

Asia: VN/22906/2020

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

Työryhmä toivoo vapaata palautetta tunnistamiinsa tunnistamistaan teemoista ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä

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

Kyllä

2. Onko jokin teema jäänyt kokonaan tunnistamatta?

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tullilta lausuntoa Digitalisaation edistämisen ohjelman lainsäädännön soveltamisen ja edistämisen työryhmän loppuraportista. Työryhmän tavoitteena on ollut tekemiensä selvitysten kautta nostaa tietoisuuteen digitaalisen kehittämisen haasteet ja esittää ratkaisuja digitalisaation edistämisen näkökulmasta.

Tulli kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu esityksestä kunnioittavasti seuraavaa.

Tulli katsoo, että muistiossa on tunnistettu hyvin ja laajasti digitalisaation edistämisen kannalta olennaiset teemat, erityisesti digitalisaation esteenä olevat laintulkinnalliset epäselvyydet, hajautuneen lainsäädännön yhteenkokoamisen tarve sekä sähköisen asioinnin ja sähköisen tiedoksiannon vapaaehtoisuuteen ja pakollisuuteen liittyvät kysymykset.

Tulli ei ole tunnistanut huomioimatta jääneitä teemoja. Automaattista päätöksentekoa koskeva, jo vireillä oleva lainsäädäntöhanke on perustellusti jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska siitä on tehty oma yksityiskohtainen tarkastelunsa automaattista päätöksentekoa ja palveluautomaatioita koskevan hallituksen esityksen (HE 145/2022 vp) valmistelussa.

a. Työryhmän näkemykset lainvalmistelun kehittämistarpeista (luku 2 alalukuineen)

Työryhmän näkemyksen mukaan uuden lainsäädännön valmistelussa tulisi huomioida digitalisaatio riittävällä tavalla. Työryhmä on huomauttanut, että kotimaisia lainvalmisteluohjeita tai lainvalmistelijoille suunnattuja koulutuksia ei ole arvioitu siitä näkökulmasta, kuinka hyvin ne

ohjaavat digitalisaation mahdollistamisen ja edistämisen näkökulmasta optimaalisimman lainsäädännön valmisteluun.

Tulli pitää tärkeänä, että tulevaisuuden lakien valmistelussa huomioitaisiin oletusarvoisesti digitalisaationäkökulma. Lainvalmistelussa tulisi kulloinkin erikseen arvioida, minkälaiset vaikutukset ehdotetulla lailla on sähköisessä viranomaisasioimisessa sekä kuinka esitetty sääntely tukee digitalisaation edistämistä. Kaikissa säädöshankkeissa, jotka koskettavat viranomaisissa asioimista, tulisi aina varmistaa sähköisen asioimisen mahdollistavat ja sitä tukevat ratkaisut, samalla kuitenkin vaihtoehtoiset asiointitavat ja saavutettavuus- sekä esteettömyysvaatimukset oletusarvoisesti huomioiden. Digitalisaatiota viranomaispalvelujen kustannustehokkuuden ja sujuvuuden edistäjänä sekä asiakkaan asiointikokemuksen helpottajana tuetaan, mutta myös erilaisten, varsinkin heikommassa asemassa olevien asiakasryhmien vaihtoehtoiset asiointitavat taataan.

Tulli on erityisesti kiinnittänyt huomiota digitaalisen säädösvalmistelun kansainväliseen ulottuvuuteen. Viranomaisissa ja etenkin Tullissa sovelletaan lukuisia EU-säännöksiä rinnan kansallisen sääntelyn kanssa. Digitalisaation huomioiminen ja sen edistäminen lainvalmistelussa koskee myös ylikansallista säännösvalmistelua. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksissa tulliviranomaisille ja tullin asiakkaille asetetaan monenlaisia sähköiseen asiointiin liittyviä velvoitteita ja oikeuksia. Tullia koskevissa kansallisissakin lakihankkeissa EU-tasoinen tarkastelun tekeminen on välttämätöntä.

Työryhmän näkemyksen mukaan käytännön toimijat, kuten viranomaiset, tulisi ottaa kiinteästi mukaan julkisen hallinnon digitaalisia palveluita koskevan lainsäädännön valmisteluun ja valmistelun suunnitteluun jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Tulli katsoo, että jo ennen lainvalmisteluun ryhtymistä tulisi tehdä karkea kustannusvaikutusten suuruusluokan arviointi, jolla selvitetäisiin muutoksen toteuttamisen lisärahoituksen tarve. Nykyisellään kustannusvaikutukset tulevat ilmi joissain tapauksissa vasta lakimuutoksen voimaantumisen jälkeen, joka saattaa vaatia yllättävää lisäbudjetointia viranomaiselta.

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

Työryhmän toteuttaman digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (digipalvelulaki, 306/2019) toimeenpanoon liittyvän kyselyn vastauksista on pääteltävissä, että lain soveltajat eivät tunne lain toiseen lukuun sisältyviä digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevia vaatimuksia yhtä hyvin kuin lain kolmanteen lukuun sisältyviä saavutettavuusvaatimuksia. Lain soveltajat myös uskoivat noudattavansa lain asettamia saavutettavuusvaatimuksia kattavasti, vaikka saavutettavuusvalvonnan tarkastuksessa havaittiin saavutettavuusvaatimusten noudattamisessa olevan runsaasti vaihtelua ja puutteita. Työryhmä on katsonut, että digipalvelulakiin sisältyvien digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevien vastuiden ja velvollisuuksien osalta digipalvelulain täytäntöönpanotoimet eivät ole olleet riittäviä, sillä viranomaisilla on edelleen huomattavaa epätietoisuutta lain sisällöstä digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevien vastuiden ja velvollisuuksien osalta. Työryhmä on päättellyt, että lainsäädännön soveltajat tarvitsisivat nykyistä enemmän tukea digitaalisiin palveluihin liittyvän lainsäädännön toimeenpanossa.

Mainittujen kyselyjen ja valvonnan tulosten perusteella Tulli katsoo olevan perusteltua, että digipalvelulaissa tarkoitettuja viranomaisia tuettaisiin tiiviimmin digipalvelulain soveltamiskysymyksissä, jotta lain soveltajat tulkitsisivat lakia oikein ja keskenään yhdenmukaisella tavalla. Tulli pitää hyvänä toimintamallia, jossa esimerkiksi vastuuministeriö yhdessä Etelä-Suomen

aluehallintoviraston kanssa tukisi digipalvelulain soveltamisessa koulutuksin, ohjauksin ja tiedottamisin. Koska digipalvelulain toiseen lukuun sisältyvien digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevien velvoitteiden ohjauksesta ja valvonnasta ei ole säädetty digipalvelulaissa, olisi tarpeellista määritellä mainitun osa-alueen neuvonnan ja ohjauksen vastuutaho selkeästi. Esimerkiksi digi- ja väestötietoviraston roolia lain toiseen lukuun sisältyvien säännösten soveltamisen tukemisessa voitaisiin tarkastella. Myös ehdotetun uuden automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön (HE 145/2022 vp) soveltamisen alkaessa viranomaisia voitaisiin tukea erinäisin tavoin. Huomionarvoista on myös, että digipalvelulain ohella viranomaisissa sovelletaan lukuisia muitakin sähköisen asioinnin lakeja, ja täten ohjauksen ja koulutustarpeita on laajemminkin sähköisen asioinnin lainsäädännön soveltamiskysymyksissä, mukaan lukien henkilötietojen suojan erityiskysymykset. Koska viranomaisilla on virkavastuu tekemiensä virkatoimien lainmukaisuudesta, on ensiarvoisen tärkeää, että virkamiehet koulutetaan sähköistä asiointia koskevien moninaisten ja usein monitulkintaisten säännösten soveltamiseen. Erityisesti uusi automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö vierittää virkavastuuta yhä selkeämmin sähköisen asioinnin sovellusten ja järjestelmien kehittämisestä vastuussa oleville henkilöille. Tuon vastuun vastapainoksi tarvitaan vahva asiantuntijuus lain soveltamiskysymyksistä, jota voidaan tukea riittävin koulutuksin ja ohjauksin.

Tietosuojan soveltamiskysymysten osalta työryhmä on nähnyt yhteistyön eri organisaatioiden kesken olevan tehokkain palvelukehityksen edistämisen tapa. Tulli on samassa käsityksessä työryhmän kanssa viranomaisten välisten yhteistyömuotojen hyödyllisyydestä. Muissakin kuin tietosuojaan liittyvissä sähköisen asioinnin kysymyksissä soveltajien välinen vuoropuhelu ja tiedonjakaminen on kannatettavaa. Tulli pyrkii toiminnassaan hyödyntämään horisontaalisen ja vertikaalisen, organisaation sisäiset ja ulkoiset rajat läpäisevän yhteistyön tuomia synergiaetuja.

Työryhmä on tunnistanut lisäselvitystarpeen koskien suostumuksen oikeusperustetta henkilötietojen käsittelyssä ja todennut, ettei suostumus voi toimia henkilötietojen käsittelyperusteena viranomaisessa, mutta että suostumus voi kuitenkin joissakin tilanteissa perustua lainsäädäntöön erityisesti yksittäisten viranomaisten toimenpiteiden osalta, kuten esimerkiksi asiointilaissa on säädetty tiedoksiannosta. Edelleen työryhmän näkemyksen mukaan suostumusta sähköiseen asiointiin voitaisiin hyödyntää, mikäli se nähtäisiin mahdollisissa jatkoselvityksissä tarpeelliseksi digitaalisen asioinnin laajentamiseksi. Tulli toteaa, että suostumus henkilötietojen käsittelyperusteena ja suostumus sähköiseen tiedoksiantoon taikka ylipäättään sähköiseen asioimiseen ovat toisistaan erillisiä, eri tarkoituksiin annettavia tahdonilmaisuja. Sähköiseen tiedoksiantoon viranomaisen tarvitsee nykyisessä oikeustilassa asiakkaan nimenomaisen suostumuksen, joka on henkilötietojen käsittelyyn annettavasta suostumuksesta erillinen oikeudellinen instrumenttinsa. Sähköiseen asiointiin suostumisella on myös henkilötietojen käsittelyperustesuostumuksesta eriävät oikeusvaikutukset, joskin sähköisen asioinnin laajentamisen mahdollisuuksia asiakkaan suostumuksen (sähköisen asiointiin annetun) nojalla on perusteltua jatkoselvittää.

c. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön arviointitarpeista (luku 4 alalukuineen)

Oletusarvoinen sähköinen asiointi

Työryhmä on esittänyt oletusarvoisen digitaalisuuden sisällyttämistä viranomaisasioimiseen. Pyrkimyksenä on edistää ajatus- ja toimintamallin muutosta, jossa ensisijainen asiointitapa olisi sähköinen ja vasta toissijainen paperinen. Tässä yhteydessä on tarkasteltu sähköiseen asiointiin

velvoittamisen kysymystä nimenomaan asiakkaan velvoittamisen kannalta. Digipalvelulailta viranomaisille asetettiin sähköisen asiointikanavan tarjoamisen velvoite.

Tulli katsoo, että digipalvelujen säätäminen viranomaisten velvollisuudeksi on ollut perusteltu, digitalisaatiota edistävä lainmuutos. Tullissa asiakkaalle tarjotaan moninaiset, kattavat ja laadukkaat sähköiset asiointipalvelut ja asiakkaita tuetaan digitaalisten palvelujen käytössä asiakasneuvonnan, ohjeistusten ja tiedottamisen keinoin. Sähköiset asiointipalvelut ja muut sähköiset kanavat ovat asiakkaiden pääasiallisia asioimisen tapoja Tullissa. Edelleen Tulli katsoo, että kansalaisten velvoittamisessa digipalvelujen käyttöön tulee jatkossakin noudattaa varovaisuusperiaatetta varsinkin asiakkaiden asioimismahdollisuuksien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Palvelujen tulee tulevaisuudessakin olla saatavilla erilaisille ihmisryhmille erityisine asioimisen tarpeineen, monimuotoisesti ja monikanavaisesti. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus turvataan rinnan sähköistä asiointia edistävien ratkaisujen kanssa.

Tullissa EU:n tullilainsäädäntö asettaa eräitä tarkkarajaisia vaatimuksia tulliasioimisen tavoille ja muodoille. Euroopan unionin tullikoodeksin (EU) N:o 952/2013 tarkoituksena on luoda lainsäädännölliset edellytykset täysin sähköistetyille toimintaympäristölle kaikessa tulliasioinnissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 70/2008 mukaisesti komissio ja jäsenvaltiot perustavat turvalliset, integroidut, yhteentoimivat ja helppopääsyiset sähköiset tullijärjestelmät tullii ilmoitusten, tullii ilmoitusten mukana seuraavien asiakirjojen ja todistusten sisältämän sekä muun asiaankuuluvan tiedon vaihtoa varten. Komissio ja jäsenvaltiot luovat näiden sähköisten tullijärjestelmien toiminnan edellyttämät rakenteet ja välineet.

Lähtökohtana tullikoodeksia sovellettaessa on, että Tullin ja asiakkaan suorittamat tullitoimenpiteet tehdään sähköisesti. Tulliviranomaisten ja talouden toimijoiden välinen tietojenvaihto, kuten ilmoitukset, hakemukset ja päätökset, sekä tällaisen tiedon tallentaminen, on tehtävä sähköisiä tietojenkäsittelymenetelmiä käyttäen (tullikoodeksin 6 artiklan 1 kohta; poikkeuksista artiklan 3 ja 4 kohdissa). Talouden toimijalla tarkoitetaan henkilöä, joka liiketoimintaa harjoittaessaan osallistuu tullilainsäädännön piiriin kuuluviin toimiin (tullikoodeksin 5 artiklan 5 kohta). Tullikoodeksin mukaisesti liiketoiminnan harjoittajien, käytännössä yritysten, tulee tehdä ilmoitukset ja hakemukset Tullille sähköisesti sekä vastaanottaa Tullin antamat ilmoitukset ja päätökset sähköisesti. Henkilöasiakkaiden tulee antaa tullii ilmoitus sähköisesti (tullikoodeksin 158 artiklan 2 kohta ja tullikoodeksin delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 143 artikla). Poikkeuksen tästä muodostavat matkustajat, jotka voivat antaa tullii ilmoituksen myös paperilla (delegoidun asetuksen 143 artikla). Mainittu sähköisen asioimisen pakollisuutta kuvaava säännös koskee tullii ilmoitusten antamista. Tullikoodeksi ei velvoita henkilöasiakkaita sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen.

Tullii ilmoittamisessa sähköinen asiointi on näin ollen pääsääntö, josta on säädetty eräitä poikkeuksia. Erityislainsäädäntö asettaa omat reunaehdonsa sähköisen asioinnin kysymyksissä tulliasioissa. Niiltä osin kuin tullilainsäädännössä ei ole erikseen säädetty Tullissa asioimisen tavoista ja menettelyistä, Tullissa sovelletaan kansallisia sähköisen asioinnin ja julkisen hallinnon lakeja, kuten digipalvelulakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (asiointilaki, 13/2003) ja hallintolakia (434/2003).

Työryhmän saamasta palautteesta on tullut esille myös, että laintulkinnalliset epäselvyydet ja resursointi ovat suurimmat haasteet digitaalisten palvelujen tarjoamisessa. Oletusarvoinen digitaalisuus poistaisi työryhmän näkemyksen mukaan ainakin tulkinnalliset epäselvyydet. Myös Tullin käsityksen mukaan digitalisaation haasteina ja hidasteina viranomaisissa ovat resurssien riittävyys ja laintulkinnalliset vaikeudet. Viranomaisten resursseja kohdennetaan esimerkiksi epäselvien julkisen hallinnon säännösten tulkittamiseen, muun muassa sähköistä asiointia koskevien

erinäisten veloittavuuskysymyksien tarkasteluun. Oletusarvoisen digitaalisuuden sisällyttäminen lakeihin olisi askel kohti digitaalisempaa viranomaistoimintaa, jossa digitaalinen tapa toimia olisi sisäänrakennettuna hyväksytty. Oletusarvoinen digitalisuus säästäisi punninnoilta siltä osin, onko jokin viranomaisen toiminta mahdollista ja sallittua toteuttaa sähköisenä asiointina.

Sähköinen tiedoksianto pääsäännöksi

Työryhmä on katsonut, että sähköisen tiedoksiannon säätämistä ensisijaiseksi tavaksi vastaanottaa tiedoksiantoja tulisi arvioida. Työryhmän raportissa viitataan professori Kalle Määtän selvitykseen, jonka mukaan kokonaisuutena arvioiden tiedoksiantosäännökset ovat yksi suurimmista haasteista tähdittäessä aikaisempaa laadukkaampaan sähköisen asioinnin lainsäädäntöön.

Tiedoksiantomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä tulisi virtaviivaistaa. Erityislainsäädännön osalta on todettu säädöshuollon tarvetta olevan olemassa, jotta päällekkäiseltä sääntelyltä ja selvyiden vuoksi toteutamiselta vältyttäisiin. Säädöshuollon yhteydessä tulisi kartoitettua ne säädökset, joissa tulee säätää asiointilaista poikkeavasti tiedoksiannosta. Esille on nostettu asiakkaan suostumus sähköiseen tiedoksiantoon ja Suomi.fi-viestien käytön laajentamiseen.

Tulli yhtyy työryhmän näkemykseen voimassa olevan tiedoksiantoa koskevan lainsäädännön virtaviivaistamisen sekä erityislainsäädännön säädöshuollon tarpeesta. Tullissa päätösten tiedoksianto on kokonaisuus, jota määrittävät useat kansalliset ja EU-tasoiset säännökset. Sähköisen tiedoksiannon sovellettava säännös määräytyy kulloisenkin asiointitavan mukaan. Tullilaisa (304/2016) on tiedoksiannon erityissääntelyä, joka syrjäyttää asiointilaissa olevan sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyn. Tullin määrän tiedoksiannossa sovelletaan tullilakia sanoma-asioinnissa ja asiointilain säännöstä todisteellisesta tiedoksiannosta sähköisessä asiointipalvelussa (tullilaki 61.1 §). Muissa sähköisissä tiedoksiannoissa, kuin tullin määrää koskevissa, soveltuvat asiointilain säännökset todisteellisesta ja tavallisesta tiedoksiannosta (18 §, 19 §). Sähköistä asiointipalvelua käyttävien henkilöasiakkaiden muita tiedoksiantoja kuin tullin määrää koskevia ei ole laissa säädetty sähköisiksi. Sähköistä asiointipalvelua käyttävällä asiakkaalla tulee nykylainsäädännön mukaan olla mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta ja käytettävissään vaihtoehtoinen tiedoksiantotapa. Muussa kuin sähköisessä tiedoksiannossa sovelletaan tullilain erityissääntelyä (61.2 §) sekä tietyissä tapauksissa hallintolain säännöksiä tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta (59 §, 60 §). Tilanteessa, jossa asiakas ei määrääjassa nouda sähköisesti tiedoksiannettua asiakirjaa, nykylainsäädännössä edellytetään käytettävän vaihtoehtoisia tiedoksiantotapoja asiointilain nojalla (18.3 §). Tullin tilastoinnissa asiointi ja tiedoksianto tapahtuvat pääsääntöisesti sähköisesti Tullin määräyksen nojalla (tullilaki 52 §).

Tullin tiedoksiantosäännökset ovat uudistumassa. Tulli on esittänyt, että valtiovarainministeriö käynnistäisi lainsäädäntötoimet, joilla mahdollistettaisiin sähköisessä asiointipalvelussa annettavien päätösten ja muiden asiakirjojen antaminen tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona. Valmistelussa oleva laki tulisi koskemaan Tullin päätöksiä laajemminkin, ei vain tullin määrän tiedoksiantoja. Uudessa sääntelyssä asiakkaita ei veloitettaisi sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, vaan päätösten paperinen saantitapa säilyisi sähköisen rinnalla asiakkaan näin valitessa.

Työryhmän loppuraportissa on esitetty käynnistettäväksi selvitystä siitä, voisiko tiedoksianto koskevia eri lakien säännöksiä muuttaa siten, että ensisijainen tiedoksiantotapa olisi sähköinen, ja mikäli asiakas haluaisi perinteisen paperitse tai postitse tapahtuvan tiedoksiannon, asiakas voisi tämän ilmoittaa esimerkiksi Kansalaisneuvonnan kautta. Tiedoksianto postitse olisi tällöin poikkeus sähköisen tiedoksiannon pääsääntöön.

Tulli toteaa, että voimassa olevan asiointilain mukaan sähköisen tiedoksiannon edellytyksenä on asiakkaan suostumus. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa (HE 17/2002 vp). Tullin asiointipalveluissa suostumus sähköiseen tiedoksiantoon pyydetään kaikilta asiakkailta mainitun sääntelyn nojalla. Tullin asiointipalvelun käyttöönoton yhteydessä asiakkaalta pyydetään nimenomainen suostumus sille, että Tulli voi jatkossa lähettää asiakkaalle sähköisesti tavallista ja todisteellista tiedoksiantoa vaativat asiakirjat. Suostumus pyydetään palvelussa olevalla valintaruudulla. Asiakkaan antama suostumus kattaa Tullin Asiointipalvelut. Jos palvelun käyttäjä ei anna suostumustaan sähköiseen tiedoksiantoon, asiointi keskeytyy ja palvelunkäyttäjää ohjataan käyttämään vaihtoehtoisia asiointitapoja.

Tulli katsoo, että sähköisen tiedoksiannon laajentamista koskevat pyrkimykset ovat viranomaispalvelujen digitalisaatiota edistävä toimenpide. Tulli suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että sähköisen tiedoksiannon edistämistä tuetaan ja tavoitellaan korkeaa sähköisen tiedoksiannon käyttöastetta. Sähköisen tiedoksiannon säätäminen pääsääntöiseksi tiedoksiantotavaksi, josta poikkeamista kansalaisen tulisi erikseen pyytää, vaatii kuitenkin vielä jatkoselvittämistä. Sähköisen tiedoksiannon säätäminen pääsäännöksi edellyttäisi ehdotonta varmistumista siitä, että jokaisella julkishallinnon asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus sähköisen tiedoksiantokanavan käyttämiseen sekä sähköisen tavoitettavuustiedon hallintaan. Lisäksi varmistamista vaatii se, että hallinnon asiakas on tietoinen sähköisen tiedoksiannon pääsäännöstä sekä siitä menettelystä, jota häneltä edellytetään saadakseen tiedoksiannon paperisena tai postitse. Jatkossakin paperi- tai postitiedoksiannon tulee pysyä sähköisen asiointin rinnalla vaihtoehtoisena tiedoksiantotapana, jotta kaikkien, etenkin erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden oikeudet viranomaisasioimisessa tulisivat turvatuiksi.

Tiedonsaantioikeuksien laajentaminen

Työryhmä on katsonut, että lainsäädännön muutostarpeet tiedoksisaantioikeuksista tulisi arvioida. On katsottu, ettei muilla viranomaisilla olevaa tietoa voida täysimääräisesti hyödyntää julkisen hallinnon sisällä. Syyksi tälle on nähty lainsäädäntö, joka estää tehokkaasti tietojen vaihtamisen ja hyödyntämisen viranomaisten kesken. Samoja tietoja pyydetään asiakkailta moneen kertaan, koska viranomaisilla ei ole oikeuksia toistensa keräämien tietojen saamiseen ja uudelleenhyödyntämiseen. Nimenomaisen säätämisen tarve, mahdolliset tulkintaongelmat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) ja erityislainsäädännön välillä sekä teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevat vaatimukset julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (tiedonhallintalaki, 906/2019) vaikuttavat nykyisellään aiheuttavan käytännön ongelmia sujuvaan ja tekniseen tietojen hyödyntämiseen. Viranomaisella on toimivaltansa perusteella tarve ja julkisuuslain nojalla oikeus saada asian käsittelyä varten julkisia tietoja, joita työryhmän näkemyksen mukaan tulisi voida hankkia teknisesti tiedonhallintalain mahdollistamalla tavalla. Työryhmän näkemyksen mukaisessa tavoitetilassa viranomaiset saisivat asian käsittelyyn tarvitsemansa tiedon automatisaatiota hyödyntäen ja asiakasta vaivaamatta. Tavoite olisi, että sekä julkinen että salassa pidettävä tieto olisivat julkisen hallinnon saatavilla tiedonhallintalain mukaisesti teknisesti joko rajapinnan kautta tai katseluyhteydellä.

Tulli pitää perusteltuna sen selvittämistä, miten tiedonsaantioikeuksia voitaisiin päivittää ja viranomaisille avata laajemmat oikeudet toistensa keräämien tietojen tehokkaampaan hyödyntämiseen. Tietojenvaihdon on jatkossakin perustuttava laissa säädettyihin tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksiin ja vastaanotettavien tietojen käyttötarkoitusten on liityttävä viranomaiselle laissa

säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Valtion viranomaiset eivät ole yksi suuri orgaani, vaan kullekin viranomaiselle on säädetty omat tehtävälueensa, jonka toteuttamiseen tiedonsaantioikeuksien ja saatavien tietojen tulee liittyä. Julkisten tietovarantojen avaamisessa toisten viranomaisten hyödynnettäviksi tulevat tarkastelun alaisiksi myös tietoihin mahdollisesti sisältyvien henkilötietojen sallitut käyttötarkoitukset ja jatkokäyttötarkoitukset tiesuojalainsäädännön mukaisesti. Tietovarantojen avaaminen laajempaan viranomaiskäyttöön edellyttäisi paitsi viranomaisten tiedonsaantioikeuksien uudelleentarkastelua, myös tietojen minimointivaatimuksen varmistamista tilanteissa, joissa käsitellään henkilötietoja. Viranomaisen ei pidä tiedonsaantioikeuksiensa perusteella pyytää tai käsitellä minkäänlaisia tarpeettomia tietoja. Erityisesti teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien monitulkintainen lainsäädäntö kaipaisi selkeyttämistä tai ainakin viranomaisohjausta säännösten oikeanlaiseksi soveltamiseksi viranomaisissa ja viranomaisten kesken yhdenmukaisesti.

Lainsäädännön selkeyttäminen ja muutostarpeet

Työryhmä on katsonut, että lainsäädännön muutostarpeet julkisen hallinnon digitaalisia palveluita koskevan lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi tulisi arvioida. Työryhmän näkemyksen mukaan säännösten hajanaisuuden korjaamiseen tulisi paneutua. Esimerkinomaisesti asiointilain sähköistä vireillepanoa koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää hallintolakiin, mikä edistäisi hallinnon kehittymistä digitaalseksi nykyistä tehokkaammin.

Tulli toteaa, että sähköisen viranomaisasioinnin lainsäädäntö on jakautunut useisiin eri lakeihin. Lait muodostuvat säännöskokonaisuuden, joka lakia soveltavan viranomaisen tulee hallita. Tulli pitää perusteltuna, että sähköisen asioimisen lait tarkastellaan uudelleen siitä näkökulmasta, miltä osin eri lakeihin jakautuneita säännöksiä voitaisiin saattaa samoihin lakeihin toisiinsa liittyvissä kysymyksissä ja miltä osin sääntelyä olisi tarpeellista päivittää erityisesti oletusarvoisen sähköisen asioimisen, sähköisen tiedoksiannon ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta.

Työryhmä on edelleen esittänyt sähköpostiasioinnista luopumista, tai ainakin sen käyttömahdollisuuksien rajaamista, ja sähköpostiasioimisen korvaamista asiointipalvelukanavilla. Digipalvelulaki säättää viranomaiselle velvollisuuden tarjota jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, mutta on neutraali sähköisen asiakirjan ja viestin toimittamista koskevan sähköisen tiedonsiirtomenetelmän tavan osalta. Työryhmän tavoitteena on, että viranomaisasioinnissa olisi mahdollista toimia digitaalisesti asiointipalvelun avulla tai puhelin-, käynti- ja/tai postiasioinnin kautta. Työryhmä on saamansa palautteen perusteella päätenyt lopputulokseen, ettei muita vaihtoehtoja olisi lainsäädännöllisesti tarvetta pitää yllä, vaan mainitut asiointitavat olisivat riittävät vaihtoehdot siihen saakka, että julkinen hallinto toimii entistä ihmislähtöisemmin, jotta esimerkiksi sähköpostiasiointi olisi mahdollista ohjata asiointipalveluihin. Resurssien keskittäminen asioinnin kehittämiseen esimerkiksi sähköpostin käsittelyn sijaan olisi hyödyllinen panostus tulevaisuutta ajatellen.

Tulli katsoo, että sähköpostilla asioimista voidaan viranomaisissa vähentää toimivilla ja helppokäyttöisillä sähköisillä asiointipalveluilla ja asiakkaiden kiinnostusta sähköisten asiointipalvelujen priorisointiin lisätään aktiivisella tiedottamisella. Sähköisiä asiointipalveluja kehitetään palvelujen toiminnallinen ja oikeudellinen laatu edellä, ja tietoisuutta sähköisten palvelukanavien eduista pidetään yllä. Asiointipalvelujen saattaminen ensisijaiseksi asiointikanavaksi on toivottava tavoite ja Tullissa tämä tavoite on jo pääsääntöisesti saavutettu. Sähköpostin poistaminen kokonaan yhteydenottokanavien valikoimasta vaatisi kuitenkin yksityiskohtaisempaa jatkoselvittämistä. Monelle sähköposti voi edelleen olla ainut toimiva asioimisen kanava ainakin

tietyissä asia- ja asiakasryhmissä. Vaikka suuntauksena tulisi olla asiointipalvelukanavien suosiminen, sähköpostin käytöstä ei Tullin käsityksen mukaan kuitenkaan voida kokonaan luopua ainakaan ennen, kuin sitä kaikilta osin korvaavia asioimiskäytäntöjä on saatavilla. Niin kauan kuin sähköposti on yhteiskunnassa yleisesti käytössä oleva viestinvaihdon väline, viranomaisella tulisi ainakin jossakin määrin olla valmiudet sähköpostiviestintään. Perusteltua olisi silti jatkoselvittää, voisiko sähköpostiasioimisen viranomaisissa rajata tiettyihin toimenpiteisiin, esimerkiksi asian vireillepanoon taikka pelkästään neuvontaan – jolloin asian saisi vireille vain sähköisessä asiointipalvelussa, käyntiasioimisella taikka postitse. Vaihtoehtoiset palvelukanavat tulee jatkossakin turvata saavutettavuus- ja esteettömyyslainsäädäntö huomioiden.

4. Vapaa palaute?

Ei lausuttavaa muilta osin.

Bage Liisa
Tulli.fi