



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämis- tutkimus



Tutkimusraportti

30/2013

ICT-toiminta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus

Tutkimusraportti

Tomi Voutilainen

Isamaria Räsänen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, marraskuu 2013	
Tekijät	Tomi Voutilainen ja Isamaria Räsänen, Itä-Suomen yliopisto	
Julkaisun nimi	Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus	
Asiasanat	sähköinen asiointi, tunnistaminen, julkiset palvelut, allekirjoittaminen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2013	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-517-9 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-518-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 178	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) tuli voimaan 1.2.2003. Sähköisiä asiointipalveluja ja sähköistä hallintomenettelyä koskevat säännökset ovat olleet voimassa lähes muuttumattomina yli 10 vuoden ajan.

Sähköisen asioinnin lainsäädännön seurantalutkimus oli valtiovarainministeriön ja Itä-Suomen yliopiston yhteinen tutkimusprojekti, jonka tarkoituksena oli selvittää, *millaisia muutostarpeita sähköisen asioinnin sääntelyyn tarvitaan*. Erityisesti tutkimuksessa selvitettiin voimassa olevan sääntelyn toimivuus sähköistä asiointia kehitettäessä ja sähköisiä asiointipalveluita käytettäessä. Tutkimukseen sisältyi neljä valtiota käsittänyt kansainvälinen vertailu.

Tutkimuksen johtopäätöksinä esitetään sähköistä asiointi, sähköistä tunnistamista, sähköistä arkistointia, sähköisten palveluiden tuotantoa sekä määräaikojen laskentaa koskevan lainsäädännön kehittämistä ja uudistamista. Euroopan unionin sääntelykehitys tulee vaikuttamaan Suomessa ainakin sähköisen tunnistamisen sekä sähköisten palveluiden käytön esteettömyyden sääntelyyn.

Tutkimustulosten perusteella Suomeen tarvitaan aktiivisempaa sähköisen asioinnin ja laajemmin sähköisen hallinnon lainsäädännön seurantaa sekä lainsäädännön ajan tasalla pitämistä. Myös ohjaus- ja sääntelyvastuita tulisi selkiyttää ja sähköisten palveluiden kehittämis- ja tuotantomalleja tehostaa. Kehittämistyön tietopohjan ja koordinoinnin parantamiseksi Suomeen on tarve perustaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien rekisteri, jossa on kaikista olennaisista tietojärjestelmistä ja sähköisistä palveluista ajantasaiset perustiedot eräänlaisina julkisen hallinnon tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurin metatietoina. Sähköisten palveluiden tuottamisessa on huomioitava yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön toteutuminen erityisesti palvelujen tuotantoa ulkoistettaessa.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, november 2013	
Författare	Tomi Voutilainen och Isamaria Räsänen, Östra Finlands universitet	
Publikationens titel	Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 30/2013	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-517-9 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-518-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 178	Språk Finska
Sammandrag Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) trädde i kraft den 1 februari 2003. Lagarna som gäller elektroniska ärendehanteringstjänster och elektroniska förvaltningsförfaranden har varit så gott som oföränderligt i kraft i över 10 år. Uppföljningsundersökningen om lagstiftningen som gäller elektronisk ärendehantering var finansministeriets och Östra Finlands universitets gemensamma forskningsprojekt som hade som mål att utreda <i>hur regleringen av den elektroniska ärendehanteringens borde förändras</i>. Framför allt utredde man den gällande lagstiftningens funktionalitet vid utvecklandet och användandet av elektroniska ärendehanteringstjänster. Undersökningen inkluderade en internationell jämförelse mellan fyra olika stater. Som slutledningar av undersökningen presenteras utveckling och reformering av lagstiftningen som gäller elektronisk ärendehantering, elektronisk identifiering, elektronisk arkivering, producering av elektroniska tjänster samt beräkning av tidsfrister. Europeiska unionens regelverk kommer att påverka åtminstone den elektroniska identifieringen och regleringen av tillgänglighetsanpassade elektroniska tjänster i Finland. Forskningsresultaten visar att Finland behöver aktivare uppföljning av lagstiftningen som gäller elektronisk ärendehantering och elektronisk förvaltning i största allmänhet, samt uppdatering av lagstiftningen. Styrnings- och regleringsansvar borde också förtydligas och utvecklings- och produktionsmodellerna för elektroniska tjänster effektiviseras. För att faktaunderlaget för och koordineringen av utvecklandet kunde förbättras bör man i Finland inrätta ett register över den offentliga förvaltningens informationssystem som innehåller uppdaterad information om samtliga väsentliga informationssystem och elektroniska tjänster som ett slags metadata om den offentliga förvaltningens informations- och systemarkitekturer. Vid produceringen av elektroniska tjänster bör man speciellt vid utlokalisering av serviceproduktionen ta i beaktande förverkligandet av den allmänförvaltningsrättsliga lagstiftningen.		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, November 2013	
Author(s)	Tomi Voutilainen and Isamaria Räsänen, University of Eastern Finland	
Title of publication	Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 30/2013	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-517-9 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-518-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 178	Language Finnish
Abstract The Act on Electronic Services and Communication in the Public Sector (13/2003) came into force on 1 February 2003. Provisions relating to electronic services and electronic administrative procedure have been in force nearly unchanged for over 10 years. The monitoring study of electronic services legislation was a joint research project of the Ministry of Finance and the University of Eastern Finland. Its purpose was to investigate <i>the kind of changes required for the regulation of electronic services</i>. The study particularly investigated the effectiveness of existing regulation in the development and use of electronic services. The study included an international comparison covering four countries. The conclusions of the study cover development and reform of legislation relating to electronic services, electronic identification, electronic archiving, electronic services production and calculation of time limits. In Finland, the regulatory development of the European Union will influence at least electronic identification and regulation on improved access to electronic services. Based on the results of the study, Finland needs to monitor more actively electronic services and eGovernment legislation in general and also to keep legislation up to date. Supervision and regulation responsibilities should also be clarified and electronic services development and production models enhanced. To improve the knowledge base and coordination of development work, there is a need to establish in Finland a register of public sector information systems containing up-to-date basic information on all essential information systems and electronic services as a kind of public sector information and system architecture metadata. The implementation of general administrative law legislation must be taken into account in the production of electronic services, particularly when outsourcing production of services.		

Saatesanat

Valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteklinen toiminto (JulkICT-toiminto) vastaa julkisen hallinnon tietohallinnon, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleisestä kehittämisestä, valtionhallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittamisesta. JulkICT-toiminto edistää valtion ja kuntien välistä tietohallintoyhteistyötä, kehittää yhteisiä toiminnallisia ja teknisiä ratkaisuja ja menetelmiä sekä vastaa julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleisestä kehittämisestä ja valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjauksesta.

Asiakaslähtöiset sähköisen asioinnin yhteiset palvelut ovat yksi julkisen hallinnon keskeisimpiä kehittämiskohteita. Kehittämishankkeiden tavoitteena on lisätä asiakaskeskeytystä, kustannustehokkuutta ja tuottavuutta sekä tukea uusien laadukkaiden palveluiden syntymistä. Sähköisen asioinnin palveluja on kehitetty muun muassa Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe-ohjelma).

Sähköistä asiointia on julkisessa hallinnossa kehitetty olemassa olevien hallinnollisten menettelyjen lähtökohdista pyrkien samalla ottaa huomioon, miten hallinnollista menettelyä voidaan samalla kehittää. Kehittämisen taustalla oleva lainsäädäntö luo puitteet palvelujen sähköistämiseksi. Eri yhteyksissä on noussut esiin käsityksiä siitä, että voimassaoleva lainsäädäntö ei välttämättä kaikilta osin tue nyky aikaisten, uusien sähköisten palvelujen luomista ja menettelyjen kehittämistä.

Lainsäädännön, erityisesti viranomaistoiminnassa sovellettavan sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön ohjausvaikutuksista sähköisen asioinnin kehittämiseen ei kuitenkaan ole ollut käytettävissä analysoitua tietoa. Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimuksen menetelmin kerätä tietoa sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön vaikutuksista ja kartoittaa lainsäädännön muutostarpeita.

Valtiovarainministeriö kiittää tutkimuksen tekijöitä informaatio- ja tietoteknologia-oikeuden professori, dosentti Tomi Voutilainen ja yhteiskuntatieteiden maisteri Isamaria Räsästä ansiokkaasta työstä. Tutkimuksen johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset ovat tutkijoiden laatimia. Niitä on käsitelty hankkeen ohjausryhmässä. Valtiovarainministeriö kiittää ohjausryhmän jäseniä osallistumisesta ohjausryhmän työhön.

Valtiovarainministeriö toivoo, että tutkimuksen tulokset herättävät keskustelua lainsäädännön kehittämistarpeista sekä tukevat ja edistävät omalta osaltaan sähköisen asioinnin ja hallinnon lainsäädännön kehittämistä.

Helsingissä 2.12.2013

Riku Jylhänkangas
yksikön päällikkö

Sami Kivivasara
lainsäädäntöneuvos

Esipuhe

Sähköinen asiointi on tullut osaksi julkisen hallinnon organisaatioiden palvelumuotoja. Kuitenkaan sähköisen asioinnin käyttöönotto ja sähköisten palveluiden käyttö ei ole ollut viranomaisissa ongelmatonta. Sähköisen asioinnin käyttöönotto on monissa organisaatioissa ollut myös muutos vanhoihin toimintatapoihin, jotka saattavat juontaa juurensa 1800 -luvulla omaksuttuihin hallinnollisiin menettelyihin. Toimintatapojen muutos ja uusien sähköisten viestintävälineiden käyttö ovat joutuneetkin suhteellisen usein myös laillisuusvalvojien arvioitaviksi. Useimmiten kysymys on ollut hallinnon asiakkaan oikeudesta käyttää sähköisiä viestintävälineitä hallinnossa asioidessaan sekä hyvän hallinnon toteutumisesta sähköisessä asiointissa.

Tutkimuksesta ja sen sisällöstä vastaavat tutkimuksen tekijät. Informaatio- ja tietoteknologiaoikeuden professori, dosentti *Tomi Voutilainen* on vastannut lukujen 3.1, 3.2 4.1 (pois lukien 4.1.3), 4.2 (pois lukien 4.2.7), 4.3 (pois lukien 4.3.10), 5.1, 5.2, 6.1, 7.1–7.4, 8, 9.2 ja 9.3 kirjoittamisesta. YTM *Isamaria Räsänen* on vastannut lukujen 3.2, 3.3, 3.4, 4.1.3, 4.2.7, 4.3.10, 5.3, 6.2, 7.5 ja 9.1 kirjoittamisesta. Tutkimuksen tekijät ovat vastanneet yhdessä lukujen 1 ja 2 kirjoittamisesta. Tutkimuksella on ollut valtiovarainministeriön asettama ohjausryhmä, johon kuuluivat neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö *Riku Jylhänkangas* (pj.), lainsäädäntöneuvos *Sami Kivivasara* (vpj.) ja ohjelmapäällikkö *Marjukka Saarijärvi* valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos *Liisa Vanhala* oikeusministeriöstä, hallitusneuvos *Eerikki Nurmi* opetus- ja kulttuuriministeriöstä, professori *Juha Laine* Aalto yliopistosta, tutkija *Sini Sallinen* Suomen Kuntaliitosta sekä professori *Tomi Voutilainen* ja tutkimusapulainen *Isamaria Räsänen* Itä-Suomen yliopistosta.

Tutkimuksen tekijät kiittävät projektin ohjausryhmää ja valtiovarainministeriötä hyvästä yhteistyöstä. Kiitos Yoso Oy:lle teknisestä tuesta kyselytutkimuksen toteutuksessa. Erityiskiitokset ICT-johtaja, ylijohtaja *Timo Vallille* ja lainsäädäntöneuvos *Sami Kivivasaralle* mielenkiinnosta tutkimustyötä kohtaan.

Helsingissä 1.11.2013

Tomi Voutilainen

Isamaria Räsänen

Sisältö

Saatesanat	9
Esipuhe	11
Tiivistelmä	17
Sammanfattning	23
1 Johdanto	29
1.1 Tutkimusprojektin tausta	29
1.2 Tutkimustarve ja tutkimuskysymys	29
1.3 Tutkimuskohteet ja -menetelmät	31
2 Sähköisen asioinnin lainsäädäntö ja sen soveltaminen	33
2.1 Yleislait	33
2.1.1 Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet.....	33
2.1.2 Kielelliset oikeudet ja sisällölliset vaatimukset sähköisissä asiointipalveluissa	36
2.1.3 Sähköisiä asiointipalveluita koskeva yleinen erityissääntely.....	42
2.1.4 Tiedonhallinta sähköisissä palveluissa.....	44
2.2 Erityislainsäädäntö.....	45
2.3 Kyselyn perusteella sääntelyn soveltamisalaa koskevia huomioita	47
2.4 Kansainvälinen vertailu.....	48
2.4.1 Viro.....	48
2.4.2 Tanska.....	50
2.4.3 Ruotsi	52
2.4.4 Alankomaat	54
3 Sähköisiä asiointipalveluita koskevien velvollisuuksien toteutuminen	57
3.1 Palvelujen tarjoamisvelvollisuus.....	57
3.1.1 Velvollisuus tarjota sähköisiä asiointipalveluita.....	57
3.1.2 Sähköisten palveluiden tarjoaminen julkisena hallintotehtävänä.....	61
3.1.3 Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen ja käyttö.....	67

3.2	Palvelujen toiminnalliset ja sisällölliset vaatimukset	70
3.2.1	Käytettävyys.....	70
3.2.2	Saavutettavuus eli käytön esteettömyys	72
3.2.3	Yhteensopivuus.....	75
3.2.4	Tietoturvallisuus.....	76
3.2.5	Asiointipalveluiden saatavuus	80
3.2.6	Asiointipalveluista tiedottaminen	81
3.2.7	Palautteen kerääminen palvelujen käytöstä	85
3.3	Sähköisen viestin lähettäminen ja vastaanottaminen.....	86
3.3.1	Sähköisen muodon syrjimättömyysperiaate	86
3.3.2	Sähköinen tunnistaminen sähköisessä asiointissa	88
3.3.3	Allekirjoitusvaatimukset vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä	97
3.3.4	Vastuu sähköisen viestin perillemenosta	100
3.3.5	Sähköisen viestin saapumisajankohta ja määräajat	101
3.3.6	Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen.....	107
3.3.7	Sähköisen asiakirjan kirjaaminen tai rekisteröiminen	109
3.3.8	Sähköisen viestin tekninen muokkaaminen	110
3.3.9	Sähköisen asiakirjan siirto	111
3.3.10	Organisaatioiden kokemukset sähköisten viestien käsittelystä	112
4	Sähköinen päätösasiakirja ja tiedoksiantomenettelyt	117
4.1	Sähköinen päätöksenteko.....	117
4.1.1	Päätösasiakirjan sähköinen allekirjoittaminen	117
4.1.2	Koneellinen allekirjoitus	119
4.1.3	Jäljennös päätösasiakirjasta.....	119
4.2	Sähköiset tiedoksiantomenettelyt.....	120
4.2.1	Sähköinen tiedoksianto.....	120
4.2.2	Todisteellinen sähköinen tiedoksianto	121
4.2.3	Tavallinen sähköinen tiedoksianto	122
4.2.4	Muu sähköistä tiedoksiantoa koskeva sääntely	123
4.2.5	Sähköisten tiedoksiantomenettelyjen moninaisuuden ongelmat	125
4.3	Organisaatioiden kokemukset sähköisestä päätöksentekomenettelystä ja tiedoksiannosta.....	126

5	Sähköinen arkistointi	131
5.1	Sähköisten asiakirjojen arkistointivaatimus	131
5.2	Sähköisen arkistoinnin toteutus	132
6	Sähköisen asioinnin ohjausvastuut ja niiden toteutuminen	135
6.1	Sähköisen asioinnin tavoitteita	135
6.2	Arkistolaitos	137
6.3	Valtiovarainministeriö	140
6.4	Suomen Kuntaliitto	142
6.5	Ohjaus organisaatioiden sähköisen asioinnin kehittämisessä	143
7	Ohjaus- ja kehittämismenettelyjen analysointi	147
7.1	Organisaatioiden näkemyksiä sähköisen asioinnin kehittämisestä	147
7.2	Ohjaus- ja kehittämismenettelyjen uudistaminen	150
8	Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset	155
8.1	Johtopäätökset kansainvälisestä vertailusta ja kyselytutkimuksesta	155
8.2	Yleislainsäädännön kehittäminen	156
8.3	Erityissääntelyn tarpeet	157
8.3.1	Määräaikalainsäädäntö	157
8.3.2	Asiakirjahallinto ja arkistotoimi	158
8.3.3	Julkisen hallinnon yhteiset sähköiset palvelut	158
8.3.4	Terveydenhuollon sähköinen asiointi	158
8.3.5	Kuntien ja valtion välisen palvelutuotantovastuun selkiyttäminen	159
8.3.6	Sähköiset tunnistuspalvelut ja niiden tarjoaminen	159
9	Lähteet	163
	Kirjallisuus, artikkelit ja virallislähteet	163
	Hallituksen esitykset ja kirjeet	164
	Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot	164
	Euroopan unionin toimielimien tiedonannot ja lausunnot sekä muita selvityksiä	165
	Oikeuskäytäntö	166
	Laillisuusvalvojien ratkaisut	167
	Viranomaisten määräyksiä, päätöksiä, julkaisuja, selvityksiä, ohjeita ja suosituksia	169
	Haastattelut	171
	LIITE 1. Allekirjoitusvaatimuksia vireillepanossa ja muussa asiainnissa	172
	LIITE 2: Koneellista allekirjoitus koskeva sääntely	174

Tiivistelmä

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) tuli voimaan 1.2.2003. Laki kumosi aiemmin voimassa olleen lain sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999), mutta sähköisiä asiointipalveluja ja sähköiseen hallintomenettelyyn liittyviä säännöksiä säädösuudistuksessa ei tuolloin juuri muutettu. Sähköisiä asiointipalveluja ja sähköistä hallintomenettelyä koskevat säännökset ovat olleet voimassa lähes muuttumattomina yli 10 vuoden ajan. Sähköisen asioinnin lainsäädännön seurantalutkimus oli valtiovarainministeriön ja Itä-Suomen yliopiston yhteinen tutkimusprojekti, jonka tarkoituksena oli selvittää, *millaisia muutostarpeita sähköisen asioinnin sääntelyyn tarvitaan*. Erityisesti tutkimuksessa selvitettiin voimassa olevan sääntelyn toimivuus sähköistä asiointia kehitettäessä ja sähköisiä asiointipalveluita käytettäessä. Tutkimukseen sisältyi neljä valtiota käsitänyt kansainvälinen vertailu.

Tutkimuksessa käytiin läpi sähköistä asiointia ja sähköisiä palveluja koskevat laillisuusvalvojien ratkaisut sekä oikeuskäytäntö siltä osin kuin viranomaiset olivat julkistaneet sitä. Aineiston perusteella oikeudellisia ongelmia on ainakin sähköisten palveluiden sisällössä ja toiminnassa, sähköisen asioinnin mahdollistamisessa, sähköisten yhteystietojen julkaisussa, tarpeettomien tunnistus- ja allekirjoitusvaatimusten asettamisessa, tietoturvallisuudessa, sähköisiin viesteihin vastaamisessa ja sähköpostiviestien käsittelyssä. Laillisuusvalvonnassa on nähty hyvän hallinnon vastaiseksi, jos viranomainen tarjoaa palveluitaan hallinnon asiakkaille (luonnollisille henkilöille) yksinomaan sähköisinä palveluina. Laillisuusvalvonnassa on korostettu asiakkaiden yhdenvertaisuutta, tasapuolista kohtelua sekä valinnanvapautta palvelumuotojen käytössä.

Oikeuskäytännössä on jouduttu jonkin verran soveltamaan määräaikoja koskevia säännöksiä tilanteissa, joissa viranomaisen sähköiset vastaanottojärjestelmät ovat epäkunnossa. Oikeuskäytäntöä on myös syntynyt määräaikojen noudattamisesta ja määräaikojen tulokinnasta sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä.

Tutkimuksen perusteella sähköisen asioinnin informaatio-ohjausta ja poliittista ohjausta on tehty suhteellisen paljon, mutta ohjauksen sisältö ei ole muuttunut juurikaan ajan kuluessa. Informaatio-ohjauksena annettuja ohjeita ja suosituksia on suhteellisen paljon, mikä voi myös haitata sähköisen asioinnin kehittämistä yhdenmukaisella tavalla, koska niiden sisältö on moniselitteistä. Osa ohjeista on jo 10 vuotta vanhoja, jolloin ne eivät välttämättä ole ajantasaisia. Toisaalta sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri on tuotettu muutaman vuoden välein uudestaan ilman, että siinä olisi tapahtunut merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia. Tutkimuksessa todettiin myös epäkohtia viranomaisen toimivallan käytössä sähköisen asiakirjahallinnon ohjauksessa.

Tutkimuksessa havaittiin myös epäkohtia sähköisten asiointipalveluiden tarjoamisen vastuissa. Sähköisten palvelujen tarjoamiseen liittyy julkisen hallintotehtävän hoitoa, mikä asettaa rajoittaa sähköisten palvelujen ulkoistamiselle. Tätä kaikki viranomaiset eivät ole huomioineet palveluja kehittäessään.

Tutkimuksen yhteydessä julkisen hallinnon organisaatioille suunnatun kyselyn avulla pystyttiin muodostamaan käsitystä siitä, kuinka eri julkisen hallinnon organisaatioissa on sovellettu sähköisestä asioinnista annettua lakia. Kyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 170. Vastausten perusteella organisaatioiden sähköisten asiointipalveluiden kehittäminen ja käyttöönottoaminen on vielä suuressa osaa organisaatioita alkuvaiheessa, sillä hallinnon asiakkaan sähköisten asiointipalveluiden osuus mediaanilla mitattuna oli vastanneiden organisaatioiden keskuudessa 15 prosenttia. Sähköisestä asioinnista annettua lakia ei ole sinänsä itsessään koettu vastaajien keskuudessa ongelmalliseksi soveltaa, vaan ongelmat liittyvät enemmänkin ylipäättään mahdollisuuksiin kehittää ja toteuttaa sähköisiä asiointikanavia. Kyselytutkimuksen tulosten perusteella sähköisen asioinnin kehittämisessä ja edistämässä tulisikin entisestään kiinnittää huomiota tunnistamiselle ja sähköiselle allekirjoitukselle asetettujen vaatimusten selvittämiseen viranomaisissa. Kyselytutkimuksen perusteella viranomaisissa on virheellisiä käsityksiä sähköisen tunnistamisen ja allekirjoituksen tarpeista. Sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä täytyy kyselyn vastusten lisäksi panostaa yhteistyön ja selkeän ohjauksen aikaansaamiseksi. Esimerkiksi kuntia tulisi tukea sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä. Toisaalta kuntien heterogeeninen asiointipalvelujen tarjonta voi heikentää tietojen liikkuvuutta, yhteentoimivuutta ja palvelujen käytettävyyttä, ellei sähköisten asiointipalvelujen sisällöllistä ja teknistä standardointia kehitetä voimallisesti.

Tutkimukseen valittujen vertailumaiden sähköisen asioinnin lainsäädäntö on toteutettu Suomesta poikkeavasti ilman erityissääntelyä sähköisen asioinnin menettelytavoista. Suomen toteuttamaa sähköisen asioinnin sääntelytapaa viranomaistoiminnan osalta voidaan siten pitää poikkeuksellisenä. Toisaalta vertailumaissa oli erityislainsäädäntöä pakollisesta sähköisten asiointipalvelujen käytöstä.

Tutkimuksen johtopäätöksinä esitettiin seuraavat kehittämis ehdotukset sähköisen asioinnin lainsäädännön kehittämiseksi:

- sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki uudistetaan kokonaisuudessaan siten, että (*ehdotus oikeusministeriölle*)
 - siinä säädetään pakottavasti, että hallinnon asiakkaat voivat olla asiasta riippumatta yhteyksissä viranomaisiin sähköpostitse sekä mahdollisuuksien mukaan muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä siten, ettei viranomainen voi periä pelkästään sähköiseen muotoon liittyvien syiden vuoksi asioinnista maksua;
 - viranomaiset olisivat velvollisia julkaisemaan sähköisen yhteystiedon omilla www-sivuillaan, jonka kautta hallinnon asiakkaat voivat olla yhteydessä viranomaiseen. Viranomaisen velvollisuutena olisi informoida sähköisen yhteystiedon käyttöön liittyvistä vastuista ja riskeistä;

- laissa asetetaan velvoittavat minimivaatimukset sähköisten palveluiden toiminnallisuudeksi ainakin tietoturvallisuuden, käytettävyyden, käytön esteettömyyden (saavutettavuus), saatavuuden ja yhteentoimivuuden vaatimuksista. Vaatimukset eivät koskisi pelkästään hallintoasiankäsittelyyn liittyvien sähköisen asiointipalveluiden tarjoamista vaan myös muita julkisen hallinnon sähköisiä palveluita, kuten kirjasto- ja ajanvarauspalveluita. Sääntelyssä tulisi huomioida Euroopan unionin sääntelyn kehitys muun muassa julkisen sektorin sähköisten palveluiden saavutettavuuden edistämisestä;
- laissa selvennettäisiin sähköisen tunnistamisen vaatimuksia viranomaistoiminnassa siten, että sitä voitaisiin vaatia vain niissä tilanteissa, joissa se olisi välttämätöntä palvelun käyttäjän yksilöimiseksi palvelusta annettavien tietojen vuoksi;
- olaissa selvennettäisiin sähköistä allekirjoitusta koskevia vaatimuksia siten, että viranomainen voi vaatia sähköistä allekirjoitusta vain tilanteissa, joissa siitä on säädetty erikseen pakottavasti erityislainsäädännössä. Muissa tilanteissa allekirjoitusta ei voitaisi vaatia;
- sähköisten asiakirjojen kirjaamista ja rekisteröintiä sekä arkistointia koskevat säännökset (13 §, 17 § ja 21 §) sekä arkistolaitoksen määräyksenantotoimivaltaa koskevat säännös (22.1 §) kumotaan. Lisäksi tarpeettomana kaksoissäännöksenä voidaan kumota sähköisen asiakirjan siirtoa koskeva sähköisen asiakirjan siirtoa koskeva säännös (15 §);
- sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset yhdenmukaistetaan sekä erityissäännöksissä olevat sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset kumotaan. Sääntelyä koskeva muutos edellyttää myös teknisten tiedoksiantomenettelyjen kehittämistä. Erilliset asiointitilit eivät toimi luonnollisina viestintäpalveluina hallinnon asiakkailla, vaan sähköpostipohjaista tiedoksiantomenettelyä tulisi kehittää muun muassa turvasähköpostipalveluiden avulla.
- laissa säädetään niistä edellytyksistä, jolloin viranomainen voi antaa julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset huomioiden sähköisen asioinnin yksityisen hoidattavaksi esimerkiksi osaksi yksityisen palveluntarjoajan muita palveluja;
- sähköisen asioinnin ohjausta koskeva säännöstä tarkennettaisiin, koska se on laajempi kuin tietohallintolain soveltamisala koskevat ohjaussäännökset tai ohjaussäännös kumottaisiin kokonaan.
- Määräaikoja koskeva sääntely keskitettäisiin yhteen lakiin ja nykyinen vuonna 1931 voimaan tullut määräaikalaki uudistettaisiin siten, että määräajat eivät olisi sidottu pääosiltaan enää virka-aikoihin, vaan viranomaisen itsensä ilmoittamaan aikaan. Pääsääntöisesti määräaika olisi sidottu vuorokauteen. Kellonaikaan sidotulle määräajalle pitäisi olla aina erityinen peruste, kuten kilpailutilanne tai määräaikaan sidottu jokin viranomaisen toimi tai oikeustoimi (*ehdotus oikeusministeriölle*).

- Asiakirjahallinnon menettelyjä ja vaatimuksia koskeva sääntely keskitetään yhteen lakiin ilman, että sähköisiä asiakirjoja ja muita asiakirjoja koskevia kirjaamis- ja rekisteröintivaatimuksia erotellaan lainsäädännössä (*ehdotus oikeusministeriölle*);
- Arkistolaitoksen tehtävistä ja toimivallasta säädetään sen omassa laissaan yksityiskohdaisesti ottaen huomioon julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä asiakirjahallinnosta annettu muu sääntely (*ehdotus opetus- ja kulttuuriministeriölle*);
- Keskeisistä julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin palveluista säädetään erikseen yksi tai useampi laki. Tällaisia palveluja ovat tunnistuksenohjaus- ja hallinta sekä maksamispalvelu (Vetuma), sähköinen tavoitettavuustietorekisteri sekä tähän liittyvät sähköinen valtuutus- ja roolirekisteri (luonnolliset ja oikeushenkilöt) ja viestinvälityspalvelu, sähköinen asiointitili sekä sähköinen palveluväylä (*ehdotus valtiovarainministeriölle*).
- Terveydenhuollon sähköisestä asioinnista säädettäisiin erikseen, koska pääasiassa asiointi liittyy muuhun kuin hallintoasiankäsitteeseen ja sääntelyn pitää koskea myös yksityistä terveydenhuoltoa (*ehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle*).
- Kuntien ja valtion väliset vastuut sähköisen asioinnin palveluiden tuottamiseksi säädettäisiin erikseen laissa. Kuntarakenneuudistuksen yhteydessä pitäisi linjata, mitkä kuntien tehtäviin liittyvät sähköiset palvelut tuotetaan valtion toimesta keskitetysti sekä säätää näistä tuotantovastuista erikseen kussakin kuntien tehtäviä koskevassa erityislaissa (*ehdotus kuntien keskeisistä toimialoista vastaaville ministeriöille*).
- Sähköisten tunnistamispalvelujen tarjoamista koskeva sääntely uudistetaan ottaen huomioon Euroopan unionissa tapahtuva sääntelykehitys. Suomessa sähköisiä tunnistamispalveluja koskevaan sääntelyyn tarvitaan tarkennuksia ja lisäyksiä ainakin tunnistusvälineen haltijan oikeuksista ja palveluntarjoajan velvollisuuksista suhteessa tunnistusvälineen haltijaan sekä tunnistuksen ohjaus- ja hallintapalvelujen tarjoamisesta. Lainsäädännön uudistamisessa tärkeimpänä asiana on tunnistusvälineen haltijan oikeusturvan varmistaminen ja tasapuolisen kohtelun vaatimus tunnistusvälineitä myönnettäessä sekä myöntämiskriteerien lakisääteisyys (*ehdotus liikenne- ja viestintäministeriölle*).

Tutkimustulosten perusteella Suomeen tarvitaan aktiivisempaa sähköisen asioinnin ja laajemmin sähköisen hallinnon lainsäädännön seurantaa sekä lainsäädännön ajan tasalla pitämistä. Myös ohjaus- ja sääntelyvastuita tulisi selkiyttää ja sähköisten palveluiden kehittämis- ja tuotantomalleja tehostaa. Kehittämistyön tietopohjan ja koordinoinnin parantamiseksi Suomeen on tarve perustaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien rekisteri, jossa on kaikista olennaisista tietojärjestelmistä ja sähköisistä palveluista ajantasaiset perustiedot eräänlaisina julkisen hallinnon tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurin metatietoina Viron RIHA-järjestelmän tapaan (*ehdotus valtiovarainministeriölle*). Sähköisten palveluiden tuottamisessa on huomioitava yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön toteutuminen erityisesti palvelujen tuotantoa ulkoistettaessa.

Euroopan unionissa on valmisteltu asetusehdotusta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.¹ Asetusehdotus tarkoittaa ainakin seuraavia muutoksia Suomen sähköisen tunnistuksen infrastruktuuriin:

- Roolipohjainen tunnistaminen on toteutettava tunnistusvälineriippumattomaksi. Tästä syystä esimerkiksi Verohallinnon Katso-tunnistuksessa rooli- ja valtuustiedot on erotettava Katso-tunnistusvälineestä siten, että Verohallinnon palveluihin on mahdollista tunnistautua tunnistusvälineriippumattomasti. Työ- ja elinkeinoministeriössä on toiminut työryhmä sähköisen toimivaltuus- ja roolipalvelun kehittämiseksi. Työryhmän toimikausi oli 1.1.2011-31.12.2012. Työryhmä on jättänyt erilaisia vaihtoehtoja sisältävän raportin työ- ja elinkeinoministeriölle, mutta konkreettisiin toimenpiteisiin raportti ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut. Mikäli asetusehdotus etenee Euroopan unionissa ehdotetussa muodossa, on Suomen ryhdyttävä muutaman seuraavan vuoden aikana kehittämään voimallisesti keskitettyä rooli- ja valtuustietopalvelua sekä yksityishenkilöille että yhteisöille;
- Tunnistuksenohjaus- ja hallintapalveluihin (Tunnistus.fi/Vetuma) perustuvan tunnistusportaalin rinnalle on tuotettava tunnistusmekanismit julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin siten, että millä tahansa asetuksen vaatimukset täyttävällä tunnistusvälineellä voidaan tunnistautua palveluihin;
- Henkilötunnukseen perustuvan tunnistuksen rinnalle on kehitettävä mekanismit, jolla asiointi voidaan hoitaa jonkin muun maan tarjoamalla yksilöintitunnuksella. Tämä voi tarkoittaa sitä, että sähköisiin asiointipalveluihin ei voida jatkossa toteuttaa yhden asiointimuodon ratkaisuja, jotka perustuvat esimerkiksi eri tietovarannoista sähköiseen asiointipalveluun kerättävien tietojen käyttöön, koska ulkomaisella tunnistusvälineellä tunnistauduttaessa käyttäjältä ei ole Suomessa yleisesti käytössä olevaa yksilöivää tunnusta, kuten henkilötunnusta tai vähemmin käytössä olevaa asiointitunnusta;
- Suomi voi edelleen perustaa tunnistusinfrastruktuurin kansalaistensa sähköisissä asioinnissa nyt käytössä olevien tunnistusmekanismien varaan, koska asetus ei sinällään estä jäsenvaltioita kehittämässä ja ylläpitämässä viranomaisten sähköisiin asiointipalveluihin myös muita kuin asetuksen mukaisia sähköisiä tunnistusmenetelmiä. Tästä syystä pankkitunnisteita ja teleyrityksien tarjoamia mobiilivarmenteita voidaan käyttää Suomessa jatkossakin, kunhan tunnistusmekanismit toteutetaan siten, että myös muilla asetuksessa tarkoitetuilla sähköisillä tunnistusmenetelmillä voidaan asioida viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa.

Sähköisten tunnistamispalvelujen tarjoamista koskeva sääntely pitää uudistaa ottaen huomioon Euroopan unionissa tapahtuva sääntelykehitys. Sähköisten tunnistusvälineiden käytössä on ilmennyt ongelmia tunnistusvälineiden saatavuudessa erityisesti pankkitunnisteiden osalta. Sähköisessä tunnistamisessa olevien epäkohtien korjaaminen ei välttämättä edellytä teknisiä uudistuksia, vaan lainsäädännön uudistamista ja tarkentamista tunnistusvälineiden haltijoiden oikeusturvan takaamiseksi.

¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla, COM/2012/0238 final.

Suomessa sähköisestä tunnistamisesta on annettu valtioneuvoston periaatepäätös 5.3.2009, jonka mukaan Suomeen on luotava edellytykset toimivien vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoiden synnylle. Valtioneuvostotasolla on siten päätetty, että Suomeen luodaan sähköisten tunnistusvälineiden kilpaillut markkinat. Tässä suhteessa periaatepäätöksellä voidaan katsoa olevan oikeudellinen merkitys tunnistusmarkkinoilla toimiville yrityksille siten, että luottamuksensuojaperiaatteen ja omaisuuden suojan näkökulmasta julkinen hallinto ei voi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka voisivat haitata näiden markkinoiden kehittymistä, ellei se johdu Suomea sitovan sopimuksen tai sääntelyn johdosta.

Sammanfattning

Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) trädde i kraft den 1 februari 2003. Genom lagen upphävdes lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999) men bestämmelserna om elektroniska ärendehanteringstjänster och elektroniskt förvaltningsförfarande förblev i stort sett oförändrade. Bestämmelserna om elektroniska ärendehanteringstjänster och elektroniskt förvaltningsförfarande har varit i kraft så gott som oförändrade i över 10 års tid. Uppföljningsundersökningen om lagstiftningen som gäller elektronisk ärendehantering var finansministeriets och universitetet i Östra Finlands gemensamma forskningsprojekt som syftade till att utreda *hur regleringen av den elektroniska ärendehanteringens borde ändras*. Särskild uppmärksamhet fästes vid den gällande lagstiftningens funktionalitet vid utvecklandet av elektronisk ärendehantering och användningen av elektroniska ärendehanteringstjänster. Undersökningen inkluderade en internationell jämförelse av fyra stater.

Man gick i samband med undersökningen igenom laglighetsövervakarnas lösningar i fråga om elektronisk ärendehantering och digitala tjänster, liksom även rättspraxis till den del som myndigheterna publicerat det. Materialet antyder juridiska problem åtminstone i fråga om innehållet i och verksamheten med digitala tjänster, möjliggörandet av elektronisk ärendehantering, publicering av digitala kontaktuppgifter, installering av onödiga identifierings- och underskriftskrav, datasäkerheten, besvarandet av elektroniska meddelanden och behandlingen av e-post. Laglighetsövervakningen har betraktat det som dålig förvaltning om myndigheter enbart tillhandahåller sin service (åt fysiska personer) via digitala kanaler. Man har i samband med laglighetsövervakningen betonat kundernas jämställdhet, jämlik behandling samt valfrihet i fråga om serviceformerna.

Inom rättspraxisen har det ibland varit nödvändigt att tillämpa bestämmelser om tidsfrister i situationer där myndigheternas digitala mottagningssystem varit ur funktion. Rättspraxis har också uppstått till följd av iakttagande och tolkning av tidsfrister i samband med användning av elektronisk informationsöverföring.

Undersökningen visar att även om det förekommit förhållandevis mycket informationsstyrning och politisk styrning av elektronisk ärendehantering så har innehållet i styrningen inte förändrats i nämnvärd mån. Det finns rikligt med anvisningar och rekommendationer som utfärdats i form av informationsstyrning, vilket även kan försvåra enhetligt utvecklandet av den elektroniska ärendehanteringens, emedan innehållet i dem kan vara mångtydigt. En del av anvisningarna är redan 10 år gamla, och knappast längre aktuella. Å andra sidan har referensarkitekturen för elektronisk ärendehantering förnyats med några års mellanrum utan att det skett några radikala innehållsmässiga reformer. Undersökning-

gen antydde även vissa fel i utövandet av myndighetsbehörighet inom styrningen av den digitala dokumentförvaltningen.

Vidare upptäcktes oklarheter även i fråga om ansvar för tillhandahållandet av elektroniska tjänster. Tillhandahållandet av elektroniska tjänster inkluderar skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter vilket begränsar outsourcingen av digitala tjänster. Myndigheterna har inte alltid beaktat detta vid utvecklandet av sina tjänster.

Med hjälp av en enkät som riktats till organisationer inom den offentliga förvaltningen skapades en uppfattning om hur olika organisationer inom den offentliga förvaltningen tillämpat lagen om elektronisk ärendehantering. Sammanlagt erhöles 170 svar. Utvecklandet och ibruktagandet av elektroniska ärendehanteringstjänster är enligt svaren fortfarande i ett väldigt tidigt skede inom en stor del av organisationerna, eftersom andelen av elektronisk ärendehantering inom kundbetjäningen enligt en median var 15 procent hos de organisationer som besvarat enkäten. Lagen om elektronisk kommunikation upplevs i och för sig inte som problematisk, utan problemen hänför sig snarare till möjligheterna att utveckla och förverkliga digitala ärendehanteringskanaler. Enligt enkätundersökningen borde man inom utvecklandet och främjandet av elektronisk ärendehantering fästa allt större uppmärksamhet vid myndigheternas praktisering av elektroniska identifierings- och underskriftstjänster. Myndigheterna har enligt enkäten felaktiga uppfattningar om behovet av elektronisk identifiering och underskrift. Vid utvecklandet av elektroniska kundtjänster bör man satsa i samarbete och tydlig styrning. Kommunerna borde t.ex. stödjas i utvecklandet av digitala tjänster. Å andra sidan kan den heterogena karaktären hos de kommunala tjänsterna försvaga informationens rörlighet, kompatibilitet och användbarheten hos tjänsterna, ifall de elektroniska ärendehanteringstjänsternas innehåll och tekniska standardisering inte utvecklas kraftigt.

I de jämförelseländer som valts till undersökningen har lagstiftningen förverkligats på ett annat sätt än i Finland, utan specialreglering av förfaringssätten vid digital ärendehantering. Finlands sätt att reglera myndigheternas elektroniska ärendehantering är exceptionellt. Å andra sidan tillämpade jämförelseländerna speciallagstiftning som gäller obligatorisk användning av digitala ärendehanteringstjänster.

Undersökningen utmynnade i följande förslag till utveckling av lagstiftningen som gäller den digitala ärendehantering:

- lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ska genomgå en totalrevision så att (*proposition till justitieministeriet*)
 - den innehåller påtvingande bestämmelser om att förvaltningens kunder, oberoende av ärende, ska kunna kontakta myndigheten per e-post, samt i mån av möjlighet via andra digitala informationsöverföringsmetoder, så att myndigheten inte ska kunna ta ut avgifter som enbart baserar sig på den tekniska formen för kommunikeringen.
 - myndigheterna är skyldiga att publicera sådana digitala kontaktuppgifter på sina webbplatser genom vilka förvaltningens kunder kan kontakta myndigheten. Myndigheten ska även vara skyldig att informera om riskerna med och ansvar i fråga om användningen av digitala kontaktuppgifter.

- lagen innehåller förpliktande minimikrav om de elektroniska tjänsternas funktionalitet, åtminstone i fråga om informationssäkerheten, användbarheten, tillgänglighetsanpassningen, tillgången och kompatibiliteten. Kraven ska inte enbart gälla tillhandahållandet av digitala tjänster som har ett samband med handläggning av förvaltningsärenden utan även andra elektroniska tjänster som den offentliga förvaltningen erbjuder, såsom t.ex. biblioteks-, och tidsbeställningstjänster. Regleringen ska ta hänsyn till utvecklingen av EU-lagstiftningen bl.a. när det gäller främjande av tillgängligheten av den offentliga sektorns digitala tjänster.
- lagen preciserar kraven om elektronisk identifiering i samband med myndighetsverksamhet så att det endast kan krävas i situationer där det är nödvändigt för individualisering av användaren på grund av information som överlämnas från tjänsten.
- lagen preciserar kraven om elektronisk underskrift så att myndigheten endast kan kräva digitala signaturer i situationer där de förutsätts av speciallagstiftningen. I andra situationer ska det inte vara tillåtet att kräva digitala signaturer.
- bestämmelserna om registrering och arkivering av digitala handlingar (13 §, 17 § ja 21 §) samt bestämmelsen om arkivverkets behörighet att utfärda bestämmelser upphävs. Dessutom kan bestämmelsen om överföring av elektroniska dokument (15 §) upphävas eftersom den utgör en onödig dubbelbestämmelse.
- bestämmelserna om elektroniskt delgivande förenhetligas och att specialbestämmelserna om elektroniskt delgivande upphävs. Förändringarna förutsätter även utveckling av de tekniska förfarandena vid tillkännagivande. Skilda ärendehanteringskonton fungerar inte som naturliga kommunikationskanaler för kunderna, utan ett e-postbaserat förfarande borde utvecklas bl.a. med hjälp av krypterade e-posttjänster.
- lagen innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka en myndighet med beaktande av förutsättningarna i 124 § i grundlagen kan överföra skötseln av den elektroniska ärendehanteringens på privata aktörer, t.ex. så att de utgör en del av tjänsteleverantörens andra tjänster.
- bestämmelsen om styrningen av elektronisk ärendehantering preciseras eftersom den i dagsläget är mera omfattande än informationsförvaltningslagens styrningsbestämmelser, eller att den upphävs helt och hållet.
- Regleringen av tidsfrister borde koncentreras i en enda lag och den nuvarande lag som trätt i kraft 1931 revideras så att tidsfristerna inte längre i regel skulle vara bundna till tjänstetid, utan till tider som anges av myndigheten. Tidsfristen skulle i regel vara bunden till ett dygn. Tidsfrister som bundits vid vissa klockslag ska motiveras särskilt, t.ex. av konkurrenssituationer eller vissa myndighets- eller rättshandlingar (*proposition till justitieministeriet*).
- Regleringen av förfaranden inom och kraven för dokumentförvaltningen ska koncentreras i en lag utan att registreringskraven för elektroniska dokument och andra dokument åtskiljs i lagstiftningen (*proposition till justitieministeriet*).

- Arkivverkets uppgifter och behörighet ska regleras i detalj i en särskild lag med beaktande av den övriga regleringen av styrningen av informationsförvaltningen och dokumentförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (*proposition till undervisnings- och kulturministeriet*).
- En eller flera lagar ska stiftas om de viktigaste tjänsterna för gemensam elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen. Dessa tjänster är bl.a. identifieringsstyrnings- och hanterings- samt betalningstjänsten Vetuma, det elektroniska tillgänglighetsregistret samt de anknyttande elektroniska fullmakts- och rollregistret (fysiska och juridiska personer) och meddelandeförmedlingstjänsten, det elektroniska ärendehanteringskontot samt den digitala servicekanalen (*proposition till finansministeriet*).
- Den elektroniska kommunikationen inom hälsovården ska regleras skilt, eftersom kommunikationen i regel inte gäller handläggning av förvaltningsärenden, och eftersom regleringen även måste gälla privat hälsovård (*proposition till social- och hälsovårdsministeriet*).
- Kommunernas och statens ömsesidiga ansvar vid produktionen av elektroniska kommunikationstjänster borde regleras skilt i lag. I samband med kommunstrukturreformen borde man avgöra vilka digitala tjänster som har ett samband med kommunernas uppgifter borde produceras koncentrerat av staten, och reglera deras produktionsansvar skilt i speciallagar som gäller respektive kommunala uppgift (*proposition till ministerierna som svarar för kommunernas viktigaste verksamhetsområden*).
- Regleringen av digitala identifieringstjänster bör förnyas med hänsyn till regleringsutvecklingen inom EU. Den finländska lagstiftningen om elektroniska identifieringstjänster bör preciseras och kompletteras åtminstone i fråga om rättigheterna för innehavaren av identifieringsverktyget och servicetillhandahållarens förpliktelser i förhållande till innehavaren, samt i fråga om tillhandahållandet av styrnings- och hanteringstjänster för identifiering. Det viktigaste i samband med revideringen av lagstiftningen är att säkerställa rättsskyddet för innehavaren av identifieringsverktyget, liksom även kravet om jämlik behandling vid beviljande av identifieringsverktyg samt den lagstadgade karaktären hos kriterierna för beviljandet (*proposition till kommunikationsministeriet*).

Enligt forskningsresultaten krävs det i Finland aktivare uppföljning av elektronisk ärendehantering och i vidare perspektiv lagstiftning som gäller ärendet, liksom även uppdatering av lagstiftningen. Styrnings- och regleringsansvar borde också förtydligas och modellerna för utveckling och produktion av elektroniska tjänster effektiviseras. För att utvecklingsarbetets faktaunderlag och koordinering ska kunna förbättras borde man i Finland inrätta ett register över den offentliga förvaltningens informationssystem som skulle innehålla uppdaterad grundläggande information om samtliga väsentliga informationssystem och digitala tjänster i form av metadata om den offentliga förvaltningens informations- och systemarkitekturer, i likhet med Estlands RIHA-system (*proposition till finansministeriet*). Vid produktionen av elektroniska tjänster ska man ta i beaktande förverkligandet av den allmänrättsliga lagstiftningen speciellt i samband med outsourcing av tjänster.

EU har berett ett förslag till en förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden.² Förslaget medför åtminstone följande förändringar i den finländska infrastrukturen för elektronisk identifiering:

- Rollbaserad identifiering ska vara oberoende av identifieringsverktyg. Därför bör till exempel roll- och fullmaktsuppgifterna i Skatteförvaltningens Katso-identifiering åtskiljas så att inloggningen till Skatteförvaltningens tjänster inte är beroende på identifieringsverktyget. En arbetsgrupp vid arbets- och näringsministeriet har utvecklat fullmakts- och rolltjänster. Arbetsgruppens mandatperiod var 1.1.2011 - 31.12.2012. Arbetsgruppen har överlämnat en rapport med flera olika alternativ till arbets- och näringsministeriet, men inga konkreta åtgärder har vidtagits åtminstone ännu. Ifall förordningsförslaget går vidare i EU i sin nuvarande form måste Finland inom de följande åren inleda kraftig utveckling av centraliserade roll- och fullmaktsinformationstjänster både för privatpersoner och för samfund.
- Vid sidan av identifieringsportaler som baserar sig på identifieringsstyrnings- och hanteringstjänster (Tunnistus.fi/Vetuma) bör man producera identifieringsmekanismer för den offentliga förvaltningens elektroniska ärendehanteringstjänster så att inloggning kan ske med vilka som helst identifieringsverktyg som uppfyller kraven.
- Vid sidan av identifiering som baserar sig på personsignum bör man utveckla mekanismer som möjliggör ärendehantering via identifieringstjänster som tillhandahålls av något annat land. Detta kan i praktiken betyda att elektroniska ärendehanteringstjänster i framtiden inte kan bygga på ett enda system som t.ex. baserar sig på uppgifter som insamlas från olika datalager, eftersom användare som utnyttjar utländska identifieringsverktyg inte har någon i Finland allmän identifikation, såsom personsignum eller t.ex. ett mindre använt ärendehanteringssignum.
- Finland kan fortfarande basera identifieringsinfrastrukturen på identifieringsmekanismer som i dagsläget tillämpas vid medborgarnas elektroniska ärendehantering, eftersom förordningen i princip inte hindrar medlemsstaterna från att utveckla och underhålla även andra än i förordningen avsedda identifieringsmekanismer till myndigheternas elektroniska ärendehanteringstjänster. Därför kan bankkoder och teleföretags mobilcertifikat även i fortsättningen användas i Finland, under förutsättning att även andra i förordningen avsedda elektroniska identifieringsmetoder kan utnyttjas i myndigheternas elektroniska ärendehanteringstjänster.

Regleringen av tillhandahållandet av elektroniska identifieringstjänster bör förnyas med hänsyn till regleringsutvecklingen inom EU. Användningen av elektroniska identifieringsverktyg har stött på problem med tillgången till identifieringsverktyg, speciellt i fråga om bankkoder. Åtgärdandet av problemen med elektronisk identifiering förutsätter nödvändigtvis inte tekniska reformer, utan revidering och precisering av lagstiftningen så att rättssäkerheten för innehavare av identifieringsverktyg ska kunna säkerställas.

² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden, COM/2012/0238 final.

I Finland har man den 5 mars 2009 utfärdat statsrådets principbeslut om elektronisk identifiering, enligt vilket man i Finland ska skapa förutsättningar för uppkomsten av fungerande marknader för kraftig elektronisk identifiering. Man har med andra ord beslutat på statsrådsnivå att skapa en konkurrensmässig marknad för elektroniska identifieringsverktyg. I detta hänseende kan principbeslutet anses ha rättslig betydelse för företagen som agerar på identifieringsmarknaderna, emedan den offentliga förvaltningen på grund av principen om skyddandet av förtroendet och egendomsskyddet inte kan vidta åtgärder som kunde försvåra utvecklandet av dessa marknader, ifall det inte krävs av något bindande avtal eller lagstiftning.

1 Johdanto

1.1 Tutkimusprojektin tausta

Sähköisen asioinnin lainsäädännön tutkimus- ja kehittämisprojekti (Sätke-projekti) on osa valtiovarainministeriön ja Itä-Suomen yliopiston yhteistä Sähköisen hallinnon lainsäädännön kehittämishanketta (Sähäke-hanke). Sätke-projektissa selvitetään sähköisen asioinnin lainsäädännön kehittämistarpeet, ongelmat, nykyisen sääntelyn vaikuttavuus sekä erityissääntelyn tarve. Tutkimuksen tarkoituksena on vauhdittaa sähköisen asioinnin kehittämistä sekä mahdollistaa sähköisen asioinnin kehittäminen huomioimalla erilaiset sääntelyn erityistarpeet.

1.2 Tutkimustarve ja tutkimuskysymys

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, voimaan 1.2.2003, jäljempänä sähköinen asiointilaki) on ollut voimassa 10 vuotta. Nykyistä lakia ennen oli voimassa laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999, voimaan 1.1.2000), jonka säännökset sähköisen asioinnin osalta vastasivat pääosiltaan nykyisin voimassa olevaa lakia. Sähköisen asioinnin lakiin on tehty vain yksi muutos vuonna 2010 sähköisiä tiedoksiantoja koskevien menettelyjen osalta.³ Lain toimivuutta ja vaikuttavuutta ei ole arvioitu lain voimassaolon aikana. Sähköisen asioinnin laki on osittain säädetty sähköpostiasiointia varten ja pohjautuu 1990-luvun lopulla olleisiin käsityksiin sähköisestä asioinnista ja sen kehityssuunnista.

Uusia sähköisen asioinnin muotoja on otettu tai ollaan ottamassa käyttöön, mistä esi-merkkinä voidaan mainita sosiaalisen median palvelut. Sähköinen asiointi on tullut osaksi viranomaisten tavanomaista palvelutuotantoa, jolloin asiointimuotoon liittyvää erityissääntelyn tarvetta ei välttämättä enää ole. Julkisen hallinnon palvelutuotannon yleislakina toimii hallintolaki, jossa on säädetty muun muassa hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiankäsitteilyprosessista. Toisaalta toimintaympäristön muutos on nostanut esiin tarpeita selvittää sähköiseen asiointiin liittyvien palveluratkaisujen lailliset edellytykset ja sääntelytarpeet.

³ Lisäksi vuonna 2009 on tehty yksi tekninen muutos säädösviittaukseen, ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 36/2009 vp.

Valtiovarainministeriön vuonna 2008 toteuttaman SAdE-hankkeen loppuraportissa todetaan, että sähköistä hallintoa koskeva lainsäädäntö on kehitetty hajautetusti nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tämän johdosta lainsäädäntö on osin pirstaloitunut, eikä muodosta hallittavaa kokonaisuutta. Myös sen ajan tasalla pitäminen on osoittautunut haasteelliseksi.⁴ Hankkeen loppuraportissa asetetaan tavoitetilaksi, että julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja laajemmin koko sähköistä hallintoa koskeva lainsäädännön tulee tukea julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjausten mukaista IT-toiminnan kehittämistä. Loppuraportin mukaan lainsäädännön tulee muodostaa selkeä kokonaisuus, josta oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö vastaavat toimialojensa puitteissa. Loppuraportti toteaaakin, että tämä edellyttää myös valtioneuvoston ohjesäännön tarkastelua ja valtiovarainministeriön toimialaa koskevien säännösten muuttamista.⁵ Loppuraportissa esitetyn linjauksen numero 21 mukaan julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja sähköisen hallinnon yhteentoimivuutta koskevaa lainsäädäntöä selkiytetään ja sitovaa normiohjausta vahvistetaan. Toimenpiteeksi hanke esitti, että käynnistettäisiin välittömästi lainsäädäntöhanke valmistelemaan tavoittilan mukaiset lainsäädäntömuutokset sekä tarpeellinen uusi lainsäädäntö. Loppuraportissa esitetään myös, että pidemmällä tähtäimellä käynnistetään sähköistä hallintoa koskevan lainsäädännön kokonaišhanke lainsäädännön ajantasaistamiseksi ja eheyttämiseksi. Myös tietoturvallisuutta koskeva säädöstarve oli tarkoitus ratkaista samalla.⁶ SAdE-hankkeessa esitetyt toimenpiteet on vuonna 2013 pääosin toteuttamatta ja tavoittila saavuttamatta.

SAdE-hankkeen jälkeen käynnistetyssä SAdE-ohjelmassa valtiovarainministeriön johdolla kehitetään sähköistä asiointia julkiseen hallintoon. Ohjelman toteutuksen aikana on selvitetty lainsäädännön muutostarpeita osana palvelukokonaisuuksien esiselvityksiä. Kokonaisuksua lainsäädännön yhteisistä kehittämistarpeista ei ole ohjelmassa tehty.

Valtiokonttorissa toimiva Valtion IT-palvelukeskus kehittää sähköisen asioinnin tukipalveluita valtiovarainministeriön ohjaamana. VIP tarjoaa sähköistä asiointitiliä ja suunnitteilla on ollut sähköisen viestinvälityspalvelun kehittäminen. Kummankin palvelun kehittämisessä on todettu lainsäädännön kehittämistarpeita, mutta jäsennettyä kokonaiskuvaa sääntelystä, sen kehittämistarpeista, sääntelykohteista sekä sääntelyn yksityiskohdaisista ratkaisuišta ei ole tehty.

Sätke-projektin päätetävänä oli selvittää, *millaisia muutostarpeita sähköisen asioinnin sääntelyyn tarvitaan*. Erityisesti tutkimuksessa selvitettiin voimassa olevan sääntelyn toimivuus sähköistä asiointia kehitettäessä ja sähköisiä asiointipalveluita käytettäessä.

⁴ SAdE-hankkeen loppuraportti: Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009–2012, valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2009, s. 108.

⁵ SAdE-hankkeen loppuraportti: Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009–2012, valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2009, s. 109.

⁶ SAdE-hankkeen loppuraportti: Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009–2012, valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2009, s. 111–112.

1.3 Tutkimuskohteet ja -menetelmät

Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimuksessa selvitettiin seuraavat asiat:

- sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain ajantasaisuus ja toimintaympäristön muutokset mm. uusien sähköisten palveluiden tuottamisessa;
- sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisongelmat;
- rinnakkaisen lainsäädännön kehittyminen ja sen suhde sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin;
- sähköisen asioinnin lainsäädännön ja sääntelymallin toimivuus;
- laillisuusvalvonnan ja tuomioistuimien ratkaisukäytännöt sähköisestä asioinnista;
- lainsäädännön kehittämistarpeet sekä ratkaisut sääntelymallista.

Tutkimus kohdistuu julkisen hallinnon sähköiseen asiointiin. Tutkimus suoritettiin aineistoanalyysinä sekä kyselytutkimuksena, jotka ovat tyypillisiä lainsäädännön seurantatutkimuksen menetelmiä.⁷ Tutkimusaineistona käytettiin sähköisen asiointilain lainvalmisteluaineistoa sekä muita sähköistä asiointia koskevien lakien ja hallintolain valmisteluaineistoa. Lisäksi tutkimuksessa käytiin läpi eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, tietosuojavaltuutetun, korkeimman hallinto-oikeuden, korkeimman oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisut, jotka koskevat sähköistä asiointia ja tietoverkkojen käyttöä hallinnollisissa menettelyissä. Tutkimusaineistona käytettiin myös ohjeituksia, viitearkkitehtuurikuvauksia ja suosituksia, jotka on annettu sähköisen asioinnin edistämiseksi. Aineistoa tutkimalla selvitettiin sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön vaikuttavuutta suhteessa tavoitteisiin sekä erilaisten sääntelymallien tehokkuutta ja mahdollista päällekkäisyyttä.

Kyselytutkimuksen tarkoituksena oli selvittää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain käytännön toimivuus sekä sääntelyyn liittyvät kehittämistarpeet. Kysely toteutettiin web-kyselynä Kagua-kyselypalvelun avulla aikavälillä 22.5.–12.6.2013. Kysely suunnattiin julkisen hallinnon organisaatioille (valtion virastot ja laitokset, eduskunnan virastot, kunnat, kuntayhtymät ja välillinen julkinen hallinto). Kysely lähetettiin 610 organisaatiolle ja vastauksia saatiin 155 organisaatiolta siten, että kaikkiaan vastauksia tuli 170. Organisaatiotasolla tarkasteltuna kyselyn vastausprosentti oli 25,4.

Kyselyn perusjoukko käsitti kaikkiaan 320 kuntaa eli 52,4 prosenttia koko perusjoukosta. Kyselyyn tuli kunnista kaikkiaan 80 vastausta eli 47,1 prosenttia kaikista vastauksista. Vastauksia tuli kattavasti kaiken kokoisista kunnista, minkä lisäksi myös maantieteellisesti vastaukset kattoivat koko maan Ahvenanmaan mukaan lukien. Muilta organisaatioilta vastauksia saatiin seuraavasti:

⁷ Ks. tästä tutkimustraditiosta esimerkiksi Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I, oikeusministeriön julkaisuja 2006:9 (*Tarmo Miettinen – Ulla Vääänen*) sekä Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II, oikeusministeriön julkaisuja 2006:10 (*Tarmo Miettinen – Elisa Kuosmanen*).

- valtion virastoista ja laitoksista vastauksia tuli 45 (26,8 prosenttia);
- tuomioistuimilta tai muilta lainkäyttöelimiltä vastauksia tuli 14 (8,2 prosenttia);
- kuntayhtymiltä vastauksia tuli 10 (5,9 prosenttia)
- ministeriöistä vastauksia tuli 6 (3,5 prosenttia);
- ammattikorkeakouluilta vastauksia tuli 5 (3 prosenttia);
- yliopistoista vastauksia tuli 4 (2,4 prosenttia);
- vakuutuslaitoksilta vastauksia tuli 3 (1,8 prosenttia);
- eduskunnan virastoilta vastauksia tuli 1 (0,6 prosenttia).

Organisaation lisäksi taustamuuttujana kyselyssä oli vastaajan toimiala organisaatiossa. Ylivoimaisesti suurin määrä vastauksia saatiin organisaatioiden yleishallinnosta/organisaation yhteisestä näkökulmasta. Kaikista vastauksista 106 (62,4 prosenttia) tuli kyseiseltä toimialalta. Oikeushallinnon/oikeusturvan toimialalta vastauksia tuli 18 eli 10,8 prosenttia. Vastaajien taustojen perusteella voidaan todeta, ettei vastauksien organisaatorakenteissa ilmennyt rakenteellista vinoutumaa.

Käsillä olevan raportin empiiriset havainnot perustuvat pääasiassa kyselyn tuloksiin sekä muutamaa avainhenkilön haastatteluun. Kyselystä saadun aineiston koosta johtuen tilastollinen analyysi on kuvailevaa ja eri havaintoarvojen jakaumat on esitetty kuvioiden ja taulukkojen muodossa. Kyselyn tulosten tulkinnassa on otettava huomioon myös taustamuuttujiin liittyvät epävarmuustekijät. Koska suurin osa vastauksista saapui organisaation yhteisestä näkökulmasta, ei vastauksissa ole välttämättä pystytty huomiomaan organisaation sisällä olevien eri yksiköiden toimintaan liittyviä sähköisen asioinnin erityispiirteitä. Sähköinen asioinnin ollessa erittäin laaja kokonaisuus mahtuu isomman organisaation sisälle hyvinkin erilaisia tarpeita ja huomioon otettavia seikkoja sen suhteen. Muita lähteitä käytettäessä lähteet on tuotu esille. Kyselyn vastauksia käsitellään raportissa anonyymisti. Raporttiin on otettu mukaan suoria lainauksia vastauksista, mutta niistä ei selviä vastaajan tietoja.⁸

Tutkimuksessa selvitettiin myös parhaiten sähköisen hallinnon tutkimuksissa⁹ menestyneiden maiden lainsäädännöstä, miten sähköisestä asioinnista tai palvelujen tuottamisesta on säädetty vertailumaissa. Vertailumaiksi valittiin Viro, Tanska, Ruotsi ja Alankomaat. Selvitystyö perustui tietopyyntöön Suomen suurlähetystöihin Viroon, Tanskaan, Ruotsiin ja Alankomaihin huhtikuussa 2013.

⁸ Suorista vastausten lainauksista on korjattu mahdolliset kirjoitusvirheet luettavuuden parantamiseksi.

⁹ Ks. esimerkiksi United Nations: eGovernment Survey 2012 – E-Government for the People, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York 2012.

2 Sähköisen asioinnin lainsäädäntö ja sen soveltaminen

2.1 Yleislait

2.1.1 Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet

Viranomaisten sähköisten palveluiden, kuten muidenkin palveluiden, järjestämiseen sovelletaan yleislakina hallintolakia (434/2003). Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolaissa on säädetty palvelujen järjestämiseen keskeisesti vaikuttavista hyvän hallinnon perusteista. Hyvän hallinnon perusteet muodostuvat hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista (HaL 6 §), palveluperiaatteesta (7 §), palvelun asianmukaisuusvaatimuksesta (7 §), neuvontavelvollisuudesta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimuksesta (9 §) sekä viranomaisten yhteistyövaatimuksesta (10 §). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös palvelun ja palvelujen laatuvaatimus (HaL 1 §), joka täydentää palvelun asianmukaisuusvaatimusta. Myös hallintolain 1 §:ssä asetettu palvelujen ja toiminnan tuloksellisuusvaatimus kuuluu laajempaan toiminnan tehokkuusvaatimukseen, jolla on sidoksensa perustuslaissa säädettyyn asiankäsitteilyn joutuisuusvaatimukseen. Hyvän hallinnon perusteet asettavat suoraan vaatimuksia viranomaisten asiankäsitteilyprosesseille ja niissä olevien asiakaspalveluiden kehittämiseksi.

Keskeisimmät viranomaisten asiointipalvelujen järjestämistä koskevat yleiset vaatimukset sisältyvät palveluperiaatteeseen, joka on saanut sisältönsä säännöksen perustelujen ja laillisuusvalvojen ratkaisujen kautta.¹⁰ Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi viranomaisessa tulee järjestää siten, että hallinnon asiakas voi käyttää ja hyödyntää asianmukaisesti järjestettyjä hallinnon palveluita. Säännöksen perustelujen mukaan asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohdana. Hallintolain 7 §:n säännös korostaa asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista asiointia järjestettäessä.¹¹ Viranomaispalveluiden käyttäjillä on oltava käytettävissään asianmukaisesti järjestetyt asiointipalvelut, jolloin palveluiden kehittämisen keskeiseksi kriteeriksi nousee asiakaslähtöisyyden korostaminen ja huomioiminen kaikissa palvelun käytön

¹⁰ Ulla Väättänen: Oikein ja joutuisasti. Lakimiesliiton Kustannus Oy, Helsinki 2011, s. 106.

¹¹ HE 72/2002 vp, s. 33.

vaiheissa.¹² Palveluperiaatteen tarkoituksena on turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään huomiota hallinnon asiakkaiden tarpeisiin. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että muun muassa virkamiehillä on tiettyyn rajaan saakka velvollisuus seurata oman virkasähköpostilaatikkonsa viestejä sekä reagoida niihin tarpeen mukaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sähköpostin seuraaminen on osa hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen toteuttamista. Hallinnon asiakkaan voi olla vaikeaa erottaa yksittäisessä asiassa toisistaan viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen toiminta, jolloin virkasähköpostin seuranta on osa viranomaisen asianmukaisen toiminnan toteuttamista.

AOA 3718/4/07, antopäivä 17.12.2008¹³

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan käräjätuomarin olisi tullut seurata henkilökohtaista työ sähköpostiaan niin, että hän olisi voinut havaita muun muassa kantelijan lähettämän viestin ja ottaa se huomioon kirjaamisasiaa ratkaistaessa. Apulaisoikeusasiamiehen johtopäätös perustui hallintolain mukaiseen neuvonta- ja palveluperiaatteen ja sen edellyttämään sähköpostien lukemiseen ja niihin reagoimiseen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tuomioistuinten ja myös yksittäisten tuomareiden ja muiden lainkäyttöasioita käsittelevien henkilöiden vastuu neuvonta- ja palveluperiaatteen toteuttamisesta on hallintoasiana käsiteltävissä tai tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvissa asioissa lähtökohtaisesti laajempi kuin lainkäyttöasioissa, joissa menettely ohjautuu täsmällisten prosessisäännösten kautta. Apulaisoikeusasiamies totesi, että hyvän hallinnon toteuttamista koskevista vaatimuksista lähtien voidaan nyky-yhteiskunnassa yleisellä tasolla edellyttää, että virkamies seuraa riittävällä aktiivisuudella henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen tulevia viestejä sekä reagoi ja vastaa niihin asianmukaisesti. On yleistä, että viranomaisten www-sivuilla kerrotaan, miten yksittäisten virkamiesten sähköpostiosoitteet voidaan muodostaa, vaikka yksittäistä asiaa ei olisikaan mahdollista saattaa vireille lähestymällä viranomaisen sijaan suoraan virkamiestä. Käytännössä ei ole lainkaan poikkeuksellista, että virkamiehet vastaanottavat työ sähköpostiosoitteisiinsa yhteydenottoja suoraan kansalaisilta. Julkaistusta työ sähköpostiosoitteesta (etunimi.sukunimi@oikeus.fi) johtuen oikeushallinnon asiakkailla voi olla perusteltu odotus siitä, että asiointi nimeltä tuntemansa virkamiehen kanssa voi tapahtua myös tämän sähköpostin kautta. Yksittäiseen hallinnon asiakkaaseen nähden viranomaisen ja sen yksittäisen virkamiehen toiminta saattaa tosiasiallisesti näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena. Yksittäisen virkamiehen sähköpostiosoitetta ei apulaisoikeusasiamiehen mielestä voida tarkastella sellaisena viranomaisesta täysin irrallisena ja yksityisenä yhteydenpitokanavana, jonka käytössä ei tulisi ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia. Virkamiehen sähköpostin aktiivinen seuranta on apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan yksi toimintavaatimus hyvän hallinnon toteuttamisessa.

¹² *Tomi Voutilainen*: Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena, Edilex 2007/28, s. 4.

¹³ Ks. vastaavat tapaukset EOA 3505/4/09, antopäivä 20.5.2011, AOA 1136/4/09, antopäivä 17.9.2009.

Laillisuusvalvonnassa on myös korostettu viranomaisen velvollisuutta ohjeistaa työntekijöitään sähköpostin käytössä sekä huolehtimaan siitä, että asiallisiin sähköpostiviesteihin vastataan hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.

AOA 4078/4/06, antopäivä 11.8.2008

Työsuojelupiiri ei ollut ohjeistanut virkamiehiään siitä, miten henkilökohtaiseen sähköpostiin vastataan. Kantelija kertoi saaneensa työsuojelutarkastajan henkilökohtaisen työsähköpostiosoitteen työsuojelutarkastajalta itseltään. Päätöksessään apulaisoikeusasiamies katsoi, että sikäli kuin käytännössä sähköposteihin vastaamisessa oli saadusta selvityksestä ilmeneviä eroavaisuuksia, olisi työsuojelupiirin tullut ohjeistaa asiakkaitaan lähettämään viestinsä työntekijöidensä henkilökohtaisten sähköpostien sijasta piirin osoitteeseen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että piirin työntekijöiden tulee myös reagoida asianmukaisesti henkilökohtaisiin työnantajansa heille antamiin sähköpostiosoitteisiin saapuneisiin tiedusteluihin. Apulaisoikeusasiamies katsoi työsuojelutarkastajan menetelleen virheellisesti, kun hän ei ollut vastannut kantelijan sähköpostitse lähettämiin tiedusteluihin.

Niin ikään laillisuusvalvonnassa on nostettu esille tarve hallinnon asiakkaiden kanssa käydyin viestinnän dokumentointiin, jotta asiat voidaan selvittää riittävän tehokkaasti laillisuusvalvonnassa.

AOK 1101/1/03, antopäivä 21.12.2004

Asiaa selvitetessä oli käynyt lisäksi ilmi, että käsittelyn alkuvaiheiden jäljittäminen oli tapahtunut pääasiallisesti viranhaltijoiden ja kantelijan lähettämistä sähköpostiviesteistä, mikä vaikeutti tapahtumia koskevien tosiseikkojen luotettavaa ja kattavaa selvittämistä. Tämä puolestaan vaikeutti viraston ja sen virkamiesten menettelyn oikeudellista arviointia. Apulaisoikeuskansleri jätti tämän vuoksi viraston harkittavaksi olisiko sen aihetta ryhtyä erityisesti asiakkaiden kanssa käymien viestien vaihdon osalta tarkempaan dokumentointiin.

Viranomaispalveluiden sisältö pitäisi pyrkiä järjestämään siten, että palveluiden käyttäjä voi muodostaa helposti kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavasta palvelusta ja siihen liittyvistä toiminnoista. Palveluperiaatteeseen kuuluu myös palautteen kerääminen palvelujen käyttäjiltä ja sen hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä.¹⁴ Näiden vaatimusten tarkoituksena on parantaa viranomaispalvelujen laatua ja tehokkuutta.¹⁵

¹⁴ Hallintolain seurantalutkimuksessa asiakaslähtöisyyden eräänä mittarina pidettiin asiakaspalautteen keräämistä ja sen hyödyntämistä viranomaistoiminnan kehittämisessä, ks. tarkemmin *Tarmo Miettinen – Ulla Väättänen*, Hallintolaki hallintotoiminnassa, hallintolainseurantatutkimuksen osaraportti I, oikeusministeriön julkaisuja 9/2006, Helsinki, s. 48–51.

¹⁵ HE 72/2002 vp, s. 30.

2.1.2 Kielelliset oikeudet ja sisällölliset vaatimukset sähköisissä asiointipalveluissa

Hallintolain 9.1 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös sisältää muun ohella sähköisten palveluiden sisällöntuotantoon kohdistuvan kielen asiallisuuden, selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimukset. Säännös koskee sekä suullista että kirjallista ilmaisua. Tavoitteena on sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisältö. Asiakkaan on saatava myös asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä.¹⁶ Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Tästä syystä esimerkiksi viranomaisen www-sivuille laadittujen ohjeiden ja oppaiden täytyy olla kielelliseltä ilmaisultaan mahdollisimman täsmällisiä ja yksiselitteisiä, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuus tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.¹⁷ Laillisuusvalvonnassa on korostettu viranomaisten www-sivustojen kielellistä selkeyttä erityisesti jos kyse on yksilön oikeuksista ja niistä tiedottamisesta.

EOA 22/4/02, antopäivä 25.11.2003

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen sotilasavustuksesta antamaa informaatiota puutteelliseksi. Hän viittasi oheistamaansa otteeseen Kansaneläkelaitoksen www-sivuilta. Niissä ei mainittu, että myös omaisuus vaikuttaa sotilasavustukseen. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että etuuksia käsittelevillä www-sivuilla pyritään usein esittämään asiat lyhyesti. Tarkoituksena on tällöin esitellä etuus yleisluontoisesti ja tuoda esiin vain siihen liittyvät, käytännön kannalta merkityksellisimmät seikat. Kaikkea yksityiskohtia yleisluontoisiin esitteisiin ei voi sisällyttää ja esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista saa luonnollisesti paikallistoimistoista tarkempaa tietoa. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan esillä ollut Kansaneläkelaitoksen www-sivujen informaatio sotilasavustuksen myöntämiseen vaikuttavista tekijöistä oli ollut kyseisenä ajankohtana niukkaa. Annetussa informaatiossa ei ollut viittausta asevelvollisen varallisuuden vaikutukseen avustusta myönnettäessä. Teksti saattoi johtaa osaltaan väärinkäsitykseen avustuksen myöntämisen edellytyksistä. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan sotilasavustukseen vaikuttavat seikat ovat merkityksellisiä etuudenhakijoiden kannalta, mistä olisi tullut mainita myös esitteessä. Viittaus varallisuuteen

¹⁶ HE 72/2002 vp, s. 59.

¹⁷ HE 72/2002 vp, s. 59. Ks. laillisuusvalvonnan ratkaisut, jotka koskevat viranomaisten www-sivujen sisällöllisiä kysymyksiä: AOA:n ratkaisu (3130/4/02) kanteluun Forssan Konikallion alueen metsänhakkuita ja liito-oravien suojelua koskevassa asiassa, antopäivä 31.8.2004, AOA:n ratkaisu (292/4/03) autoveropäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelyaika ja siitä ilmoittaminen, antopäivä 5.4.2004, AOA:n ratkaisu (896/4/02) Muuttoauton ns. karenssiajan laskeminen, antopäivä 27.2.2004 sekä EOA:n ratkaisu (3022/4/01) sähköinen asiointi toimeentulotukea ja vammaispalvelua koskevassa asiassa, antopäivä 29.8.2003 ja AOA:n ratkaisu (2399/4/99) koulutus- ja erorahaston sekä työvoimatoimiston menettely, antopäivä 26.9.2001.

olisi ollut toteutettavissa lyhyellä maininnalla. Kansaneläkelaitos on maininnut asian uusilla sivuillaan, mikä viittasi siihen, että myös Kansaneläkelaitos pitää asiaa hakijoiden kannalta merkityksellisenä.

Oikeuskäytännön ja laillisuusvalvojen ratkaisujen mukaan hallintolain 6 §:ssä säädetystä luottamuksensuojaperiaatteesta seuraa, että hallinnon asiakkaan on voitava luottaa viranomaisten sähköisissä palveluissa oleviin ohjeisiin muun muassa asian vireillepanemiseksi tai viranomaisessa asioimiseksi. Viranomaisten www-sivuilla olevien tietojen on oltava paikkansapitäviä.

KHO 2006:90

A kertoi, että hän oli Suomen ulkoasiainministeriön www-sivuilta saamansa ohjeen mukaisesti toimittanut ennen 22-vuotispäiväänsä www-sivustojen mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle, Düsseldorfin kunniapääkonsulaatille ilmoituksen halustaan säilyttää Suomen kansalaisuutensa. Kunnipääkonsulaatti ei kuitenkaan ollut lain mukaan toimivaltainen viranomainen, joten Ulkomaalaisvirasto katsoi tahdonilmauksen tulleen toimivaltaiselle viranomaiselle myöhästyneenä, kun kunniapääkonsulaatin toimittamat asiakirjat olivat saapuneet maistraattiin 13.5. sijaan 18.5., jolloin määräaika oli jo umpeutunut. KHO totesi, että hallintolain 6 §:ssä säädetty luottamuksensuojaperiaatteen vuoksi, A:n oli näissä oloissa pitänyt luottaa siihen, että hänen tahdonilmaisunsa halustaan säilyttää Suomen kansalaisuus on tullut toimitetuksi ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

AOA 1468/4/11, antopäivä 17.2.2012

Luottamuksensuojaperiaatteesta seuraa, että asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen niin, että hänelle ei jää virheellisesti esimerkiksi sellainen käsitys, että työpaikkoja haettaessa käytettävissä olisi vain tietty keino.

AOA 2399/4/99, antopäivä 26.9.2001

Neuvontaa ja ohjausta annetaan monella tapaa sekä henkilökohtaisesti että esitteissä ja muussa kirjallisessa aineistossa. Internetin käytön yleistyessä myös tietoverkon kautta annettavien ohjeiden merkitys kasvaa. Tärkeintä neuvonnassa on luonnollisesti se, että neuvot ovat oikeita. Asiakkaan on voitava luottaa sekä suullisesti saamiinsa neuvoihin että kirjallisiin ohjeisiin. Mikäli asiakas toimii saamiensa ohjeiden mukaisesti, ei hänelle pitäisi tulla oikeudenmenetyksiä, vaikka neuvonta myöhemmin osoittautuisikin virheelliseksi. Neuvonnan ja ohjeistuksen tulisi olla myös yksiselitteistä ja selkeää. Mikäli asiassa on noudatettava ehdottomia määräaikoja, tulisi tätä apulaisoikeusasiamiehen mielestä erityisesti painottaa neuvonnassa.

Hallintolain 9.2 §:n mukaan asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Kielellisien oikeuksien yleislaki on kielilaki (423/2003, KieliL), jonka tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Viranomaisten sähköiset palvelut on oltava lähtökohtaisesti kaksikielisiä valtion viranomaisissa sekä muissa kaksikielisissä viranomaisissa. Kielilain eräänlaiseksi tavoitesäännökseksi on asetettu, että viranomainen voi antaa parempaakin kielellistä palvelua kuin mitä laissa on säädetty (KieliL 2.3 §). Tästä syystä yleisluontoinen informaatio viranomaisen toiminnasta tulisi saada kaikista keskeisistä julkisen hallinnon sähköisistä palveluista sekä suomeksi että ruotsiksi.¹⁸

Kielilain perusteluissa todetaan Internetin herättävän kysymyksiä kielilain soveltuvuudesta, mutta uudet tekniset sovellutukset antavat myös uudenlaisia mahdollisuuksia palvella monella kielellä, kun näitä mahdollisuuksia käytetään viranomaisessa joustavasti. Hallituksen esityksessä on asetettu keskeiseksi tavoitteeksi, että viranomaisten on huolehdittava oma-aloitteisesti yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta niin, että hänen ei tarvitse pyytää sitä erikseen eikä hän saa kohdata vastustusta tätä vaatiessaan. Kansalliskielten ja niiden käyttömahdollisuuksien tulee olla näkyvästi esillä virastoissa ja katukuvassa sekä viranomaisten nimikäytännössä, kirjeissä ja julkaisuissa. Myös Internetin kautta välitettävän tiedon on oltava kummallakin kielellä, vaikka tiedotuksen ei välttämättä tarvitse olla samansisältöistä eikä yhtä kattavaa.¹⁹ Tietoa jakaessaan viranomaisella on mahdollisuus Internet-yhteyksien avulla hyödyntää samaan aiheeseen liittyvää, toisten toimijoiden ruotsinkielistä tiedotusmateriaalia linkitysten avulla ja täten helpottaa ruotsin kielellä annettavan tiedon levittämistä.²⁰

Oman kielikysymyksellisen kokonaisuutensa muodostaa muiden kuin kansalliskieliä käyttävien yksilöiden kasvava joukko, joiden asiointi tarpeet tulisi huomioida myös asiakaslähtöisessä viranomaistoiminnassa. Erityisesti venäjän kielen merkitys on joillakin Suomen alueilla noussut huomattavaan asemaan. Kielilailla pyritään takaamaan kielestä riippumatta jokaiselle oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon (KieliL 2.2 §). Tarkasteltaessa asiaa asiakaslähtöisten sähköisten palveluiden näkökulmasta tulisi myös muiden kuin kansalliskieltä käyttävien kielelliset oikeudet huomioida ainakin palveluissa, joita myös tällaisiin ryhmiin kuuluvat yksilöt todennäköisesti käyttävät asioidessaan viranomaisessa. Englanninkieliset www-sivustot palvelevat osaltaan myös muita kuin kansalliskieltä käyttäviä kieliryhmiä.²¹

Laillisuusvalvonnassa kielikysymykset ovat nousseet esille viranomaisten www-sivujen osoitteiston muodostamisessa sekä www-sivujen sisällössä. Ratkaisuissa on korostettu paitsi kielellisiä oikeuksia, mutta myös palveluperiaatteen toteuttamista. Lisäksi viranomaisen vastuu sähköisissä palveluissa esitettävästä kielestä ja sisällöstä rajoittuu viranomaisen

¹⁸ Tomi Voutilainen: Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena, Edilex 2007/28, s. 4.

¹⁹ HE 92/2002 vp, s. 48–49.

²⁰ HE 92/2002 vp, s. 93.

²¹ Tomi Voutilainen: Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena, Edilex 2007/28, s. 14.

omiin www-sivuihin. Siten esimerkiksi linkki viranomaisen www-sivuilla ulkomaisen viranomaisen www-sivuille ei luo viranomaiselle velvollisuutta kääntää toisen viranomaisen www-sivujen sisältöä suomeksi tai ruotsiksi.

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

Oikeusasiamies katsoi, että viranomaisen on ilmoitettava asian vireillepanoon, käsitteilyyn tai päätöksen tiedoksiantoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta lähettäjälle tämän käyttämällä kielellä. Sikäli kuin ilmoitus lähetetään automaattisena toimintona ennen kuin kukaan on vielä tosiasiallisesti perehtynyt siihen, kummalla kansalliskielellä saapunut viesti on laadittu, ilmoituksessa on kaksikielisissä viranomaisissa käytettävä molempia kansalliskieliä. Oikeusasiamiehen mielestä kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen näkökulmasta ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti on perusteltua soveltaa samaa periaatetta myös yksittäisten virkamiesten poissaoloilmoituksiin sikäli kuin virkamies tätä toimintoa käyttää.

EOA 537/4/10, antopäivä 12.8.2010

Tapauksessa kantelija oli saanut englanninkielisen ilmoituksen sähköpostiinsa sen jälkeen, kun hän lähetti sähköpostin käräjäoikeuteen. Kyse oli virheraportista, koska käräjäoikeuden sähköpostiosoite oli muuttunut. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan virheraportin vieras kieli on otettava huomioon kielellisten oikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Virheilmoituksen automaattista lähettämistä vanhentuneeseen osoitteeseen lähetettävään sähköpostiin voidaan oikeusasiamiehen mielestä pitää yleisölle annettavana tiedotteena. Näin voidaan katsoa, vaikka ilmoitus lähetetäänkin yhdelle henkilölle kerrallaan. Tieto siitä, että sähköposti ei ole mennyt perille, on hallinnossa ja tuomioistuimissa asioivalle keskeinen kysymys, joissain tapauksissa jopa oikeusturvakysymys. Oikeusasiamiehen mukaan myös sähköpostin virheilmoitukseen tuleekin soveltaa kielilakia. Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon neuvontaa sekä asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamista koskeva hallintolain 8 §. Myös tällaisessa neuvonnassa on hallintolain 9 §:n mukaan käytettävä ymmärrettävää kieltä. Yksinomaan englannin kielen käyttäminen ei selvästikään täytä tätä vaatimusta ottaen huomioon, että perustuslain 17.1 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Oikeusasiamies piti kielilain ja hallintolain vastaisena sitä, että käräjäoikeus uudistuksen johdosta lakanneisiin käräjäoikeuksien aiemmin käytössä olleista sähköposteista oli lähetetty virheilmoitus vain englanniksi.

AOA 3802/4/07, antopäivä 22.8.2008

Apulaisoikeusasiamies totesi viranomaisten www-sivujen osoitteistoa koskevassa ratkaisussaan, että kysymys siitä, minkä kielisiä tai missä muodossa viranomaisten www-sivujen osoitteiden tulisi olla, jää lainsäädännössä avoimeksi. Asiaan ei ole löydettävissä suoraa vastausta kielilaista, hallintolaista eikä sähköisestä asioinnista viranomaistoimin-

nassa annetusta laista. Se, millaisen Internet-osoitteen viranomaisen ottaa käyttöön, jää näin ollen lähtökohtaisesti kunkin viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kokonaisista suomen- ja ruotsinkielisistä viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvat www-sivujen osoitteet saattaisivat edesauttaa Internetin välityksellä tapahtuvan asioinnin sujuvuutta ja siten olla omiaan edistämään hallintolain 7 §:n mukaisen perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen toteutumista. Joka tapauksessa niiden avulla olisi mahdollista jo ensi vaiheessa antaa ulospäin kuva siitä, että asiakasta palvellaan viranomaisessa molemmilla kansalliskielillä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan vaille merkitystä ei voida jättää miten ja missä muodossa viranomaisten sähköiset yhteystiedot on esitetty.

AOS 1624/4/2012, antopäivä 22.2.2013

Kantelija katsoi, että Viestintäviraston .fi-verkkotunnuksia koskeva verkkotunnusjärjestelmä rikkoo verkkotunnuksen hakijoiden oikeuksia asioida viranomaisessa äidinkiellään, joko suomeksi tai ruotsiksi, koska järjestelmästä on linkki ulkomaiseen palveluun, joka on tarjolla vain espanjaksi, saksaksi, englanniksi, ranskaksi ja italiaksi muttei lainkaan suomeksi ja ruotsiksi. Toiseksi kantelija nosti esiin Viestintäviraston palveluautomaatiojärjestelmän asiakkaille lähettämien sähköisten viestien puutteet. Kantelijan mukaan verkkotunnussivuston palveluautomaatio palauttaa osan tiedoista käyttäjälle englanniksi. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi, että sikäli kuin verkkotunnuksen haku- ja myöntämismenettely on järjestetty sähköisenä prosessina tai palveluautomaatiojärjestelmänä, asian käsittelyyn sovelletaan lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Kielellisten oikeuksien näkökulmasta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, onko kyse sähköisestä vai muusta viranomaisasioinnista, koska sähköisen asiointilain 3.1 §:n mukaan sähköiseen viranomaisasiointiin sovelletaan, mitä asian käsittelystä käytettävästä kielestä säädetään. Tästä syystä kielilaki tulee sovellettavaksi myös sähköisessä asioinnissa. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi, että Viestintävirasto oli julkaissut verkkosivuillaan linkin sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston ylläpitämään sivustoon tai rekisteriin, jonka tietosisältö ja kieli määräytyvät asiaa koskevan EU-sääntelyn perusteella. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen käsityksen mukaan tästä ei vielä sinänsä seuraa linkin julkaiselle kansalliselle viranomaiselle eli Viestintävirastolle kääntämisvelvollisuutta EU:n viraston ylläpitämän sivuston tai rekisterin tietosisältöön nähden. Kyse ei ole Viestintäviraston omista verkkosivuista eikä sen omasta aineistosta, jonka julkaisemisessa käytettävä kieli määräytyy ennen muuta viranomaisten tiedottamista koskevan kielilain 32 §:n mukaisesti.

AOA (193/4/2001), (194/4/2001) ja (649/4/2003), antopäivä 10.9.2003

Kantelun mukaan oikeusministeriön verkkosivulta (www.om.fi/334.html) ei ollut saatavissa ruotsiksi informaatiota oikeusministeriössä laaditusta julkaisusta ”Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012” eikä myöskään edes ruotsinkielistä yhteenvetoa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietinnöstä

(KM 2003:1). Oikeusministeriön selvityksen mukaan ministeriö ei laatinut oikeuspolitiikan kehittämiseksi joulukuussa 2002 laaditusta ja sittemmin suomenkielisen yleisön kommentoitavana olleesta julkaisustaan ruotsinkielistä yhteenvedoa. Oikeuspolitiikan kehittämislinjat (noin 60 sivua) kuitenkin käännettiin ja julkaistiin 3.9.2003 oikeusministeriön verkkosivuilla. Ministeriö myönsi selvityksessään, että kielellinen näkökulma oli jäänyt ottamatta huomioon strategiaprosessissa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietinnön valmistuessa siitä oli 31.1.2003 oikeusministeriössä laadittu ruotsinkielinen lehdistötiedote, joka kuitenkin oli jäänyt tallentamatta oikeusministeriön verkkosivuille. Tiedote tallennettiin sinne vasta huhtikuun lopussa 2003. Apulaisoikeusasiamies totesi, että oikeusministeriön verkkosivuilla julkaisussa tarjottu informaatio oli ollut perustuslain 17 ja 22 §:n, kielilain 1 ja 10 §:n sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain julkisuuslain 19 §:n kannalta riittämätön. Edellä mainitut säännökset velvoittivat viranomaisia ja siis oikeusministeriötäkin informoimaan kansalaisia yhteiskunnalliselta kannalta tärkeistä asiakirjoista.

OKA (1144/1/00), antopäivä 4.1.2002

Ruotsinkielisen kunnan palveluksessa oleva henkilö kanteli oikeuskanslerille siitä, etteivät Valtiokonttorin kotisivujen kautta tilattavissa olevat valtion eläke-etuja koskevat esitteet olleet saatavissa ruotsinkielisinä. Valtiokonttori esitti selvityksessään muun muassa, että www-palvelut ja kunnalle lähetetyt ilmoitukset myönnytyistä eläke-eduista eivät olleet lakisääteisiä palveluja, vaan ylimääräisiä erikoispalveluja, joiden ei Valtiokonttorin mielestä tarvinnut täyttää kaikkia kielilainsäädännön asettamia vaatimuksia. Oikeuskansleri kiinnitti Valtiokonttorin huomiota Suomen perustuslain ja kielilainsäädännön asettamiin velvoitteisiin palvella maan molempiin kieliryhmiin kuuluvia asiakkaita samanlaisten perusteiden mukaan. Oikeuskanslerin mukaan yksilöllisiä etuuksia koskevassa tietopalvelussa ei perustuslain mukaan voida tehdä eroa eri kansalliskielellä tapahtuvaan ja erilaiseen pakolliseen ja vapaaehtoiseen yhteiskunnallisen tiedontarpeen tyydyttämiseen.

Viranomaisten sähköisten palveluiden sisällöntuotannossa sekä toiminnassa on otettava huomioon kattavasti kielelliset oikeudet. Valtakunnallisissa viranomaisissa palvelut on oltava kaksikielisiä jo palvelun käyttöönottovaiheessa, ellei palvelua oteta vaiheittain käyttöön alueellisesti, jolloin yksikielisillä alueilla palvelu voi olla toiminnallisuuksiltaan yksikielinen. Viranomaisten sähköisten palveluiden on oltava sisällöltään selkokielistä. Viranomaisen toiminnasta ja palveluista tiedottamisessa ja neuvonnassa on käytettävä ymmärrettävää ja asiallista kieltä. Hyvän kielen käytön vaatimus koskee myös viranomaisten sähköpostin käyttöä, mikä voikin luoda haasteen onnistuneen viestinnän toteuttamiseksi viranomaisissa työskenteleville hallinnon asiakkaiden välille.

2.1.3 Sähköisiä asiointipalveluita koskeva yleinen erityissääntely

Sähköisiä asiointipalveluita järjestettäessä viranomaisissa sovelletaan ensisijaisesti lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, ellei erityislaeissa ole toisin säädetty. Sähköisestä asioinnista annetun lain 3.1 §:n mukaan viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta, joutuisuutta ja tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Laki voidaan nähdä tässä tarkastelussa yleisenä erityislakina tarkasteltaessa sitä erityisesti hallintolakiin nähden, jolloin hallintolain säännökset ovat täydentäviä verrattaessa niitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuihin vastaaviin taikka samankaltaisiin säännöksiin. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sovelletaan myös lainkäyttöön toisin kuin hallintolakia.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia ei sovelleta esitutkintaan ja poliisitutkintaan, mutta sitä sovelletaan rikosilmoituksen tekemiseen ja käsittelyyn ennen esitutinnan käynnistymistä.

Lain sääntelyn kohteena ovat viranomaisten sähköiset asiointipalvelut, mutta sen säännöksillä on sidoksia muuhun viranomaisen toiminnan järjestämistä koskeviin vaatimuksiin verkkoviestinnässä ja sähköisiä palveluita järjestettäessä. Laissa määritelty sähköisen tiedonsiirtomenetelmän käsite pitää sisällään niin sähköpostin, telekopiolaitteen, www-lomakkeet kuin tekstiviestinkin.

Laki koskee hallinnon asiakkaiden ja viranomaisten välistä sähköistä viestintää silloin, kun kysymys on asiantkäsittelystä viranomaisessa sekä viranomaisten väliseen sähköiseen tiedonvälitykseen ellei muualla ole säädetty toisin. Esimerkiksi viranomaisten välisistä teknisistä käyttöyhteyksistä on säädetty erikseen erityislainsäädännössä. Lain ulkopuolelle jää sellainen viestintä, joka ei suoraan liity viranomaisen omaan toimintaan.

EOA 2335/4/08, antopäivä 24.8.2010

Oikeusasiamies totesi, että vankilan sähköpostiosoite ei ole tarkoitettu vangeille osoitetujen yksityisten sähköpostiviestien vastaanottamiseen ja niiden välittämiseen vangille. Tällaiseen yksityisluonteiseen viestiin ei voitane myöskään soveltaa lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, koska kyseessä ei ole viranomaiselle esimerkiksi hallintoasian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi osoitetusta viestistä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa ei ole määritelty sähköistä asiointipalvelua, mutta sähköiset asiointipalvelut voidaan nähdä yhdeksi viranomaisten sähköisten palveluiden palvelutyyppiksi. *Sähköisillä palveluilla* tarkoitetaan tässä yhteydessä sähköistä asiointia ja muita julkisyhteisöjen yleisölle tarjoamia sähköisiä palveluita, joita ovat mm. asiakasneuvonta, tiedotuspalvelut, sekä viranomaisen ja asiakkaan välinen

kommunikointi silloin, kun palvelun käyttö tapahtuu verkkoviestintänä.²² Sähköiset palvelut puolestaan perustuvat *sähköisten tiedonsiirtomenetelmien* käyttöön, jolla 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 (SAVL 4 § 1 kohta). Sähköinen palvelu on yleiskäsite kaikille viranomaisen tarjoamille sähköisten tiedonsiirtomenetelmien avulla tarjotuille palveluille. Sähköiset palvelut voidaan jakaa viiteen erillaiseen ryhmään:²³

- Tietopalvelut ja tiedottamispalvelut, jossa asiakkaalle tarjotaan tietoa hallinnosta ja hallinnon palveluista.
- Asiakaspalautepalvelu ja kansalaisten osallistumispalvelu, jossa asiakkaat voivat antaa palautetta viranomaiselle palveluista tai osallistua keskusteluun, jolla pyritään kehittämään yhteiskunnan toimintaa.
- Tiedonkeruupalvelu, jossa tietojenluovuttaja voi antaa viranomaiselle sähköisesti lain edellyttämiä tietoja, esimerkiksi erilaisia ilmoituksia.
- Vireillepanopalvelu/yksisuuntainen sähköinen asiointipalvelu, jossa asiakkaalle tarjotaan mahdollisuus täyttää esimerkiksi hakemuslomake sähköisesti ja lähettää se sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä hyödyntäen viranomaiselle.
- Vuorovaikutteinen sähköinen asiointipalvelu, jossa asiakas voi:
 - tarkastella viranomaisen järjestelmässä olevia omia tietojaan,
 - täyttää hakemuslomakkeita niin, että osa tiedoista täydentyy lomakkeelle viranomaisen järjestelmästä,
 - jättää hakemuksensa sähköisesti,
 - seurata asiansa käsittelyn etenemistä ja
 - saada päätöksen hakemukseensa sähköisesti.

Viranomaisten sähköiset palvelut ovat lähtökohtaisesti maksuttomia. Viranomaisilla on myös maksullisia sähköisiä palveluita lähinnä tietopalveluina. Tällaiset maksulliset tietopalvelut ja muut maksulliset viranomaisen sähköiset palvelut ovat tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (458/2002) 2 §:n mukaisia tietoyhteiskunnan palveluita, jolla tarkoitetaan palvelua, joka toimitetaan:

1. etäpalveluna eli ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä;
2. sähköisesti eli lähettämällä ja vastaanottamalla palvelun tietoja sähköisesti käsittelevien laitteiden tai tietojen säilytyksen avulla ja siten, että palvelun lähettämiseen, siirtoon ja vastaanottamiseen käytetään yksinomaan johtimia, radioyhteyttä, optisia laitteita tai muita sähkömagneettisia laitteita;

²² Ks. määritelmät VAHTI (4/2001): Sähköisten palveluiden ja asiainn tietoturvallisuuden yleisohje s. 5.

²³ Tomi Voutilainen: Hyvä sähköinen hallinto. Edita Publishing Oy, Helsinki 2006, s. 5.

3. palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä tapahtuvana tiedonsiirtona;
4. tavallisesti vastiketta vastaan.

Jotta kyseessä olisi lain soveltamisalaan kuuluva tietoyhteiskunnan palvelu, sen on täytettävä kaikki neljä määritelmän kriteeriä.²⁴ Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annettu laki koskee erityisesti kaupallisia sähköisiä palveluita, kuten verkkokauppoja. Internet sisältää runsaasti palveluja, jotka ovat vastaanottajille maksuttomia, kuten haku- palveluja, tietopalveluja, verkkojulkaisuja ja ajanvietepalveluja. Tällaisia palveluja rahoitetaan mm. mainostuloilla. Kaikki nämä palvelut ovat laissa tarkoitettuja tietoyhteiskunnan palveluja. Myös verkoissa toteutettu mainonta ja muu markkinointi ovat tietoyhteiskunnan palveluja. Vastikkeen maksaa näissä tapauksissa tavallisesti markkinoinnin tilaaja.²⁵

Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa säädetään tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen liittyvistä seikoista, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapaudesta, palvelun tarjoajien velvollisuudesta antaa tietoja, sopimusta koskevien muutovaatimusten täyttämisestä sähköisesti sekä välittäjänä toimivien palvelun tarjoajien vastuuvapaudesta. Säädöksessä on osittain vastaavantyyppisiä säännöksiä kuin laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Säädöksessä on säädetty muun muassa tilauksesta, vastaanottoilmoituksesta, vastaanottamisen ajankohdasta, palveluun liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta ja palveluiden helppokäyttöisyydestä.

2.1.4 Tiedonhallinta sähköisissä palveluissa

Viranomaisten sähköisten palveluiden tiedonhallintaan sovelletaan yleislakeina viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki), henkilötietolakia (523/1999) ja arkistolakia (831/1994). Näitä säädöksiä kuitenkin sovelletaan toissijaisesti sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin nähdessä.

Viranomaisen www-sivustot ovat viranomaisen asiakirjoja ja niiden suunnittelussa on otettava huomioon erityisesti julkisuuslain 18 §:ssä säädettyt hyvän tiedonhallintatavan säännökset.

AOA 656/4/02, antopäivä 14.11.2003

Viranomaisen verkkosivuilla tiedotustarkoituksessa laadittu ja esitetty aineisto kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan. Viranomaisen tulee tiedotusta suunnitellessaan varautua avoimessa tietoverkossa siihen, että sen aineistoja käytetään julkisina asiakirjoina ja linkitetään muille sivustoille.

²⁴ HE 194/2001 vp, s. 26.

²⁵ HE 194/2001 vp, s. 28.

AOA 3661/4/08 ja 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että työnhakulomakkeen julkaisemista viranomaisen verkkosivuilla ja sitä, kuinka tiedon saaminen tästä lomakkeesta on asiakkaan näkökulmasta tosiasiallisesti toteutettu, voidaan laajassa mielessä arvioida myös hyvää tiedonhallintatapaa koskevana kysymyksenä.

Viranomaisten www-sivujen suunnittelussa ja tuotannossa on myös otettava huomioon tekijänoikeudelliset kysymykset. Pääosiltaan viranomaisten www-sivustot eivät nauti tekijänoikeudellista suojaa viranomaisten asiakirjoina, mutta sivustoihin voi liittyä myös tekijänoikeuksilla suojattua aineistoa. Tästä syystä viranomaisten on osana hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta ilmoitettava www-sivustoillaan tekijänoikeuksin suojatun materiaalin osuus.

AOA 656/4/02, antopäivä 14.11.2003

Apulaisoikeusasiamies totesi, että on syytä huomata, että viranomaisen www-sivuille yleisön käyttöön saatettu tietoaineisto ja asiakirjat eivät useinkaan ole tekijänoikeuden suojaamia. Julkisuuslain 18 § edellyttää noudatettavaksi hyvää tiedonhallintatapaa, jonka mukaan viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan on asianmukaista, että viranomaisen kotisivuilla mainita siitä, mikäli jokin rajattu osa aineistosta on tekijänoikeudellisesti suojattua ja siten vain sivuston ylläpitäjän luvan perusteella linkitettävissä.

Henkilötietojen käsittely ja siihen liittyvät vastuukysymykset määräytyvät henkilötietolain säännösten mukaisesti. Esimerkiksi viranomaisen sähköisen palvelun tekninen toteuttaja toimii viranomaisen lukuun eikä ole asiointipalvelujen käyttäjien tietojen rekisterinpitäjä, vaan rekisterinpitäjänä toimii se viranomainen kenen käyttöä varten henkilörekisteri on perustettu ja jolla on oikeus määrätä henkilötietojen käsittelystä henkilörekisteristä. Arkistointivastuu määräytyy puolestaan julkisuuslain ja arkistolain mukaisesti. Se, kenen www-sivustosta on kulloinkin kysymys, vastaa www-sivujen sisällön arkistoinnista organisaation arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

2.2 Erityislainsäädäntö

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin on viitattu yli 50 säädöksessä. Osa säädöksistä koskee julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle, jolloin säädöksissä on säädetty niistä hallinnon yleislaeista, joita yksityisen toiminnassa on noudatettava julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Joissakin säädöksissä on havaittavissa tarpeetontakin viittaussääntelyä, kuten tilastolain (280/2004) 26 §:ssä, jonka mukaan ”*Tilastoja laativan viranomaisen päätös saada antaa asianosaiselle tiedoksi lähettämällä se*

postitse. Jollei valituksen yhteydessä muuta näytetä, katsotaan valittajan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu postin kuljetettavaksi. Tilastoja laativan viranomaisen päätös voidaan antaa asianosaisille tiedoksi myös sähköisesti siten, kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään". Tilastolaki koskee tilastoviranomaisia, joiden toimintaan sovelletaan aina hallintolain lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Tästä syystä tiedoksiannosta tai sähköisestä tiedoksiannosta on tarpeetonta edes viittaussäännöksillä säännellä erityislaissa, kun yleislainsäädäntö tulee suoraan sovellettavaksi viranomaisen toimintaan.

Sähköisten palveluiden tarjoamiseen ja käyttöön liittyviä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia täydentäviä tai siitä poikkeavia säännöksiä on annettu ainakin seuraavassa taulukossa ilmenevissä säädöksissä:

Säädös	Säätelykohde
Laki julkisista hankinnoista (348/2007)	Laissa on säädetty hankintoihin liittyvistä viestintätavoista, hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön sähköisestä julkaisemisesta, hankintapäätöksen sähköisestä tiedoksiantomenettelystä sekä markkinaoikeuden päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta.
Asetus julkisista hankinnoista (614/2007)	Asetuksessa säädetään hankintailmoitusten sähköisestä julkaisemisesta sekä julkisissa hankinnoissa noudatettavista sähköiseen viestintään sovellettavista säännöistä.
Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2003)	Laissa on säädetty luottamuksellisen viestinnän suojasta, evästeiden käsittelystä, tunnistamistietojen (viestintää koskevien lokitietojen) käsittelystä.
Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009)	Laissa säädetään vahvan sähköisen tunnistamispalvelun tarjoajan velvollisuuksista, tunnistamisen eräistä oikeustoimiin liittyvistä oikeusvaikutuksista sekä sähköisistä allekirjoitusmenetelmistä, niiden oikeusvaikutuksesta ja sähköisiin allekirjoituksiin liittyvien varmenpalveluiden tarjoamisesta
Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)	Asetuksessa säädetään kaavoitukseen liittyvästä sähköisestä tiedottamisesta (32 a § ja 94.2 §)
Oikeudenkäymiskaari (4/1734)	Säädöksessä on säädetty mahdollisuudesta toimittaa tiedoksianto sähköisenä viestinä (11 luvun 3.3 § ja 3 b §)
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (449/2013)	Laissa on säädetty potilas- ja asiakastietojärjestelmien perusvaatimuksista, valtakunnallisista terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluista, joihin kuuluu myös katseluyhteys potilaan omiin tietoihin.
Laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007)	Laissa on säädetty sähköisestä lääkemääräyksestä sekä siihen liittyvästä reseptikeskuksesta, reseptiarkistosta ja katseluyhteydestä potilaan reseptikeskuksessa oleviin lääkemääräyksiin.
Henkilökorttilaki (829/1999)	Laissa on säädetty henkilökortin sisällöstä ja siinä olevasta varmenteesta, jota voidaan käyttää sähköisessä asioinnissa.
Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmenpalveluista (661/2009)	Laissa on säädetty VRK:n tehtävistä tarjota varmenpalveluja sekä ylläpitää sähköistä asiointitunnusta. Laissa käytetään näistä tehtävistä nimitystä varmennettu sähköinen asiointi. ¹
Ulosottokaari (705/2007)	Säädöksessä on tarkentavia erityissäännöksiä sähköisestä asioinnista ulosotossa sekä asiakirjojen sähköisestä muodosta.
Viestintämarkkinalaki (393/2009)	Laissa on säädetty Viestintäviraston päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta (138 a §)
Verkkotunnuslaki (228/2003)	Laissa on säädetty verkkotunnusta koskevan päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta (17 a §)

Säädös	Sääntelykohde
Laki verotusmenettelystä (1558/1995) 93 a §, Ennakkoperintälaki (1118/1996) 6 a § ja Varainsiirtoverolaki (931/1996) 56 b §	Laeissa on yhteneväiset säännökset siitä, että kyseisten lakien mukaisiin asioihin sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sekä vahvasta tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettua lakia. Ks. myös Verohallinnon määräys Verohallinnolle sähköisesti annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen varmentamisesta (1223/09/2009)
Arvonlisäverolaki (1501/1993)	Laissa on säädetty arvonlisäverotusmenettelyyn liittyvistä sähköisen asioinnin erityispiirteistä.
Verotililaki (604/2009)	Laissa on säädetty kausiveroilmoituksen antamisesta sähköisesti sekä verotiliotteen sähköisestä tiedoksiantamisesta.
Laki verohallinnosta (503/2010) 2 a ja 2 b §	Laissa on säädetty Verohallinnon tehtävästä ylläpitää sähköistä tunnistuspalvelua sekä mahdollisuudesta siirtää avustavia tehtäviä yksityiselle taholle
Laki pientyönantajien maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä (658/2004)	Laissa on säädetty Palkka.fi-palvelusta ja sen kautta hoidettavista tehtävistä ja Verohallinnon tehtävästä ylläpitää palvelua
Puoluelaki (10/1969)	Laissa on säädetty puolueiden velvollisuudesta toimittaa puoluetuki-ilmoitukset sähköisesti Valtiontalouden tarkastusvirastolle (8 c §)

¹ Varmennettu sähköinen asiointi -käsitettä käytetään osin harhaanjohtavasti VRK:n tehtävistä, jotka liittyvät VRK:n varmennetoimintaan. Suoraa syy-yhteyttä laissa olevilla säännöksillä ei ole varmennettuun sähköiseen asiointiin. Käsite periytyy 1990-luvulta, jolloin VRK:n tarjoamaa kansalaisvarmennetta yritettiin ajaa olennaiseksi osaksi sähköistä asiointia tässä kuitenkin epäonnistuen.

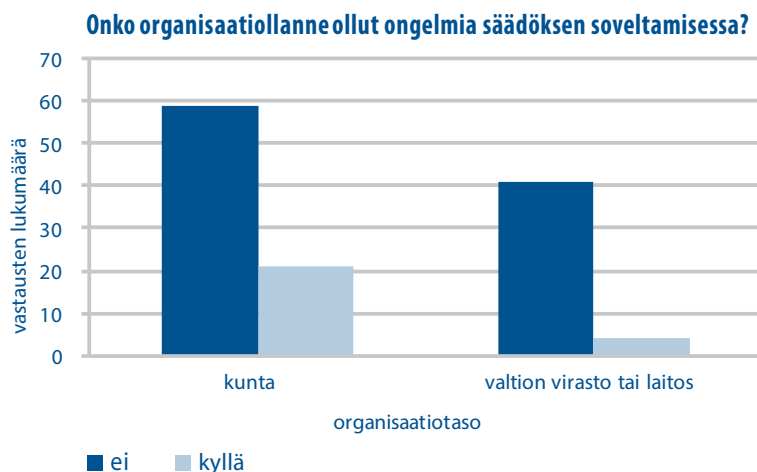
Erityislainsäädännössä on jonkin verran säädetty erikseen sähköisestä tiedoksiannosta. Erityissääntelyllä on pyritty yksinkertaistamaan sähköistä tiedoksiantomenettelyä ja erityisesti mahdollistamaan sähköpostitse tapahtuva päätösten tiedoksianto. Muilta osin erityissääntelyssä oli säädetty asiakirjojen sähköisestä muodosta sekä erityisistä sähköisistä asiointipalveluista tai sähköisen asioinnin tukipalveluiden järjestämisestä.

2.3 Kyselyn perusteella sääntelyn soveltamisalaa koskevia huomioita

Tutkimuksen yhteydessä toteutetussa kyselyssä tiedusteltiin sähköisen asiointilain soveltamiseen liittyviä mahdollisia ongelmia. Kyselyyn vastanneista 79,3 prosenttia ilmoitti, ettei lain soveltamisessa tai sen soveltamisalassa ole ilmennyt suurempia ongelmia. Tosin tähän vastaajajoukkoon kuuluivat myös ne organisaatiot, joilla ei ole vielä juurikaan käytössä sähköisiä asiointipalveluja, minkä johdosta sähköinen asiointilaki ei kosketa läheisesti tällaisia organisaatioita. Vastaavasti 21,2 prosenttia vastanneista (36 vastaajaa) toi esille, että asiointilain soveltamisalassa tai soveltamisessa on koettu ongelmia.

Sähköisen asioinnin soveltamisen ongelmien esiintymistä voidaan myös tarkastella kuntatasolla sekä valtion virastojen ja laitosten tasolla. Kuvio 1 kuvaa soveltamisongelmien suhteellisia osuuksia kunnissa sekä valtion virastoissa ja laitoksissa. Kunnilta tulleista vastauksista 21 (26,3 prosenttia kaikista kuntatason vastauksista) oli todettu, että kunnassa on esiintynyt ongelmia asiointilain soveltamisessa. Valtion virastojen ja laitosten osalta säädöksen soveltamisongelmia on esiintynyt harvemmin. Ainoastaan neljä valtion virastoa tai laitosta (8,9 prosenttia) ilmoitti kyselyssä, että säädöksen soveltamisessa on ollut ongelmia. Kyselyn vastausten perusteella voidaan todeta, että sähköisen asiointilain ongelmat keskittyvätkin enemmän kuntatasolle.

KUVIO 1. Asiointilain soveltamisongelmien laajuudet kunnissa sekä valtion virastoissa ja laitoksissa.



Kyselyssä tiedusteltiin vielä tarkemmin sitä, mikä on asiointilain keskeisin soveltamisongelma. Suurimpana soveltamisongelmana saatujen vastausten perusteella pidettiin epäselvyyttä sitä, ettei organisaatioissa tiedetty, kuinka lakia sovelletaan organisaation tuotamiin palveluihin. Noin 50 prosenttia sellaisista vastaajista, joiden organisaatioissa oli ongelmia säädöksen soveltamisessa, ilmoitti ongelmaksi vallitsevan epävarmuuden siitä, miten organisaation palveluihin tulisi soveltaa sähköistä asiointilakia. Eräissä vastauksessa tuotiin esille ongelma uusista asioinnin ulottuvuuksista viitaten muun muassa älypuheliiniin, sosiaaliseen mediaan ja videoyhteyksiin. Osalle organisaatioista oli epäselvää, missä tapauksissa tarvitaan sähköinen allekirjoitus ja miten se toteutetaan. Samaa kategoriaan liittyy myös erään vastaajan kommentti siitä, että asiointilain soveltaminen on ongelmallista puutteellisen ohjeistuksen takia. Lisäksi tuotiin esille, että viranomaisten välinen koordinointi säännösten sisällöstä saisi olla tehokkaampaa. Eräs vastaaja toivoikin seuraavaa: ”Säätelyn sijaan tarvittaisiin selkeitä menettelytapaohteja eri tilanteisiin. Mitä ja missä tilanteessa voi ja saa tehdä sähköisesti, mitä tarkoittaa ”sähköinen allekirjoitus”: tästä on monta eri tulkintaa eri viranomaisilla. Milloin riittää sähköinen tiedoksianto jne.”

2.4 Kansainvälinen vertailu

2.4.1 Viro

Viron hallintomenettelylaissa on säädetty, että hallintoasian sähköinen käsittely on tasa-vertainen kirjallisen menettelyn kanssa. Lisäksi hallintoasian käsittelyssä tulee käyttää sähköistä tunnistamista ja allekirjoitusta siten kuin sähköiseen tunnistamiseen ja allekirjoitukseen liittyvässä lainsäädännössä on säädetty erikseen. Viron hallintomenettely-

laissa onkin Suomea poikkeavasti säädetty, että viranomaiselle toimitetut hakemukset on allekirjoitettava. Allekirjoitusvaatimuksella on ollut vaikutuksensa siihen, että Virossa on pitänyt olla sähköisen allekirjoituksen tekninen ratkaisu hakemusten vireille saattamiseksi sähköisessä muodossa. Hallintoasian vireilletulon lisäksi hallintomenettelylaissa on säädetty viranomaisen mahdollisuudesta toimittaa asiakirjoja sähköisessä muodossa hallinnon asiakkaille. Edellisten säännösten maan lainsäädännössä on erikseen säännöksiä rikosasioiden ja muiden lainkäyttöasioiden sähköisistä menettelytavoista. Esimerkkinä voidaan mainita määräys rikosasian tutkinnan yhteydessä allekirjoitettujen ja muiden digitaalisten asiakirjojen laatimisesta, lähettämisestä ja säilyttämisestä.

Sähköisen hallinnon kehittäminen on annettu Virossa talousministeriön vastuulle. Talousministeriö vastaa siten Viron sähköisen hallinnon toimintapolitiikasta ja valmistelee muun muassa siihen liittyvän lainsäädäntöä. Talousministeriön alaisuudessa toimii ict-osasto, joka vastaa pääosiltaan Viron ict-strategian sekä tietoyhteiskuntastrategian toteuttamisesta. Viron informaatiojärjestelmävirasto (Riigi Infosüsteemi Amet) vastaa kaikesta avaininfrastruktuurista, joka liittyy ICT-järjestelmien toimintaan ja kehittämiseen. Informaatiojärjestelmävirasto on vastuussa muun muassa eesti.ee-portaalista ja X-road-integraatioalustasta. Lisäksi eri hallinnonalojen virastot ja laitokset ovat olennaisessa osassa heidän tehtäviään koskevien sähköisten ratkaisujen toteuttamisessa.²⁶

Virossa on tällä hetkellä yhteensä noin 600 yksityistä ja julkista informaatiojärjestelmää, joiden pohjalta on toteutettu yhteensä noin 2 500 sähköistä palvelua. Virolaisilla on muun muassa mahdollisuus äänestää sähköisesti, noutaa lääkkeensä apteekista e-reseptillä, hakea lapsilisää, antaa veroilmoituksensa sekä maksaa pysäköintinsä tai julkisen liikenteen liput kokonaan sähköisesti. Virossa valtion tietojärjestelmistä ja näihin liittyvistä sähköisistä palveluista on koottu oma rekisteri (RIHA), joka sisältää tiedot näiden järjestelmien perustiedoista metatietoina. RIHA-järjestelmä pitää käytännössä sisällään kuvauksen Viron valtion tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurin metatason kuvaukset. RIHA-järjestelmäntietojen ylläpito on viranomaisille pakollista ja sääntely perustuu Viron julkisuuslakiin ja RIHA-järjestelmää koskevaan erityissäännökseen.

Virossa sähköinen henkilökortti otettiin käyttöön vuonna 2002. Sähköinen henkilökortti täyttää sähköiselle tunnistamiselle ja allekirjoittamiselle asetetut vaatimukset. Henkilökortti on pakollinen kaikille yli 15-vuotiaille Virossa pysyvästi asuville. Kortti on tarkoitettu ensisijaiseksi välineeksi tunnistaa kansalaiset ja asukkaat erilaisissa asiointitilanteissa – sekä julkisissa että yksityisen sektorin palveluiden yhteydessä. Henkilökortti toimii muun muassa ajokorttina, kirjastokorttina, linja-autossa matkakorttina sekä yritysten kanta-asiakaskorttina. Sähköistä asiointikorttia voi hyödyntää henkilön fyysisen todentamisen lisäksi myös palvelun käyttäjän luotettavassa sähköisen yksilöinnissä (tunnistamisessa) ja allekirjoittamisen yhteydessä. Virossa on mahdollista käyttää myös puhelimeen liitettyä mobiilitunnistautumista sekä pankkitunnisteita.²⁷ Vuonna 2013 noin puolet julkisen hallinnon asiointipalveluihin tapahtuvista tunnistustapahtumista tehdään Virossa verkko-pankkitunnuksilla. Joissakin Viron hallinnon sähköisissä palveluissa asiointi tapahtuu

²⁶ Euroopan komissio (2011): E-Government in Estonia, s. 16–18.

²⁷ Euroopan komissio (2011): E-Government in Estonia, s. 20–21.

pankkien tunnistuspalveluiden kautta lähes 90 prosentissa kaikista asiointitapahtumista, kun henkilökortin käyttö jää reiluun 10 prosenttiin ja mobiilitunnistus yhteen prosenttiin.²⁸

Viron sähköisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana on pitää tietojärjestelmät hajautettuna siten, että ne ovat kuitenkin yhteentoimivia X-road-intergaatioalustan kautta. Intergaatioalusta toimii taustalla yhdistäen sekä julkisia että yksityisiä tietokantoja helpottaen siten informaationvaihtoa viranomaisten, kansalaisten ja yritysten välillä. X-road vaikuttaa myös siihen, että eri viranomaisten palvelut saadaan näyttäytymään asioiville yhtenä kokonaisuutena. X-roadin käyttäjämäärät antavat myös hyvän kuvan kehityksestä, joka on tapahtunut Viron sähköisten palveluiden käyttövolyyymeissa. Vuonna 2003 X-road-järjestelmää käytettiin noin 0,59 miljoonaa kertaa. Puolestaan vuonna 2011 kyseistä integraatiojärjestelmää käytettiin noin 240 miljoonaa kertaa. Kasvua oli vuosien 2003–2011 välillä noin 40 000 prosenttia. Päivittäin julkisen sektorin sähköisiä palveluja käyttää keskimäärin 6 000–8 000 käyttäjää.²⁹

2.4.2 Tanska

Tanskan hallintolain 32 a §:ssä on säädetty yleisesti sähköisestä asioinnista viranomaisen kanssa. Säännöksen mukaan asianomainen ministeri voi antaa erityissäännöksiä sähköisestä asioinnista erilaisissa asioissa julkisen hallinnon kanssa. Säännöstä sovelletaan kaikkeen julkista hallintoa koskevaan toimintaan. Muuten Tanskan hallintolain säännökset koskevat niin viranomaisen sähköisiä kuin muitakin palveluja ja asiointia.

Tanskan valtiovarainministeriö vastaa sähköistä hallintoa koskevasta strategiasta. Tanskan valtiovarainministeriön alaisuudessa toimii digitalisointivirasto (Digitaliseringsstyrelsen), jonka erityistehtävänä on edistää ja ohjata maan sähköisen hallinnon kehittämistä. Elinkeino- ja talouskasvuministeriö vastaa elinkeinoelämän toimintaan liittyvästä IT-strategiasta. Sisäasiainministeriö osallistuu myös sähköisen hallinnon strategian suunnitteluun yhteistyössä valtiovarainministeriön sekä elinkeino- ja talouskasvuministeriön kanssa. Koska kunnat toteuttavat suuren osan sähköisen hallinnon palveluista, osallistuvat kunnat omalta osaltaan merkittävästi sähköisen hallinnon kehittämiseen. Valtionhallinnon ja aluehallinnon välillä sovitaan vuosittain sopimuksin talouteen ja muuhun kehittämiseen liittyvistä asioista, joiden tarkoituksena on edistää ja tehostaa julkisen sektorin toimintaa ja palveluja.³⁰

²⁸ Viron tunnistuspalveluita koskevat tiedot perustuvat Viron Vero- ja tullihallitukselta saatuihin tietoihin vuoden 2013 alkuvuoden asiointitilanteesta erityisesti veroilmoitusasioinnin yhteydessä. Verohallinnon palvelujen käyttäjä on voinut tunnistautua palveluun myös pankin palvelun kautta ID-kortilla tai mobiilitunnisteella, joten korkea 90 prosentin luku pankkien tunnistuspalveluiden käytöstä ei välttämättä kerro pankkitunnisteiden käytön todellista määrää.

²⁹ Ruotsin Viron suurlähetystön muistio (2013): "e-Estonia" - mer än Twitter och Facebook.

³⁰ Euroopan komissio (2012): E-government in Denmark, s. 17–19.

Tanskassa on käynnissä kansallinen palvelujen sähköistämistästrategia 2011–2015, jonka keskeisimpänä tavoitteena on sähköistää 80 prosenttia hallinnon asiakkaiden ja viranomaisien välisestä viestinnästä.³¹ Sähköisten palvelujen käyttö tulee olemaan lähtökohtaisesti pakollista.³² Käytännössä pakollisuus toteutetaan lainsäädännön avulla säätämällä sähköiset palvelut ensisijaiseksi asiointimuodoksi. Myös viranomaisilla on lainsäädännössä säädetty velvoite prosessien sähköistämiseksi ja sähköisten kanavien kehittämiseksi sekä käyttämiseksi. Sähköisten palvelujen käyttämisessä tullaan lisäksi opastamaan sellaisia henkilöitä, joille sähköinen asiointi tuottaa vaikeuksia.

Tanskan suunnitelmien mukaan julkisen sektorin palvelut sähköistetään asteittain. Ennen kuin päätös palvelun sähköistämisestä tehdään, on viranomaisen ja palvelujen käyttäjien valmiudet sähköisten palvelujen käytön omaksumiseen analysoitu huolellisesti. Tanskan suunnitelmien mukaan palvelut tullaan sähköistämään neljässä vaiheessa sähköistämistästrategian toteutuksen aikana. Vuoden 2012 joulukuussa voimaan tulleen säännöksen mukaan muuttoilmoitus, päiväkotipaikkahakemus, koulupaikkahakemus, iltapäiväkerhopaikkahakemus sekä sairausvakuutuskorttihakemus on tehtävä sähköisesti. Tanskassa on säädetty lailla julkisen sektorin sähköisestä postista (lov om offentlig digital post) vuoden 2013 marraskuusta lähtien yrityksille pakolliseksi ottaa käyttöön julkisen hallinnon kehittämä sähköinen postilaatikko, jonka kautta yritykset asioivat viranomaisten kanssa. Sama velvoite tulee pakolliseksi kansalaiselle vuoden 2014 marraskuussa.³³

Tanskassa on käytössä yksi sähköinen tunnistusväline (NemID), jonka avulla hallinnon asiakkaat pystyvät asioimaan kaikissa julkisen sektorin sähköisissä palveluissa ilman, että asiakas joutuu kirjautumaan joka kerta uudestaan käyttäessään eri viranomaisen sähköisiä palveluja. Tämä helpottaa ja nopeuttaa kansalaisten ja yritysten asiointia huomattavasti. Samalla tunnistusvälineellä voi asioida myös tanskalaisissa pankeissa. Vuoden 2013 huhtikuussa NemID joutui ulkopuolisen hyökkäyksen kohteeksi, mikä johti NemID:n hetkelliseen sulkemiseen. Asiakkaat eivät pystyneet asioimaan tunnistusvälineen sulkemisen vuoksi verkkopankissa, sähköisissä veropalveluissa ja monissa muissa sähköisissä palveluissa, mikä aiheutti hetkellisesti kaaosta.³⁴ Tanskan tapauksesta onkin hyvä huomioda se seikka, että valittaessa keskitetty sähköisen tunnistautumisen ratkaisu, täytyy analysoida myös keskittämistä seuraavat riskit, niiden kustannukset sekä riskien aktualisoitumisen todennäköisyydet.

Tanska on pitkällä sähköisen rekisteröimisen kehittämisessä. Vuonna 2006 Tanskassa astui voimaan sähköisestä rekisteröimisestä annettu laki. Sähköistä rekisteröimistä varten perustettiin keskitetty viranomainen, rekisteröintituomioistuin, joka on vastuussa sähköisen rekisteröimisen palveluista. Vuodesta 2010 lähtien pääosin erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien, kuten kiinteistöjen, autojen ja avioehtosopimusten, rekisteröinnin on ollut mahdollista tehdä sähköisesti.³⁵

³¹ Vuoden 2012 lopussa noin 40 prosenttia tästä kommunikoinnista tapahtui sähköisesti.

³² Viranomaisessa asiointi mahdollistetaan erityisissä tapauksissa myös muilla tavoilla. Erityisiä syitä muille asiointimuodoille ovat esimerkiksi vammaisuus tai kielen ymmärtämättömyys.

³³ Ks. lisää digitalisointiviraston WWW-sivuilla: <http://www.digst.dk/>.

³⁴ <http://cphpost.dk/national/nemid-system-attack>.

³⁵ Ks. lisää sähköisestä rekisteröimisestä ja rekisteröintituomioistuimesta: <http://www.tinglysningstretten.dk/tinglysning/Pages/default.aspx>.

Maan hallitus on arvioinut hallinnon sähköistämistästrategian yhteydessä eri asiointimuotoihin liittyviä hallinnollisia kustannuksia. Asiointimuotona puhelinpalvelu on kaksi kertaa niin kallis kuin sähköinen asiointi. Puolestaan henkilökohtaisen palvelun hallitus on arvioinut olevan kustannuksiltaan jopa 3,5 kertaa kalliimpaa kuin sähköinen asiointi.³⁶ Tanskan hallitus onkin laskenut, että vuositasolla voidaan säästää yli 900 miljoonaa kruunua (noin 120 miljoonaa euroa), kunhan julkisen sektorin palvelut on saatu suurimmaksi osaksi sähköistettyä vuoteen 2016 mennessä.³⁷

2.4.3 Ruotsi

Ruotsissa sähköistä asiointia koskevat säännökset on sijoitettu hallintolakiin (förvaltningslagen (1986:223)), jota sovelletaan hallintoasioihin.³⁸ Myös tuomioistuimiin kohdistuviin hallintoasioihin sovelletaan hallintolakia. Siten viranomaisten sähköisen asioinnin yleislaki Ruotsissa on ainoastaan hallintolaki. Vuonna 2003 voimaan tulleessa hallintolain muutoslaissa (lag om ändring i förvaltningslagen (246:2003)) säädettiin mahdollisuudesta ottaa yhteyttä viranomaiseen telekopiolaitteella ja sähköpostilla (5 §). Viranomaisen kanssa asioivalla on myös oikeus saada samalla asiointitavalla vastaus. Ruotsin hallintolaissa on mainittu sähköisiksi asiointikeinoiksi ainoastaan telekopiolaite ja sähköposti. Hallintolain 5 §:ää lukuun ottamatta säännökset on kohdennettu kaikille asiointitavoille, eikä sähköistä asiointimuotoa ole eriytetty muista asiointimuodoista. Esimerkiksi lähetetyn viestin allekirjoitusvaatimuksista on säädetty hallintolain 10.3 §:ssä. Säännöksen mukaan viesti on allekirjoitettava omakätisesti, jos viranomainen vaatii sitä.

Vuonna 2009 elinkeinoministeriön alaisuuteen perustettiin komitea E-delegationen edistämään sähköisten palvelujen kehittämistä julkisella sektorilla. E-delegationen tehtävänä on myös koordinoita ylipäätänsä elimenä julkisen sektorin käynnissä olevia palvelujen sähköistämishankkeita.³⁹ E-delegationen toimesta on Ruotsissa laadittu raportti, jossa käsitellään sähköisen hallinnon kehittämiseen liittyviä juridisia kysymyksiä. Raportissa on tuotu hallintolain osalta esille, ettei sähköiseen asiointiin liittyvät seikat suoraan tule esille hallintolaista, vaan hallintolain säännösten tulkintaa tulee miettiä sähköisten palvelujen osalta erikseen. Esimerkiksi Ruotsin hallintolain 10 §:n mukaan sähköisen viestin katsotaan tulleen viranomaiselle, kun viesti on saapunut viranomaisen osoittamaan sähköiseen vastaanottovälineeseen. Raportin mukaan säännöksen sisällön soveltaminen sähköiseen asiointiin on tarkentunut tuomioistuinten ratkaisujen kautta.⁴⁰ Suomeen verrattuna Ruotsissa on siten jätetty sähköisen asioinnin menettelytapasäännösten tarkentumisen enemmän tuomioistuimille.

³⁶ Euroopan komissio (2013): Public Services Online. 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012. Insight Report, s. 41.

³⁷ Ks. tarkemmin: <http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/FAQ-om-digital-kommunikation>.

³⁸ Ruotsissa on olemassa laki sähköisestä viestinnästä: lag om elektronisk kommunikation (2003:389) (vrt. ruotsinnos Suomen sähköisestä asiointilaista: lag om elektronisk kommunikation om myndigheternas verksamhet.) Laissa säädetään kuitenkin sähköisistä viestintävälineistä sekä sähköisen viestinnän tietosuojasta eikä kyseessä ole Suomen asiointilain tapaan hallintoasian käsittelyä koskeva laki. Kyseessä on ennemminkin Suomen viestintämarkkinalakia (393/2003) ja sähköisen viestinnän tietosuojalakia (516/2004) vastaava säädös.

³⁹ Ks. lisää E-delegationen WWW-sivuilta: <http://www.edelegationen.se/Om-oss/Kort-om-E-delegationen/>.

⁴⁰ E-delegationen (2013): Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen, s. 14–15.

Viranomaisten välistä sähköistä tietojenvaihtoa on puolestaan Ruotsissa pyritty edistämään asetuksella (förordningen om statliga myndigheters elektroniska information-sautbyte 2003:770). Asetuksen 2 §:ssä on säädetty viranomaisten velvollisuudesta edistää turvallista ja tehokasta tietojenvaihtoa viranomaisten välillä.

Ruotsissa sähköistä hallintoa pyritään edistämään strategioilla ja niihin liittyvillä ohjelmilla. Ruotsin hallitus päätti vuonna 2011 ns. digitaalisen agendan ja palvelujen strategista, *IT i människans tjänst - en digital agenda för Sverige*. Strategiassa asetetaan IT-poliittinen tavoite siitä, että Ruotsi on maailman paras maa käyttämään hyödyksi toiminnan sähköistämisestä saatavia etuja.⁴¹ Vuoden 2012 lopussa Ruotsin hallitus hyväksyi vielä toisen sähköisiä palveluja koskevan strategian, *Med medborgaren i Centrum - Regeringens strategi för en digitalt samverkjande statsförvaltning*. Uusimmassa strategiassa painotetaan sitä, että Ruotsin julkisen hallinnon tulisi näyttäytyä mahdollisimman yhtenä kokonaisuutena kansalaisille, ja palvelut tulisi pyrkiä järjestämään kansalaiskeskeisesti. Strategian oli myös tarkoitus selvittää ja tarkentaa vuonna 2011 annettua digitaalisen agendan ja palvelujen strategiaa.⁴² Strategialle on asetettu useita tavoitteita, joista kolmessa osatavoitteessa korostetaan hallinnon palveluiden kansalaiskeskeisyyden edistämistä: Osatavoite painottaa, että julkisen hallinnon sähköiset palvelut tulisi järjestää käyttäjäkeskeisesti, sähköisten palvelujen tulisi olla helposti käytettäviä ja turvallisia sekä tarvittavien sähköisten palvelujen löytäminen tulisi olla helppoa. Yhteensä strategialle on asetettu 9 osatavoitetta, joilla pyritään edistämään sähköistä hallintoa. Strategioissa ei ole kuitenkaan esitetty mitään konkreettisia lukuja saavutettavien sähköisten palvelujen lukumäärästä ja niiden käyttöasteesta.

Maassa käynnistyi maaliskuussa 2011 hanke, jossa kehitetään sähköisiä palveluja neljän viranomaisen vetämissä kehittämisalueissa. Verovirasto (Skatteverket) vastaa yksityishenkilöille suunnattujen palvelujen kehittämisestä, yritysvirasto (Bolagsverket) vastaa yrityksille ja yrittäjyyteen suunnatuista sähköisistä palveluista, Liikennehallitus (Transportstyrelsen) vastaa ajoneuvoihin ja ajamiseen liittyvien palvelujen kehittämisestä sekä Maanmittauslaitos (Lantmäteriet) vastaa geograafiseen tietoon ja kiinteistöihin liittyvien palvelujen kehittämisestä. Kehittämisosa-alueista vastaavat viranomaiset tekevät yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa, jotta sähköiset palvelut pystytään toteuttamaan poikkihallinnollisesti viranomaiskeskeisyyden sijaan. Viranomaiset ottavatkin sähköisiä palveluja kehittäessään huomioon muun muassa ihmisen elämänkaaren. Jo toteutetuista palveluista voidaan mainita esimerkiksi veroviraston vastuulla oleva Mina meddelanden -palvelu. Kyseessä on sähköinen postilaatikko, johon saapuvat kansalaisen tai yrityksen kaikki viranomaisviestit samassa muodossa keskitetysti ja turvallisesti.

Eräs viimeaikaisista kehittämisprojekteista koskee sähköisten palvelujen käyttöön-oton edellytysten parantamista kehittämällä sähköisiä tunnistus- ja allekirjoituspalvelujen hankkimis- ja tuottamistapoja. Tähän liittyen 1.heinäkuuta 2013 tuli voimaan laki sähköisen tunnistamispalvelujen vapaavalintajärjestelmästä (lag om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (2013:311)). Järjestelmä perustuu siihen, että sähköisen

⁴¹ Regeringkansliet (2011): *It i människans tjänst - en digital agenda för Sverige*, s.15.

⁴² Regeringkansliet (2012): *Med medborgaren i Centrum - Regeringens strategi för en digitalt samverkjande statsförvaltning*, s. 9.

tunnistamisen lautakunta (E-legitimationsnämnden) järjestää ja hoitaa sähköisen tunnistamispalvelujen sopimukset tunnistamispalvelujen tuottajien ja sähköisten palvelujen tarjoajien välillä. Tällä tavalla pyritään edistämään sähköisten palvelujen käyttöönottamista sekä palvelujen tietoturvaluutta.⁴³ Ruotsissa on Suomen tapaan implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista lailla kehittyneestä sähköisestä allekirjoituksesta (lag om kvalificerade elektroniska signaturer (2000:832)).

2.4.4 Alankomaat

Alankomaissa sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevat säännökset on sijoitettu hallintolakiin, jota muutettiin vuonna 2004 siten, että sähköinen asiointi mahdollistettiin viranomaisissa. Alankomaiden hallintolaissa todetaan, että viranomaisessa asiointiin voi käyttää myös sähköisiä välineitä. Lisäksi säädöksessä on tuotu esille vaatimukset riittävän tietoturvaluuden huolehtimisesta sähköisen viestinnän yhteydessä viranomaisissa. Myös allekirjoitusta vaativissa asioissa on pidettävä huolta siitä, että sähköisessä asiointissa sähköisen allekirjoituksen vaatimukset täyttyvät. Hallintolakiin on otettu myös säännökset sähköisen viestin saapumisajankohdan määräytymisestä. Säännöksen mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi silloin, kun se on saavuttanut vastaanottajan tietojärjestelmään ja on siten vastaanottajan luettavissa. Hallintolain mukaan viranomaisella on velvollisuus myös ilmoittaa vastaanottaneensa viestin sähköisesti.

Hallintolain lisäksi Alankomaissa on voimassa myös muita säädöksiä, jotka koskevat samalla tavalla sekä sähköistä asiointia sekä perinteisiä asiointimuotoja. Tällaisia säädöksiä ovat muun muassa säädökset julkisista viranomaisen tiedoista sekä tietosuojasta. Alankomaissa on vuonna 2006 laadittu viranomaisten www-sivujen saavutettavuuteen liittyvät kansalliset ohjeet ja standardit, joita kaikkien hollantilaisten viranomaisten tuli noudattaa vuoteen 2011 mennessä.⁴⁴

Sähköisen hallinnon ylin strateginen ja toimintapoliittinen ohjausvastuu on sisäasiainministeriöllä. Ohjausvastuu ja koordinaatio sähköisen hallinnon kehittämisessä on puolestaan jaettu siten, että yritystoimintaan liittyvästä sähköisen hallinnon kehittämisen ohjauksesta vastaa elinkeino- ja innovaatioministeriö, kun taas sisäasiainministeriö ohjaa muuta sähköisen hallinnon kehittämistä. Sisäasiainministeriön alaisuudessa on vielä kaksi ICT-yksikköä, jotka huolehtivat kansallisten sähköisen hallinnon kehittämisohjelmien toimeenpanosta. Kuntatasolla kunnat toimivat sähköisen hallinnon kehittäjinä omien kykujensä ja olemassa olevien resurssien mukaisesti.⁴⁵

Hollantilaisen ja suomalaisen hallintokulttuurin eroista ja niiden vaikutuksista sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseksi voidaan tuoda esimerkiksi esille julkisen sektorin tarjoamat työttömyyspalvelut. Alankomaissa korostetaan työntekijän ja työnantajan vastuuta työttömyyden hoitamisessa, minkä johdosta on säädetty pakolliseksi työttömyyspalvelu-

⁴³ Ks. lisää E-legitimationsnämndenin WWW-sivuilta: <http://www.elegnamnden.se/>.

⁴⁴ Ohjeita ja standardeja on tosin päivitetty vuoden 2006 jälkeen.

⁴⁵ Euroopan komissio (2011): E-government in the Netherlands, s. 15–16.

jen sähköinen käyttö kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden avulla. Jos tämänkään ajanjakson jälkeen työtön ei kykene itsenäisesti hoitamaan asioita sähköisten palveluiden kautta, on henkilöllä oikeus päästä henkilökohtaisesti viranomaisen luokse asioimaan. Kyseinen toimintatapa on ollut käytössä vuoden 2012 heinäkuusta lähtien. Alankomaat on onnistunut säästämään tällä tavalla vuoden 2012 loppuun mennessä yhteensä yli 300 milj. euroa työttömyyteen liittyviä hallinnollisia kustannuksia. Sähköiset työttömyyspalvelut ovat saaneet Alankomaissa hyvän vastaanoton, sillä 90 prosenttia työttömistä hakee työttömyyskorvauksia sähköisesti ja 75 prosenttia käyttää muita sähköisiä palveluja työttömyysjakson aikana.⁴⁶

Sähköisiä palveluja käyttävä asiakas tunnistetaan tällä hetkellä Alankomaissa joko heikon tai vahvan tunnistautumisen avulla. Heikolla tasolla tunnistautuva henkilö kirjautuu palveluun käyttäjätunnusta ja salasanaa käyttäen.⁴⁷ Vahvan tunnistautumisen yhteydessä henkilö saa edellisten tunnusten lisäksi vielä kertakäyttöisen koodin tekstiviestinä puhelimensa. Koodi on syötettävä palveluun kirjautumisvaiheessa. Alankomaihin ollaan suunnittelemassa ja kehittämässä myös varmennepohjaista tunnistautumiskeinoa eli sähköistä sirullista henkilökorttia.⁴⁸

⁴⁶ Euroopan komissio (2013): Public Services Online. 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012. Final Background Report, s. 47

⁴⁷ Alankomaissa on käytössä kolmiportainen luokittelu eri tunnistautumisen tasoille. Kolmiportaisuus näkyy myös käytetyssä termistössä, sillä maassa puhutaan perustason, keskitason ja korkean tason tunnistautumisesta.

⁴⁸ Lähde: <https://www.digid.nl/over-digid/zekerheidsniveaus/>.

3 Sähköisiä asiointipalveluita koskevien velvollisuuksien toteutuminen

3.1 Palvelujen tarjoamisvelvollisuus

3.1.1 Velvollisuus tarjota sähköisiä asiointipalveluita

Viranomaisen on tarvittavien teknisten, taloudellisten ja muiden valmiuksien rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määritettyyn laitteeseen sähköinen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi (SAVL 5.1 §). Tällöin viranomaisen on tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti myös sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Viranomainen voi tarjota sähköisiä asiointipalveluita myös tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti, joten esimerkiksi kunnan tarjotessa sähköisiä asiointipalveluita opetustoimen asiointia varten, ei laissa edellytä, että vastaavantyyppisiä palveluita tuotettaisiin sosiaalihuollon asiointitarpeisiin.

Säännös korostaa sitä, että viranomaisen on tarjottava sähköisiä asiointipalveluita kaikille asiakasryhmästä riippumatta. Säännös velvoittaa tarjoamaan sähköisiä asiointipalveluita, mikäli viranomaisella on tähän edellytykset. Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisvelvoite on säädetty suhteelliseksi siten, että viranomaiskohtaiset valmiudet on otettava huomioon. Tällöin on arvioitava viranomaisen käytettävissä olevat tiedolliset, taidolliset ja taloudelliset voimavarat.⁴⁹ Tällainen resursseihin perustuva velvollisuus ei luo viranomaiselle vahvaa velvoitetta tarjota sähköisiä asiointipalveluita eikä velvollisuuden toteutumista voida arvioida kovinkaan objektiivisesti. Säännös onkin lähinnä toimeksianto, jonka tarkoituksena on edistää sähköisten asiointipalveluiden kehittämistä olemassa olevin voimavaroin. Säännöksen ei voida katsoa luovan hallinnon asiakkaalle oikeutta vaatia sähköisen asioinnin järjestämistä. Toisaalta viranomainen ei voi myöskään kieltäytyä käsittelemästä asiaa sillä perusteella, että asiointi tapahtuu sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttämällä. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että hallinnon asiakkaalla on oikeus asioida viranomaisen kanssa sähköisesti, jos viranomaisella on käytössään sähköposti. Viranomainen ei voi kieltäytyä käsittelemästä asiaa pelkästään sillä perusteella, että hallinnon asiakas on yhteydessä viranomaiseen sähköpostilla. Tästä huolimatta kunnissa on suhtauduttu erityisesti

⁴⁹ HE (17/2002) vp s. 34.

toimeentulotuen hakemiseen sähköpostitse kielteisesti, vaikka laillisuusvalvonnassa on toistuvasti todettu, ettei esteitä sähköpostitse tehtyyn toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn ole, vaikkakin eduskunnan oikeusasiamies ei ole ottanut kaikissa käsittelemissään tapauksissa asiaan yhtä selkeää kantaa kuin apulaisoikeuskansleri.

AOK 447/1/2012, antopäivä 26.8.2013

Kantelija arvosteli sitä, ettei kaupungin sosiaalitoimi ollut ottanut hänen sähköpostilla tekemäänsä toimeentulotukihakemusta käsiteltäväksi. Kaupunki totesi selvityksessään, ettei se ollut kantelussa tarkoitettuna ajankohtana järjestänyt mahdollisuutta sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa muun muassa tietoturvasyistä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan sähköisesti tekemä toimeentulotukihakemus olisi tullut ottaa käsiteltäväksi, kun sen saapuminen oli havaittu sosiaalitoimessa sillä edellytyksellä, ettei hakemuksen oikeellisuutta ollut syytä epäillä. Tämä siitä huolimatta, että kaupunki ei tuolloin tarjonnut mahdollisuutta sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa. Apulaisoikeuskansleri saattoi edellä mainitun käsityksensä kaupungin tietoon. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että jollei mahdollisuutta sähköiseen asiointiin ole järjestetty sen vuoksi, ettei sähköisen asioinnin tietoturvasuutta pystytty varmistamaan, olisi se syytä ilmoittaa asiakkaille selkeästi asiointia koskevista ohjeista.

AOK 95/1/2011, antopäivä 27.3.2012

Kyseisessä kaupungissa sähköinen asiointi ei ollut toimeentulotukiasioissa mahdollista. Tämä oli ilmoitettu myös kaupungin verkkosivuilla. Myöskään yleistä sähköpostiosoitetta toimeentulotukiasioissa asiointia varten ei ollut. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti sähköisesti lähetetty toimeentulotukihakemus on kuitenkin myös tällaisessa tapauksessa käsiteltävä asianmukaisesti. Kun sähköistä asiointia toimeentulotukiasioissa ei ollut kaupungissa järjestetty ja tästä johtuen sähköisen asioinnin menettelytavoissa oli epäselvyyttä, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää johtavan sosiaalitoimikokouksen huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa ja toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräaikaa koskevien säännösten noudattamiseen.

AOK 420/1/2010, antopäivä 31.1.2012

Kantelija kanteli siitä, ettei toimeentulotukea ollut mahdollista hakea sähköisesti. Kaupungin antamassa selvityksessä todettiin, ettei toimeentulotukea ollut mahdollista hakea sähköisesti. Sama informaatio oli myös kaupungin verkkosivuilla. Selvityksessä todettiin, että toimeentulotukihakemusten käsittelyä varten kaupungilla ei ollut käytettävissään suojattua sähköpostiyhteyttä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lainsäädännössä ei ole asetettu ehdotonta velvollisuutta järjestää mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Hän saattoi kuitenkin kaupungin tietoon näkemyksensä siitä, että tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen tulee sallia sähköinen asiointi myös toimeentu-

lotukiasioissa siitä huolimatta, ettei sähköpostitse lähetetyn viestin tietoturvaa pystytä varmistamaan. Apulaisoikeuskansleri katsoi lisäksi, että sähköisen asioinnin mahdollistaminen toimeentulotukiasioissa olisi myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta perusteltua. Hän piti myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että sähköinen asiointi toimeentulotukiasioissa ei ollut mahdollista, kun se useissa muissa hallinnollisissa asioissa kyseisessä kaupungissa sitä oli.

AOK 997/1/2010, antopäivä 3.1.2012

Kantelija arvosteli toimeentulotukiasiansa käsittelyä kuntayhtymässä. Apulaisoikeuskansleri saattoi kuntayhtymän tietoon näkemyksensä siitä, ettei toimeentulotukihakemusta voida edellyttää laadittavan tietyllä lomakkeella samoin kuin siitä, että tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen tulee sallia asiakirjojen toimittaminen muun muassa sähköpostitse siitä huolimatta, ettei sähköpostitse lähetetyn viestin tietoturvaa kyetä varmistamaan.

AOKS 945/1/2008, antopäivä 21.10.2009

Kantelijan mukaan hänen sähköisesti jättämäänsä toimeentulotukihakemusta ei ollut suostuttu käsittelemään sosiaalivirastossa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että toimeentulotuki voidaan sähköisestä asioinnista annetun lain nojalla lähettää myös sähköpostitse. Mikäli hakemus on puutteellinen, tulee sosiaaliviraston lähettää hakijalle yksilöity täydennyskehoitus.

EOA 1708/4/03 ja 2144/4/04, antopäivä 31.3.2005

Kantelija tiedusteli kirjeessään oikeuttaan sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan toimeentulotukihakemusta ei voi toistaiseksi saada vireille sähköpostitse kaupungissa. Koska laissa ei siis ole asetettu kunnalle ehdotonta velvoitetta sähköisen asiointimahdollisuuden järjestämiseen, oikeusasiamiehellä ei ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä sähköisessä asiointissa toimeentulotukihakemusten vireillepanossa.

EOA 3022/4/01, antopäivä 29.8.2003

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan A:n kunnan sosiaaliviranomaisten menettelyä sähköisessä asiointissa toimeentulotukea ja vammaispalvelua koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan kunnan www-sivut antoivat selkeän mielikuvan siitä, että myös sähköpostiasiointi oli mahdollista ja aluksi sosiaalitoimisto vastasikin sähköpostiviesteihin. A:n sosiaalilautakunnan selvityksen mukaan kunnalla ei ole käytössä sähköistä allekirjoitusta. Sähköpostitse asiointi sosiaalitoimessa on selvityksen mukaan muutenkin ongelmallista, koska kyse lähes aina on salassa pidettävistä asioista. Lisäksi sähköpostiasiointia vaikeuttaa selvityksen mukaan se, että saapuneita sähköposteja ei kirjata

millään tavalla, mikä vaikuttaa asiakkaan oikeusturvaan. Näin ollen asiakas ei voi varmistua siitä, luetaanko hänen lähettämiään viestejä. Tavoiteltu työntekijä voi olla esimerkiksi lomalla tai muuten pitkän ajan poissa työpaikaltaan, jolloin sähköposteja ei tarkisteta. Koska A:n kunnalla ei myöskään ole mitään ohjetta sähköpostiasioinnista, saattaa olla, että kaikki työntekijät eivät lue säännöllisesti sähköpostiaan. Koska laissa ei siis asetettu kunnalle ehdotonta velvoitetta sähköisen asiointimahdollisuuden järjestämiseen, ei eduskunnan oikeusasiamies voinut puuttua siihen, miten A:n kunta oli sähköisen asioinnin järjestänyt harkintavaltansa puitteissa.

EOA 2170/4/10, antopäivä 15.3.2012

Sähköisestä asioinnista annetussa laissa ei säädetä viranomaisille ehdotonta velvollisuutta sähköisen palvelun tarjoamiseen. A:n kaupunki ei siten ole menetellyt lainvastaisesti, kun se ei tarjoa terveydenhuollon asiakkaille mahdollisuutta muistutusten tekemiseen sähköisesti. Oikeusasiamiehen mukaan tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaupunki voisi kieltäytyä käsittelemästä muistutusta tai muuta asiakirjaa, joka on saapunut kaupungin viranomaisen tai yksittäisen viranhaltijan sähköpostiosoitteeseen. Viranomaisen sähköpostiosoitteeseen saapunut asiakirja on viranomaisen asiakirja ja se on käsiteltävä asianmukaisesti.

Laillisuusvalvojen ratkaisut eivät näytäkään ohjanneen kuntien toimintatapoja sähköpostiasioinnissa, koska laillisuusvalvojille on kanneltu samasta asiasta toistuvasti. Olisikin tärkeää, että laillisuusvalvojen keskeisistä ja toistuvista ratkaisuista tiedotettaisiin kuntia ja valtion viranomaisia laajasti, jolloin myös laillisuusvalvojen tulkinnat omalta osaltaan olisivat edistämässä hyvän hallinnon toteutumista ja sähköisen asioinnin mahdollistamista sähköisen asioinnin perusvälineellä – sähköpostilla.

Sähköinen asiointi ei voi tarkoittaa myöskään, että se olisi ainoa vaihtoehto asioida viranomaisessa, ellei asiasta ole säädetty erikseen laissa. Asiointitavoista on informoitava hallinnon asiakkaita selkeästi.

AOA 1468/4/11, antopäivä 17.2.2012

Apulaisoikeusasiamies totesi, että rekrytoinnissa hakumenettelystä tiedottamista on keskeisesti ohjannut pyrkimys hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen eli siihen, että hakemukset tehtäisiin sähköisesti, jotta myös niiden käsittely olisi kaupungin kannalta yksinkertaisempaa. Tällöin valinnanvapauden esiin tuominen eri hakutapojen välillä on selvästi jäänyt sivuosaan ja käytännössä asiakkaan omatoimisuuden varaan.

Viranomaisille ei ole toistaiseksi säädetty oikeutta vaatia sähköisten palveluiden käyttöä, kun kysymys on henkilöasiakkaiden asioinnista. Eduskunta on suhtautunut asiaan pidättyväisesti. Sen sijaan yhteisöasiakkailta on voitu edellyttää sähköistä asiointia.

VaVM 4/2004 vp

Valtiovarainvaliokunta katsoi tieto- ja oikeusturvatekijöiden vuoksi, ettei tiedonantovelvollisuutta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen ole syytä ulottaa lainkaan luonnollisiin henkilöihin tai kuolinpesiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on puolestaan todennut, että hyvän hallinnon palveluperiaatteesta seuraa, että viranomaisen tulee tarjota erilaisia vaihtoehtoja asiointiin. Apulaisoikeusasiamiesten ratkaisujen mukaan hallinnossa asioivien perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos palvelut järjestyvät siten, että niitä olisi tarjolla vain sähköisesti.⁵⁰ Lisäksi palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa on tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja asioiden vireillepanoon ja hoitamiseen.⁵¹ Erilaisista asiointitavoista on tiedotettava selkeästi.

AOA 1468/4/11, antopäivä 17.2.2012 sekä AOA 2954/4/12, antopäivä 28.5.2013

Kaupungin rekrytointi-ilmoituksessa sai käsityksen siitä, että työpaikan hakeminen muun kuin sähköisen rekrytointijärjestelmän kautta ei olisi mahdollista. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että hakuilmoituksista ja kaupungin verkkosivuilta samoin kuin muusta työpaikkojen hakemista koskevasta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tulee selvästi käydä ilmi kaikki ne tavat, joilla työpaikkoja voi hakea. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt kaupungin omaksumaa tapaa ilmoittaa työpaikkojen eri hakemistavoista tasapuolisuuden ja luottamuksensuojan vaatimusten, palveluperiaatteen eikä neuvontavelvoitteen hyvälle hallinnolle asettamien vaatimusten mukaisena.

Luonnollisen henkilön asioinnin sähköisen muodon ensisijaisuutta on painotettu ainakin julkisesta työvoimapalvelusta annetun asetuksen (1344/2002) 3.1 §:ssä, jonka mukaan henkilöasiakkaan pyytäessä työnhakijaksi rekisteröintiä, hänen tulee antaa rekisteröintiä koskevat tiedot sekä muut työnhakuaan koskevat tiedot sähköisellä ilmoittautumismakkeella. Tarvittaessa tiedot voi antaa paperilomakkeella. Säännös ei kuitenkaan pakota henkilöasiakasta sähköisen asiointipalvelun käyttöön, joten se ei ole ongelmallinen esimerkiksi suhteessa palveluperiaatteeseen ja tasapuolisuusvaatimukseen nähden, jos asiakkaille tiedotetaan tasapuolisesti erilaisista asiointimahdollisuuksista ja työvoimapalvelujen saatavuudesta.

3.1.2 Sähköisten palveluiden tarjoaminen julkisena hallintotehtävänä

Sähköisten palveluiden tarjoamisesta ei ole suoria yleislainsäätöjä, vaan palveluiden tarjoaminen perustuu yleislakeihin hallintolakiin, sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa annettuun lakiin, kielilakiin sekä julkisuuslakiin. Sähköisten palveluiden tuotantoa ja tarjoamista järjestettäessä, on huomioitava palveluiden tarjoamisen luonne jul-

⁵⁰ AOA 3911/4/11, antopäivä 13.9.2012 ja AOA 3661/4/08 ja 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010.

⁵¹ AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012.

kisena hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä viittaa lainsäädännössä määriteltyyn ja tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi osoitettuun tehtävään. Julkisissa hallintotehtävissä käytetään yleensä julkista valtaa, mutta välttämätöntä se ei kuitenkaan ole julkisen hallintotehtävän kannalta. Hallintopäätösten tekemisen lisäksi myös julkisten palveluiden tuottaminen voi olla julkinen hallintotehtävä.⁵²

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa tietojenkäsittelypalvelujen luonteeseen julkisena hallintotehtävänä osana asiankäsittelyprosessia. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että avustavistakin tietojenkäsittelypalveluiden ulkoistamisesta pitäisi säätää laissa, jos ne ovat osa asiankäsittelyä ja julkisen hallintotehtävän suorittamista.

AOA 848/2/11, antopäivä 21.5.2012

Perustuslain 124 § ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös lain nojalla. Vastaavasti tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täytyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että optisessa lukupalvelussa on kysymys Verohallinnon laissa säädettyyn verotuksen toimittamiseen liittyvästä avustavasta tehtävästä. Optisessa lukupalvelussa verolomakkeilla annetut tiedot muunnetaan sähköiseen muotoon ja siirretään Verohallinnon verotusjärjestelmiin. Verotus toimitetaan näiden tietojen perusteella. Julkisuuslaissa säädetty oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävän hoitajalle, ei apulaisoikeusasiamiehen mielestä ole riittävä perustuslaissa tarkoitettu säännöspohja viranomaisen lakisääteisiä tehtäviä avustavien tehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Optista lukupalvelua koskevan tehtävän hoitaminen perustuu tällä hetkellä Verohallinnon ja yksityisen yrityksen välillä solmittuun sopimukseen ja Verohallinnon yritykselle toimittamien optista lukua koskeviin käsittelysääntöihin. Perustuslain 124 §:n taustalla olevien arvojen ja tavoitteiden valossa sekä perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella, asiasta tulisi apulaisoikeusasiamiehen mielestä säätää laissa. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kysymys on verotuksen toimittamiseen eli merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvistä avustavista tehtävistä, jotka on annettu yksityisen yhtiön hoidettavaksi ilman lainsäädännön tukea. Kun tehtävää ei hoidettu lain nojalla, lukupalvelussa ei ole velvollisuutta noudattaa hallinnon yleislakeja eivätkä Verohallin-

⁵² ks. HE 196/2002 vp, s. 8 ja HE 72/2002 vp, s. 52–54.

non lomakkeita käsittelevät henkilöt toimi virkavastuulla, vaikka yksityisen kanssa tehtävään sopimukseen voidaankin ottaa määräys hallinnon yleislakien noudattamisesta.

Apulaisoikeusasiamiehen kannanoton jälkeen verohallintolakiin (503/2010, lisäys 881/2012) lisättiin uusi 2 b §, jonka mukaan Verohallinto voi siirtää verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kanton, perintään ja tilitykseen sekä veronsaajien oikeudenvallvontaan liittyvä avustava tehtävä sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Säännöksen mukaan tällaisia avustavia tehtäviä ovat:

- 1) Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen;
- 2) Verohallinnon lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin;
- 3) sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta.

Säännöksessä todetaan, että avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tietojenkäsittelypalveluiden ulkoistamiseen ja niiden edellytyksiin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän suorittamisesta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 47/2005 vp) mukaan viranomaisella voi lain nojalla antaa avustavia tehtäviä muullekin kuin viranomaiselle. Valiokunnan kannanoton (PeVL 11/2006 vp) mukaan veronkantoviranomaisen avustavassa puhelinneuvonnassa oli toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, koska neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Eräässä toisessa kannanotossaan (PeVL 3/2009 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, ettei viranomaisen avustavan tehtävän antamiselle muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ollut perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä, koska julkisten ja yksiselitteisten väestörekisteritietojen välittämispalvelua (tietopalvelu) koskevan sopimuksen tekeminen perustui lain säännöksen. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 22/2010 vp) myös, että viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät, joita olivat muun muassa tietojen ja hakemusten kerääminen, hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksujen periminen sekä matkustusasiakirjojen toimittaminen hakijoille sekä biometristen tunnisteiden kerääminen olivat julkisia hallintotehtäviä.

Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen on julkinen hallintotehtävä, koska sähköisen asiointilain 5.1 §:ssä on säädetty *nimenomaisesti viranomaiselle* velvollisuus laissa säädettyjen edellytysten salliessa tarjota sähköisiä asiointipalveluita asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi sekä mahdollistaa ilmoituksien, viranomaisen pyytämien selvityksien tai muiden vastaavien asiakirjojen taikka muiden viestien lähettämien sähköisesti. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja laillisuusvalvonnassa tehtyjen linjausten perusteella viranomaisella ei voi ulkoistaa kuin erityislaissa olevan nimenomaisen säännöksen nojalla sähköisten asiointipalveluiden tarjoamista yksityiselle silloin, kun kysymys on asiointipal-

veluista, joiden avulla asia voidaan saattaa vireille, taikka palvelun tarkoituksena on lähettää viranomaiselle ilmoituksia taikka selvityksiä. Tällöin kyse voi olla edellä esitettyyn apulaisoikeusasiamiehen käsittelemään tapaukseen verrattavissa olevasta julkisen vallan käyttöön liittyvästä avustavasta tehtävästä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin lakisidonnaisuusvaatimus on huomioitava palvelutuotantoa järjestettäessä. Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen on sidottu siihen viranomaiseen, jonka tehtäväksi on säädetty jonkin asian käsittely tai palvelun tarjoaminen on säädetty erikseen viranomaisen tehtäväksi. Viranomainen voi puolestaan antaa toiselle viranomaiselle palvelutuotantoon ja tarjoamiseen liittyvän tehtävän ilman lain nimenomaista säännöstäkin, jos samalla ei ole kyse palveluun liittyvän toimivallan siirrosta.

Viranomaisten muissa sähköisissä palveluissa kuin sähköisissä asiointipalveluissa on otettava huomioon palveluiden julkisen hallintotehtävän luonne. Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta on säädetty hallintolain 8 §:ssä. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu menettelytapoja ja menettelyllisiä oikeuksia koskeva neuvonta, oikeudellisia seikkoja koskeva neuvonta ja tosiasiallinen, esimerkiksi käsittelyn kestoja koskeva neuvonta. Viranomaisen neuvontavelvollisuutta on täydennetty sille asetetulla yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisessa asiointilla tarkoitetaan hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista ja tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Viranomaisen velvollisuuksiin ei kuulu asiakkaan avustaminen kuten asiakirjojen laatiminen tämän puolesta. Neuvonnassa tulee huolehtia hyvän hallinnon takeista ja periaatteista kuten palvelun asianmukaisuudesta, joutuisuudesta, tasapuolisuudesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksista ja asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.⁵³ Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista.

AOA 1806/2/05, antopäivä 3.11.2005

Apulaisoikeusasiamies totesi kannanottonaan, että hallintolain 8 §:ssä tarkoitettu neuvonta on perusoikeutena olevan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisen lakimääräinen tehtävä. Sellaisena se on myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Sähköiset palvelut, joissa tarjotaan tietoa viranomaisessa asioimisesta, asian saattamisesta vireille sekä muusta hallinnon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista, ovat neuvontavelvollisuuden toteuttamista. Niin ikään palvelut, joissa hallinnon asiakas voi seurata asiansa käsittelyn etenemistä, kuuluu neuvontavelvollisuuden piiriin. Tällaisia palveluita voi tarjota yksityinen palveluntarjoaja ainoastaan, jos siitä on säädetty erikseen laissa.

Viranomaisen asiakirjahallinto ja arkistoimi ovat myös julkisia hallintotehtäviä. Sähköisten asiakirjojen vastaanottaminen, kirjaaminen ja säilyttäminen ovat osa julkisen hallintotehtävän toteuttamista.

⁵³ Ks. neuvontavelvollisuuden sisällöstä AOA 1806/2/05, antopäivä 3.11.2005.

AOK 576/1/2007, antopäivä 2.6.2009

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että arkistotoimen hoito on julkinen hallintotehtävä, jossa on varsinaisten arkistotoiminta koskevien lakien ja muiden säädösten ohella noudatettava myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa taattua ja hallintolain säätelemää hyvää hallintoa.

Yleissäännös viranomaisten *tietopalvelujen* tuottamisesta on säädetty julkisuuslain 21 §:ssä, jonka mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten tietoaaineistoja tietojärjestelmistään, jos tietoaaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Asianomaisten viranomaisten luvalla tietoaaineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Viranomaiset voivat siten tuottaa tietopalveluja yhdessä, jos se ei edellytä toimivallan siirtoa. Kukin viranomainen päättää lähtökohtaisesti tietoaaineistojen tuottamisesta ja luovuttamisesta tietojärjestelmistään itsenäisesti. Arkistolain 7.1 §:n mukaan arkistotoimen tehtävänä on muun muassa huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta. Siten tietopalvelujen tuottaminen sähköisinä palveluina on julkinen hallintotehtävä.

Viranomaisella on myös julkisuuslain 20 §:n nojalla yleinen *tiedontuottamisvelvollisuus*, jonka mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta. Tässä tarkoituksessa viranomaisen on tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan yleisessä tietoverkossa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Tiedontuottamisvelvollisuus on myös julkinen hallintotehtävä, joka on otettava huomioon sähköisten palveluiden sisälöntuotantoa järjestettäessä.

Kuntalaissa (365/1995) 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Kuntalain tiedottamisvelvollisuus on säädetty nimenomaisesti kunnan vastuulle, jolloin tiedottamisvelvollisuuden toteuttaminenkin kuuluu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, jonka toteuttamismuodot jäävät kuitenkin kunnan omaan harkintaan.

Sähköiset palvelut, jotka ovat viranomaisten tietojärjestelmistä ja rekistereistä tuotettavia tietopalveluita tai, joilla tuotetaan tietoa viranomaisen toiminnasta sekä toteutetaan yksilöiden osallistumisoikeuksia, ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista. Siten sähköiset palvelut, joissa toteutetaan julkisuuslain 20 §:n ja 21 §:n sekä kuntalain 29 §:n tarkoituksia

taikka erityislainsäädännössä säädettyjä erityisiä oikeuksia osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, kuuluvat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, joskin julkaisufoorumi itsessään ei kuulu julkisen hallintotehtävän alaan, vaan ainoastaan tiedon tuottaminen julkaisufoorumiin on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tietopalveluiden tuottaminen, yksilön osallistumisoikeuksien turvaaminen ja tiedon tuottaminen ovat osa perusoikeuksina turvattujen julkisuusperiaatteen (PL 12.2 §) ja osallistumisoikeuksien (PL 14.4 §) toteuttamista, joten ne ovat viranomaiselle perustuslain nojalla säädettyjä lakisääteisiä tehtäviä. Tästä syystä niiden toteuttamiseen liittyvien sähköisten palveluiden tuottaminen voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai lain nojalla.

Julkisen hallintotehtävän luonteesta varmennetoiminnassa on esitetty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa erilaisia tulkintoja. Valiokunta katsoi vuonna 2002 laatuvarmenteen rinnastuvan viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen, koska oikeustojen edellytykseksi laissa säädetty allekirjoitus voidaan tehdä laatuvarmenteeseen perustuva sähköistä allekirjoitusta käyttämällä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että varmennetoiminnalla on merkitystä sähköisen liiketoiminnan ja muun asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta. Laatuvarmenteiden tarjoamista oli siten valiokunnan mielestä varmenteen oikeusvaikutusten vuoksi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.⁵⁴ Vuonna 2009 perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että varmenne- ja tunnistuspalvelujen luonne liiketaloudellisina palveluina on siinä määrin etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää nykyisin ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta.⁵⁵ Tosin perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa viranomaisen myöntämien tunnistusvälineiden käyttöön ja niiden luonteeseen julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaan perustuslakivaliokunnan kanta koski yleisemmin tunnistusvälineiden tarjoamisen edellytyksiä yksityisen toimesta. Tästä syystä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) asiointitunnukseen ja kansalaisvarmenteeseen liittyvät toimet ja päätöksenteko kuuluvat Väestörekisterikeskuksen tehtäviin ja ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista, jossa käytetään julkista valtaa ainakin tietoluovutusten ja varmenteen myöntämisen ja hallinnoin yhteydessä.⁵⁶ Samoin Katso-organisaatiotunnistuspalveluun liittyvät tehtävät ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista, koska palvelusta on säädetty verohallintolaissa (503/2010, 2 a §).

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan muutos toimintaympäristön muutoksen kautta voikin johtaa siihen, että tulevaisuudessa erilaisten sähköisten asiointipalveluidenkin tarjoamista julkisena hallintotehtävänä joudutaan arvioimaan uudelleen, missä tilanteessa yksityinen voi tarjota osana omaa palvelutarjontaan viranomaisen sähköisiä palveluita tai niiden tukipalveluita.

⁵⁴ PeVL 2/2002 vp, s. 2-3.

⁵⁵ PeVL 16/2009 vp, s. 2.

⁵⁶ Ks. tästä Ilja Ponka: Sähköinen tunnistaminen ja allekirjoitus Suomen velvoiteoikeudessa, Helsingin yliopisto Helsinki 2013, s. 510.

Viranomaisen ei voi ulkoistaa sähköisten palveluiden tuotantovastuutaan ilman erillistä sääntelyä. Tietotekniset palvelut viranomaisen voi hankkia ja niiden tietoteknisen tuotannon ulkoistaa yksityiselle, mutta palvelujen toiminnasta ja sisällöstä vastaa viranomaisen, ellei lainsäädännössä ole toisin säädetty. Esimerkiksi hankittaessa sähköinen palvelu sovelusvuokrauksena pilvipalveluna, on palvelun toimittava viranomaisen vastuulla ja palvelun tuotanto hoidetaan viranomaisen lukuun. Tällöin tietoteknisen palvelun tuottava yritys ei voi olla vastuussa palvelun kokonaistuotannosta, eikä se voi vastata palvelun sisällöstä ja toimia palvelun käyttäjien tietojen rekisterinpitäjänä, vaan näistä vastaa palvelun hankkinut viranomaisen osana julkisen hallintotehtävän hoitamista.

3.1.3 Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen ja käyttö

Kyselyllä pyrittiin saamaan tietoa siitä, kuinka suuri osuus organisaation asioinnista on sähköistetty. Vastaajia pyydettiin arvioimaan sähköisen asioinnin osuutta kaikista asiointitavoista sekä asiakasta koskevan että viranomaisten välisen asioinnin suhteen. Yhteensä 124 vastaajaa pystyi arvioimaan asiakkaille kohdistettujen sähköisten asiointipalvelujen osuutta. Hallinnon asiakkaan asiointipalveluista vastanneiden organisaatioiden keskuudessa on sähköistetty keskimäärin 35,4 prosenttia. Hajonta palveluiden sähköistämisen osuudessa on kuitenkin suurta. Toisissa organisaatioissa asiakkaan asiointipalveluja ei ole sähköistetty lainkaan, ja joissain organisaatioissa asiakas voi hoitaa halutessaan asiointinsa kokonaan sähköisesti. Koska sähköistämisen osuus vaihtelee suuresti, onkin tarkoituksenmukaista tarkastella sähköistämisen osuutta lisäksi mediaanin avulla. Kyselyn vastausten perusteella asiakkaan sähköisten asiointipalvelujen mediaani on 15 prosenttia kaikista asiakkaan asiointipalveluista.

Asiakkaan sähköisten asiointipalvelujen osuutta voidaan analysoida eri organisaatiota-soilla. Taulukossa 1 on kuvattu suurimpien vastanneiden organisaatioryhmien sähköisten asiointipalveluiden osuudet.⁵⁷ Taulukosta nähdään, että valtion virastot ja laitokset ovat asiointipalvelujen sähköistämisessä huomattavasti pidemmällä kuin kunnat ja kuntayhtymät. Tulosta tulkittaessa on jossakin määrin otettava huomioon kuntien ja kuntayhtymien tehtävien moninaisuus ja se, ettei kaikkia kunnan asiointipalveluita voida sähköistää missään tilanteessa, kuten tosiasiallista hallintotoimintaa ja fyysistä palvelua, kuten potilaan hoitoa.

Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että julkisia tehtäviä hoitavat organisaatiot tarjoavat vielä tällä hetkellä suhteellisen vähän sähköisiä asiointipalveluja. Eräs vastaaja totesikin sähköisistä asiointipalveluista seuraavaa: *”Todellisia sähköisiä palveluja, joissa myös päätös annetaan sähköisesti ja asiakas voi sen sähköisesti saada tiedoksi (ilman paperipäätöksiä) on vieläkin vähän. Useimmiten sähköinen asiointi on vain sitä, että asian voi laittaa vireille sähköisesti”*. Toisaalta joissakin organisaatioissa vaaditaan, että sähköistä asiointia kehitettäisiin edistämällä päätöksentekoa. Eräältä kuntayhtymältä tullessa vastauksessa todettiin, että julkishallinnollisia tehtäviä hoitavia organisaatioita tulisi velvoittaa ratkaisuihin sähköisen asioinnin järjestämiseksi vuosina 2013–2015.

⁵⁷ Kysyttäessä sähköisten asiointipalvelujen osuutta pyydettiin laskelman ulkopuolelle jättämään asiointi sähköpostin välityksellä.

TAULUKKO 1. Eri organisaatioryhmien sähköisten palvelujen osuus organisaation palveluista.

Organisaatio/palvelulaji	Asiakkaan asiointipalvelut		Viranomaisen asiointipalvelut	
	keskiarvo	mediaani	keskiarvo	mediaani
Kunnat ja kuntayhtymät	19,9 %	10,0 %	32,7 %	20,0 %
Valtion virasto tai laitos	62,9 %	20,0 %	49,4 %	30,0 %
Tuomioistuimien tai muu lainkäyttöelin	32,8 %	10,0 %	36,1 %	10,0 %
Yliopisto tai Ammattikorkeakoulu	55,0 %	20,0 %	65,7 %	15,0 %

Organisaatioiden eläessä vielä pitkälti perinteisen asioinnin maailmassa mielenkiintoisin seikka on se, miksi organisaatiot eivät ole sähköistäneet asiointipalveluitaan. Vastaajista noin 30 prosenttia ilmoitti taloudellisten syiden olevan keskeisin este sähköisten palvelujen kehittämiseksi. Palveluiden sähköistämisen edistämiseksi kaivattaisiin suurempia taloudellisia resursseja. Erään pienen kunnan vastauksessa todettiin seuraavaa: ”Järjestelmien rakentaminen on kallista ja työlästä. Pohjois-Karjalan kunnat ostavat ict-palvelut omalta tietotekniikkayhtiöltä, jolla oli suunnitteilla sähköisten asiointipalvelujen projekti, mutta se on laitettu jäihin kuntien taloustilanteen ja kuntajakoselvitysten vuoksi. Mikäli sähköisten palvelujen käyttöönottoa valtakunnallisesti halutaan ja kuntia siihen velvoitetaan, siihen tulisi osoittaa myös eurot valtion taholta. Yksin pieni kunta ei voi mitenkään rakentaa tällaisia järjestelmiä”.

Toiseksi yleisin este palvelujen sähköistämiseksi liittyy teknisiin syihin (16 prosenttia vastuksista). Joillakin organisaatioilla palvelujen käyttäjävolyymit ovat niin pieniä, ettei organisaation ole kannattavaa sähköistää palveluja. Lisäksi joillakin organisaatioilla, kuten tutkimuslaitoksilla, toiminnan luonne on sellainen, ettei siinä nähdä tarpeelliseksi sähköistää palveluja. Sähköistettäessä asiointipalveluja huomioon tuleekin ottaa myös palvelujen käyttövolyymit, jotka vaikuttavat esimerkiksi sähköistämisen tarpeeseen. Jos asioinnin volyymit ovat erittäin pienet, esimerkiksi pienen kunnan kohdalla, palvelujen sähköistämisen ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Toisissa organisaatioissa taas asiointipalvelujen volyymit ovat niin suuret, että asiointipalvelujen sähköistämisen luo merkittäviä etuja.

Valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniisen toiminnon (JulkICT-toiminto) toteuttamassa, valtion virastoille ja laitoksille suunnatussa valtion tietohallintoa koskevassa kyselyssä selvitettiin sähköisten asiointipalvelujen käyttövolyymeja. Vuonna 2011 kansalaisille suunnatuista palveluista eniten käytettyjä olivat Verohallinnon palvelut (yrityksen vuosi-ilmoitukset, TYVI-ilmoitukset, alv- ja työnantajasuoritusten ilmoitukset, verokortti verkossa ja uusi verotili) - noin 78 miljoonaa tapahtumaa/vuosi, Ilmatieteen laitoksen sääpalvelun sähköisiä asiointitapahtumia oli noin 100 miljoonaa, Maanmittauslaitoksen karttapaiikkapalveluun kohdistui 150 miljoonaa kartta- tai ilmapäivitystä, Tiehallinnon liikenne- ja keltiedotuspalvelussa oli noin 14 miljoonaa tapahtumaa, Patentti- ja rekisterihallituksen sekä Verohallinnon yhteisessä YTJ-tietopalvelussa 17,4 miljoonaa tapahtumaa, Liikenneviraston liikenteen tiedotuspalvelu (häiriöt, kelikamerat ja liikenne, tiesää ja keli, keliennuste, tietyöt) keräsi 10 miljoonaa hakua, Trafic ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmä sekä ajoneuvojen sähköinen rekisteröinti noin 12 miljoonaa hakua.

naa, Väestörekisterikeskuksen rekisterikyselyt ja muuttoilmoitukset noin 15 miljoonaa ja Metsähallituksen Luontoon.fi-palvelu 2,5 miljoonaa kävijää. Työhallinnon työnhakupalveluihin tehtiin noin 30 miljoonaa käyntiä.⁵⁸ Kokoavasti voidaankin todeta, että sähköisten asiointipalvelujen käyttövolyymin suuret vaihtelut vaikuttavat merkittävästi organisaatioiden intresseihin ja mahdollisuuksiin kehittää ja edistää sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä.

Vastanneista 8 prosenttia mainitsi puolestaan osaamisen puutteet keskeiseksi syyksi sille, että palveluja ei ole sähköistetty. Muutamat vastaajat mainitsivat erikseen, että ministeriötason ohjaus on ollut heikkoa, minkä vuoksi palveluita ei ole sähköistetty. Esimerkiksi eräs vastaaja totesi seuraavaa: *”Ministeriön ohjaava ja kehittävä työ on ollut liian hidasta johtuen monimutkaisista organisaatiorakenteista”*. Osaamisen puutteellisuuteen liittyen ongelmaksi nähtiin myös useassa organisaatiossa riittämätön yhteistyö valtion ja kuntien välillä. Esimerkiksi eräs vastaaja kommentoi yhteistyötä sanoen, että *”valtio viranomaisineen ei toimi kuntien kanssa yhdessä, ei halua rakentaa yhteistä sähköistä kuntakohtaista yhteispalvelupistettä ja videoneuvotteluyhteyksiä”*.

Kyselyn vastauksista nousi esille myös tietoturvallisuuteen liittyvät seikat, jotka ovat esteinä sähköisten palvelujen kehittämislle. Vajaat 7 prosenttia vastaajista piti tätä keskeisimpänä syynä. Tietoturvallisuuteen liittyen muutama vastaaja toi esille vireillepanijan sähköiseen tunnistamiseen liittyvät ongelmat. Omana esteenään sähköisten palvelujen kehittämislle nähtiin myös lainsäädäntö. Joidenkin vastaajien mukaan nykyinen lainsäädäntö estää sähköisten palvelujen kehittämisen joidenkin organisaatioiden kohdalla. Sähköistämisen esteisiin liittyvät syyt olivat hyvin samantapaisia myös eri organisaatioryhmien kesken, joten esimerkiksi valtionhallinnon vastauksissa ei ollut eroa kunnilta tullessiin vastauksiin.

Sähköisen asiointin yksi mahdollinen muoto on sähköposti. Vastaajista 32 prosenttia ilmoitti, että asiointi on mahdollista sähköpostitse kaikessa viranomaisen asiointinnissa. Vastaajista 68 prosenttia ilmoitti, ettei kaikkea asiointia pysty hoitamaan sähköpostitse. Yksi sähköisen vireillepanonkin estävä asia on vaatimus henkilökohtaisesta asiointinnista viranomaisessa vireillepanon yhteydessä. Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilön täytyy olla läsnä hakemusta tai ilmoitusta viereillepantaessa. Henkilökohtaisen vireillepanon vaatimukset löytyvät esimerkiksi kansalaisuuslaista (359/2003) sekä passilaista (671/2006). Toisaalta esimerkiksi ajokorteista annetussa valtioneuvoston asetuksen (423/2011) 4 §:ssä on säädetty sähköisistä palveluista, joita voidaan käyttää henkilöllisyyden todistamiseen. Tässä tapauksessa ei edellytetä vireillepanijan läsnäoloa. Henkilökohtainen vireillepano tulkitaan siten usealla eri tavalla.

Analysoitaessa asiointipalvelujen sähköistämistä ja sähköisten asiointipalveluiden osuutta täytyy ottaa huomioon, että on olemassa palveluita, joiden sähköistäminen ei ole mahdollista. Esimerkiksi voidaan nostaa asiointipalvelut, joissa henkilöllisyys täytyy tunnistaa sellaiselta henkilöltä, jolla ei ole vielä Suomen kansalaisuutta. Tällaisissa tilanteissa vaaditaan henkilön läsnäoloa paikan päällä. Lisäksi sairaanhoito vaatii välttämätöntä asiakkaan läsnäoloa. Potilaan hoitamista ei voida hoitaa ilman potilaan tutkimista ja sen perusteella diagnoosin tekemistä.

⁵⁸ Tietoja valtionhallinnosta 2011, valtiovarainministeriön julkaisuja 31a/2012, s. 16.

3.2 Palvelujen toiminnalliset ja sisällölliset vaatimukset

3.2.1 Käytettävyys

Sähköisen asiointilain 5.3 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta *helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja* sähköisiä asiointipalveluita tarjotessaan. Hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asiankäsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että *hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti*. Säännös koskee kaikkia viranomaisten asiointipalveluita. Hallituksen esityksessä todetaan, että palveluperiaatteen tarkoituksena on yhtäältä *turvata* viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä *kiinnitetään* riittävää *huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin*. Viranomaisen on pyrittävä siihen, että asiointi järjestetään siten, että hallinnossa asioiva voi muodostaa helposti kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan *palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista*. Lisäksi perusteluissa todetaan, että palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta.⁵⁹

Myös tietoyhteiskunnan palveluista annetun lain 8 §:ssä ja 10.2 §:ssä säädetään eräänlaisista palveluiden käytön ja käytettävyiden vaatimuksista. Tietoyhteiskunnan palveluista annetun lain 8 §:n mukaan, palvelun tarjoajan on muun tiedonantovelvollisuuden ohella pidettävä palvelun vastaanottajan *saatavilla selkeät ja ymmärrettävät tiedot* ainakin seuraavista seikoista:

- sopimuksen teon tekniset vaiheet;
- tallentaako palvelun tarjoaja tehdyn sopimuksen ja onko se toisen osapuolen saatavilla;
- tekniset keinot, joilla voidaan tunnistaa ja korjata syöttövirheet ennen tilauksen tekemistä;
- kielet, joilla sopimus voidaan tehdä;
- palvelun tarjoajan noudattamat asiaa koskevat käytäntösäännöt sekä missä ja miten ne ovat sähköisesti saatavilla.

Tietoyhteiskunnan palveluista annetun lain 10.2 §:n mukaan palvelun tarjoajan on asetettava palvelun vastaanottajan käyttöön asianmukaiset, *tehokkaat ja helppokäyttöiset* tekniset keinot, joiden avulla vastaanottaja voi tunnistaa ja korjata syöttövirheet ennen tilauksen tekemistä.

Sähköisen asiointilain 5.3 §:n, hallintolain 7 §:n sekä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 8 §:n ja 10.2 §:n säännökset tarkoittavat sitä, että viranomaisten on huomioitava sähköisten palveluiden kehittämisessä käytettävyyteen liittyvät tekijät sekä varmistettava, että palvelut ovat käytettäviä.

⁵⁹ HE 72/2002 vp, s. 57.

ISO 9241 -standardi (11. osa) määrittelee käytettävyyden seuraavasti: *”mitta, miten hyvin määrätyt käyttäjät voivat käyttää tuotetta määrätyssä käyttötilanteessa saavuttaakseen määritetyt tavoitteet tuloksellisesti, tehokkaasti ja miellyttävästi”*. Käytettävyys tarkoittaa sitä, miten hyvin käyttäjä voi hyödyntää järjestelmän tarjoamia toimintoja haluttuun tarkoitukseen.⁶⁰ Käytettävyyteen voidaan liittää erilaisia attribuutteja, kuten tyytyväisyys, tehokkuus, opittavuus, muistettavuus ja virheettömyys.⁶¹

Laillisuusvalvonnassa ei ole suoraan otettu kantaa viranomaisten sähköisten palveluiden käytettävyyteen. Lähinnä laillisuusvalvojien kannanotot ovat liittyneet jo edellä selostettuihin sähköisten palveluiden asiasisältöön ja sen ymmärrettävyyteen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehet ovat kuitenkin korostaneet sitä, että asiointipalveluita järjestettäessä pitäisi pyrkiä menettelytapojen yksinkertaisuuteen, joka on osa asiakaskeskeisyyttä.

AOA 3661/4/08 ja 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010 sekä AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan asiakaslähtöisyyteen kuuluu menettelytapojen yksinkertaisuus eli esimerkiksi se, että sama tunnistautumismekanismi pätee monissa erilaisissa palveluissa.

Viranomaisten sähköisissä palveluissa ja tietojärjestelmissä on tärkeää, että käytettävyyden arviointi on menetelmällisesti kestävä ja kehittäjästä riippumaton, jotta pahimmat käytettävyysongelmat voidaan luotettavasti poistaa ennen kuin palvelu otetaan tuotantokäyttöön.⁶²

Sähköiset palvelut voivat olla myös edistämässä viranomaisten toimipistepalveluiden saatavuutta ja helppokäyttöisyyttä. Tällöinkin on kiinnitettävä huomiota toiminnan järjestelyissä hallinnon asiakkaiden valinnanvapauteen ja siihen, että erilaisilla asiakasryhmillä on mahdollisuus saada viranomaiselta asianmukaisia palveluita. Apulaisoikeusasiamies on nähnyt tällaisissa erityisesti sähköiseen ajanvaraukseen perustuvissa järjestelyissä sekä myönteisiä että kielteisiä seikkoja.

AOA 2047/4/12 ja 2028/4/2012, antopäivä 13.8.2013

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan myönteisenä voidaan pitää sitä, että ajanvarausjärjestelmän myötä voidaan välttää jonottamiselta, koska ajanvarauksen myötä asiointi tapahtuu asiakkaan tiedossa olevana ajankohtana. Uusien lupamenettelyjärjestelyjen myötä hallinnossa asioivien valinnanvapaus valita itselleen sopiva menettely lisääntyy, kunhan ns. perinteisiä asiointitapoja ei täysin hylätä. Uusien sähköisien menettelyiden voidaan katsoa näkökulmasta riippuen joko helpottavan tai vaikeuttavan asiointia viranomaisen kanssa. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan esimerkiksi Internetin

⁶⁰ Jakob Nielsen: Usability Engineering. Academic Press, Boston 1993, s. 23-47.

⁶¹ Jakob Nielsen: Usability Engineering. Academic Press, Boston 1993, s. 26.

⁶² Ks. tästä Hietanen, Herkko – Välimäki, Mikko – Oulasvirta, Antti: Vastuu sähköisen käyttöliittymän virheestä vuoden 2008 kunnallisvaalien äänestyksessä. Oikeus 2012 (41), s. 65–85.

käyttö ajanvaraukseen on useimpien näkemyksen mukaan asiointia helpottava keino. Apulaisoikeusasiamies piti toisaalta selvänä, että on henkilöitä, jotka eivät halua tai osaa taikka voi käyttää Internetiä esimerkiksi siitä syystä, että heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta sen käyttämiseen. Palvelujen helppokäyttöisyyden vaatimuksen näkökulmasta kysymys on siten monitahoisesta asiasta. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Viime kädessä tämän toteuttaminen edellyttää käsillä olevan asian näkökulmasta sitä, että vanhaa, palvelupisteessä jonottamiseen perustuvaa asioimista ei täysin hylätä.

Hallintolaissa säädetty palveluperiaate kietoutuukin asiointipalveluiden järjestämisessä paitsi palvelujen saatavuuteen, mutta myös helppokäyttöisyyteen ja tasapuoliseen kohteluun viranomaisen asiointipalveluissa. Viranomaisen palvelun asianmukaisuusvaatimus merkitsee sitä, että asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Palveluperiaatteen eräänä tavoitteena on, että hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa olevat erot eivät saisi vaikuttaa epäedullisesti tai haitallisesti viranomaisessa asioitaessa. Tästä syystä viranomaisen on pyrittävä edistämään asiointiin liittyviä menettelyllisten vaikeuksien helpottamista muun muassa neuvonnalla, uusia viestintämenetelmiä ja sähköistä asiointia käyttämällä.⁶³

3.2.2 Saavutettavuus eli käytön esteettömyys

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.1 §:n mukaan, kun viranomainen tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, niissä tulee mahdollistaa kaikille mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Lain perusteluissa todetaan, että palvelujen kehittämisessä huomiota on kiinnitettävä erityisesti vammaisten henkilöiden asiointimahdollisuuksiin.⁶⁴ Niin ikään hallituksen esityksessä todetaan, että sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota paitsi palveluiden saatavuuteen myös niiden esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen ja soveltuvuuteen erilaisten käyttäjien tarpeisiin.⁶⁵

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.1 §:n velvollisuudella tarjota kaikille sähköisiä asiointipalveluita on yhteydessä perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja hallintolain 6 §:ssä ilmaistuun tasapuolisuusvaatimukseen.

⁶³ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita Publishing Oy, Helsinki 2012, s. 95.

⁶⁴ HE (17/2002) vp, s. 26.

⁶⁵ HE (17/2002) vp, s. 35.

Hallintolain palveluperiaatteeseen kuuluu, että julkisia palveluja järjestettäessä palvelujen riittävyys ja saatavuus sekä hallinnossa asioivan valinnanvapaus turvataan. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Palveluperiaatteeseen sisältyy myös vaatimus siitä, että *kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus* asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten tarpeisiin.⁶⁶

Sähköisen asiointilain 5.1 §:n ja hallintolain 7 §:ssä säädettyt palveluja koskevat vaatimukset tarkoittavat muun ohella sitä, että viranomaisen on huolehdittava palvelujen saavutettavuudesta (accessibility) tai palvelun käytön esteettömyydestä. Saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että erilaiset teknologiat, kuten päätelaite, näyttö, tulostin, näppäimistö, käyttöjärjestelmät, käyttöliittymät ja sovellusohjelmat on suunniteltu siten, että henkilöt, joilla on toiminnallisia rajoitteita, voivat käyttää niitä joko avustavien laitteiden kanssa tai ilman mitään lisälaitteita. Saavutettavuus voidaan tarkastella myös alueellisesta tai kielellisestä näkökulmasta.⁶⁷

Laillisuusvalvonnassa ei ole käsitelty kanteluita, joissa olisi sivuttu sähköisten palveluiden käytön esteettömyyttä, mutta apulaisoikeusasiamies on korostanut, että palveluiden saatavuus on turvattava erilaisilla asiointimahdollisuuksilla.

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012

Apulaisoikeusasiamies totesi, että vaikka erilaisten verkkopalveluiden tarjonta on lisääntynyt, kaikki eivät välttämättä ole valmiita tai kykeneviä hoitamaan asiaansa pelkästään sähköisessä muodossa. Siksi palveluita ei saa siirtää saavuttamattomiin etenkin niiltä, joilla ei ole kykyä tai mahdollisuutta sähköiseen asiointiin, vaan mahdollisuus ei-sähköiseen asiointiin tulisi turvata kaikissa tapauksissa.

Saavutettavuus nostettiin EU:ssa 2000-luvulla merkittäväksi päämääräksi tietoyhteiskuntaa rakennettaessa erityisesti julkisella sektorilla. eEurope2002 -toimintasuunnitelmassa oli asetettu tavoitteeksi, että ” – julkisen sektorin verkkosivut ja niiden sisältö jäsenvaltioissa ja Euroopan yhteisöjen toimielimissä on suunniteltava niin, että vammaisilla on pääsy tietoihin ja kaikki mahdollisuudet hyötyä sähköisistä viranomaispalveluista”.⁶⁸ Euroopan komissio on antanut tiedonannon, joka koski julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön saavutettavuutta.⁶⁹ Tiedonanto on käsitelty Euroopan neuvostossa ja parlamentissa.⁷⁰ Euroopan parlamentti korosti sitä, että verkkosivujen saavutettavuuden kannalta olisi tärkeää, että ne olisivat AA-tasaisen luokituksen mukaisia, ja että WAI-suuntaviivojen

⁶⁶ HE (72/2002) vp, s. 57.

⁶⁷ Tomi Voutilainen: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja hyvä sähköinen hallintomenettely. Edita Publishing Oy, Helsinki, s. 188–189.

⁶⁸ eEurope2002, s. 16.

⁶⁹ KOM(2001) 529 lopullinen.

⁷⁰ Ks. Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma (2002/C 86/02) ja Euroopan parlamentin päätöslauselma (P5_TA(2002)0325).

painopiste 2 (AA-taso) pannaan täysin täytäntöön julkisella sektorilla.⁷¹ Komissio antoi syksyllä 2005 uuden tiedonannon esteettömästä tietoyhteiskunnasta, jossa painotettiin saavutettavuuskysymysten huomioimista kaikissa tietoyhteiskunnan toiminnoissa muun muassa www-sivujen sisällössä.⁷² Tiedonannon mukaan saavutettavuuden huomioivia standardeja tulisi voida soveltaa ja ohjeistaa helposti lainsäädännössä, sääntelyssä ja muissa esteettömyyttä edistävissä välineissä.⁷³ Komission näkemyksen mukaan saavutettavuuden edistämiseksi saavutettavuusvaatimukset tulisi sisällyttää julkisten hankintojen ehtoihin, saavutettavuutta tulisi sertifioida tuotteissa ja nykyistä lainsäädäntöä pitäisi hyödyntää paremmin tavoitteiden saavuttamiseksi.⁷⁴

Poliittisten tiedonantojen jälkeen saavutettavuusnäkökulman ohjauksessa Euroopan unionissa on otettu askel säännellympään suuntaan. Euroopan komissio antoi joulukuussa 2012 Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta.⁷⁵ Ehdotuksen mukaan direktiivillä tuetaan jäsenvaltioita niiden pyrkiessä noudattamaan verkkosisällön saavutettavuutta koskevia kansallisia sitoumuksiaan ja niitä julkisen sektorin elinten verkkosivustoja koskevia sitoumuksiaan, jotka liittyvät vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen. Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että saavutettavuus toteutuu asianomaisilla verkkosivustoilla

- (a) johdonmukaisella ja käyttäjien havainnoinnin, käytön ja ymmärtämisen kannalta riittävällä tavalla, myös siten, että sisällön esittämistä ja vuorovaikutusta voidaan mukauttaa, ja tarjoamalla saavutettavissa oleva sähköinen vaihtoehto;
- (b) tavalla, joka helpottaa yhteentoimivuutta erilaisten asiakassovellusten ja avustavien teknologioiden kanssa unionin ja kansainvälisellä tasolla.

Direktiiviehdotuksen mukaan edellä esitettyjä vaatimuksia tulisi noudattaa viimeistään 31.12.2015. Direktiiviehdotus pitää sisällään myös standardointiin liittyviä säännöksiä, valvontasäännöksiä ja saavutettavuutta edistäviä lisävaatimuksia. *Käytännössä direktiivin täytäntöönpano Suomessa edellyttää sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevien säännösten tarkentamista ja uudistamista.*

Joissakin maissa julkisen sektorin www-sivujen saavutettavuusvaatimukset on kirjattu lainsäädäntöön. Tunnetuin näistä säädöksistä on Yhdysvaltojen lainsäädännössä. Yhdysvaltain liittovaltion verkkosivujen saavutettavuusvaatimuksista on säädetty elokuussa vuonna 1998 voimaan tullessa kuntoutuslain pykälän 508 muutoksessa (section 508 of

⁷¹ Ks. Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma (2002/C 86/02) ja Euroopan parlamentin päätöslauselma (P5_TA(2002)0325).

⁷² KOM (2005) 425 lopullinen, s. 8.

⁷³ KOM (2005) 425 lopullinen, s. 7.

⁷⁴ KOM (2005) 425 lopullinen, s. 9–12.

⁷⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta, COM/2012/0721 final.

the Rehabilitation Act).⁷⁶ Säännös edellyttää, että liittovaltion virastot huolehtivat saavutettavuudesta, kun ne kehittävät, tuottavat, ylläpitävät taikka käyttävät informaatioteknologioihin perustuvia tuotteita. Säännöksessä esitetään vaatimuksia tai teknisiä standardeja tietojärjestelmien, ohjelmistojen, www-palvelujen, telekommunikaatiotuotteiden, video- ja multimediatuotteiden sekä tietokoneiden ja sen lisälaitteiden saavutettavuudesta. Esimerkiksi www-palveluiden osalta laissa esitetään 16 saavutettavuusvaatimusta palveluiden suunniteltua varten (kohta 1194.22). Myös Australiassa on säädetty sähköisten palveluiden saavutettavuudesta lain tasolla. Vuoden 1992 syrjäintälaki (Discrimination Act) velvoittaa kansainyhteisön ministeriöt ja virastot huolehtimaan siitä, että sähköisessä muodossa olevat tiedot ja sähköiset palvelut ovat saatavissa myös vammaisille soveltuvassa muodossa.⁷⁷

3.2.3 Yhteensopivuus

Sähköisestä asioinnista annetun lain 5.3 §:n säännös sisältää myös vaatimuksen ottaa huomioon sähköisten asiointipalvelujen suunnittelussa tekniset seikat, joista keskeisiä ovat selainohjelmistojen yhteensopivuus ja tietoliikenneyhteyksien toimivuus ja nopeus erilaisia www-teknologioita hyödyntävillä www-sivustoilla. Yhteensopivuudella (compatibility) tarkoitetaan sitä, että kaksi eri komponenttia, esimerkiksi ohjelmistoa, toimivat yhdessä siten, että ne ymmärtävät niiden välillä tapahtuvan tietojen vaihdon ilman konversiota, kun ne yhdistetään keskenään.⁷⁸

Apulaisoikeusasiamies on todennut, että viranomaisella ei ole velvollisuutta tarjota sellaisia sähköisiä asiointipalveluita, joita voitaisiin käyttää harvinaisilla ohjelmistoilla ja laitteistoilla. Toisaalta apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan yhteensopivuusvaatimus on osa tasapuolista kohtelua.

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012

Sähköisestä asioinnista annetun lain 5.3 §:ssä säädetyn viranomaisen velvollisuuden pyrkiä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja voidaan omalta osaltaan katsoa konkreettisoivan vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta. Viranomaisen ei apulaisoikeusasiamiehen mielestä kuitenkaan voida katsoa olevan velvollinen järjestämään sähköistä palvelua esimerkiksi niin, että sitä voitaisiin käyttää myös sellaisilla ohjelmistoilla ja välineillä, jotka ovat varsin harvinaisia.

⁷⁶ Ks. <http://www.section508.gov/>

⁷⁷ Ks. <<http://scaletext.law.gov.au/html/pasteact/0/311/top.htm>>

⁷⁸ *Tomi Voutilainen*: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Edita Publishing Oy Helsinki 2009, s. 209.

Sittemmin 1.9.2011 voimaan tullut laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) korostaa viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, jonka osana on tietojärjestelmien ja palveluiden yhteensopivuus.⁷⁹ Tietohallintolain soveltamisesta ei ole laillisuusvalvojien ratkaisuja.

3.2.4 Tietoturvallisuus

Sähköisestä asioinnista annetun lain 5.3 §:n mukaan viranomaisen on varmistettava riittävä tietoturvallisuus asioinnissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa. Säännöksessä ei ole säädetty tarkemmin tietoturvelvoitteen toteuttamisesta. Sähköisten asiointipalveluiden tietoturvelvoitetta täydentävät henkilötietolain 32 §:ssä säädetty henkilötietojen suojaamisveloite sekä julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa säädetty tietoturvelvoite tietojen ja asiakirjojen käsittelyssä sekä tietojärjestelmien suunnittelussa ja käytössä.

Sähköisestä asioinnista annetun lain 1 §:n perusteluiden mukaan tietoturvallisuusvaatimusten huomioon ottamista ei tule ylikorostaa esimerkiksi vaatimalla sähköisen allekirjoituksen käyttöä asioissa, jotka muutoin voitaisiin hoitaa puhelimitse tai muulla joustavalla tavalla. Hallituksen esityksen mukaan turvallisuusvaatimusten ylikorostaminen saattaa johtaa viranomaistoiminnoissa työvaiheisiin, jotka hidastavat prosessia ja lisäävät sen kustannuksia. Lisäksi asiakkailta saattaa tällöin puuttua kannuste uuden asiointikanavan käyttöön. Kun sähköisessä asioinnissa edellytetään asiakkaan luotettavaa tunnistautumista, tämä voidaan hallituksen esityksen mukaan hoitaa erilaisilla tavoilla, kuten varmenteilla, käyttäjien rekisteröitymisellä ja kertakäyttöisin tai vaihtuvien salasanojen.⁸⁰

Kysymys sähköisten asiointipalveluiden tietoturvaluudesta kulminoituu asiointipalveluissa käsiteltävien tietojen suojaamiseen, viranomaisten käyttämien tietoturvallisten sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöön ja palveluiden käyttäjien tunnistamiseen.

Laillisuusvalvonnassa on käsitelty tapauksia, joissa erilaisten tunnistusvälineiden kelpoisuutta on arvioitu sähköisestä asioinnista annettuun lakiin nähden. Laillisuusvalvonnassa on korostettu myös sitä, että tunnistusvälineiden valinnanvapaus on osa yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamista. Toisaalta laillisuusvalvonnassa on todettu, että pankkien tunnistuspalveluiden käyttö julkisella sektorilla on osa hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen toteuttamista.

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012

Sähköistä asiointia koskevan lain 5.1 §:n sanamuoto asettaa viranomaiselle joustavan velvollisuuden järjestää sähköisiä palveluita. Lainkohdasta ei apulaisoikeusasiamiehen mielestä voida suoraan johtaa vastausta esimerkiksi siihen, kuinka nopeasti viranomaisen pitää reagoida uusien tunnistautumisvälineiden markkinoille tuloon.

⁷⁹ Tomi Voutilainen: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Edita Publishing Oy Helsinki 2009, s. 209.

⁸⁰ HE 17/2002 vp, s. 28.

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012 sekä 3661/4/08 ja 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010

Yleisesti käytössä olevien pankkitunnusten käyttöä vahvan tunnistautumisen välineenä myös julkisen sektorin palveluissa voidaan sinänsä arvioida perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen näkökulmasta niin, että se on omiaan vähentämään tarvetta omaksua useita erilaisia tapauskohtaisia tunnistautumismekanismeja. Tietoyhteiskuntakehityksen myötä saattaa tulevaisuudessa kuitenkin syntyä tilanteita, joissa jokin kansalaisten kannalta tärkeä palvelu on enää saatavilla vain rajoitetusti muutoin kuin sähköisesti, jolloin tunnistamisvälineen tarve esimerkiksi jonkin tietyn hallinnonalan julkisten palvelujen saatavuuden kannalta saattaa korostua nykyisestä (ks. LiVM 12/2009 vp – HE 36/2009 vp). Hallinnossa asioivien perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilanne olisi ongelmallinen etenkin siinä tapauksessa, että julkisen sektorin palvelut olisivat tarjolla vain sähköisesti ja esimerkiksi vain hyvin suppeasti käytössä olevia varmennemekanismeja käyttäen. Näin ei nyt kuitenkaan ole, koska sähköisiin palveluihin tunnistautumisessa ei edellytetä sellaisia tunnistautumismekanismeja, jotka eivät olisi yleisiä tai yleisesti saatavilla, ja viranomaisiin on edelleenkin mahdollista ottaa yhteyttä myös puhelimitse ja kirjeitse.

Ainakin yhdessä kantelussa on nostettu esiin myös se ongelma, että kaikkien pankkien tunnisteilla ei ole ollut mahdollista päästä sähköiseen asiointipalveluun, mutta apulaisoikeusasiamies ei ottanut asiaan sen enempää kantaa, kun palveluun oli lisätty lisää tunnistuspalvelujen vaihtoehtoja.⁸¹

Sähköisen tunnistamisen vaatimisen tarpeellisuutta on käsitelty Valtiolle.fi-palvelun käytöstä tehdyssä kantelussa. Tapauksessa viranomaisen edellytti tunnistautumista tyhjälle rekrytointilomakkeelle.

AOA 3661/4/08 ja 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan perustellusti voidaan kysyä, miksi jo tyhjälle hakemuslomakkeelle pääseminen edellyttää vahvaa tunnistautumista, vaikkei hakemusta tehtäisikään. Asiakkaan näkökulmasta lomakkeen saatavuus ilman tarpeettomia tunnistautumisvaatimuksia on omiaan edistämään hyvää hallintoa ja julkisuusperiaatteen toteutumista tehostamalla tiedonsaantia julkisista asiakirjoista, kun henkilön ei tarvitsisi erikseen tehdä ministeriölle tyhjää lomaketta koskevaa asiakirjapyyntöä. Samalla tämä edistäisi myös hallinnon tehokkuutta, kun ministeriön ei tarvitsisi käsitellä tällaisia asiakirjapyyntöjä. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan nykyaikaan huonosti sopivana voidaan pitää ajattelua, jossa henkilön – sikäli kuin hän ei halua käyttää pankkitunnuksia tunnistautumisessa – tulisi erikseen tehdä viranomaiselle asiakirjapyyntö saadakseen asiakirjan, joka on kiistatta julkinen ja jo julkaistu viranomaisen ylläpitämällä verkkosivuilla. Tällaisissa tapauksissa tunnistautumisvaatimus toimii tosiasiaassa julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen esteenä. Henkilö, joka

⁸¹ AOA 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010.

ei halua käyttää pankkitunnuksia, joutuisi siten tarpeettomasti näkemään ylimääräistä vaivaa julkisen lomakkeen nähdäkseen tai saadakseen, mitä ei voida pitää hyvän hallinnon eikä julkisuusperiaatteen mukaisena.

Apulaisoikeusasiamies ei ole pitänyt sähköistä tunnistamista ongelmana, jos siihen on olemassa perusteltu syy.

AOA 1468/4/11, antopäivä 17.2.2012

Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt oikeudellisesti ongelmallisena sitä, että sähköisessä rekrytointijärjestelmässä hakijalta edellytetään luotettavaa tunnistautumista eli esimerkiksi palveluun rekisteröitymistä, koska siihen on olemassa henkilötietojen käsittelyyn ja tietoturvasyihin liittyvät hyväksyttävät perusteet.

Laillisuusvalvonnassa tietoturvallisuus on noussut esille sähköisessä asiointissa, kun siinä on käytetty sähköpostia asiointivälineenä. Viranomaiset ovat kieltäytyneet käsittelemästä asiakirjaa sillä perusteella, että se on toimitettu viranomaiselle sähköpostilla, koska viranomainen ei ole pitänyt sähköpostia tietoturvallisena asiointivälineenä. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin todettu toistuvasti, ettei viranomainen voi kieltäytyä käsittelemästä sähköistä asiakirjaa vain sillä perusteella, että se on toimitettu viranomaiselle sähköpostilla. Sähköpostiviestit toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla, jolloin lähettäjä kantaa riskin siitä, että hänen lähettämänsä asiakirja joutuisi tietoverkossa suojaamattomasti sivulliselle. Viranomainen vastaa tällöin vain oman sähköpostijärjestelmän tietoturvalisuudesta. Laillisuusvalvonnassa on sähköpostin käyttöä koskeissa ratkaisuissa katso-
sottu, että sähköpostitse toimitettujen asiakirjojen käsittely on myös osa palveluperiaatteen toteuttamista.⁸² Oikeusasiamies on pitänyt tärkeänä, että hallinnon asiakkaalle informoidaan sähköpostin tietoturvaongelmista.

EOA 2170/4/10, antopäivä 15.3.2012

Oikeusasiamiehen mielestä viranomaisen tulisi verkkoviestinnässään opastaa asiakkaita siitä, mihin sähköpostia tulisi käyttää ja sen käyttöön liittyvistä tietoturvaongelmista. Asiakkaan ohjeiden vastaisesti lähettämän viestin käsittelystä ei kuitenkaan saa kieltäytyä.

Viranomainen ei voi puolestaan lähettää hallinnon asiakkaalle suojaamattomassa sähköpostissa viestejä, jos ne pitävät sisällään salassa pidettäviä tietoja. Laillisuusvalvonnassa on toistuvasti kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaiset eivät noudata salassa pidettävien tietojen käsittelyssä henkilötietolain ja julkisuuslain säännöksiä. Merkitystä ei ole sillä, että hallinnon asiakas on lähettänyt viranomaiselle viestin sähköpostitse. Viranomainen ei voi vastata tällaiseen viestiin tavallisella suojaamattomalla sähköpostilla.

⁸² Ks. esimerkiksi AOK 95/1/2011, antopäivä 27.3.2012, AOK 420/1/2010, antopäivä 31.1.2012, AOK 997/1/2010, antopäivä 3.1.2012, EOA 2170/4/10, antopäivä 15.3.2012.

AOK 342/1/2012, antopäivä 19.4.2013

Poliisi oli lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin, joka piti sisällään salassa pidettäviä tietoja. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan hänen päätöksessään esille tuotujen säännösten, Poliisihallituksen ohjeistuksen ja muutoinkin asiassa ilmenneen perusteella kyseinen sähköpostiviesti sisälsi julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja eikä sitä näin ollen olisi saanut lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Sähköpostiviestistä oli ollut selkeästi pääteltävissä kantelijan terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakkuus. Poliisin menettelyn arvioinnin kannalta ei sen sijaan ollut merkitystä sillä, että kantelija oli itse lähettänyt asiaan liittyneitä viestejään poliisille suojaamattomassa sähköpostissa.

AOK 1840/1/2010, antopäivä 1.12.2011

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimesta oli lähetetty sähköpostiviesti, joka sisälsi lain mukaan salassa pidettäviä tietoja kantelijan saamasta terveydenhuollon palvelusta. Viesti oli lähetetty suojaamattomassa sähköpostissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hänen päätöksessään esille tuotujen säännösten ja muutoinkin asiassa ilmenneen perusteella kyseistä viestiä ei olisi saanut lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Salassapitosäännökset ja henkilötietolain mukainen suojaamisvelvoite eivät mahdollistaneet tapauksessa ilmenneiden salassa pidettävien tietojen lähettämistä tällaisessa suojaamattomassa sähköpostissa.

EOA 3356/4/08, antopäivä 13.4.2010

Kantelun mukaan A oli sähköpostitse saanut virastosta toiselle henkilölle osoitetun kirjeen. Oikeusasiamies katsoi, että virkamies oli menetellyt virheellisesti kun hän oli lähettänyt salassa pidettäviä tietoja sisältävän sähköpostin käyttämättä suojattua sähköpostiyhteyttä ja siten varmistamatta sitä, etteivät salassa pidettävät tiedot päädy sivullisille. Perustuslain säännöksiin suojatun yksityisyyden kannalta on välttämätöntä, että salassa pidettävää asiaa hoidetaan virastossa salassapitosäännösten edellyttämällä huolellisuudella ja siten, etteivät hänen asiaansa koskevat salassa pidettävät tiedot joudu sivullisten tietoon.

EOA 3438/4/09, antopäivä 24.3.2011

Oikeusasiamies katsoi sairaanhoitopiirin menetelleen julkisuus- ja henkilötietolain vastaisesti, kun kantelijalle oli lähetetty avoimessa verkossa sähköpostiviesti, josta käy ilmi, että hän on saanut sairaanhoitopiiristä terveydenhuollon palveluita. Kyseinen tieto on julkisuuslain mukaan salassa pidettävä.

Sähköpostiviestinnässä on noudatettava huolellisuutta, jotta salassa pidettävä tietoaineisto ei päädy sivullisille, vaikka muuten käytettäisiinkin salattua sähköpostiyhteyttä. Tällöin on tärkeää pitää huolta siitä, että viesti lähetetään oikeaan osoitteeseen.

Viranomaisen ei voi lähettää salassa pidettävää tietoa hallinnon asiakkaalle edes hänen antamallaan suostumuksella. Tietosuojavaltuutetun mukaan rekisterinpitäjällä on henkilötietolain 32 §:n mukainen suojaamisvelvoite henkilötietojen käsittelyssä eikä siitä voida poiketa edes rekisteröidyn suostumuksella. Tietosuojavaltuutettu ei pitänyt sähköpostia riittävän turvallisena välineenä sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyyn.⁸³

3.2.5 Asiointipalveluiden saatavuus

Sähköisestä asioinnista annetun lain 6 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Säännös ei tarkoita, että viranomaisen sähköisten asiointipalveluiden tulisi olla käytettävissä 24/7-periaatteella aina, vaan kunkin palvelun saatavuus jää viranomaisen harkittavaksi ja palvelulupausten varaan. Sähköisen asioinnin lähtökohtana on perinteiseen asiointitapaan verrattuna ajasta ja paikasta riippumattoman asiointimahdollisuuden järjestäminen.

Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin korostettu, etteivät viranomaisen sähköisten palveluiden käyttökatkot voi olla pitkäaikaisia. Lisäksi käyttökatoista pitää hyvään hallintoon kuuluen tiedottaa mahdollisuuksien mukaan etukäteen, jos katko on ennalta suunniteltu esimerkiksi huoltotöiden vuoksi.

OKA 547/1/04, antopäivä 14.12.2005

Postipalvelimien uusimisen jälkeen kunnan yleinen sähköpostiliikenne ei toiminut kahden kuukauden aikana. Kantelijan kyselyyn ei voitu vastata, koska lähetettyjä viestejä ei pystytty jäljittämään. Oikeuskansleri katsoi, että kahden kuukauden toimintakatkos kunnan yleisessä sähköpostiliikenteessä on niin pitkä, että hyvään hallintoon kuuluu asiasta tiedottaminen kunnassa. Menettelyn moitittavuutta on kuitenkin vähentänyt se, että toimintakatkoksen aikana saapuneita viestejä oli yritetty jäljittää ja että voimassa olleen lain mukaan viesti toimitettiin lähettäjän omalla vastuulla. Oikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan kunnanhallituksen huomiota hyvän tietohallinnon asianmukaisuuteen.

OKA 326/1/99, antopäivä 31.8.2000

Henkilön 4.3.1999 lähettämä sähköpostiviesti oli tullut suurlähetystöön vasta 15.3.1999. Paikallisen vapaapäivän johdosta henkilölle oli vastattu sähköpostitse 16.3.1999. Oikeuskansleri totesi käsityksensä, että suurlähetystö ei ollut viivytellyt vastaamisessa ja että sähköpostiviestin viranomaiselle lähetävä toimii omalla vastuullaan. Toisaalta viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että ulkoasiainministeriö tässä suhteessa tekee parhaansa niin että kantelusta ilmenevää viivästymistä ei pääse tapahtumaan ainakaan ministeriön omissa sähköisissä tiedonsiirtomenetelmissä olevien häiriöiden tai puutteiden vuoksi.

⁸³ TSV 423/49/2009, 20.4.2009.

Asiointipalveluiden saatavuus pitää sisällään laajemmin viranomaiselle palveluperiaatteen sisältyvän velvollisuuden huolehtia palveluiden riittävydestä ja että niiden käyttö on helppoa.⁸⁴ Viranomaisten sähköisten palveluiden saatavuus on merkittävä oikeus- turva- ja tietoturvallisuuskysymys. Viranomaisten tiedotuksen ja opastuksen siirtyessä yhä enemmän tietoverkkoon, asettaa tämä vaatimuksia yhä enemmän viranomaisten sähköisten palveluiden saatavuuden turvaamiselle. Tiedonsaannin estyminen viranomaisen sähköisessä palvelussa olevan käyttökätkön vuoksi voidaan nähdä myös periaatteellisena ongelmana julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta katsottuna, erityisesti jos käyttökätkö on pitkä tai osuu ajankohtaan, jolloin viranomaisen sähköisessä palvelussa olevilla tiedoilla on erityistä merkitystä hallinnon asiakkaille taikka kriisitilanteessa tiedotettaessa. Velvoittavia säännöksiä siitä, mitkä sähköiset palvelut pitäisi toimia poikkeusoloissa, ei ole säädetty Suomessa. Sähköisten palvelujen saatavuus ja toimintavarmuus ovat osa hallintolaissa säädettyä palvelujen saatavuus- ja asianmukaisuusvaatimusta sekä viranomaisen toiminnan laatua. Käytännössä velvoite palvelujen saatavuuden turvaamisesta tarkoittaa hyvän hallinnon järjestämisen kannalta ennalta suunniteltujen menettelytapojen määrittämistä ja järjestelmien huoltokätköjen huolellista ajoittamista ajankohtaan, jolloin asiointitapahtumia on vähän.

3.2.6 Asiointipalveluista tiedottaminen

Sähköisestä asioinnista annetun lain 7.1 §:ssä viranomaisille on säädetty velvollisuus ilmoittaa sopivalla tavalla sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystiedot. Ilmoittamistapa on jätetty viranomaisten harkintaan. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on kuitenkin, että ilmoittamistapa on mahdollisimman tehokas, joten ilmoittaminen voi edellyttää usean välineen yhtäaikaista käyttämistä. Yhteystietojen ilmoittaminen voi tapahtua mm. kirjepohjissa, erilaisissa lomakkeissa, puhelinluetteloissa sekä sähköisissä palveluportaaleissa ja muissa hakemistoissa.⁸⁵ Säännös on sidoksissa hallinto- ja julkisuuslaissa säädettyihin viranomaisen tiedotus- ja neuvontavelvoitteiden toteuttamiseen ja menettelyihin.

Laillisuusvalvonnassa sähköisen asioinnin yhteystietojen tiedottamista on selvitetty ainakin organisaatioiden sähköpostiosoitteiden julkaisemisen osalta. Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan sähköisestä asioinnista annetun lain 7 §:n säännös yhteystietojen ilmoittamisesta on tulkinnanvarainen. Säännös voidaan tulkita alisteiseksi lain 5.1 §:ssä säädettyyn sähköisten asiointipalveluiden järjestämisvelvollisuuteen, joka ei ole ehdoton.

⁸⁴ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita Publishing Oy, Helsinki 2012, s. 94.

⁸⁵ HE (17/2002) vp, s. 36.

OKA 170/1/05, antopäivä 13.2.2006

Kanteluasiaa tutkittaessa oli käynyt ilmi, että sähköisestä asioinnista annetun lain 7 §:n säännös viranomaisen yhteystietojen ilmoittamisesta sähköistä asiointia varten on tulkinnanvarainen. Kyseinen säännös liittyy yksityiskohtia täsmentävänä ensisijaisesti saman lain 5 §:n velvollisuuteen järjestää vuorovaikutteisia sähköisiä asiointipalveluja, mikä velvollisuus on säädetty suhteellisenä. Jos oikeudellista velvoitetta sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen lain 5 §:n mukaisesti ei ole, vastaavasti myöskään liitännäistä velvollisuutta yhteystietojen ilmoittamiseen ei edellytetä. Toisaalta 7 §:n säännös voidaan ymmärtää siten, että se pitää sisällään ja turvaa verohallinnon asiakkaan yksisuuntaisen oikeuden sähköisen asiointitavan käyttöön riippumatta siitä, voiko viranomainen omalta osaltaan käyttää vastauksissaan sähköpostia. Viimeksi mainittu vaihtoehto edellyttää, että viranomainen ilmoittaa julkisesti tiedoksi yleisen asiointiyhteytensä eli kirjaamo-alkuisen sähköpostiosoitteen. Oikeuskansleri katsoi, että asiakaspalvelunäkökohdat puoltavat sähköpostiosoitteen ilmoittamista. Laki on kuitenkin tulkinnanvarainen tältä osin. Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly Verohallitukselle yksiselitteistä oikeudellista velvollisuutta sähköpostiosoitteen ilmoittamiseen.

Oikeuskansleri lähetti ratkaisunsa oikeusministeriölle sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten. Oikeuskanslerin näkemyksessä painoi asiakaspalvelun näkökulma siten, että hallinnon asiakkaille tulee ilmoittaa sähköinen yhteystieto, jos organisaatiolla on sähköposti käytössään. Eduskunnan oikeusasiamies on pidättäytynyt ottamasta asiaan kantaa sillä perusteella, että sähköisten tiedonsiirtomenetelmien tarjoaminen on viranomaisen harkinnassa.

EOA 2550/4/10, antopäivä 2.3.2012

Kantelija arvosteli sitä, ettei Potilasvahinkokeskuksen verkkosivuilla ollut yleistä sähköpostiosoitetta asiointia varten. Selvityksessään keskus esitti, että se ei avaa yleistä mahdollisuutta lähettää viestejä keskukselle ennen kuin se on teknisesti mahdollista toteuttaa suojatulla yhteydellä. Keskuksessa oli käynnistynyt sähköiseen asiankäsitelyyn ja asiointiin tähtäävä monivuotinen hanke, jonka viimeisessä vaiheessa oli tarkoitus avata korvauksenhakijoille mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Oikeusasiamies totesi, että Potilasvahinkokeskuksella on harkintavalta sen suhteen, milloin se järjestää asiakkailleen sähköisen asiointimahdollisuuden. Oikeusasiamiehen mukaan PVK on asiassa menetellyt harkintavaltansa puitteissa lainmukaisesti. Tämän vuoksi oikeusasiamiehellä ei ollut aihetta puuttua asiaan.

Sähköisestä asioinnista annetun lain 7.2 §:n mukaan jos oikaisuvaatimus tai valitus voidaan tehdä viranomaiselle myös sähköisesti, tällainen yhteystieto on ilmoitettava oikaisuvaatimus- tai valitusosoituksessa. Oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemisessä noudatetaan muutoin, mitä niistä erikseen säädetään. Oikeuskäytännössä on katsottu, että sähköisen yhteystiedon puuttuminen valitusosoituksesta on joissakin lainkäyttöasioissa käsitelty virheellisenä valitusosoituksena, joka on johtanut siihen, että asia ei ole jätetty tutkimatta myöhästyneenä.

VkO 6.9.2007, 9301:2006

Muutoksenhakulautakunnan päätökseen liitettyssä valitusosoituksessa ei ollut annettu tietoa mahdollisuudesta toimittaa valituskirjelmä sähköisesti, eikä valitusosoituksessa ollut yhteystietoja sähköistä toimittamista varten. Mainittujen puutteiden vuoksi valitusosoitus oli virheellinen. Muutoksenhakijan ennen valitusajan päättymistä päivätty valituskirjelmä oli saapunut asianomaiselle eläkelaitokselle päivän valitusajan päättymisen jälkeen. Koska valitusosoituksen virheellisyys oli voinut vaikuttaa valituksen myöhästymiseen, vakuutusosoikeus ei hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentin nojalla jättänyt myöhään saapunutta valitusta tutkimatta.

MAO 55/10, antopäivä 27.1.2010

Hakemus oli saapunut markkinaoikeuteen telefaksilla 11.5.2009. Hankintapäätökseen liitettyssä hakemusosoituksessa oli esitetyn selvityksen perusteella ilmoitettu markkinaoikeuden telefaksinumero virheellisesti. Hakemusosoituksesta oli lisäksi puuttunut markkinaoikeuden sähköpostiosoite ja puhelinnumero. Markkinaoikeus katsoi, että hakemusosoituksen puutteellisuus oli saattanut vaikuttaa hakemuksen saapumisen ajankohtaan. Hakemus oli edellä esitetyillä perusteilla tutkittava.

Toisaalta pääosin valitusosoituksessa sähköistä yhteystietoa koskeva puute ei ole johtanut siihen, että asia olisi tutkittu myöhästymisestä huolimatta.

KHO 2007:58

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätökseen liitettyssä valitusosoituksessa oli mainittu oikea valitusviranomainen eli korkein hallinto-oikeus ja että valitus oli toimittava korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätöksen julkipanosta laskettavan valitusajan kuluessa. Valitusosoituksessa ei kuitenkaan ollut sähköisestä asioinnista annetun lain 7.2 §:ssä tarkoitetulla tavoin ilmoitettu mahdollisuudesta tehdä valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös sähköisesti. Valitusosoitus oli näin ollen mainitun puutteen vuoksi hallintolainkäyttölain 30.1 §:ssä tarkoitetulla tavoin virheellinen. Myöhästymisen johtui muusta kuin yhteystietoon liittyvästä puutteesta, joten KHO jätti asian myöhästyneenä tutkimatta.

VkO 25.8.2008, 6887:2007

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan antamaan päätökseen liitettyä valitusosoitusta ei pidetty puutteellisena, vaikka siitä puuttui maininta mahdollisuudesta toimittaa vakuutusosoikeudelle osoitettu valitus vakuutuslaitokselle sähköisesti. Valitus jätettiin myöhään tehtynä tutkimatta.

Vko 13.3.2008, 2651:2007

Eläkelaitoksen päätökseen liitetystä valitusosoituksesta puuttui maininta mahdollisuudesta tehdä valitus myös sähköisesti. A haki päätökseen muutosta valituskirjelmällä, joka saapui eläkelaitokselle valitusajan päättymisen jälkeen. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta jätti valituksen myöhästyneenä tutkimatta, kun myöhästymiseen ei ollut painavia syitä. Vakuutus oikeus katsoi, ettei A:n myöhästynyttä valitusta voitu tutkia myöskään valitusosoituksen puutteellisuuden perusteella, koska myöhästymisen ei voitu todeta tai edes olettaa johtuneen sanotusta puutteellisuudesta.

Jos asianosainen on toimittanut oikaisuvaatimuksen sähköisessä muodossa viranomaiselle ja se pitää sisällään puutteita, on viranomaisen pyydettävä oikaisuvaatimuksen täydentämistä.

AOKS 1126/1/2010, 1149/1/2010, 1150/1/2010, 1209/1/2010, 1516/1/2010, 388/1/2011, 16/1/2011, antopäivä 3.1.2012

Valitus aika hakijalle tehtyyn toimeentulotukipäätökseen päättyi 14.5.2010. Hakija oli lähettänyt 13.5.2010 kaupungin kirjaamoon sähköpostin, jonka ilmoitti olevan oikaisuvaatimus sosiaali- ja terveystalautakunnalle päätöksestä, josta hän oli ilmoittanut diaarinumeron. Kaupungin ilmoituksen mukaan hakijan useaan kertaan lähettämiä sähköpostiviestejä ei käsitelty oikaisuvaatimuksina, koska ne olivat osittain yksilöimättömiä ja sisällöllisesti vaikeasti kohdennettavia. Kaupungin toimintaan sovellettavan hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Lain 16 §:n mukaan asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hakija oli kirjoituksessaan ilmoittanut niin riittävät tiedot, että kirjoitus olisi tullut kirjata oikaisuvaatimukseksi ja käsitellä se laissa säädetyin tavoin. Hallintolain mukaisen viranomaisen selvitysvelvollisuuden sekä palvelu- ja neuvontavelvollisuuden perusteella viranomaisen olisi pitänyt pyytää hakijaa täydentämään muutoksenhakemustaan, mikäli siinä oli puutteita. Kaupungin menettely toimeentulotuen myöntämisessä ja oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ei täyttänyt perustuslain 21 §:n vaatimusta oikeudesta muutoksenhakuun ja hyvään hallintoon.

Suomessa ei ole yleisiä ohjeita viranomaisten asiointipalveluista tiedottamiseksi. Kuitenkin Suomi.fi-portaalissa on keskitetysti jäsennetty ja luetteloitu viranomaisten sähköisiä asiointipalveluja. Lisäksi kunnilla on erilaisia palveluportaaleja, joista on saatavissa tietoa kunnan viranomaisten sähköisistä palveluista. Palveluista tiedottaminen on kuitenkin vaihtelevaa.

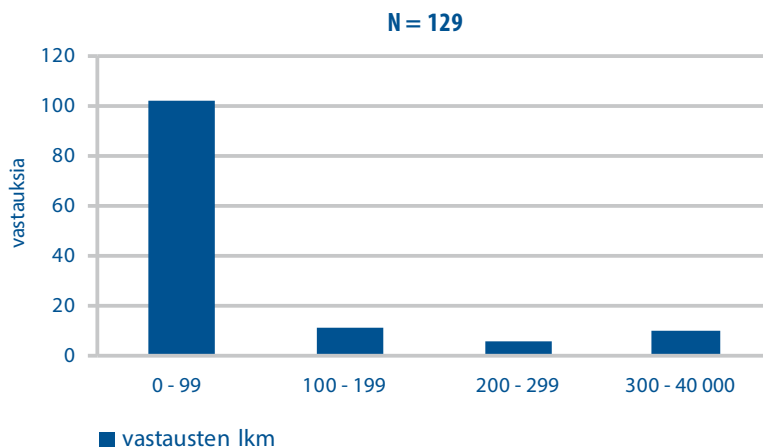
3.2.7 Palautteen kerääminen palvelujen käytöstä

Hallintolaissa säädettyyn palveluperiaatteeseen kuuluu, että viranomainen kerää palautetta palveluistaan sekä ottaa huomioon saadun palautteen palveluja kehitettäessä. Hallintolaissa ei ole säädetty keinoista, joilla palautetta kerätään, vaan se on jätetty kunkin viranomaisen omaan harkintaan.

Sähköisistä palveluista kerätään palautetta vaihtelevasti. Yleisin palautteen keräämistapa on sähköposti. Kyselyyn vastanneista noin puolet ilmoitti organisaation keräävän palautetta sähköpostitse. Lisäksi palautetta kerätään www-sivujen kautta yleisellä lomakkeella (58 vastaajaa) ja palvelukohtaisella lomakkeella (33 vastaajaa). Erityyppisillä kyselyillä palautetta ovat keränneet 44 vastaajan organisaatiot. Asiakasraati on verrattain harvinainen palautteen keräämistapa, sillä ainoastaan 10 vastaajan organisaatiossa on kerätty palautetta kyseisellä tavalla. Moni vastaaja ilmoitti organisaation keräävän palautetta myös useammalla kuin yhdellä tavalla. Palautetta kerätään sekä sähköpostitse että teettämällä asiakaskyselyjä. Joillakin vastaajaorganisaatioilla on käytössä myös oma palautejärjestelmä, jonka kautta pystyy jättämään palautetta. Toisaalta 35 vastaajaa (20 prosenttia) ilmoitti, ettei organisaatiossa kerätä lainkaan palautetta tai ainoastaan satunnaiset yhteydenotot muodostavat palautteen. Eräs vastaaja totesi, että ”palautetta ei varsinaisesti kerätä, sillä sitä saapuu muutenkin”.

Organisaatioille saapuvien sähköistä asiointia koskevien palautteiden määrät eivät ole keskimäärin kovin suuria (kuvio 2.). Yhteensä 102 vastauksessa ilmoitettiin, että palautetta saadaan vuosittain alle 100. Useimmissa organisaatioissa palautteen määrä jää siten melko pieneksi. Kuviossa 2 on luokiteltu vastaukset palautteiden volyymien perusteella. Kuvion suurimmasta luokasta, 300–40 000 kappaletta, voidaan mainita erikseen Verohallinnon palautteiden volyymit. Verohallinto saa poikkeuksellisen paljon palautetta verrattuna muihin organisaatioihin. Vuosittain Verohallinnolle lähetetään palautetta keskimäärin 40 000 kappaletta.⁸⁶

⁸⁶ Verohallinnon palautteen runsaassa määrässä näkyy myös se, että organisaation kansalaisten sähköisten asiointipalvelujen käyttövolyymitkin ovat moneen organisaatioon nähden erittäin suuria.

KUVIO 2. Organisaatioiden sähköisiä palveluja koskevan palautteen lukumäärä vuosittain.

Annettujen palautteiden aiheet ovat olleet vaihtelevia. Eniten organisaatiot ovat saaneet palautetta sähköisen asiointipalvelun käytettävyydestä (25 prosenttia). Käytettävyyteen liittyen muutama vastaaja toi vielä erikseen esille sen, että palautetta on tullut ole-massa olevien palvelujen kattavuudesta sekä siitä, että sähköisiä asiointipalveluja ei ole ole-massa. Myös viranomaisen sähköisen palvelun saatavuus on melko yleinen palautteen aihe (21 prosenttia). Suuri osa kyselyyn vastanneista ei tosin osannut määritellä kategorialla, josta palautetta saadaan eniten (26 prosenttia). Lisäksi muutama vastaaja toi esille, että palaute on pääasiassa positiivista. Palautetta annetaan siten tilanteissa, joissa sähköinen asiointi-tilanne on ollut sujuva.

3.3 Sähköisen viestin lähettäminen ja vastaanottaminen

3.3.1 Sähköisen muodon syrjimättömyysperiaate

Sähköisen muodon syrjimättömyysperiaatteen mukaan sähköisessä muodossa olevan tiedon käsittelyä ei saa estää tarpeettomasti lainsäädännöllisin ja tulkinnallis-in keinoin.⁸⁷ Sähköisestä asioinnista annetun lain 9.1 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Laillisuusvalvonnassa on käsitelty tapauksia, joissa viranomaiset ovat edellyttäneet vireillepanoasiakirjojen kirjallista muotoa eivätkä ole hyväksyneet toimitet-tua sähköistä asiakirjaa. Laillisuusvalvonnassa on korostettu sitä, että viranomaisten on hyväksyttävä viranomaiselle toimitetut sähköiset asiakirjat ja ne on rinnastettava kirjal-liseen muodon vaatimukseen.

⁸⁷ Ks. Tomi Voutilainen: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hal-lintomenettely. Edita Publishing Oy, Helsinki 2009, s. 180.

AOA 813/4/07, antopäivä 14.1.2009

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9.1 §:n mukaan kirjallisen muodon täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja, joten lautakunnan pyytämä valituksen täydennys, kuten myös itse valitus, voidaan toimittaa sille sähköisenä asiakirjana. Apulaisoikeusasiamies katsoi kuluttajariitalautakunnan menettelleen virheellisesti siinä, että se on vastoin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 9 §:ää pyytänyt kantelijaa toimittamaan valituksensa lautakunnalle allekirjoituksineen kirjallisesti.

EOA 2170/4/10, antopäivä 15.3.2012

Oikeusasiamies totesi, että kaupunki ei voi kieltäytyä käsittelemästä muistutusta tai muuta asiakirjaa, joka on saapunut kaupungin viranomaisen tai yksittäisen viranhaltijan sähköpostiosoitteeseen. Viranomaisen sähköpostiosoitteeseen saapunut asiakirja on viranomaisen asiakirja ja se on käsiteltävä asianmukaisesti.

Erityislainsäädännössä on säädetty erikseen kirjallisen ja sähköisen muodon samanlaisesta kelvollisuudesta. Esimerkiksi

- tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 12.1 §:n mukaan jos sopimus on lain mukaan tehtävä kirjallisesti, vaatimuksen täyttää myös sellainen sähköinen sopimus, jonka sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja joka säilyy osapuolten saatavilla;
- kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain (1074/2000) 5.1 §:n mukaan toimeksiantosopimus on tehtävä kirjallisesti tai sähköisesti siten, että sopimusehtoja ei voida yksipuolisesti muuntaa ja että ne säilyvät toimeksiantajan saatavilla. Välitysläike ei voi vedota sopimusehtoon, jota ei ole tehty tällä tavalla;
- asuntokauppalain (843/1994) 4 luvun 17.2 a §:n mukaan ostajan pyynnöstä takuu on annettava kirjallisesti tai sähköisesti siten, että tietoja ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että ne säilyvät ostajan saatavilla.

Kirjallinen muoto ja sähköinen muoto asiakirjoissa eivät välttämättä ole samassa asemassa kaikissa viranomaisissa. Käräjäoikeuksissa peritään sähköisten asiakirjojen tulostamisesta maksu. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan sähköisesti jätettyjen asiakirjojen tulostamisesta voidaan periä maksu, koska ne ovat jäljennöksiä. Korkein hallinto-oikeus ei tutkinut Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisusta tehtyä valitusta.⁸⁸

⁸⁸ KHO 3.1.2013 T 32.

Helsingin HaO 1.6.2012 T 12/0524/2

Yhtiö oli lähettänyt päämiehensä haastehakemuksen liitteineen käräjäoikeudelle sähköpostitse. Käräjäoikeus oli laskuttanut yhtiötä haasteasiakirjojen kopioinnista. Yhtiö vetosi valituksessaan hallinto-oikeudelle muun ohessa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Hallinto-oikeus totesi, että kun haastehakemus saapuu käräjäoikeuden kansliaan, asia tulee vireille ja sen valmistelu alkaa. Jos kannetta ei heti jätetä tutkimatta tai heti hylätä, tuomioistuimien antaa haasteen. Sähköisesti lähetetyn haastehakemuksen ja sen liitteiden haastettavalle tiedoksi antamista varten joudutaan asiakirjat tulostamaan käräjäoikeudessa. Hallinto-oikeus katsoi, että tulostamisessa on kysymys asiakirjan jäljentämisen luonteisesta toimenpiteestä. Näin ollen tulostetuista asiakirjoista voitiin veloittaa yhtiöltä tuomioistuimien ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 2.3 §:ssä tarkoitettu jäljennösmaksu. Sillä seikalla, että yhtiö oli lähettänyt asiakirjat sähköisesti kahteen kertaan, ei ollut vaikutusta asiassa. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki ei tullut maksuvelvollisuuden arvioinnissa sovellettavaksi, koska lain tarkoituksena ei ole puuttua tuomioistuimien suoritteista perittäviin maksuihin.

Jos Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisua sovellettaisiin laajemmin viranomaisissa, johtaisi se siihen, että viranomaiset voisivat periä käytännössä sähköisen asioinnin hyödyntämisestä maksun vetoamalla asiakirjojen tulostamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Vaikka viranomaiset käsittelevät sähköisiä asiakirjoja useimmiten sähköisesti, voi viranomainen joutua tulostamaan sähköiset asiakirjat arkistointia varten, jotta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 21 §:n vaatimukset asiakirjan alkuperäisyydestä ja muuttumattomuudesta voidaan toteuttaa. Lisäksi sähköisiä asiakirjoja joudutaan tulostamaan pysyvästi säilytettäväksi, jos viranomaisella ei ole valmiuksia sähköisten asiakirjojen pysyvään säilytykseen arkistolaitoksen SÄHKE-määräyksen mukaisesti.

3.3.2 Sähköinen tunnistaminen sähköisessä asioinnissa

Sähköisestä tunnistamisesta ja tunnistamiseen liittyvistä vaatimuksista sähköisessä asioinnissa ei ole säädetty sähköisestä asioinnista annetussa laissa. Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Sen sijaan minkäänlaisesta erityisestä lähettäjän tunnistettavuusvaatimuksessa hallintolaissa ei ole säädetty.

Eräiden sähköisten tunnistuspalvelujen tarjoamisesta on säädetty erikseen erityislainsäädännössä. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettu laki ei pidä sisällään viranomaisten sähköiseen asiointiin liittyviä tunnistamista koskevia säännöksiä. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 2 §: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:

- 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;

Vahvaa sähköistä tunnistamista koskeva sääntely on monin osin ongelmallinen ja toisaalta myös kehittyvää sääntelyä. Vahvaa sähköistä tunnistamista ja sähköisiä allekirjoituksia koskevan lain eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota lakiehdotuksessa oleviin epäkohtiin, joita valiokuntakäsittelyssä ei kuitenkaan mietinnössä eritelty yksityiskohtaisesti. Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti huomiota mietinnössään hallituksen esityksen laatuun. Valiokunta kritisoi mietinnössään hallituksen esitystä vaikeaselkoiseksi ja monimutkaiseksi. Valiokunta totesi mietinnössään, että esitykseen sisältyy kysymyksiä, jotka valiokunnan näkemyksen mukaan olisi ollut toivottavaa ratkaista keskeisten toimijoiden välisin neuvotteluihin jo ennen esityksen antamista.⁸⁹ Valiokunnan käsityksen mukaan ongelmat johtuivat osaltaan pyrkimyksestä teknologianeutraalisuuteen. Valiokunta ei kuitenkaan esittänyt lakiehdotukseen merkittäviä muutoksia ongelmista huolimatta.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain perusteluissa on käsitelty tunnistustarpeita ristiriitaisesti eikä perusteluissa ole kiinnitetty huomiota julkisen hallinnon toimintaan ja tarpeisiin käyttää sähköistä tunnistamista. Hallituksen esityksessä (36/2009 vp) painotetaan sähköisen tunnistamisen tarpeita, vaikka edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että henkilön tunnistamisen tarpeet eivät ole välttämättömiä sähköisessä asiointissa. Hallituksen esityksessä (s. 5/I) todetaan, että *”Sähköinen tunnistaminen on monien sähköisten palveluiden ja sähköisen asioinnin mahdollistaja”*. Niin ikään hallituksen esityksessä (s. 33/II-34/I) todetaan, että *”Sähköisen tunnistamisen välillinen taloudellinen merkitys sähköisten palveluiden ja sähköisen asioinnin palveluiden määrän ja kirjon huomattavan kasvun mahdollistajana on huomattava”*. Toisaalla hallituksen esityksessä (s. 10/II) todetaan, että *”Sähköinen tunnistaminen ei ole itse tarkoitus vaan luotettavan sähköisen asioinnin mahdollistaja”*. Sekä niin ikään esityksessä (s. 1/I) todetaan *”Suurin osa sähköisistä palveluista ei edellytä sähköistä tunnistamista tai sähköisiä allekirjoituksia”* sekä (s. 10/II) *”sähköisistä palveluista suurin osa on sellaisia, joissa sähköistä tunnistamista ei lainkaan tarvita”*. Hallituksen esityksessä ilmaistuissa näkemyksissä on siten havaittavissa ristiriitaa.⁹⁰

Lain soveltamisala on myös puutteellinen siitä syystä, että lakia ei sovelleta tunnistuksenohjaus- ja hallintapalveluiden tai tunnistuksen välityspalveluiden tarjontaan. Tällaisia palveluita ovat Vetuma- ja Tunnistus.fi-palvelut. Laki ei sisällä tällaisia palveluita koskevia säännöksiä lainkaan. Palveluiden käyttäjien tietosuoja, palveluntarjoajien tehokas valvonta sekä palveluiden tarjoajien vastuukysymykset edellyttäisivät kuitenkin tällaistenkin palve-

⁸⁹ Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista, LiVM 12/2009 vp, s. 3.

⁹⁰ Hallituksen esityksessä kannustetaan myös tarpeettomaan sähköisen tunnistamisen käyttöön. Hallituksen esityksessä (36/2009 vp, s. 10/I) todetaan, että *”myös sellaisissa palveluissa, jotka eivät itsessään välttämättä tarvitsisi vahvaa tunnistamista, tulee siksi viime kädessä pyrkiä siihen, että käyttäjät voisivat käyttää itselleen tuttua ja helpokäyttöistä vahvan tunnistamisen menetelmää”*.

luiden tarjonnan sääntelyä. Laissa ei ole otettu kantaa muun muassa siihen, kuka tunnistuksen välityspalveluissa on rekisterinpitäjä ja millä menetelmillä rekisteröidyn suostumus voidaan hankkia palveluihin välitettävien henkilötietojen käyttöön sekä millainen ulottuvuus suostumuksella on tällaisissa tunnistustietojen välitystilanteessa. Koska erityisesti julkisessa hallinnossa sähköisiä tunnistuspalveluita käytetään tunnistuksen välityspalvelun kautta, tulisi niiden käytön valvonnasta olla omat säännöksensä.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain keskeisin ongelma on tunnistamisen, allekirjoituksen ja oikeustoimen sekoittaminen keskenään. Erityisesti tämä ilmenee lain 5 §:n sisällössä. Säännöksen 1 momentin mukaan tunnistusvälinettä voidaan käyttää oikeustoimen tekemiseen, jollei muualla laissa tai 18 §:ssä muuta säädetä. Hallituksen esityksessä oikeustoimen käsite horjuu. Hallituksen esityksessä viitataan oikeustoimeen silloin, kun tietoverkossa käsitellään luottamuksellisia tietoja, kuten arkaluonteisia henkilötietoja tai organisaation salassa pidettäviä tietoja. Hallituksen esityksessä oikeustoimien tekemiseen on rinnastettu sähköisten palveluiden ja muiden tietojärjestelmien pääsynhallinta.⁹¹ Kyse on kuitenkin eri asioista. Pääsynhallinnalla varmistetaan, että vain sellaiset palvelun käyttäjät, joilla on oikeus käyttää palvelua tai käsitellä tietoja, pääsevät käyttämään ja käsittelemään niitä. Oikeustoimella ei ole tällaista funktiota. Pääsynhallinta voi liittyä oikeustoimeen silloin, kun palvelun käyttäjä on tehnyt palvelun tarjoajan kanssa oikeustoimen tai hyväksynyt palvelun käyttöehdot, jonka perusteella käyttäjälle annetaan tietyt käyttöoikeudet esimerkiksi verkkokaupan käyttöön.

Tunnistuspalveluita käytetään henkilön sähköiseen tunnistamiseen sähköisissä asiointipalveluissa. Jos tunnistuspalveluntarjoaja tarjoaa palvelussaan myös muita toiminnallisuksia sähköisen identiteetin käyttämiseksi, eivät ne enää liity suoraan henkilön tunnistamiseen vaan johonkin muuhun toimenpiteeseen, jolloin palvelua käytetään myös muuhunkin kuin henkilön tunnistustarkoituksiin. Toisaalta erilaisten toimenpiteiden toteuttaminen sähköisessä asiointipalvelussa, kuten sähköisen allekirjoituksen tekeminen, voi tapahtua ilman tunnistuspalveluakin. Tällöin sähköisessä asiointipalvelussa on toiminnallisuudet, joiden avulla palvelun käyttäjän tunnistuksessa saadut yksilöintitiedot sekä käyttäjän tekemä toimenpide, kuten tahdonilmaus, liitetään yhdeksi kokonaisuudeksi muun kyseiseen toimenpiteeseen liittyvän tiedon kanssa. Tällaisessa tilanteessa muodostuu lain vähimmäisvaatimukset täyttävä sähköinen allekirjoitus, joka sisältää henkilön yksilöintitiedot, tahdonilmauksen sekä muun tiedon, jonka henkilö esimerkiksi hyväksyy tai johon hän sitoutuu. Tästä syntyy vasta oikeustoimi. Kirjallisessa tai sähköisessä muodossa olevien toimien suorittamisessa sähköinen allekirjoitus vastaa osapuolien tahdonilmaisua ja siten oikeustoimen suorittamista. Tällä ei ole suoraa sidosta henkilön tunnistamiseen tai tunnistusvälineen tai palvelun käyttöön. Jos tunnistusvälinettä käytetään sähköisen allekirjoituksen muodostamiseen, käytetään sitä tuolloin allekirjoituksen välineenä. Kyse ei ole siten henkilön sähköisestä tunnistuksesta, vaan tunnistuspalvelussa olevasta lisäpalvelusta.

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sisältää varsin vähän tunnistuspalveluiden käyttäjille oikeuksia, vaikka kyse on viime kädessä luonnollisen henkilön tietojen käytöstä ja käyttäjän oikeuksista käyttää sähköisiä palveluita tai

⁹¹ HE 36/2009 vp, s. 44/II.

tunnistuspalveluita. Laki näyttääkin painottuvan luomaan tunnistuspalveluiden tarjoajille oikeuksia. Merkittävänä puutteena tunnistusvälineen haltijan kannalta katsottuna on lain 6.3 §, jonka mukaan tunnistuspalvelun tarjoaja ja sähköisiä allekirjoituksia tarjoava varmentaja voi tarkistaessaan hakijan henkilöllisyyden vaatia hakijaa ilmoittamaan henkilötunnuksensa. Tunnistuspalvelun tarjoaja saa käsitellä henkilötunnusta rekistereissään tunnistusvälineen liikkeelle laskemisessa, palvelun ylläpidossa sekä tunnistustapahtuman toteuttamisessa. Lisäksi henkilötunnuksen saa sisällyttää tunnistusvälineeseen tai varmenteeseen, jos välineen tai varmenteen tietosisältö on ainoastaan sellaisen tahon saatavilla, jolle se on välttämätöntä palvelun toteuttamiseksi.

Henkilötunnuksen käsittelyä koskeva sääntely osoittaa, että lain henkilötietojen käsittelyä koskevissa säännöksissä on keskitytty vain palveluntarjoajan oikeuksiin. Sen sijaan palvelun käyttäjän oikeudet on unohdettu lähes täysin. Jos lakia säädettäessä olisi kiinnitetty huomiota palvelun käyttäjän oikeuksiin, olisi lakiin tullut ottaa säännökset henkilön tiedollisen itsemääräämisoikeuden käytöstä, joka on yksi informaatio-oikeuden keskeisistä periaatteista. Tällöin sääntelyssä olisi otettu kantaa palvelun käyttäjän mahdollisuuteen päättää henkilötunnuksensa käytöstä sähköisessä asioinnissa ja sähköisessä kaupankäynnissä henkilön tietojen yksilöimisessä. Sääntely näyttäisi mahdollistavan henkilötunnuksen siirron tunnituksen yhteydessä tunnistuspalvelusta sähköiseen palveluun siten, että sähköisen palvelun tarjoajan oikeutta henkilötunnuksen käyttöön ei varmisteta tai selvitetä.

Sääntely ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Henkilötietolain (523/1999) 13.1 §:n mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Tästä syystä tunnistuspalvelun tarjoajan on varmistettava tunnituksen yhteydessä sähköisen palvelun tarjoajan oikeus käsitellä henkilötunnusta lakiperusteisesti. Jos tällaista perustetta ei ole olemassa, henkilötunnusta voi käsitellä ainoastaan tunnistettavan henkilön nimenomaisella suostumuksella. Vahvasta sähköisestä tunnistuksesta annettu säännös voi pahimmillaan lisätä henkilötunnuksen käyttöä erilaisissa palveluissa, koska sen avulla voidaan yksilöidä palvelua käyttävä henkilö suhteellisen helposti. Kuitenkin henkilötietolaissa todetaan, että henkilötunnuksen käsittely on sallittua ainoastaan silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suoriutumiseksi. Tämän syystä pelkkä laissa säädetyn tehtävän helpompi tai nopeampi suorittaminen henkilötunnuksen avulla ei oikeuta henkilötunnuksen käsittelyyn. Henkilötunnuksen käsittelyn tarpeellisuuden arviointi onkin jätetty tunnistuspalvelun tarjoajan vastuulle.

Vahvaa sähköistä tunnistusta koskevan lain 18 §:ssä on säädetty oikeustoimen tekemiseen kohdistuvista estoista ja rajoituksista. Säännöksessä ei ole annettu tunnistusvälineen haltijalle selkeitä subjektiivisia oikeuksia rajoittaa tunnistusvälineen käyttöä erilaisiin toimenpiteisiin. Säännöksessä olisi ollut paikallaan ottaa kantaa tunnistusvälineen haltijan oikeuksiin rajoittaa tunnistusvälineen käyttöä erilaisiin toimenpiteisiin. Jos haltija haluaa, että välinettä voidaan käyttää ainoastaan tunnistustarkoituksiin, tulisi tunnistuspalvelun tarjoajan tarjota mahdollisuus tällaisiin estoihin. Perusteluna tälle voidaan myös esittää se, että tunnistuspalvelu on nimenomaan tarkoitettu henkilön sähköistä tunnistusta varten. Jos palvelu sisältää muita toiminnallisuuksia, on ne lisäominaisuuksia, joiden funktiona voi olla esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen tai tilauksen tekeminen.

Sähköistä tunnistamista koskevan sääntelyn lähtökohtana on ollut toimivien tunnistuspalvelumarkkinoiden edistäminen. Tällainen tavoiteasetanta ei ole ongelmaton julkisen hallinnon toiminnan kannalta katsottuna. Ei ole nimittäin lainkaan selvää, missä tilanteissa viranomainen voi hyödyntää tarjolla olevia tunnistuspalveluita omia sähköisiä asiointipalveluita kehitettäessä. Sähköiset tunnistuspalvelut ovat pääsääntöisesti kytköksissä johonkin muuhun palveluun, jota tunnistuspalvelun tarjoaja tarjoaa. Pankkien tarjotessa omia tunnistuspalveluitaan, on niiden käyttö sidoksissa pankkien jonkin muun palvelun asiakkuuteen.⁹² Matkapuhelimeen liitetty tunnistuspalveluomaisuus on kiinteässä sidoksessa matkapuhelimen liittymän hallintaan ja siten liittymäasiakkuuteen. Tästä syystä viranomaisille voi syntyä ongelmia, jos kaikkien pankkien asiakkaat tai kaikkien matkapuhelinoperaattorien liittymähaltijat eivät voi käyttää viranomaisen tarjoamia sähköisiä palveluita. Eduskunnan talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti pankkien verkkopankkitunnusten saatavuuteen liittyviin ongelmiin maksuhäiriötilanteessa. Valiokunta ilmaisi vakavan huolensa siitä, että mahdollisuus sähköiseen identiteetin varmistamiseen on viime kädessä sidoksissa henkilön taloudelliseen tilaan.⁹³

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.1 §:n mukaan viranomaisen on tarjottava sähköisiä asiointipalveluita kaikille, kun sillä on olemassa tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet palveluiden tarjoamiseen. Niin ikään saman lain 5.3 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia laitteistoja ja ohjelmistoja. Laki antaa mahdollisuuden rajoittaa sähköisten palveluiden tarjontaa 5.2 §:ssä mainituilla perusteilla, joita ovat tehtävä- ja toimipaikkakohtaisuus. Tehtäväkohtaisuudella tarkoitetaan sitä, että viranomainen voi tarjota sähköistä asiointipalvelua tiettyä viranomaiselle säädettyä tehtävää varten. Toimipaikkakohtaisuus tarkoittaa sitä, että viranomainen voi rajoittaa palvelun käyttöä tiettyjen toimipaikkojen alueelle, jos sillä on siihen perusteltu syy, kuten jonkin sähköisen palvelun pilotointi rajoitetulla asiakasmäärällä. Laissa on siten säädetty tyhjentävästi tilanteet, joissa viranomainen voi rajoittaa tietyn palvelun käyttöä eikä tietyn pankin tai matkapuhelinoperaattorin asiakkuus ole tällainen peruste. Samoin ongelmaksi muodostuu ulkomailta viranomaisasiointia tarvitsevien mahdollisuus asioida sähköisesti asiointipalvelussa, jos tiettyjen tunnistuspalveluiden käyttö on välttämätön edellytys pääsyyllä hoitamaan tietty asia viranomaisessa sähköisessä asiointipalvelussa.

Euroopan unionissa on valmisteltu asetusehdotus sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.⁹⁴ Asetuksella pyritään mahdollistamaan turvallinen ja sujuva sähköinen vuorovaikutus yritysten, kansalaisten ja viranomaisten välillä ja parantamaan näin julkisten ja yksityisten verkkopalvelujen, sähköisen liiketoiminnan ja sähköisen kaupankäynnin toimivuutta EU:ssa. Asetuksella tavoitellaan oikeusvarmuuden lisäämistä, kun jäsenvaltioille asetetaan selkeitä velvollisuuksia hyväksyä muualla EU:ssa jo hyväksytyt luottamuspalvelut. Asetusehdotuksen mukaan

⁹² Pääsääntöisesti tunnistuspalveluita on mahdollista käyttää silloin, kun henkilö on pankin tiliasiakas. Jotkin pankit ovat alkaneet tarjoamaan tunnistuspalveluaan ilman muita pankin palvelujen sidonnaisuuksia.

⁹³ Ks. TaVL 34/2013 vp, s. 3.

⁹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla, COM/2012/0238 final.

useimmilla EU:n jäsenvaltioilla on jonkinlainen sähköisen tunnistamisen järjestelmä. Ne kuitenkin eroavat toisistaan monessa suhteessa. Kansallisten sähköisen tunnistamisen menetelmien riittämätön yhteentoimivuus rajojen yli luo esteitä, joiden vuoksi kansalaiset ja yritykset eivät saa täyttä hyötyä digitaalisista sisämarkkinoista. Tästä syystä tarvitaan yhteistä oikeusperustaa, joka edellyttää kutakin jäsenvaltiota tunnustamaan ja hyväksymään toisessa maassa hyväksytyt, verkkopalvelujen käyttöön tarvittavat sähköiset tunnistamismenetelmät. Asetusehdotus ei velvoita jäsenvaltioita ottamaan käyttöön tai ilmoittamaan sähköisen tunnistamisen järjestelmiä, vaan tunnustamaan ja hyväksymään ilmoitetut tunnistamismenetelmät niitä verkkopalveluja varten, joihin pääsy edellyttää kansallisella tasolla sähköistä tunnistamista. Asetusehdotuksen mukaan sitä ei sovelleta vapaaehtoisin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvien sähköisten luottamuspalvelujen⁹⁵ tarjontaan. Suomi on pitänyt tärkeänä, että EU:n sähköisen tunnistamisen sääntely koskisi vain julkisia sähköisiä palveluita niihin kirjaututtaessa.⁹⁶

Sähköistä tunnistamista koskevan asetusehdotuksen keskeisin säännös sähköisestä tunnistamisesta on sisällytetty 5 artiklaan. Kyseisen artiklan mukaan kun verkkopalvelun käyttö edellyttää kansallisen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön nojalla sähköistä tunnistamista sähköisen tunnistamisen menetelmän ja todentamisen avulla, kaikki toisessa jäsenvaltiossa käyttöön otetut sähköisen tunnistamisen menetelmät, jotka kuuluvat sellaisen järjestelmän piiriin, joka sisältyy komission 7 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen julkaisemaan luetteloon, on tunnustettava ja hyväksyttävä kyseisen palvelun käyttöä varten. Asetusehdotus tarkoittaa ainakin seuraavia muutoksia Suomen sähköisen tunnistuksen infrastruktuuriin:

- Roolipohjainen tunnistaminen on toteutettava tunnistusvälineriippumattomaksi. Tästä syystä esimerkiksi Verohallinnon Katso-tunnistuksessa rooli- ja valtuustiedot on erotettava Katso-tunnistusvälineestä siten, että Verohallinnon palveluihin on mahdollista tunnistaautua tunnistusvälineriippumattomasti. Työ- ja elinkeinoministeriössä on toiminut työryhmä sähköisen toimivaltuus- ja roolipalvelun kehittämiseksi. Työryhmän toimikausi oli 1.1.2011-31.12.2012. Työryhmä on jättänyt erilaisia vaihtoehtoja sisältävän raportin työ- ja elinkeinoministeriölle, mutta konkreettisiin toimenpiteisiin raportti ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut. Mikäli asetusehdotus etenee Euroopan unionissa ehdotetussa muodossa, on Suomen ryhdyttävä muutaman seuraavan vuoden aikana kehittämään voimallisesti keskitettyä rooli- ja valtuustietopalvelua sekä yksityishenkilöille että yhteisöille;
- Tunnistuksenohjaus- ja hallintapalveluihin (Tunnistus.fi/Vetuma) perustuvan tunnistusportaalin rinnalle on tuotettava tunnistusmekanismit julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin siten, että millä tahansa asetuksen vaatimukset täyttävällä tunnistusvälineellä voidaan tunnistaautua palveluihin tai EU:n on kehitettävä yhteinen tunnistusmalli;

⁹⁵ Luottamuspalvelulla tarkoitetaan sähköistä palvelua, joka koostuu sähköisten allekirjoitusten, sähköisten leimojen, sähköisten aikaleimojen, sähköisten asiakirjojen, sähköisten jakelupalvelujen, verkkosivustojen todentamisen ja sähköisten varmenteiden, mukaan luettuina sähköisten allekirjoitusten ja sähköisten leimojen varmenteet, luomisesta, tarkastamisesta, validoinnista, käsittelystä ja säilyttämisestä.

⁹⁶ Ks. U 48/2012 vp, jatkokirje 2.10.2013, s. 2.

- Henkilötunnukseen perustuvan tunnistuksen rinnalle on kehitettävä mekanismit, jolla asiointi voidaan hoitaa jonkin muun maan tarjoamalla yksilöintitunnuksella. Tämä voi tarkoittaa sitä, että sähköisiin asiointipalveluihin ei voida jatkossa toteuttaa yhden asiointimuodon ratkaisuja, jotka perustuvat esimerkiksi eri tietovarannoista sähköiseen asiointipalveluun kerättävien tietojen käyttöön, koska ulkomaisella tunnistusvälineellä tunnistauduttaessa käyttäjältä ei ole Suomessa yleisesti käytössä olevaa yksilöivää tunnusta, kuten henkilötunnusta tai vähemmin käytössä olevaa asiointitunnusta;
- Suomi voi edelleen perustaa tunnistusinfrastruktuurin kansalaistensa sähköisessä asiointinnissa nyt käytössä olevien tunnistusmekanismien varaan, koska asetus ei sinällään estä jäsenvaltioita kehittämässä ja ylläpitämässä viranomaisten sähköisiin asiointipalveluihin myös muita kuin asetuksen mukaisia sähköisiä tunnistusmenetelmiä.

Asetusehdotus on vielä Euroopan parlamentin käsittelyssä ja siihen tulee muutoksia.⁹⁷ Suomen eduskunnassa asetusehdotusta on käsitelty liikenne- ja viestintävaliokunnassa sekä talousvaliokunnassa. Eduskuntakäsittelyssä nostettiin esiin asetusehdotuksen tulkinnavaraisuus erityisesti sääntelyn soveltamisessa erilaisiin tunnistusmenetelmiin. Liikenne- ja viestintävaliokunta kuitenkin katsoi, ettei asetusehdotus myöskään rajaa mitään tunnistusmenetelmää poiskaan ilmoittamismenettelyn ulkopuolelle. Valiokunta totesikin, että ilmoittamismenettelyyn kuulumattomien tunnistusmenetelmien käyttöä voidaan jatkaa kansallisesti.⁹⁸ Niin ikään valiokunta piti tärkeänä, että ehdotetulla sääntelyllä ei aseteta tarpeettomia epäsuoriakaan rajoitteita nykyisin Suomessa käytössä olevien vahvojen tunnistamismenetelmien (TUPAS-pankkitunnisteet, Väestörekisterikeskuksen varmenteet ja mobiilivarmenteet) kansalliselle käytölle. Näitä välineitä tulee siten voida käyttää Suomessa sähköiseen tunnistamiseen entiseen tapaan myös jatkossa. Muutoinkin valiokunta pitää tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa pyritään rajaamaan sääntely asianmukaisesti siihen, mikä on nimenomaan jäsenvaltioiden rajat ylittävän tunnistamisen ja ehdotetun vastavuoroisen tunnustamisen kannalta välttämätöntä.⁹⁹

Suomessa sähköisestä tunnistamisesta on annettu valtioneuvoston periaatepäätös 5.3.2009, jonka mukaan Suomeen on luotava edellytykset toimivien vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoiden synnylle. Valtioneuvostotasolla on siten päätetty, että Suomeen luodaan sähköisten tunnistusvälineiden kilpaillut markkinat. Tässä suhteessa periaatepäätöksellä voidaan katsoa olevan oikeudellinen merkitys tunnistusmarkkinoilla toimiville yrityksille siten, että luottamuksensuojaperiaatteen ja omaisuuden suojan näkökulmasta julkinen hallinto ei voi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka voisivat haitata näiden markkinoiden kehittymistä, ellei se johdu Suomea sitovan sopimuksen tai sääntelyn johdosta. Asian tarkastelussa on myös huomioitava 1.9.2013 voimaan tullut kilpailulain (948/2011, muutos 595/2013) muutos. Kilpailulain 30.1 a §:n mukaan jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

⁹⁷ Ks. U 48/2012 vp, jatkokirje 2.10.2013.

⁹⁸ Ks. LiVL 12/2012 vp, s. 4.

⁹⁹ Ks. LiVL 29/2013 vp, s. 4.

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

on Kilpailu- ja kuluttajaviraston ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne. Kilpailulain 30 b §:n mukaan kiellettyä toimintaa ei ole menettely, jos sen tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Sellainen menettely, jossa valtio tarjoaa sähköisiä tunnistusvälineitä ilmaiseksi tai subventoi niitä merkittävästi, ja jossa valtio on ilmaissut pyrkimyksen kilpailtujen markkinoiden luomiseen tunnistuspalvelujen markkinoille, tulisi toimintaa arvioida kilpailulain 30 a §:n säännökseen nähden. Tässä suhteessa jokseenkin ongelmallisina voidaan pitää Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmennetta, jonka ylläpidon tappioita on katettu muun muassa Väestötietojärjestelmän tietopalvelusta näennäisesti saatavilla positiivisilla tuotoilla sekä Väestörekisterikeskuksen poliisille myöntämien passien varmennukseen tarvittavien varmenteiden tuotoilla.¹⁰⁰ Viimeisen parin vuoden ajan kansalaisvarmenteen kustannukset on pystytty kattamaan laskennallisesti sen omilla tuotoilla, koska varmennejärjestelmän kustannuksia on pystytty jakamaan useammalle varmennepalvelulle. Toinen ongelmallinen tunnistuspalvelu on Verohallinnon ylläpitämä Katso-organisaatiotunnistuspalvelu, jonka ylläpito hoidetaan budjettivaroin samaan aikaan, kun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti Suomeen on pyritty kehittämään tunnistuspalveluita markkinaehtoisesti. Katso-tunnistuspalvelua on mahdollista käyttää muuallakin kuin Verohallinnossa.

Valtion toimenpiteitä voidaankin pitää yhtenä tekijänä, joka on ollut hidastamassa muun muassa mobiilitunnisteiden ja muiden yksityisten kehittämien tunnistusvälineiden käyttöönottoa. Tarkasteltaessa valtion toimenpiteitä kilpailulain 30 b §:än nähden, kansalaisvarmenteen ja Katso-organisaatiotunnistuspalvelun tarjoaminen seuraa suoraan lainsäädännöstä. Kansalaisvarmennetta tarjotaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun (661/2009) 61 §:n ja Katso-organisaatiotunnistuspalvelua verohallintolain (503/2010) 2 a §:n nojalla. Siten näihin nimenomaisiin palveluihin ei sovelleta kilpailulain 30 a §:n kieltosäännöstä. Tunnistuspalveluiden tarjoamisesta on toisaalta säädetty siten, että säännöksillä pyritään kehittämään ja edistämään tunnistuspalvelumarkkinoita. Toisaalta valtio tarjoaa tunnistuspalveluita lakisääteisinä palveluina. Kilpailuoikeudellisesti voidaankin pitää valtion toimenpiteitä jokseenkin ristiriitaisina, koska yhtäältä pyrkimyksenä on kilpailtujen markkinoiden edistäminen, mutta näille markkinoille tarjotaan lakisääteisiä palveluita joko budjettirahoitteisesti kokonaan subventoituna tai julkisoikeudellisina suoritteina. Lainsäädäntöä ei voidakaan pitää tältä osin tasapainoisena, mistä syystä tunnistuspalveluita koskevaa sääntelyä tulisivat kehittää siten, että lainsäädäntö ja poliittiset tavoitteet olisivat keskenään tasapainossa.

¹⁰⁰ Ks. VTV 161/2008, s. 47–56.

Kysymys sähköisen tunnistamisen vaatimisesta ja tunnistustavasta jää lainsäädännössä viranomaisen omaan harkintaan kunhan siinä otetaan huomioon suhteellisuusperiaate sekä hyvään julkisuus- ja salassapitorakenteeseen liittyvät kysymykset.¹⁰¹ Laillisuusvalvonnassa on korostettu sähköisessä asioinnissa ja tunnistuspalveluiden käytössä valinnanvapautta asioinnissa. Apulaisoikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena tilannetta, jossa käytössä olisi vain yksi asiointikanava, jossa edellyttäisiin tiettyjen tunnistusvälineiden käyttöä.

AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilanne olisi ongelmallinen, jos julkisen sektorin palvelut olisivat tarjolla vain sähköisesti ja vain suppeasti käytössä olevia varmennemekanismeja käyttäen.

Apulaisoikeusasiamies ei ole pitänyt nykyistä tilannetta ongelmallisena, koska erilaisia sähköisiä tunnistusvälineitä on käytössä useita siten, että niillä voidaan tunnistautua viranomaisten sähköisiin asiointipalveluihin.

Sähköinen tunnistaminen ei ole henkilön fyysisen henkilöllisyyden todentamista, vaan enemmänkin pääsynhallintaan liittyvää palvelun käyttäjän yksilöintiä erilaisia sähköisiä palveluita käytettäessä. Sähköisen tunnisteen antaminen voi edellyttää henkilön fyysisen henkilöllisyyden todentamista, jotta sähköinen tunnistusmenetelmä olisi riittävän luotettava. Tunnistuspalvelun tarjoaja puolestaan vakuuttaa sähköisen asiointipalvelun tarjoajalle, että palvelun käyttäjä on se, joka väittää yksilöidysti olevansa. Tämä sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajan vakuutus perustuu siihen, että käyttäjä on tunnistettu siinä vaiheessa, kun sähköisessä asioinnissa käytettävä henkilön yksilöinnin tekevä väline on annettu palvelun käyttäjälle. Sähköisessä tunnistamisessa on kyse sähköisen palvelun käyttäjän luotettavasta yksilöimisestä sekä tähän liittyvien oikeuksien määrittelystä eikä niinkään tunnistamisesta, joka on tehty silloin, kun henkilölle on luovutettu sähköisen yksilöinnin mahdollistama väline tai menetelmä. Kysymys ei ole myöskään henkilön sähköisen identiteetin varmentamisesta tai takaamisesta, koska sähköinen identiteetti ei koostu pelkästään jostakin henkilön yksilöintiin tarvittavasta tunnistusvälineestä. Sähköisen tunnistaminen ei ole myöskään oikeustoimen tekemistä, vaan käyttäjän tunnistamisessa/yksilöimisessä saatuja tietoja voidaan hyödyntää oikeustoimia tehtäessä siten, että sähköisessä palvelussa voidaan yksilöidä luotettavasti oikeustoimen tekijä erillisillä tähän oikeustoimeen liittyvien mekanismien avulla. Näyttäisikin siltä, että sähköiseen tunnistamiseen liittyy myös käsitteellistä epäselvyyttä, joka on myös johtanut sääntelyssä ratkaisuihin, jotka eivät ole käytännön toiminnassa yhteensovittavissa, kuten oikeustoimen tekemisen sitominen sähköiseen tunnistamiseen, koska kysymys on kahdesta eri toiminnosta.

¹⁰¹ Ks. AOA 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010.

3.3.3 Allekirjoitusvaatimukset vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9.1 §:n mukaan jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) 5.2 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Kyseisen sähköisen allekirjoituksen kelpoisuutta koskevan säännöksen mukaan jos oikeustoimeen vaaditaan lain mukaan allekirjoitus, vaatimuksen täyttää ainakin sellainen kehittynyt sähköinen allekirjoitus, joka perustuu laatuvarmenteeseen ja on luotu turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä. *Sähköiseltä allekirjoitukselta ei tule kuitenkaan evätä oikeusvaikutuksia yksinomaan sen vuoksi, että se on tehty muulla kuin edellä mainitulla tavalla.*

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 2 §:n 9 kohdan mukaan sähköisellä allekirjoituksella tarkoitetaan sähköisessä muodossa olevaa tietoa, joka on liitetty tai joka loogisesti liittyy muuhun sähköiseen tietoon ja jota käytetään allekirjoittajan henkilöllisyyden todentamisen välineenä. Siten esimerkiksi sähköpostiviestissä ilmenevä lähettäjän nimitieto täyttää sähköisen allekirjoituksen määritelmän, jos siitä on yksilöitävissä tietty henkilö. Sähköisiä allekirjoituksia koskeva sääntely tuntee sähköisen allekirjoituksen, kehittyneen sähköisen allekirjoituksen ja laatuvarmenteeseen pohjautuvan allekirjoituksen käsitteet. Niillä ei ole kuitenkaan suoraan merkitystä viranomaisen sähköistä asiointia koskeviin allekirjoitusvaatimuksiin.

Sähköisiä allekirjoituksia koskeva sääntely perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (1999/93/EY) sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista. Suomessa sähköisiä allekirjoituksia koskeva sääntely oli alun perin sähköisestä asioinnista hallinnossa annetussa laissa (1318/1999). Laki kumottiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetulla lailla 1.2.2003 ja samalla sähköisistä allekirjoituksista annettiin oma säädöksensä laki sähköisistä allekirjoituksista (14/2003). Sädös kumottiin 1.9.2009 voimaan tulleella lailla vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009).

Hallintolain 19 §:n mukaan asia on yleensä pantava vireille kirjallisesti, mutta viranomaisen suostumuksella asia voidaan laittaa vireille myös suullisesti. Yleislaeissa hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista annetussa laissa ei edellytetä, että vireillepanoasiakirja on allekirjoitettava. Sähköisestä asioinnista annetun lain 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. Hallintolain 22.2 §:ssä on vastaava säännös asiakirjan täydentämisestä allekirjoituksella.

VkO 19.10.2006, 1486:2006

A:n valitus työttömyysturvalautakunnalle oli saapunut Kansaneläkelaitokselle sähköpostitse. Vakuutusosoikeus katsoi, että A:n valitus tuli tutkia, vaikka valituskirjelmää ei ollut täydennetty allekirjoituksella.

AOA 4148/4/2010, antopäivä 14.12.2011

Kantelija arvosteli kantelukirjelmässään sitä, että viranomaiset mahdollistivat menettelyn, jossa kirkkoon liittymisen voi suorittaa Internetissä ”napin painalluksella” ilman, että liittymisen henkilöllisyyttä tarkistetaan. Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei missään asiaan sovellettavassa laissa ollut säädetty allekirjoitusvaatimuksista. Apulaisoikeusasiamiehelle toimitetun selvityksen mukaan ennen kirkkoon liittymisen hyväksymistä otetaan asianomaiseen henkilöön yhteyttä hänen toivomallaan tavalla. Tässä ei ole selvityksen mukaan kysymys kuitenkaan hallintolain 22.2 §:n tai sähköisestä asioinnista annetun lain 9.1 §:n tarkoitetusta ilmoituksen eheyden tai alkuperäisyyden tarkastamisesta vaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisen luonteesta johtuva menettely. Tämä menettely kuitenkin myös varmistaa asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden. Edellä esitetyistä syistä apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei kantelu antanut aihetta toimenpiteille eivätkä viranomaiset olleet menetelleet lainvastaisesti.

AOA 3666/4/10, antopäivä 31.10.2011

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan lainsäätäjän tarkoituksen sähköisen asioinnin sujuvuudesta ja joutuisuudesta sekä rekisteröidyn oikeusturvaan ja hyvän hallinnon takeisiin perustuvat syyt puoltavat vahvasti sitä, että ilman painavaa syytä ei eroakirkosta.fi -sivuston kautta saapuneiden asiakirjojen alkuperäisyyttä tule säännönmukaisesti asettaa kyseenalaiseksi ja vaatia aina täydentämään sähköisesti vireille tulleita asiakirjaa allekirjoituksella, maistraattien oman sähköisen lomakkeen käyttöä tai eroakirkosta.fi -sivuston lomakkeen lähettämistä omasta sähköpostiosoitteesta. Myöskään se seikka, että viesti on lähetetty toisen henkilön sähköpostista tai sähköpostista, jolle on luotu muu kuin henkilön nimen sisältämä osoite ei voi säännönmukaisesti olla peruste epäillä asiakirjan alkuperäisyyttä. Asia on kuitenkin toisin, mikäli eroakirkosta.fi palvelun kautta lähetetyllä lomakkeella annettujen tietojen virheellisyyden tai ristiiriittaisuuden perusteella on aihetta epäillä, että lomakkeen olisi lähettänyt muu henkilö kuin uskonnollisesta yhdyskunnasta eroava itse eikä lähettäjällä ole myöskään siihen asianmukaista valtuutusta. Tällöin on lain mukaan varmistuttava asiakirjan alkuperästä. Sama koskee sähköpostitse lähetettyjä eroamisilmoituksia.

AOA 2051/4/05, antopäivä 30.11.2006

Apulaisoikeusasiamies totesi, että kirkosta eroamista koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty, että ilmoitus kirkosta eroamisesta tulisi allekirjoittaa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9.2 §:n säännös tarkoittaa, että viranomainen saa vaatia sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella vain jos asiakirjassa ei ole tietoa lähettäjästä tai jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä. Allekirjoittamisvaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että asiakirjan laatija voidaan tunnistaa. Allekirjoituksella halutaan varmistaa, että jälkikäteisessä tarkastelussa tahdonilmaus voidaan todentaa ja sitoa tiettyyn henkilöön, jolloin allekirjoituksen tarkoituksena on tietyn henkilön tahdonilmauksen

esittäminen. Allekirjoitus toimii myös todisteena suoritetusta oikeustoimesta tai asiakirjan lähettäjistä, jos toinen osapuoli kiistää tapahtuman myöhemmässä vaiheessa. Allekirjoitus luo vahvan oletuksen siitä, kuka asiakirjan on laatinut tai ketkä oikeustoimen ovat tehneet. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 9.2 §:ssä on lähdetty siitä, että viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ”ei tarvitse” täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Myöskään hallintolaki ei edellytä, että vireillepanoasiakirja on allekirjoitettu. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että Helsingin maistraatin tulkinta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9.2 §:n täydentämissäännöksestä – eli kieltäytymistä säännönmukaisesti hyväksymästä ns. anonyymisähköpostiosoitteen tai lomake.fi-sivuston kautta lähetettyjä eroamisilmoituksia – voidaan pitää sääntelyn tarkoituksen valossa ahtaana. Apulaisoikeusasiamies piti epätydyttävänä sitä, että eri maistraateilla on erilainen käytäntö sähköposti-ilmoitusten hyväksymisessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumiseksi tulisi pyrkiä hyväksymään yhteiset menettelytavat.

AOA 1459/4/04, antopäivä 24.3.2005

Apulaisoikeusasiamies totesi, että siltä osin kuin Helsingin maistraatti oli edellyttänyt, että vireillepanoasiakirjassa tulee olla allekirjoitus, ja kieltäytynyt hyväksymästä sähköpostitse lähetettävää vireillepanoasiakirjaa, oli maistraatin menettely virheellinen. Maistraatin selvityksestä ei ilmennyt seikkoja, jotka tapauksessa olisivat olleet esteenä sähköpostitse tehtävälle vireillepanolle tai joiden nojalla asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella olisi voitu vaatia. Näin ollen maistraatti menetteli virheellisesti, kun se kieltäytyi hyväksymästä sähköpostitse toimitettavaa vireillepanoasiakirjaa.

EOA 3355/4/06, antopäivä 26.6.2008

Oikeusasiamies totesi, ettei Kansaneläkelaitosta koskevissa etuuslaeissa ole säännöstä, jonka mukaan hakemus pitäisi allekirjoittaa. Kansaneläkelaitoksen Kiteen toimisto oli pyytänyt kantelijaa toimittamaan Kelalle alkuperäisen hakemuksen faksin sijaan. Oikeusasiamiehen mukaan Kelalla ei ollut perusteita vaatia asianosaiselta omakätistä allekirjoitusta hakemukseen.

AOA 813/4/07, antopäivä 14.1.2009

Kuluttajariitalautakunnan tarkastaja oli lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin ja tiedustellut kantelijalta hänen lautakuntaan lähettämän sähköpostiviestin tarkoitusta ja ilmoitettu seuraavaa: ”Jos haluatte tehdä valituksen, se tulee tehdä kirjallisesti, sillä lautakunta ei voi käsitellä valitusta, jossa ei ole allekirjoitusta”. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa ei ollut säädetty siitä, että lautakunnalle toimitettavan valituksen tulisi olla allekirjoitettu. Apulaisoikeusasiamies korosti, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan viranomainen saa vaatia sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella vain, jos asiakirjassa ei ole tietoa lähettäjistä tai jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä.

Sähköisestä asioinnista annetun lain 9.2 §:n mukaan jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta. Laillisuusvalvonnassa tai oikeuskäytännössä ei ole ilmennyt tapauksia, joissa asiamiehen toimivaltakysymyksiä olisi käsitelty sähköisen asioinnin osalta.

Asiamiehen valtuuttamiseen kuitenkin tarvittaisiin tutkimuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella tekninen ratkaisu, jolloin asiamiehen ja päämiehen välinen suhde voitaisiin todentaa luotettavasti ja asiamiehen toimivalta yksikäsitteisesti. Teknisten ratkaisujen puuttuessa valtuutuksia ei pystytä käsittelemään osana tunnistustapahtumaa tai automaattisesti. Valtuutus- ja roolitietojen hallintaan on tehty erillISRatkaisuja oikeushenkilöiden asiointiin ainakin Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään, Verohallinnon Katso-organisaatiotunnistuspalveluun, Tekesin tunnistuspalveluun sekä oikeushallinnon yhteisötunnistuspalveluun.

Vireillepanossa ja muussa asioinnissa viranomaistoiminnassa on jonkin verran allekirjoitusvaatimuksia, jotka ovat välineneutraaleja. Liitteen 1 taulukossa on esitetty pääpiirteissään vireillepanoon ja muun asiointiin liittyvät allekirjoitusvaatimuksia koskevat säännökset. Allekirjoitusvaatimukset koskevat lähinnä Verohallinnossa asiointia sekä erilaisia taloudellisia avustus- ja tukihakemuksia.

3.3.4 Vastuu sähköisen viestin perillemenosta

Sähköisestä asioinnista annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Lähettäjä vastaa siitä, että viesti lähetetään viranomaisen ilmoittamaan osoitteeseen ja että se saapuu oikealle viranomaiselle määräaikaan mennessä.

KKO 2005:3

Sähköisestä asioinnista annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Tämä tarkoittaa sitä, että lähettäjä vastaa siitä, että hän lähettää viestinsä oikeaan aikaan oikeaan osoitteeseen asianmukaisilla välineillä.

Laillisuusvalvonnassa on todettu, että sähköpostin käyttöön liittyy lähettäjän kannalta riskejä, jos asioinnissa käytetään yksittäisen virkamiehen sähköpostia erityisesti tilanteissa, joissa on noudatettava tiettyä määräaikaan. Virkamies ei ole välttämättä tavoitettavissa vuosilomien ja muiden virkavapaittensa vuoksi.

AOA 4318/4/06, antopäivä 5.3.2008¹⁰²

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että perusteita oikeusasiamiehen toimenpiteille ei ollut asiassa, jossa hakemus lehtorin toimeen oli jäänyt huomioon ottamatta ammattiopiston virkavalintaa tehtäessä, kun hakemus oli lähetetty opiston koulutusalojohtajan henkilökohtaiseen työsähköpostiosoitteeseen tämän loman aikana. Hakuilmoituksessa hakemukset oli pyydetty lähettämään ammattiopistolle ja ilmoitettu lisätietojen antajaksi koulutusalojohtajan nimi ja puhelinnumero, sekä ilmoitettu ammattiopiston kotisivujen osoite. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti asian oikeudellisessa arvioinnissa huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 8 §:ään, jonka mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Apulaisoikeusasiamies totesi, että lähettäjän kannalta on riskejä, jos hän käyttää muuta kuin hakuilmoituksessa mainittua osoitetta.

Lähettäjä vastaa myös sellaisten sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttämisestä sähköisessä viestinnässä, jotka on katsottu viranomaisissa sellaisiksi välineiksi, joiden tietoturvasuus ei ole riittävällä tasolla salassa pidettävän aineiston lähettämiseen. Tällöin lähettäjä vastaa siitä, jos viesti päättyy sivulliselle. Lähettäjän vastuu päättyy, kun viesti saapuu viranomaisen vastaanottolaitteeseen. Jos kyse on viranomaisen tarjoamasta palvelusta, vastuu viestin perillemenosta päättyy, kun tiedot on tallennettu viranomaisen viestien vastaanottojärjestelmään. Jos tässä järjestelmässä on vika, ei siitä aiheutuvaa vahinkoa voida katsoa kuuluvan lähettäjän vastuulle.

3.3.5 Sähköisen viestin saapumisajankohta ja määräajat

Sähköisestä asioinnista annetun lain 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 taikka selvitystä ei muusta vastaavasta syystä voida esittää, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys.

Tapauksissa, joissa viranomaisen sähköpostijärjestelmässä on ollut käyttökatko tai virhetilanne, viranomainen tai tuomioistuimien on tutkinut tai selvittänyt asian, vaikka sähköinen asiakirja on saapunut viranomaiselle myöhässä. Oikeuskäytännössä on korostettu sitä, että jos asiakirjan lähettäjä esittää väitteen siitä, että asiakirja on lähetetty viranomaiselle

¹⁰² Ks. myös AOA 1136/4/09, antopäivä 17.9.2009.

määräajan kuluessa, viranomaisen on selvitettävä, onko viranomaisen vastaanottojärjestelmässä ollut vika, joka on estänyt asiakirjan saapumisen viranomaiselle määräajassa tai onko asiakirja ohjautunut esimerkiksi viranomaiselle saapuneiden roskapostien joukkoon.

KKO 2011:63

Tapauksessa käräjäoikeuden tuomiota koskevan valituksen määräaika oli päättynyt 24.3.2010. X:n valituksen sisältänyt sähköpostiviesti oli kirjautunut käräjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin vasta 25.3.2010 klo 10.27 ja käräjäoikeus oli oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 12 §:n nojalla jättänyt valituksen myöhään saapuneena tutkimatta. Hakiessaan muutosta tähän käräjäoikeuden päätökseen X toimitti hovioikeuteen myös tuon sähköpostiviestinsä, jonka otsikkokentän mukaan hänen valituksensa oli lähtenyt hänen käyttämänsä sähköpostijärjestelmän palvelimelta jo 24.3.2010 klo 15.02. Tämä viestin osoittama lähetyisaikaa koskeva tieto oli horjuttanut sen valituksen saapumisaikaa koskevan tiedon luotettavuutta, jonka perusteella käräjäoikeus oli tutkimattajättämisspäätöksensä tehnyt. Sen vuoksi hovioikeus ei olisi saanut hyväksyä käräjäoikeuden päätöksen lopputulosta hankkimatta selvitystä tuomioistuimen tietojärjestelmien asianmukaisesta toiminnasta. Korkeimpaan oikeuteen Helsingin käräjäoikeudesta hankitun selvityksen mukaan X:n sähköpostiviesti onkin saapunut käräjäoikeuden tietojärjestelmään 24.3.2010 klo 14.57.¹⁰³ Käräjäoikeuden tietojärjestelmä oli kuitenkin luokitellut viestin virheellisesti roskapostiksi. Sen vuoksi viesti oli ohjautunut erikseen selvitettäväksi ja joutunut karanteeniin, josta se oli 25.3.2010 vapautunut ja siirtynyt käräjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin. X:n valituksen sisältäneen viestin saapuminen käräjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin vasta määräajan jälkeen on näin ollen johtunut käräjäoikeuden oman järjestelmän virheellisestä toiminnasta. Valituksen saapumisajankohdasta on pidettävä hetkeä, jolloin sen sisältänyt viesti on saapunut käräjäoikeuden tietojärjestelmään. X:n valitus on siten tehty määräajassa eikä alempien oikeuksien mainitsemää perustetta sen tutkimatta jättämiselle ole.

KKO 2005:3

Asianosainen ilmoitti tyytymättömyyttä käräjäoikeuden tuomioon lähettämällä määräajassa sähköpostiviestin käräjäoikeuden sähköpostiosoitteeseen. Käräjäoikeuden käyttämä sähköpostipalvelin ei sähköpostijärjestelmän vian johdosta ottanut viestiä vastaan ja viesti jäi siihen lopulta saapumatta. Koska asiassa oli esitetty luotettava selvitys lähettämisaikakohdasta, tyytymättömyyden ilmoitus hyväksyttiin. Jos sähköisen viestin saapumisajankohdasta ei ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa, sähköinen viesti katsotaan sähköisestä asioinnista annetun lain 10.2 §:n mukaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikakohdasta voidaan esittää luotettava selvitys. Korkein

¹⁰³ Tapauksessa sähköpostiviestin saapumisajankohta oli aiempi kuin lähettämisaikakohta. Tähän lienee syynä se, että sähköpostijärjestelmissä on ollut ei kellonajat, jolloin saapumisajankohta voi olla lähettämisaikakohtaa aikaisempi.

oikeus totesi, että säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain tilanteita, joissa viesti on sinänsä saapunut perille, mutta epäselvyyttä on sen saapumisajankohdasta. Säännöksestä ilmenevää periaatetta on kuitenkin perusteltua noudattaa myös tilanteessa, jossa viranomaisen tiedonsiirtojärjestelmä on ollut epäkunnossa, mutta sekä viesti että sen lähettämisaikakohta on sittemmin luotettavasti selvitetty.

KHO 2006:21

Samaa verkkotunnusta olivat samana päivänä hakeneet ensin A Oy ja seuraavaksi B Oy. Asiassa oli riidatonta, että molemmat hakemukset ovat täyttäneet verkkotunnuksen hakijaa, muotoa, ja sisältöä koskevat vaatimukset. A Oy oli tehnyt hakemuksen ensin, mutta Viestintäviraston käyttämässä palveluautomaatiojärjestelmässä tapahtuneen virheen vuoksi A Oy:n hakemusta ei otettu huomioon Viestintävirastossa ja verkkotunnus oli myönnetty B Oy:lle. Asiassa oli jälkikäteen suoritettun tutkimuksen perusteella selvitetty, että A Oy oli ollut verkkotunnuksen ensimmäinen hakija, kun otettiin huomioon sähköisestä asioinnista annetun lain 10 §:n säännökset.

MAO 217/12, antopäivä 11.6.2012

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselta saadun selvityksen mukaan valittajan viesti oli todennäköisesti pysähtynyt oikeushallinnon ensimmäiselle vastaanottavalle palvelimelle viestissä olleen liitetiedoston vuoksi. Palvelimelta oli löytynyt valittajan viestiin liittyvä tieto ajankohdasta 30.11.2011 kello 16:04:26 sekä siitä, että viestin lähettäjä on ollut valittajan asiamies, vastaanottaja markkinaoikeuden virastosähköpostiosoite ja pysäytetty liitetiedosto RTF-muotoinen tarjouslomake. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen käsityksen mukaan tällaisessa tapauksessa viestin lähettäjälle ei lähde ilmoitusta siitä, ettei viestiä ole toimitettu perille. Markkinaoikeus katsoi, että valituksen saapumisajankohtana oli pidettävä 30.11.2011, jolloin valituksen sisältänyt viesti oli saapunut oikeushallinnon ensimmäiselle vastaanottavalle palvelimelle. Näin ollen valitus oli tehty määräajassa ja se oli siten tutkittava.

Sähköisestä asioinnista annetun lain 11 §:n mukaan viranomaisen asian käsittelyssä pyytämän lausunnon, selityksen, vastineen tai muun vastaavan asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana tässä laissa tarkoitettulla tavalla. Tätä sovelletaan myös asiakirjaan, jonka antamiseen viranomainen on varannut tilaisuuden. Määräajoista ja niiden noudattamisen vaikutuksista säädetään muutoin erikseen. Määräaikasäännös koskee siten vain asiankäsittelyyn liittyviä välitoimenpiteitä.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että asiakirja on saapunut viranomaiselle määräajassa, jos se on toimitettu viranomaiselle sähköisessä muodossa määräaikaan mennessä, vaikka asiakirja-aineistossa olisi puutteita esimerkiksi allekirjoitusvaatimuksen täyttämisessä. Tällöin postitse toimitettu asiakirja vain täydentää sähköisesti toimitettua asiakirja-aineistoa. Asia tulee siten vireille näissäkin tapauksissa sen jälkeen, kun viranomaisen on vastaanottanut ja kirjannut sähköisen asiakirjan perusteella asian vireille.

KHO 6.9.2005 T 2223

Yhtiö toimitti määräajan kuluessa markkinaoikeuden sähköpostiosoitteeseen julkista hankintaa koskevan hakemuskirjelmän. Yhtiö toimitti määräajan päättymisen jälkeen markkinaoikeudelle postitse yhtiön asiamiehen omakätisesti allekirjoittaman hakemuskirjelmän. Markkinaoikeus jätti yhtiön hakemuksen tutkimatta sillä perusteella, että yhtiön sähköpostitse lähettämää hakemusta ei ollut allekirjoitettu laissa edellytetyllä tavalla ja postitse toimittama allekirjoitettu hakemuskirjelmä oli saapunut laissa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. Kun otettiin huomioon hallintolainkäyttölain 28 §:stä ilmenevä periaate vireillepanoasiakirjan täydentämisestä, yhtiön hakemus oli tullut postitse toimitetulla hakemuskappaleella täydennetyksi allekirjoitusta koskevan vaatimuksen osalta. Markkinaoikeuden ei olisi tullut siten jättää määräajassa sähköpostilla saapunutta hakemusta tutkimatta mainitsemallaan perusteella. Korkein hallinto-oikeus kumosi markkinaoikeuden päätöksen ja palautti asian markkinaoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Vireillepanoasiakirja tai määräaikaan mennessä toimitettava ilmoitus katsotaan saapuneeksi viranomaiselle määräajassa, kun se on viranomaisen vastaanottolaitteessa. Eriytisesti markkinaoikeudessa on käsitelty useita tapauksia, joissa valitus on saapunut markkinaoikeuteen määräajan viimeisenä päivänä, mutta vasta viraston aukioloajan jälkeen.

MAO 378/12, antopäivä 9.11.2012

Hankintalain 87.1 §:ssa säädetty 14 päivän määräaika valituksen tekemiselle markkinaoikeuteen oli päättynyt 28.9.2012 kello 16:15. Valittajan sähköpostitse lähettämä valitus oli saapunut oikeushallinnon sähköpostijärjestelmän palvelimelle perjantaina 28.9.2012 kello 18:46:31. Näin ollen valitus oli ollut markkinaoikeuden käytettävissä vasta seuraavana arkipäivänä 1.10.2012 kello 8.00. Hankintayksikön valittajalle toimittamassa valitusosoituksessa on ollut markkinaoikeuden vanha, aikaisemmin käytössä ollut posti- ja käyntiosoite. Valitusosoitus on tältä osin ollut virheellinen. Koska valittaja on asioinut markkinaoikeudessa pelkästään sähköpostin välityksellä, valitusosoitukseen jäänyt markkinaoikeuden aikaisemmin käytössä ollut posti- ja käyntiosoite ei ole vaikuttanut valituksen saapumiseen markkinaoikeuteen. Koska valitus ei ollut saapunut markkinaoikeuteen 28.9.2012 ennen virka-ajan päättymistä, se oli jätettävä myöhässä saapuneena tutkimatta.

MAO 315/12, 316/12, 317/12, 318/12, 319/12, 320/12, antopäivä 20.9.2012

Valittajan on katsottava saaneen hankintajohtajan 3.5.2012 tekemän hankintapäätöksen siihen liitettyine asiakirjoineen ja valitusosoituksineen tiedoksi 9.5.2012. Hankintalain 87.1 §:ssä säädetty 14 päivän määräaika valituksen tekemiselle markkinaoikeuteen oli siten päättynyt 23.5.2012 kello 16:15. Valittajan sähköpostitse lähettämä valitus oli saapunut oikeushallinnon sähköpostijärjestelmän palvelimelle 23.5.2012 kello 22.37, jolloin

valituksen oli katsottava aikaisintaan olleen markkinaoikeuden käytettävissä siten, että valituksen sisältävää viestiä on voitu käsitellä. Koska valitus on saapunut markkinaoikeuteen 23.5.2012 virka-ajan päätyttyä, se on jätettävä myöhässä saapuneena tutkimatta.

Julkisissa hankinnoissa on noudatettava ehdotonta määräaika vaatimusta tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi. Hankintayksikön velvollisuutena on hylätä myöhässä saapunut tarjous.

MAO 180/11, antopäivä 21.4.2011

Koska valittajan sähköpostitse lähettämä tarjous ei ollut saapunut hankintayksikön sähköpostijärjestelmään ja postitse lähetetty tarjous oli saapunut hankintayksikköön vasta tarjousten toimittamiselle asetetun määräajan jälkeen, hankintayksikön olisi tullut tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi sulkea valittajan tarjous tarjouskilpailusta. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö ei ollut menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se oli sulkenut valittajan tarjouksen pois tarjouskilpailusta myöhässä saapuneena.

Määräaikojen noudattaminen näyttäytyy erityisesti tuomioistuimissa ongelmallisena kokonaisuutena, jos asiaa arvioidaan yksilön oikeusturvan kannalta katsottuna. Määräaikojen noudattamisesta vireillepanossa on säädetty säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930, määräaikalaki), joka on tullut voimaan 1.1.1931. Määräaikalakiin on tehty sen voimassaolon aikana yhteensä neljä muutosta. Määräaikalaki on säädetty aikana, jolloin asioita laitettiin vireille viranomaisessa paikan päällä tai postitse, jolloin luonnollisesti viranomaisen toimipisteen aukioloaika on sanellut myös määräajan päättymisen ajankohdan. Tuomioistuimissa noudatettiin aikaisemmin määräaikojen tulkinnessa hyvin tiukkaa linjaa telekopiolaitteiden käytössä siten, että asiakirjan piti olla kokonaisuudessaan tulostettuna paperille määräaikaan klo 16:15 mennessä, muuten asia jätettiin myöhässä tutkimatta.¹⁰⁴ Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain voimaantulon jälkeen on riittänyt, että asiakirja on saapunut tuomioistuimen telekopiolaitteen muistiin määräaikaan mennessä.

Oikeuspoliittisesti voidaankin pohtia sitä, onko voimassa oleva määräaikalainsäädäntö enää nyky-yhteiskuntaan soveltuva, millaisia oikeusturvaan liittyviä seikkoja määräaika säännöksiin liittyy. Selviä ovat tilanteet, joissa esimerkiksi hakijoita edellytetään asiakirjan jättämistä tiettyyn ajankohtaan mennessä. Kyse on tällöin hakijoiden tasapuolisuusvaatimuksen toteuttamisesta. Tuomioistuimiin valitettaessa tai laitettaessa asia vireille tuomioistuimessa tulisikin arvioida prosessuaalisesti, mitä se yksilön oikeusturvan kannalta tarkoittaa kussakin tilanteessa ja onko perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen mukaista, että tuomioistuimissa jätetään tutkimatta asioita, jotka on laitettu vireille määräpäivänä, mutta vasta viraston aukioloajan jälkeen. Oikeuskäytäntö tuntee tapauksia,

¹⁰⁴ Ks. KKO 1997:78. Toisaalta korkein oikeus muutti tulkintaansa ennen sähköisen asiointilain voimaantuloa. Korkein oikeus katsoi eräässä toisessa tapauksessa (KKO 67/2002), että X:n valitus oli tullut telekopiolaitteella määräajassa, vaikka valitusasiakirjasta oli puuttunut yksi sivu ilmeisen teknisen virheen vuoksi.

joissa alempi tuomioistuin on käsitellyt määräaikalain mukaisesti myöhässä tulleen valituksen, mutta ylempi tuomioistuin on kumonnut alemman tuomioistuimen päätöksen, koska valitus olisi tullut alemmassa tuomioistuimessa jättää myöhästyneenä tutkimatta. Tilanteissa, joissa viranomainen on menetellyt lainvastaisesti, mutta oikeusturvan saaminen kaatuu määräaikojen noudattamista koskeviin tiukkoihin säännöksiin voi olla yleisen oikeustajun kannalta ongelmallinen.

KHO 2013:108

Valitus hankintapäätöksestä oli tullut hankintalain 87.1 §:ssä säädetyn 14 päivän pituisen muutoksenhakuajan viimeisenä päivänä kello 23.37 eli virka-ajan jälkeen ja näin ollen myöhässä. Markkinaoikeus oli tutkinut A Oy:n valituksen. Markkinaoikeus oli katsonut, että koska hankintapäätöksessä ei ollut perusteltu tarjouksille annettuja pistemääriä laadullisten vertailuperusteiden osalta hankintasäännöksissä edellytetyin tavoin, valittajalla ei ollut riittäviä tietoja hankintayksikön ratkaisusta ja sen perusteista oikeussuojakeinojen käyttämisen tarpeen arviointia varten. Markkinaoikeus katsoi muutoksenhakuajaksi näin ollen hankintalain 87.3 §:n mukaisesti kuusi kuukautta hankintapäätöksen tekemisestä. Itse valitusasiassa markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti hankintaa suorittaessaan. Hankintayksikkö vaati korkeimmassa hallinto-oikeudessa A Oy:n valituksen tutkimatta jättämistä sillä perusteella, etteivät hankintapäätös ja valitusosoitus olleet olennaisesti puutteellisia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A Oy oli sille toimitetun hankintapäätöksen ja tarjousvertailuasiakirjan perusteella saanut riittävät tiedot hankintayksikön ratkaisusta ja että A Oy:llä oli ollut mainittujen asiakirjojen perusteella mahdollisuus arvioida, vaatiiko yhtiön oikeuksien turvaaminen asian saattamista markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hankintapäätöksestä oli ilmennyt tarjousten vertailussa käytetyt kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet painoarvoineen sekä voittaneen tarjoajan nimi, tarjoushinta ja tarjousvertailussa saama kokonaispistemäärä. Hankintapäätöksen liitteenä olleesta tarjousvertailuasiakirjasta oli ilmennyt hankintayksikön tarjousten vertailussa käyttämät vertailuperusteet, kunkin vertailuperusteen osalta kullekin tarjoajalle annetut pisteet sekä kunkin tarjoajan saama kokonaispistemäärä. Hankintapäätöksen ei katsottu olleen hankintalain 87.3 §:ssä tarkoitettulla tavalla olennaisesti puutteellinen, vaan valitusajan katsottiin alkaneen 87.1 §:ssä säädetyn mukaisesti siitä, kun A Oy oli saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen. KHO:n mukaan A Oy:n markkinaoikeudelle tekemä valitus olisi tullut jättää myöhässä tehtynä tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus kumosi markkinaoikeuden päätöksen.

Määräaikasäännösten tulkintaan liittyy myös prosessiekonomisia tekijöitä. Edellä esitetystä tapauksesta markkinaoikeus tutki valituksen ja totesi hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti. Markkinaoikeus ei kuitenkaan määrännyt hankintayksikölle seuraamusta. Markkinaoikeus määräsi maksettavaksi ainoastaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Määräaikasäännöksessä johtuen korkein hallinto-oikeus kumosi markkinaoikeuden

ratkaisun, koska korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan valitus olisi pitänyt jättää myöhästyneenä tutkimatta, vaikka markkinaoikeus oli tulkinnut ratkaisussaan hankintayksikön toimineen hankintalain oikeusohjeiden vastaisesti.

3.3.6 Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen

Sähköisestä asioinnista annetun lain 12 §:n mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Sähköisessä asiointilaissa ei ole säädetty kuittausviestin sisällöstä. Kuittausviestin sisältö on viranomaisen harkinnassa. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen. Säännöstä ei sovelleta telekopiona tai vastaavalla tavalla saapuneeseen asiakirjaan. Vastaanottokuittauksessa ei oteta kantaa asiankäsittelyn edellytyksiin, vaan se on pelkkä viesti siitä, että sähköinen asiakirja on saapunut viranomaiselle. Kaikkiin sähköisiin viesteihin ei tarvitse lähettää vastaanottokuittauksia. Velvollisuus koskee sellaisia sähköisiä viestejä, jotka ovat sähköisiä asiakirjoja, joilla laitetaan asia vireille viranomaisessa, täytetään ilmoitusvelvollisuus jostakin, taikka vastataan selvityspyyntöön. Vastaanottokuittauksen tulee olla tosiasiallinen siten, että siinä ilmoitetaan tosiasiasa tapahtunut sähköisen asiakirjan vastaanotto viranomaisen vastaanottojärjestelmään. Siten sellaiset www-sivustoilla olevat ratkaisut, joissa Lähetä-painikkeen painamisen jälkeen avautuu selaimeen aina viesti vastaanotetusta sähköisestä asiakirjasta ilman tosiasiallista kontrollia vastaanotosta, ei täytä lain asettamaa vaatimusta vastaanottokuittauksesta.

Laillisuusvalvonnassa on jouduttu toistuvasti kiinnittämään huomiota viranomaisten velvollisuuteen lähettää vastaanottokuittaus lähettäjälle. Ongelmia on ilmennyt sähköpostin käytössä ja siinä olevissa automaattisissa vastaustoiminnoissa. Ongelmia on ollut myös yksittäisten virkamiesten menettelytapavirheissä, mitkä viittaavat osaamisvajeeseen sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä – sähköpostia käytettäessä asiointivälineenä.

AOKS 1103/1/2012, antopäivä 25.10.2012

Poliisilaitos ei ollut lähettänyt kantelijalle ilmoitusta hänen poliisilaitokselle sähköpostitse lähettämiensä asiakirjapyyntöjen vastaanottamisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaiseen velvollisuuteen viipymättä ilmoittaa sille toimitetun sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle.

AOK 109/1/2011, antopäivä 4.5.2012

Kantelija ei ollut saanut Finanssivalvontaan sähköpostitse lähettämäänsä selvityspyyntöön vastaanottokuittauksia eikä missään vaiheessa muutakaan ilmoitusta asian ottamisesta käsittelyyn. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei menettely, jossa asiakas ei saa mitään vastausta yhteydenottoonsa, ole hyvän hallinnon vaatimusten mukainen ja saattoi Finanssivalvonnan tietoon näkemyksensä hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisesta ja sähköisen viestin vastaanottokuittauksesta.

AOK 1203/1/2009, antopäivä 10.8.2010

Kantelija oli lähettänyt kunnan sosiaalitoimelle toimeentulotukipäätöksen oikaisuvaatimuksen sähköisesti saamatta siihen vastaanottokuittauksia. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa velvoittaa siihen, että viranomaiselle lähetetyn sähköisen asiakirjan saapumisesta lähetetään viipymättä lähettäjälle vastaanottokuittaus. Tästä syystä apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota lain asettamaan veloitteeseen.

OKA 209/1/2009, antopäivä 27.9.2010

Kantelija oli toimittanut ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen useita sähköpostiviestejä, joista kantelun mukaan osaan hän ei ollut saanut ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ja osaan hän oli saanut ilmoituksen vasta sitä erikseen pyydettyään. Oikeuskansleri totesi, että sähköisestä asioinnista annetun lain 12.1 §:n mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ministeriön mukaan ministeriössä sovelletusta tietohallinnon käytännöstä johtuen ainoastaan ensimmäiseen saman lähettäjän ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen toimittamaan sähköiseen asiakirjaan oli lähtenyt automaattinen kuittaus vastaanottamisesta, vaikka tarkoituksena oli ollut, että kaikkiin ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneisiin sähköisiin asiakirjoihin lähtisi automaattinen kuittaus. Siltä osin kuin ministeriön tietohallinnon käytäntö oli johtanut siihen, että kantelijan eräisiin sähköpostiviesteihin ei ollut toimitettu ilmoitusta, oikeuskansleri katsoi, ettei ministeriön menettely ole ollut sähköisestä asioinnista annetun lain mukaista. Lisäksi ilmoitus oli toimitettu pitkähkön ajan kuluttua eräiden sähköpostiviestien saapumisesta, ja tältä osin oikeuskansleri totesi, ettei erään sähköpostiviestin osalta aikaisintaan kolmen viikon kuluttua sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ministeriöstä toimitettu ilmoitus täyttänyt puheena olevan lain 12.1 §:ssä tarkoitettua viivytyksettömyyden vaatimusta.

AOK 1256/1/2007, antopäivä 13.3.2009

Kantelija kirjoitti kaupunginjohtajalle sähköpostitse kaksi kertaa ja esitti viesteissään kysymyksiä kaupungin eri viranomaisten käsiteltävänä olleen asiansa osalta. Kaupunginjohtaja ei vastannut viesteihin. Kaupunginjohtaja totesi selvityksessään lukeneensa viestit, mutta kertoi tulkinneensa ne yleisiksi tiedonannoiksi. Kirjeiden sisältö huomioiden hän oli katsonut, ettei hänellä ollut velvollisuutta vastata niihin, koska asiaa oli jo käsitelty kaupungin toimielimissä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginjohtajan huomiota perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon vaatimuksiin siitä, että viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin tulee vastata, sekä hallintolain 8 §:n säännökseen asiointia koskeviin kysymyksiin vastaamisesta. Asiassa tuli huomioida myös sähköisestä asioinnista annetun lain 12 §:n säännös, jonka mukaan viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle.

Oikeuskansleri totesi 16.1.2008 antamassaan ratkaisussaan, että sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamatta jättäminen on varsin yleistä kunnissa ja kuntayhtymissä.¹⁰⁵ Vastaanottokuittausa koskeva säännös onkin osittain ongelmallinen siitä syystä, että vastaanottokuittaus on säädetty laissa pakolliseksi vain silloin, kun viranomainen tai sen työntekijä vastaanottaa sähköisen asiakirjan. Kaikkia vastaanotettuja sähköisiä viestejä säännös ei koske. Tästä syystä yksittäiselle viranomaisen työntekijälle voi jäädä epäselväksi, milloin saapunut sähköinen viesti on sellainen, että siihen pitäisi lähettää laissa säädetty vastaanottokuittaus.

3.3.7 Sähköisen asiakirjan kirjaaminen tai rekisteröiminen

Sähköisten asiakirjojen kirjaamisesta on säädetty erikseen sähköisestä asioinnista annettussa laissa. Vastaavaa sääntelyä sekä kuntien että valtion viranomaisten toimintaan ei ole paperiasiakirjojen kirjaamiseksi annettu, vaan sitova sääntely koskee vain julkisuusasetuksen nojalla valtion viranomaisia. Sähköisestä asioinnista annetun lain 13 §:n mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteutumisesta.

Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että kirjaamisvelvollisuus koskee myös yksittäisiä virkamiehelle lähetettyjä sähköpostiviestejä, jos ne ovat sähköisestä asioinnista annetun lain mukaisia sähköisiä asiakirjoja.

AOK 405/1/2010, antopäivä 22.3.2012

Kun rehtorin antamasta selvityksestä saattoi saada sen käsityksen, että sähköpostiviestejä ei kirjata oppilaitoksessa, apulaisoikeuskansleri kiinnitti rehtorin huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettussa laissa säädettyyn velvoitteeseen kirjata tai rekisteröidä saapuneet sähköiset asiakirjat.

AOA 1136/4/09, antopäivä 17.9.2009

Hyvän hallinnon toteuttamista koskevista vaatimuksista lähtien voidaan nyky-yhteiskunnassa apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan yleisellä tasolla edellyttää, että virkamies seuraa riittävällä aktiivisuudella henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen tulevia viestejä ja reagoi ja vastaa niihin asianmukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yksittäiselle virkamiehelle toimitetut asiakirjat tulisi kirjata tai rekisteröidä, jos asiakirjan tai tiedon laatu sitä edellyttää.

¹⁰⁵ OKA 1085/1/06, 677/1/07, 1165/1/07, 1349/1/07, antopäivä 16.1.2008.

Sähköisestä asioinnista annetun lain kirjaamissäännös koskee vain viranomaiselle sähköisten tiedonsiirtomenetelmien kautta saapuvia sähköisiä asiakirjoja. Muut sähköiset asiakirjat, kuten viranomaisen itsensä laatimat asiakirjat, kirjataan valtionhallinnossa julkisuusasetuksen ja kunnissa asiakirjahallinnon määräysten mukaisesti. Asiakirjojen kirjaaminen viranomaistoiminnassa perustuu julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohdan säännökseen, jonka mukaan viranomaisen on pidettävä luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehdittava siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Asiakirjojen kirjaamista koskeva sääntelyä pitäisi yhtenäistää. Nykyisin lainsäädännössä tehdään ero kirjallisen asiakirjan ja sähköisen asiakirjan välille ja sitovan sääntelyn soveltamisalat poikkeavat toisistaan. Sähköisestä asioinnista annetun lain 13 §:ssä säädetty vaatimukset kirjaamistoimien yhteydessä tehtävistä merkinnöistä asiakirjan alkuperäisyyden ja eheyden toteamisesta perustuu siihen oletukseen, että sähköisten asiakirjojen toimittamisessa käytettäisiin varmenteita. Koska tällaiset menettelyt ovat sähköisessä asioinnissa harvinaisia, on säännös jäänyt alkuperäisyyden ja yhteyden toteamisen osalta vaille merkitystä. Asiakirjojen kirjaamisenmenettelyä koskevaa sääntelyä tulisivin uudistaa kokonaisuudessaan.

3.3.8 Sähköisen viestin tekninen muokkaaminen

Sähköisestä asioinnista annetun lain 14 §:n mukaan viranomainen voi teknisesti muokata sähköistä viestiä, jos se on tarpeen viestin saattamiseksi luettavaan, tallennettavaan tai arkistoitavaan muotoon.

Jos asiakirjaa ei saada luettavaan muotoon, viranomaisen pitää ottaa yhteyttä asiakirjan lähettäjäan ja pyytää asiakirjan toimittamista sellaisessa muodossa, jossa asiakirjaa pystytään käsittelemään viranomaisen ohjelmistoilla. Viranomaisella on hallintolain 22 §:n mukainen yhteydenottovelvollisuus asiakirjan täydentämiseksi vain, jos asiakirjan lähettäjä ja tämän yhteystiedot ovat saatavissa selville saapuneesta sähköisestä viestistä. Viestissä ilmenevät ongelmat ja niiden selvittäminen kuuluvat asiakirjan täydentämistä koskevan säännöksen piiriin. Viranomaisen oikeus muokata asiakirjaa teknisesti ei rajoitu pelkästään vastaanoton yhteydessä tapahtuviin toimiin. Sähköisen asiointilain 14 §:n säännökseen on otettu tarkentavana seikkana huomioon arkistoinnin yhteydessä tapahtuvat konvertoinnit pitkäaikaissäilytystä varten. Sähköisestä asioinnista annetun lain 21 §:n mukaisesti vireillepanoasiakirjan alkuperäisyys ja sisällöllinen muuttumattomuus on turvatta muokkaus-toimista huolimatta, joten vireillepanoasiakirjan alkuperäiskappale on säilytettävä muok-kaustoimista huolimatta.¹⁰⁶

Säännöksen soveltamisesta ei ole laillisuusvalvojien ratkaisuja eikä oikeuskäytäntöä.

¹⁰⁶ Tomi Voutilainen: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Edita Publishing Oy, Helsinki 2009, s. 279.

3.3.9 Sähköisen asiakirjan siirto

Asiakirjan siirrosta oikealle viranomaiselle on säädetty sekä sähköisestä asioinnista annetussa laissa, hallintolainkäyttölaissa (586/1996) ja hallintolaissa. Sähköisestä asioinnista annetun lain 15.1 §:n mukaan viranomaiselle erehdyksessä toimitettu asian vireillepanoa tai muuta käsittelyä koskeva sähköinen asiakirja on viipymättä siirrettävä sille viranomaiselle, jolle asiakirja on osoitettu. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan toimittaneelle.

Laillisuusvalvonnassa on myös todettu, että yksittäisen virkamiehen virkasähköpostiin toimitettu sähköinen asiakirja on toimitettava viranomaisen sähköpostiosoitteeseen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain velvoitteiden toteuttamiseksi.

EOA 3505/4/09, antopäivä 20.5.2011

Oikeusasiamies totesi, että virkamiehillä voidaan nykyaikana katsoa olevan velvollisuus seurata työsähköpostiaan ja tarvittaessa siirtää saamansa viestit edelleen viranomaisen viralliseen sähköisen asioinnin osoitteeseen esimerkiksi kirjaamistoimenpiteitä ja sähköisen vastaanottokuittauksen lähettämistä varten.

Lisäksi laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota viranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen, jonka mukaan asiakirjan siirrosta on annettava tieto viestin lähettäjälle, jotta lähettäjä tietää, mikä taho lähetetyn viestin perusteella on ryhtynyt käsittelemään asiaa tai ryhtynyt muihin toimenpiteisiin.

AOK 946/1/2007, antopäivä 4.9.2009

Kantelija pyysi lukion rehtoria toimittamaan virkaan valitsemansa henkilön hakemusasiakirjojen jäljennökset. Rehtori ilmoitti, että hallintopäätös ja siihen liittyvät kaikki asiakirjat olivat nähtävillä kaupungin koulutusvirastossa. Apulaisoikeuskansleri totesi rehtorin ja koulutusviraston menettelleen säännösten vastaisesti. Rehtori laiminlöi siirtää pyynnön sisältämän sähköpostiviestin koulutusvirastolle ja samalla siirrosta ilmoittamisen kantelijalle. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle rehtorin huomiota hallintolain 21.1 §:n mukaiseen velvollisuuteen siirtää asiakirja.

AOK 1545/1/2009, antopäivä 16.5.2011

Henkilö oli lähettänyt kaupungin tekniseen virastoon sähköpostiviestin, jossa pyysi asuntoon melumittausta ja korjaustoimenpiteitä. Melumittauksessa toimivalta oli teknisen viraston asemesta ympäristöterveydenhuollolla, jonne sähköpostiviestin saanut kaupungininsinööri siirsi sitä koskevan hakemuksen. Ympäristöterveydenhuollon organisaatiossa ei ollut selvää, mille virkamiehelle asia kuului, joten hakemus kirjattiin ympäristötoimen asianhallintajärjestelmään vasta kolmen viikon kuluttua sen vireille tulosta. Asian hoidettavakseen ottanut viranhaltija ei ilmoittanut melumittauksen hakijalle asian kirjaamisesta tai toimimisestaan asian käsittelijänä. Apulaisoikeuskansleri

katsoi, että melumittauspyyntöä ei ympäristötoimessa ohjattu kohtuullisessa ajassa toimivaltaisen viranhaltijan käsiteltäväksi. Ympäristötoimen hallintoa ei siten ollut järjestetty siten, että hallintolain 7 §:n vaatimukset hallinnon palvelujen asianmukaisuudesta ja viranomaisen tehtävanhoidon tuloksellisuudesta.

Sähköpostiviestien siirrossa viranomaisorganisaation sisällä on korostettu hyvään hallintoon kuuluvaa huolellisuusvelvollisuutta sähköpostiviestien käsittelyssä.

AOA 238/1/2008, antopäivä 27.3.2009

Kantelija lähetti tutkimuslupapyyntön koulutusvirastolle kaupungin verkkosivujen ohjeen mukaisella sähköpostilla. Kirjaamo ilmoitti lähettäneensä pyynnön edelleen koulutusvirastolle. Sähköposti oli jäänyt hallintosihteerin sähköpostilaatikkoon, eikä sitä sen vuoksi käsitelty ennen kuin asia huomattiin oikeuskanslerinvirastosta lähetetyn selvityspyynnön jälkeen. Apulaisoikeuskansleri arvosteli kaupungin menettelyä siltä osin kuin se ei ollut noudattanut hyvän hallinnon periaatteita laiminlyödessään pyynnön käsittelyssä viranomaiselta vaadittavan huolellisuuden. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin koulutusviraston tietoon näkemyksensä asian asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta.

3.3.10 Organisaatioiden kokemukset sähköisten viestien käsittelystä

Kyselyssä tiedusteltiin, onko organisaatioilla ollut ongelmia sähköisen viestin käsittelemisessä. Organisaatioilla oli mahdollisuus tuoda esille, jos jokin erityinen toimenpide sähköisen viestin käsittelyssä on aiheuttanut ongelmia. Kuviossa 3 on kuvattu tarkemmin mahdollisten ongelmien esiintymisten jakaumia. Kuviosta voidaan tehdä ensinnäkin se huomio, että sähköisen viestin käsittelemiseen liittyvien ongelmien volyymit eivät ole missään kategoriassa suuria. Esimerkiksi sähköisen viestin saapumisajankohta on ollut ongelmallinen ainoastaan 29 vastaajan mukaan. Lisäksi ongelmia ei esiinny juurikaan sähköisen viestin kirjallisessa muodossa, määräaikojen tulkinnessa, vastaanottamisen ilmoittamisessa (automaattisessa vastaanottokuittauksessa) eikä kirjaamisessa.

Kuvion 3 perusteella sähköisen viestien käsittelyn yhteydessä ongelmallisimmaksi koettiin sähköisen viestin allekirjoitusvaatimusten täyttyminen. Yhteensä 63 vastaajaa ilmoitti tämän aiheuttavan ongelmia. Lisäksi 51 vastaajaa ei osannut sanoa, esiintyykö sähköisen viestin allekirjoittamisessa ongelmia. En osaa sanoa -vastausten runsas määrä johtuu pitkälti siitä, että useassa organisaatiossa ei ole mahdollista vastaanottaa sähköisesti allekirjoitettua asiakirjaa. Useat vastaajat kommentoivatkin ongelmaksi sähköisen allekirjoituksen puuttumisen. Eräs vastaaja totesi, että sähköisen allekirjoituksen toteuttamisessa valitsee sekava valtakunnallinen tilanne. Lisäksi tuotiin esille, että nykyisissä ohjelmissa ei ole riittäviä valmiuksia sähköiseen allekirjoittamiseen, eivätkä niukat taloudelliset resurssit mahdollista uusien järjestelmien hankkimista. Kuitenkin usea organisaatio toi esille, että organisaation tarjoamien palvelujen sähköistäminen vaatisi sähköistä allekirjoittamista. Esimerkiksi yhdessä vastauksessa todettiin, että organisaatiolla ei ole tarjota sellaista väli-

neistöä sähköiseen allekirjoittamiseen, joka sopisi kaikille ja olisi laitteistoriippumaton ja toimittajariippumaton. Sähköisen allekirjoittamisen lisäksi esille nostettiin asiakkaan tunnistautumiseen liittyvät ongelmat. Eräs vastaaja kommentoikin, että tunnistamiseen ja valtuuttamiseen tulisi olla yhteinen ja yleinen, pankkiasiakkuudesta riippumaton ratkaisu. Toinen vastaaja toi tunnistamiseen liittyvien ongelmien lisäksi sen, että lainkäyttöprosessin hoitaminen sähköisen asioinnin kautta on haastavaa.

Sähköisen allekirjoituksen lisäksi ongelmia on esiintynyt jonkin verran sähköisen viestin teknisessä muokkaamisessa sekä asiakirjojen siirrossa (kuvio 3). Lisäksi viestin perillemenossa on ilmennyt ongelmia. Nämä kaikki kolme ongelmaa liittyvät osittain eri järjestelmien ja ohjelmien yhteentoimivuuteen, mikä tuodaankin esille useammassa vastauksessa. Usealla organisaatiolla on ollut ongelmia liitetiedostojen vastaanottamisessa, avaamisessa sekä lähettämisessä. Ongelmana tuotiin esille esimerkiksi viraston lähettämän turvasähköpostin avaamisen vaikeus vastaanottajapäässä. Sähköisen viestin siirtämisessä eräs ongelma on ollut juuri järjestelmien ja ohjelmien yhteensopimattomuus.¹⁰⁷ Esimerkiksi asiakirjojen siirto toimittajien palvelimilta kaupungin tietotekniseen ympäristöön ei ole välttämättä ongelmaton. Asiakirjojen siirtämisessä ongelmallista on organisaatioiden välinen asiakirjojen siirto, sillä asianhallintajärjestelmät eivät ole yhteensopivia. Myös erilaiset tiedostoformaattit ovat vaikeuttaneet asian käsittelyä. ELY-keskuksen ongelmana on ollut saapuneiden tiedostojen liian suuri koko, jolloin tiedostot ylittävät vastaanottokapasiteetin. Tällaisissa tilanteissa lähettäjä ei saa kuitenkaan automaattisesti tietoa siitä, että tiedosto on ollut liian suuri. Lisäksi sähköisen viestin tekninen muokkaaminen on aiheuttanut ongelmia.

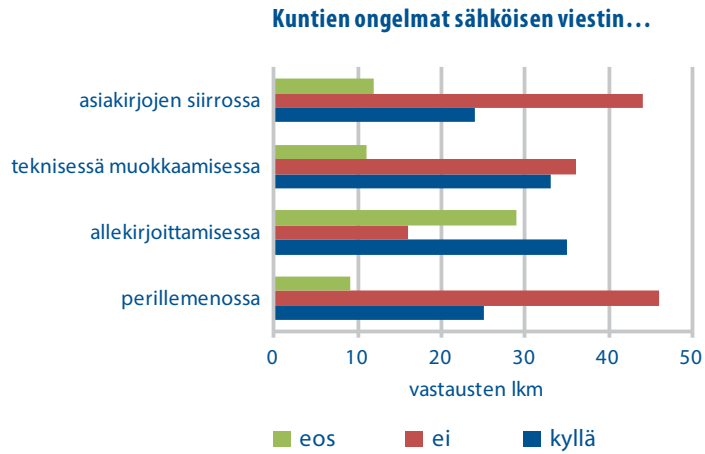
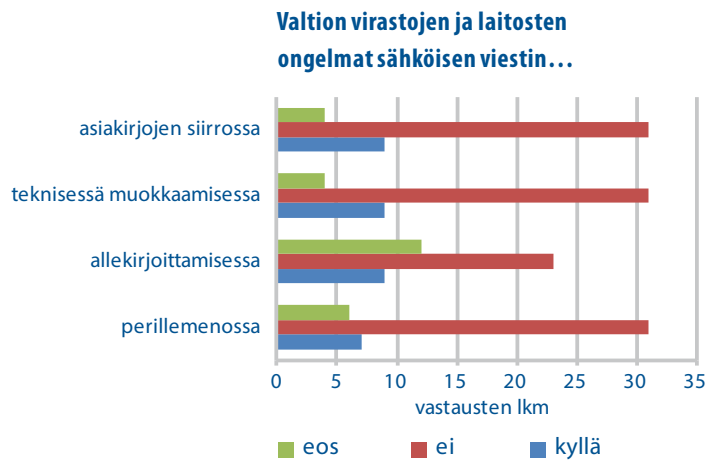
Usea vastaaja ilmoitti, ettei organisaatiolla ole käytössä automaattista vastaanottokuittauksia. Näistä vastauksista ei kuitenkaan ilmennyt, kuinka asiakirjan lähettäjälle ilmoitetaan, että sähköinen asiakirja on vastaanotettu. Toisaalta vaikka organisaatioissa olisi käytössä automaattinen vastaanottokuittaus, asiakas ei ole saanut aina kuittauksia. Automaattiseen vastaanottokuittaukseen liittyen eräässä vastauksessa tuotiin myös esille, ettei viestin automaattikuittaus ole todiste siitä, että asiaa olisi ryhdytty käsittelemään. Mielenkiintoinen kysymys onkin se, kuinka usein sähköisen viestin lähettäjä luulee, että automaattisen vastaanottokuittauksen myötä asia on otettu käsitteelyyn.

Kyselyssä tiedusteltiin erikseen myös sitä, onko oikaisuvaatimuksissa tai muutoksenhaussa viitattu sähköisen asioinnin menettelytapoja koskeviin säännöksiin. Kyselyn perusteella sähköistä asiointia koskevista asioista yleisimmin oikaisuvaatimuksissa tai muutoksenhaussa oli viitattu sähköisen viestin saapumisajankohtaan (47 vastausta) sekä kirjalliseen muotoon ja allekirjoitusvaatimukseen (41 vastausta).

¹⁰⁷ Myös käsillä olevan tutkimuksen yhteydessä toteutetussa kyselyssä ilmeni yhteensopivuusongelmia. Joillakin tuomioistuimilla ja lainkäyttöelimillä ei kyselyn linkki auennut johtuen käytössä olleesta vanhasta selaimesta. Selainta ei ollut voitu päivittää joidenkin muiden käytössä olevien ohjelmien takia.

KUVIO 3. Sähköiseen viestiin liittyvien ongelmien volyymit organisaatioissa.

Sähköiseen viestiin liittyviä ongelmia esiintyy enemmän kuntatasolla kuin valtion virastoissa ja laitoksissa. Kunnilta tulleista 35 vastauksessa mainittiin ongelmaksi sähköinen allekirjoitus, minkä lisäksi 29 vastaajaan ei osannut vastata kysymykseen (kuvio 4). Valtion virastoissa ja laitoksissa sähköinen allekirjoittaminen koettiin ongelmalliseksi ainoastaan 9 vastauksessa, minkä lisäksi 12 vastaajaa ei osannut vastata kysymykseen (kuvio 5). Myös sähköisen viestin perillemeno, tekninen muokkaaminen ja asiakirjojen siirto koettiin huomattavasti ongelmallisemmiksi kunnissa kuin valtion virastoissa ja laitoksissa. Soveltamisongelmien analysoimisen yhteydessä tässä tutkimuksessa aikaisemmin tuotiin esille, että puutteellinen ohjeistus aiheuttaa säädöksen soveltamisessa ongelmia. Puutteellinen ohjeistus voi vaikuttaa myös merkittävästi siihen, että kuntatasolla sähköisen viestin käsittelyssä esiintyy valtion virastoja ja laitoksia enemmän ongelmia.

KUVIO 4. Sähköiseen viestiin liittyvien ongelmien volyymit kunnissa.**KUVIO 5. Sähköiseen viestiin liittyvien ongelmien volyymit valtion virastoissa ja laitoksissa.**

4 Sähköinen päätösasiakirja ja tiedoksiantomenettelyt

4.1 Sähköinen päätöksenteko

4.1.1 Päätösasiakirjan sähköinen allekirjoittaminen

Sähköisestä asioinnista annetun lain 16 §:n mukaan päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Sähköistä allekirjoitusta koskevan säännöksen mukaan jos oikeustoimeen vaaditaan lain mukaan allekirjoitus, vaatimuksen täyttää ainakin sellainen kehittynyt sähköinen allekirjoitus, joka perustuu laatuvarmenteeseen ja on luotu turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä. Sähköiseltä allekirjoitukselta ei tule kuitenkaan evätä oikeusvaikutuksia yksinomaan sen vuoksi, että se on tehty muulla kuin edellä mainitulla tavalla. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5.3 §:n mukaan sähköisen allekirjoituksen käytöstä hallinnossa säädetään erikseen. Päätösasiakirjojen sähköistä allekirjoitusta koskeva sääntely perustuukin ketjutettuun sääntelyyn, jossa

1. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 16 §:ssä viitataan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5.2 §:än;
2. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5.3 §:ssä puolestaan viitataan erikseen yksilöimättömiin säännöksiin, joissa säädetään allekirjoituksen käytöstä hallinnossa.

Käytännössä sääntelyllä ei ole merkitystä allekirjoituksen käytön kannalta viranomaisen asiakirjoissa ja päätöksissä. Viranomainen voi käyttää haluamaansa tapaa sähköisen allekirjoituksen tekemiseen, ellei sähköiselle allekirjoitukselle ole säädetty erikseen erillisiä muotovaatimuksia, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa. Muuten allekirjoitusvaatimukset jäävät yleissääntelyn varaan. Hallintolain 44.1 §:n 4 kohta edellyttää ainoastaan, että päätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Säännöksessä ei ole päätösasiakirjaa tai toimituskirjaa koskevia allekirjoitusvaatimuksia. Hallintolaissa tarkoitettu yhteyshenki-

lön tieto ei välttämättä kerro sitä, kuka päätöksen on tehnyt viranomaisessa. Julkisuuslain 6 §:ssä asiakirjojen julkiseksi tulon edellytyksenä on asiakirjan allekirjoitusaktin suorittaminen (JulkL 6 § 1, 2, 6 ja 8 kohdat), joka voitaneen tulkita tiettyjen asiakirjojen vahvistamisvaatimukseksi. Julkisuuslain allekirjoitusta koskeva sääntely ei ole vahvasti toimijoita sitova muotomääräys.

Lainkäytössä on säädetty jonkin verran viranomaisen allekirjoitusvaatimuksista. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n mukaan syyttäjän on allekirjoitettava haastehakemus. Sama menettely koskee asianomistajan yksin ajamaa rikosasian haastehakemusta.¹⁰⁸ Sähköisestä asioinnista annetun lain 20 § mahdollistaa kyseisten asiakirjojen koneellisen allekirjoituksen. Lisäksi rikosasian käsittelyssä puheenjohtaja allekirjoittaa tuomion.¹⁰⁹ Allekirjoitusvaatimuksesta on säädetty myös hallinto-oikeusasetuksen (438/1999) 13–14 §:ssä, joiden mukaan toimituskirja ja taltio on allekirjoitettava.

Kunnallishallinnossa allekirjoitusvaatimuksista päätetään kuntatasolla. Kuntalain (365/1995) 50 §:n 10 kohdan mukaan kunnallista hallintomenettelyä ohjaavaan hallintosääntöön on annettava määräykset asiakirjojen allekirjoittamisesta. Lain hallituksen esityksessä todetaan¹¹⁰:

”Hallintosäännössä tulisi määrätä kunnan asiakirjojen allekirjoittamisesta. Nykyisen lain 31 §:ssä säädetään pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja varmentamisesta sekä lain 35 §:ssä toimielimen toimituskirjan allekirjoittamisesta ja varmentamisesta.

Vastaavat määräykset tulisi ottaa hallintosääntöön. Lisäksi hallintosäännössä tulisi määrätä muiden kunnan asiakirjojen kuten sopimusten ja sitoumusten allekirjoittamisesta. Lähtökohtana näiden määräysten laadinnassa voidaan pitää joustavuutta, mutta myös oikeusvarmuus on otettava huomioon. Kunnan nimenkirjoitusoikeudesta tulee esittää selvitys esimerkiksi tuomioistuimessa asioitaessa.”

Kunnalle on jätetty asiassa laaja harkintavalta. Hallituksen esityksessä viitataan selkeästi pöytäkirjojen ja toimituskirjojen allekirjoittamiseen, mutta kunnan muiden asiakirjojen allekirjoitus on pääsääntöisesti kunnan itsensä päätettävissä, ellei laeissa tai niiden nojalla annetuissa asetuksissa toisin määrätä. Kuntien pöytäkirjojen allekirjoittamisvaatimukset perustuvat vanhaan traditioon. Pöytäkirjojen allekirjoitusvaatimuksista oli säädetty aikanaan ainakin vuoden 1865 kunnallisasetuksesta (25–26 §).

¹⁰⁸ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 7 luvun 2 §.

¹⁰⁹ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11 luvun 8 §.

¹¹⁰ HE 192/1994 vp, s. 102–103.

4.1.2 Koneellinen allekirjoitus

Sähköisestä asioinnista annetun lain 20 §:n mukaan haastehakemus, haaste sekä sähköisenä viestinä lähetettävä tuomioistuimen toimituskirja ja muu oikeudenkäyntiasiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen.

Koneellisella allekirjoituksella tarkoitetaan tulostetussa viranomaisen asiakirjassa olevaa merkintää päätöksentekijän tai asiakirjan laatijan nimestä, virka-asemasta ja mahdollisista yhteystiedoista.¹¹¹ Sähköinen allekirjoitus on sähköisessä muodossa oleva tieto, joka liittyy muuhun sähköisessä muodossa olevaan tietoon. Jos sähköinen allekirjoitus tulostetaan selkokielisenä paperille, muuttuu se koneelliseksi allekirjoitukseksi.¹¹² Päätöksen koneellisesta allekirjoituksesta on säädetty noin 30 säännöksessä, jotka koskevat lähinnä otteiden sekä tuki- ja avustuspäätösten allekirjoittamista. Sääntely on pääosiltaan asetuksentasolla. Liitteessä 2 olevassa taulukossa on esitetty pääosiltaan koneellista allekirjoitusta koskeva sääntely.

Koneellisesta allekirjoituksesta annetut säännökset ovat epäyhtenäisiä. Osa säännöksistä on annettu asetuksessa delegointisäännösten perusteella. Osassa asetuksentasoisia säännöksiä ei ole koneellista allekirjoitusta koskevaa laintasoista delegointisäännöstä.

Sääntelyssä löytyy myös ristiriitainen säännös ajoneuvoverolaista, jonka 65 § on otsikoitu ”sähköinen allekirjoitus”, mutta säännöksen sisältö koskee kokonaisuudessaan koneellista allekirjoitusta. Väestötietojärjestelmästä annettavien asiakirjojen koneellisesta allekirjoituksesta on säädetty tarpeettomasti kaksinkertaisesti sekä laissa (661/2009) 46.3 § että asetuksessa (128/2010) 38.4 §.

Laillisuusvalvonnassa on todettu, että koneellisen allekirjoituksen käytössä on pyrittävä selkeyteen päätöksenteon avoimuuden ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen vuoksi. Koneellisista allekirjoituksista ei ole tiettävästi oikeuskäytäntöä.¹¹³

4.1.3 Jäljennös päätöisasiakirjasta

Sähköisestä asioinnista annetun lain 17 §:n mukaan asianosaisella on päätöisasiakirjassa olevan viranomaisen sähköisen allekirjoituksen voimassaoloajan päätyttyä oikeus pyynnöstä saada maksutta päätöisasiakirjan jäljennös.

Säännöksen ajatuksena on ollut, että viranomaiset allekirjoittavat päätöksensä varmenteilla, jolloin varmenteen vanhenemisen jälkeen päätöisasiakirjasta voidaan antaa jäljennös. Tällaisia menettelyjä ei tiettävästi ole hallinnossa käytössä.

¹¹¹ Tomi Voutilainen: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely, Edit Publishing Oy, Helsinki 2009, s. 307.

¹¹² Hallintovaliokunnan (HaVM 14/2002 vp, s. 4) mukaan koneellisella allekirjoituksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla.

¹¹³ AOA 3585/4/11, antopäivä 26.11.2012.

4.2 Sähköiset tiedoksiantomenettelyt

4.2.1 Sähköinen tiedoksianto

Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jos tiedoksi annettavaan asiakirjaan on liitetty asian käsittelyssä kertyneitä asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa vastaanottajalle, viranomaisen on varattava tälle tilaisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisen tai haastemiehen luona. Tiedoksiannon yhteydessä on ilmoitettava, missä ja mihin saakka asiakirjoja pidetään nähtävillä.

Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto voidaan toimittaa tavallisena tai todisteellisenä tiedoksiantona. Jos tiedoksiantoa ei voida tehdä edellä esitetyin tavoin, voidaan se tehdä yleistiedoksiantona. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle, tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.

Lainsäädännössä on lähdetty siitä, että sähköinen tiedoksianto on mahdollista, jos asianosainen antaa sähköiseen tiedoksiantoon suostumuksen. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä säädetty todisteellinen sähköinen tiedoksianto ja 19 §:ssä säädetty tavallinen sähköinen tiedoksianto on mahdollista tehdä asianosaisen suostumuksella. Viranomainen ei voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käytämisestä.

Suostumukselle ei ole säädetty erillisiä muotovaatimuksia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Suostumus voi olla koskea tiettyä asiaa tai se voi olla yleisempikin. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa.¹¹⁴ Suostumuksen tulee kuitenkin täyttää yleiset suostumuksilta edellytettävät muotovaatimukset, joita ovat asianomaisen yksilöity, tietoinen ja vapaaehtoinen tahdonilmaus.¹¹⁵ Tässä suhteessa ongelmallisena voidaan pitääkin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain perusteluissa todettua näkemystä siitä, että vain sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireillepantaessa voisi olla suostumus.¹¹⁶ Tällainen malli on ongelmallinen siten, että pelkkä sähköisen yhteystiedon antaminen jättää asianosaiselle epäselväksi, mihin sähköistä yhteystietoa käytetään ja toimitetaanko sähköinen tiedoksianto sähköisen yhteystiedon mukaiseen osoitteeseen. Tällöin menettely ei täytä suostumukselta yleisesti edellytettäviä muotovaatimuksia tietoisesta tahdonilmauksesta, joka on yksilöity. Myöskään vapaaehtoi-

¹¹⁴ HE 111/2010 vp, s. 6.

¹¹⁵ Ks. suostumusten yleisistä elementeistä Tomi Voutilainen: Suostumukset ja kiellot sosiaali- ja terveydenhuollon tietojenkäsittelyssä, Edilex 2011/28.

¹¹⁶ HE 111/2010 vp, s. 6.

suus ei välttämättä täyty tällaisissa tilanteissa, jos viranomaisen sähköisellä lomakkeella on pakollisena tietona sähköisen yhteystiedon antaminen.

Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että sähköinen vireillepano itsessään ei tarkoita vielä sitä, että viranomainen voisi edellyttää, asianosaisen vastaanottavan asiaa koskevan ratkaisun tai muun asiakirjan tiedoksi sähköisesti. Tässäkin yhteydessä on korostettava asianomaisen valinnanvapautta ja vapaaehtoisuutta. Tästä syystä viranomaisten on selkeästi informoitava hallinnon asiakkaita tiedoksiantomenettelyihin liittyvästä valinnaisuudesta.

AOA 2954/4/12, antopäivä 28.5.2013

Hakuilmoituksessa oli käytetty muotoilu, jonka mukaan ”täyttämällä sähköisen työhakemuksen hakija antaa suostumuksensa valintaa koskevan päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon”. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tällainen ilmaisu näyttäisi sulkevan pois sen mahdollisuuden, että henkilö jättäisi hakemuksen sähköisesti, mutta saisi sen postitse tiedokseen paperiversiona. Siten se jättää huomiotta sellaiset tilanteet, joissa henkilöllä olisi halu ja mahdollisuus panna hakemuksensa sähköisesti vireille, mutta hän ei syystä tai toisesta halua tai voi ottaa päätöstä sähköisesti tiedokseen. Henkilö voi esimerkiksi kirjaston yhteiskäytössä olevalta koneelta tehdä hakemuksen, mutta oman koneen puuttumisen vuoksi hänellä ei ole mahdollisuutta säännöllisesti seurata sähköpostiaan. Muun muassa näistä syistä sähköinen tiedoksianto edellyttää lain mukaan asianosaisen nimenomaisen suostumuksen, eikä viranomainen voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Apulaisoikeusasiamies korosti ratkaisussaan, että sähköisesti vireille panneella on aina oltava oikeus ja aito valinnanvapaus saada asiakirja tiedoksi perinteisessä paperimuodossa.

Suostumusta pyydettyä on pyrittävä käsitteelliseen selkeyteen siitä, mihin asianosaisen sähköistä yhteystietoa aiotaan käyttää. Ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa viranomaisella voi kestää asian käsittely useita vuosia, jolloin asianosaisella voi muuttua sähköinen yhteystieto esimerkiksi työpaikan vaihdoksen tai opiskelujen päättymisen vuoksi. Tästä syystä suostumuksen merkitystä onkin korostettava viranomaisten lomakkeiston ja asiointipalveluiden suunnittelussa.

4.2.2 Todisteellinen sähköinen tiedoksianto

Asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoitetalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta.

KHO 5.4.2004 T 771

Hankintayksikkö ei voinut antaa päätöstä hankintamenettelyn keskeyttämisestä tiedoksi tarjoajalle telekopiona sillä vaikutuksella, että tällaisesta tiedoksiannosta olisi alkanut kulua julkisista hankinnoista annetun lain 9 b §:ssä tarkoitettu 14 päivän aika tehdä hakemus markkinaoikeudelle.

Asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa käytetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa tarkoitettua tunnistusvälinettä tai laatuvarmennetta taikka muuta tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Olennaista tunnistamisessa on se, että viranomainen voi todeta tiedoksiannon tapahtuneen asianosaiselle tai hänen valtuuttamalleen henkilölle. Tieto päätöksen valmistumisesta, sen siirtämisestä tiedoksiantojärjestelmään ja tiedoksiantoa koskevan sähköisen viestin lähettämisestä pitää tehdä merkinnät asiarekisteriin asiaa koskeviin tilatietoihin.

Asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen osoitetalta yhteydeltä. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla lainsäädännössä säädetään.

4.2.3 Tavallinen sähköinen tiedoksianto

Muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianosaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Vuonna 2010 toteutetuilla säännösmuutoksilla pyrittiin lisäämään mahdollisuuksia tavallisen sähköisen tiedoksiannon käyttöön ja samalla yhdenmukaistamaan tiedoksiantomenettelyjä eri viestintäkanavia käyttämällä. Tässä ei kuitenkaan kaikilta osin onnistuttu. Säännös ei juuri laajentanut tavallisen tiedoksiantomenettelyn käyttöedellytyksiä esimerkiksi sähköpostitse. Koska viranomainen ei saa lähettää tavallisella sähköpostilla salassa pidettäviä asiakirjoja asianosaiselle, joutuu viranomainen käyttämään yksityisyyden suojaamiseksi todisteellisen sähköisen tiedoksiannon menettelyä. Tällaisia toimialoja, joissa ei voida antaa päätöstä tiedoksi tavallisella sähköpostilla, ovat ainakin Verohallinto (verovelvollista koskevat tiedot), työhallinto (henkilöasiakasta koskevat tiedot), sosiaalihuolto (sosiaalihuollon asiakastiedot), sosiaaliturva (Kelan asiakastiedot) ja terveydenhuolto (potilastiedot). Sama koskee näiden asioiden käsittelyä tuomioistuimissa, jolloin esimerkiksi välitoimenpiteisiin liittyviä tiedoksiantoja ei voida tehdä tavallisella sähköpostilla.

4.2.4 Muu sähköistä tiedoksiantoa koskeva sääntely

Sähköisestä asioinnista annetussa laissa ei ole säädetty sähköisestä yleistiedoksiannosta, vaan siinä noudatetaan hallintolain 62 §:n säännöksiä yleistiedoksiannosta. Säännöksen mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Sähköiseen tiedoksiantoon sovellettuna viranomainen voisi julkaista tiedoksiannon myös sähköisellä ilmoitustaululla esimerkiksi viranomaisen www-sivuilla. Tällöin on otettava huomioon julkisuuslain säännökset tietojen luovuttamisesta henkilötietorekisteristä. Tästä syystä yleistiedoksiantoja ei voitane julkistaa pääsääntöisesti Internetissä ottaen huomioon julkisuuslain 16.3 §:n asettamat rajoitteet henkilötietojen luovuttamisessa. Sen sijaan yleistiedoksiannot voidaan julkaista viranomaisen intranetissä siten, että sähköinen ilmoitustaulu on viranomaisen asiointipisteissä jokaisen saatavilla.

Sähköisestä tiedoksiannosta on säädetty myös verkkotunnuslain 17a §:ssä. Sähköinen tiedoksiantomenettely poikkeaa sähköisessä asioinnista annetussa laissa säädetystä tiedoksiantomenettelystä. Säännöksen perustelujen mukaan verkkotunnuksia koskevat päätökset voidaan antaa sähköpostitse tiedoksi, koska ne eivät sisällä arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja, joten niiden välittäminen sähköpostilla ei vaaranna kenenkään yksityisyyden suojaa.¹¹⁷ Säännöksen mukaan verkkotunnusta koskeva päätös voidaan antaa tiedoksi suoraan sähköpostilla, jos verkkotunnuksen hakija tai haltija on antanut tähän suostumuksen (VeTL 17.1a §). Viranomainen ei voi yksipuolisesti päättää sähköisen erityistiedoksiannon käyttämisestä, vaan se edellyttää aina asiakkaan yksittäistapausta koskevaa tai yleisempää suostumusta.¹¹⁸ Tällöin päätös katsotaan annetuksi tiedoksi silloin, kun verkkotunnuksen hakija tai haltija lähettää Viestintävirastolle vastaanottokuittauksen päätöksen tiedoksisaannista (VeTL 17.1a §). Vastaanottokuittauksella tarkoitetaan säännöksessä asianosaisen lähettämää varsinaista sähköpostikuittaukselta tiedon vastaanottamisesta tai sähköpostijärjestelmän välittämää automaattista lukukuittaukselta. Vastaanottokuittauksen perusteella tapahtuvalla tiedoksiantoajankohdan määrittelemisellä on haluttu korostaa sitä, että sähköinen erityistiedoksianto voidaan suorittaa ainoastaan asianosaisen suostumuksella. Jos asianosainen ei lähetä vastaanottokuittaukselta, Viestintäviraston on suoritettava tiedoksianto hallintolain edellyttämällä tavalla.¹¹⁹

Verkkotunnuslaissa säädetään myös yleistiedoksiantotyyppisestä päätöksen tiedoksisaannosta. Viestintävirasto voi antaa päätöksen sähköisenä yleistiedoksiantonä, jos verkkotunnuksen hakija tai haltija on antanut Viestintävirastolle olennaisesti puutteelliset tai

¹¹⁷ HE 125/2004 vp, s. 28.

¹¹⁸ HE 125/2004 vp, s. 28.

¹¹⁹ HE 125/2004 vp, s. 28.

virheelliset yhteystiedot tai jättänyt ilmoittamatta olennaisen yhteystiedon, eikä näitä tietoja ole myöhemminkään saatu oikaistua tai täydennettyä, ja päätöksen tiedoksianto ei tästä syystä ole muulla tavoin mahdollista (VeTL 17.2a §). Tällaisessa tapauksessa sähköiseen tiedoksiantoon ei tarvita asianosaisen suostumusta, koska henkilöä ei pystytä tavoittamaan annetuilla yhteystiedoilla.¹²⁰ Tällöin Viestintäviraston on annettava verkkotunnusta koskeva päätös tiedoksi pitämällä sitä koskeva ilmoitus kuukauden ajan julkisesti nähtävillä www-sivuillaan. Julkisesti nähtävillä pidettävässä ilmoituksessa on todettava, että päätöksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kuukauden kuluttua ilmoituksen julkaisemisesta (VeTL 17.2a §). Lisäksi ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä verkkotunnusta se koskee. Perustelujen mukaan hyvä hallintotapa edellyttää myös sitä, että ilmoituksessa kuvataan yleisluontoisesti tiedoksiannon kohteena olevan asian käsittelyn lähtökohtia. Julkisesti nähtävillä pidettävässä ilmoituksessa ei sen sijaan saa selostaa yksityiskohtaisesti päätöksen sisältöä tai sitä, mihin lopputulokseen asiassa muutoin on päädytty. Tarkoituksena on ainoastaan välittää vastaanottajalle tieto mahdollisuudesta tutustua tiedoksiannon kohteena olevaan päätökseen ja tiedoksiannon toimittamisesta.¹²¹

Verkkotunnuslaissa olevat sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset on säädetty myös viestintämarkkinalain 138 a §:ssä, jonka mukaan Viestintäviraston päätös voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi sähköpostitse. Päätös katsotaan annetuksi tiedoksi silloin, kun asianosainen lähettää Viestintävirastolle kuittauksen viestin lukemisesta.

Hankintalaissa on säädetty hankintoihin liittyvien päätösten ja markkinaoikeuden ratkaisujen tiedoksiannosta. Hankintalain 75 §:n mukaan hankintayksikön tekemä päätös perusteluineen sekä valitusosoitus ja oikaisuohje on annettava tiedoksi kirjallisesti niille, joita asia koskee. Päätös edellä mainittuine asiakirjoinen annetaan tiedoksi käyttäen ehdokkaan ja tarjoajan hankintayksikölle ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa. Käytettäessä sähköistä yhteystietoa ehdokkaan ja tarjoajan katsotaan saaneen päätöksestä oheisasiakirjoinen tiedon sinä päivänä, jolloin mainitut asiakirjat sisältävä sähköinen viesti on vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Tällaisena ajankohtana pidetään viestin lähettämispäivää, jollei asiassa esitetä luotettavaa selvitystä tietoliikenneyhteyksien toimimattomuudesta tai vastaavasta muusta seikasta, jonka johdosta sähköinen viesti on saapunut vastaanottajalle myöhemmin. Käytettäessä sähköistä tiedoksiantoa hankintayksikön on merkittävä viestiinsä erikseen tieto viestin lähettämispäivästä. Säännöksen perustelujen mukaan sähköisessä asioinnissa lähtökohdana on, että tiedoksisaantiajankohta on käytetyn välineen tekniset erityispiirteet huomioiden ottaen viestin lähettämispäivä. Perusteluissa todetaan, että säännöksessä tarkoitettu käsittely on lähetetyn viestin teknistä käsittelyä eli viesti asiakirjoinen voidaan saattaa luettavaan muotoon.¹²²

Hankintalain 101 §:n mukaan muutoksenhakijan ja hankintayksikön suostumuksella markkinaoikeuden päätös valitusosoituksineen voidaan antaa tiedoksi käyttäen näiden osapuolien markkinaoikeudelle ilmoittamia sähköisiä yhteystietoja. Käytettäessä sähköistä

¹²⁰ HE 125/2004 vp, s. 28.

¹²¹ HE 125/2004 vp, s. 28.

¹²² HE 190/2009 vp s. 50–51.

yhteystietoa muutoksenhakijan ja hankintayksikön katsotaan saaneen tiedon päätöksestä valitusosoituksineen sinä päivänä, jolloin asiaa koskeva viesti on viestin vastaanottajan vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Sähköiseen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä 75.1 §:ssä säädetään.

Verotililain 47 §:n mukaan verotiliote annetaan verovelvolliselle tiedoksi yleisessä tietoverkossa olevan sähköisen asiointipalvelun välityksellä. Verovelvollisen katsotaan saaneen tiliotteen tietoonsa yleistä eräpäivää seuraavana kymmenentenä päivänä. Jos verotiliotetta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muiden vastaavien teknisten häiriöiden vuoksi antaa tiedoksi 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, se lähetetään postitse kirjeellä, jolloin se katsotaan saadun tiedoksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Verovelvollisen pyynnöstä verotiliote lähetetään verovelvolliselle myös postitse kirjeellä tai Verohallinnon käytettävissä olevaa sähköistä tiedonsiirtomenettelyä käyttäen. Verotiliotteen tiedoksisääntöä katsotaan kuitenkin tapahtuneen yleistä eräpäivää seuraavana kymmenentenä päivänä. Verotililain 48 §:n mukaan muut verotililain nojalla annettavat asiakirjat annetaan tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona tai sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä tarkoitettuna todisteellisena sähköisenä tiedoksiantona.

Oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n mukaan kun tuomioistuin tai syyttäjä huolehtii tiedoksiannosta, tiedoksianto toimitetaan lähettämällä asiakirja asianosaiselle kirjeellä, jos voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Kirje voidaan lähettää myös sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamalla tavalla. Tiedoksianto voidaan hoitaa myös postitse saantitodistusta vastaan. Oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n mukaan 3.3 b § puhelimitse tiedoksi annettu asiakirja on lähetettävä viipymättä kirjeenä tai sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen, jollei se ole erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Puhelintiedoksiannon toimittaa haastemies tai asianomaisen tuomioistuimen virkamies. Tiedoksiannosta on laadittava todistus noudattaen soveltuvin osin, mitä 11 luvun 17.1 §:ssä säädetään, ja lähetettävä viipymättä vastaanottajalle siitä jäljennös kirjeenä tai sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen.

4.2.5 Sähköisten tiedoksiantomenettelyjen moninaisuuden ongelmat

Sähköisten tiedoksiantomenettelyjen sääntelyssä näyttäisikin tapahtuvan eriytymiskehitystä. Hallinnon asiakkaan kannalta tämä ei välttämättä ole hyvä kehityssuunta, koska yhdenmukaiset tiedoksiantomenettelyt lisäävät osaltaan hallinnon asiakkaan luottamusta viranomaisten toimintaan ja julkinen hallinto näyttäytyy tällöin yhtenä kokonaisuutena hallinnon asiakkaiden suuntaan. Hallinnon asiakkaalle voi jäädä epäselväksi, millaisilla menettelytavoilla viranomainen lähettää hänelle sähköisen tiedoksiannon tai on yhteydessä häneen asiankäsitteilyn aikana.

Sähköisten tiedoksiantomenettelyjen erityissääntelyyn on ajanut hallinnon tehokkuusvaatimukset sekä pyrkimys edistää sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä julkisessa hallinnossa myös tiedoksiantomenettelyissä. Toisaalta riittäviä teknisiä ratkaisuja ei ole ollut olemassa todisteellisen tiedoksiannon käytölle ennen kuin asiointitili otettiin käyt-

töön. Tämä ei ole kuitenkaan edistänyt sähköisten todisteellisten tiedoksiantojen käyttöä, koska Kansalaisen asiointitili ei ole saavuttanut suuria käyttäjämääriä. Vuonna 2011 käyttöön otettuun Kansalaisen asiointitili -palveluun oli avattu heinäkuun 2013 loppuun mennessä yhteensä 22 291 tiliä ja käyntejä asiointitileillä on ollut palvelun tuotantokäytön aikana heinäkuun 2013 loppuun mennessä 53 454 käyntiä.

4.3 Organisaatioiden kokemukset sähköisestä päätöksentekomenettelystä ja tiedoksiannosta

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin organisaatioissa mahdollisesti ilmenneitä ongelmia sähköisessä päätöksentekomenettelystä ja tiedoksiannossa. Kuviossa 6 on kuvattu sähköisen päätösasiakirjan tuottamiseen ja toimittamiseen liittyvien ongelmien volyymeja. Kuviosta voidaan ensinnäkin mainita se, että en osaa sanoa -vastausten lukumäärä on jokaisen ongelmakategorian kohdalla melko suuri. Tämä johtuu pitkälti siitä, että organisaatiot eivät anna päätöksiään tiedoksi sähköisesti, vaan useassa organisaatioissa päätösasiakirjat ovat paperimuodossa. Eräs vastaaja totesikin seuraavaa: *”Kun ei ole sähköistä asiointia (sähköpostia lukuun ottamatta), niin ei ole ongelmiakaan. Sähköpostilähetyksissä ei ole ollut ongelmia”*. Myöskään oikaisuvaatimuksissa tai muutoksenhaussa ei ole viitattu kovin usein sähköiseen päätösasiakirjaan tai tiedoksiantomenettelyyn. Kyselyssä ainoastaan 26 vastauksessa tuotiin esille, että organisaatioon tulleissa oikaisuvaatimuksissa tai muutoksenhaussa olisi vedottu näihin seikkoihin.

Kyselyn vastausten perusteella voidaan todeta, että sähköisen päätösasiakirjan käsittelyn yhteydessä eniten ongelmia tuottaa sähköinen allekirjoitus. Yhteensä 55 vastaajaa ilmoitti, että päätösasiakirjan sähköisessä allekirjoittamisessa on ollut ongelmia. Viranomaisen sähköistä allekirjoitusta pidettiin useassa vastauksessa kehittymättömänä, eikä organisaatioissa ole valmiuksia ottaa päätösasiakirjan sähköistä allekirjoitusta käyttöön. Osassa organisaatioita päätösasiakirjan sähköisen allekirjoituksen vaatimukset aiheuttavat ihmetystä. Eräs vastaaja totesi seuraavaa: *”3 luku 9 §:ssä asiakkaan allekirjoitus ei ole pakollista, mikäli pystytään tunnistamaan asiakas, mutta 4 luvun 18 §:ssä viranomaisen allekirjoitus vaaditaan, vaikka viranomainen voitaisiin samoin periaattein tunnistaa kuin asiakas. Miksi?”*

Koneellinen allekirjoitus ei sitä vastoin ole aiheuttanut ongelmia, koska sen käyttö perustuu omaan toimialakohtaiseen sääntelyyn. Vastauksien perusteella viranomaisissa on epäselvää hallintopäätöksiä koskevat muotovaatimukset. Vanhaan traditioon perustuvat allekirjoittamistoimet eivät perustu yleislainsäädäntöön. Hallintolaissa tai kuntalaissa ei ole erityisiä allekirjoitusvaatimuksia, jotka koskisivat päätösasiakirjan allekirjoittamista. Tässä suhteessa voidaankin todeta vastausten perusteella, että perushallintojuridiikan nykyisiä vaatimuksia ei ole omaksttu kaikissa viranomaisissa, mikä aiheuttaa myös esteitä toimintojen kehittämiseksi. Toisaalta sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä 1990-luvulla painotettiin sähköisen allekirjoituksen merkitystä ja siihen luotavaa Väestörekisterikeskuksen ratkaisua. Lainsäädäntöä on kuitenkin kehitetty siten, että allekirjoitusvaatimuksista hallinnollisissa menettelyissä on luovuttu.

Toinen vastauksissa esille noussut ongelma oli sähköinen tiedoksianto. Eräs vastaaja kertoi, ettei heidän virastossaan ole tiedetty todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Vastaajan mukaan todisteellinen sähköinen tiedoksianto helpottaisi organisaation postitustyötä. Joissakin organisaatioissa ei anneta päätöksiä tiedoksi sähköisesti, koska ei ole olemassa vaadittavia teknisiä ratkaisuja sähköiseen tiedoksiantoon. Syynä tähän on erään vastaajan mukaan se, ettei valtionhallinnossa ole olemassa olevaa ratkaisua suostumusten, valtuutusten ja tavoittamistietojen hallinnalle. Eräessä vastauksessa todettiin puolestaan seuraavaa: *”Ei ole tarjolla palvelua PDF-muotoisten saantitodistusten sähköiselle palvelulle (todisteellinen tiedoksianto). Asiakkaalta tarvittavan päätösasiakirjaan tulevan tiedoksiantomerkinnän tekemiselle hyväksynnälle/vahvistamiselle (allekirjoitus) viranomaisen järjestelmässä haetaan tarkoituksenmukaista, luotettavaa ja edullista tapaa (asiakkaissa myös luku- ja kirjoitustaidottomia)”*. Sähköisten päätösasiakirjojen tiedoksiannon yleistyminen vaatii siten ratkaisuja edellä esitettyihin ongelmiin.

Yleisesti vastauksista nousi esille se, että päätösasiakirjojen käsittelyssä nojaututaan ainakin virallisten asiakirjojen osalta paperisiin versioihin. Käytössä on varsin työläitä ja monimutkaisia ratkaisuja. Seuraava vastaus kuvastaa hyvin tämän hetken tilannetta monessa organisaatiossa: *”Asiakas voi itse tulostaa päätöksen (tai sen kopioita milloin haluaa). Todellinen päätösasiakirja lähetetään postitse paperisena jälkikäteen, koska on tulkittu, että asiakkaan itsensä tulostama ei ole virallinen päätös. Jos päätös olisi ”merkintä viranomaisen rekisterissä”, niin tuloste olisi vain yksi sen ilmenemismuoto. Helpointa olisi, jos lähtökohtaisesti päätös voisi mennä vain sähköisenä ja asiakkaalle annetaan mahdollisuus asioinnin yhteydessä tilata erikseen päätös myös paperisena. Sähköisessä järjestelmässä päätöksen sähköistä allekirjoittajaa (virkasuhteessa oleva henkilö, jolla on työjärjestyksen mukainen oikeus ratkaista asia ilman esittelyä) joudutaan päivittämään pääkäyttäjän toimesta, kun allekirjoittaja on lomalla, sairaana tms. Parempi olisi, jos viraston nimissä voisi tehdä päätöksen”*.

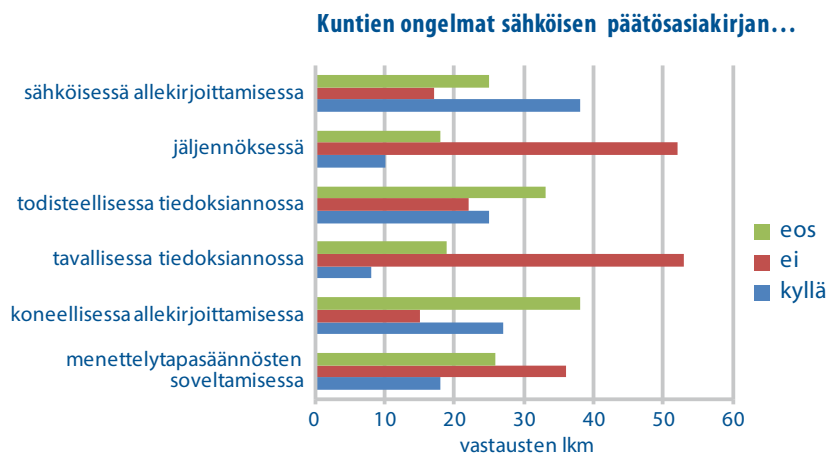
Menettelytapasäännöksiä ongelmia ei nostettu juurikaan esille sanallisissa vastauksissa. Ammattikorkeakoulusta tulleessa vastauksessa todettiin, ettei menettelytapoja koodinoida. Erään kunnan vastauksessa tuotiin taas esille menettelytapasäännösten runsaus: *”Menettelytapasäännöksiä on paljon, jolloin menee aikaa erilaisten menettelytapasäännösten kertaamiseen ja selvittelyyn sekä siihen, miten ko. säännöstä sovelletaan kyseisessä ohjelmistossa tai asiassa”*.

KUVIO 6. Sähköisen päätösasiakirjan tuottamiseen ja toimittamiseen liittyvien ongelmien volyymit organisaatioissa.

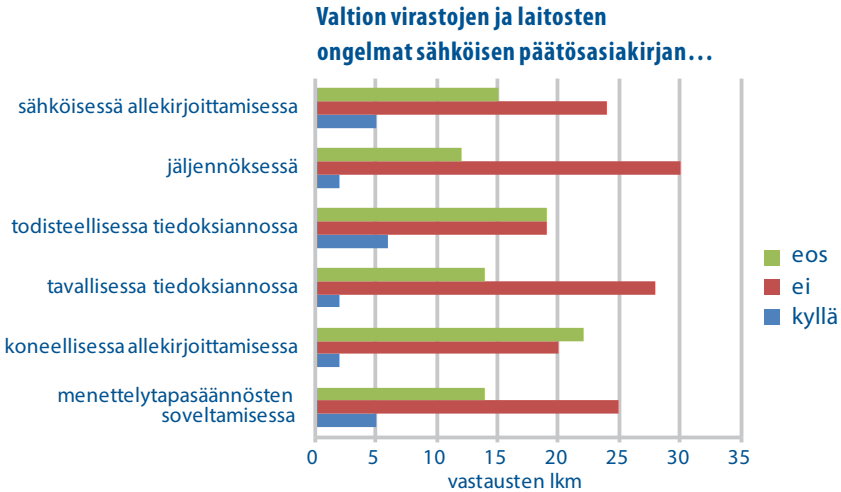


Sähköiseen päätösasiakirjaan liittyvät ongelmat koskevat pääasiassa kuntia. Kuviossa 7 on kuvattu kunnissa esiintyvien sähköiseen päätösasiakirjaan liittyvien ongelmien jakaumia. Kuviossa 8 on puolestaan kuvattu samojen ongelmien jakaumat valtion virastojen ja laitosten osalta. Kuvioista nähdään suoraan, että valtion virastot ja laitokset kokevat sähköiseen päätösasiakirjaan liittyvät seikat melko ongelmattomiksi, kun taas kunnissa ongelmia tuottaa erityisesti päätösasiakirjan sähköinen allekirjoitus. Kunnissa ongelmallisena nähdään myös koneellinen allekirjoitus sekä todisteellinen tiedoksianto. Kuntien vastauksiin on voinut vaikuttaa se, että kunnilla on erilaiset valmiudet sähköiseen päätöksentekoon muun muassa tietojärjestelmien erilaisuuden ja vanhentuneiden tietojärjestelmäversioiden vuoksi.

KUVIO 7. Kuntien ongelmat liittyen sähköisen päätösasiakirjan tuottamiseen ja toimittamiseen.



KUVIO 8. Valtion virastojen ja laitosten ongelmat liittyen sähköisen päätösasiakirjan tuottamiseen ja toimittamiseen.



Päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen tekeminen on mahdollista useimmissa organisaatioissa (60,4 %). Kunnista tulleissa vastauksissa yhteensä 49 (61,3 % kaikista kunnista tulleista vastauksista) kerrottiin, että asiakkaan on mahdollista tehdä sähköinen oikaisuvaatimus. Vastaavasti 27 (61,4 % kaikista valtion virastoista ja laitoksista tulleista vastauksista) kyselyyn vastanneista valtion virastoista tai laitoksista ilmoitti, että sähköinen oikaisuvaatimus on mahdollinen.

Jos sähköinen oikaisuvaatimus on mahdollista tehdä, organisaatiot saavat keskimäärin 25,7 prosenttia kaikista oikaisuvaatimuksista sähköisesti. Sähköisen oikaisuvaatimuksen tekemisen mahdollistaviin valtion virastoihin ja laitoksiin tulee keskimäärin 33,8 prosenttia sähköisiä oikaisuvaatimuksia. Vastaava luku kuntatasolla on 18,7 prosenttia. Toisaalta sähköisten oikaisuvaatimusten volyymit vaihtelevat melko paljon, joten saapuvien sähköisten oikaisuvaatimusten lukumäärien hajonnat ovat suuria. Sähköisten oikaisuvaatimusten suhteellisen osuuden mediaani on 10 prosenttia. Keskiarvo ja mediaani kuvastavat yleistäen sitä, ettei oikaisuvaatimuksia saavu sähköisesti erityisen suuria osuuksia. Oikaisuvaatimusten tekeminen tapahtuu siten vielä suurimmaksi osaksi paperisten asiakirjojen kautta.

Vaikka oikaisuvaatimus olisi mahdollista tehdä sähköisesti, joihinkin organisaatioihin tai joillekin niiden toimialoille on saapunut alle viisi prosenttia oikaisuvaatimuksia sähköisesti. Tästä voidaan esimerkkinä mainita valtakunnanvoudinvirasto, ympäristöministeriö (ympäristönsuojelu), Itä-Suomen yliopiston yleishallintoyksikkö, oikeusministeriön yleinen hallinnon ala, arkistolaitos sekä muutamat kunnat. Toisaalta joillakin organisaatioilla tai niiden toimialoilla oikaisuvaatimukset saapuvat 95–100 prosenttisesti sähköisesti. Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi Metsäntutkimuslaitos, Hallinnon tietotekniikkakeskus, Suomen akatemia, Viestintävirasto, Helsingin yliopisto, valtioneuvoston kanslia, Helsingin kaupungin sivistystoimi/tietopalvelu sekä Turun yliopisto.

5 Sähköinen arkistointi

5.1 Sähköisten asiakirjojen arkistointivaatimus

Sähköisten asiakirjojen arkistoinnista on säädetty sähköisestä asioinnista annetun lain 21 §:ssä, jonka mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Säännöksessä ei yksilöidä tarkemmin, mitä kaikkia sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja se koskee, mutta ottaen huomioon lain sähköisen asiakirjan määritelmä, tarkoittanee arkistointia koskeva säännös sähköisiä asiakirjoja, jotka liittyvät asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

EOA 1780/4/05, antopäivä 5.6.2007

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden menetelleen sähköisestä asioinnista annetun lain 21 §:n vastaisesti ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n vastaisesti, koska viranhaltijan lähettämää sähköistä asiakirjaa ei ollut arkistoitu eikä sen saatavuudesta ollut muutoinkaan huolehdittu. Tapauksessa vt. sosiaalijohtaja on otsikoinut sähköpostiviestinsä ”kehitysvammaisten perhehoitaja” ja todennut viestin olevan lyhyt selvitys asiamiehen esittämiin asioihin. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan vt. sosiaalijohtajan lähettämä sähköpostiviesti oli sähköinen asiakirja, joka liittyi kantelijan perhehoitosopimuksen irtisanomiseen, koska siinä oli perusteltu irtisanomisen syyt ja käsitelty sitä, miten hoidettavat ovat reagoineet tapahtuneeseen siirtoon.

OKA 17/50/2008 ja 6/21/2008, antopäivä 14.2.2011

Asiassa oli kysymys Verohallituksen menettelystä Katso-organisaatiotunnistuspalvelun toteuttamista koskevassa hankinnassa. Verohallitus oli keskeyttänyt hankintaa koskevan ensimmäisen tarjouskilpailun ja aloittanut sen myöhemmin uudelleen. Ensimmäisen tarjouskilpailun asiakirjoja ei ollut arkistoitu, vaan ne oli säilytetty virkamiesten sähköpostilaatikoissa, mistä ne oli myöhemmin hävitetty. Verohallituksen tuolloin voimassa olleen arkistonmuodostussuunnitelman mukaan tarjousasiakirjat olisi tullut säilyttää ainakin kuusi vuotta. Oikeuskansleri totesi, ettei Verohallituksen virkamiesten menettely ollut tältä osin Verohallituksen arkistonmuodostussuunnitelman mukaista.

Arkistointivastuu koskee kaikkia viranomaiselle saapuneita sähköisiä asiakirjoja. Esi-merkiksi viranomaiselle saapuneet sähköpostiviestit, jotka ovat laissa tarkoitettuja sähköisiä asiakirjoja, tulee arkistoida siten, että niiden alkuperäisyys ja muuttumattomuus voidaan myöhemmin osoittaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sähköpostiviestit, jotka liittyvät asian vireillepanoon, käsittelyyn tai tiedoksiantoon on tulostettava paperille, jolloin voidaan turvata tällaisen asiakirjan muuttumattomuus. Säännös on myös ongelmallinen rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä. Viranomaisten sähköisten asiointipalveluiden kautta vastaanottamat asiakirjat ovat yhä enemmän rakenteisessa muodossa, jolloin viranomai- nen ei käsittele varsinaista vireillepano- tai ilmoitusasiakirjaa, vaan tietoja, joita asiakirjan lähettäjä on antanut jollakin sähköisellä lomakkeella. Viranomainen ei tyypillisesti tallenna tällaisista lomakkeista muita tietoja järjestelmiinsä kuin ainoastaan sellaiset tiedot, joita viranomaisella ei ole jo tiedossa, vaan tiedot ovat asiakkaan antamia. Sähköisestä asioin- nista annetun lain 21 §:n vaatimuksien vuoksi viranomainen joutuu kuitenkin arkistoi- maan saapuneen rakenteisen asiakirjan vireillepanomuodossaan eräänlaiseen passiiviseen arkistoon, vaikka viranomainen ei käsitteisikään saapunutta asiakirjaa tällaisessa muo- dossa. Arkistointia koskeva säännös ei olekaan tarkoituksenmukainen, kun viranomainen käsittelee asiankäsittelyssä rakenteisessa muodossa tietoja.

5.2 Sähköisen arkistoinnin toteutus

Kyselyyn vastanneista yhteensä 46 (27,2 %) ilmoitti, että organisaatiossa on käytössä sähköinen arkistointipalvelu. Vastanneilla valtion virastoilla ja laitoksilla 21 (47,7 % kaikista vastanneista valtion virastoista ja laitoksista) on käytössä sähköinen arkistointipalvelu. Vastaavasti kunnista tulleissa vastauksissa todettiin, että sähköinen arkistointipalvelu on käytössä 13 (16,3 % kaikista vastanneista kunnista) kunnassa. Vastausten perusteella sähköisen arkistoinnin voidaan todeta olevan varsinkin kuntatasolla vielä harvinaista.

Organisaatioilta tiedusteltiin, onko sähköisen arkistointipalvelun käytössä ilmennyt ongelmia. Useammassa vastauksessa todettiin, että sähköinen arkistointi on otettu vast- ikään käyttöön, joten vastaajat eivät pystyneet vielä arvioimaan palvelun toimivuutta. ELY-keskuksesta todettiin käyttöön otettavasta sähköisestä arkistointipalvelusta seuraa- vaa: *”Sähköistä arkistointia juuri käynnistetään. Ainoa ongelma oli se, että se olisi pitänyt toteuttaa jo kymmenen vuotta sitten. Arkistointisäännöt ovat olleet esteenä. Onneksi nyt saadaan käyntiin”*.

Lisäksi osassa organisaatioita arkistoidaan sähköisesti ainoastaan osa asiakirjoista. Täl- laisten organisaatioiden tilanteessa mielenkiintoinen kysymys on se, kuinka paperinen ja sähköinen arkisto toimivat yhdessä. Esiintyykö arkistojen ja arkistoihin vietävien asiakir- jallisten tietojen välillä sekaannusta? Tutkimuksen yhteydessä ei tähän saatu vastauksia, koska tällaista kohdennettua kysymystä ei ollut kyselyssä.

Kyselyn vastauksissa nostettiin esille seuraavia sähköisen arkistoinnin ongelmia:

- Organisaatiolta puuttuu arkistonmuodostamissuunnitelma;
- Henkilötietolain vaatimukset rajoittavat joidenkin asiakirjojen käsittelyä ja arkistointia.
- Arkistoitavan asiakirjan muoto on ollut ongelmallinen;
- Sähköinen arkisto toimii vain määräajan n. 10 vuotta säilytettävissä asiakirjoissa. Järjestelmän taustalla toimiva tiedonhallinnan suunnitelma ei ole kattava esim. hävitysten osalta;
- SÄHKE-määräyksen vaatimukset asiakirjojen pysyväälle säilyttämiselle ovat rasakat toteuttaa sähköisessä arkistossa.

Esille nostetuista ongelmista heijastuu se, että osa organisaatioista on arkistoinnissa siirtymävaiheessa paperisesta arkistoinnista sähköiseen arkistointiin, jolloin esimerkiksi ajantasaisen arkistonmuodostussuunnitelman puuttuminen voi korostua entistä suurempana ongelmana. Sähköisessä arkistoinnissa ei ole niinkään olennaista se, että tiedot ovat yhdessä pdf-tiedostossa, vaan että tiedot ovat käytettävissä mahdollisimman vaivattomasti kuitenkin siten, että tietojen alkuperäisyys ja eheys varmistetaan. Perinteisten asiakirjojen sijaan organisaatioiden tulisi ymmärtää tietojen käsittely enemmän asiakirjallisina tietokokonaisuuksina kuin kokonaisina asiakirjoina ja suunnitella myös arkistoinnin toteuttaminen tietopohjaisena toteutuksena.

6 Sähköisen asioinnin ohjausvastuut ja niiden toteutuminen

6.1 Sähköisen asioinnin tavoitetiloja

Viimeisen reilun 10 vuoden aikana sähköisen asioinnin kehittämistä on pyritty edistämään poliittisilla linjauksilla ja strategioilla. Strategiatasolla valtioneuvosto on antanut ainakin seuraavat sähköistä asiointia koskevat tai sen kehittämiseen liittyvät periaatepäätökset:

- valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä asioinnista, palveluiden kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä, 5.2.1998;
- valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä, 15.6.2006;
- valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosina 2007–2011, 21.6.2007;
- valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä tunnistamisesta, 5.3.2009;
- valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012, 12.3.2009;
- valtioneuvoston periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä, 3.3.2011;

Lisäksi valtioneuvostotasolla on tuotettu seuraavat strategia-asiakirjat:

- Kohti hallittua murrosta - julkiset palvelut uudella vuosituohannella. Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 – 2003, tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta 2002.
- pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma 2003–2007 (hallituksen strategia-asiakirjat);
- kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007–2015, 26.9.2006, valtioneuvoston kanslia, tietoyhteiskuntaohjelma.
- Tuottava ja uudistuva Suomi. Digitaalinen agenda vuosille 2011–2020. Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta, liikenne- ja viestintäministeriö.

Keskeisiä sähköisen asioinnin tavoittiloja on esitetty muun muassa seuraavasti:

- Kohti hallittua murrosta - julkiset palvelut uudella vuosituhannella: Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 – 2003, 31.12.2001
 - Julkinen hallinto tietoyhteiskunnassa -visio on seuraava: Mahdollistamalla helpokäyttöiset ja turvalliset palvelut myös tietoverkon kautta julkinen hallinto osaltaan vähentää asiakkaiden vaivannäköä ja kustannuksia sekä parantaa näiden vaikutusmahdollisuuksia tukee yritysten kilpailukykyä.
- Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia ja kehittämissuunnitelmia (VM 11a/2005):
 - Strategian visiona on, että vuonna 2010 sekä valtion laitokset että kunnat ovat vieneet asiointipalvelunsa yleisesti verkkoon. Palvelujen kehittäminen perustuu toiminnan uudelleensuunnitteluun, jossa on otettu huomioon tieto- ja viestintätekniikan antamat mahdollisuudet uudistaa palveluprosessi ja määritellä uudet sähköiset palvelutarpeet. Sähköisen asioinnin kehittämisellä on saatu aikaan tuottavuutta sekä asiakasvaikuttavuutta. Kunnat ja valtion laitokset pystyvät tuottamaan asiointipalvelunsa nykyistä vähemmällä henkilötöymäärällä tieto- ja viestintätekniikan avulla.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (VM 3a/2006)
 - Hallinnon tuottavuuden kohottamiseksi on kehitettävä kokonaan uusia toimintamalleja ja ratkaisuja. Valtionhallinnon yhteisellä IT-toiminnan kehittämisellä on merkittävä rooli muutoksen mahdollistajana. Yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut sekä tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus mahdollistavat asiakaslähtöisten sähköisten palvelujen rakentamisen.
- SAdE-hankkeen loppuraportti 28.1.2009 (VM 3/2009)
 - Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevin. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena.
- Julkisen hallinnon ICT-strategia (VM luonnos, huhtikuu 2013):
 - Visio 2020: Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä helposti ja turvallisesti. Julkisen hallinnon organisaatioiden, yritysten ja käyttäjien yhteistyöllä kehityksen kärkeen. Vision ytimessä on lupaus siitä, että palvelut ja tieto vastaavat käyttäjien tarpeita. Palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto perustuvat käyttäjäkeskeiseen toimintamalliin, jossa palvelut ja niihin liittyvät tietojärjestelmät suunnitellaan käyttäjien tarpeista lähtien. Palvelujen kehittämisessä ennakoidaan käyttäjien tarpeita esimerkiksi seuraamalla kehitystä muilla aloilla ja muissa maissa.

Sähköisestä asioinnista esitetyt tavoittilat ovat olleet jo pitkään samanlaisia. Palvelujen kehittämisessä pyritään asiakaslähtöisyyteen ja hallinnon toiminnan tehostamiseen sekä hallinnon tietojen laajaan hyödyntämiseen.

6.2 Arkistolaitos

Arkistolaitokselle on säädetty sähköisestä asioinnista annetun lain 22.1 §:ssä oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä sähköisen asioinnin kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista. Määräyksenantovalta koskee koko julkista hallintoa pois luettuna esitutkinta, poliisitutkinta ja evankelis-luterilainen kirkko. Määräyksenantovaltuutus koskee ainoastaan sähköisestä asioinnista annetun lain soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia. Siten arkistolaitos ei voi antaa sähköisen asioinnin lain 22.1 §:n nojalla määräyksiä, jotka koskevat asiankäsittelyprosessissa hallinnon sisällä syntyvien sähköisten asiakirjojen käsittelyä. Säännöksessä on myös havaittavissa epäsuhta arkistolakiin nähden. Arkistolaissa asiakirjojen kirjaamista koskevia määräyksiä voidaan antaa vain osalle valtion viranomaisista. Sähköisen asioinnin lain määräyksenantovaltuutusta ei ole rajattu pelkästään valtionhallintoon. Tältä osin onkin sääntelyteknisesti havaittavissa ongelma, koska periaatteellisella tasolla arkistolaitos voisi antaa määräyksiä myös sellaisille toimijoille, kuten eduskunnalle ja sen virastoille, joihin sen määräyksenantovalta ei arkistolain nojalla ulotu.¹²³

Arkistolaitos on antanut sähköisestä asioinnista annetun lain 22.1 §:n nojalla nk. SÄHKE-määräyksiä sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelystä, hallinnasta ja säilyttämisestä (AL 9815/07.01.01.00/2008, SÄHKE2-määräys) sekä tätä edeltäneen asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttämisestä yksinomaan sähköisessä muodossa (KA 1486/40/2005, SÄHKE1-määräys). Määräyksen säännösperustana on esitetty myös arkistolain 8 §, 11 §, 13 §, 14 § ja 16 §. SÄHKE2-määräys koskee sitovana säännöksenä vain pysyvästi säilytettäviä sähköisiä asiakirjoja. SÄHKE2-määräyksessä kohderyhmäksi on määritelty valtion ja kuntien organisaatiot. SÄHKE2-määräys ei täytä sitoville oikeusnormeille asetettuja vaatimuksia. Määräys muistuttaa pikemminkin ohjetta tai teknistä eritelmää kuin oikeudellisesti sitovaa normia. Määräykseen on sekoitettu sitovan sääntelyn piirteitä ja samalla tulkintasuosituksia. Määräyksessä ei ole pykälä ja momenttijakoa, vaan määräys pitää sisällään ID-numerointia ja vaatimuksia, jotka ovat vieraita suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Lisäksi SÄHKE2-määräyksessä on useita vaatimuksia, joita ei voida antaa arkistolain ja sähköisestä asioinnista annetun lain nojalla.¹²⁴

SÄHKE2-määräyksen soveltamisala määräyksessä ilmoitetussa muodossa ei vastaa arkistolaitoksella olevaa toimivaltaa. SÄHKE2-määräyksen mukaan se koskee sekä valtion että kuntien arkistonmuodostajia. Arkistolaitoksella on oikeus antaa asiakirjojen kirjaamista koskevia määräyksiä ainoastaan sähköisen asioinnin kautta tulevaan tietoaaineistoon. Valtionhallinnon viranomaisten osalta kirjaamista koskeva laajempi määräyksenantovaltuutus perustuu arkistolain 16 §:ään. Siltä osin kuin SÄHKE2-määräyksessä on määrätty kuntien kirjaamistoiminnoista ja menettelyistä, voivat ne koskea vain sähköisen asioinnin kautta

¹²³ Tässä alaluvussa oleva analyysi arkistolaitoksen ohjaustoimivallasta on julkaistu aiemmin selvityksenä, ks. *Tomi Voutilainen*: Julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen – selvitystyö Mikkelin ammattikorkeakoululle 21.9.2012 versio 1.0, Mikkelin ammattikorkeakoulu, Mikkeli.

¹²⁴ ks. tarkemmin näistä epäkohdista *Tomi Voutilainen*: Julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen – selvitystyö Mikkelin ammattikorkeakoululle 21.9.2012 versio 1.0, Mikkelin ammattikorkeakoulu, Mikkeli, s. 18.

tulevaa aineistoa. Määräyksen heikkoutena onkin se, että siinä ei erotella, mitkä määräyksen kohdat koskevat kaikkia arkistonmuodostajia ja mitkä vain valtion viranomaisia arkistonmuodostajina. Määräyksen soveltamisala pitäisi olla myös selkeämpi. Nykyisessä muodossaan määritellyt kohderyhmät ”Valtionhallinnon ja kunnallishallinnon organisaatiot” on liian laaja suhteessa arkistolain säännöksiin nähden. Toisaalta kuten aiemmin todettiin sähköisestä asioinnista annetun lain 22.1 §:n säännös mahdollistaa periaatteessa määräyksenannon laajemminkin kuin arkistolaissa.

SÄHKE2-määräyksessä näyttäisi olevan myös määräyksiä, jotka koskevat viranomaisten järjestelmäarkkitehtuuria. Kuitenkin järjestelmäarkkitehtuuria koskevaa sitovaa sääntelyä voidaan antaa tietohallintolain mukaan joko toimialasta vastaavan ministeriön asetuksella tai koko julkista hallintoa koskien valtioneuvoston asetuksella.

SÄHKE2-määräys on tyypiltään tekninen eritelmä, jonka laadinnassa on otettava huomioon Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuutta koskeva sääntely ja sen asettamat rajoitteet teknisille eritelmille viranomaisten asettamina määräyksinä. Euroopan parlamentin ja neuvoston teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (98/34/EY) 1 artiklan 3 kohdan mukaan teknisellä eritelmällä tarkoitetaan asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, käyttööminäisyyksistä, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat myyntinimeä, termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnin menettelyt. Saman artiklan 11 kohdan mukaan ”teknisellä määräyksellä” tarkoitetaan teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suurella osalla sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana. SÄHKE2-määräys voidaan katsoa olevan direktiivissä tarkoitettu tekninen määräys. Direktiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa. Jäsenvaltioiden on toimitettava tarvittaessa samalla kertaa keskeisimpien ja välittömästi asiaa koskevien perustana olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten teksti, jos sen tunteminen on tarpeen teknistä määräystä koskevan ehdotuksen vaikutuksen arvioimiseksi ja jollei sitä ole toimitettu aiemman toimituksen yhteydessä.

Arkistolaitos on laatinut SÄHKE2-määräystä koskevat sertifiointikriteerit.¹²⁵ *Arkistolaitoksen sivujen mukaan ”Arkistolaitos on käynnistänyt sertifiointimenettelyn, jolla tieto-*

¹²⁵ Kansallisarkisto SÄHKE2-sertifiointikriteerit eAMS-järjestelmä v. 1.0 (15.3.2012), Kansallisarkisto SÄHKE2-sertifiointikriteerit operatiivinen järjestelmä v. 1.0 (15.3.2012) sekä Kansallisarkisto SÄHKE2-sertifiointikriteerit säilytysjärjestelmä v. 1.0 (15.3.2012).

järjestelmätuottajat voivat hakea tuotteilleen SÄHKE2-sertifikaattia. Menettely perustuu arkistolaitoksen määrittämiin kriteereihin”.¹²⁶ SÄHKE2-määräyksen vaatimukset voidaan todentaa tietojärjestelmissä sertifiointimenettelyllä, jolla tietojärjestelmätuottaja voi saada sertifikaatin SÄHKE2-määräyksen noudattamisesta tietojärjestelmässään. Sertifikaatin myöntää yksityinen yritys. Arkistolaitoksen www-sivujen¹²⁷ mukaan tuotteen sertifiointi on keino, jolla voidaan osoittaa, että tuote on tiettyjen vaatimusten mukainen. WWW-sivujen mukaan SÄHKE2-sertifikaatti tarkoittaa, että kyseisen tuotteen on todennettu täyttävän määritellyt SÄHKE2-normin vaatimukset. SÄHKE2-sertifikaatti on haettavissa erikseen eAMS-tietojärjestelmälle, operatiiviselle tietojärjestelmälle ja säilytysjärjestelmälle. Jokaiselle järjestelmätyypille on omat sertifiointivaatimuksensa. Myönnetty sertifikaatti on voimassa kolme vuotta.

Arkistolaitoksen osallistuminen sertifiointimenettelyyn on ongelmallinen, koska siitä ei ole säädetty laissa ja toisaalta se on sidoksissa viranomaisen toimintaan. Arkistolaitokselle ei ole arkistolaissa eikä muussakaan laissa ole säädetty toimivaltuutta ylläpitää sertifikaatin saaneista yrityksistä ja järjestelmistä rekisteriä eikä myöskään valtuuttaa yksityistä yritystä tekemään sertifiointia arkistolaitoksen statuksella tai nimissä.¹²⁸

Arkistolaitoksella on käytössään myös auditointikriteeristö SÄHKE2-määräyksen noudattamisen todentamiseksi. Arkistolaitoksen ohjeen mukaan SÄHKE2-mukainen lupa edellyttää aina ulkopuolisen tahon toimittamia SÄHKE2-auditointeja.¹²⁹ Arkistolaitoksen ohjeen mukaan Arkistolaitos hyväksyy lähtökohtaisesti vain sen kouluttamien SÄHKE2-auditointien raportit sähköisen säilyttämisen lupahakemusta varten. Niin ikään ohjeessa todetaan, että valtionhallinnon organisaatiot tilaavat SÄHKE2-auditoinnit valtion IT-palvelukeskukselta. Muut organisaatiot voivat tiedustella valtion IT-palvelukeskukselta auditointeja. Ohjeessa todetaan, että Valtion IT-palvelukeskuksella on lista niistä auditointeista, jotka ovat suorittaneet hyväksytysti arkistolaitoksen antaman SÄHKE2-auditointikoulutuksen. Ohjeessa todetaan niin ikään, että jos luvan kohteena olevalla tietojärjestelmällä on voimassaoleva SÄHKE2-sertifikaatti, ei SÄHKE2-sovellusauditointia toimiteta. Ohjeessa on myös kuvattu auditoinnin kesto ja sen vaiheet työpäivien tarkkuudella.

Myös auditointimenettely pitää sisällään useita laillisuusongelmia. Valtion IT-palvelukeskuksen tehtävistä on säädetty valtiokonttorista annetun lain nojalla valtiokonttorista annetulla asetuksella (1155/2002). Asetuksen 1a §:n mukaan Valtion IT-palvelukeskus tuottaa ministeriöiden yhteiset tieto- ja viestintätekniikkapalvelut sekä koko valtionhallinnolle tarjottavat yhteiset tai laajaan käyttöön valtionhallinnolle tarjottavat tieto- ja viestintätekniikkapalvelut. Valtion IT-palvelukeskus voi tuottaa ministeriöille myös muita tieto- ja viestintätekniikkapalveluita. Valtion IT-palvelukeskuksen tehtäviin ei ole säädetty järjestelmäauditointien tekemistä eikä arkistolaissa tai muussakaan laissa ole säädetty arkistolaitokselle toimivaltuutta delegoida sen tarkastustoimintaan liittyviä toimintoja toiselle

¹²⁶ <http://www.arkisto.fi/fi/news/715/61/Ensimmäinen-SaeHKE2-sertifikaatti-myoennetty/>

¹²⁷ <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkisen-hallinnon-saehkoeiset-palvelut/saehkoeisen-saeilytysmenetelma/saehke2-sertifiointi/>

¹²⁸ Vrt. tältä osin esimerkiksi laki viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista 1406/2011 ja laki tietoturvallisuuden arviointilaitoksista 1405/2011.

¹²⁹ Kansallisarkisto: SÄHKE2-auditoinnit – palvelukuvaus v. 1.0 (18.4.2012).

viranomaiselle. Koska auditoinnit ovat pakollisia, tulee niistä olla säädetty laissa erityisesti, jos auditoinnit teetetään arkistolaitoksen ulkopuolisilla toimijoilla. Arkistolaitoksella ei ole myöskään toimivaltuutta määritellä auditoiden kelpoisuutta, koska siitäkään ei ole säädetty laissa. Auditoinnit ovat viranomaismääräyksen todentamiseksi julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy jonkin verran julkisen vallan käyttöä. Tällöin niistä pitää olla säädetty laissa sekä jos niiden ulkoistaminen viranomaisen ulkopuolelle on mahdollista. Arkistolaitos ei voi kuin lain nimenomaisella säännöksellä määritellä auditoiden kelpoisuusvaatimuksista ja niiden todentamisenmenettelyistä. Kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, josta on säädetty laissa.

Arkistolain 10 §:ssä ei ole säädetty siitä, että arkistolaitos voisi tarkastaa tai tarkastuttaa yksityisen elinkeinonharjoittajan tietojärjestelmiä tai tarkastuksen voisi tehdä muu kuin virkavastuulla toimiva virkamies. Menettelyjen ongelmallisuutta lisää sekin, että arkistolaitokselle on säädetty tarkastustehtäviä, joiden erottamista arkistolaitoksen ohjauksessa tapahtuviin sertfiointiin ja auditointeihin on vaikeaa tehdä. Sertfiointi ja siihen liittyvä arviointimenettely on ulkoistettu yksityiselle arviointiyritykselle (arviointilaitos). Niin ikään auditoinnit on ulkoistettu ja auditoiden on asetettu arkistolaitoksen asettamia pätevyysvaatimuksia muun muassa arkistolaitoksen järjestämästä koulutuksesta. Perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVL 3/2009 vp) mukaan ulkopuolisen tarkastajan käytöstä on oltava laissa nimenomaiset säännökset, joihin pitää sisältyä säännökset tällaisen tarkastajan pätevyysvaatimuksista tai kelpoisuusehdoista. Säädöspäätöksessä on lisäksi huolehdittava siitä, että ulkopuoliseen tarkastajaan sovelletaan tehtävänsä suorittaessaan samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla toimivaan tarkastajaan. Niin viranomaisen osallistuminen sertfiointiin, sitä edeltävä arviointi ja sertfikaateista ylläpidettävä rekisteri ovat julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy myös jonkin verran julkisen vallan käyttöä. Myös auditoitien tekeminen taikka auditoiden kelpoisuusehtojen asettaminen tai kelpoisuuden todentaminen ovat julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Edellä esitetyistä syistä auditointi- ja sertfiointimenettelyistä tulisi säätää laissa. Ennen tällaisen sääntelyn valmistelua tulisi kuitenkin selvittää ne tarpeet ja edellytykset tällaisen toiminnan harjoittamiseen. Pääsääntöisesti tällaiset menettelyt perustuvat ennakoituihin toimintamenettelyihin, jossa elinkeinonharjoittaja ilmoittaa esimerkiksi tuotteensa johonkin rekisteriin ilmoituksessa vaadittavien kriteerien täyttyessä. Tällaiset kriteerit voidaan asettaa vain lailla sekä sitä alemman tasoissa säännöksissä teknisten yksityiskohtien osalta. Sinällään arkistolaitoksen ajatus sertfioinnista ja auditoinneista osana tiedonhallinnan laadunvarmistusta lienevät paikallaan, mutta nykyinen menettely viranomaisohjauksessa tapahtuvana ja ulkoistettuna toimintana ei ole lainmukainen. Vaihtoehtoina ovat ainakin lainsäädännön kehittäminen tai alan toimijoiden itsesääntelyjärjestelmä, johon sisältyy vapaaehtoinen sertfiointi.

6.3 Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön tehtävänä on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 22.2 §:n mukaan antaa ohjeita ja suosituksia sähköisen asioin-

nin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 4.1 §:n mukaan valtiovarainministeriön tulee huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisten palvelujen ja muiden tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden ohjauksesta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtionhallinnon sähköisen asioinnin yleiset perusteet.

Sähköistä asiointia koskevia ohjeita ja suosituksia valtiovarainministeriö on antanut seuraavasti:

- Sosiaalisen median tietoturva, VAHTI 4/2010;
- Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalvelussa, VAHTI 12/2006;¹³⁰
- Valtionhallinnon sähköpostien käsittelyohje, VAHTI 2/2005;
- Sähköisten palveluiden ja asioinnin tietoturvallisuuden yleisohje, VAHTI 4/2001;

Lisäksi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) on antanut suosituksia sähköiseen asiointiin liittyen seuraavasti:

- Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteen, JHS 129;
- Hakemistotiedot ja niiden ylläpito, JHS 133;
- Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa, JHS 156;
- Asiakaspäätteet julkishallinnossa, JHS 157;
- Sähköpostiosoitteet julkishallinnossa, JHS 161;
- Tunnistautuminen ja maksaminen sähköisessä asiointissa VETUMA-palvelun avulla, JHS 164;
- Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen, JHS 176;
- Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa, JHS 183;

Sähköisen asioinnin kehittämistä on pyritty ohjaamaan viitearkkitehtuuriselvityksillä, joita on tehty viimeisen reilun 10 vuoden aikana muutaman vuoden välein pääosin valtiovarainministeriössä. Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuureja on julkaistu ainakin seuraavat (sulkeissa mainittu tuottajaorganisaatio):

- Valtion tietotekniikan rajapintasuosituksia, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 27/2001 (valtiovarainministeriö);
- Hallinnon sähköisen asiointipalvelun viitearkkitehtuuri, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 34/2001 (valtiovarainministeriö);

¹³⁰ Valtiovarainministeriö on antanut ennen VAHTI-ohjetta kaksi sähköisen tunnistamisen suositusta: VM (27/01/2002). Tunnistaminen sähköisiä asiointipalveluita käytettäessä. Suositus. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto sekä VM (6/01/2003). Tunnistaminen valtionhallinnon verkkopalveluissa. Ohje. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

- Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2005 (valtiovarainministeriö);
- Sähköisten verkkopalveluiden palveluarkkitehtuurimalli -yleisarkkitehtuuri, referenssinarkkitehtuuri ja alueprojektikohtainen arkkitehtuuri 2005 (JUPA-hanke/sisäasiainministeriö);
- Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat - Kehitettävät yhteiset alustat, palvelut ja ratkaisut, 2007 (valtiovarainministeriö);
- Kuntien sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri 2.0, 2011 (valtiovarainministeriö)
- Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri v. 1.0, 2013 (valtiovarainministeriö).

Lisäksi valtiovarainministeriö on julkaissut muistion asiointipalveluiden kehittämisestä tieto- ja viestintäteknologisin keinoin.¹³¹ Tämän muistion oli tarkoitus olla julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia-asiakirja, mutta sitä ei koskaan hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä eikä strategiaa toimeenpantu. Lisäksi valtiovarainministeriön johdolla on kehitetty julkisten verkkopalveluiden laatukriteeristöä.¹³²

Sähköisen asioinnin kehittämistä on edistetty erilaisilla koordinoituihin pyrkineillä työ- ja kehittämisryhmillä. Viimeisimmäksi valtiovarainministeriö asetti valtionhallinnon sähköisen palvelutoiminnan kehittämisryhmän, jonka toimikausi on 25.6.2013–31.12.2015. Kehittämisryhmän tehtävänä on muun muassa pysyvän verkostomallin valmistelu valtionhallinnon palvelutoiminnan kehittämisessä ICT:n ja sähköisen asioinnin avulla.

6.4 Suomen Kuntaliitto

Laillisuusvalvonnassa Suomen Kuntaliitto ry on nostettu erääksi sähköisen asioinnin ja verkkotiedottamisen ohjauksesta vastaavaksi toimijaksi, vaikka sille ei ole annettu tällaista tehtävää laissa.

OKA 1085/1/06, 677/1/07, 1165/1/07, 1349/1/07, antopäivä 16.1.2008

Kantelija oli kannellut muun muassa useiden eri kuntien menettelystä, kun nämä eivät olleet ilmoittaneet kantelijan niille toimittamien sähköisten asiakirjojen vastaanottamisesta. Asian laajuuden ja ongelman luonteen vuoksi oikeuskansleri katsoi perustelluksi kirjoituksissa esille tuotuja tapauksia yksittäin enemmälti tutkimatta saattaa problematiikan kuntien ja kuntayhtymien muodostaman Suomen Kuntaliiton tietoon ja sen harkittavaksi, antavatko esille nousseet kysymykset syytä toimiin liiton taholta.

¹³¹ Asiointipalvelujen kehittäminen tieto- ja viestintäteknikan keinoin. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11a/2005 ja 11b/2005, Helsinki.

¹³² Ks. http://www.suomi.fi/suomifi/tyohuone/laatua_verkkoon/

EOA 441/2/05, antopäivä 28.3.2007

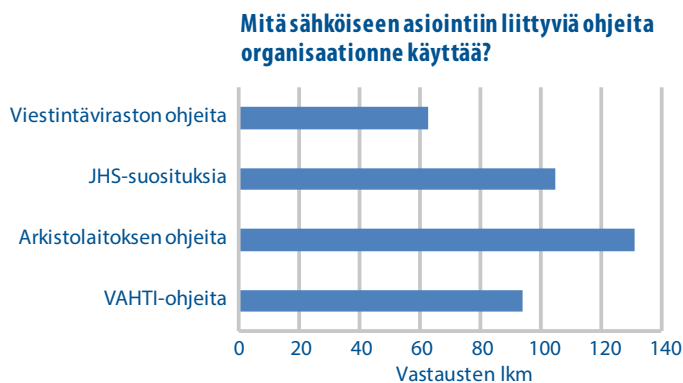
Eduskunnan oikeusasiamies saattoi esittämänsä käsitykset henkilötietojen käsittelystä kuntien verkkotiedottamisessa Suomen Kuntaliiton tietoon.

Sinällään Suomen Kuntaliitolla ei ole laissa säädettyjä tehtäviä sähköisen asioinnin kehittämiseksi, vaan se toimii kuntien yhteistyöorganisaationa, joka pyrkii informaatiota tuottamalla edistämään kuntien toiminnan kehittämistä myös sähköisessä asiointissa ja verkkotiedottamisessa. Suomen Kuntaliitto on antanut viimeisimmäksi vuonna 2010 kuntien verkkoviestinnän ohjeen.¹³³ Jo tätä ennen Suomen Kuntaliitto oli antanut yleisohjeen kuntien verkkotiedottamisesta. Vuonna 2003 Suomen Kuntaliitto lähetti kunnille yleiskirjeen sähköisestä asiointista annetun lain uudistamisen yhteydessä.¹³⁴ Lisäksi Suomen Kuntaliitto on tiedottanut valtionhallinnon ja kuntien sähköisen asioinnin hankkeista. Suomen Kuntaliitto on myös keskeisesti mukana JHS-järjestelmään kuuluvien suositusten kehittämisessä.

6.5 Ohjaus organisaatioiden sähköisen asioinnin kehittämisessä

Tutkimuksessa tehdyn kyselyn mukaan arkistolaitoksen ohjeita käyttää kaikkiaan 132 vastaajan organisaatiot (77,6 %). Kuvioon 9 on koottu yleisimmät sähköistä asiointia koskevat ohjekokonaisuudet sekä niiden käyttövolyymit kyselyn vastausten perusteella. Arkistolaitoksen ohjeiden lisäksi myös JHS-suositukset sekä VAHTI-ohjeet ovat käytössä yleisesti. JHS-suositukset ovat käytössä 105 vastanneen organisaatiossa (62,1 %). VAHTI-ohjeet ovat puolestaan käytössä 94 vastaajan organisaatiossa (55,6 %). Viestintäviraston ohjeita käyttää kyselyyn vastanneista 63 (37,4 %).

KUVIO 9. Sähköisen asioinnin ohjeistusten käyttö organisaatioissa.



¹³³ Kuntien verkkoviestinnän ohje, Kuntaliiton verkkojulkaisu, Helsinki 2010.

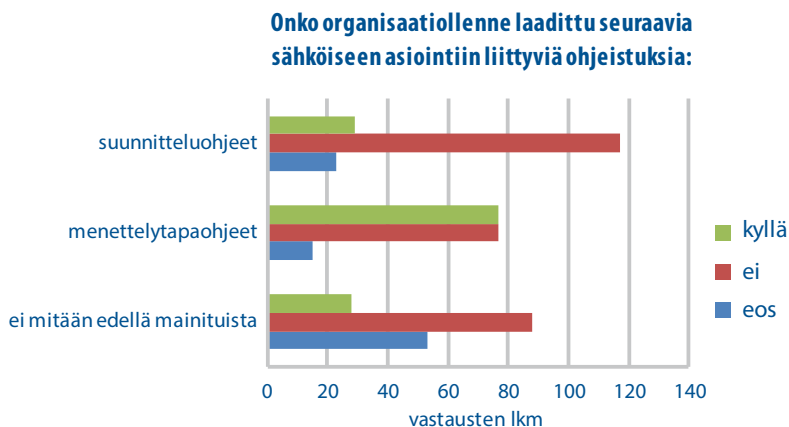
¹³⁴ Suomen Kuntaliiton yleiskirje 6/80/2003, 25.2.2003.

Myös kuntien yleisimmin käyttämä viranomaisohjeistus sähköisessä asioinnissa on vastausten perusteella arkistolaitoksen ohjeistus. Yhteensä 72,5 prosentissa kaikista kuntatason vastauksista oli ilmoitettu, että organisaatio käyttää arkistolaitoksen ohjeita. JHS-suosituksia käyttää puolestaan 58,6 prosenttia. Viestintäviraston ohjeet ovat käytössä 38,8 prosentissa ja VAHTI-ohjeet 30 prosentissa vastanneiden organisaatioita.

Vastanneiden valtion virastojen ja laitosten eniten käyttämät ohjeet eroavat kuntien käyttämistä ohjeista jonkin verran. Valtion virastoista ja laitoksista tulleissa vastauksissa yhteensä 93,2 prosentissa oli ilmoitettu, että organisaatio käyttää VAHTI-ohjeita. VAHTI-ohjeita käytetään enemmän valtion virastoissa ja laitoksissa kuin kuntatasolla johtuen siitä, että VAHTI-ohjeet on kohdistettu ensisijaisesti valtionhallinnolle. Myös arkistolaitoksen ohjeita käytetään valtion virastoissa ja laitoksissa paljon, sillä kyseisiä ohjeita käyttävien osuus valtion virastojen ja laitosten vastauksista oli 88,6 prosenttia. JHS-suositukset ovat kolmanneksi käytetyin viranomaisohjeistus sähköisessä asioinnissa valtion virastoissa ja laitoksissa (68,2 prosenttia). Vastauksista oli havaittavissa myös se, että valtion virastot ja laitokset käyttävät yleisestikin enemmän sähköiseen asiointiin liittyviä viranomaisten antamia ohjeita kuin kunnat.

Eri viranomaisten laatimien yleisten ohjeiden lisäksi organisaatioilla on käytössä vaihtelevasti myös organisaatioiden omia ohjeistuksia. Sähköisen asioinnin menettelytapaohjeet on laadittu 77 vastaajan organisaatiolle (45,6 %). Toisaalta saman verran vastaajia ilmoitti, ettei organisaatiolle ole laadittu omia sähköisen asioinnin menettelytapaohjeita. Sähköisen asioinnin suunnitteluohjeita ei ole puolestaan käytössä kuin 29 vastaajan organisaatiossa (17,6 %).

KUVIO 10. Organisaatioiden omien, sähköistä asiointia koskevien ohjeistuksien yleisyys.



Muita esille tulleita käytössä olevia sähköiseen asiointiin liittyviä ohjeita olivat seuraavat: KATAKRI, tietosuojavaltuutetun ohjeet ja kannanotot, Valviran ohjeet, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton ohjeet, oikeusministeriön ohjeet (oikeushallinnon tietotekniikka-keskus, oikeusrekisterikeskus), Finanssivalvonnan ohjeet, ja Euroopan unionin ohjeistus. Vastauksista päätellen käytössä on kaiken kaikkiaan useita erilaisia, eri organisaatioille sopivia ohjeistuksia. Kuitenkin ohjeiden runsaudesta huolimatta useissa organisaatioissa ongelmana on ohjeiden puutteellinen tietosisältö, kuten sähköisen asiointilain soveltamisongelmien yhteydessä todettiin. Ohjeiden runsauden sijaan tulisikin kiinnittää entistä enemmän huomiota ohjeiden informaation laatuun. Muun muassa sähköisen allekirjoituksen vaatimuksista ja toteuttamisesta tarvittaisiin laadukkaampaa ohjausta. Ohjeiden tarve kertoo myös siitä, etteivät kaikki organisaatiot ole vielä päässeet sisälle sähköisen asioinnin normaaliin toimintamalliin, eikä tarvittavaa tietotaito ole päässyt kehittymään.

7 Ohjaus- ja kehittämismenettelyjen analysointi

7.1 Organisaatioiden näkemyksiä sähköisen asioinnin kehittämisestä

Kyselyssä tiedusteltiin asiointilakia soveltavien organisaatioiden näkemyksiä sähköisen asioinnin sääntelytasosta. Organisaatioilta tiedusteltiin, riittäisikö hallintolaki yleislakina sääntelemään myös sähköisestä asioinnista, vai tarvitaanko joistakin sähköistä asiointia koskevista seikoista erityissääntelyä. Vastaajista 75 (44,4 %) oli sitä mieltä, että allekirjoitusvaatimuksista tulisi säätää erillisellä lailla (kuvio 11). Lisäksi tunnistusvaatimukset nähtiin sellaiseksi asiaksi, josta tulisi olla erityissääntelyä (72 vastaajaa, 42,6 %). Toisaalta kokonaisuudessaan katsottiin riittäväksi, että oikaisuvaatimuksesta, vireillepanosta ja asiakirjan käsittelystä säädettäisiin hallintolaissa. Mielenkiintoista on myös se, että 50 vastaajaa (29,6 %) oli sitä mieltä, ettei sähköisen asioinnin osalta tarvita erityissääntelyä lainkaan. Tällöin katsottiin, että olisi riittävää, että sähköisestä asioinnista säädettäisiin ainoastaan hallintolaissa. Eräässä vastauksessa todettiin seuraavaa: *”Sähköinen asiointi käsitteenä on monille viranomaisille vieras. Parempi olisi säätää sähköisestä asioinnista hallintolain puitteissa”*.

Valtion virastojen ja laitosten vastaajista 45,5 prosenttia oli sitä mieltä, että tunnistusvaatimuksista tarvitaan erityissääntelyä. Allekirjoitusvaatimuksista tarvitaan puolestaan erityissääntelyä 36,4 prosentin osuuden mukaan. Kuntatasolla eniten erityissääntelyä katsottiin tarvitsevan allekirjoitusvaatimuksista (50 prosenttia kuntatason vastauksista). Tosin tunnistusvaatimuksetkin katsottiin tarpeelliseksi erityissääntelyn kohteeksi (42,5 prosenttia kuntatason vastauksista).

Vastaajat toivat esille myös muita sähköisen asioinnin seikkoja, joista tarvittaisiin heidän mielestään erityissääntelyä. Terveystietojen puolella toisen puolesta asiointi tuli esille useammassa vastauksessa, ja eräässä vastauksessa todettiin kyseisestä asiointitavasta seuraavaa: *”Puolesta asiointi on eräs merkittävä asia, joka on täysin villissä maastossa tällä hetkellä. Mitään yhteismitallista ohjeistusta ei ole, eikä teknistä ratkaisua”*. Myös viranomaistoiminnan ulkoistamistilanteet sähköisessä asioinnissa katsottiin erityissääntelyä tarvitseväksi asiaksi. Yhdessä vastauksessa tuotiin esille, että viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa asiakkaalle sähköisen asioinnin mahdollisuudesta tulisi säännellä erikseen.

Lisäksi joidenkin vastaajien mukaan tiedoksiannon sääntelyä tulisi täsmentää sähköisessä asiointinnissa. Myös käsittelymaksun palauttaminen sähköisessä asiointipalvelussa vireille pannussa asiassa kaipaishi selkeää sääntelyä erään vastaajan mukaan.

KUVIO 11. Organisaatioiden näkemykset erityissääntelyn tarpeesta sähköisen asiointin osalta.



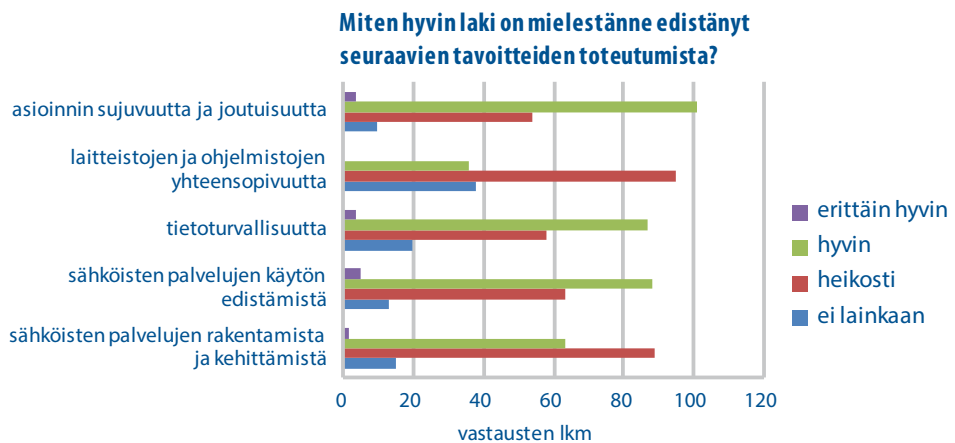
Kyselyssä selvitettiin myös organisaatioiden näkemyksiä asiointilain tavoitteiden toteutumisesta. Kuvio 12 kuvaa vastanneiden näkemyksiä tutkimuksessa käsillä olevan lain tavoitteiden toteutumisesta. Kuvioista voidaan tehdä ensinnäkin se huomio, ettei mitään asetettua tavoitetta ole saavutettu yleisen näkemyksen mukaan erittäin hyvin. Toisaalta 101 vastaajaa (59,8 prosenttia) oli sitä mieltä, että sähköinen asiointilaki on sujuvoittanut ja jouduttanut sähköisen asiointin kehittämistä. Tosin eräs vastaaja kommentoi sähköisen asiointin päätöksentekoprosessia tuoden esille päätöksentekoon liittyvän harkintavallan, joka kaipaishi kehittämistä: *”Sähköisen asiointin lainsäädäntö ilmeisesti lähtee liikkeelle siitä, että viranomaisen päätös on negatiivinen. On myös paljon ”positiivisia” päätöksiä, joissa asiakas saa täsmälleen hakemansa asian tai edun, jonka ratkaiseminen ei vaadi harkintaa ja jolla ei ole vaikutusta kolmannen osapuolen oikeuksiin. Näiden osalta vaatimukset esim. tunnistamisen, tiedoksisaannin ja oikaisun osalta voivat olla lievemmät. Luvanvaraisen ja luvasta vapaan toiminnan lisäksi on olemassa ja tulossa lupamenettelyjä, joissa asiakas vain rekisteröityy, jolloin hän saa haluamansa oikeuden (ja mahdolliset velvollisuudet). Laissa tulisi selkeästi määritellä tällaisen menettelyn juridinen asema”*.

Sähköisten palvelujen käyttämisestä on edistetty sähköisellä asiointilailla 88 vastaajan mukaan (52,1 prosenttia). Kaikkiaan 87 vastaajaa (51,5 prosenttia) oli sitä mieltä, että sähköisestä asiointinnasta annettu laki on parantanut sähköisen asiointin tietoturvallisuutta.

Selvästi heikoiten vastaajien mielestä asiointilailla on edistetty laitteistojen ja ohjelmien yhteensopivuutta. Yhteensä 133 vastaajaa (78,7 prosenttia) oli sitä mieltä, että sähköisellä asiointilailla on edistetty kyseisen tavoitteen toteutumista heikosta tai ei ole edistetty lainkaan. Lisäksi kuvioista 12 nähdään myös se, ettei yksikään vastaaja ollut sitä mieltä, että

laitteistojen ja ohjelmien yhteensopivuutta olisi edistetty erittäin hyvin sähköisen asioinnin avulla. Eräs kuntatason vastaaja totesi laitteiden ja ohjelmien yhteensopivuudesta seuraavaa: *”Laitteistoja ja ohjelmistoja on hyvin paljon ja niiden yhteensopivuus on suuri ongelma. Jo yksistään sähköisten palveluiden osalta on useita erilaisia ohjelmia/sovelluksia, mm. kansalaisen asiointitiliäkin on useilla eri toimittajilla tarjolla”*. Edistettäessä ja kehitettäessä sähköisiä asiointipalveluja tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että järjestelmät ja ohjelmat tarjoaisivat mahdollisimman avoimet rajapinnat. Tällöin ei aiheuteta esteitä erilaisten palvelujen kehittämiselle ja organisaatioiden välisen yhteistyön edistämiseksi sekä mahdollistetaan palveluinnovaatioiden syntyminen.

KUVIO 12. Organisaatioiden näkemykset asiointilaille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.



Vastaajilla oli mahdollisuus kommentoida myös vapaasti sähköisen asioinnin tilannetta. Oikeuslaitosten näkökulmasta vastaaja hallinto-oikeudesta totesi sähköisestä valitustiestä seuraavaa: *”Alempien viranomaisten päätöksiin tulisi liittää sähköinen valitustie, myös sähköisten asiointialustojen tulisi huomioida valitukset. Hallinto-oikeuksilla on paljon tahoja, joiden päätöksistä valitetaan ja ne ovat resursseiltaan hyvin erilaisia. Vie pitkään ennen kuin edes suurin osa niistä saadaan sähköisen asioinnin piiriin. Kaikki asianosaiset eivät tule koskaan olemaan kykeneviä tai halukkaita sähköiseen asiointiin. Yhteisten rajapintojen suunnittelu olisi tarpeen, mutta niin että kaikkien tahojen tarpeet on varmasti huomioitu”*.

Lisäksi kuntien välisen yhteistyön puute vaikeuttaa sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä ja edistämistä. Muun muassa kuntatason opetustoimen vastauksessa todettiin seuraavaa: *”Valta on liiaksi kuntatasolla: kuntien välinen yhteistyö/yhteistyön puute on esteenä yhteentoimivien järjestelmien hankkimiseen.”* Vastaajat toivat esille myös henkilökunnan osaamisen kehittämisen esille sellaisena seikkana, joka pitäisi ottaa huomioon kehitettäessä sähköisiä asiointipalveluita: *”Jotta sähköistä asiointia pystytään kehittämään yhä paremmaksi, on oleellista pitää huolta niin viraston henkilökunnan kouluttamisesta kuin myös asiakkaiden oikeudesta saada tietoa uusista palveluista sekä mahdollisuudesta käyttää tarvittavia laitteita.”*

Yleisesti sähköistä asiointilakia kommentointiin muun muassa seuraavasti: *”Viron malliin verrattuna Suomen säädös ja sitä myötä viranomaistoiminta vaikuttaa joustavalta kuin rautakanki.”* Jotkut vastaajat olivat siten sitä mieltä, ettei Suomessa ole saatu vielä kovinkaan paljon aikaan sähköisten viranomaispalveluiden suhteen. Lisäksi eräässä vastauksessa tuotiin esille lainsäädännön aiheuttamat esteet sähköisen asioinnin edistämiseksi: *”Sähköisen asioinnin suurin haaste on näkemykseni mukaan peruslainsäädännön korjaaminen siten, että se vastaa nykyisiä sähköisiä toimintatapoja ja prosesseja.”* Toisaalta toisessa vastauksessa sähköistä asiointilakia pidettiin hyödyllisenä: *”Olen kokenut, että ko. lain säännökset ovat auttaneet sähköisen asioinnin kehittämisessä esiintyneisiin yleisimpiin tulkintatilanteisiin, joissa hallintolain säännökset ovat vaatineet tarkennusta sähköisen käsittelyn kannalta”.*

Käräjäoikeudesta tullut vastaus kuvastaa kokoavasti vallitsevaa sähköisen asioinnin murrostilannetta viranomaisten toiminnassa: *”Sähköinen asiointi ei pitäisi ymmärtää omanlaisena asiointina, vaan viranomaistoiminnan suunnittelussa sähköinen asiointitapa pitäisi käsittää yhtenä asiointikeinona muiden (lähinnä posti ja henkilökohtainen) joukossa. Erityisesti kuulutusasioissa pitäisi käyttää sähköistä mahdollisuutta fyysisen, tuomioistuimen seinällä olevan ilmoitustaulun lisäksi. Käräjäoikeuksien palvelusivuilla pitäisi olla ilmoitustaulu, josta kuulutuksia voisi lukea. Lisäksi asianosaisilla pitää olla mahdollisuus nähdä asiakirjat tietojärjestelmän kautta, jotta postituksilta ja paperien edestakaisin lähettämiseltä vältyttäisiin.”* Vastaaja näki sähköisen asiointitavan kauaskantoisesti asiointimuotona muiden asiointimuotojen joukossa. Tällainen asennoituminen sähköiseen asiointiin saattaisi myös edistää kyseisten asiointipalvelujen kehittämistä sekä niiden käyttämistä.

7.2 Ohjaus- ja kehittämismenettelyjen uudistaminen

Valtionhallinnon keskusvirastotasolla ja välillisessä julkisessa hallinnossa on pystytty toteuttamaan sähköisen asioinnin hankkeita tuloksellisesti toimintaprosesseja uudistamalla. Tässä kehitystyössä terävintä kärkeä ovat edustaneet massahallintoviranomaisista Kansaneläkelaitos, Verohallinto ja Tulli.

Kuntatasolla ei ole saatu yhtä tuloksellisesti asiointipalveluita toteutettua. Erityisesti terveydenhuollossa on jo pitkään kehitetty omahoitopalveluita, mutta yhtenäistä omahoitopalveluiden tuotantomallia ei ole pystytty toteuttamaan. Osa kunnista tuottaa itse sähköiset omahoitopalvelut ja osassa maata sairaanhoitopiirit tuottavat omahoitopalvelut. Myös ajanvarauspalveluita on kehitetty, mutta niidenkin osalta kehittäminen on ollut hidasta. Osana tätä ongelmaa ovat eri toimialoilta puuttuneet yhteentoimivuuden määritysten ja kuvaukset tai niitä ei ole valtakunnallisesti vahvistettu.

Suomessa on kehitetty sähköisiä asiointipalveluita hanke- ja ohjelmavetoisesti laajalla rintamalla. Tästä on olemassa jo suhteellisen pitkät perinteet:

- Itä-Suomessa toteutettiin sisäasiainministeriön vetämä alue- ja paikallishallinnon verkkopalveluiden tukiprojekti (VETURI-projekti) vuosina 1998–2000. Projekti asetettiin tukemaan ja edistämään Kelan, työhallinnon, verohallinnon, kihlakunnanvirastojen ja kuntien verkkopalveluiden kehittämistä ja käytön kokeilua. Projektin teh-

tävänä oli osaltaan edistää valtioneuvoston 5.2.1998 antaman sähköistä asiointia koskevan periaatepäätöksen toimeenpanoa.¹³⁵

- JUNA-hanke oli sisäasiainministeriön vetämä julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke, joka toteutettiin 1.9.1999–31.12.2001. JUNA-hankkeen toimintatapa rakentui keskeisesti siihen, mikä oli JUNA-hankkeen suhde tai rooli kehittämistyöhön hallinnon eri tasoilla. Asettamispäätöksen mukaan JUNA-hankkeen määräaika oli vuoden 2002 loppuun. Sisäasiainministeriön organisaatiomuutoksen vuoksi hanke päättyi jo 31.12.2001. Keskeisin osa JUNA-hankkeessa tehdystä työstä siirtyi toteutettavaksi Hallinnon sähköisen asioinnin jaoston julkaisemassa toimintaohjelmassa 2002 - 2003. JUNA-hankkeessa tehtiin selvityksiä, järjestettiin seminaareja sekä osallistuttiin eri viranomaisten ja Sitran järjestämiin yhteistyöryhmiin. JUNA-kumppanuushankkeita olivat: sisäasiainministeriön kansalaisen verkkolomakepalvelu, Sitran Oppivat seutukunnat (OSKU-hanke), valtiovarainministeriön kansalaisportaali Suomi.fi sekä Suomen Kuntaliiton seutuportaali Seutu.fi.¹³⁶
- Sisäasiainministeriö asetti lokakuussa 2003 Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hankkeen toteuttamaan hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita palveluiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi tilanteessa, missä palvelupisteiden määrä vähenee sekä kehittämään palvelujen saatavuutta uusien kanavien ja uusien yhteistyökumppaneiden kautta. JUPA - hankkeen tarkoituksena oli edistää verkkoasiointiin, julkiseen palvelutuotannon kehittämiseen, yhteistyöhön ja kumppanuuteen liittyviä asioita. Hankkeen toteutuksessa keskeisen osan muodostivat alueelliset määrittely- ja käyttöönottoprojektit, joita toteuttivat Lieksan kaupunki, Hämeenlinnan seutu, Oulun seutu, Lahden seutu, Jämsän seutu, Etelä-Karjalan seutu ja Etelä-Suomen lääninhallitus. Mahdollisuudet tehdyn työn siirrettävyyteen muiden käyttöön jäivät myös varsin rajallisiksi. Hankkeessa pystyttiin tuottamaan vain suppea määrä sen kaltaista määrittely- ja suunnitteluaineistoa, jota on voitu suoraan hyödyntää muualla. JUPA-hankkeen toimikausi oli 1.1.2004–31.12.2005, jonka aikana alueelliset projektit eivät saaneet toteutettua palveluita.¹³⁷
- KuntaFenix-hanke oli pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman, Tekesin ja sisäasiainministeriön KuntaIT-yksikön yhteinen hanke, joka jatkautui kuuteen hankkeeseen, joita toteuttivat Kainuun maakunta –kuntayhtymä, Riihimäen kaupunki, Lahden kaupunki, Suomen Kuntaliitto ry, Mikkelin teknologiatekeskus Oy sekä Joensuun kaupunki alueensa yritysten kanssa. KuntaFenix-hankkeen toteutustapa oli samanlainen kuin JUPA-hankkeessa. Hanke toteutettiin vuosina 2007–2009. KuntaFenix-hankkeen tavoitteena oli muun muassa tuottaa valtakunnan tasolla vaikuttavia sähköisiä palveluja sekä tukea palvelurakennemuutoksen tavoitteiden toteutumista.¹³⁸

¹³⁵ Verkkopalvelut käyttöön - Veturi-projektin kokemuksia viranomaisten verkkopalveluista Itä-Suomessa, Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2000, Helsinki.

¹³⁶ Juna vislas jo pois! Juna-hankkeen matkaraportti 1.9.1999-31.12.2001. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 3/2002, Helsinki.

¹³⁷ JUPA-hankkeen loppuraportti 22.10.2007, sisäasiainministeriö.

¹³⁸ VTV 7.6.2010 Jälkiseurantaraportti "Alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet": http://www.vtv.fi/files/2310/Jalkiseurantaraportti_tietoyhteiskuntahankkeet_julkaisu.pdf.

- Valtiovarainministeriö asetti 14.4.2009 sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma). Valtiovarainministeriö muutti asettamispäätöstä 24.2.2012 siten, että ohjelman toimikausi ulottuu 31.12.2015 saakka, kun alkuperäisen toimikausi oli 28.2.2014. Lisäksi vuonna 2012 ohjelman tavoitteita muutettiin ja täsmennettiin. SADe-ohjelman tavoitteena on tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia sähköisiä palvelukokonaisuuksia kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön. Tarkoituksena on uudistaa julkisen hallinnon palvelutuotantoprosesseja sähköistä asiointia ja tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntäen, siten että asiakkaiden saama hyöty lisääntyy, tuottavuus paranee ja syntyy ajan- ja kustannussäästöjä.¹³⁹

Laajalla rintamalla toteutetut ohjelmat ja hankkeet ovat osoittautuneet pääosiltaan tehotomiksi sähköisten palveluiden kehittämiseksi erityisesti kuntasektorille,¹⁴⁰ Pyrkimyksenä on ollut yhdessä hankkeessa tai ohjelmassa saada paljon tuloksia aikaan hajautettuun toimijakenttään ja niiden heterogeenisiin tietojärjestelmiin sekä palvelutuotantomalleihin. Kehittämistyölle on löytynyt rahoitusta, mutta käyttöönottoja ei ole pystytty rahoittamaan sekä palveluiden tuotantomalleja ei ole pystytty rakentamaan pitkäaikaisempaa tuotantomallia tukevaksi. Syntyneet ratkaisut ovat jääneet yksittäisiksi toteutuksiksi. SADe-ohjelmassa on edelleen toteutusmallina usealla toimialalla samanaikaisesti kehitettävät sähköiset asiointipalvelut, mutta toteutusmallissa vastuuorganisaatioiksi on kiinnitetty ministeriöt eikä yksittäiset kunnat kuten aiemmin. Ongelmana tällaisessa mallissa on se, että ministeriöiden toimialat ovat laajoja ja toisaalta sähköisten asiointipalveluiden kehittäminen kunnille ei ole ministeriöiden tehtävänä. Ministeriöiden ydintoimintaan ei sovi tuotannonaikaisen operatiivisen hallinnoinnin toteuttaminen kuntien palveluille. Osa SADe-ohjelman palveluista on valtion omia palveluita, jolloin ne luontevasti sijoittuvat keskusvirastotason hallinnoitaviksi tai palvelukeskusten hoidettaviksi. Toisaalta SADe-ohjelmassa edelleen kehitetään siilomaisia toimialaan sidottuja yksittäisiä sähköisiä palveluita, jolloin asiakkaan kannalta ei välttämättä päästä sellaisiin palvelukokonaisuuksiin, joissa palvelut olisivat hallinnon asiakkaalle käytettävissä yhtenä toiminnallisena palvelukokonaisuutena.

Kuntarakenneuudistus ja palveluiden uudelleen järjestäminen edellyttäisivätkin sitä, että valtion ja kuntien sähköisten palveluiden kehittämistä tarkasteltaisiin yhtenä kokonaisuutena. Erityisesti sähköisten asiointipalveluiden tuotantovastuut voitaisiin monilta osin siirtää valtion virastojen hoidettaviksi ilman, että kunnallinen itsehallinto heikkenisi. Kunnilla olisi edelleen itsehallintonsa puitteissa mahdollisuus järjestää palvelunsa ja niiden organisointi haluamallaan tavalla. Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen ainakaan lakisääteisten hallinnon asiakkaan asiointia edellyttävien tehtävien osalta ei voi olla erilaista jokaisessa kunnassa, vaikka fyysiset palvelutuotantomuodot vaihtelevatkin. Sähköinen asiointi ei kuitenkaan voi olla erilaista kunnasta toiseen, kun palvelujen ja tehtävien hoitaminen perustuu samaan säädöspohjaan. Valtion keskitetyn sähköisten asi-

¹³⁹ VM038:00/2009: Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman asettamispäätös 24.2.2012.

¹⁴⁰ Ks. tästä VTV 158/2008: Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus sekä tarkastuskertomusta koskeva jälkiseurantaraportti 7.6.2010.

oointipalveluiden palvelutuotanto tasoittaisi myös niitä alueellisia eroja, joita kuntien sähköisten asiointipalveluiden saatavuudessa ja palvelujen laadussa on tällä hetkellä. Keskitetyt sähköiset asiointipalvelut toimisivat myös yhteentoimivuuden edistäjänä, koska sähköisten asiointipalveluiden käyttö edellyttäisi kuntien operatiivisten tietojärjestelmien rajapintojen vakioimista, jotta järjestelmä pystyisi vastaanottamaan sähköisestä asiointipalvelusta tulevat tiedot. Keskitetty mallikaan ei ole ongelmaton, koska se johtaa yleensä markkina-keskittymien syntymiseen ja kilpailun vähenemiseen markkinoilla, joka voi johtaa palveluiden tuotantokustannusten nousuun. Keskitetty palvelutuotanto edellyttäisi myös lainsäädännön uudistamista siten, että keskitetyistä tietyn toimialan tai palvelukokonaisuuden tuotannosta säädettäisiin lailla. Tällaisina esimerkkeinä toimivat muun muassa sähköisestä lääkemääräyksestä annettu laki tai pientyönantajien maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä annettu laki. Toimintamallin luominen edellyttäisi toimialat ylittävää palvelukehitystä ja pitkäjänteistä rahoitusta palvelutuotannolle.

8 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

8.1 Johtopäätökset kansainvälisestä vertailusta ja kyselytutkimuksesta

Vertailumaissa ei ole erillistä sähköisen asioinnin sääntelyä, vaan lähtökohtaisesti noudatetaan hallinnon yleislakia, jossa on erityisiä säännöksiä sähköisistä tiedonsiirtomenettelmien käytöstä. Vertailumaissa sähköisen asioinnin operatiivinen kehittäminen on vastuutettu ja keskitetty keskushallintoviranomaisille hajanaisen kehittämisen sijaan. Tällainen malli olisi tarpeen myös Suomessa, jossa sähköisen asioinnin kehittämistyö on siilomaista ja hajanaista huolimatta siitä, että kehittämistyötä on pyritty niputtamaan sateenvarjo- maisten ohjelmien alle. Virossa operatiivista toimintaa hoitaa informaatiojärjestelmävirasto ja Tanskassa digitalisointivirasto. Suomessa ministeriövetoiset hankkeet ovat paisuneet ja niiden hallittavuus on monin osin ollut hankalaa ja tuloksellisuus pääosin heikkoa aikataulujen pitenemisen ja kustannusten kasvamisen vuoksi.

Euroopan komission mukaan hallitusten tulisi kehittää entistä enemmän sähköistä hallintoa kansalaiskeskeisesti siilomaisen hallintokeskeisyyden sijaan. Siilomainen toiminta ei ole siten ainoastaan Suomen ongelma. Esimerkiksi Ruotsissa on pyritty parantamaan poikkihallinnollisuutta ja kansalaiskeskeisyyttä ottamalla sähköisten palveluiden kehittämisessä lähtökohdaksi elämäнкаariajattelun. Tosin vaikka monessa maassa on tehty jo paljon kansalaiskeskeisyyden eteen, poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämisessä on edelleen kehitettävää.¹⁴¹

Alankomaissa ja Tanskassa on menty sähköisten asiointipalvelujen käytön sääntelyssä Suomea pidemmälle pakottavassa asiointisääntelyssä. Tältä osin tulisiikin arvioida Suomessa mahdollisuuksia vastaavaan sääntelymalliin ottaen kuitenkin huomioon oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Kyselyn vastauksista esille nousivat organisaatioiden erittäin rajalliset resurssit toteuttaa sähköisiä asiointipalveluja. Lisäksi useissa vastauksissa tuotiin esille kunta- ja valtion- tason yhteistyön puuttuminen. Muun muassa ministeriöiden ohjaava ja kehittävä työ on

¹⁴¹ Euroopan komissio (2013): Public Services Online. 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012. Insight Report, s. 61.

koettu kunnissa ongelmalliseksi siilomaisen kehittämisen sekä puutteellisen ministeriöiden välisen koordinoinnin vuoksi.

Kyselytutkimuksen perusteella viranomaisen toteuttaman sähköisen asioinnin suurimmat haasteet ovat henkilön tunnistamisessa sekä niin vireillepanoasiakirjan kuin päätösasiakirjan sähköisessä allekirjoittamisessa. Sinällään kyselyn vastauksissa esille tuodut ongelmat kuvastavat sitä, että sähköistä tunnistamista ja allekirjoitusta koskevia vaatimuksia ja tarpeita ei tunnisteta viranomaisissa. Lainsäädännössä ei pääsääntöisesti edellytetä asiakirjojen allekirjoittamista tai asiakkaan vahvaa sähköistä tunnistamista toisin kuin kyselyn perusteella monissa vastauksissa annettiin ymmärtää.

8.2 Yleislainsäädännön kehittäminen

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki on osittain puitelaki, jossa on esitetty pyrkimyksiä ja tavoitteita sähköisestä asioinnista, mutta siinä ei ole säädetty keinoista, joilla nämä tavoitteet saavutettaisiin. Laillisuusvalvojen ratkaisujen perusteella sääntely kaipaisikin terävöittämistä sekä viranomaisia koskevan velvoittavuuden lisäämistä. Toisaalta osa sähköistä asiointia koskevista säännöksistä on johdettavissa hallintolaissa säädetyistä ja perustuslain 21 §:ssä johtuvista hyvän hallinnon vaatimuksista. Laillisuusvalvojat ovat argumentoineet sähköiseen asiointiin liittyvistä velvollisuuksista enemmän hallintolain kuin erityissääntelyn kautta, johtuen osittain sähköisestä asioinnista annetun lain säännösten väljyydestä. Osa sähköistä asiointia koskevista säännöksistä ovat vanhentuneita tai niitä ei sovelleta lainkaan.

Tutkimuksen johtopäätöksinä voidaankin esittää seuraavat kehittämis ehdotukset sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain uudistamiseksi siten, että:

- yleislaissa säädettäisiin pakottavasti, että hallinnon asiakkaat voivat olla asiasta riippumatta yhteyksissä viranomaisiin sähköpostitse sekä mahdollisuuksien mukaan muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä siten, ettei viranomainen voi periä pelkästään sähköiseen muotoon liittyvien syiden vuoksi asioinnista maksua;
- viranomaiset olisivat velvollisia julkaisemaan sähköinen yhteystieto omilla www-sivuillaan, jonka kautta hallinnon asiakkaat voivat olla yhteydessä viranomaiseen. Viranomaisen velvollisuutena olisi informoida sähköisen yhteystiedon käyttöön liittyvistä vastuista ja riskeistä;
- yleislaissa asetetaan velvoittavat minimivaatimukset sähköisten palveluiden toiminnallisuuksiksi ainakin tietoturvallisuuden, käytettävyyden, käytön esteettömyyden (saavutettavuus), saatavuuden ja yhteentoimivuuden vaatimuksista. Vaatimukset eivät koskisi pelkästään hallintoasiankäsitteilyyn liittyvien sähköisen asiointipalveluiden tarjoamista vaan myös muita julkisen hallinnon sähköisiä palveluita, kuten kirjasto- ja ajanvarauspalveluita. Vaatimuksien sääntelyssä huomioitaisiin Euroopan unionin sääntelyn kehitys muun muassa julkisen sektorin sähköisten palveluiden saavutettavuuden edistämisestä;

- yleislaissa selvennettäisiin sähköisen tunnistamisen vaatimuksia viranomaistoiminnassa siten, että sitä voitaisiin vaatia vain niissä tilanteissa, joissa se olisi välttämätöntä palvelun käyttäjän yksilöimiseksi palvelusta annettavien tietojen vuoksi;
- yleislaissa selvennettäisiin sähköistä allekirjoitusta koskevia vaatimuksia siten, että viranomainen voi vaatia sähköistä allekirjoitusta vain tilanteissa, joissa siitä on säädetty erikseen pakottavasti erityislainsäädännössä. Muissa tilanteissa allekirjoitusta ei voitaisi vaatia;
- sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset yhdenmukaistettaisiin sekä erityissäännöksissä olevat sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset kumottaisiin. Sääntelyä koskeva muutos edellyttää myös teknisten tiedoksiantomenettelyjen kehittämistä sekä asiakkaille jo käytössä olevien viestintävälineiden hyödyntämistä. Erilliset asiointitilit eivät toimi luonnollisina viestintäpalveluina hallinnon asiakkaille, vaan sähköpostipohjaista tiedoksiantomenettelyä tulisi kehittää muun muassa turvasähköposti-palveluiden avulla;
- yleislaissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, jolloin viranomainen voi antaa julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset huomioiden sähköisen asioinnin yksityisen hoidattavaksi esimerkiksi osaksi yksityisen palveluntarjoajan muita palveluja;
- sähköisten asiakirjojen kirjaamista ja rekisteröintiä ja arkistointia sekä päätösasiakirjan jäljennöstä koskevat säännökset (13 §, 17 §, 21 §) sekä arkistolaitoksen määräyksenantotoimivaltaa koskevat säännökset kumottaisiin (22.1 §). Lisäksi tarpeettomana kaksoissäännöksenä voidaan kumota sähköisen asiakirjan siirtoa koskeva sähköisen asiakirjan siirtoa koskeva säännös (15 §);
- sähköisen asioinnin ohjausta koskeva säännöstä tarkennettaisiin, koska se on laajempi kuin tietohallintolain soveltamisala koskevat ohjaussäännökset tai ohjaussäännös kumottaisiin kokonaan.

8.3 Erityissääntelyn tarpeet

8.3.1 Määräaikalainsäädäntö

Nykyinen määräaikoja koskeva sääntely perustuu vuonna 1931 voimaan tulleeseen määräaikalaki. Sääntely pohjautuu asiointiin, joka on tehty postin välityksellä tai viranomaisen toimipaikoissa. Kehitettäessä viranomaisten asiointipalveluita ajasta riippumattomiksi palveluiksi, tulisi määräaika-sääntelyssä pääosiltaan siirtyä tarkkaan kellonaikaan perustuvasta sääntelystä vuorokauteen perustuvaan sääntelyyn. Määräaikalainsäädäntöä voitaisiin uudistaa siten, että määräajat eivät olisi sidottu pääosiltaan enää virka-aikoihin, vaan viranomaisen itsensä ilmoittamaan aikaan. Pääsääntöisesti määräaika olisi sidottu vuorokauteen. Kellonaikaan sidotulle määräajalle pitäisi olla aina erityinen peruste, kuten kilpailutilanne tai määräaikaan sidottu jokin viranomaisen toimi tai oikeustoimi. Sääntelyn muutoksissa on otettava huomioon toisaalta yksilön oikeusturvaan liittyvät odotuk-

set, mutta myös hallinnon toiminnan tehokkuuteen ja viranomaisen päätösten lainvoimaisuuteen liittyvät seikat.

8.3.2 Asiakirjahallinto ja arkistotoimi

Asiakirjahallinnon menettelyjä ja vaatimuksia koskeva sääntely on hajautettu useampaan lakiin. Asiakirjahallinnon sääntely tulisikin keskittää yhteen lakiin ilman, että sähköisiä asiakirjoja ja muita asiakirjoja koskevia kirjaamis- ja rekisteröintivaatimuksia erotellaan lainsäädännössä. Samalla arkistolaitoksen tehtävistä ja toimivallasta tulisi säätää sen omassa arkistointia koskevassa laissaan yksityiskohtaisesti ottaen huomioon julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä asiakirjahallinnosta annettu muu sääntely ja ohjaus.

8.3.3 Julkisen hallinnon yhteiset sähköiset palvelut

Julkiseen hallintoon on kehitetty tai ollaan kehittämässä useita keskitettyjä sähköisiä asiointipalveluita tai niiden tukipalveluita. Palveluista ei ole kuitenkaan säädetty erikseen laissa, vaikka muun muassa henkilötietojen suojaan liittyvät syyt edellyttäisivät lainsäädännön kehittämistä. Tästä syystä keskeisistä julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin palveluista pitäisi säätää erikseen yksi tai useampi laki. Tällaisia palveluja ovat ainakin tunnistuksenohjaus- ja hallinta sekä maksamispalvelu (Vetuma), sähköinen tavoitettavuustietorekisteri sekä tähän liittyvät sähköinen valtuutus- ja roolirekisteri (luonnolliset ja oikeushenkilöt) ja viestinvälityspalvelu, sähköinen asiointitili sekä sähköinen palveluväylä. Erityissääntelyssä pitäisi ottaa kantaa ainakin palvelutuotantovastuisiin, palvelujen saatavuuteen, teknisen käyttöyhteyden avaamisen edellytyksiin, henkilötietojen rekisteröinnin tavoitteeseen, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus sekä tietojen luotettavuuteen. Niin ikään sääntelyn suhde tietohallintolakiin tulisi arvioida muun muassa niiltä osin kuin palveluiden käyttö edellyttää tiettyjen standardien käyttöä. Tällöin on otettava huomioon myös Euroopan unionin standardisoidisdirektiivissä oleva notifiointisääntely.¹⁴²

8.3.4 Terveys- ja huollon sähköinen asiointi

Terveys- ja huollon osalla on pian 10 vuotta kehitetty erilaisia sähköisiä palveluita, mutta niiden tarjoamisesta ja niissä tapahtuvasta tietojenkäsittelystä ei ole säädetty erikseen laissa. Palvelutuotanto onkin moninaista, jolloin potilaan tietojen hallittavuuskin heikkenee, jos tietojen käytöstä ja palvelujen tarjonnan edellytyksistä ei ole säädetty laissa. Terveys- ja huollon sähköisestä asioinnista pitäisikin säätää erikseen laissa, koska pääasiassa asiointi liittyy muuhun kuin hallintoasian käsittelyyn ja sääntelyn pitää koskea myös yksityistä

¹⁴² Ks. tästä Tomi Voutilainen: Tietohallintolain sääntelymallin problematiikkaa, Edilex 2013/30.

terveydenhuoltoa. Palveluntuotantovastuut kaipaavat selkeyttämistä, koska terveydenhuollon sähköiseen asiointiin ei ole kiinnitetty hyväksyttyjä tavoittilan kokonaisarkkitehtuurikuvauksia. Tämä on johtanut siihen, että terveydenhuollon sähköisiä palveluja tuotetaan eri alueilla sairaanhoitopiireissä, kunnissa, sosiaalialan osaamiskeskuksessa, osuuskunnassa ja yksityisessä terveydenhuollossa. Syntynyt tilanne aiheuttaa ongelmia potilaiden alueellisen yhdenvertaisuudessa saada tasapuolisesti terveydenhuollon sähköisiä asiointipalveluita sekä potilaan itsensä tallentamien tietojen liikkuvuudessa potilaan muuttaessa paikkakunnalta toiselle.

8.3.5 Kuntien ja valtion välisen palveluntuotantovastuun selkiyttäminen

Kuntien ja valtion väliset vastuut sähköisen asiointin palveluiden tuottamisessa ovat epäselviä. Valtio on ollut rahoittamassa erilaisia kunnille tarkoitettu sähköisten palveluiden kehittämistyötä, mutta palveluntuotantotavat ovat jääneet kehittämistyössä vaille huomiota. Kuntien välillä on huomattavia eroja sähköisten palveluiden saatavuudessa, mistä hallinnon asiakkailta ei ole yhdenvertaista mahdollisuutta asioida viranomaisten kanssa sähköisesti. Toisaalta viranomaisten sähköiset palvelut poikkeavat toisistaan, joka voi olla myös haaste palvelujen helppokäyttöisyydelle.

Kuntarakenneuudistuksen yhteydessä pitäisikin linjata, mitkä kuntien tehtäviin liittyvät sähköiset palvelut tuotetaan valtion toimesta keskitetysti sekä säätää näistä tuotantovastuista erikseen kussakin kuntien tehtäviä koskevassa erityislaissa erikseen. Keskitetty palveluntuotanto voi tapahtua joko keskitettyinä tietovarantopalveluina tai keskitettyinä asiointipalveluina, jolloin keskitetyt asiointipalvelut integroidaan osaksi kuntien operatiivisia tietojärjestelmiä tai hajautetusti tuotetut asiointipalvelut integroidaan osaksi keskitettyä tietovarantoa. Sähköisten palveluiden tuotantovastuiden linjaaminen kuntien kaikkien tehtävien läpi toisi kustannussäästöjä, lisäisi järjestelmien yhteentoimivuutta ja helppokäyttöisyyttä sekä parantaisi hallinnon asiakkaiden alueellista yhdenvertaisuutta.

8.3.6 Sähköiset tunnistuspalvelut ja niiden tarjoaminen

Sähköisten tunnistamispalvelujen tarjoamista koskeva sääntely pitää uudistaa ottaen huomioon Euroopan unionissa tapahtuva sääntelykehitys. Sähköisten tunnistusvälineiden käytössä on ilmennyt ongelmia tunnistusvälineiden saatavuudessa erityisesti pankkitunnisteiden osalta. Syynä on pankkitunnisteiden sitominen kiinteästi pankin tiliasiakkuuteen. Toisaalta muut tunnistusvälineet eivät ole nousseet yleiseen käyttöön joko luonnollisen käyttöympäristön puutteen (mobiilitunnistus) tai käytettävyysongelmien (henkilökortti/kansalaisvarmenne) vuoksi. Ongelmat pankkitunnisteiden saatavuudessa olisivatkin ratkaistavissa siten, että vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoamisen edellytyksenä olisi, ettei tunnistusvälineen saamista saisi sitoa kuin tunnistusvälineeseen suoraan liittyviin syihin. Tällöin pankkitunnisteiden saamisen ehdoksi ei voitaisi asettaa tilin käyttöön tai pankin muiden palveluiden käyttöön liittyviä ehtoja. Pankkien on puolestaan käytettävä sähköisissä palveluissaan vahvoja sähköisiä tunnistusmenetelmiä. Jos pankkitunnuksen haltija ei halua tai hänellä ei ole mahdollisuutta käyttää muita pankin

palveluita, tulisi pankin rajata omien palveluidensa käyttöä käyttöoikeuksien hallinnalla. Vahvan sähköisen tunnistusvälineen saamisen tai käytön epämisestä tulisi olla myös oikeus saattaa kieltoa koskeva asia valvontaviranomaisen eli Viestintäviraston käsiteltäväksi. Tunnistuspalvelun tarjoajan olisi annettava tunnistusvälineen saamista tai käyttöä koskevasta kiellosta todistus tunnistusvälineen haltijalle tai käyttäjälle. Viestintäviraston ratkaisusta olisi asianosaisilla puolestaan oikeus valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti. Sähköisessä tunnistamisessa olevien epäkohtien korjaaminen ei välttämättä edellytä teknisiä uudistuksia.

Suomessa sähköisiä tunnistuspalveluja koskevaan sääntelyyn tarvitaan tarkennuksia ja lisäyksiä ainakin tunnistusvälineen haltijan oikeuksista ja palveluntarjoajan velvollisuuksista suhteessa tunnistusvälineen haltijaan sekä tunnistuksen ohjaus- ja hallintapalvelujen tarjoamisesta. Tämä johtuu siitä syystä, että vuonna 2009 valmistellussa laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista ei huomioitu tunnistusvälineen haltijan oikeuksia. Lainsäädännön uudistamisen tärkeimpänä perusteena voidaan pitää tunnistusvälineen haltijan oikeusturvan varmistamista, tasapuolisen kohtelun vaatimusta, tunnistusvälineen myöntämisedellytysten lakisääteisyyttä sekä tunnistusvälineiden haltijoiden asiointimahdollisuuksien turvaamista. Sääntelyyn on tarpeen sisällyttää edelleen tunnistusvälineen haltijan vastuurajoitukset, joista on säädetty vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 27 §:ssä.

Euroopan unionissa on valmisteltu asetusehdotusta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.¹⁴³ Asetusehdotus tarkoittaa ainakin seuraavia muutoksia Suomen sähköisen tunnistuksen infrastruktuuriin:

- Roolipohjainen tunnistaminen on toteutettava tunnistusvälineriippumattomaksi. Tästä syystä esimerkiksi Verohallinnon Katso-tunnistuksessa rooli- ja valtuustiedot on erotettava Katso-tunnistusvälineestä siten, että Verohallinnon palveluihin on mahdollista tunnistautua tunnistusvälineriippumattomasti. Työ- ja elinkeinoministeriössä on toiminut työryhmä sähköisen toimivaltuus- ja roolipalvelun kehittämiseksi. Työryhmän toimikausi oli 1.1.2011–31.12.2012. Työryhmä on jättänyt erilaisia vaihtoehtoja sisältävän raportin työ- ja elinkeinoministeriölle, mutta konkreettisiin toimenpiteisiin raportti ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut. Mikäli asetusehdotus etenee Euroopan unionissa ehdotetussa muodossa, on Suomen ryhdyttävä muutaman seuraavan vuoden aikana kehittämään voimallisesti keskitettyä rooli- ja valtuustietopalvelua sekä yksityishenkilöille että yhteisöille;
- Tunnistuksenohjaus- ja hallintapalveluihin (Tunnistus.fi/Vetuma) perustuvan tunnistusportaalin rinnalle on tuotettava tunnistusmekanismit julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin siten, että millä tahansa asetuksen vaatimukset täyttävällä tunnistusvälineellä voidaan tunnistautua palveluihin;
- Henkilötunnukseen perustuvan tunnistuksen rinnalle on kehitettävä mekanismit, jol-

¹⁴³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla, COM/2012/0238 final.

la asiointi voidaan hoitaa jonkin muun maan tarjoamalla yksilöintitunnuksella. Tämä voi tarkoittaa sitä, että sähköisiin asiointipalveluihin ei voida jatkossa toteuttaa yhden asiointimuodon ratkaisuja, jotka perustuvat esimerkiksi eri tietovarannoista sähköiseen asiointipalveluun kerättävien tietojen käyttöön, koska ulkomaisella tunnistusvälineellä tunnistauduttaessa käyttäjältä ei ole Suomessa yleisesti käytössä olevaa yksilöivää tunnusta, kuten henkilötunnusta tai vähemmin käytössä olevaa asiointitunnusta;

- Suomi voi edelleen perustaa tunnistusinfrastruktuurin kansalaistensa sähköisessä asiointinnissa nyt käytössä olevien tunnistusmekanismien varaan, koska asetus ei sinällään estä jäsenvaltioita kehittämässä ja ylläpitämässä viranomaisten sähköisiin asiointipalveluihin myös muita kuin asetuksen mukaisia sähköisiä tunnistusmenetelmiä. Tästä syystä pankkitunnisteita ja teleyrityksien tarjoamia mobiilivarmenteita voidaan käyttää Suomessa jatkossakin, kunhan tunnistusmekanismit toteutetaan siten, että myös muilla asetuksessa tarkoitetuilla sähköisillä tunnistusmenetelmillä voidaan asioida viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa.

Suomessa sähköisestä tunnistamisesta on annettu valtioneuvoston periaatepäätös 5.3.2009, jonka mukaan Suomeen on luotava edellytykset toimivien vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoiden synnylle. Valtioneuvostotasolla on siten päätetty, että Suomeen luodaan sähköisten tunnistusvälineiden kilpaillut markkinat. Tässä suhteessa periaatepäätöksellä voidaan katsoa olevan oikeudellinen merkitys tunnistusmarkkinoilla toimiville yrityksille siten, että luottamuksensuojaperiaatteen ja omaisuuden suojan näkökulmasta julkinen hallinto ei voi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka voisivat haitata näiden markkinoiden kehittymistä, ellei se johdu Suomea sitovan sopimuksen tai sääntelyn johdosta. Kilpailuoikeudellisesti tarkasteltuna lainsäädäntö on ristiriitainen.

9 Lähteet

Kirjallisuus, artikkelit ja virallislähteet

Hietanen, Herkko – Välimäki, Mikko – Oulasvirta, Antti: Vastuu sähköisen käyttöliittymän virheestä vuoden 2008 kunnallisvaalien äänestyksessä. Oikeus 2012 (41).

Miettinen, Tarmo – Väättänen, Ulla: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I, oikeusministeriön julkaisuja 2006:9.

Miettinen, Tarmo – Kuosmanen, Elisa: Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II, oikeusministeriön julkaisuja 2006:10.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita Publishing Oy, Helsinki 2012.

Nielsen, Jakob: Usability Engineering. Academic Press, Boston 1993.

Ponka, Ilja: Sähköinen tunnistaminen ja allekirjoitus Suomen velvoiteoikeudessa, Helsingin yliopisto, Helsinki 2013.

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto. Edita Publishing Oy, Helsinki 2006.

Voutilainen, Tomi: Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena, Edilex 2007/28, s. 4.

Voutilainen, Tomi: Suostumukset ja kiellot sosiaali- ja terveydenhuollon tietojenkäsittelyssä, Edilex 2011/28.

Voutilainen, Tomi: Julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen – selvitystyö Mikkelin ammattikorkeakoululle 21.9.2012 versio 1.0, Mikkelin ammattikorkeakoulu, Mikkeli.

Voutilainen, Tomi: Tietohallintolain sääntelymallin problematiikkaa, Edilex 2013/30.

Väättänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Helsingin Kamari Oy, Helsinki 2011.

Hallituksen esitykset ja kirjeet

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 194/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

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

HE 125/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verkkotunnuslain muuttamisesta.

HE 36/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 111/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

U 48/2012 vp. valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla, U-jatkokirje 2.10.2013.

Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HaVM 14/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

LiVL 12/2012 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.

LiVL 29/2012 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.

PeVL 2/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 16/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

TaVL 34/2013 vp. Talousvaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta asetukseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.

VaVM 4/2004 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräiden verolakien muuttamiseksi.

Euroopan unionin toimielimien tiedonannot ja lausunnot sekä muita selvityksiä

COM/2012/0721 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta.

Euroopan komissio (2011): E-Government in Estonia. eGovernment Factsheets. December 2011, edition 15.0.

Euroopan komissio (2011): E-government in the Netherlands. eGovernment Factsheets. December 2011, edition 15.0.

Euroopan komissio (2012): E-government in Denmark. eGovernment Factsheets. January 2012, edition 15.0.

Euroopan komissio (2013): Public Services Online. 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012. Insight Report.

Euroopan komissio (2013): Public Services Online. 'Digital by Default or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012. Insight Report

Euroopan parlamentin päätöslauselma (P5_TA(2002)0325). Euroopan parlamentin päätöslauselma komission tiedonannosta eEurope 2002: Julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön saavutettavuus (KOM(2001) 529 – C5-0074/2002 – 2002/2032(COS)).

Europe – eGovernment Benchmark 2012. Final Background Report. European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology, Belgium 2013.

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

KOM(2002) 263 lopullinen. Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: eEurope 2005: Tietoyhteiskunta kaikille – Toimintasuunnitelma Sevillan Eurooppa-neuvostolle 21.–22. kesäkuuta 2002.

KOM(2003) 66 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – eEurope 2002 loppuraportti.

KOM(2005) 425 lopullinen. Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Esteetön tietoyhteiskunta (eAccessibility)”.

Neuvoston päätöslauselma, annettu 25 päivänä maaliskuuta 2002, eEurope 2002 -toimintasuunnitelmasta Julkisten verkkosivujen saavutettavuus ja niiden sisältö, Virallinen lehti nro C 086, 10/04/2002 s. 0002 – 0003.

Oikeuskäytäntö

Helsingin HaO 1.6.2012 T 12/0524/2

KHO 2006:21

KHO 2006:90

KHO 2007:58

KHO 2013:108

KHO 5.4.2004 T 771

KHO 6.9.2005 T 2223

KKO 2005:3

KKO 2005:3

KKO 2011:63

MAO 55/10, antopäivä 27.1.2010

MAO 180/11, antopäivä 21.4.2011

MAO 217/12, antopäivä 11.6.2012

MAO 315/12, 316/12, 317/12, 318/12, 319/12, 320/12, antopäivä 20.9.2012

MAO 378/12, antopäivä 9.11.2012

VkO 6.9.2007, 9301:2006

VkO 13.3.2008, 2651:2007

VkO 25.8.2008, 6887:2007

Lailisuusvalvojen ratkaisut

AOA 2399/4/99, antopäivä 26.9.2001
AOA 193/4/2001, 194/4/2001 ja 649/4/2003, antopäivä 10.9.2003
AOA 656/4/02, antopäivä 14.11.2003
AOA 896/4/02, antopäivä 27.2.2004
AOA 292/4/03, antopäivä 5.4.2004
AOA 3130/4/02, antopäivä 31.8.2004
AOA 1459/4/04, antopäivä 24.3.2005
AOA 1806/2/05, antopäivä 3.11.2005
AOA 4318/4/06, antopäivä 5.3.2008
AOA 4078/4/06, antopäivä 11.8.2008
AOA 3802/4/07, antopäivä 22.8.2008
AOA 3718/4/07, antopäivä 17.12.2008
AOA 813/4/07, antopäivä 14.1.2009
AOA 238/1/2008, antopäivä 27.3.2009
AOA 1136/4/09, antopäivä 17.9.2009
AOA 3661/4/08 ja 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010
AOA 3999/4/08, antopäivä 9.11.2010
AOA 4148/4/2010, antopäivä 14.12.2011
AOA 1468/4/11, antopäivä 17.2.2012
AOA 4192/4/10, antopäivä 21.3.2012
AOA 848/2/11, antopäivä 21.5.2012
AOA 3911/4/11, antopäivä 13.9.2012
AOA 3585/4/11, antopäivä 26.11.2012
AOA 2954/4/12, antopäivä 28.5.2013
AOA 2047/4/12 ja 2028/4/2012, antopäivä 13.8.2013
AOK 1101/1/03, antopäivä 21.12.2004
AOK 1256/1/2007, antopäivä 13.3.2009
AOK 576/1/2007, antopäivä 2.6.2009
AOK 946/1/2007, antopäivä 4.9.2009
AOK 1203/1/2009, antopäivä 10.8.2010
AOK 1545/1/2009, antopäivä 16.5.2011
AOK 997/1/2010, antopäivä 3.1.2012
AOK 420/1/2010, antopäivä 31.1.2012
AOK 405/1/2010, antopäivä 22.3.2012

AOK 95/1/2011, antopäivä 27.3.2012
AOK 109/1/2011, antopäivä 4.5.2012
AOK 342/1/2012, antopäivä 19.4.2013
AOK 447/1/2012, antopäivä 26.8.2013
AOKS 945/1/2008, antopäivä 21.10.2009
AOKS 1126/1/2010, 1149/1/2010, 1150/1/2010, 1209/1/2010, 1516/1/2010, 388/1/2011,
16/1/2011, antopäivä 3.1.2012
AOKS 1103/1/2012, antopäivä 25.10.2012
AOS 1624/4/2012, antopäivä 22.2.2013
EOA 3022/4/01, antopäivä 29.8.2003
EOA 22/4/02, antopäivä 25.11.2003
EOA 1708/4/03 ja 2144/4/04, antopäivä 31.3.2005
EOA 441/2/05, antopäivä 28.3.2007
EOA 1780/4/05, antopäivä 5.6.2007
EOA 2575/4/06 ja 63/4/07, antopäivä 9.5.2008
EOA 3355/4/06, antopäivä 26.6.2008
EOA 3356/4/08, antopäivä 13.4.2010
EOA 537/4/10, antopäivä 12.8.2010
EOA 2335/4/08, antopäivä 24.8.2010
EOA 3438/4/09, antopäivä 24.3.2011
EOA 3505/4/09, antopäivä 20.5.2011
EOA 2550/4/10, antopäivä 2.3.2012
EOA 2170/4/10, antopäivä 15.3.2012
OKA 326/1/99, antopäivä 31.8.2000
OKA 1144/1/00, antopäivä 4.1.2002
OKA 547/1/04, antopäivä 14.12.2005
OKA 170/1/05, antopäivä 13.2.2006
OKA 1085/1/06, 677/1/07, 1165/1/07, 1349/1/07, antopäivä 16.1.2008
OKA 209/1/2009, antopäivä 27.9.2010
OKA 17/50/2008 ja 6/21/2008, antopäivä 14.2.2011
TSV 423/49/2009, 20.4.2009.

Viranomaisten määräyksiä, päätöksiä, julkaisuja, selvityksiä, ohjeita ja suosituksia

E-delegationen (2013): Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen, version 1.0., Sverige. (<http://www.edelegationen.se/Publikationer/Vagledningar/Juridisk-vagledning-for-verksamhetsutveckling-inom-e-forvaltning/>).

Hallinnon sähköisen asiointipalvelun viitearkkitehtuuri, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 34/2001, valtiovarainministeriö.

JHS 129: Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteen.

JHS 133: Hakemistotiedot ja niiden ylläpito.

JHS 156: Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa.

JHS 157: Asiakaspäätteet julkishallinnossa.

JHS 161: Sähköpostiosoitteet julkishallinnossa.

JHS 164: Tunnistautuminen ja maksaminen sähköisessä asioinnissa VETUMA-palvelun avulla.

JHS 176: Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen.

JHS 183: Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa.

Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma 2009–2012, valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2009.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri v. 1.0, 2013, valtiovarainministeriö.

Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat - Kehitettävät yhteiset alustat, palvelut ja ratkaisut, 2007, valtiovarainministeriö.

Juna vislas jo pois! Juna-hankkeen matkaraportti 1.9.1999–31.12.2001. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 3/2002, Helsinki.

Kansallisarkisto: SÄHKE2-sertifiointikriteerit eAMS-järjestelmä v. 1.0 (15.3.2012).

Kansallisarkisto: SÄHKE2-sertifiointikriteerit operatiivinen järjestelmä v. 1.0 (15.3.2012).

Kansallisarkisto: SÄHKE2-sertifiointikriteerit säilytysjärjestelmä v. 1.0 (15.3.2012).

Kansallisarkisto: SÄHKE2-auditoinnit – palvelukuvaus v. 1.0 (18.4.2012).

Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2005, valtiovarainministeriö.

Kuntien sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri 2.0, 2011, valtiovarainministeriö.

Kuntien verkkoviestinnän ohje, Kuntaliiton verkkojulkaisuja, Helsinki 2010.

Regeringkansliet (2011): It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige. Regeringkansliet N2011.12, Stockholm.

Regeringkansliet (2012): Med medborgaren i Centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkjande statsförvaltning. Regeringskansliet N2012.37, Stockholm.

Ruotsin Viron suurlähetystön muistio (2013): ”e-Estonia” - mer än Twitter och Facebook.

Suomen Kuntaliiton yleiskirje 6/80/2003, 25.2.2003.

Sähköisten verkkopalveluiden palveluarkkitehtuurimalli -yleisarkkitehtuuri, referenssin-arkkitehtuuri ja alueprojektikohtainen arkkitehtuuri 2005, JUPA-hanke/sisäasiainministeriö.

Tietoja valtionhallinnosta 2011, valtiovarainministeriön julkaisuja 31a/2012.

United Nations: eGovernment Survey 2012 – E-Government for the People, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York 2012.

VAHTI (12/2006): Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalvelussa.

VAHTI (2/2005): Valtionhallinnon sähköpostien käsittelyohje.

VAHTI (4/2001): Sähköisten palveluiden ja asiainnoin tietoturvallisuuden yleisohje.

VAHTI (4/2010): Sosiaalisen median tietoturva.

Valtion tietotekniikan rajapintasuosituksia, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 27/2001, valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleen käytön edistämisestä, 3.3.2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosina 2007–2011, 21.6.2007.

Valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä asiainnoinnista, palveluiden kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä, 5.2.1998.

Valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä tunnistamisesta, 5.3.2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012, 12.3.2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä, 15.6.2006.

Verkkopalvelut käyttöön - Veturi-projektin kokemuksia viranomaisten verkkopalveluista Itä-Suomessa, sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2000, Helsinki.

VM038:00/2009: Sähköisen asiainnoinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman asettamis- päätös 24.2.2012.

VTV 158/2008: Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus sekä tarkastuskertomusta koskeva jälkiseurantaraportti 7.6.2010.

VTV 161/2008: Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset.

VTV 7.6.2010 Jälkiseurantaraportti ”Alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet”.

Haastattelut

17.6.2013: Kristiina Luukkonen ja Kimmo Mäkinen, Valtiokonttori, Valtion IT-palvelukeskus

18.6.2013: Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutettu

18.6.2013: Mirjami Laitinen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, Sitra

LIITE 1. Allekirjoitusvaatimuksia vireillepanossa ja muussa asioinnissa

Säädös	Säännös
Hallintolainkäyttölaki 586/1996	24.3 §: Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.
Lääkelaki 395/1987	25.3 §: Myös 23 a §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus on tehtävä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuselle kirjallisesti ja ilmoitus on allekirjoitettava.
Arvonlisäverolaki 1501/1993	165 §: Ilmoitusvelvollisen on allekirjoitettava Verohallinnolle annettavat 162 e §:ssä tarkoitettut ilmoitukset ja muut asiakirjat. Yhteisön ilmoitusten ja asiakirjojen tulee olla toiminimen kirjoittamiseen oikeutettujen henkilöiden allekirjoittamia. (11.6.2010/529) Edellä 162 e §:ssä tarkoitettut ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettulla kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.
Laki verotusmenettelystä 1558/1995	93 a §: Ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettulla kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.
Varainsiirtoverolaki 931/1996	56 b §: Ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettulla kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.
Ennakkoperintälaki 1118/1996	6 a §: Ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettulla kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.
Laki eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä 1528/2001	8.3 §: Hakijan tai tämän asiamiehen on allekirjoitettava hakemus.
Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista 1443/2006	28.1 §: Tukihakemus on tehtävä kirjallisesti tarkoitusta varten vahvistetulle lomakkeelle. Hakemus on allekirjoitettava. Hakemukseen on liitettävä tuen myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja selvitykset sekä tuettavaa toimenpidettä koskeva suunnitelma.
Valtioneuvoston asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 893/2007	Ajoneuvon luovuttajan ja luovutuksensaajan on allekirjoitettava ajoneuvon omistusoikeuden siirtymistä koskeva ilmoitus
Siviilipalveluslaki 1446/2007	12.2 §: Hakemus on allekirjoitettava.
Laki maatalouden rakennetuista 1476/2007	29.1 §: Tukihakemus on tehtävä kirjallisesti tarkoitusta varten vahvistetulle lomakkeelle. Hakemus on allekirjoitettava. Hakemukseen on liitettävä tuen myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta välttämättömät asiakirjat, selvitykset sekä suunnitelmat.
Verotililaki 604/2009	7.2 §: Ilmoitusvelvollisen on allekirjoitettava kausiveroilmoitus. Sähköisesti annettu kausiveroilmoitus on varmennettava vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettulla kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.
Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista 986/2011	48.1 §: Tukea on haettava kirjallisesti. Muuta kuin tutkimusrahoitusta koskeva tukihakemus on tehtävä tarkoitusta varten vahvistetulle lomakkeelle. Hakemus on allekirjoitettava.

Laki porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta 987/2011	11.1 §: Korvausta on haettava kirjallisesti Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Hakijan on allekirjoitettava hakemus.
Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta 391/2012	28.2 §: Luvanhaltijan tai ilmoituksen laatijan on allekirjoitettava ilmoitus. Ilmoitukseen on liitettävä jäljennös kirjallisesta panttaussitoumuksesta tai vastaavasta asiakirjasta, pantinantajan virkatodistus tai kaupparekisteriote sekä muut tarpeelliset asiakirjat.
Maakaari 540/1995	6 L 1 §: Kirjaamishakemus on tehtävä kirjallisesti ja hakijan tai hakemuksen laatijan on se allekirjoitettava.
Oikeudenkäymiskaari 4/1734	5 L 2.3 §: Haastehakemus on asianomaisen tai, jollei hän itse ole sitä laatinut, sen laatijan allekirjoitettava.
Isyyslaki 700/1975	19 §: Tunnustamisesta ja sen hyväksymisestä on tehtävä asiakirja, joka on päivättävä ja asianmukaisesti allekirjoitettava. Asiakirjan allekirjoittavat isyytensä tunnustanut mies sekä tunnustamisen vastaanottaja. Jos lapsen, äidin taikka aviomiehen tulee hyväksyä tunnustaminen, on myös heidän ja hyväksymisen vastaanottajan allekirjoitettava asiakirja.
Kiinteistönuodostamisasetus 1189/1996	6 §: Kiinteistötoimitushakemus on tehtävä kirjallisesti ja hakijan tai hakemuksen laatijan on se allekirjoitettava.
Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997	7 L 2.3 §: Haastehakemus on asianomistajan tai, jollei hän itse ole sitä laatinut, sen laatijan allekirjoitettava. Laatijan on samalla ilmoitettava ammatinsa ja asuinpaikkansa.
Alusrekisterilaki 512/1993	20.1 §: Aluksen rekisteröintiä ja omistusoikeuden kirjaamista alusrekisteriin on haettava kirjallisella hakemuksella, joka on hakijan tai tämän asiamiehen allekirjoitettava.
Kolttalaki 253/1995	18.1 §: Lainat ja avustukset myöntää hakemuksesta Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Hakemus on tehtävä kirjallisesti ja allekirjoitettava.
Kiinteistönuodostamislaki 554/1995	237.2 §: Muutoksenhakukirjelmä on muutoksenhakijan tai, jollei hän ole sitä itse laatinut, sen laatijan allekirjoitettava. Kirjelmän laatijan ammatti ja kotipaikka on merkittävä muutoksenhakukirjelmään.
Konkurssilaki 120/2004	7 L 5.2 §: Hakemus on hakijan tai hakemuksen laatijan allekirjoitettava.
Veripalvelulaki 197/2005	11 §: Luovuttajalta on pyydettävä hänen yksilöintiään koskevat tiedot, luovutuskelpoisuutta arvioitaessa hänen terveydentilaansa liittyvät ja välttämättömät luovuttajan luovutuskelpoisuutta koskevat tiedot sekä luovuttajan omakätinen allekirjoitus tai vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) mukainen kehittynyt sähköinen allekirjoitus. 23 §: Oikaisuvaatimus on sen tekijän tai laatijan omakätisesti allekirjoitettava.
Ryhmäkannelaki 444/2007	5 §: Haastehakemus on kantajan tai, jollei hän ole sitä itse laatinut, sen laatijan allekirjoitettava.
Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä 999/2012	Hakemus ja ilmoitus on tehtävä kirjallisesti ja allekirjoitettava.

Allekirjoitusvaatimuksia sisältyy myös muun muassa oikeustoimien tekemiseen, valtion taloudenpitoon, erilaisten yritysten ja yhteisöjen perustamiseen (perustamiskirjat) sekä niissä tapahtuviin muutoksiin ja niiden päätöksentekoprosesseihin.

LIITE 2: Koneellista allekirjoitus koskeva sääntely

Säädös	Säännös
Työntekijän eläkelaki 395/2006	105.4 §: Tarkemmat säännökset yksityisten alojen ratkaisevan eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. (Delegointisäännös)
Työntekijäin eläkeasetus 183/1962	23 §: Jos eläkelaitoksen tai eläketurvakeskuksen toimituskirja annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen aikaan saatuna asiakirjana, voidaan allekirjoitus siihen merkitä koneellisesti.
Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkeasetus 184/1962	20 §: Jos työeläkekassan tai eläketurvakeskuksen toimituskirja annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen aikaan saatuna asiakirjana, voidaan allekirjoitus siihen merkitä koneellisesti.
Yrittäjän eläkelaki 1272/2006	95.4 §: Tarkemmat säännökset eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. (Delegointisäännös)
Yrittäjien eläkeasetus 688/1969	20 §: Jos eläkelaitoksen tai eläketurvakeskuksen toimituskirja annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen aikaan saatuna asiakirjana, voidaan allekirjoitus siihen merkitä koneellisesti.
Maatalousyrittäjän eläkelaki 1280/2006	
	90.4 §: Tarkemmat säännökset eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. (Delegointisäännös)
Luopumiseläkeasetus 258/1974	20 §: Jos maatalousyrittäjien eläkelaitoksen toimituskirja annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen, voidaan allekirjoitus siihen merkitä koneellisesti.
Patenttiasetus 669/1980	42 a §: Patenttiviraston päätökseen, joka annetaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatuasi asiakirjana, allekirjoitus voidaan merkitä koneellisesti. Patenttirekisteristä ja patenttiviraston hakemuksia koskevasta päiväkirjasta annettava automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettu asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on oltava maininta asiakirjassa.
Kaupparekisteriasetus 208/1979	29.3 §: Kaupparekisteristä annettava automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettu asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on oltava maininta asiakirjassa.
Yhdistysrekisteriasetus 506/1989	10.3 §: Yhdistysrekisteristä annettava automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettu asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on oltava maininta asiakirjassa.
Asetus maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä 1326/1990	18 §: Jos eläkelaitoksen toimituskirja annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen, voidaan allekirjoitus siihen merkitä koneellisesti.
Rikosrekisteriasetus 772/1993	10 §: Ilmoituksen laatijan on varmennettava ilmoitus allekirjoituksellaan. Varmennus voidaan merkitä koneellisesti.
Asetus maatalousyrittäjien luopumistuesta 1583/1994	29 §: Jos eläkelaitoksen toimituskirja annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen, voidaan allekirjoitus siihen merkitä koneellisesti.
Maakaari 540/1995	9 a luku 6.1 §: Asiointijärjestelmän kautta vireille tullessa kirjaa- misasiassa voidaan päätös, sitä koskeva todistus tai muu kirjaa- misviranomaisen antama asiakirja laatia sähköisessä muodossa. Kirjaamisviranomainen voi allekirjoittaa asiakirjan koneellisesti.

Säädös	Säännös
Työllisyysasetus 1363/1997	66 §: Työllistämistukea koskeva päätös on allekirjoitettava. Päätökseen, joka annetaan koneellisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osaksi painomenetelmää käyttäen aikaansaatuna asiakirjana, voidaan allekirjoitus kuitenkin merkitä koneellisesti.
Valtioneuvoston asetus työttömyyskassalain täytäntöönpanosta 272/2001	19 §: Työttömyyskassan päätös on allekirjoitettava kassan hallituksen määräämällä tavalla. Jos päätös annetaan automaattista tietojenkäsittelyä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen aikaan saatuna asiakirjana, voidaan allekirjoitus merkitä siihen koneellisesti.
Laki radiotaajuuksista ja telelaitteista 1015/2001	43 §: Radiolupa, taajuusvarausta koskeva päätös, pätevyystodistus, kelpoisuustodistus ja radioaseman tunnistetta koskeva päätös, joka annetaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatuna asiakirjana, voidaan allekirjoittaa koneellisesti.
Verkkotunnuslaki 228/2003	17.3 §: Verkkotunnusasiassa annettava päätös tai muu asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti.
Kunnallinen eläkelaki 549/2003	100.2 §: Kunnallinen eläkelaitos antaa päätöksensä tiedoksi lähettämällä sen vastaanottajalle kirjeellä hänen ilmoittamaansa postiosoitteeseen tai antaa sen tiedoksi koneellisesti siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään. Päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta on voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään.
Ajoneuvoverolaki 1281/2003	65 §: Verotusjärjestelmästä annettava asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on oltava maininta asiakirjassa.
Merimieseläkelaki 1290/2006	107.5 §: Tarkemmat säännökset eläkekassan ja muun toimivaltaisen eläkelaitoksen päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. (Delegointisäännös)
Valtion eläkelaki 1295/2006	104.2 §: Kunnallisen eläkelaitoksen tähän lakiin perustuva päätös annetaan tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle kirjeellä hänen ilmoittamaansa postiosoitteeseen tai antamalla se tiedoksi koneellisesti siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään. Päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta on voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään.
Ulosottoaari 705/2007	Ulosottomiehen tulee allekirjoittaa laatimansa pöytäkirja sekä antamansa päätökset, kehotukset ja ilmoitukset. Allekirjoitus voi olla koneellinen, jolloin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettuun asiakirjaan merkitään asianomaisen virkamiehen nimi, virka-asema ja yhteystiedot.
Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009	46.3 §: Väestötietojärjestelmästä annettava asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti.
Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä 128/2010	38.4 §: Väestötietojärjestelmästä annettava asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on oltava maininta asiakirjassa. Todistuksessa ei saa olla korjauksia tai lyhenteitä, jotka voivat aiheuttaa epäselvyyttä.
Laki poronhoitajien sijaisapukokeilusta 1265/2009	8.2 §: Päätös voidaan antaa automaattisessa tietojenkäsittelyssä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen aikaansaatuna asiakirjana. Tällöin allekirjoitus voidaan merkitä päätökseen koneellisesti.
Riistahallintolaki 158/2011	8.4 §: Metsästyslaisa tarkoitettu lupapäätös voidaan allekirjoittaa koneellisesti.
Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä 999/2012	71.1 §: Automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatuna asiakirjana annettava päätös ja asian käsittelyyn liittyvät muut asiakirjat voidaan allekirjoittaa koneellisesti.



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

30/2013
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Tammikuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-517-9 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-518-6 (pdf)