonaisuus ilman tarpeetonta raskautta ja teknisyyttä. Kielellisen esityksen on myös vastattava tarkoitettua asiasisältöä. Viranomaisen käyttämän kielen laadulla on erityistä merkitystä henkilön oikeusasemaa koskevissa asioissa. Niissäkin viranomaisen tulee epäselvyyksien välttämiseksi pyrkiä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun.⁶⁰

⁵⁸ Niemivuo ja muut 2010 s. 136–139; HE 72/2002 vp s. 57–59.

⁵⁹ Kulla 2012 s. 121-122; HE 72/2002 vp s. 59–60.

⁶⁰ Kulla 2012 s. 121-122; HE 72/2002 vp s. 59–60.

2.4.6. Viranomaisten yhteistyö

Hallintolain 10 § sisältää viranomaisten yhteistyötä koskevat perussäännökset. Pykälän mukaan viranomaisen on "toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä". Tehokkaalla viranomaisten välisellä yhteistyöllä on keskeinen merkitys hallintoasioiden selvittämisen ja hallinnon yleisen toiminnan kannalta. Tämä yhteistyö on tärkeää myös hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Viranomaisten välisten selvitysten antamisen todetaankin olevan perustettavissa hyvän hallinnon vaatimukseen jo ilman viranomaisyhteistyötä koskevia säännöksiäkin. Viranomaisyhteistyö vähentää viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä ja tehostaa siten hallinnon toimintaa. Muiden hyötyjen ohella tehokas viranomaisten keskinäinen yhteistyö voi myös yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia, kun asiakkaan ei tarvitse hoitaa asiaansa useassa eri viranomaisessa. Pykälän 1 momentin sisältämän yleisen periaatteen mukaan viranomaisen on "muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä". Myös tällä velvoitteella pyritään nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan asiointia. Yhteistyövelvollisuus määrittää palveluperiaatteen merkitystä sekä suhteessa muihin viranomaisiin että hallinnon asiakkaisiin".⁶¹

2.5. Eurooppalainen hallinto-oikeus ja hyvä hallinto

Hallintomenettelyyn vaikuttaa kansallisen lainsäädännön lisäksi myös eurooppalainen hallinto-oikeus, johon sisältyvät Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston hallinto-oikeudellinen sääntely⁶².

⁶¹ Niemivuo ja muut 2010 s. 144–146; HE 72/2002 vp s. 60–61.

⁶² Eurooppaoikeuden toinen pääosa-alue on Euroopan neuvoston oikeus. Sen keskeisimpään oikeuslähteeseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly hallintomenettelyä tai hyvää hallintoa suoraan koskevia säännöksiä. EIS ei siis anna selvää kuvaa siitä, mitä sen mukaan olisi pidettävä hyvänä hallintona. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämä oikeudenmukainen oikeudenkäynti sen sijaan sisältää hallintolainkäytön kannalta olennaisia menettelysääntöjä. Artiklalla onkin hyvän hallinnon kannalta välillistä ja ohjaavaa merkitystä, joka perustuu oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan analogiseen tulkintaan. (Mäenpää 2013 s. 315; Koivisto 2011 s. 175; Kuusikko 2000 s. 122.)

Euroopan neuvoston useista hallinnon toimintaa ohjaavista päätöslauselmista ja suosituksista keskeisin on Hyvän hallinnon perussääntö (2007). Perussäännössä määritellään hyvän hallinnon periaatteita, hallinnollista päätöksentekoa

Kun hallintoviranomainen soveltaa ja toimeenpanee EU-oikeutta tai siihen perustuvaa kansallista lainsäädäntöä tai kun käsiteltävällä asialla voi olla vaikutusta EU-oikeuden toteuttamiseen, on viranomaisen noudatettava EU-oikeuden menettelyllisiä vaatimuksia. Ne voivat sisältyä EU-lainsäädännön lisäksi oikeuskäytäntöön ja siinä vahvistettuihin oikeusperiaatteisiin. Sen lisäksi, että menettelylliset vaatimukset ohjaavat viranomaisten toimintaa, ne voivat samalla perustaa viranomaisen asiakkaalle oikeuksia tai ainakin menettelyyn kohdistuvia oikeutettuja odotuksia. Suomen kansalliset viranomaiset toteuttavat EU-oikeutta jatkuvasti, joten sen piiristä tulevia hyvän hallinnon takeita ei voida sivuuttaa kansallisessakaan toiminnassa. EU-oikeudellisten vaatimusten lisäksi hallintomenettelyyn vaikuttaa Euroopan neuvoston oikeus.⁶³

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla perustaa jokaiselle perusoikeuden hyvään hallintoon ja sisältää siten periaatteellisesti merkittävän korostuksen hallintomenettelyn laadullisista vähimmäisvaatimuksista. Hyvän hallinnon vaatimusta valtiosääntöistävä säännös perustuu pääosin siihen perustaan, joka asiasta on muodostunut lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä.⁶⁴ Perusoikeuskirjan 41 artiklassa ei ole ollut tarkoitus luoda uusia oikeuksia, koota yhteen jo aiemmin voimassa olleita oikeusturvatakeita⁶⁵. Artikla on seuraavanlainen:

Oikeus hyvään hallintoon

1. Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

2. Tähän oikeuteen sisältyvät erityisesti:

- jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti;*
- jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;*
- hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä.*

koskevaa sääntelyä sekä muutoksenhakua ja korvausta koskevia perusteita. Suomen hallintolain sisältö vastaa pääosin perussäännön vaatimuksia, vaikkei perussääntöä olekaan saatettu sellaisenaan voimaan. Euroopan neuvoston suosituksilla ei sellaisenaan ole hallintomenettelyä yhtenäistävää vaikutusta. Niillä voi kuitenkin olla periaatteellista merkitystä hyvän hallinnon vähimmäisvaatimusten määrittäjänä ja menettelysäännösten soveltamista ohjaavana lisätekijänä. (Mäenpää 2013 s. 315–316; Niemivuo ja muut 2010 s. 442–443.)

⁶³ Mäenpää 2013 s. 307; Hautamäki 2004 s. 159–160.

⁶⁴ Mäenpää 2013 s. 88; Niemivuo ja muut 2010 s. 450–451.

⁶⁵ Koivisto 2011 s. 151; Craig 2006 s. 483–544.

3. Jokaisella on oikeus saada yhteisöltä korvausta niistä vahingoista, joita yhteisön toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

4. Jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja saada vastauksen samalla kielellä.

Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa todetaan hyvän hallinnon yleisenä peruslähtökohtana jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Näihin vaatimuksiin on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sisällytetty myös muita Suomen kansalliseenkin oikeuteen sisältyviä kriteereitä. Oikeus puolueettomaan käsittelyyn sisältää näin myös objektiviteettiperiaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta vastaavia velvoitteita. Oikeudenmukaisuuden periaate puolestaan sisältää lainalaisuus-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatetta vastaavia vaatimuksia.⁶⁶

Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohta tarkentaa 1 kohdan mukaista yleisperiaatetta sisällyttämällä hyvään hallintoon asianosaisen kannalta keskeisiä menettelyllisiä oikeuksia, joista mainitaan erikseen oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus saada perusteltu päätös. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hyvään hallintoon voi sisältyä myös muita menettelyllisiä oikeuksia ja velvoitteita. Lisäksi niitä voidaan määritellä muuallakin EU-

⁶⁶ Mäenpää 2013 s. 307–309. Koivisto 2011 s. 160. Mäenpään mukaan oikeus puolueettomaan käsittelyyn sisältää toimielimelle velvollisuuden objektiiviseen toimintaan, jossa otetaan huomioon vain asiaan vaikuttavat seikat ilman hallinnon tavoitteisiin kuulumattomien tai hallinnolliselle päätöksenteolle vieraiden perusteiden vaikutusta. Vaatimus puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta korostaa myös menettelyn laatuun kohdistuvaa huolellisuusvelvollisuutta, sillä kaikkien asiaan vaikuttavien olosuhteiden ja merkityksellisten seikkojen huomioiminen puolueettomasti edellyttää asian perusteellista ja kattavaa selvittämistä. Lisäksi puolueettomuus edellyttää yhdenvertaista kohtelua. Toimielinten on puolueettomuuden turvaamiseksi noudatettava johdonmukaisia, vain perustellusta syistä poikettavia käytäntöjä. Hallintotoiminnan puolueettomuuden on myös tarkoitus turvata yleistä luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen.

Oikeudenmukaisuuden periaate tarkoittaa muodollisessa merkityksessään oikeussäntöjen noudattamista. Toimielimen on noudatettava lakia ja unionia sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Yksityishenkilöiden oikeuksiin tai etuihin mahdollisesti vaikuttaviin päätöksiin on oltava asianmukainen ja riittävä toimivaltaperusta. Oikeudenmukaisuuteen sisältyy myös sekä mielivallan kiellon että kiellon käyttää väärin julkista valtaa, eli toimivaltaa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu käytettäväksi. Sisällöllisesti oikeudenmukaisuus toteutuu puolestaan, kun päätöksenteossa kunnioitetaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yksityisten etujen ja yleisten etujen oikeudenmukaista tasapainoa.

lainsäädännössä. Esimerkiksi viranomaisen perusteluvelvollisuudesta ja yksityisten kielellisistä oikeuksista säädetään myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa.⁶⁷

Perusoikeuskirjan 41 artiklan toisen kohdan mukaan jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti. Oikeuskäytännön mukaan velvollisuus kuulla niitä, joita asia koskee, on olemassa myös silloin, kun toimenpide saattaa vaikuttaa päätöksen kohteen oikeusasemaan jollain muulla tavalla. Jotta kuuleminen olisi tosiasiallista, on asianosaisella myös oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin. Asianosaisen tiedonsaantioikeus, eli asianosaisjulkisuus onkin keskeinen hyvän hallinnon tae. Tätä oikeutta rajoittaa kuitenkin artiklan toisen kohdan mukainen velvollisuus ottaa tiedonsaannissa huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoitukset voivat EU:n toimielimiä koskevan julkisuusperiaatteen mukaisesti perustua vain nimenomaisiin salassapitoperusteisiin.⁶⁸ Mäenpää mukaan EU:n hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös hallinnon avoimuus: julkinen hallinto on hyvää vain, jos se on riittävän avointa ja valvottavissa olevaa. Tällöin siihen on myös mahdollista vaikuttaa. Avoimuusperiaatetta koskee perusoikeuskirjan asiakirjajulkisuutta määrittelevä 42 artikla, jonka mukaan unionin kansalaisilla on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.⁶⁹

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat yleensä EU-toimielimien lisäksi myös unionin jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Tästä pääsäännöstä poiketen hyvää hallintoa koskeva perusoikeuskirjan 41 artikla velvoittaa muodollisesti vain unionin toimielimiä ja laitoksia. Artiklan vaatimuksilla on kuitenkin esimerkkivaikutusta, joka tosiasiallisesti yhtenäistää kansallisia hallintomenettelyjä. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu hyvän hallinnon peruskriteerien kuuluvan myös kansallisia viranomaisia sitovaan EU-oikeuteen. Onkin katsottu, että 41 artiklan 1 sisältämät periaatteet ja 2 kohdan säännökset menettelyoikeuksista velvoittavat jäsenvaltioita EU-oikeuden soveltamisessa. EU-toimielinten lisäksi myös kansallisten viranomaisten tulee siis huomioida oikeus hyvään hallintoon ja sen perusvaatimukset EU-oikeutta soveltavassa hallinnollisessa toiminnassa. Hyvän hallinnon vaatimukset muodostavat EU:n jäsenvaltion hallintomenettelyn laadullisen minimitason

⁶⁷ Mäenpää 2013 s. 310–312; Kulla 2012 s. 46.

⁶⁸ Mäenpää 2013 s. 311; Mäenpää 2008 s. 11.

⁶⁹ Mäenpää 2013 s. 310.

ja toimivat näin myös tulkinnallisena ohjeena sovellettaessa kansallista menettelysääntelyä. EU-oikeuteen kytkemättömissäkin asioissa voidaan siis hyödyntää EU-oikeutta sallittuna oikeuslähteenä tapauksissa, joissa kansallinen sääntely ei anna riittävää vastausta ongelmiin. Hyvää hallintoa määrittelevän Suomen perustuslain 21 §:n säännökset vastaavat pääosin sisällöltään perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 ja 2 kohtia, joten EU-oikeuden vaatimuksia hyvän hallinnon suhteen voidaan kuitenkin noudattaa pitkälti kansallisen lainsäädännön pohjalta.⁷⁰

Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2001 Euroopan oikeusasiamiehen laatiman Euroopan unionin hallinnossa noudatettavan Euroopan hyvän hallintotavan säännösten. EU:n toimielinten ja laitosten sekä virastojen ja virkamiesten on noudatettava säännösten sisältämiä yleisiä periaatteita ja menettelyä ohjaavia peruskriteereitä suhteessa EU-hallinnossa asioivaan yleisöön. Säännöstö ei ole oikeudellisesti sitova, mutta perusoikeuskirjan 41 artiklaa konkretisoivana voidaan säännösten periaatteita soveltaa kansallisessa hallintomenettelyssä EU-oikeudellisesti relevantissa toimeenpanossa. Säännöstöä on käytetty apuna perusoikeuskirjan hyvää hallintoa koskevan sääntelyn tulkinnassa. Säännöstössä määritellyt hyvän hallinnon lähtökohdat ovat muun muassa lainmukaisuus, syrjinnästä ja vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen, suhteellisuusperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, oikeudenmukaisuus, perusteltujen odotusten huomiointi, johdonmukaisuus sekä palveluperiaate. Myös objektiivisuus, neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen kansalaisten kielellä kuuluvat säännösten mukaan hyvään hallintoon. Lisäksi säännöstössä määritellään asianosaisten kuulemista, päätösten perustelua ja ilmoittamista sekä valitusmahdollisuuksia koskevia vaatimuksia.⁷¹ Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohta toimii eräänlaisena sateenvarjoperiaatteena, eikä kohtaa 2 ole myöskään tarkoitettu tyhjettäväksi. *Craigin* mukaan 41 artiklaa tulisi lukea Euroopan oikeusasiamiehen laatiman hyvän hallintotavan säännösten rinnalla tarkemman kuvan saamiseksi.⁷²

Suomen kansallisen hallinto-oikeuden tavoin myös unionin hallinto-oikeudessa painotetaan kansalaisten ja julkisen vallan, tässä tapauksessa unionin, välisen suhteen merkitystä hyvälle hallinnolle. Tällaista ajattelutapaa ilmaisee perusoikeuskirjaakin yleisemmällä tasolla eurooppalaista hallintotapaa koskeva EU:n valkoinen kirja⁷³, jossa hyvän hallintotavan keskeisiksi peruseriaatteiksi on määritelty avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja

⁷⁰ Mäenpää 2013 s. 88; Hautamäki 2004 s. 159.

⁷¹ Mäenpää 2013 s.312; Niemivuo ja muut s. 448–450; Koivisto 2011 s. 160–161.

⁷² Craig 2006 s. 385.

⁷³ KOM (2001) 428 lopullinen, EYVL C 287, 12.10.2001.

johdonmukaisuus. Myös tätä soft law -tyyppistä säännöstöä voidaan käyttää tulkinta-apuna EU-oikeutta sovellettaessa.⁷⁴

Koiviston mukaan hyvän hallinnon periaatetta on EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä sovellettu pääasiassa kuulemisperiaatetta ja muita vakiintuneempia periaatteita täydentävästi⁷⁵. *Paul Craigin* mukaan oikeutta hyvään hallintoon voidaan käyttää tulkinnallisena välineenä perussopimuksen tai sekundäärinormien tulkinnassa. Monitulkintaisessa lainsoveltamisessa päädyttäisiin näin siihen ratkaisuun, joka edistäisi hyvää hallintoa parhaiten.⁷⁶ *Koiviston* mukaan edistettävä tavoite jäisi kuitenkin tällaisessa tulkinnassa avoimeksi⁷⁷.

Kansalliset hallintoviranomaiset noudattavat lähtökohtaisesti kansallisen hallinto-oikeuden määrittelemiä toimintamuotoja ja menettelyvaatimuksia soveltaessaan ja toimeenpannessaan EU-oikeutta. Kansallisten menettelysäännösten soveltamiselle ja tulkinnalle on kuitenkin asetettu EU-oikeudessa yleisluontoisia rajoituksia ja tavoitteita, joista keskeisimpiä ovat periaate sovellettavan EU-oikeuden etusijasta suhteessa kansalliseen oikeuteen sekä ne EU-lainsäädännön normit, joissa on määritelty millaista menettelyä kyseisen normin toteuttamisessa on noudatettava. EU-oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen, eli myös hallinto-oikeuteen. EU-oikeuden hallintolaista poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintolain sijasta, kun kyse on EU-oikeuden toimeenpanosta.⁷⁸

Hyvän hallinnon vaatimuksia on EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisesti noudatettava EU-oikeudellisesti harmonisoitujen menettelysääntöjen soveltamisessa. EU-oikeuden etusijasta huolimatta myös Suomen perustuslakiin sisältyviä perusoikeussäännöksiä, kuten 21 §:n hyvän hallinnon takeita, on noudatettava EU-oikeuden soveltamisessa. Perustuslain 21 §:n ja hallintolain säännösten vastaavuus eurooppalaisen hallinto-oikeuden kanssa oikeuttaa *Mäenpään* mukaan epäilemään Suomen kansallisesta menettelysäännöksestä merkittävästi poikkeavan EU-oikeudellisen erityissäännöksen pätevyyttä.⁷⁹ Perustuslain 21 §:n varaus muiden hyvän hallinnon

⁷⁴ Mäenpää 2013 s. 312–313; Koivisto 2011 s. 160–161.

⁷⁵ Koivisto 2011 s. 152.

⁷⁶ Craig 2006 s. 386.

⁷⁷ Koivisto 2011 s. 152.

⁷⁸ Mäenpää 2013 s. 335–339.

⁷⁹ Mäenpää 2013 s. 338–339; Mäenpää 2008 s. 22.

takeiden säätämisestä lailla osoittaa lainsäätäjän näkemyksen siitä 21 §:n sisältämästä hyvän hallinnon ytimestä, jonka muuttaminen vaatisi perustuslain säätämisyjärjestyksen⁸⁰.

3 Sähköinen asiointi

3.1. Julkishallinnon sähköiset asiointipalvelut

Sähköinen asiointi on keskeinen osa sähköisen hallinnon kokonaisuutta⁸¹. Sähköisellä hallinnolla tarkoitetaan hallintoa, jossa hyödynnetään informaatio- ja viestintäteknologiaa sekä sisäisissä toimintaprosesseissa että ulkoisten suhteiden hoitamisessa⁸². Sähköistä asiointia ei ole erikseen määritelty sen perusteista säätävässä laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (SAVL, 13/2003) eikä muussakaan lainsäädännössä. *Voutilaisen* mukaan sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan hallinnon asiakkaan viranomaisessa asiointia, jossa hyödynnetään informaatio- ja viestintäteknologisia palveluita.⁸³ Sähköinen asiointi kattaa kaikki ne asiointitavat, joissa sähköisten tiedonsiirtomenetelmien kautta toimitetaan tietoa vastaanottajalle⁸⁴. *Saarenpään* mukaan sähköisen asiointin käsitteellä tarkoitetaan laajassa merkityksessä julkisten palveluiden tarjoamista ja käyttöä sekä verkkojen kautta tapahtuvaa tietojen jakelua, joka kattaa myös osittain verkkoviestinnän⁸⁵.

Sähköinen asiointi tapahtuu sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöön perustuvassa sähköisessä asiointipalvelussa. SAVL 4 §:n mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään taikka muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta tietoliikenneverkkoa tai kaapelia pitkin. Myös tekstiviesti luokitellaan sähköiseksi

⁸⁰ Koivisto 2011 s. 147.

⁸¹ Hakapää 2005 s. 23. Kansainvälinen vastine sähköisen hallinnon käsitteelle on eGovernment. EU:n tasolla eGovernment on ollut osa eEurope toimintasuunnitelmia, joidenka yhtenä tavoitteena on ollut julkisten verkkopalveluiden nykyaikaistaminen tietoyhteiskunnan kehittämiseksi.

⁸² Hakapää 2005 s. 8. Sähköisen asiointin lisäksi muita sähköinen hallinnon osa-alueita sähköisten asiointipalveluiden lisäksi ovat *Voutilaisen* (2009 s.40) mukaan sähköinen asianhallintajärjestelmä, perus- ja taustajärjestelmät sekä niitä yhdistävät tietoverkot ja palveluita käyttävät toimijat.

⁸³ *Voutilainen* 2009 s. 46–47.

⁸⁴ Hakapää 2005 s. 17.

⁸⁵ *Saarenpää* 2007 s. 33.

tiedonsiirtomenetelmäksi, vaikkei perinteiseen puhelinasiointiin sovelletakaan SAVL:n säännöksiä sen jäädessä sähköisen tiedonsiirtomenetelmän käsitteen ulkopuolelle.⁸⁶

Vaikkei sähköistä asiointia ole laissa erikseen määritelty, on SAVL:ssä kuitenkin määritelmät sähköiselle tiedonsiirtomenetelmälle, sähköiselle viestille ja sähköiselle asiakirjalle. Näiden käsitteiden kautta on muodostettavissa sähköisen asioinnin käsite. *Sähköisellä viestillä* tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota (4 §). Tällä tarkoitetaan mitä tahansa sähköisesti toimitettua tietoa, kuten sähköpostiviestiä tai liitetiedostoa⁸⁷. Sähköisen asiakirjan käsite tarkoittaa sähköisen asioinnin määritelmää suhteessa muuhun sähköiseen hallintoon: *sähköisellä asiakirjalla* tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Myös sähköinen asiointi kokonaisuutena liittyy siis hallintoasian vireillepanoon ja sen täydentämiseen sekä käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon⁸⁸. Lisäksi SAVL 5.1 §:stä voidaan päätellä sähköisen asioinnin tarkoittavan myös viranomaiselle toimitettavien ilmoitusten, selvitysten ja muiden vastaavien asiakirjojen tai viestien lähettämistä sähköisesti. Näin ollen SAVL:ssä säädettäisiin sähköisestä asioinnista sen suppeammassa näkökulmasta, jossa on kysymys on kansalaisten asioinnista hallinnon kanssa tietoverkkoyhteyksiä apuna käyttäen⁸⁹.

Sähköisten asiointipalvelujen kirjo on kuitenkin tätä laajempi. Julkisen hallinnon sähköiset asiointipalvelut voidaan karkeasti jakaa kuuteen eri pääryhmään palvelujen sisällön ja luonteen sekä vuorovaikutteisuuden perusteella. *Tietopalveluissa ja tiedottamispalveluissa* hallinnon asiakkaille tarjotaan tietoa hallinnosta ja hallinnon palveluista. *Asiakaspalautepalveluissa ja osallistumispalveluissa* hallinnon asiakkaat voivat antaa palautetta viranomaiselle palveluista tai osallistua keskusteluun, jolla pyritään kehittämään yhteiskunnan toimintaa. *Tiedonkeruupalveluissa* esimerkiksi yritys voi antaa siltä lainsäädännössä edellytetyjä tietoja viranomaiselle sähköisesti. *Vireillepanopalveluissa* hallinnon asiakkaalle tarjotaan mahdollisuus täyttää hakemuslomake sähköisesti ja lähettää se sähköisesti viranomaiselle. *Tietojärjestelmien välisessä tiedonvaihdoissa* eri organisaatioiden tietojärjestelmäsovellukset keskustelevat automaattisesti keskenään, mikä sallii esimerkiksi tietojen haun toisen viranomaisen rekisteristä sekä asiakkaiden ja viranomaisten väliset tietojensiirrot. Palveluiltaan monipuolisimmassa *vuorovaikutteisessa sähköisessä asiointipalvelussa*

⁸⁶ Voutilainen 09 s. 46–47.

⁸⁷ HE 17/2002 vp s. 34; HE 153/1999 vp.

⁸⁸ VAHTI 4/2001 s. 5.

⁸⁹ Saarenpää 2007 s. 33.

asiakas voi esimerkiksi kysyä viranomaiselta neuvoa, tarkastella viranomaisen järjestelmässä olevia tietojaan, täyttää järjestelmän tietojen perusteella esitäytettyjä hakemuslomakkeita, seurata asiansa käsittelyn etenemistä ja saada tiedon päätöksen sisällöstä sähköisesti.⁹⁰ Viranomaisen sähköiset palvelut kokoavat käytännössä useampia näistä palvelutyypeistä samaan kokonaisuuteen. Hallintoasian hoitamisen lisäksi nykyisin on tarjolla myös erilaisia sähköisiä osallistumis- ja vaikuttamispalveluja, esimerkiksi mahdollisuus kansalaisaloitteen vireillepanoon verkkopalvelussa. Sähköposti ja julkishallinnon omat verkkosivustot eivät myöskään ole ainoa kansalaisen ja viranomaisen välinen sähköinen viestintäkanava, sillä useat viranomaiset ovat aktiivisesti läsnä myös sosiaalisessa mediassa, jossa voi myös laittaa asioita vireille.

SAVL on hallinto-oikeudellista lainsäädäntöön kuuluva laki, jonka säännökset syrjäyttävät perinteistä asiointia koskevat hallintolain säännökset, kun kyse on sähköisestä asioinnista. Muuhun lainsäädäntöön nähden laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta on yleislaki. Jos muualla lainsäädännössä on säädetty hallinto- tai lainkäyttöasioiden sähköisestä asioinnista toisin, noudatetaan sitä erityislakina SAVL:n sijasta. Sähköistä asiointia koskevaa sääntelyä voidaan täydentää myös muualla lainsäädännössä.⁹¹ SAVL 3 §:n mukaan kyseisen lain säännöksien lisäksi viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Lisäksi sähköisten allekirjoitusten käytöstä ja niihin liittyvistä varmennepalveluista säädetään muualla, laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja allekirjoituksista (617/2009).

SAVL:n soveltamisala on laaja: lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä (2 §). Lain soveltamisala kattaa soveltuvien osin myös muun

⁹⁰ Hakapää 2005 s. 55–57; VAHTI 12/2006.

Joissain tapauksissa sähköiset asioinnin muotona toimivat ns. tietoyhteiskunnan palvelut. Sellaisissa viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa, joissa jonkin suoritteen maksuperusteena on liiketaloudellinen hinnoittelu, tulee noudattaa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) säännöksiä tietoyhteiskunnan palveluista.

⁹¹ HE 17/2002 vp s. 21, 29. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta (1 §).

viranomaistoiminnan tuomioistuinasiat mukaan lukien⁹². Lain soveltaminen muussa viranomaistoiminnassa käsittää myös tosiasiallisen hallintotoiminnan. Tällainen rajausta on tehty, koska hallintoasian ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välistä eroa voi käytännössä olla hankala määrittää ja SAVL:ssä säädettyjä velvoitteita sovelletaan laajasti eri viranomaisten toimintaan. Tällä toteutetaan myös perustuslain 21 §:n mukaista hyvää hallintoa. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin myös, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä.⁹³

3.2. Tekniset edellytykset

SAVL 5 §:ssä säädetään sähköisten asiointipalvelujen teknisistä vaatimuksista ja viranomaisten velvollisuudesta tarjota mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Pykälän mukaan

Viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä.

Viranomainen voi tarjota 1 momentissa tarkoitetut palvelut myös tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti.

Viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa.

SAVL 5.3 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on turvattava mahdollisuuksien mukaan yhteensopivuus vanhempiin selaimiin ja muihin sovelluksiin sekä myös hitaampiin ja vanhempiin laitteisiin. Viranomaisten sähköisten palveluiden on myös pysyttävä mukana asiakkaiden käyttämien laitteiden ja selainten teknisessä kehityksessä. Pykälän

⁹² Lakia ei kuitenkaan sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan. Lisäksi sähköisestä asiointista Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

⁹³ HE 17/2002 vp s. 29–32.

sisältämä mahdollisuus asiointipalveluiden tehtävä- tai toimipaikkakohtaiseen tarjoamiseen mahdollistaa palvelujen asteittaisen kokeilun ja aloittamisen.⁹⁴

SAVL 5.1 §:n mukaan kaikilla viranomaisilla ei ole ehdotonta velvollisuutta ottaa sähköistä asiointia käyttöönsä mikäli tarvittavat valmiudet puuttuvat. Viranomaispalvelujen järjestäminen on käytännössä riippuvaista erityisesti viranomaisen taloudellisista resursseista ja asiantuntevan henkilöstön määrästä⁹⁵. Viranomaiselle on jätetty harkintavaraa sähköisten palvelujen järjestämisessä⁹⁶. Tietopalvelujen suhteen viranomaisten on kuitenkin huomioitava julkisuuslain 20.3 §, jonka mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat saatavissa yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla, kuten yleisissä tietoverkoissa tai kirjastoissa. Lainsäädäntö sisältää myös joitain EU-direktiiveihin perustuvia hallinnonalakohtaisia, mm. rekisteriviranomaisia koskevia, velvoitteita järjestää sähköisiä palveluita yrityksille⁹⁷. Tässä tutkielmassa käsitellään kuitenkin pääasiassa yksityisten kansalaisten asiointia.

Viranomaisen valmiudet sähköiseen asiointiin ovat edellytys asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi sähköisesti. Asiaa ei siis voi laittaa vireille, jos viranomaisella ei ole tällaisia valmiuksia, tai jos se ei tarjoa mahdollisuutta asiointiin. Tähän liittyen viranomaisella on myös velvollisuus ilmoittaa sähköisessä asiointissa käytettävät yhteystietonsa sopivalla tavalla (SAVL 7 §). Lisäksi viranomaisen on kerrottava oikaisuvaatimus- tai valitusosoituksessa mikäli oikaisuvaatimus tai valitus voidaan tehdä myös sähköisesti ja ilmoitettava tarvittavat yhteystiedot.

Käytännössä kaikilla viranomaisilla on nykyisin käytössä vähintäänkin sähköpostiyhteys, jonka kautta joitain asioita voi laittaa vireille⁹⁸. Markkinaoikeuden ratkaisun (MAO:161/04, 162/04 ja 163/04) mukaan kaikkien viranomaisen ilmoittamien sähköpostiosoitteiden ei kuitenkaan voi olettaa olevan kelpoisia hakemusten lähettämiseen tai muuhun asiointiin. Käyttäjälle jäisi ratkaisun

⁹⁴ HE 17/2002 vp s. 22

⁹⁵ Mäenpää 2013 s. 269.

⁹⁶ Hakapää 2005 s. 42; HE 153/1999 vp s. 1, 25.

⁹⁷ EU-jäsenvaltioiden on ns. julkistamisdirektiivin (2003/58/EY) mukaan varmistettava, että yhtiöt ja muut ilmoitus- tai myötävaikuttamisvelvolliset henkilöt tai elimet voivat toimittaa kaikki asiakirjat ja tiedot sähköisessä muodossa. Sääntely on implementoitu kaupparekisteriasetuksen (208/1979) säännöksiin. Palveludirektiivin (2006/123/EY) myötä Suomessa perustettiin palveluyritysten keskitetty asiointipiste yrityssuomi.fi-palveluun.

⁹⁸ Hakapää 2005 s. 42

mukaan vastuu selvittää, voiko esimerkiksi asian vireille saattamiseen käyttää ilmoitettua sähköpostiosoitetta, sillä sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla (HL 17 §, SAVL 8 §).⁹⁹ Ratkaisu saa tukea lain esitöistä¹⁰⁰. Tämän takia viranomaiselle on SAVL 12 §:ssä säädetty velvollisuus ilmoittaa sähköisen viestin mahdollisesta vastaanottamisesta viestin lähettäjälle. Näin viestin lähettäjä saa tiedon lähettämisen onnistumisesta.¹⁰¹

Sähköisen asioinnin viranomaiselta vaatimia valmiuksia ovat mm. tietosuojasta ja tietoturvallisuudesta huolehtiminen sekä sähköisten asiakirjojen kirjaaminen ja arkistointi. SAVL 13 §:n mukaan viranomaiselle saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on rekisteröitävä muulla luotettavalla tavalla. Lisäksi kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta. Sähköinen asiakirja on arkistoitava joko sähköisesti tai paperitulosteina siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa (SAVL 21 §).

SAVL 6 §:n mukaan viranomaisen on pidettävä sähköiset tiedonsiirtomenetelmänsä toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana¹⁰². SAVL 10 §:n mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Jos saapumisajankohdasta ei ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa tai poissa käytöstä, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikajankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys. KKO linjasi ratkaisussaan 2005:3, että sähköisen viestin myöhästyminen määräajasta ei jää lähettäjän vastuulle mikäli viivästymisen on aiheuttanut viranomaisen tietojärjestelmävirhe. KKO totesi, että SAVL 10 § koskee sanamuotonsa mukaan vain

⁹⁹ ks. Hakapää 2005 s. 43.

¹⁰⁰ HE 153/1999 vp s. 11,16.

¹⁰¹ Tätä kuittausvelvollisuutta tarkennetaan SAVL:n perusteluissa (HE 17/2002 s. 6, 42), joiden mukaan kuittaus on lähetettävä hallintoasian sähköisen vireillepanon, käsittelyn ja päätöksen tiedoksiannon yhteydessä.

Oikeuskansleri on useissa ratkaisuissaan käsitellyt tätä kuittausvelvollisuutta, esim. OKa 3022/4/01, antopäivä 29.8.2003.

¹⁰² Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että palvelun tulisi olla hallinnon asiakkaiden saatavilla täysin katkottomasti. Palveluun tehtävistä huolloista ja muista käyttökatkoista on tiedotettava asiakkaille. (HE 153/1999 vp s. 27; HE 17/2002 vp s. 36) Vaatimus ei myöskään koske sähköisen palvelun käyttöön liittyvää puhelinneuvontaa, tai muita tukipalveluita.

tilanteita, joissa viesti on sinänsä saapunut perille, mutta epäselvyyttä on sen saapumisajankohdasta. Säännöksestä ilmenevää periaatetta oli kuitenkin perusteltua noudattaa myös tilanteessa, jossa viranomaisen tiedonsiirtojärjestelmä on ollut epäkunnossa, mutta sekä viesti että sen lähettämisaikakohta on sittemmin luotettavasti selvitetty. Myös markkinaoikeus on päätenyt vastaavaan lopputulokseen 11.6.2012 annetussa ratkaisussaan (217/12).

3.2.1. Tietoturvaluisuus

Sähköisen asiointipalvelun toteuttaminen edellyttää viranomaiselta riittäviä valmiuksia tietoturvaluisuuden takaamiseen. Tietoturvaluisuus on yksi keskeisimmistä sähköisen asioinnin toteuttamiseen liittyvistä teknisistä edellytyksistä. Usein juuri tietoturvaluusriskit ovatkin perusteena jonkin viranomaispalvelun tarjoamiseen asiakkaille vain perinteisessä muodossa. Puutteellinen tietoturva vähentää myös palvelun houkuttelevuutta ja käyttöä. Tietoturvaluudesta huolehtiminen on yksi perusvaatimuksista sähköisen hallinnon ja muunkin viranomaistoiminnan järjestämisessä. Oikeus tietoturvaan on nähty myös yhtenä informaatio-oikeuden keskeisistä periaatteista, sillä asianmukainen tietoturva on koko verkkoyhteiskunnan informaatio-infrastruktuurin ja sen käytön toimivuuden perusedellytys. Tietoturvaluisuus on nähty myös perusoikeutena¹⁰³. Muun turvallisuuden ohella kansalaisilla on oikeus myös tietoturvaluuteen.¹⁰⁴

Tietoturvaluudella tarkoitetaan järjestelyjä, joilla pyritään varmistamaan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus¹⁰⁵. Tietoturvaluusjärjestelyillä pyritään turvaamaan toiminnan jatkuvuutta verkkohyökkäyksiltä ja suojelemaan samalla asiakkaiden perusoikeudellista yksityisyyden suojaa ja luottamuksellista viestintää. Tietoturva on tietosuojan ja luottamuksellisen viestinnän suojan toteutumisen edellytys. Myös viranomaistoiminnan julkisuus, eli julkisten tietojen vapaa saanti, pyritään turvaamaan tietoturvaluudesta huolehtimalla.¹⁰⁶ Näihin tavoitteisiin liittyy mm. hyvästä tiedonhallintatavasta säädetty julkisuuslain 18 §, jonka mukaan viranomaisen tulee

¹⁰³ Saarenpää 2007a s. 24, 65–66.

¹⁰⁴ Saarenpää 2007a s. 65–66. Voutilainen (2009. s. 198–199) erottaa tietoturvan ja tietoturvaluuden käsitteet toisistaan siten, että tietoturva ”käsittää hallinnolliset ja tekniset toimet tietojen suojaamiseksi ja tietoturvaluus puolestaan tarkoittaa tilaa, johon pyritään toteuttamalla tietoturvatouimia. Tietoturvaluus on myös nähty tiedon yhtenä ominaisuutena, joka kuvaa tiedon suojaustasoa.”

¹⁰⁵ VAHTI 8/2008 s. 109.

¹⁰⁶ Voutilainen 2007 s.10; Voutilainen 2009 s. 168; HE 17/2002 vp s. 28.

huolehtia tietoturvallisuuden lisäksi asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Tietoturvallisuudella on siis tärkeä osa palvelun saatavuuden turvaamisessa.

Tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia sisältyy useisiin eri säännöksiin. SAVL:n yhtenä tavoitteena on tietoturvallisuuden lisääminen hallinnossa (1 §). Viranomaisen on varmistettava riittävä tietoturvallisuus asioinnissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa (SAVL 5.3 §)¹⁰⁷. Julkisuuslain 18.1 §:n mukaan viranomaisen suojattava salassa pidettävät tiedot väärinkäytöltä ja on huolehdittava siitä, että julkinen tieto on oikeaan aikaan käytettävissä. Lisäksi HeTiL 32.1 §:n mukaan rekisterinpitäjällä on velvollisuus toteuttaa tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvästä niihin ja niiden hävittämislä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä tai muulta laittomalta käsittelyltä. Tietoyhteiskuntakaaren 247 §:n mukaan viestinnän välittäjänä toimivan yhteisötilaajan¹⁰⁸ on huolehdittava käyttäjiensä viestien, välitystietojen ja sijaintitietojen käsittelyn tietoturvasta.

Tietoturvan merkitys korostuu erityisesti silloin kun palvelu sisältää salassa pidettyjä tai muita tietoja, joita ei ole tarkoitettu yleiseen käyttöön. Palveluun kirjautuminen on tällöin järjestettävä niin, että se turvaa luottamuksellisuuden suojan. Jos taas palvelu sisältää yleiseen käyttöön tarkoitettuja tietoja, on tietoturvavaatimusten asettamisessa painotettava palvelun helppokäyttöisyyttä. Näin turvataan yksilön oikeus julkisiin tietoihin ja muu julkisuusperiaatteen toteutumisen.¹⁰⁹ Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta ellei julkisuutta ole rajattu välttämättömien syiden johdosta lailla (PL 12.2 §).

Tietoturvallisuuden suhteen on otettava huomioon suhteellisuusperiaate, sillä tietoturvallisuussääntöihin on kiinnitettävä vain sen verran huomiota kuin on tarpeen¹¹⁰. Sähköisen asiointilain esitöiden mukaan tietoturvallisuusvaatimuksia ei tule ylikorostaa esimerkiksi vaatimalla

¹⁰⁷ Viranomaisten velvollisuus huolehtia riittävästä tietoturvallisuudesta keskinäisessä tietojenvaihdossa ilmentää osaltaan myös hallintolain 10 §:n mukaista viranomaisten keskinäistä yhteistyövelvollisuutta.

¹⁰⁸ Tietoyhteiskuntakaareissa tarkoitetaan lain 3 §:n 41 kohdan mukaan yhteisötilaajalla viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun tilaajana olevaa yritystä tai yhteisöä, joka käsittelee viestintäverkossaan käyttäjien viestejä, välitystietoja tai sijaintitietoja.

¹⁰⁹ Voutilainen 2009 s. 198

¹¹⁰ Voutilainen 2009 s. 205

tarpeettomasti sähköisen allekirjoituksen tekemistä. Tietoyhteiskuntakaaren 247 §:n mukaan tietoturvasta huolehtivat toimet on suhteutettava uhkien vakavuuteen, toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin sekä käytettävissä oleviin teknisiin mahdollisuuksiin torjua uhka. Sovellettavat tietoturvavaatimukset on asetettava palvelun sisällön ja toimintojen mukaan. Vaikka tietoturvallisuusvaatimusten huomioon ottaminen turvaa hallinnon toimintaa ja tietosuojaa, saattaa tietoturvallisuusvaatimusten ylikorostaminen lisätä kustannuksia ja hidastaa toimintaa. Lisäksi liiallinen tietoturvallisuuden korostaminen saattaisi tehdä sähköisen asiointipalvelun käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa siinä missä tietoturvallisuuden puutteellisuuskin.¹¹¹

Asiakkaan tunnistamista tulisi sähköisessä asioinnissa vaatia vain tarvittaessa¹¹². Tunnistaminen voidaan suorittaa mm. varmenteilla ja salasanoilla. Luottamuksellisen tiedon lähettämisen viranomaisen ja asiakkaan välillä on mahdollista sähköisen tunnistamisen avulla. SAVL 18 §:n mukaan päätös, jonka voimaantulo tai muutoksenhakuajan alkaminen edellyttää tiedoksiannosta asianosaiselle, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä. Asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava päätöstä noutaessaan käyttäen sellaista varmennetta, joka täyttää sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa laatuvarmenteelle asetetut vaatimukset, tai muuta tietoturvallista ja todisteellista tunnistamistekniikkaa. Tunnistamista voidaan vaatia asiakirjan tiedoksiannossa myös, jos asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää (SAVL 19 §). Muussa tapauksessa asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen ilmoittamallaan tavalla ilman tunnistamista.

Tavallisella sähköpostiyhteydellä tapahtuvaa asiointia rajoittaa asiointitavan puutteellinen tietoturva. Viranomaisen saa lähettää salassa pidettäviä tietoja sähköpostitse vain, mikäli sähköposti tai muu sähköinen asiakirja on salattu. Salattuja viestejä lähetettäessä viranomaisen on huolehdittava siitä, että viestin vastaanottavalla asiakkaalla on valmiudet purkaa viesti, sillä SAVL 5 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiakkaan kannalta mahdollisimman yhteensopivia ohjelmistoja. Ellei vastaanottajalla tällaisia valmiuksia ole, viranomaisen ei saa lähettää salassa pidettäviä tietoja sähköpostitse.¹¹³ Hallinnon asiakas voi kuitenkin omalla vastuullaan lähettää viranomaiselle salassa pidettäviä tietojaan. Mikäli viranomaisen on ilmoittanut sähköpostiosoitteen

¹¹¹ HE 17/2002 vp s. 28.

¹¹² HE 17/2002 vp s. 29.

¹¹³ Voutilainen 2006 s. 77–85

tällaista arkaluontoista asiointia varten, olisi sen myös informoitava asiakkaita puutteellisesta tietoturvasta. Tällaisia tietosuojan kannalta ongelmallisia tilanteita sähköpostiasioinnissa voi ilmetä esimerkiksi sosiaalipalvelujen tai verohallinnon kanssa asioitaessa. Apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan (AOK 420/1/2010, antopäivä 31.1.2012), että tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen tulee sallia sähköinen asiointi myös toimeentulotukiasioissa siitä huolimatta, ettei sähköpostitse lähetetyn viestin tietoturvaa pystytä varmistamaan. Tällöin viranomaisen on selkeästi tuotava esiin asiaan liittyvä tietoturvaongelma.

Toisaalta myös perinteisellä tavalla lähetetyt kirjeet ja niiden sisältämät henkilötiedot voivat päätyä väärin käsiin. Sähköinen asiointi voi siis joissain tapauksissa olla perinteistä asiointia turvallisempi tapa, kuten on todettu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (1207/2/10, antopäivä 12.6.2012) viitatussa tietosuojavaltuutetun lausunnossa.

3.2.2. Sähköinen tunnistaminen ja sähköinen allekirjoitus

Suurta osaa sähköisistä palveluista voidaan käyttää ilman sähköistä tunnistamista tai sähköistä allekirjoitusta. Esimerkiksi erilaisten tietopalveluiden käytön ei tule edellyttää tunnistamista, vaan käyttäjän tulee voida säilyttää anonymiteettinsä. Jotkin palvelut kuitenkin edellyttävät osapuolten välistä luottamusta. Näin on erityisesti jos palvelu sisältää arkaluonteisia henkilötietoja. Palveluntarjoajalla on oltava keino varmistua siitä, että "palvelunkäyttäjä on se, joka väittää olevansa". Tavallisella sähköpostilla tai sosiaalisessa mediassa lähetettyjen viestien lähettäjä ei aina ole mahdollista tunnistaa luotettavasti. Sähköisen tunnistamisen ja allekirjoituksen vaatiminen kertoo puolestaan palvelua käyttävälle, että palvelun toteuttamisessa on huomioitu tietoturva- ja yksityisyysvaatimukset.¹¹⁴

Asiasta säädetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009, jäljempänä myös VStAL). Käyttäjänimen ja salasanan yhdistelmän käyttäminen on kaikkein yleisin internetpalveluissa käytetty sähköinen tunnistamistapa. Tästä huolimatta tämä niin sanottu heikko tunnistaminen on rajattu sääntelyn ulkopuolelle menetelmän tietoturvariskien sekä käyttäjätunnusten ja salasanojen hallinnointiin liittyvien ongelmien takia. Valtaosa (n. 99 %) ns. vahvasta tunnistamisesta tapahtuu verkkopankkitunnuksien avulla. Etenkin

¹¹⁴ Innanen ja Saarimäki 2012 s. 273.

mobiilitunnistaminen on kuitenkin yleistymässä, ja myös sähköinen henkilökortti on edelleen käytössä.¹¹⁵

Hallituksen esitystä laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 36/2009 vp) koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 16/2009 vp) mukaan sähköisen tunnistamisen palveluita voidaan pitää eräänlaisina tietoyhteiskunnan peruspalveluina, joiden tarjoamiseen liittyy useita tietoyhteiskunnan perusoikeuksien kannalta merkittäviä piirteitä. Perustuslakivaliokunta piti palvelujen saatavuuden kannalta keskeisenä hakijan oikeutta saada tunniste tai varmenne siinä tapauksessa, että tämä täyttää niiden saamisen edellytykset. Myös liikenne- ja viestintävaliokunta korosti samaa lakiesitystä koskevassa mietinnössään tietoyhteiskunnan perusoikeuksien ja kansalaisten tasapuolisen kohtelun tärkeyttä (LiVM 12/2009 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta piti mahdollisena, että tulevaisuudessa syntyy tilanteita, joissa jokin kansalaisten kannalta tärkeä palvelu on enää saatavilla vain rajoitetusti muutoin kuin sähköisesti. Tällöin tunnistamisvälineen tarve esimerkiksi jonkin tietyn hallinnonalan julkisten palvelujen saatavuuden kannalta korostuisi nykyisestä. Valiokunta katsoi, että ehdotukseen oli myös perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen syytä lisätä säännös tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta kohdella asiakkaitaan syrjimättä ja kohdella tunnistamisvälineiden hakijoita tasapuolisesti tunnistusvälineen liikkeelle laskemista koskevan sopimuksen tekemisen yhteydessä. Lain 20.1. §:n loppuun lisättiin valiokunnan ehdotuksesta tällainen velvollisuus, jossa on kyse mm. siitä, että tunnistuspalvelun tarjoajan tulee soveltaa tasapuolisesti tunnistusvälineen hakijoihin niitä määrittelemiään ehtoja, joilla se sopimuksia säännönmukaisesti tekee.

Kysymystä siitä, voidaanko palvelun käyttäjältä edellyttää vahvaa tunnistamista eli käytännössä pankkitunnusten käyttöä on käsitelty mm. apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (4192/4/10, antopäivä 21.3.2012), joka koski Kansaneläkelaitoksen ja maistraattien menettelyä sähköisen asioinnin järjestämisessä. Ratkaisussa käsiteltiin mm. sitä, millainen lakiin perustuva velvoite viranomaisilla on järjestää sähköisiä asiointipalveluja ja tarjota tässä yhteydessä vahvaan tunnistamiseen erilaisia vaihtoehtoja. SAVL 5 §:n 1 momentista ei apulaisoikeusasiamiehen mielestä voitu suoraan johtaa vastausta esimerkiksi siihen, kuinka nopeasti viranomaisen pitää reagoida uusien tunnistautumisvälineiden markkinoille tuloon. Viranomaiselle säädetyllä

¹¹⁵ Innanen ja Saarimäki 2012 s. 274–275. Myös biometrinen, eli esimerkiksi sormenjälkiin perustuvan, tunnistaminen saattaa lisääntyä.

velvoitteella tarjota kaikille mahdollisuus esimerkiksi asioiden sähköiseen vireillepanoon voitiin apulaisoikeusasiamiehen mukaan nähdä olevan yhteys PL 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja HL 6 §:ssä ilmaistuun tasapuolisuusvaatimukseen. Ratkaisun mukaan SAVL 5.3 §:ssä säädetyn viranomaisen velvollisuuden pyrkiä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja voidaan nähdä konkretisoivan vaatimusta tasa-puolisesta kohtelusta. Viranomaisen ei kuitenkaan katsottu olevan velvollinen järjestämään sähköistä palvelua esimerkiksi niin, että sitä voitaisiin käyttää myös sellaisilla ohjelmistoilla ja välineillä, jotka ovat varsin harvinaisia.

Saman AOA:n ratkaisun mukaan PL 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen näkökulmasta voitiin arvioida pankkitunnusten käyttöä vahvan tunnistautumisen välineenä myös julkisen sektorin palveluissa niin, että se on omiaan vähentämään tarvetta omaksua useita erilaisia tapauskohtaisia tunnistautumismekanismeja. Ratkaisussa todettiin, että saman tunnistautumismekanismiin pätemine monissa erilaisissa palveluissa ilmentävän asiakaslähtöisyyteen kuuluva menettelytapojen yksinkertaisuutta. Ratkaisussa viitattiin myös em. valiokuntamietintöihin (LiVM 12/2009 vp), joissa arveltiin tunnistamisvälineen tarpeen korostuvan tulevaisuudessa julkisten palvelujen saatavuuden kannalta. AOA:n mukaan hallinnossa asioivien yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos julkisen sektorin sähköisesti tarjolla olevat palvelut käyttäisivät vain sellaisia varmennemekanismeja, jotka eivät ole kaikkien asiakkaiden käytössä. Yleisesti käytössä olevien pankkitunnusten käyttöä ei siis nähty ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta.

Sähköiseen tunnistamiseen läheisesti liittyvällä *sähköisellä allekirjoituksella* tarkoitetaan sähköisessä muodossa olevaa tietoa, joka on liitetty tai joka loogisesti liittyy muuhun sähköiseen tietoon ja jota käytetään allekirjoittajan henkilöllisyyden todentamisen välineenä (VStAL 2.1 §, kohta 9). Allekirjoituksen sähköisyys on käsitteen olennaisin kriteeri. Jo pelkästään sähköpostin loppuun kirjoitettu henkilön nimi voi olla sähköinen allekirjoitus. Sähköisestä allekirjoituksesta on olemassa kuitenkin myös kehittyneempi muoto jolla voidaan varmistaa allekirjoittajan henkilöllisyys ja viestin säilyminen samanlaisena allekirjoittajalta vastaanottajalle.¹¹⁶ Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 2.1 §:n kohdan 10 mukaan tällä *kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella* tarkoitetaan sähköistä allekirjoitusta:

¹¹⁶ Innanen ja Saarimäki 2012 s. 275.

- a) joka liittyy yksiselitteisesti sen allekirjoittajaan;
- b) jolla voidaan yksilöidä allekirjoittaja;
- c) joka on luotu menetelmällä, jonka allekirjoittaja voi pitää yksinomaisessa valvonnassaan; ja
- d) joka on liitetty muuhun sähköiseen tietoon siten, että tiedon mahdolliset muutokset voidaan havaita;

Varmenteella tarkoitetaan sähköistä todistusta, joka todentaa henkilöllisyyden tai todentaa henkilöllisyyden ja liittää allekirjoituksen todentamistiedot allekirjoittajaan ja jota voidaan käyttää vahvassa sähköisessä tunnistamisessa sekä sähköisessä allekirjoituksessa (VStAL 2.1. § kohta 7). Lain 30 §:n mukaan laatuvarmenteella tarkoitetaan pykälässä säädetyt tarkemmat sisältövaatimukset täyttävää varmennetta, jonka on myöntänyt lain mukainen varmentajana toimiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Sähköinen asiakirja täyttää asiakirjalle annetun kirjallisen muodon vaatimuksen siinä missä paperinenkin (SAVL 9 §), ja siihen sovelletaan myös hallintolain 22 §:n mukaista täydennysmenettelyä. SAVL 9.2 §:n mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. SAVL 9 §:n mukaan asiakirjalle asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä annetun allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Jos oikeustoimeen vaaditaan lain mukaan allekirjoitus, vaatimuksen täyttää VStAL 5 §:n mukaan ainakin sellainen kehittynyt sähköinen allekirjoitus, joka perustuu laatuvarmenteeseen ja on luotu turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä. Sähköiseltä allekirjoitukselta ei kuitenkaan voida evätä oikeusvaikutuksia yksinomaan sen vuoksi, että se ei täytä näitä edellytyksiä. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, että sähköinen allekirjoitus vastaa perinteistä käsintehtyä allekirjoitusta.¹¹⁷

VStAL 2.1 §:n 1 kohdan mukaan *vahvalla sähköisellä tunnistamisella* tarkoitetaan henkilön yksilöimistä ja tunnisteen aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttämällä perustuen vähintään kahteen seuraavista kolmesta vaihtoehdosta:

¹¹⁷ Innanen ja Saarimäki 2012 s. 277

- a) salasanaan tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltija tietää;
- b) sirukorttiin tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltijalla on hallussaan; tai
- c) sormenjälkeen tai johonkin muuhun tunnistusvälineen haltijan yksilöivään ominaisuuteen;

Momentin 2 kohdassa määritellään edellisessä kohdassa mainittu *tunnistusväline*: sillä tarkoitetaan esineitä ja yksilöiviä tietoja tai ominaisuuksia, jotka yhdessä muodostavat vahvaan sähköiseen tunnistamiseen tarvittavat tunnisteet, tunnistamisen välineet ja todentamisen välineet. Säännöksen perusteluiden mukaan teknologianeutraali määritelmä pyrkii kattamaan kaikki yhdessä tunnistusvälineen muodostavat fyysisessä, sähköisessä tai tiedollisessa muodossa olevat asiat. Tunnistusväline voi siis tarkoittaa esimerkiksi SIM-kortille sijoitettua varmennetta ja sen käyttämiseen tarvittavaa PIN-koodia tai käyttäjätunnusta ja siihen yhdistettyä vaihtuvaa salasanaa. Tällainen väline voi olla myös esimerkiksi tai sormenjälki ja siihen yhdistettävä PIN-koodia. Välineen osa-alueet muodostavat yhdessä kokonaisuuden.¹¹⁸ *Tunnistusmenetelmällä* puolestaan tarkoitetaan kokonaisuutta, jonka tunnistusväline sekä yksittäisen vahvan sähköisen tunnistustapahtuman toteuttamiseksi tarvittava järjestelmä muodostavat yhdessä (2.1 §:n 3 kohta)¹¹⁹.

¹¹⁸ HE 36/2009 s. 41.

¹¹⁹ Lain 8 §:n mukaan tunnistusmenetelmän on täytettävä seuraavat vaatimukset: 1) menetelmän perustana on ensitunnistaminen (henkilökohtaisesti tapahtuva tunnistaminen); 2) menetelmällä voidaan yksiselitteisesti tunnistaa tunnistusvälineen haltija; 3) menetelmällä voidaan riittävällä luotettavuudella varmistua, että ainoastaan tunnistusvälineen haltija voi käyttää välinettä; ja 4) menetelmä on riittävän turvallinen ja luotettava ottaen huomioon kulloinkin käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät tietoturvallisuusuhat. Nämä vaatimukset ei estä palvelun tarjoamista siten, että tunnistuspalvelun tarjoaja ilmoittaa tunnistuspalvelua käyttävälle palveluntarjoajalle tunnistusvälineen haltijan salanimen tai ainoastaan rajoitetun määrän henkilötietoja.

4 Sähköinen asiointi, hyvä hallinto ja perusoikeudet

4.1. Sähköinen asiointi ja perusoikeudet

Perinteistä hallintoa ja asiointia koskevat vaatimukset eivät ole sellaisenaan sovellettavissa sähköiseen toimintaan, vaan ne tulee arvioida erikseen sähköistä asiointia kehitettäessä. Erityistä merkitystä on perusoikeusnäkökohdilla, eli sillä, miten sähköisellä asioinnilla voidaan edistää perusoikeuksien toteutumista tai millä tavoin sähköiseen asiointiin siirtyminen voi toisaalta vaarantaa niiden toteutumisen.¹²⁰ *Karapuun* mukaan perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa turvattuja yksilön kannalta perustavanlaatuisia oikeuksia¹²¹. Hyvään hallintoon kuuluu yksilöiden perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen¹²², mikä vaikuttaa keskeisesti sähköisen hallinnon ja sähköisen asioinnin järjestämiseen. Perusoikeuksien sisältö ja tarkoitus on otettava huomioon sähköistä asiointia koskevien säännösten sisältöä tarkennettaessa ja tulkittaessa.¹²³ Hallinnolle asetettu tuloksellisuusvaatimus ja sen mahdolliset seuraukset, kuten sähköisen asioinnin ylikorostaminen, saattavat heikentää asiakkaan oikeuksien toteutumista¹²⁴. Myös laajakaistayhteyksien ja muun sähköisessä asioinnissa tarvittavan infrastruktuurin rajallisuuden on katsottu aiheuttaneen ongelmia perusoikeuksien toteutumisen kannalta. *Saarenpään* mukaan sähköisen asioinnin keskeisimmät perusoikeusongelmat liittyvät tietoturvaan, yhdenvertaisuuteen, yksityisyyteen sekä julkisuuteen ja siihen liittyvään tiedonsaantiin.¹²⁵

Perusoikeudet muodostavat kokonaisuuden, jossa ne voivat vaikuttaa tulkinnallisesti toistensa sisältöön. Perusoikeuksien yhteisvaikutus voi muodostaa myös uusia perusoikeuksia, joita laissa ei nimenomaisesti mainita.¹²⁶ Perusoikeuksien taustalla voidaan myös nähdä ylemmän tason metaoikeuksia¹²⁷. Sähköinen asiointi on hyvä esimerkki soveltamisalueesta, jossa voidaan korostaa useamman perusoikeuden merkitystä saman asian kohdalla. Näin on esimerkiksi arvioitaessa sähköisen asioinnin yhdenvertaisuusongelmia, jotka on liitetty niin yhdenvertaisuuteen

¹²⁰ Saarenpää 2007 s. 37.

¹²¹ Karapuu 2011 s. 64.

¹²² Mäenpää 2008 s. 3.

¹²³ Voutilainen 2006 s. 20.

¹²⁴ Kulla 2012 s. 10–11.

¹²⁵ Saarenpää 2007 s. 37–38.

¹²⁶ Pitkänen ja muut 2013 s. 16; Komiteanmietintö 1992:3 s. 382–384.

¹²⁷ Pöysti 2002 s. 41–42.

perusoikeutena kuin useampaan perusoikeuteen liittyvään vaatimukseen palveluiden saavutettavuudesta tai yksilön oikeuteen tietoon viranomaisen toiminnasta.

4.2. Sähköinen asiointi ja hyvä hallinto

Hyvän hallinnon vaatimukset on huomioitava myös sähköisen asioinnin järjestämisessä, onhan sähköinen asiointi osa hallinnon toimintaa siinä missä perinteinenkin asiointi. Asioinnin digitalisoiminen voi aiheuttaa myös ongelmia hyvän hallinnon toteutumisen kannalta.

Euroopan unionin tasolla on esitetty sähköisestä hallinnosta näkökulmia, joilla voidaan avata sähköisen hallinnon tavoitteiden suhdetta hyvää hallintoon. Komissio on määritellyt tiedonannossaan sähköisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan käytöksi julkisessa hallinnossa. Sähköisellä hallinnolla pyritään parantamaan julkisia palveluja ja demokraattisia prosesseja ja vahvistamaan julkisen politiikan legitimitettä. Komission mukaan sähköinen hallinto mahdollistaa julkisen sektorin hyvän hallinnon ylläpidon ja lujittamisen myötävaikuttamalla avoimemman, tasavertaisemman ja tuottavamman julkisen sektorin luomiseen. Tavoitteena on avoin ja seurattava julkinen hallinto, joka on kansalaisille "ymmärrettävä ja vastuullinen", ja joka mahdollistaa demokraattisen osallistumisen ja seurannan. Lisäksi sähköisellä hallinnolla tavoitellaan käyttäjakeskeistä, yksilöllistä ja osallisuutta edistävää julkista sektoria. Myös tehostamistavoitteet ovat keskeinen syy sähköiseen hallintoon siirtymiseen, sillä sen todetaan tehostavan julkisen politiikan kehittämistä ja täytöntöönpanoa ja auttavan julkista sektoria tuottamaan enemmän ja parempia palveluja vähemmin resurssein. Sähköisellä hallinnolla pyritään myös lisäämään julkisen sektorin tuotavuutta. Sen lisäksi, että veronmaksajat saavat rahalleen enemmän vastinetta ja jonottaminen vähenee, toivotaan virheiden vähenevän ja henkilökohtaiseen asiakaspalveluun jäävän enemmän aikaa.¹²⁸

Sähköisten asiointipalveluiden järjestäminen asettaa hallintotoiminnalle osittain erilaisia laatuvaatimuksia perinteiseen asiointiin verrattuna. *Kuopuksen* mukaan modernissa yhteiskunnassa hyvään hallintoon voidaan muiden vaatimusten lisäksi lukea tiedotustoiminta sekä tehokas tietohallinto ja toiminnan nopeus ja säästäväisyys¹²⁹. Lisäksi *Kuopus* on sisällyttänyt sähköisessä

¹²⁸ KOM (2003) 567 lopullinen, 3. kohta.

¹²⁹ *Kuopus* 1988 s. 94; ks. Voutilainen 2009 s. 44.

asioinnissa noudatettaviin hyvän hallinnon vaatimuksiin tieto- ja viestintäpalvelujen saatavuuden ja luotettavuuden, asiakkaiden yhdenvertaisuuden, palvelujen ja asiointitavan valinnanvapauden, oikeudenmukaisen hinnoittelupolitiikan, hyvä tiedonhallintatavan, käyttäjän kykyjen huomioon ottamisen sekä palvelujen sisällön ja valvonnan avoimuuden¹³⁰. Nämä ominaisuudet ovat osa hyvää hallintoa sen laajassa merkityksessä PL 21 §:n mukaisen ytimen ja sitä täydentävän lainsäädännön lisäksi¹³¹, vaikka muiden hyvän hallinnon epävirallisten elementtien tavoin niiden paikantaminen suoraan tiettyihin säännöksiin voi olla hankalaa.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu sähköisessä hallinnossa käytettävien automatisoitujen päätöksentekomenettelyiden muodostavan mahdollisen uhan yksilön oikeusturvalle. Oikeusturvan ja tehokkuuden on todettu olevan joissain tapauksissa keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Tehokkuuden lisääminen vähentämällä päätöksenteossa käytettäviä resursseja ja siirtymällä automaattisiin päätöksentekojärjestelmiin voi johtaa siihen, ettei asioiden käsittelyssä noudateta oikeusturvan edellyttämää huolellisuutta ja perinpohjaisuutta. Oikeusturvan taso voi toisaalta myös parantua, jos tehostamistoimilla on onnistuttu selkeyttämään organisaation toimintaa tai lisäämään resursseja lähellä päätöksenteon kohteena olevaa yksilöä.¹³²

Sähköisessä asioinnissa on huomioitava myös hallinnon oikeusperiaatteet. Ainakin luottamuksensuojan merkitys korostuu tässä yhteydessä, sillä asiakkaan on voitava luottaa julkisen hallinnon verkkopalvelun sisältöön. Ratkaisussa KHO 2006:90 käsitellään ministeriön internetsivuilta saadun väärän tiedon saamaa luottamuksensuojaa. Tapauksessa oli kyse siitä, että Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin vieraan valtion kansalaisuuden omaava henkilö oli ilmoittanut ulkoasiainministeriön internetsivuilta saamansa virheellisen tiedon takia väärälle taholle halunsa säilyttää Suomen kansalaisuus. KHO totesi hallintolain 6 §:ssä mainittu luottamuksensuojaperiaate ja hyvän hallinnon perusteet huomioon ottaen, että henkilö oli voinut luottaa siihen että hänen tahdonilmaisunsa oli tullut toimitetuksi ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

¹³⁰ Kuopus 2000 s. 97.

¹³¹ Voutilainen 2006 s. 27.

¹³² Kuopus 1988, s. 82; ks. Voutilainen 2009 s. 327.

Luottamusta viranomaisen toimintaan voidaan turvata myös tietoturvallisuudesta ja tietosuojasta huolehtimalla, mm. estämällä tietojen oikeudeton käyttö ja muokkaus. Tietoturvallisuuden kannalta myös suhteellisuusperiaatteella on merkitystä, sillä tietoturva-vaatimusten ei saisi rajoittaa sähköisten palvelujen käyttöä tarpeettomasti¹³³.

Sähköisen asiointilain tavoitteena on parantaa julkisen hallinnon palvelujen saatavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyttä sekä hallinnon palvelukykyä ja tehokkuutta. Lisäksi lain tavoitteena on "lisätä asioinnin sujuvuutta, joutuisuutta ja tietoturvallisuutta ja vaikuttaa näin ollen hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen." Sähköisellä asioinnilla pyritään myös lisäämään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä poistamaan "osallistumisen ja vaikuttamisen esteitä henkilöiltä, jotka eivät voi käyttää vaikeuksista perinteisiä asiointimuotoja." Lain esitöissä sähköisellä asioinnin kehittämisen toivotaan myös synnyttävän kustannussäästöjä: tiedonkeruun rationalisoinnin ja asian käsittelyn kehittämisen todetaan vähentävän sekä viranomaisen että asiakkaan kustannuksia.¹³⁴ Tämä vastaa hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen tavoitteita. Monet SAVL:n esitöissä mainitut seikat vastaavat hyvän hallinnon vaatimuksia. Hyvän hallinnon periaatteen huomioimisesta kertoo myös se, että laissa puhutaan asiointipalvelun käyttäjästä asiakkaana. Hyvän hallinnon teema toistuu laissa ilman erillistä mainintaa. Sähköisellä asioinnilla pyritään siis edistämään hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista sekä lisäämään kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Sähköisen asiointilain esitöissä painotetaan asiakaslähtöistä näkökulmaa. Hallituksen esityksen mukaan sähköisillä viranomaispalveluille voidaan asiakkaan kannalta tarkasteltuna asettaa pääosin samantasoisia vaatimuksia kuin perinteisillekin palvelumuodoille. Palvelun tulee siis olla "laadukasta, helposti saatavilla olevaa, joustavaa, asiantuntevaa ja luotettavaa". Viranomaisasiointia helpottaa myös se, että viranomaispalvelut voidaan sähköisessä palvelussa hoitaa keskitetysti, jolloin asiakkaan ei turhaan tarvitse kiinnittää huomiota eri viranomaisten organisaatorajoihin.¹³⁵

Hallintolain esitöiden mukaan palveluperiaate edellyttää, että viranomaisella asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Tämä tarkoittaa myös sitä,

¹³³ Pöysti 1997a s. 50–52, Voutilainen 2009 s. 205.

¹³⁴ HE 17/2002 vp s. 4, 21, 25.

¹³⁵ HE 17/2002 vp s. 25.

että palvelun tulisi olla helppokäyttöinen. Palvelun helppokäyttöisyys ja sitä kautta hallinnon toiminnan tehostaminen voi edellyttää muun muassa asiointin järjestämistä niin, että palvelu on vaivatta saatavissa tai selkeiden asiointilomakkeiden laatimista.¹³⁶

Helppokäyttöisyyteen¹³⁷ ja välineutraalisuuteen tulee pyrkiä myös sähköisessä asiointissa: SAVL 5.3 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja¹³⁸. Asiakaslähtöisessä hallinnossa viranomaisen tulee mukautua asiakkaidensa tarpeisiin, ei toisin päin. Tärkeä osa sähköisten asiointipalvelujen helppokäyttöisyyttä on internetsivun suunnittelu niin visuaalisesti kuin käytettävyydeltäänkin. Hyvin toteutettu internet-sivusto on selkeä, sisältää riittävästi opastusta ja on kokonaisuutena käyttäjäystävällinen¹³⁹.

Sähköinen asiointi voi helpottaa ja sujuvoittaa asiointia esimerkiksi siten, ettei lomakkeita tarvitse hakea virastosta kotiin täytettäväksi ja myöhemmin palautettavaksi vaan kaikki voidaan hoitaa verkkopalvelussa¹⁴⁰. EU:n eGovernment- hankkeiden ja ohjelmien mottona ollut ”Parempi verkossa kuin jonossa!” kuvaa sähköisen asiointin etuja perinteiseen asiointiin verrattuna¹⁴¹. Joissakin tapauksissa perinteinen asiointi valitaan sähköisen sijasta ilman että syy liittyisi suoraan internetin käyttöön tai sähköisen palvelun toteutukseen. Jos asian hoitaminen esimerkiksi edellyttää sähköisen palvelun käyttämisen lisäksi asiakkaan käyntiä virastossa, voi lomake olla helpompi jättää käynnin yhteydessä virastoon sähköisen asiointipalvelun sijasta.¹⁴²

Palvelun käytön esteettömyyttä käsitellään saavutettavuutta koskevassa luvussa 4.6.1.

¹³⁶ HE 72/2002 vp s. 56–57.

¹³⁷ Helppokäyttöisyys on liitetty käytettävyyteen, joka on yksi oikeusinformatiikan keskeisistä periaatteista (Voutilainen 2009 s. 185 - 188). Moniulotteisena käsitteenä sen sisältö vaihtelee kontekstin mukaan: tietoturvallisuuden yhteydessä puhutaan tiedon käytettävyydestä. Tietojärjestelmien ja ohjelmistojen laadullisten kriteerien yhteydessä käytettävyys tarkoittaa lähinnä helppokäyttöisyyttä. (Voutilainen 2006 s. 183.)

¹³⁸ HE 17/2002 vp s. 22

¹³⁹ Hakapää 2005 s. 67–68.

¹⁴⁰ Toivanen 2006 s. 70

¹⁴¹ Hakapää 2005 s. 32

¹⁴² <http://www.stat.fi/til/sutivi/2011/sutivi_2011_2011-11-02_kat_004_fi.html> katsottu 20.4.2015

4.3. Yksityisyyden suoja ja tiedollinen itsemääräämisoikeus

Viranomaisen on asianmukaisen palvelun järjestämiseksi otettava huomioon asiakkaiden oikeudet, joista yhden keskeisen perusoikeuskokonaisuuden muodostaa yksityisyyden suoja. Sähköisen hallintoiminnan perustuminen automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn korostaa yksityisyyden suojan merkitystä verrattuna muuhun hallintotoimintaan¹⁴³. Myös viranomaisen ja asiakkaan välisen sähköisen viestinnän on tapahduttava luottamuksellisesti.

Jokaisella on siis oikeus yksityiseen myös hallinnon asiakkaana. Yksityisyyden ja viranomaistoiminnan julkisuuden välillä on kuitenkin tietynlainen jännite, sillä hallinnon tulisi olla samaan aikaan sekä avointa että yksityisyyttä kunnioittavaa. Tällöin joudutaan punnitsemaan keskenään erityisesti henkilötietojen suojaa ja hallinnon avoimuutta. Yksityisyyden suoja on huomioitu julkisuuslainsäädännössä säätämällä salassapitoperusteista, joista yksityiselämän suoja muodostaa yhden keskeisen. Julkisuusperiaate voi kuitenkin myös rajoittaa yksityisyyttä, joka ei siis ole aina ehdotonta. Yksityisyyden ja julkisuuden välisessä ristiriitatilanteessa joudutaan tekemään molempien intressien välistä punnintaa ja tasapainottamista, sillä ainakin kummankin perusoikeuden ydinvaatimukset olisi turvattava, jos se vain on mahdollista.¹⁴⁴

Yksityisyyden suoja koskevat ydinvaatimukset sisältyvät PL 10 §:n perusoikeussäännöksiin, joiden mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Myös luottamuksellinen viestintä on osa säännöksessä turvattua yksityisyyden suojaa. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös sisältää myös edellytykset lailla säädettävälle yksityisyyden suojan rajoituksille. *Neuvosen* mukaan yksityisyyden suoja on yläkäsite yksityiselämän suojalle, henkilötietojen suojalle ja muille vastaaville oikeuksille, vaikka PL 10 §:n säännös onkin otsikoitu yksityiselämän suojaksi. Tässä jaottelussa yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja ovat siis yksityisyyden suojan osa-alueita.¹⁴⁵

Henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen

¹⁴³ Voutilainen 2009 s. 167–168; Saarenpää 2007b, s. 350 - 351.

¹⁴⁴ Mäenpää 2009 s. 36–37; Saarenpää 2007a s. 38.

¹⁴⁵ Neuvonen 2014 s. 70. Vaihtoehtoisissa näkemyksissä yksityiselämän suoja on myös samaistettu käsitteellisesti yksityisyyden suojaksi. Lisäksi Koillisen (2013 s. 171-190) mukaan tietosuojaa (henkilötietojen suoja) muodostaa oman, yksityisyyden suojasta erillisen perusoikeutensa. Pitkänen ja muut (2013 s. 23-24) tukevat Koillisen tulkintaa.

kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi (HeTiL 3.1.§). Lähtökohtaisesti kaikkia luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja voidaan pitää henkilötietoina riippumatta siitä ovatko ne tosia, virheellisiä tai esimerkiksi subjektiivisia mielipiteitä. Käsitteen laajuudesta kertoo se, että esimerkiksi IP-osoitteet on katsottu henkilötiedoiksi.¹⁴⁶ Henkilötietojen suojan on katsottu turvaavan tiedollista itsemääräämisoikeutta, joka on keskeinen henkilötietojen suojaan liittyvä periaate¹⁴⁷. Yksilöllä on lähtökohtaisesti oikeus tietää itseään koskevien tietojen käytöstä sekä vaikuttaa näiden tietojen käyttöön. Tämä oikeus määrätä itseään koskevista tiedoista sisältyy yksilön itsemääräämisoikeuteen¹⁴⁸, joka on määritelty yksilön oikeudeksi määrätä itsestään ja toimistaan. Sen katsotaan kuuluvan perusoikeuksien joukkoon huolimatta siitä, ettei itsemääräämisoikeutta nimenomaisesti mainita perustuslaissa. Itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa perustuvan erityisesti yleisperusoikeudeksi luonnehditun PL 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta, elämästä, koskemattomuudesta ja turvallisuudesta sekä PL 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Myös muut vapausoikeudet, kuten uskonnon ja omatunnon vapaus, turvaavat osaltaan itsemääräämisoikeutta. PL 1.2 §:n viittaus yksilön vapauksiin ja oikeuksiin kattaa myös yksilön itsemääräämisoikeuden. *Ojansen* ja *Scheininin* mukaan yksilön itsemääräämisoikeus voidaankin liittää perusoikeussäännösten kokonaisuuteen.¹⁴⁹ Itsemääräämisoikeus ja sen tosiasiallinen toteuttaminen on nähty myös hallinto-oikeuden taustavona¹⁵⁰.

Tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen liittyvä olennaisesti ns. suostumuskonstruktio, eli vaatimus, jonka mukaan henkilötietojen käsittely edellyttää lähtökohtaisesti suostumusta siltä henkilöltä,

¹⁴⁶ Pitkänen ja muut s. 42–43.

¹⁴⁷ Neuvonen 2014 s. 68. Henkilötietojen suojan ja samoissa yhteyksissä käytetyn tietosuojan käsitteitä pidetään pääosin synonyymeina (Neuvonen 2014 s. 70). Molemmat ovat yksityisyyden muotoja. Voutilaisen (2009 s. 167-168) ja Saarenpään (2007b, s. 351) mukaan tietosuojalla on tarkoitettu laissa säädettyjä edellytyksiä sekä julkisten että salassa pidettävien henkilötietojen käsittelylle, jossa on kunnioitettava erityisesti yksityisyyttä, mutta myös muita perusoikeuksia. Tietosuojan tavoitteena ei ole siis suojata pelkästään tietoja, vaan myös henkilöitä sekä heidän etujaan ja oikeuksiaan, etenkin yksilön yksityisyyden suojaa sekä yksilön ja rekisterinpitäjän välistä luottamusta. Tietosuoja tarkoittaa myös henkilötietojen ja muun yksityisyyttä loukkaavan tiedon valtuudettoman saannin ja käytön estämistä sekä tietojen luottamuksellisuuden säilyttämistä. Tietosuojan käsite on ulotettu mm. tietoyhteiskunta-alueella koskemaan myös oikeushenkilöä koskevien tietojen suojaa. Saarenpään (2007b, s. 351) mukaan henkilötietojen suoja ja tietosuoja tuleekin erottaa käsitteinä toisistaan, sillä tietosuojan käsite ulottuu laajemmalle.

¹⁴⁸ Mäenpää 2008 s. 35; Voutilainen 2009 s. 152.

¹⁴⁹ Ojanen ja Scheinin 2011 s. 223; Viljanen 2011 s. 392.

¹⁵⁰ Koivisto 2011 s. 128; Mäenpää 2008 s. 59.

jonka tietoja käsitellään. *Neuvosen* mukaan tiedollisen itsemääräämisen periaate toteutuu juuri näiden lainsäädännön sisältämien eriasteisten suostumuskonstruktioiden kautta.¹⁵¹

Perustuslakivaliokunta on arvioinut suostumuskonstruktion merkitystä lääketieteellisten tutkimuksiin liittyvässä lausunnossaan (PeVL 48/2014 vp). Lääketieteellisistä tutkimuksista annetun lain (488/1999) mukaan ihmiseen kohdistuvaa lääketieteellistä tutkimusta ei saa suorittaa ilman tutkittavan kirjallista, tietoon perustuvaa suostumusta. Tutkittava voi peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa ennen tutkimuksen päättymistä. Hänen tietojaan on käytännössä hyödynnetty tutkimuksessa tämän peruuttamisen jälkeenkin. Oikeusasiamies totesi kuitenkin 19.12.2013 antamassaan ratkaisussa (EOA 3107/4/12), että koska tässä ns. tutkimuslaissa ei säädetty henkilötietojen käsittelystä, on henkilötietoja kliinisessä lääketutkimuksessa käsiteltäessä noudatettava henkilötietolakia, jonka mukaan tutkittavan henkilötietoja ei saa käsitellä ilman hänen suostumustaan (HeTiL 8 §). Tämän takia tutkimuslakiin oli tarpeellista lisätä säännös, jonka mukaan tutkittavan henkilötietoja saa tutkittavan suostumuksen peruuttamisen jälkeen käsitellä siinä tutkimuksessa, johon tutkittava on antanut suostumuksensa, jos se on välttämätöntä lääke-, laite-, tarvike- ja menetelmätutkimuksen edellytysten turvaamiseksi ja tutkimustiedon eheyden ja luotettavuuden varmistamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tutkimuslaissa säädetyllä tutkittavan tekemällä suostumuksen peruuttamisella on vain hyvin rajallinen tosiasiallinen vaikutus henkilötietojen käsittelyyn. Valiokunnan mukaan tällaisessa tilanteessa on kyse merkittävästä puuttumisesta henkilön tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen. Valiokunta kiinnitti tähän liittyen huomiota PL 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä PL 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Valiokunnan mukaan kliinisten lääketieteellisten tutkimusten tulosten luotettavuuden turvaamistavoitteella on läheinen yhteys PL 16.3 §:ssä turvattuun tieteen vapauteen ja välillinen yhteys PL 19.3 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Valiokunta viittasi aiempaan tulkintakäytäntöönsä, jossa se on vastaavanlaisen lainsäädännön yhteydessä pitänyt tärkeänä pyrkiä mahdollisimman hyvään tasapainoon edellä mainittujen perusoikeuksien välillä. Valiokunta piti lääketieteellisen tutkimuksen tulosten eheyden ja luotettavuuden turvaamista painavana ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena rajoittaa itsemääräämisoikeutta. Valiokunta piti arvioinnissaan merkityksellisenä sitä, että lääketieteellisessä tutkimuksessa tutkittavan on suostumusta antaessaan oltava tietoinen siitä,

¹⁵¹ Neuvonen 2014 s. 65–68.

mihin tutkimukseen häntä koskevia tietoja saa käyttää. Suostumus perustui siis riittävään tietoon näytteiden käyttötarkoituksesta ja muista yksityisyyden suojaan liittyvistä seikoista. Lisäksi tietojen käyttö on rajattu välttämättömiin tarkoituksiin. Tutkittavan on oltava suostumusta antaessaan tietoinen siitä, ettei hänen mahdollinen tuleva peruuttamisensa vaikuta siihen mennessä kerättyjen tietojen käsittelyyn. Tutkittava voi siis ennen suostumuksen antamista harkita, haluaako hän antaa suostumuksen tästä huolimatta.

Yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä muodostuu henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan useasta eri perusoikeudesta, kuten oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Muita henkilötietojen suojaan liittyviä perusoikeuksia ovat yksityiselämän suoja, oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja kunniaan, yksilön itsemääräämisoikeus, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun sekä oikeus turvallisuuteen. Esitöissä todetaankin, etteivät perusoikeudet ole toisistaan selkeästi eroteltavissa, vaan "päällekkäisiä ja muullakin tavalla toisiinsa kietoutuneita".¹⁵²

Keskeiset henkilötietojen suojaa koskevat periaatteet sisältyvät henkilötietolakiin, jonka tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän henkilötietojen käsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn (Hetil 2.2 §). Lakia sovelletaan myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Henkilötietolain soveltamisalaan kuulu siis kaikki sähköisten tietojärjestelmien avulla tapahtuva henkilötietojen käsittely sekä kaikki sähköinen ja manuaalinen henkilörekisterien pito (Hetil 2.2 §)¹⁵³.

Henkilötietolaissa säädetyn huolellisuusvelvoitteen mukaan henkilötietoja tulee käsitellä huolellisesti ja hyvää tietojenkäsittelytapaa noudattaen sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta perusteettomasti (HeTiL 5 §). Henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta säädetään HeTiL6 §:ssä, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä tiedot

¹⁵² HE 96/1998 vp, s. 4–5.

¹⁵³ Voutilainen 2009 s. 169.

säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä jo ennen henkilötietojen keräämistä. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisien tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

Henkilötietoja saa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan käsitellä vain rekisterinpitäjän toiminnan kannalta perustellulla tavalla (HeTiL7 §). Käsittelyn yleisiä edellytyksiä ovat etenkin rekisteröidyn suostumus tai käsittelyn perustuminen lakiin, mutta myös mm. rekisteröidyn yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (HeTiL 8 §). Tietojen laatua koskevista periaatteista säättävän HeTiL 9 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Rekisterinpitäjän on myös huolehdittava siitä, ettei virheellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä. Rekisterinpitäjän on oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto (HeTiL 29 §). Rekisteröidyllä on myös oikeus vaatia, että tiedoissa olevat asiavirheet oikaistaan ja oikeudettomasti tallennetut tiedot poistetaan. HeTiL 24–31 pykälissä säädetään muistakin rekisteröidyn oikeuksista, kuten tietojen käsittelystä informoinnista ja tarkastusoikeudesta. HeTiL 31 §:n mukaan automatisoidun tietojenkäsittelyn perusteella tapahtuvan henkilötietoihin perustuvan päätöksen tekeminen, josta aiheutuu rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia, on sallittu vain, jos siitä on laissa säädetty tai päätös tehdään sopimuksen tekemisen tai täytäntöönpanon yhteydessä.

Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) yhtenä tarkoituksena on turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen (1 §). Laissa säädettyistä luottamuksellisen viestinnän periaatteista sähköiselle hallinnolle keskeisiä vaatimuksia ja velvollisuuksia ovat mm. 136 §:n mukainen viestinnän luottamuksellisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto, sekä säännöt evästeiden tallentamisesta ja käytöstä (205 §), viestien ja välitystietojen käsittelystä (17 luku), sijaintitietojen käsittelystä (20 luku) ja tietoturvavelvollisuuksista (272 §).

Yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki (759/2004) sisältää sähköisessä hallinnossa noudatettavia tietosuojasäännöksiä koskien mm. työnantajalle kuuluvien sähköpostiviestien hakemista ja avaamista. Työnantaja-asemansa takia viranomainen on lain mukaan velvollinen huolehtimaan sähköpostiviestien yksityisyydensuojan kannalta tarpeellisista toimenpiteistä, kuten automaattisen vastaustoiminnon järjestämisestä ja sähköpostien automaattisesta ohjautumisesta (18 §).

Myös julkisuuslaki sisältää vaatimuksia henkilötietojen luovuttamisesta sekä henkilöön liittyvien salassa pidettävien tietojen säilyttämisestä ja käsittelystä. Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (julkisuuslain 18 §).

Yksityisyyden suojasta myös useita hallinnonalakohtaisia säännöksiä¹⁵⁴. Viimekädessä yksityisyyttä turvataan rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisin säännöksin.

Myös tietoturvallisuus on yksi sähköisen asioinnin järjestämiseen liittyvistä perusoikeuksien kannalta keskeisistä ongelmista. Sähköisen asioinnin järjestäminen seurannalle alttiissa avoimessa tietoverkossa suojaamattoman yhteyden välityksellä vaarantaa asiakkaan yksityisyyden ja muiden perusoikeuksien toteutumisen. Sähköisen asioinnin tulisikin tapahtua suojatun yhteyden välityksellä.¹⁵⁵

Saarenpää on tunnistanut muitakin sähköiseen hallintoon ja asiointiin liittyviä yksityisyyden suojaa koskevia ongelmia. Yksi näistä liittyy anonymiteettiin, johon yksilöllä on oikeus yksityisyyden nojalla. Asiakkaan tulisi voida kontrolloida sitä, missä vaiheessa siirrytään anonymistia asiointista asiakkaan varsinaiseen tunnistamiseen. *Saarenpään* mukaan anonymin asioinnin tulisi olla mahdollista siihen saakka, kunnes kysymys on henkilöllisyydestä riippuvien oikeuksien toteuttamisesta tai velvollisuuksien täyttämisestä. Sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön esitöissä todetaankin, että tarpeetonta tunnistamista tulisi välttää. Silloin, kun asiakas on tunnistettu, tulee hänen yksityisyytensä huomioida välitystietojen ja sijaintitietojen keräämisessä.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Yksityisyyttä koskevia säännöksiä sisältyy mm. lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa koskevan lakiin (761/2003) sekä verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevasta lakiin (1346/1999). Yksityisyyden suojaa koskevien säännösten hajanaisuutta on pidetty ongelmallisena säännöksiin tavoitteen kannalta, sillä henkilötietojen keräämisen ja käytön jatkuva lisääntyminen yhdessä sääntelyn hajanaisuuden kanssa tekee sääntelyn hallittavuudesta vaikeaa. Tämän on arvioitu mahdollisesti johtavan rekisteröidyn oikeuksien loukkauksiin. Myös kerättyjen henkilötietojen hajautuminen ja vaihdanta voivat vähentää rekisteröidyn tosiasiallisia mahdollisuuksia kontrolloida omien tietojensa käyttöä. (Voutilainen 2009 s. 171.)

¹⁵⁵ Saarenpää 2007 s. 39–40.

¹⁵⁶ Saarenpää 2007 s. 38

4.4. Julkisuus ja tiedonsaanti

Perustuslain 12.2 § turvaa jokaiselle oikeuden saada tieto julkisesta asiakirjasta. Säännös ilmaisee perustuslain tasolla julkisuusperiaatteen, joka merkitsee hallinnon avoimuutta ja perusoikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjoista. Viranomaisella on julkisuusperiaatteen myötä velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Osana tätä velvollisuutta viranomaisten on julkisuuslain 20.3 §:n mukaan myös "huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla." Viranomaisella on velvollisuus huomioida erilaiset tiedonjakokanavat sekä mahdollisuudet jakelun kohdistamiseen asioiden luonteen mukaisesti. Viranomaisten on viestintää ja tiedonjakoa suunnitellessaan kiinnitettävä huomiota eri viestintä- ja tiedonjakokeinojen helppouteen.¹⁵⁷ Sähköisissä palveluissa tieto on helposti ja edullisesti saatavilla sekä mahdollista pitää ajan tasalla. Tästä johtuen julkisuuslain 20.3 § edellyttää, että viranomaisten on pyrittävä julkaisemaan kaikki tuottamansa julkinen aineisto sähköisissä palveluissa. Viranomaisilla on myös velvollisuus tuottaa kansalaisille sähköisessä muodossa olevaa tietoa ja tiedottaa riittävästi sähköisistä palveluistaan.¹⁵⁸

Viranomaisen tiedottamisessa on kuitenkin yhdenvertaisuuteen ja tiedon saatavuuden turvaamiseksi käytettävä sähköisten palveluiden lisäksi muitakin kanavia. Kaikki väestöryhmät eivät voi hankkia tietoverkon kautta tietoa viranomaisen toiminnasta riittämättömien taitojen ja resurssien takia. Joillekin erityisryhmille, kuten näkövammaisille, sähköinen palvelu on puolestaan painettuja julkaisuja helpompi tapa saada tietoa viranomaiselta. Viranomaisen tulisikin jo erityisryhmiä silmällä pitäen julkaista painettuja julkaisuja myös sähköisessä muodossa.¹⁵⁹

Viestintä on otettu uudessa kuntalaissa (410/2015, jäljempänä myös KuntaL) selkeästi osaksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja demokratiaa koskevia säännöksiä. Lain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten

¹⁵⁷ Mäenpää 2009 s. 247; HE 30/1998 vp s. 82.

¹⁵⁸ Voutilainen 2006 s. 209–210.

¹⁵⁹ Voutilainen 2006 s. 210.

valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava myös, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

KuntaL 108 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla, esimerkiksi lehti-ilmoituksena tai ilmoitustaululla erityislainsäädännön niin vaatiessa. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua. Tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa säädetään myös julkisuuslain 20.3 §:n mukaisessa kuntalain 109 §:ssä, jonka mukaan kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Tällaisina keskeisinä tietoina säännöksessä mainitaan mm. palveluista perittävät maksut, tilintarkastuskertomus sekä kunnan talousarvio ja tilinpäätös.

Päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle säädetään 140 §:ssä, jonka mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Kunnan ja kuntayhtymän muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. KuntaL 142 §: mukaan kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus hallinto-oikeuden kunnallisvalituksesta tekemästä päätöksestä yleisessä tietoverkossa. Pöytäkirjojen ja päätösten julkistamisessa on kuitenkin huomioitava salassapitoa koskevat säännökset. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Lisäksi pöytäkirjan ja hallinto-oikeuden päätöksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. Internetissä annetun tiedon julkaisuajankohdalla on merkitystä muutoksenhaun kannalta. KuntaL 140 §:n mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Myös 142 §:n mukaan valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus

kunnallisvalituksesta tehdystä päätöksestä on julkaistu, ellei päätöstä ole annettu asianosaiselle erikseen tiedoksi.

Julkisuusperiaatteeseen sisältyy myös vaatimus käsittelyn julkisuudesta. Kirjallisessa menettelyssä tämä toteutuu käsittelyn kohteena olevien asiakirjojen julkisuuden kautta. Suullinen käsittely on HL 24 §:n mukaan yleisölle julkista, jos siitä on erikseen säädetty tai erityissäännöksen nojalla päätetty. Kunnanvaltuustossa tapahtuva asian käsittely on tärkeä yleisöjulkiseksi säädetty menettely. Salassa pidettäviä asioita tai asiakirjoja ei kuitenkaan käsitellä julkisesti.¹⁶⁰ Sähköiseen asiointiin liittyen kuntalain 101 §:ssä säädetään, että yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata valtuuston ja muiden toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.

Julkisuuden osalta sähköisessä hallinnossa tulee kiinnittää huomiota tietojen perusteettoman salailun välttämiseen. Sähköisessä hallinnossa käytettävät lomakkeet ja asiakirjat on suunniteltava siten, että niistä voidaan luovuttaa julkisuusperiaatteen mukaisesti tietoja yksityisyyttä ja muita salassapitoperusteita rikkomatta.¹⁶¹ Esimerkiksi sähköisen asiakirjan sisältämä yksittäinen salattava tieto ei siis voi estää muun asiakirjan julkistamista (JulKL 10 §).

Sähköiselle hallinnolle ominainen tiedonsaantiin liittyvä ongelma koskee tietojenkäsittelyn avoimuutta hallinnossa. Avoimuus on keskeinen päämäärä yhteiskunnassa. Hallinnon asiakkaalla on oltava mahdollisuus saada tietoa sekä siitä, millaisia tietoja tietojärjestelmät sisältävät että siitä, miten tietoja käsitellään. Tämä vaatimus korostuu erityisesti henkilötietojen kohdalla. *Saarenpää* asettaakin tietojenkäsittelyn avoimuuden sähköiseen hallintoon siirtymisen yhdeksi perusedellytykseksi. Avoimuuden vaatimus voidaan ulottaa jopa hallinnossa ja asioinnissa käytettäviin ohjelmistoihin. Niin sanottuja suljetun koodin ohjelmistoja käytettäessä on niiden toiminnasta annettava käyttäjälle riittävä kuvaus. Avoimuutta voidaan *Saarenpään* mukaan toteuttaa myös siirtymällä avoimen koodin ohjelmistoihin, joiden toiminta on nimensä mukaisesti avointa ainakin asiaan perehtyneille.¹⁶²

¹⁶⁰ Mäenpää 2009 s. 260–263.

¹⁶¹ Saarenpää 2007 s.38–39.

¹⁶² Saarenpää 2007 s. 39.

4.5. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös liittyy läheisesti sen kanssa osittain päällekkäisiin PL 14.4 §:ään ja 20.2 §:ään, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. PL 2.2 § kattaa lain perustelujen mukaan esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, kansalaisyhteisön omaehtoisen toiminnan sekä yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Sillä viitataan myös yleisemmin erilaisiin yhteistoiminnan muotoihin. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet eivät siis rajoitu kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoitu pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa, vaan vaalien ja edustuksellisten elinten välityksellä toteutuvaa osallistumista ja vaikuttamista on täydennettävä myös muilla keinoin.¹⁶³

Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännös sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon, jonka julkinen valta voi täyttää esimerkiksi kehittämällä erilaisia osallistumisjärjestelmiä sekä kansalaistoimintaa. Säännöksessä ei tehdä ikään perustuvia rajoituksia yksilön vaikuttamismahdollisuuksiin, vaan se edellyttää yhdessä PL 6.3 §:n kanssa, että myös lapsille turvataan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin heidän kehitystään vastaavasti. Yhdenvertaisuuden on toteuduttava myös yksilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa.¹⁶⁴ PL 2.2 §:n ja 14.4 §:n sääntelyä konkretisoi ainakin jossain määrin vielä perustuslain 20.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen elinympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹⁶⁵ Perustuslain säännöksiä tarkennetaan mm. kuntalaissa, jonka 22 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälässä mainitaan osallistumista ja vaikuttamista edistäviksi keinoiksi mm. asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen sekä asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon avustaminen.

¹⁶³ Saraviita 2011 s. 67-68; HE 1/1998 vp s. 74; Tuori 2011 s. 537.

¹⁶⁴ Saraviita 2011 s. 224; HE 309/1993 vp s. 62.

¹⁶⁵ Saraviita 2011 s. 278.

Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat säännökset ovat osa edustuksellista päätöksentekoa ympäröivää kansalaisyhteiskuntaa koskevaa sääntelyä. Yhteiskunnan omaehtoiselle järjestäytymiselle ja viestinnälle perustuvan kansalaisyhteiskunnan oikeudellisiin toimintaedellytyksiin lukeutuvat sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. PL 12.2 §:ssä säädetty julkisuusperiaate täydentää näitä muita perusoikeuksia antaen kansalaisille mahdollisuuksia valvoa ja ohjata virallista päätöksentekoa.¹⁶⁶ Julkishallinnon nauttimaan luottamusta pyritäänkin *Mäenpään* mukaan vahvistamaan mm. tehostamalla viranomaisen toimiin kohdistuvia vaikutusmahdollisuuksia sekä lisäämällä hallinnon avoimuutta, tehokkuutta, joustavuutta ja lähestyttävyyttä¹⁶⁷. Näihin tavoitteisiin voidaan pyrkiä siirtymällä sähköiseen hallintoon¹⁶⁸.

Yksilöiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää myös julkishallinnon sähköisten palveluiden avulla. Sähköinen asiointi voi lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia antamalla hallinnon asiakkaille monipuolisemmat mahdollisuudet vaikuttaa asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Sähköisten verkkopalvelujen kautta mielipiteen ilmaisu tai aloitteen esittäminen on usein helpompaa kuin muilla tavoin. Viranomaispalvelujen sähköistyminen myös poistaa osallistumisen ja vaikuttamisen esteitä niiltä, jotka eivät esimerkiksi vammaisuutensa, sairautensa tai syrjäisen asuinpaikkansa takia voi vaikeuksitta käyttää itsenäisesti perinteisiä asiointimuotoja. Hyödyntämällä teknologiaa julkisissa palveluissa voidaan edistää sekä alueellista että yksilöiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvää yhdenvertaisuutta.¹⁶⁹ Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että jokaisella on tasavertaiset mahdollisuudet sähköisten palvelujen käyttämiseen¹⁷⁰.

Sähköinen asiointi on madaltanut kynnystä viranomaisasiointiin. Kaikki viranomaiset eivät kuitenkaan laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön perusteella ole pitäneet esimerkiksi sähköpostiviestittelyä virallisena asiointikanavana. Tähän liittyen oikeuskansleri on todennut mm. ettei se, että yhteydenotto on tehty sähköpostitse, vähennä "viranomaisten velvollisuutta reagoida siihen asian edellyttämässä laajuudessa, vaikka sähköpostin käytön helppous onkin osaltaan

¹⁶⁶ Tuori 2011 s. 537.

¹⁶⁷ Mäenpää 2008 s. 55.

¹⁶⁸ Mälkiä ja Savolainen s. 12.

¹⁶⁹ HE 17/2002 vp s. 21; HE 153/1999 vp s. 3.

¹⁷⁰ HE 153/1999 vp s. 11.

madaltanut kynnystä yhteydenottoihin ja sitä kautta lisännyt niiden määrää ja samalla viranomaisten työmäärää" (OKA (416/1/01), antopäivä 10.3.2003).

Julkisuusperiaatteen turvaama oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta on yksi osallistumisen edellytys¹⁷¹. Julkisuuslain 3 §:n mukaan julkisuuslainsäädännössä säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on "toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan." Sähköisissä tietopalveluissa tiedon tulee olla helposti saatavilla, mikä lisää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaa voidaan siis rohkaista antamalla heille parempi pääsy tietoon¹⁷².

Perustuslaissa ja kuntalaissa viranomaiselle säädettyä velvollisuutta edistää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on toteutettu myös ottamalla käyttöön internetissä toimivia osallistumispalveluita, joissa on mm. mahdollisuus kuntalais- ja kansalaisaloitteen vireillepanoon ja allekirjoitukseen. Myös viranomaisten läsnäolo sosiaalisessa mediassa on helpottanut yhteisiin asioihin osallistumista ja vaikuttamista.

4.6. Sähköinen asiointi ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös on yksi hallintoon kohdistuvista keskeisistä perussäännöksistä, joihin yksityinen voi vedota suoraan ilman tarkentavaa laintasoista säännöstäkin¹⁷³. Yhdenvertaisuusperiaate on myös yksi hyvän hallinnon kannalta keskeisistä HL 6 §:ssä säädettyistä oikeusperiaatteista. Yhdenvertaisuus on sähköisen asioinnin yhteydessä olennainen perusoikeus. Suunniteltaessa palveluita kaikenlaisten asiakkaiden käyttöön on näiden asiakkaiden tarpeet luonnollisesti huomioitava.

¹⁷¹ Mäenpää 2008 s. 3.

¹⁷² Mälkiä ja Savolainen 2004 s. 10.

¹⁷³ Mäenpää 2013 s. 83.

Sähköinen asiointi voi edistää yhdenvertaisuutta usein eri tavoin, joista yksi on hallintomenettelyn osapuolten välisen yhdenvertaisuuden edistäminen. Viranomaisella on velvollisuus edistää mahdollisuuksien mukaan osapuolten osallistumista menettelyyn esimerkiksi järjestämällä kuulemistilaisuuksia eri paikkakunnilla¹⁷⁴. Sähköinen asiointi edistää menettelyyn osallistumista, kun kuulemista voidaan toteuttaa sähköisesti maantieteellisesti hajanaisissa hankkeissa. Sähköisen asiointi lisää hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuutta tekemällä palvelun riippumattomaksi välimatkoista, asiakkaan fyysisistä ominaisuuksista ja ajankäytöstä.

Sähköisen asioinnin etuna on siis aika- ja paikkariippumattomuus, kun sähköisessä asioinnissa viraston aukioloajat tai asiakkaan välimatka virastoon eivät muodosta esteitä asiointille. SAVL 6 § tarkentaa palveluperiaatteen vaatimusta palvelun saatavuudesta¹⁷⁵. SAVL 6 §:n mukaan viranomaisen on pidettävä sähköiset tiedonsiirtomenetelmänsä toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana.

Sähköisen asiointilain 5.2§:n mukaan viranomaisen voi järjestää sähköiset asiointipalvelut tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota asiakaskunnan tasapuoliseen kohteluun ja käytettävissä olevien sähköisten asiointipalvelujen rajoitteista tiedottamiseen¹⁷⁶. Tähän liittyen apulaisoikeuskansleri piti ratkaisussaan (AOK 420/1/2010, antopäivä 31.1.2012) kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että sähköinen asiointi toimeentulotukiasioissa ei ollut mahdollista, kun se useissa muissa hallinnollisissa asioissa kyseisessä kaupungissa sitä oli. Tehtävä- tai toimipaikkakohtainen järjestäminen mahdollistaa sähköisten asiointipalvelujen asteittaisen kokeilun ja aloittamisen rajatulla käyttäjämäärällä. Käyttäjämäärää ei kuitenkaan voida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen takia rajata ilman hyväksyttävää objektiivista syytä, jollainen voi olla esimerkiksi jotain tietylle ihmisryhmälle tarkoitettujen erityisominaisuuksien testaamista ennen palvelun yleistä käyttöönottoa¹⁷⁷.

Sähköisen asiointilain esitöissä on tunnistettu sähköiseen asiointiin liittyvä eriytymiskehitys ja muut sähköisen asioinnin aiheuttamat yhdenvertaisuusongelmat. Hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, mitkä ovat sähköisen asioinnin vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan. Internetin käyttö on vähäisintä vanhemmissa ikäluokissa. Internetin käyttö on ollut myös

¹⁷⁴ Kulla 2012 s.97.

¹⁷⁵ Voutilainen 2007 s. 4.

¹⁷⁶ HE 17/2002 vp s. 35.

¹⁷⁷ HE 17/2002 vp s. 35.

alueellisesti eriytynyttä käytön ollessa yleisintä suurissa kaupungeissa ja Etelä-Suomessa. Myös eri ammattiryhmien eroihin on kiinnitetty huomiota: esityksen laatimisen aikoihin (v. 2001 mennessä) internetin käyttö on ollut yleisintä toimistotyöntekijöillä, yrittäjillä ja opiskelijoilla. Internetiä käytettiin yleisimmin työpaikoilla, kun taas kirjastojen, yhteispalvelupisteiden ja nettikahviloiden hyödyntäminen tähän tarkoitukseen oli suhteellisen vähäistä. Lakiesityksen laadinnan aikoihin sähköpostiasiointi viranomaisen kanssa oli vähäistä. Lisäksi vielä vuonna 2001 yli puolet ilmoitti, etteivät he olleet edes kiinnostuneita sähköpostilla asioinnista. Verkkopalvelujen kehittämistä piti tärkeänä alle puolet vastaajista. Eniten kannatettiin edelleen perinteisten asiointitapojen kehittämistä.¹⁷⁸ SAVL on siis säädetty aikana, jolloin sähköisten viranomaispalveluiden käyttö oli vielä alkutekijöissään. Nykyisin edellytykset sähköisten palveluiden käyttöönotolle ovat olennaisesti paremmat, sillä Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2014 92 prosenttia 16–74-vuotiaista suomalaisista käytti internetiä¹⁷⁹. Vähäisintä käyttöä oli 75–89-vuotiailla, joista 28 prosenttia oli käyttänyt internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana.

Hallituksen esityksen mukaan erilaiset informaatiopalvelut ja muut palvelut, joilla on paljon käyttäjiä, ovat olleet etusijalla sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä. Esityksen mukaan väestön tietoteknisistä valmiuksista huolehtimalla koulutustoimintaa tukien sekä mahdollistamalla asiointi myös palvelupisteissä voidaan taata tasaveroiset asiointimahdollisuudet yleisesti käytetyissä palveluissa. Myös kehittyneempien vuorovaikutteisten asiointipalvelujen käyttämiseen voidaan lisätä valmiuksia opastuksella, palvelupisteillä ja perusvalmiuksien kouluttamisella.¹⁸⁰

Rajallista infrastruktuuria on pidetty sähköisen asioinnin yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävänä ongelmana. Sähköisten asiointipalveluiden käyttö edellyttää laajakaistayhteyksiä, joita ei ole ollut saatavilla kaikkialla maassa. Kaikilla ei ole ollut mahdollisuutta hyödyntää sähköistä asiointia asuinpaikasta riippumatta, mikä on vaarantanut yhdenvertaisuuden toteutumisen.¹⁸¹ Nopeiden internet-yhteyksien saatavuutta onkin pyritty lisäämään mm. julkisella rahalla tuetuilla laajakaistahankkeilla, joihin liittyen on säädetty laki

¹⁷⁸ HE 17/2002 vp s. 26.

¹⁷⁹ ks. <http://www.stat.fi/til/sutivi/2014/sutivi_2014_2014-11-06_tie_001_fi.html> katsottu 20.4.2015.

¹⁸⁰ HE 17/2002 vp s. 26.

¹⁸¹ Saarenpää 2007 s. 37–38.

laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (1186/2009). Nykyisin nopeiden laajakaistaliittymien saatavuus onkin Suomessa melko kattavaa¹⁸².

Yhdenvertaisuus on keskeinen periaate myös viranomaisten viestinnässä. Kaikessa viestinnässä on otettava huomioon vähemmistöjen tarpeet. Kansalaisten oikeuksia, velvollisuuksia ja yhteiskunnan palveluita koskevassa viestinnässä tämä korostuu erityisesti.¹⁸³

4.6.1. Saavutettavuus ja esteettömyys

Saarenpään mukaan "Sähköisen asioinnin suhteellinen merkitys kasvaa erityisesti siellä, missä tavanomainen hallinto ei ole joustavasti tavoitettavissa¹⁸⁴". Sähköisen asioinnin avulla voidaan vähentää hallinnossa asioivan pakollista fyysistä läsnäoloa. Asiakas voi hoitaa asiointinsa hänelle sopivimpaan aikaan myös kotoaan käsin ja saada vastauksen sähköisesti kun asiasta on tehty päätös. Asiakas ei myöskään ole sidottu mihinkään puhelinaikaan kesken työpäivänsä. Palveluiden järjestämisessä on kuitenkin otettava huomioon kaikenlaiset käyttäjäryhmät. Syrjäseutujen asukkaiden lisäksi huomioitava on myös erityiskäyttäjryhmät kuten vanhukset, vammaiset ja vähävaraiset. SAVL:n perusteluiden mukaan asiointipalvelu on väestön tasa-arvoisen kohtelun turvaamiseksi järjestettävä molemmilla kansalliskielillä. Myös vammaisten henkilöiden asiointimahdollisuuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.¹⁸⁵ Palvelujen kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota palveluiden saatavuuden lisäksi niiden esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen ja soveltuvuuteen erilaisten käyttäjien tarpeisiin¹⁸⁶.

Viranomaisen sähköisten palvelujen ja sähköisen tiedottamisen pitää olla myös erityisryhmien helposti saatavilla. Erityistarpeiden huomioimatta jättäminen on vastoin perustuslain 6 §:n syrjäntäkieltoa. Syrjiviä teknisiä ratkaisuja voidaan toteuttaa vain painavasta syystä, kuten siitä, ettei

¹⁸²

<<https://www.viestintavirasto.fi/tietoatoimialasta/tietoatarjonnastajahinnoista/internetpalvelut/nopeidenyhteyksiensaatavuus.html>> katsottu 20.4.2015.

¹⁸³ Voutilainen 2006 s. 53–54.

¹⁸⁴ Saarenpää 2007 s. 37–38.

¹⁸⁵ HE 17/2002 vp s. 26

¹⁸⁶ HE 17/2002 vp. s. 35.

palvelua pystyttyä käyttämään järkevällä tavalla ilman tehtyjä ratkaisuja. Julkisuusperiaatteen takia verkkosivujen perusinformaation on aina oltava saavutettavissa.¹⁸⁷

Yhdenvertaisuutta sähköisessä asiointissa on oikeuskirjallisuudessa käsitelty saavutettavuuden käsitteen kautta. Saavutettavuutta pidetään yhdenvertaisuuden eräänlaisena sovelluksena. *Voutilaisen* mukaan saavutettavuus on sähköisessä hallinnossa keskeinen palvelun laatua koskeva kriteeri. Saavutettavuus on myös merkittävä periaate sähköisten asiointipalveluiden toteuttamisessa ja kiinteästi sidoksissa hyvään hallintoon perusoikeutena. Viranomaisten velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen velvoittaa viranomaista huomiomaan saavutettavuusperiaatteen sähköisten asiointipalveluiden toteuttamisessa. Saavutettavuuden ydin on *Voutilaisen* mukaan siinä, että "yksilölle annetaan mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi viranomaisessa itsenäisesti ilman asiamiehen avustusta."¹⁸⁸

Saavutettavuus eroaa *Voutilaisen* mukaan yhdenvertaisuudesta siten, että teknistä saavutettavuutta ei voida tarkastella perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen (6 §) kautta, sillä säännöksessä on kyse teknologian sijaan henkilöön liittyviä ominaisuuksista. Yhdenvertaisuussäännöstä voidaan kuitenkin soveltaa myös tekniseen saavutettavuuteen, jos vammaan tai muu henkilöön liittyvän ominaisuuden takia henkilön on käytettävä tiettyä teknologiaa. *Voutilaisen* mukaan teknisen saavutettavuuden osalta keskeisemmän perusoikeudellisen ulottuvuuden muodostaa yhdenvertaisuusperusoikeuden sijasta julkisuusperiaatteen mukainen oikeus yhteiskuntaa koskevaan tietoon. Saavutettavuusperiaatetta toteuttamalla voidaan turvata useita perusoikeuksia samanaikaisesti: yksilön oikeutta tietoon, yhdenvertaiseen kohteluun ja hyvään hallintoon.¹⁸⁹

Saavutettavuutta voidaan käyttää yhtenä näkökulmana tarkasteltaessa asiointipalveluiden helppokäyttöisyyttä ja niiden soveltumista tietyille käyttäjäryhmille. Periaatetta ilmentää sähköisen asiointilain 5 §, joka sisältää vaatimuksen huomioida sähköisen palvelun suunnittelussa palvelun helppokäyttöisyyteen ja yhteensopivuuteen liittyvät tekniset seikat. Pykälän mukaan viranomaiset ovat velvollisia tarjoamaan *kaikille* sähköisiä asiointipalveluja, mikäli viranomaisella on sähköisten

¹⁸⁷ Voutilainen 2006 s. 198.

¹⁸⁸ Voutilainen 2006 s. 193, 198, 202. *Voutilaisen* (2006 s. 195-196) mukaan saavutettavuuden käsite on laajempi kuin SAVL:n säännöksistä voisi päätellä, sillä viranomaisen sähköisten asiointipalveluiden saavutettavuudesta säättävä SAVL 6 § sisältää vain teknisen huolehtimisvelvoitteen viranomaisten sähköisten palvelujen saatavuudesta. Se ei siis esimerkiksi koske palvelun käytön esteettömyyttä.

¹⁸⁹ Voutilainen 2006 s. 193–194, 202.

asiointipalveluiden tarjoamiseen laissa määritetyt edellytykset. Viranomaisen on siis otettava palveluiden suunnittelussa kaikki käyttäjäryhmät huomioon.¹⁹⁰

Myös hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate ja siihen sisältyvä vaatimus asiointipalvelun asianmukaisesta järjestämisestä täydentävät viranomaisten sähköisiä palveluita koskevaa saavutettavuusvaatimusta. Hallintolain 7§:n esitöiden mukaan palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, eikä palvelujen saatavuutta tule rajoittaa ilman hyväksyttäviä perusteita. Viranomaisen on pyrittävä edistämään palveluidensa käyttäjien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä mahdollisimman paljon. Palveluperiaatteen mukaan kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin vanhusten ja muiden yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava erityisesti siitä, että käyttäjien kannalta tärkeimmät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa, ja että viranomaiselle säädetyt välttämättömät tehtävät tulevat hoidetuiksi tehokkaasti.¹⁹¹ Näitä hallintolain 7§:n perusteluissa ilmaistuja tavoitteita voidaan toteuttaa asianmukaisesti järjestettyjen sähköisten asiointipalveluiden avulla siten, että palvelut ovat ainakin periaatteessa kaikkien saatavilla riippumatta käyttäjän maantieteellisestä sijainnista¹⁹².

Sähköiset menetelmät voivat helpottaa sokeiden ja näkövammaisten henkilöiden hallinnossa asiointia ja tiedonsaantia merkittävästi. Paperiset lomakkeet ja julkaisut voivat olla tämän erityisryhmän kannalta hankalia. Internetissä voidaan teknisten apuvälineiden avulla täyttää sähköisiä lomakkeita ja saada informaatiota viranomaisen toiminnasta helpommin kuin perinteisin menetelmin. Viranomaisen verkkosivut tulee toteuttaa siten, että näkövammaisten käyttämät apuvälineet pystyvät tulkitsemaan sivustolla olevaa olennaista tietoa ja käyttäjä kykenee täyttämään lomakkeet. Perusoikeuksien toteutumista näkövammaisten osalta tukee mahdollisuus itsenäiseen toimintaan teknisin apuvälinein. Sähköisen asiointipalvelun on oltava siis myös näkövammaisten käytettävissä. Tästä voi poiketa vain tietoturvallisuuden vaarantumisen takia tai muusta painavasta syystä. Julkiselle vallalle asetettujen perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismuutosten takia tällainen painava syy ei ole esimerkiksi viranomaisen tietämättömyys tai osaamattomuus. Myös

¹⁹⁰ Voutilainen 2006 s. 194; HE 17/2002 vp s. 35.

¹⁹¹ HE 72/2002 vp s. 56–57.

¹⁹² Voutilainen 2006 s. 194–195.

kuurojen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta on turvattava: viranomaisen sivustolla ei saa olla pelkästään kuunneltavassa muodossa olennaista tietoa, jota ei ole ollenkaan esitetty myös kirjallisessa muodossa. Viranomaisten tulee siis perusoikeuksien edistämiseksi ottaa saavutettavuus huomioon myös sivustojen ja lomakkeiden suunnittelussa.¹⁹³

Palvelun esteettömyys on nähty edellytyksenä myös sosiaaliturvan toteutumiseksi. *Koulun* mukaan sosiaaliturvan ulottuvuutta koskeva KHO:n ratkaisu 2006:18 antaa internetiin pääsulle ainakin epäsuorasti merkitystä osana PL 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan. Ratkaisulla on *Koulun* mukaan merkitystä ainakin yhtenä ensimmäisistä korkeimpien oikeusasteiden päätöksistä yksilön sähköisestä osallistumisesta.¹⁹⁴ KHO katsoi ratkaisussaan, että näkö- ja kuulovammaiselle (kuurosokealle) henkilölle tuli tarjota apuvälineet verkkopalveluiden käyttöä varten, vaikka hänelle välttämättömät palvelut olivat saatavilla myös muuten kuin sähköisesti. Uusi tekniikka oli tarpeen itsenäisen selviytymisen tukemiseksi palveluiden siirryttyä internetiin. KHO katsoi palveluiden sähköistymisen johtaneen siihen, että vaadituissa apuvälineissä oli kyse sosiaalisen toimintakyvyn tukemisesta sekä itsenäisen elämäntilanteen hallinnan ja päivittäisistä toiminnoista selviämisen edistämisestä. KHO:n mukaan keskeistä oli se, että palvelut olivat oleellisesti helpommin verkon kautta saatavilla.

Esteettömyydellä on merkitystä muidenkin julkishallinnon sähköisissä palveluissa toteutettavien perusoikeuksien kannalta. Esimerkiksi sivistyksellisten perusoikeuksien osalta voidaan ottaa esiin koulujen käyttämät sähköiset palvelut ja kirjastojen sähköinen aineisto.

Myös sähköisen asiointilain 5.3 §:n vaatimus asiointipalveluiden teknisestä yhteensopivuudesta asiakkaiden ohjelmistojen kanssa on huomioitava asiointipalvelun toteuttamisessa. Palvelua ei saa esimerkiksi rakentaa vain yhden tietyn internet-selaimen varaan ja asettaa tällä tavalla palvelun käytölle esteitä, vaan palvelua tulee voida käyttää tehokkaasti hyväksi eri valmistajien selaimilla ja niiden eri versioilla. Kaikkia selaimia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tukea, vaan yhteensopivuuden tarkastelussa voidaan ottaa huomioon selaimien käytön laajuus.¹⁹⁵ Palvelun

¹⁹³ Voutilainen 2006 s. 196–197.

¹⁹⁴ Koulun 2012 s. 291.

¹⁹⁵ HE 153/1999 s. 26.

käyttäjälle asetut liian korkeat tekniset vaatimukset ovat vastoin SAVL:n vaatimusta teknisestä yhteensopivuudesta ja käytettävyydestä¹⁹⁶.

Saavutettavuusperiaate on huomioitu myös EU-tasolla. Saavutettavuuden merkitystä tietoyhteiskunnan rakentamisessa erityisesti julkisella sektorilla korostettiin eEurope2002 -ohjelman toimintasuunnitelmassa. Sen yhden tavoitteen mukaan jäsenvaltioiden ja EU- toimielimien julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön olisi suunniteltava niin, että myös vammaisilla on pääsy tietoihin ja kaikki mahdollisuudet hyötyä sähköisistä viranomaispalveluista.¹⁹⁷ Kyseinen toimintasuunnitelma ja sen suuntaviivat ovat soft law -tyyppistä sääntelyä, jonka toteutumista myös Suomi on velvollinen edistämään¹⁹⁸. EU:n suosittama saavutettavuusohjeistus on otettu käyttöön myös Suomen kansallisissa suosituksissa. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA:n) JHS 190 -suosituksessa painotetaan saavutettavuuden merkitystä suunnittelussa ja annetaan viranomaisten verkkopalvelun saavutettavuutta koskevia suosituksia. Ohjeistus tarkentaa ja täydentää SAVL:n saavutettavuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi siinä on huomioitu EU:n valmisteilla oleva direktiiviehdotus julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta (COM(2012) 721).¹⁹⁹

PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vuoksi viranomaisen on tarjottava palvelut sähköisen muodon rinnalla myös perinteisessä muodossa niin, että kansalaisella on mahdollisuus asian hoitamiseen kirjeitse, puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen toimipisteessä²⁰⁰. Myös hallintolain 19 §:n mukaan hallintoasia voidaan panna vireille kirjallisesti tai viranomaisen suostumuksella suullisesti. SAVL:n perusteluissa arvellaan sähköiseen asiointiin liittyvän eriytymiskehityksen olevan tilapäistä ja selittyvän sähköiseen asiointiin tuolloin liittyneillä ongelmilla. Esityksessä pidetään kuitenkin todennäköisenä viranomaistoiminnoissa pitkään jatkuvaa monikanavaisuutta, eli sitä, että sekä sähköisiä asiointipalveluja että perinteisiä asiointitapoja kehitetään samanaikaisesti. Sähköisen asioinnin kehittäminen ei saa tarkoittaa sitä, ettei perinteisiä asiointitapoja pyritäisi joustavoittamaan, nopeuttamaan ja tehostamaan.²⁰¹ Kasvokkain tapahtuvan asioinnin vähentäminen

¹⁹⁶ Voutilainen 2006 s. 197.

¹⁹⁷ KOM(2001) 529 lopullinen.

¹⁹⁸ Voutilainen 2009 s. 193-195. KOM (2001) 529 lopullinen.

¹⁹⁹ JHS 190 s. 23–26.

²⁰⁰ Voutilainen 2006 s. 268

²⁰¹ HE 17/2002 vp s. 26.

ei saa esimerkiksi pidentää asioiden käsittelyaikoja kohtuuttomasti niiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät käytä sähköisiä palveluita.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti postitullauksen asiakaspalvelun riittävyttä koskevassa ratkaisussaan (3911/4/11, antopäivä 13.9.2012) huomiota yhdenvertaisuuteen ja hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen. AOA:n mukaan palveluperiaatteen toteuttaminen edellyttää viranomaisen palveluilta monipuolisuutta ja riittävää saavutettavuutta. Palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asiointi on järjestettävä myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla. AOA piti yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen samalla merkitsisi sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta. Palvelut tulee turvata myös niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista. AOA:n käsittelemässä tapauksessa palvelujen todettiin olevan lainmukaiset, sillä tulliselvityksien tekemiseen oltiin tarjottu sähköisten palveluiden lisäksi myös muita keinoja, joiden ei todettu loukkaavan alueellista yhdenvertaisuutta.

4.6.2. Kielelliset oikeudet

Sähköisten asiointipalveluiden toteuttamisessa on huomioitava myös kielelliset oikeudet. Perustuslain 17.1 §:n ja kielilain 1 §:n mukaisesti Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilain lähtökohtana on tarkoitus turvata perustuslain 17.2 §:ssä säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia (KielilL 2.1 §). Kielilain tavoitteena on myös taata jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon kielestä riippumatta (2.2 §). Viranomaiselle on kielilain 23 §:ssä säädetty velvollisuus huolehtia oma-aloitteisesti siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Säännöksen perustelujen mukaan palvelun käyttäjän suomen- tai ruotsinkielisyys ei saa vaikuttaa annettavan palvelun laatuun. Yksilöltä on viranomaisen toimesta tarvittaessa kysyttävä, kumpaa kieltä yksilö haluaa käyttää. Viranomainen ei saa pyytää yksilöä käyttämään toista kuin haluamaansa kieltä.²⁰²

²⁰² HE 92/2002 vp. s. 86–87.

Valtionhallinnon ja muiden kaksikielisten viranomaisten on toteutettava palvelunsa kaksikielisinä. Hallintoasian käsittelykielenä käytetään kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieltä, joko suomea tai ruotsia (Kielil 12 §). Yksikielisessä viranomaisessa palvelun kieli määräytyy viranomaisen kielen mukaan²⁰³. Viranomaisen aloitteesta vireille tulleissa asioissa käytetään kuitenkin asianosaisen kieltä (Kielil10.2 §). Myös yksikielisten viranomaisten sähköisissä palveluissa tulisi olla toisellakin kielellä saatavilla vähintään yleisluontoista tietoa, sillä viranomainen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin mitä kielilain on säädetty (Kielil 2.3 §)²⁰⁴. Yksikielinen viranomainen voi muutenkin käyttää asianosaisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi myös toista kansalliskieltä. Kirjallisessa menettelyssä käytettävä kieli kuitenkin määräytyy kielilain mukaisesti.²⁰⁵ Kielilain esitöissä todetaan viranomaisten sähköisen tiedottamisen antavan mahdollisuuksia monikieliseen palvelemiseen. Kielilain mukaan viranomaisten on huolehdittava oma-aloitteisesti yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta niin, että hänen ei tarvitse pyytää sitä erikseen eikä kohdata vastustusta. Tätä tavoitetta tukee vaatimus molempien kansalliskielten ja niiden käyttömahdollisuuksien näkyvästä esilläolosta viranomaisen toiminnassa, myös internetissä.²⁰⁶ Sähköiseen asiointiin liittyen apulaisoikeusasiamies on todennut ratkaisuisaan (2575/4/06 ja 63/4/07, antopäivä 9.5.2008), että silloin, kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, kyseinen ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kielilaki asettaa vaatimuksia myös viranomaisen internetissä välittämälle tiedolle: sen on oltava saatavilla kummallakin kansalliskielellä, joskaan tiedotukselta ei toisella kielellä aina edellytetä täsmälleen samaa sisältöä tai kattavuutta. Kielilain 32 § sisältää perussäännökset tiedottamisesta ja kielellisestä yhdenvertaisuudesta. Kaksikielisten viranomaisten yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Kielilain 32.1 §:n mukaan yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto on annettava koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Kielilainsäädäntö velvoittaa muutenkin viranomaisia informoimaan kansalaisia yhteiskunnalliselta kannalta tärkeistä asiakirjoista (perustuslain 17 ja 22 §, kielilain 1 ja 10 § sekä julkisuuslain 19 §).

²⁰³ Saraviita 2011 s. 247.

²⁰⁴ Voutilainen 2006 s. 221–222

²⁰⁵ Mäenpää 2013 s. 410

²⁰⁶ HE 92/2002 vp. s. 48–49.

Kielilain 32.3 §:n mukaan viranomaisen velvollisuus huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista ei tarkoita, että tiedottamisen olisi oltava yhtä laajaa kummallakin kielellä. Yksilön oikeuksiin liittyvissä asioissa viranomaisen yhteystiedot ja muut perustiedot on joka tapauksessa tiedotettava molemmilla kielillä²⁰⁷. Muissa asioissa viranomainen voi harkita käännetäänkö julkaistu aineisto kokonaan, osittain vai tiivistetysti toiselle kielelle vai jätetäänkö se kääntämättä. Se, että viranomainen on julkaissut tekstin joko suomeksi tai ruotsiksi ei siis näissä tapauksissa velvoita kääntämään niitä sellaisenaan toiselle kansalliskielelle. Säännöksen perustelujen mukaan tämän tarkoituksena on mahdollistaa julkisten asiakirjojen nopea ja joustava saattaminen yleisön tietoon ilman kahdella kielellä tiedottamisesta koituvaa kohtuutonta viivästyä tai estettä.²⁰⁸ Viranomainen voi myös hyödyntää internet-linkkien avulla toisten toimijoiden laatimaa samaan aiheeseen liittyvää toisella kielellä laadittua tiedotusmateriaalia²⁰⁹.

Apulaisoikeusasiamies on viitannut ratkaisuisaan (2575/4/06 ja 63/4/07, antopäivä 9.5.2008) yleisölle tarjottaville verkkopalveluille määriteltyihin laatukriteereihin²¹⁰, joiden mukaan kaksikielisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että muun muassa palvelun sisältö, käyttöliittymä, haut ja vuorovaikutukselliset osiot toimivat suomeksi ja ruotsiksi. Myös verkkopalvelun osoite, viranomaisen nimi ja yhteystiedot tulisi suositusten mukaan olla sekä suomeksi että ruotsiksi.

Hallinnossa on huomioitava muidenkin kieliryhmien kuin suomen- ja ruotsinkielisten oikeudet. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi säännöksessä tunnustetaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet. Saamenkielisillä on oikeus käyttää kieltään saamen kielilaissa (1086/2003) erikseen määritellyissä viranomaisissa ja asioissa. Lain 8 §:n mukaan viranomaisten on käytettävä tiedottamisessa myös saamen kieltä.

²⁰⁷ Erityisesti yhteiskunnallista tiedontarvetta varten toimivissa tietopalveluissa, joissa annetaan esimerkiksi yksilöllisiä etuuksia koskevia tietoja, on kohdeltava molempia kansalliskieliä tasapuolisesti. Viranomaisen verkkosivuilla on oltava tieto siitä, mistä ruotsin- tai suomenkielinen kansalainen voi saada lisätietoa omalla kielellään. Myös kielilain 35 § tuo viranomaisella vastuuta siitä, että sekä suomen- että ruotsinkielinen yleisö saa yksilön kannalta olennaisen tiedon omalla kielellään. Tällaisena yksilön kannalta olennaisena tietona on annettava vähintään tietoa mistä asiassa on kyse sekä tietoja tahosta, joka antaa asiasta tarkempia tietoja yksilön omalla kielellä. Tällä periaatteella on merkitystä myös yksikielisissä kunnissa ja muissa yksikielissä viranomaisissa. (Voutilainen 2006 s. 224–225.)

²⁰⁸ HE 92/2002 vp.s. 94

²⁰⁹ Voutilainen 2006 s. 221–224.

²¹⁰ Valtiovarainministeriö 2004.

Viranomaisen velvollisuudesta järjestää tulkitseminen ja kääntäminen muille kuin suomen- tai ruotsinkielisille säädetään hallintolain 26 §:ssä. Pykälän mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä; tai asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin viranomaisen aloitteesta vireille tulleessa asiassa. KieliL 2.3 §:n mukainen viranomaisen mahdollisuus antaa lain edellyttämää parempaa palvelua koskee myös muita kieliä kuin suomea, ruotsia ja saamea. Hyvään hallintoon PL 21.1 §:ssä liitetty asianmukaisen käsittelyn vaatimus voi edellyttää, että viranomaisen tulee ottaa vastaan muunkielistä selvitystä²¹¹.

²¹¹ Mäenpää 2013 s. 412.

5. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu sähköistä asiointia koskevaa sääntelyä hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien näkökulmasta. Tutkielmassa on selvitetty sähköisen asioinnin kannalta keskeisiä perusoikeuksia. Hyvän hallinnon periaate läpäisee muun hallinto-oikeudellisen sääntelyn tavoin myös sähköistä asiointia koskevaa sääntelyä. Sen lisäksi, että hyvä hallinto tulee ottaa huomioon sekä itsenäisenä periaatteena että eräänlaisena sateenvarjokäsittteenä, sisältyy hyvään hallintoon olennaisesti myös lainsäädännön ja perusoikeuksien turvaaminen.

Julkinen hallinto asiakkaineen hyötyy internetistä samoilla tavoilla kuin muutkin toimijat, kuten yritykset asiakkaineen. Tietoverkkojen suurin hyöty on luonnollisesti tiedon kulkeminen. Julkisen hallinnon sähköisten palveluiden suhteen on huomioitava myös ne haitat, joita internetillä yleisesti voi olla perusoikeuksien kannalta. Erityisesti yksityisyyden suojan turvaaminen ja sen takeena toimiva tietoturvallisuus ovat hyvin keskeisiä vaatimuksia. Julkisella vallalla on myös nimenomainen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Julkiuusperiaate ja siihen liittyvä oikeus saada tietoja viranomaisen asioista on keskeinen aiheeseen liittyvä perusoikeus. Julkisen tiedon tulee olla helposti saatavilla. Sähköiset palvelut ovat tärkeitä ja tehokkaita tiedotuskanavia. Viranomaisella onkin velvollisuus jakaa tietoa myös sähköisessä muodossa. Verkkotiedottaminen ei saa kuitenkaan tarkoittaa tietojen piilottamista verkkoon, vaan tiedon on oltava helposti löydettävissä. Viranomaisen on myös käytettävä tiedon jakamiseen monipuolisesti eri kanavia.

Julkiuusperiaatteen ja siihen kuuluvan tiedonsaannin toteuttamisen yhtenä tarkoituksena on edistää myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tiedon helppo saatavuus verkossa edistää näitä oikeuksia. Tämä on merkittävä hyöty hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Julkisten asiakirjojen hakemiseen verkkosivuilta on matalampi kynnyks kuin virastossa fyysisesti asioimiseen, jolloin kansalaisten on helpompi hankkia itsenäisesti tietoa viranomaisen toiminnasta. Sähköiset palvelut antavat myös mahdollisuuden palvella eri kieliryhmiä paremmin. Laajassa merkityksessään ymmärretyn sähköisen asioinnin merkittävin hyöty perusoikeusnäkökulmasta on juuri parempi tiedonsaanti ja siihen liittyvät paremmat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Yksityisyyden suoja on sähköisen asioinnin kannalta keskeinen perusoikeus, johon voidaan sisällyttää niin luottamuksellinen viestintä kuin henkilötietojen suojakin. Yksityisyyden suoja on huomioitava myös viranomaisen verkkoviestinnässä, sillä julkisuusperiaatteen toteuttaminen ei oikeuta loukkaamaan yksityisyyden suojan ydinaluetta. Esimerkiksi internetissä julkaistavien pöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen ei saisi sisältää salassa pidettäviä tai tarpeettomia henkilötietoja. Myös henkilötietojen suojaan liittyvä tiedollinen itsemääräämisoikeus on huomioitava. Henkilötietojen kerääminen ja käsittely perustuu rekisteröidyn suostumukseen myös sähköisessä hallinnossa. Sähköisessä palvelussa omien tietojen tarkastelu voidaan toteuttaa helpommin kuin perinteisessä asiointissa, jolloin myös tiedoissa oleviin puutteisiin ja virheisiin on helpompi puuttua. Sähköinen asiointi voi siis edistää yksilön oikeutta omiin tietoihinsa.

Tietoturvallisuudesta huolehtiminen turvaa ja takaa yksityisyyden suojaa ja palvelun saatavuutta. Sen merkitys kasvaa jatkuvasti palvelujen sähköistyessä. Tietoturvallisuudenkin suhteen on kuitenkin huomioitava myös suhteellisuusperiaate. Turvallisuuden ei saisi olla este palvelun tehokkaalle ja mielekkäälle käytölle.

Hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate täydentää sähköistä asiointia koskevaa sääntelyä ohjaamalla palvelun järjestämistä asiakaslähtöisyyden näkökulmasta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti. Sähköisen asioinnin tulee palveluperiaatteen mukaisesti olla järjestetty joustavasti, helppokäyttöisesti ja asianmukaisesti lain vaatimusten mukaan. Myös sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain säännökset tukevat vaatimuksia palvelun asiakaslähtöisyydestä ja saatavuuden turvaamisesta. Palveluperiaate on sähköisen asioinnin kannalta keskeinen laatuvaatimus, joka edellyttää myös asiakkaiden oikeuksien huomiointia.

On kuitenkin huomioitava, että palveluperiaate ei ole viranomaista ehdottomasti velvoittava vaatimus. Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen ei myöskään ole viranomaista ehdottomasti sitova velvollisuus. Lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisen harkinnan, johon kuuluu erityisesti käytettävissä olevien resurssien huomioiminen. Tutkielmassa on käsitelty sitä, missä määrin puutteellisilla resursseilla voidaan perustella sähköisten asiointipalvelujen järjestämättä jättämistä. Viranomaisille on lainsäädännössä jätetty liikkumavaraa järjestämisvelvollisuuden suhteen. Laillisuusvalvojen ratkaisuisa tulkintaa on ohjattu kuitenkin siihen suuntaan, että sähköisiä palveluita jossain määrin tarjoavilla viranomaisilla olisi myös valmiuksia niiden laajempaankin tarjoamiseen.

Vaikka palveluperiaate on melko löysä, antaa se suuntaa siihen, millainen on hyvän hallinnon periaatteita toteuttava sähköinen asiointipalvelu. Palveluperiaatteen tärkein sisällöllinen täydennys sähköistä asiointia koskevaan sääntelyyn onkin asiakaslähtöisyyden korostaminen. Laadukkaiden palvelujen kehittäminen on yhtenä edellytyksenä sähköisten asiointipalvelujen lisääntymiselle. Asiakaslähtöisyyttä nostetaan myös hallintolain esitöissä esiin hyvän hallinnon keskeisenä ominaisuutena. Sen lisäksi, että palveluperiaate täydentää ja tarkentaa sähköistä asiointia koskevaa sääntelyä, sähköisen asioinnin voidaan sanoa toteuttavan palveluperiaatetta. Sähköisen palvelun helppous ja nopeus perinteiseen verrattuna on yhtenä syynä siihen, miksi sen tarjoamista voidaan viranomaiselta edellyttää.

Palveluperiaate muodostaa muiden hallintotoimintaa koskevien laatuvaatimusten, kuten neuvontavelvollisuuden ja viranomaiselta edellytetyn asiallisen kielenkäytön sekä viranomaisten yhteistyövelvoitteen kanssa kokonaisuuden, jossa palveluperiaate ohjaa palvelua asiakaslähtöisempään ja joustavampaan suuntaan. Viranomaisen informointivelvollisuus ja opastusvelvollisuus on yksi sähköisiäkin asiointipalveluja koskeva velvoite. Viranomaisen on tiedotettava, neuvottava ja ohjeistettava asiakasta palvelujen käytöstä selkeästi ja riittävästi. Myös sähköisesti tulleisiin yhteydenottoihin on reagoitava asianmukaisesti.

Palveluperiaatteella on siis tulkintaa ohjaavaa vaikutusta. Viranomaisen tulisi tulkinnanvaraisessa tilanteessa valita asiakaslähtöisempi tai muuten palveluperiaatetta paremmin toteuttava vaihtoehto, ellei toinen vaihtoehto sitten toteuta jotain vielä painavampaa intressiä. Kirjallisuudessa ja laillisuusvalvojen käytännöissä palveluperiaate on ohjannut mm. kielilainsäädäntöön liittyviä tulkintoja, joissa on päädytty asiakkaiden etujen mukaiseen ratkaisuun. Hyvän hallinnon takeet ohjaavat sähköistä asiointia koskevan sääntelyn tulkintaa asiakasmyönteiseen ja perusoikeusmyönteiseen suuntaan. Jos sähköinen asiointipalvelu on vaikeasti käytettävä, hyvän hallinnon vaatimukset eivät täyty, sillä huono sähköinen palvelu ei ole hyvää hallintoa. Hallinto on hyvää silloin, kun se on hyvää asiakkaan kannalta. Kun viranomainen antaa hyvää palvelua ja noudattaa lakia, toteuttaa se hyvää hallintoa.

Tutkielmassa on selvitetty myös yhdenvertaisuuden merkitystä yhtenä sähköisen asioinnin kannalta keskeisenä perusoikeutena. Sähköinen asiointi tuo julkiset palvelut lähemmäksi asiakasta. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus lisääntyvät, kun palvelun käyttö ei ole tiukasti sidoksissa aikaan ja paikkaan. Tämä lisää kansalaisten yhdenvertaisuutta, kun esimerkiksi viraston ja asiakkaan välisellä etäisyydellä on vähemmän merkitystä kuin perinteisessä asiointissa. Palvelun

esteettömyys ja saavutettavuus turvaavat myös sananvapauden ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Lisäksi saavutettavuus voi turvata oikeutta sosiaaliturvaan etenkin tilanteissa, joissa sähköinen palvelu helpottaa olennaisesti käyttäjänsä elämää. Saavutettavuus on edellytys kaikkien sähköisissä palveluissa toteutettavien perusoikeuksiin toteutumiselle.

Sähköisten palveluiden saavutettavuudessa on kuitenkin eroja väestöryhmien ja asuinpaikan mukaan. Esimerkiksi ikääntyneiden kansalaisten heikkoja mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluita on pidetty ongelmallisena. Tilanne, jossa jotkin väestöryhmät jäävät paitsi laadukkaasta viranomaispalveluista, on vastoin perustuslain mukaista ihmisten yhdenvertaisuutta.

Palvelujen saavutettavuuteen ja esteettömyyteen liittyen tässä tutkielmassa on käsitelty vaatimuksia palvelun helppokäyttöisyydestä sekä erityiskäyttäjäryhmien ja eri kieliryhmien huomioinnista. Yhdenvertaisuuden vaatimus koskee myös sähköistä asiointia: erilaiset käyttäjät on otettava huomioon palvelun järjestämisessä. Yhä useammat viranomaispalvelut siirtyvät internetiin. Viranomaisten on kuitenkin huomioitava myös esimerkiksi iäkkäiden, vähävaraisten, vammaisten ja syrjäseuduilla asuvien oikeudet. Kaikilla asiakkailta ei ole halua, mahdollisuutta tai kykyä käyttää sähköisiä palveluita. Myös viranomaiselle voi olla haasteellista pysyä teknologian kehityksessä mukana. Viranomaisen on mukauduttava esimerkiksi siihen, että asiointipalveluja halutaan käyttää yhä enemmän myös mobiililaitteilla.

Sähköisen asiointilain esitöissä mainitaan kehitys, jossa tietotekniikan käyttötaito väestössä lisääntyy jatkuvasti. Tietotekniikka käyttämättömät ovat jatkuvasti pienenevä vähemmistö. Kokonaan tämä ihmisryhmä ei kuitenkaan tule katoamaan. Julkisen vallan on edelleen pyrittävä vähentämään digitaalista epätasa-arvoa. Sen lisäksi, että eri palvelujen saavutettavuudesta on huolehdittava, sähköisen asioinnin yleistyminen on osittain kiinni myös julkisen vallan omista toimenpiteistä internetin käytön lisäämiseksi. Yhdenvertaisuuden toteutumista ei saa toisaalta heikentää siirtämällä keskeisiä palveluita kokonaisuudessaan sähköiseen muotoon.

Sähköinen asiointi yhä keskeisempi osa julkishallinnon toimintaa. Palvelujen siirtyessä kattavasti verkkoon tulee sähköiseen hallintoon liittyvistä vaatimuksista kansalaisten oikeuksien kannalta tärkeämpi sääntelykohde kuin perinteisen hallinto-oikeudellisen sääntelyn kohteena oleva tavallinen asiointi aukioloaikoinen ja kirjeinen. Sähköisen asioinnin yleistyminen ja vakiintuminen saattaa muuttaa hyvän hallinnon periaatteen sisältöä ainakin sen laadullisten vähimmäisvaatimusten osalta.

Esimerkiksi laillisuusvalvojien ratkaisuihin on kiinnitetty huomiota viranomaisen velvollisuuteen vastata kansalaisten sähköpostikyselyihin ja muihin viesteihin.

Sähköinen asiointi ja viranomaistiedon hankkiminen itse internetistä ilmentää nykyaikaista omatoimisuuden ja itsenäisyyden ihannetta, joka on myös yksi hallintolain keskeisistä taustajatuksista. Myös sähköisen asiointilain tavoitteena on mahdollistaa palvelut, joissa asioita voidaan hoitaa itsenäisesti. Nykyisin viranomaiset mainostavat aktiivisesti sähköisiä palveluitaan ohjatakseen asiakkaitaan niiden käyttäjiksi. Erityisesti verottaja korostaa viestinnässään, että verkkopalveluita kannattaa käyttää perinteisen asioinnin sijasta, onhan se helpompaa.

Julkishallinnon sähköisten palveluiden sirpaleisuus hankaloittaa niiden käyttöä. Julkishallinnon toimintaa virtaviivaistamalla voitaisiin myös vähentää erillisten henkilötietorekisterien määrää ja parantaa näin yksilön oikeudellista asemaa, kuten tiedollista itsemääräämisoikeutta. Mitä laajempiin tarkoituksiin sama palvelu on henkilötietoineen käytettävissä, sitä enemmän toisaalta korostuvat palvelun tietoturva-vaatimukset. Viranomaisten yhteisiä, ns. yhden luokun periaatteella toimivia, verkkopalveluita saatetaan tulevaisuudessa pitää palvelun lähtökohtaisena järjestämismuotona ja sirpaleisia, toisistaan erillisiä, palveluita selvästi huonona hallintona.

Sähköisiä palveluita voi jo pitää hyvin keskeisenä asiointimuotona, joten on selvää, että niihin liittyvät menettelyt ja laatuvaatimukset tulevat painottumaan yhä enemmän. Tähän suuntaan on menty esimerkiksi uudessa kuntalaissa, jonka säännöksissä on nostettu lain tasolle säännöstöjä, joita on aiemmin esitetty Kuntaliiton ja laillisuusvalvojien ohjeissa. Sähköisesti tapahtuvan viestinnän säätäminen selkeästi kunnallisviranomaisten velvollisuudeksi korostaa sähköisten palveluiden merkitystä aiempaan verrattuna. Kuten tutkielmassa on todettu, sähköisellä asioinnilla on etunsa. Palveluiden digitalisoinnin taustalla oleva tehokkuusajattelu voi kuitenkin olla uhka perusoikeuksien toteuttamiselle. Kustannussäästöjä ja tehokkuustavoitteita ei saa asettaa yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien edelle.