



10.6.2024

Valtiovarainministeriö
Oikeusministeriö

Muistio digitaalisen viranomaisviestinnän ensisijaisuudesta - sähköisen tiedoksiannon lainsäädäntö ja muutostarpeet

Sisällysluettelo

I OSA: Johdanto ja hankkeen tausta	4
1. Johdanto.....	4
2. Hankkeen tausta ja tavoitteet	4
2.1. Hallitusohjelma ja ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelma	4
2.2. Suomalaisten digiosaaminen	7
2.3. Lainsäädännön valmistelu	7
II OSA: Sähköisen tiedoksiannon lainsäädäntö, nykytila ja arviointi	8
3. Perustuslain asettamia reunaehtoja sähköiseen tiedoksiantoon.....	9
3.1. Hyvä hallinto ja oikeusturva	9
3.2. Yhdenvertaisuus	11
3.3. Kielelliset oikeudet	13
3.4. Yksityiselämän suoja	15
3.5. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	16
4. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki.....	18
5. Hallintolaki	19
5.1. Soveltamisala	19
5.2. Viranomaisen tiedoksiantovelvollisuus	20
5.3. Tiedoksianto yksityishenkilölle, oikeushenkilölle ja viranomaiselle	21
5.4. Tiedoksiannossa noudatettava menettely	22
6. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa	23
6.1. Soveltamisala	23
6.2. Sähköisen viestin ja sähköisen tiedonsiirtomenetelmän käsitteet sekä kirjallisen muodon täytyminen.....	24
6.3. Todisteellinen ja tavallinen sähköinen tiedoksianto	25
6.4. Suostumus sähköisen tiedoksiannon edellytyksenä.....	27
7. Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta	29
7.1. Viranomaisilla velvoite järjestää mahdollisuus sähköiseen asiointiin	29
7.2. Digituki ja käyntiasiointi.....	32
8. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista	35
8.1. Yleistä.....	35
8.2. Tukipalvelujen käyttövelvoite ja käyttöoikeus	36
8.3. Suomi.fi-viestit	39
8.4. Vahva sähköinen tunnistaminen ja Suomi.fi-tunnistus.....	44
8.5. Asiointivaltuuspalvelu.....	46
9. Tiedoksiantoon erityisesti lainkäytössä liittyvä keskeinen lainsäädäntö.....	47

9.1.	Johdanto.....	47
9.2.	Oikeudenkäymiskaari.....	48
9.3.	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa	49
9.4.	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.....	50
9.5.	Ulosottokaari.....	51
9.6.	Esitutkintalaki.....	51
9.7.	Oikeusapulaki	52
10.	Tiedoksiantosääntely muussa lainsäädännössä.....	52
III OSA: Ensisijaisesti sähköisen tiedoksiannon kehittäminen		53
11.	Esivalmistelu	54
12.	Digikyvykkyyteen perustuva sääntelymalli	55
13.	Tunnistettuja sääntelytarpeita ja niiden arviointia.....	56
13.1.	Suomi.fi-tunnistus edellytyksenä Suomi.fi-viestien käyttöönottoon	56
13.2.	Sähköisen tiedoksiannon suostumusedellytys.....	58
13.3.	Tavallinen ja todisteellinen sähköinen tiedoksianto.....	60
13.4.	Tiedoksiannon tehokkuus ja heräte	61
13.5.	Tiedoksiannon tapahtuminen ja tiedoksisaantijankoha	63
13.6.	Prosessiosoite.....	64
13.7.	Kieltäytyminen sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta	66
13.8.	Viranomaisten velvoittaminen Suomi.fi-viestien käyttöön.....	69
13.9.	Digi- ja väestötietoviraston vastuu palveluntuottajana ja viranomaisen tiedoksiantotehtävä .	70
13.10.	Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät näkökulmat	72
13.11.	Alaikäisiin liittyvät kysymykset	73
13.12.	Yksityiset viestinvälityspalvelut.....	74
13.13.	Oikeushenkilöt.....	77
14.	Alustavaa vaikutustenarviointia	78
14.1.	Taloudelliset vaikutukset	78
14.2.	Ympäristövaikutukset	83
14.3.	Vaikutukset viranomaisiin	84
14.4.	Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.....	85
14.5.	Tietoyhteiskunta- ja tietosuojavaikutukset	88
15.	Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	89
15.1.	Kaikki velvoittava malli	89
15.2.	Mahdollistava malli	90
IV OSA: YHTEENVETO		91

I OSA: Johdanto ja hankkeen tausta

1. Johdanto

Tässä muistiossa arvioidaan voimassa olevaa sähköistä tiedoksiantoa koskevaa lainsäädäntöä ja toimintaympäristöä erityisesti Suomi.fi-viestien näkökulmasta. Muistiossa arvioidaan keinoja toteuttaa ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishojelman tavoitetta vähentää viranomaisten kirjepostin määrää hyödyntämällä erityisesti Suomi.fi-viestejä. Tavoite samalla toteuttaisi valtionhallinnon tuottavuushojelman kustannussäästötavoitteita. Muistiossa kuvataan sääntelyvaihtoehtoja tavoitteiden toteuttamiseksi, ja se tukee digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishojelman lainsäädäntöryhmän työtä. Muistio on laadittu yhteistyössä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

2. Hankkeen tausta ja tavoitteet

2.1. Hallitusohjelma ja ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishojelma

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi siirtyy asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Lainsäädäntöä muutetaan siten, että digitaalisesta viranomaisviestinnästä tehdään ensisijainen viranomaisviestinnän kanava niille, joille se on mahdollista. Hallitusohjelman mukaan samalla on huolehdittava, että vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintäkanavia on tarjolla heille, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluita. Lisäksi hallitus selvittää kustannustehokasta tapaa mahdollistaa viranomaispostin lähettäminen yksityisiin digipostipalveluihin.

Yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmä linjasi kokouksessaan 3.10.2023, että Suomessa ryhdytään valmistelemaan siirtymistä ensisijaisesti digitaaliseen viranomaisviestintään. Työryhmän linjauksen mukaan se tarkoittaa, että tulevaisuudessa viranomaiset lähettävät esimerkiksi asiakaskirjeensä ainoastaan sähköisesti heille, joille digitaalinen asiointi on ylipäätään mahdollista.

Valtiovarainministeriö on 27.3.2024 asettanut mainittujen kirjausten ja linjausten pohjalta ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishojelman. Ohjelman tavoitteet ovat seuraavat:

1. Viranomaisviestinnästä ja tiedoksiannoista tehdään lainsäädäntötoimin ensisijaisesti digitaalista heille, joille se on mahdollista, minkä lisäksi tuetaan hallinnon asiakkaita siirtymässä informaatio-ohjauksella ja neuvonnalla.
2. Tuotetaan julkiselle hallinnolle säästöjä toimittamalla hallinnon asiakkaille viranomaisviestit ja tiedoksiannot postitse toimitettujen paperikirjeiden sijasta ensisijaisesti digitaalisesti (Suomi.fi-viestit). Koko julkiselle hallinnolle tavoitellut säästöt ovat yhteensä arviolta noin 58,8 miljoonaa euroa vuodessa uudistuksen astuessa voimaan.
3. Kasvatetaan Suomi.fi-viestien käyttöönettaneiden julkisen hallinnon organisaatioiden ja julkista tehtävää hoitavien organisaatioiden lukumäärää lainsäädäntötoimin, informaatio-ohjauksella ja neuvonnalla sekä tukemalla viranomaisia palvelun käyttöönotossa valtionavustuskierron kautta.
4. Mahdollistetaan Suomi.fi-viestien laajempi ja sujuvampi käyttö kehittämällä palvelua asiakaslähtöisesti tukien hallinnon tuottavuustavoitteita.
5. Laaditaan vaihtoehtoja ja ratkaisuja asteittaiselle siirtymälle kohti laajempaa digitaalisten palveluiden ensisijaisuutta viranomaisasiointikanavana julkisessa hallinnossa.
6. Selvitetään edellytykset ja keinot mahdollistaa viranomaispostin lähettäminen yksityisiin digipostipalveluihin.

Suomi.fi-viestien käyttö ja ohjelman tavoitteet

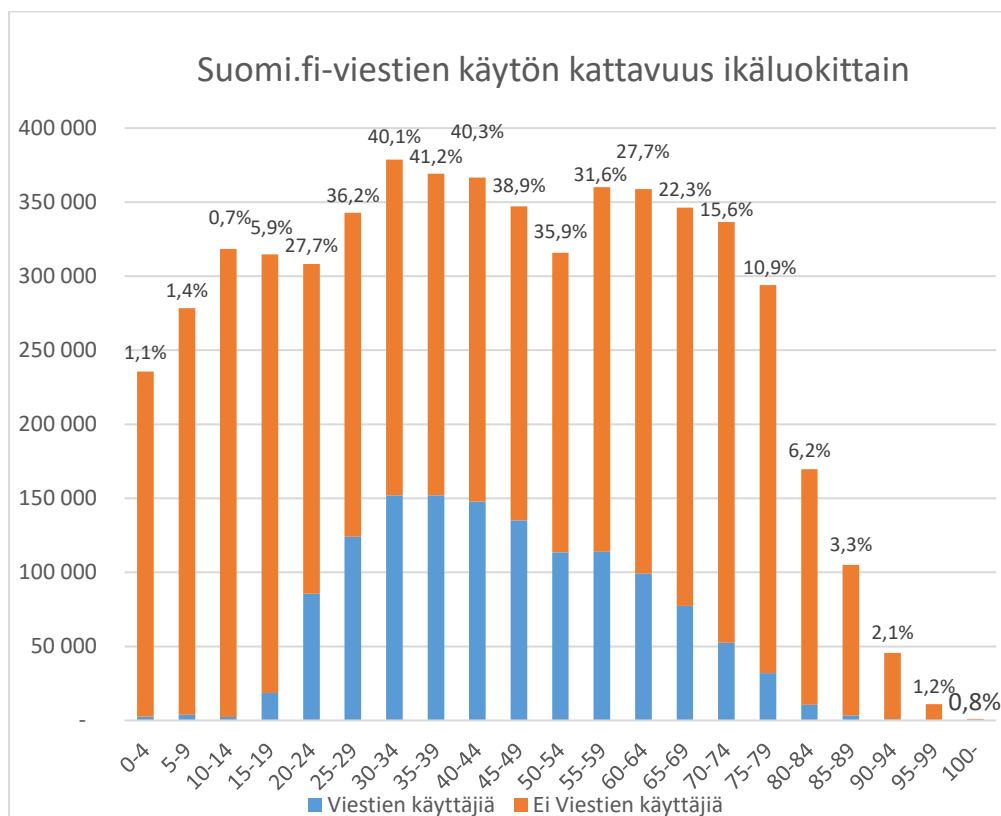
Suomi.fi-viestit on Digi- ja väestötietoviraston tuottama viestinvälityspalvelu, jonka avulla käyttäjäorganisaatio ja käyttäjä voivat lähettää toisilleen sähköisiä viestejä ja jota hyödyntäen asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti tai postitse.

Suomi.fi-viestit on mahdollista ottaa käyttöön vapaaehtoisuuteen perustuen. Tällä hetkellä käyttäjiä on noin 1,3 miljoonaa (toukokuu 2024). Digitaalisia henkilöitä on kuitenkin paljon enemmän, ja esimerkiksi vahvaa sähköistä Suomi.fi-tunnistuspalvelua käyttää noin 4,3 miljoonaa henkilöä. Viranomaisilla on velvollisuus käyttää toiminnassaan valtion yhteisiä tukipalveluja, joihin Suomi.fi-viesti-palvelu lukeutuu. Käyttövelvollisuudesta huolimatta kaikki viranomaiset eivät ole ottaneet palvelua käyttöön tai käytä sitä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.

Ohjelman tavoitteena on, että viranomaiset lähettäisivät tiedoksiannot jatkossa ensisijaisesti sähköisesti. Valtaosa suomalaisista ei ole ottanut käyttöönsä Suomi.fi-viestejä. Voidaan siten arvioida, että nykyinen

suostumukseen perustuva malli Suomi.fi-viestien käyttöönotolle ei tavoitellussa ajassa mahdollistaisi ohjelman tavoitteiden toteutumista. Ilman lainsäädäntömuutoksia sähköisen tiedoksiantotavan vakiintuminen ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi kestäisi nykyisellä palvelun käyttäjämäärän kasvulla (noin 180 000 henkilöä vuodessa) arviolta 15–20 vuotta. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomioi vuoden 2022 Suomi.fi-palveluja koskevassa tarkastuskertomuksessa, että Suomi.fi-viestien käyttöä koskevalla lainsäädännöllä olisi suuri merkitys palvelun hyödyntämisen laajentumiseen.

Ohjelman yhtenä tavoitteena on vastata julkisen hallinnon säästötavoitteisiin. Sähköistä tiedoksiantoa hyödyntämällä viranomaiset voisivat vähentää merkittävästi kirjepostin lähettämistä ja siten säästää postituskuluissa. Suunniteltujen viranomaisiin kohdistuvien säästöjen on tarkoitus toteutua vuodesta 2026 alkaen. Voidaan arvioida, että ilman lainsäädäntömuutoksia sähköisen tiedoksiannon käyttöä ei saada lisättyä riittävällä tavalla säästötavoitteiden toteuttamiseksi tässä määräajassa.



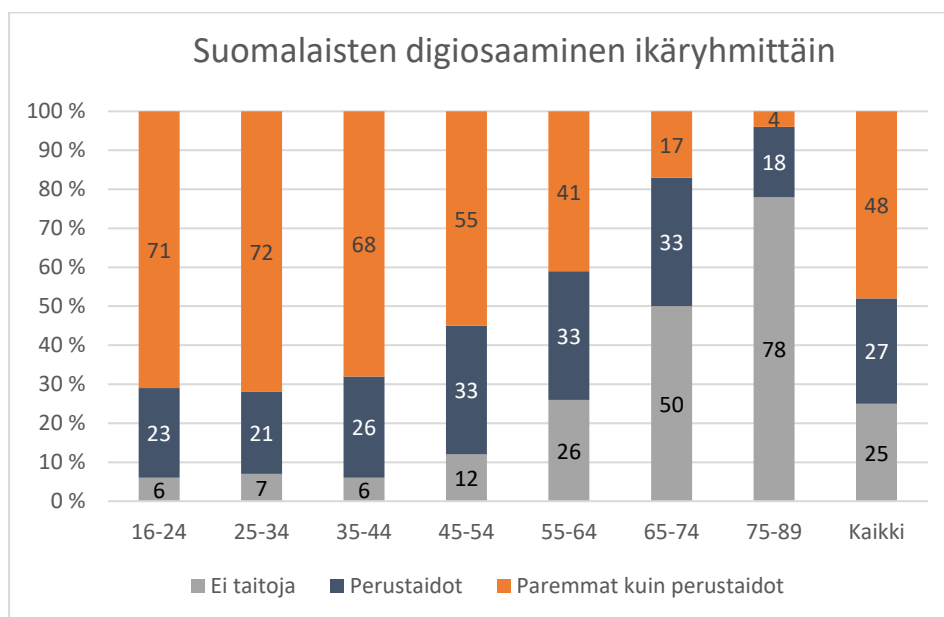
Kuva 1 Suomi.fi-viestien käytön kattavuus ikäluokittain

2.2. Suomalaisen digiosaaminen

Eurostatin vuonna 2023 tekemän vertailun mukaan lähes 82 prosentilla suomalaisista (16–74-vuotiaat) on vähintään digin perustaidot. Esimerkiksi Tanskassa vastaava luku on hieman alle 70 prosenttia.

Tilastokeskus on kerännyt puhelinkyselyllä tietoja suomalaisten digiosaamisesta. Vuonna 2023 noin 75 prosentilla suomalaisista on ollut vähintään digin perustaidot (16–89-vuotiaat). Perustaidot omaava henkilö osaa esimerkiksi lähettää sähköpostin tai lukea uutisia. Perustaitoja paremmat taidot omaava henkilö kykenee esimerkiksi tekemään verkko-ostoksia, hoitamaan pankkiasioita ja käyttämään toimistosovelluksia.

Eniten osaamista on alle 65-vuotiailla. Mitä enemmän vastaajilla on ollut ikää, sitä vähemmän digitaitoja vastaajilla keskimäärin on ollut. Jo 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä puolella ei ole edes perustaitoja. Puutteita digitaidoissa on kuitenkin kaikissa ikäluokissa.



Kuva 2 Suomalaisen digiosaaminen ikäryhmittäin Tilastokeskuksen tietojen perusteella.

2.3. Lainsäädännön valmistelu

Yhteiskunnan uudistamisen ministeriryhmä linjasi 17.5.2024 säädösvalmistelutyön peruslinjaukset:

1. Suomi.fi-tunnistamista käyttäville kansalaisille lähetetään jatkossa tiedoksiannot ensisijaisesti Suomi.fi-viesteihin.

2. Kansalaisella olisi mahdollisuus poiketa sähköisten tiedoksiintojen vastaanottamisesta omalla ilmoituksellaan (ns. opt out -mekanismi).
3. Viranomaisten sähköisissä tiedoksiannoissa tulisi hyödyntää ensisijaisesti yhteisiä tukipalveluita. Viranomaisten käyttövelvoitteen laajentamista Suomi.fi-viestien hyödyntämiseen arvioidaan osana säädösvalmistelua.

Lisäksi ministerityöryhmä linjasi, että osana toimeenpanoa selvitetään mahdollisuuksia toimittaa viranomaisten tiedoksiannot myös yksityisiin viestienvälityspalveluihin. Selvityksen pohjalta tehdään linjaukset yksityisten viestinvälityspalveluiden käytöstä sähköisessä tiedoksiannossa.

Valtiovarainministeriö on 13.5.2024 asettanut lainsäädäntötyöryhmän osaksi ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelmaa. Työryhmän tehtävänä on arvioida sähköistä tiedoksiantoa ja sähköistä viestinvälityspalvelua (Suomi.fi-viestit) koskevaa sääntelykokonaisuutta siten, että sähköistä viranomaisviestintää lisätään merkittävästi nykyisestä ohjelman tavoitteiden mukaisesti. Arvioinnissa on otettava huomioon mahdollisuus viranomaispostin lähettämiseen yksityisiin digipostipalveluihin ohjelmassa toteutettavan erillisen selvityksen mukaisesti. Lisäksi työryhmän on työssään huomioitava mahdolliset tarpeet muuttaa erityislainsäädäntöä.

Työryhmän tehtävänä on laatia arvion pohjalta hallituksen esityksen muotoon ehdotus niistä lainsäädäntötoimenpiteistä, joita ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttää. Lainsäädännön valmistelussa on huomioitava oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden sekä hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintäkanavia on jatkossakin tarjottava niille, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluita.

Lainsäädäntötyöryhmä on 23.5.2024 lisäksi asettanut oikeusministeriön johdolla toimivan oikeudenhoidon sähköisen tiedoksiannon alatyöryhmän, jonka tehtävänä on arvioida oikeusministeriön hallinnonalan erityisesti lainkäyttöön liittyvää lainsäädäntöä ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi.

II OSA: Sähköisen tiedoksiannon lainsäädäntö, nykytila ja arviointi

3. Perustuslain asettamia reunaehtoja sähköiseen tiedoksiantoon

3.1. Hyvä hallinto ja oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslaissa todettu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklassa. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla turvaa jokaisen oikeuden hyvään hallintoon.

Perustuslain hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Säännöksessä luetellaan hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, mutta luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta samoin kuin hallintolaissa (434/2003) säädetty palveluperiaate voidaan liittää 1 momentissa asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen.

Hallintolaki konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin lukeutuvat hallintolain 6 §:n mukaiset yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyövelvoite. Esimerkiksi palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 9 ja 10 luvuissa säädetään tiedoksiannosta ja siinä noudatettavasta menettelystä.

Hallintoasian käsittelyyn liittyy usein itse päätöksen antamisen lisäksi muitakin eri vaiheita, joissa tiedoksiannolla on keskeinen merkitys.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaista on pääsääntöisesti kuultava ennen asian ratkaisemista. Hallintoasian ratkaisemiseksi voi olla myös tarpeen pyytää lisäselvitystä. Tiedoksiannolla on siten keskeinen merkitys muun muassa hallintolain 31 §:ssä säädetyn viranomaisen selvittämisvelvollisuuden toteuttamisessa. Lisäksi hallinnon asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta asianmukainen tiedoksianto on merkityksellinen muun muassa muutoksenhakuoikeuden käyttämisessä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. (PeVL 9/2010 vp, s. 2)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ulosottokaaren tiedoksiantosääntelyä koskevaa hallituksen esitystä ja todennut perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten koskevan soveltuvien osin myös ulosottoa. Esityksessä ehdotettiin mahdollistettavaksi tiedoksiantojen toimitus sähköisesti asiointitilille. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kyse yhtäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tiedoksiantojen vastaanottaminen asiointitilille ei ollut esityksen mukaan pakollista, ja toisaalta henkilö, joka ei halua vastaanottaa tiedoksiantoja, voi ilmoittaa tästä ulosottomiehelle. Henkilö voi myös koska tahansa lopettaa asiointitilin käytön, jolloin asiakirjat toimitetaan postitse. Asiointitilille saapuneista viesteistä lähtee vastaanottajalle ilmoitus sähköpostitse ja tekstiviestillä riippuen siitä, minkälaisen heräteviestin hän on asiointitilille määritellyt. Heräteviestin määrittely asiointitilille on pakollista. Asiointitilille lähetetyn asiakirjan voidaan näin ollen katsoa tulleen henkilön tietoon. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että käyttäjä tulee nimenomaisesti tiedottaa tilin käyttämisestä myös ulosottoasioissa. (PeVL 5/2016 vp, s. 3)

Lakivaliokunta on edellä mainittua ulosottokaaren sääntelyä arvioidessaan todennut, että käytännön epävarmuustekijöitä liittyy jossain määrin, käyvätkö tilinomistajat lukemassa tilille saapuneita viestejä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että asiointitiliä pyritään jatkossa asiakkaiden tavoitettavuuden osalta kehittämään. Myös järjestelmän käyttäjäystävällisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. (LaVM 3/2016 vp, s. 3)

3.2. Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän toisen momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkielto sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklaan. Hallintolain 6 §:ään sisältyy perustuslain 6 §:stä johtuva yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (PeVL 55/2016 vp). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 40/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan säästötavoitteilla ei ole voitu sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta (PeVL 55/2016 vp ja PevL 4/2016 vp).

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:ssä on säädetty viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta, ja säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Säännöksen perustelujen

mukaan edistämisessä olisi usein kyse toimenpiteistä, joilla julkiset palvelut pyritään järjestämään syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tarpeet paremmin huomioon ottavalla tavalla. Esimerkiksi sähköisiä palveluita suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa tulisi varmistaa palveluiden soveltuvuus vanhuksille. (HE 19/2014 vp, s. 61)

Sähköistä huoneistotietojärjestelmää koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta arvioi velvollisuutta sähköiseen asiointiin. Kyseisessä esityksessä oli kyse siitä, että sähköinen asiointi esitettiin yksinomaisena kanavana. Perustuslakivaliokunnan mukaan sähköisen asiointin yksinomaisuudella on yhteys myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, sillä sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla. Merkityksellistä on, että velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskisi välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Välillisesti velvollisuuden kohteina olisivat lähinnä kiinteistöalan ammattihenkilöt ja toimijat, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asiointin käyttämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä velvollisuutta sähköiseen asiointiin ei sääntelykonteksti sekä sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta. (PeVL 32/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut myös oikeudenkäyntimaksujen porrastusta koskevaa esitystä, jossa ehdotettiin oikeudenkäyntimaksun suuruuden riippuvan vireilletulotavasta. Käräjäoikeudessa käsiteltävien niin sanottujen summaaristen riita-asioiden oikeudenkäyntimaksu on 25 prosenttia alempi, kun asia on pantu vireille toimittamalla haastehakemus sähköisesti suoraan käräjäoikeuden järjestelmään. Oikeudenkäyntimaksun porrastaminen ehdotetuin tavoin merkitsee sitä, että kantajat, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköistä asiointia, maksavat muita korkeamman oikeudenkäyntimaksun, mikä on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeudenkäyntimaksun porrastaminen asian vireillepanon mukaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista edellyttäen, että ero maksujen välillä on kohtuullinen eikä se estä asian vireillepanoa myös muulla tavoin kuin toimittamalla tiedot suoraan käräjäoikeuden tietojärjestelmään. Valiokunnan mielestä kantajilla, joilla ei ole omasta takaa mahdollisuutta sähköisen asiointiliittymän käyttöön, tulee olla mahdollisuus käyttää käräjäoikeuksissa olevia asiakaspäätteitä henkilökunnan opastuksella. (PeVL 35/2010 vp)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi -raportista todennut, että sähköisen asiointin ensisijaisuuden

toteuttamistavan olisi perustuttava vapaaehtoisuuteen siten, että kaikkien, myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, oikeusturva taataan. Yksilöille digitaalisten palveluiden käytössä asetettavat vaatimukset eivät saa olla suhteettoman suuria saavutettavaan etuun nähden. Myöskään vaihtoehdotiedoksi- ja asioimistavat eivät saa olla tosiasiallisesti järjestetty siten, että niiden käyttäminen olisi selvästi vaivalloisempaa kuin digitaalisten asiointipalveluiden käyttö. On selvää, että sähköisten palveluiden käyttötaidoissa on merkittäviä eroja. Tämä voi johtaa yhdenvertaisen kohtelun vaarantumiseen, jos digitalisointia ryhdytään toteuttamaan voimakasta ohjausta tai pakkoa tarkoittavalla tavalla. Palveluperiaatteen toteutumisen kannalta on myös tärkeää, että vaihtoehtoisia palvelukanavia ja tiedoksi- ja asiointimenettelyjä on edelleen käytössä ja myös niiden olemassaolosta ja käytöstä annetaan asiakkaille riittävästi tietoa. Kaiken kaikkiaan etupainotteisen ja riittävän laajan tiedotuksen järjestäminen on ensiarvoisen tärkeää digitaalisen asioinnin lisäämispyrkimyksen kannalta, jotta perusoikeuksien loukkaamiselta välttyään. (EOAK/5169/2017, s. 3)

Sähköistä tiedoksi- ja asiointia koskevassa sääntelyssä on siten yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomioitava, etteivät sähköiset asiointivälineet ole välttämättä tosiasiallisesti jokaisen saatavilla. Tarve asioida viranomaisen kanssa ja vastaanottaa tiedoksi- ja asiointia viranomaiselta muulla tavoin kuin sähköisesti ei ole poistunut tai poistumassa kokonaan, vaikka viranomaisten sähköisten palveluiden käyttöaste on noussut. Kyse ei myöskään välttämättä ole kaikissa tapauksissa kyse siitä, etteikö henkilö haluaisi käyttää sähköistä palvelua, vaan siitä, että palvelu on liian monimutkainen käyttää esimerkiksi ikääntyneelle tai heikommat kognitiiviset taidot omaavalle. Edelleen on huolehdittava vaihtoehtoisten asiointi- ja tiedoksi- ja asiointitapojen säilyttämisestä, jotta hallinnon asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ei vaarannu. Toisaalta myös sähköisistä palveluista on tehtävä mahdollisimman helppokäyttöisiä ja saavutettavia siten, että ne ovat mahdollisimman monen saatavilla.

Sähköinen tiedoksi- ja asiointitapa voi toisaalta olla myös monessa tapauksessa kirjeitse tapahtuvaa tiedoksi- ja asiointitapaa saavutettavampi vaihtoehto. Tiedoksi- ja asiointitapana se on kirjettä nopeampi ja viestin toimitusta sekä perillemeno pystytään usein tavallista kirjettä paremmin seuraamaan. Henkilön voi olla myös esimerkiksi fyysisen rajoitteen vuoksi helpompi käyttää sähköisiä palveluita, ja toisaalta ulkomailla asuvan henkilön sähköinen tiedoksi- ja asiointi voi tavoittaa paremmin ja nopeammin.

3.3. Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:ssä turvalla perusoikeudella omaan kieleen ja kulttuuriin on liityntäpinta yhdenvertaisuuteen. Säännös turvaa paitsi

suomen ja ruotsin aseman kansalliskielinä, luo oikeuksia myös vähemmistökielten edustajille. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Saamen kielilain (1086/2003) 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassa tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kielilaissa tarkoitettua viranomaisessa saamen kieltä. Lain 2 §:ssä määritellään viranomaiset, joihin lakia sovelletaan. Näihin lukeutuvat erityisesti saamelaisten kotiseutualueella toimivat viranomaiset sekä keskeiset koko Suomen alueella toimivat viranomaiset. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan saamen kielellä tarkoitetaan inarinsaamen, koltansaamen tai pohjoissaamen kieltä käytetystä kielestä tai pääasiallisesta kohderyhmästä riippuen.

Hallintolain 26 §:n mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä; tai asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Säännöksen 3 momentin mukaan asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettua asiassa.

Viittomakielilaissa (359/2015) säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää toiminnassaan viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään (3 §). Oikeudesta käyttää viittomakieltä viranomaisessa on hallintolain lisäksi säädetty muualla yleis- ja erityislainsäädännössä. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010) on säädetty vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun.

Saamelaisille edellä mainittu lainsäädäntö turvaa vahvan aseman käyttää omassa asiassa saamen kieltä. Muiden kielten osalta hallintomenettelyssä tulkitseminen ja kääntäminen on sidottu erityisesti viranomaisaloitteisiin asioihin. Lainsäädäntö koskee erityisesti oikeutta käyttää muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia yksittäisessä viranomaisen kanssa hoidettavassa asiassa. Sähköisessä tiedoksiannossa käytetyn palvelun kielellä on kuitenkin ratkaiseva merkitys, jos henkilö ei sen vuoksi kykene vastaanottamaan sähköistä tiedoksiantoa, vaikka tiedoksiannettava asiakirja sinänsä olisikin henkilön ymmärtämällä kielellä laadittu.

Apulaisoikeuskansleri on Kelaä koskevassa ratkaisussaan huomauttanut, että Kela on laiminlyönyt saamenkielisten palvelujen

kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla. Saamenkielisen verkkoasiointimahdollisuuden puuttuminen loukkaa saamenkielisten yhdenvertaisuutta Kelan palvelujen saamisessa ja varsinkin saamelaisten kotiseutualueella henkilöstön tulee pystyä palvelemaan saameksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan tulee kiinnittää vakavaa huomiota asian korjaamiseen. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan Kelan verkkoasiointipalvelun tärkeys ja digitalisaation hyödyllisyys korostuvat saamelaisten kotiseutualueella, koska alueella on pitkät välimatkat ja Kelan toimipaikkoja on vähän alueen maantieteelliseen kokoon nähden. (OKV/1161/1/2018)

Nykyisin Suomi.fi-viestejä on mahdollista käyttää suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Palvelu tulisi edellä todettu huomioiden tarjota myös ainakin saamen kielillä. Lisäksi palvelua kehitettäessä tulisi huomioida muutoinkin kielellisten oikeuksien toteutuminen, esimerkiksi viittomakielilain 3 §:n mukainen viranomaisen edistämisvelvoitteen toteutuminen. Palvelun tulisi olla myös niin helppo ja intuitiivinen käyttää, että sen käyttö onnistuisi heikollakin kielitaidolla.

3.4. Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenteissa on säädetty yksityiselämän suojan rajoituksista. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Sähköisen tiedoksiannon näkökulmasta merkityksellistä on erityisesti henkilötietojen suoja. Hankkeen yhteydessä ei ole tarkoitus säätää yksityiselämän suojaan puuttuvista rajoituksista.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä sitä, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp, s. 3).

Henkilötietojen käsittelystä säädetään erityisesti alla 4 luvussa käsiteltävässä EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee näin ollen turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

3.5. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksessä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuina hallintotehtävinä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimusperusteisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen

kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta.

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti. Subdelegointisääntelyä ei kuitenkaan pidetty perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena tapauksessa, jossa yksityinen palveluntuottaja voi järjestää passin toimittamisen hakijalle myös toisen palveluntuottajan välityksellä. Tehtävää voitiin ensinnäkin pitää luonteeltaan melko teknisenä ja järjestely edellytti, että Poliisihallitus on erikseen hyväksynyt myös toisen palveluntuottajan. Lisäksi alihankkijaa koskivat lain nojalla samat laatuvaatimukset ja muut vaatimukset kuin alkuperäistä palveluntuottajaa. Tällaisessa tapauksessa tehtävän järjestämistä alihankintana voitiin pitää myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta perusteltuna. (PeVL 6/2013 vp, s. 4)

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3) Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee toiminnassa säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen (PeVL 5/2014 vp, s. 3–4). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla

myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, jonka vuoksi se on katsonut, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (ks. esim. PeVL 27/2014 vp, s. 2–3, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Laajan rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen edellyttää kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan nimenomaista laintasoista säännöstä (PeVL 15/2019 vp, s. 4).

Hallintolain 50 §:ssä tiedoksianto on säädetty viranomaiselle kuuluvaksi tehtäväksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että tiedoksiantomenettelyssä on selkeästi kyse julkisesta hallintotehtävästä (EOAK/5410/2017, s. 9). Myös postilain uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä on todettu, että yleispalvelun tarjoajan huolehtiessa viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä, toimintaa voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisenä (HE 58/2022 vp, s. 29). Hankkeen osana arvioidaan viranomaispostin lähettämistä yksityisiin digipostipalveluihin. Koska tiedoksiantomenettelyn osalta kyse on julkisesta hallintotehtävästä, on arvioinnissa otettava huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset.

4. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki

Henkilötietojen käsittelystä säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679, sekä sitä täydentävissä tietosuojalaissa (1050/2018). Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisala on laaja. Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on kokonaan tai osittain automaattista sekä muuhunkin henkilötietojen käsittelyyn, jos tiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Yleinen tietosuoja-asetus sisältää säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, käsittelyn oikeusperusteista, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuista sekä rekisteröidyn oikeuksista. Tietosuojalaki sisältää yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä yleisesti sovellettavia säännöksiä muun muassa kansallisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun osalta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen keskeisiä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita ovat käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimoinnin periaate, täsmällisyys, lainmukaisuuden, kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaate, säilytyksen rajoittaminen sekä eheys ja luottamuksellisuus (5 artikla). Käyttötarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja

laillista tarkoitusta varten, eikä henkilötietoja saa käsitellä myöhemmin näiden käyttötarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeusperuste. Keskeiset säännökset oikeusperusteista on annettu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa. Tietosuoja-asetusta voidaan tarkentaa kansallisella lainsäädännöllä, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Rekisteröidyn oikeuksiin lukeutuu muun muassa oikeus saada tietoa henkilötietojen käsittelystä ja tutustua omiin tietoihinsa (12–15 artiklat), oikeus tietojen oikaisemiseen (16 artikla) ja eräissä tapauksissa oikeus käsittelyn rajoittamiseen (18 artikla). Kaikkia rekisteröidyn oikeuksia ei sovelleta viranomaisen suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä.

Rekisteröidyn informoinnin tarkoituksena on, että rekisteröity saa kattavan ja selkeän kuvan henkilötietojen käsittelyn kokonaisuudesta ja käsittelyn vaikutuksista. Läpinäkyvyyden periaatteesta säädetään osana tietosuoja-asetuksen lainmukaisen ja asianmukaisen käsittelyn periaatetta. Henkilötietoja on käsiteltävä rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi, ja rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että näin on toimittu. Rekisteröidylle on kerrottava muun muassa, tieto rekisterinpitäjästä, mitä tarkoitusta varten henkilötietoja käsitellään, henkilötietojen säilytysaika sekä minkälaisia riskejä rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuu.

5. Hallintolaki

5.1. Soveltamisala

Hallintomenettelyä sääntelee yleislakina hallintolaki (434/2003). Hallintolain 1 luvussa säädetään lain asiallisesta ja organisatorisesta soveltamisalasta. Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain esitöiden mukaan hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta (hakemus) tai asiasta, jossa viranomainen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun. (HE 72/2002 vp, s. 49)

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja

tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Lisäksi saman pykälän 3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 4 §:ssä säädetään soveltamisalan rajauksista. Hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Hallintolakia ei sovelleta myöskään ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä.

5.2. Viranomaisen tiedoksiantovelvollisuus

Hallintolain 9 luvussa on yleiset säännökset tiedoksiannosta ja 10 luvussa säädetään tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003, jäljempänä asiointilaki). Asiointilaissa säädetään tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Viranomaisen velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi perustuu hallintolain 54 §:ään. Säännöksen 1 momentin 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. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on myös huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Hallintolain esitöiden mukaan 54 §:n säännös asettaa viranomaiselle yleisen velvollisuuden antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat. Säännöksen tarkoituksena on korostaa tiedoksiannon merkitystä yhtäältä osana hallintoasian käsittelyä ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. (HE 72/2002 vp, s. 116)

Hallintolain 54 §:ssä säädetään siten tiedoksiantovelvollisuudesta paitsi viranomaisen antaman päätöksen, myös muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Pykälän 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan käsittelyyn vaikuttavina asiakirjoina mainitaan ilmoitus ja kutsu. Ilmoituksia ovat muun ohella ilmoitus tarkastuksen suorittamisesta, kuulemisilmoitus sekä muille kuin asianosaisille toimitettava ilmoitus vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä. Kutsuna pidettäisiin kutsua katselmukseen tai todistajan kuulemiseen taikka tilaisuuteen, jossa asianosainen esittää selvitystä

suullisesti. Säännökseen sisältyvää luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan käsittelyyn vaikuttava asiakirja voisi olla myös muu kuin siinä erikseen mainittu asiakirja. Tällaisia ovat esimerkiksi täydennyskehoitus, tarkastuskertomus, katselmuspöytäkirja, asiakirjan saapumistodistus ja arvio päätöksen antamisajankohdasta. (HE 72/2002 vp, s. 117)

Hallintolain 54 §:n listausta tiedoksiantovelvollisuuden piiriin kuuluvista asiakirjoista ei ole edellä todetusti tarkoitettu tyhjentäväksi. Kaikessa viranomaisen viestinnässä hallinnon asiakkaalle ei kuitenkaan ole kyse tiedoksiantovelvollisuuden piiriin kuuluvista asiakirjoista. Viranomaisen viestintä hallinnon asiakkaalle voi olla esimerkiksi hallintolain 8 §:n mukaista neuvontaa. Säännöksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen voi toisaalta hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti viestiä hallinnon asiakkaille muistakin tarpeellisista asioista. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:ssä säädetään viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

5.3. Tiedoksianto yksityishenkilölle, oikeushenkilölle ja viranomaiselle

Hallintolain 56–58 §:ssä säädetään tiedoksiannosta yksityishenkilöille, oikeushenkilöille ja viranomaiselle. Lain 56 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto yksityishenkilölle toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos tiedoksiannon vastaanottajalla ja tämän edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, tiedoksianto on toimitettava kummallekin erikseen. Pykälän 3 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan asianosaisen valtuuttamalle henkilölle, jollei tämän oikeutta vastaanottaa tiedoksiantoja ole erikseen rajoitettu tai tiedoksiantoa ole toimitettava asianosaiselle henkilökohtaisesti. Valtuutetulle on ilmoitettava päämiehelle toimitetusta tiedoksiannosta.

Esitöiden mukaan säännöksessä yksityishenkilöllä tarkoitetaan luonnollista henkilöä ja sellaista henkilöä, joka harjoittaa elinkeino- tai yritystoimintaa toiminnan muodostamatta erillistä juridista henkilöä. Laillisella edustajalla tarkoitetaan huoltajaa, holhoojaa tai muuta laillista edustajaa, kuten henkilölle määrättyä edunvalvojaa. Lähtökohtana on, että tiedoksianto toimitetaan lailliselle edustajalle, jos tällainen on. Tiedoksianto toimitetaan kuitenkin kummallekin erikseen, jos sekä vastaanottajalla, että laillisella edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa. (HE 72/2002 vp, s. 118–119)

Hallintolain 57 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan sen ilmoittamaan osoitteeseen. Todisteellinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantoja. Säännöksessä säädetään myös tiedoksiannon toimittamisesta kuolinpesälle sekä konkurssipesälle.

Tiedoksiannosta viranomaiselle on säädetty hallintolain 58 §:ssä. Säännöksen mukaan tiedoksianto toimitetaan sille viranomaiselle, joka käyttää asiassa puhevaltaa. Jos valtion puhevaltaa käyttävästä viranomaisesta on epätietoisuutta, tiedoksianto toimitetaan aluehallintovirastolle. Lisäksi säädetään tiedoksiannon toimittamisesta hyvinvointialueelle ja kunnalle sekä julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle.

Lähtökohtaisesti laadittavan sääntelyn olisi tarkoitus koskea ainoastaan yksityishenkilöitä myöhemmin muistiossa selostetuista syistä. Valmistelussa on kuitenkin huomioitava se, että asianosaisella voi olla laillinen edustaja sekä mahdollisuus valtuuttaa toinen henkilö hoitamaan asiaa puolestaan.

5.4. Tiedoksiannossa noudatettava menettely

Tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta säädetään hallintolain 59 ja 60 §:ssä. Tavallista tiedoksiantoa koskevan 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan tavallinen tiedoksianto olisi hallintoasian käsittelyyn liittyvien asiakirjojen pääsääntöinen tiedoksiantotapa. Tiedoksisaantiajankohdan osalta kirjeen katsotaan tulleen tietoon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Lähtökohtana on, että sen, joka väittää tiedoksiannon tapahtuneen tätä myöhemmin, on esitettävä väitteensä tueksi riittävä näyttö. (HE 72/2002 vp, s. 122) Tavallisen tiedoksiannon osalta tiedoksisaantiajankohta perustuu siten tiedoksianto-olettamaan, eikä viranomaisen tarvitse erikseen seurata asiakirjan perille menemistä.

Todisteellista tiedoksiantoa koskevan hallintolain 60 §:n mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta.

Hallintolain esitöiden mukaan velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joissa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite. Tällainen voi

olla maksuvelvoite tai esimerkiksi velvoite poistaa jokin rakennus. Velvoittavana päätöksenä ei sen sijaan pidettäisi esimerkiksi jonkin tuen tai avustuksen myöntävää päätöstä, joka sisältää merkittäviä omaisuuden käyttämistä koskevia ehtoja tai rajoituksia. Lähtökohtana olisi pääasiallisen velvoittava luonne. Saantitodistusta voitaisiin viranomaisen harkinnan mukaan käyttää myös silloin, jos todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan pitää muusta syystä tarpeellisena asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tästä saattaa olla kysymys esimerkiksi silloin, kun käsittelyn aikana joudutaan toimittamaan katselmus tai suullinen kuuleminen asian selvittämiseksi ja henkilön läsnäolo toimituksessa on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta. (HE 72/2002 vp, s. 123)

Hallintolain säätämisen yhteydessä todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttöala on ollut tarkoitus rajoittaa mahdollisimman vähäiseksi. Yleisten oikeusturvaperiaatteiden kannalta todisteellisesta tiedoksiannosta ei kuitenkaan voida luopua. Saantitodistusmenettelyä on yleisesti pidetty hitaana, kustannuksiltaan kalliina ja sekä tiedoksiannon toimittajan että vastaanottajan kannalta työläänä tiedoksiantotapana. (HE 72/2002 vp, s. 122–123)

6. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

6.1. Soveltamisala

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003) eli asiointilaki on sähköistä asiointia koskeva yleislaki, ja sitä sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Säännöksen 2 momentissa täsmennetään tuomioistuinasioilla tarkoitettavan yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan lisäksi hallintoasioiden muutoksenhakua myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimestä. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä. Säännöksen 3 ja 4 momenttien mukaan lakia ei sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan ja sähköisestä asioinnista Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään erikseen. Asiointilain soveltamisala on siten laajempi kuin hallintolain soveltamisala kattaen hallintoasioiden lisäksi lainkäyttöasiat, syyteasiat ja ulosottoasiat.

Asiointilain asiallista ja organisatorista soveltamisalaa on täsmennetty esitöissä. Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan hallintoasian ratkaisemista ja ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevia toimia.

Vastaavasti tuomioistuinasian ja ulosottoasian käsittelyllä tarkoitetaan näiden asioiden ratkaisemista ja ratkaisun tekemiseksi tarpeellisia muita toimia. Lain soveltamisalaan eivät varsinaisesti kuulu eri viranomaisten rekistereiden tai diaarien käyttö, joista säädetään erikseen. Sinänsä viranomaisen päätös kieltäytyä tietyn pyydetyn rekisteritiedon luovuttamisesta on tässä laissa tarkoitettu hallintoasiassa tehty päätös, ja lakia voidaan siten soveltaa esimerkiksi asian käsittelyyn (lisätietojen pyytäminen asian ratkaisemiseksi) että päätöksen tiedoksiantoon. Koska käytännössä on vaikea mieltää hallintoasian ja tosiasiallisen hallintoiminnan välistä eroa, lakia ehdotetaan sovellettavaksi myös soveltuvin osin muussa viranomaistoiminnassa. Lakia voidaan soveltaa siten esimerkiksi työvoimaviranomaisten palvelutoiminnassa. Lain säännökset viranomaisen velvoitteista soveltuvat laajasti eri viranomaisten toimintaan. Lain soveltamisalan ulottaminen tosiasialliseen viranomaistoimintaan toteuttaa perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa koskevia vaatimuksia. (HE 17/2002 vp, s. 29)

Edelleen asiointilain esitöiden mukaan hallintoasioiden osalta lakia sovelletaan kaikissa julkisyhteisöjen, kuten valtion, kuntien ja kuntayhtymien, virastoissa, laitoksissa ja muissa toimielimissä. Lakia sovelletaan myös eduskunnan virastojen toiminnassa niiden käsitellessä hallintoasioita. Myös tuomioistuimissa voidaan käsitellä hallintoasioita, lähinnä oikeushallintoasioita ja asiakirjapyyntöjä. Lakia sovelletaan hallintoasioissa myös valtion liikelaitoksissa. Sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain tavoin lakia sovelletaan hallintoasian käsittelyyn myös itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, kuten Suomen Pankissa ja Kansaneläkelaitoksessa, sekä itsenäisissä julkisoikeudellisissa kunnallisissa laitoksissa. Lain soveltamisalaan kuuluvat lisäksi julkisoikeudelliset yhdistykset. (HE 17/2002 vp, s. 29-30)

6.2. Sähköisen viestin ja sähköisen tiedonsiirtomenetelmän käsitteet sekä kirjallisen muodon täytyminen

Asiointilain 4 §:ssä määritellään sähköisen tiedonsiirtomenetelmän, sähköisen viestin ja sähköisen asiakirjan käsitteet, jotka ovat merkityksellisiä lain 18 ja 19 §:n mukaista sähköistä tiedoksiantotapaa käytettäessä. Lain 4.1 §:n mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään, sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin; ei kuitenkaan puhelua. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota. Sähköisellä asiakirjalla taas tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Lain esitöiden mukaan sähköisen viestin tallennusominaisuuden vaatimus erottaa lain soveltamisalasta puhelimitse suullisesti

tapahtuvan viestinnän. Tallennusominaisuus korostaa sähköisen asiointin tarpeita säilyttää saapuneet sähköiset asiakirjat, vaikka sähköisellä viestillä erotuksena sähköisestä asiakirjasta sinänsä voidaan tarkoittaa myös erilaisia kertaluontoisia yhteydenottoja ja tiedusteluja viranomaiselle tämän toiminnasta. (HE 17/2002 vp, s. 34)

Asiointilain sääntely on teknologianeutraalia siten, että laki mahdollistaa erilaisten sähköisten menetelmien käytön tiedoksiannossa. Viranomaisen on siten lähtökohtaisesti mahdollista käyttää tarkoituksenmukaiseksi katsomaansa lain vaatimukset täyttävää sähköistä tapaa. Sähköinen tiedoksianto voidaan siten toteuttaa esimerkiksi sähköpostitse, Suomi.fi-viestillä tai viranomaisen asiointipalvelussa. Muun muassa tietoturvaan liittyvät vaatimukset voivat kuitenkin rajoittaa käytettyä tiedoksiantotapaa.

Asiointilain 9 §:ssä säädetään kirjallisen muodon täyttymisestä sähköisen asiakirjan osalta. Pykälän 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja.

Samana säännöksen 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomaisen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

Asiointilain esitöiden mukaan asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Alkuperäisyyteen ja eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttaisivat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen sähköisesti allekirjoitettuna siten, että se täyttää varmenteen käytön vuoksi samalla allekirjoitusvaatimuksen. Allekirjoituksella tarkoitettaisiin siten fyysistä tai sähköistä allekirjoitusta. (HE 17/2002 vp, s. 39)

6.3. Todisteellinen ja tavallinen sähköinen tiedoksianto

Asiointilain 18 ja 19 §:ssä säädetään todisteellisesta ja tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta, joiden käyttötilanteet vastaavat pitkälti hallintolain 59 ja 60 §:n mukaisia tavallista ja todisteellista tiedoksiantoa. Edellä käsiteltyä hallintolain 54 §:ssä säädetään viranomaisen tiedoksiantovelvollisuudesta. Säännöksen kautta määräytyy, mitkä asiakirjat on hallintoasian käsittelyssä annettava tiedoksi. Koska asiointilain soveltamisala on hallintolain soveltamisalaa laajempi,

vastaavaa sääntelyä sisältyy myös muuhun, esimerkiksi lainkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Hallintolaisissa tavallisen tiedoksiantotavan käyttäminen on pääsääntö, ja todisteellista tiedoksiantoa on käytettävä edellä käsitellysti hallintolain 60 §:n mukaan ainakin silloin, jos tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisäännöstä alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

Asiointilain todisteellista sähköistä tiedoksiantoa koskevan 18 §:n 1 momentin mukaan 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 osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Todisteellisen sähköisen tiedoksiantotavan käyttäminen on sanamuotonsa mukaan siten viranomaisen harkinnassa, ja viranomainen voi esimerkiksi hallintoasian käsittelyssä käyttää joko hallintolain 60 §:n mukaista paperista saantitodistusmenettelyä tai asiointilain mukaista sähköistä menettelyä. Tosin asianosaisen on tullut antaa sähköiseen tiedoksiantoon suostumuksensa.

Päätöksen noutaminen viranomaisen itsensä tai palvelinyrityksen ylläpitämästä päätöstietokannasta perustuu tietoturvasyihin. Tietoturvasyistä päätöstietokannan tulisi olla siten järjestetty, että kaikki siinä olevat päätökset ovat yksilöitävissä. Haku päätöstietokantaan tulee puolestaan tehdä siten, että vain asianosaisella tai tämän edustajalla on oikeus hakea päätös. Yleissäännöksenä säännös ei kuitenkaan syrjäytä niitä säännöksiä, joissa mahdollistetaan päätöksen tiedoksianto myös telekopiona asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai ilman sitä. (HE 17/2002 vp, s. 44-45)

Asiointilain 18 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa on tällöin käytettävä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturallinen ja todisteellinen. Sitä vastoin lainkohta ei edellytä sellaisenaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) tarkoitetun tunnistusvälineen ja laatuvarmenteen käyttöä. (HE 74/2016 vp) Pykälän 3 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen pykälän 1 momentin mukaisesti osoittamalta yhteydeltä. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään. Käytännössä tiedoksianto voidaan tällöin toimittaa esimerkiksi hallintolain 60 §:n mukaisesti postitse saantitodistusta vastaan, haastetiedoksiantona tai muuta laissa säädettyä soveltuvaa tiedoksiantotapaa käyttäen.

Asiointilain tavallista sähköistä tiedoksiantoa koskevan 19.1 §:n mukaan muu kuin lain 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä lain 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Todisteellisen sähköisen tiedoksiannon tapaan myös tavallisen sähköisen tiedoksiantotavan käyttäminen on viranomaisen harkinnassa, ja viranomainen voi käyttää esimerkiksi hallintoasian tiedoksiannossa hallintolain 59 §:n mukaista paperikirjettä tai asiointilain mukaista sähköistä menettelyä edellyttäen, että asianosainen on antanut sähköiseen tiedoksiantoon suostumuksensa.

Asiointilain 19.1 §:ssä on säädetty muun ohella asianomaisen yksityisyyden suojaamiseen liittyvästä lisäedellytyksestä, jolloin on käytettävä tavallisen sähköisen tiedoksiannon sijaan todisteellista tiedoksiantotapaa. Asiointilain mukaista tavallista sähköistä tiedoksiantoa ei siten voida käyttää kaikissa niissä tilanteissa, joissa tavallinen tiedoksianto olisi esimerkiksi hallintolain mukaan mahdollinen. Edellytystä on täsmennetty asiointilain säännöskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan viranomaisten tulee erityisesti huolehtia asianomaisen ilmoittamaa tiedoksiantotapaa käyttäessään siitä, että tiedoksiantotapa ei johda salassa pidettävän aineiston paljastumiseen tai että ulkopuoliselle voisi sen vuoksi paljastua asianomaisesta, tämän läheisistä tai toiminnasta arkaluontoinen seikka, kuten esimerkiksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuminen tai terveydentilaa koskevaa tietoa. Käytännössä säännös edellyttää tiedoksiantotapaa, joka on jollakin tavoin todisteellinen. (HE 17/2002 vp, s. 45-46) Toisaalta tavallinenkin sähköinen tiedoksianto voidaan toteuttaa teknisesti eri tavoilla. Esimerkiksi Suomi.fi-viestit on lähtökohtaisesti muun muassa tavallista sähköpostia tietoturvalisempi tiedoksiantotapa.

Hallintolain 59 §:n tavallista tiedoksiantoa koskevan säännöksen tapaan myös asiointilain 19 §:n mukainen tavallinen sähköinen tiedoksianto perustuu tiedoksianto-olettamään, jolloin viranomaisen ei erikseen tarvitse varmistua siitä, että henkilö on tosiasiallisesti avannut ja lukenut sähköisen viestin. Kuitenkin tiedoksiantotavasta huolimatta oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että asiakirjan on tultava tehokkaasti henkilön tietoon. (PeVL 5/2016 vp, s. 3)

6.4. Suostumus sähköisen tiedoksiannon edellytyksenä

Yleisemmin hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta asianomaisen suostumuksella tarkoitetaan hallintopäätöksen oikeusvaikutuksien kohteen antamaa suostumusta siihen, että viranomainen saa tehdä

häneen kohdistuvan päätöksen. Suostumuksella on merkitystä etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa yksilön itsemääräämisoikeuden vuoksi. Asianosaisen suostumus on edellytyksenä myös hallintopäätöksessä olevan asiavirheen korjaamiselle, jos päätös korjataan asianosaisen vahingoksi. Yksityisen suostumukselle on paikallaan asettaa suhteellisen tiukat vaatimukset. Suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, aito ja nimenomainen. Koska suostumuksen on oltava vapaaehtoinen ja aito, se ei voi perustua esimerkiksi viranomaisen taloudellisiin resursseihin tai julkiseen valtaan nojautuvaan painostukseen. Suostumuksen antajalla on oltava riittävästi tietoa siitä, mitä tahdonilmaisu oikeudellisesti ja tosiasiallisesti merkitsee. Yleensä vain nimenomainen suostumus on pätevä. Suostumus voidaan kuitenkin joissain erityistapauksissa päätellä myös asianomaisen toiminnasta tai asenteesta ennen tietojen antamista. Hiljainen tai konkludenttinen – sallivaksi kannanotoksi tulkittava – suostumus saattaa siten olla riittävä joissakin yhteyksissä. Esimerkiksi jo potilaan hakeutuminen hoitoon voi olla riittävä peruste hänen terveydentilansa edellyttämään vähäiseen hoitotoimenpiteeseen. Yleensäkin asianosaisen kannalta selvästi negatiivisten toimien yhteydessä on perusteltua edellyttää nimenomaista suostumusta, ellei toimivaltaa ole määritelty laissa. (Mäenpää, Olli 2017. Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent. s. 277–279)

Sähköisen tiedoksiantotavan käyttäminen edellyttää asiointilain 18 ja 19 §:n mukaan asianosaisen suostumusta. Esitöiden mukaan ehdotuksessa on säilytetty lähtökohta, jonka mukaan viranomainen ei voisi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Sääntelytapaan vaikuttaa muun ohella se, että asiointitapahtumien olosuhteet voivat poiketa toisistaan huomattavasti. Asia voidaan panna vireille esimerkiksi yhteiskäytössä olevalta laitteelta. Tuolloin on mahdollista, että asianomainen henkilö ei pystykään jatkuvasti seuraamaan itselleen tulevaa sähköpostia. Asiointilain esitöissä arvioitiin, että tämän vuoksi on selkeämpää edellyttää, että asianomainen antaa sähköiseen tiedoksiantoon nimenomaisen suostumuksensa, joka sinänsä voi olla yksittäistapauksellinen tai yleisempi. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi sillä tavoin, että asiaa varten luodussa sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa. (HE 17/2002 vp, s. 44-45)

Asiointilain 19 §:n muutosten yhteydessä esitöiden mukaan esimerkiksi sähköisen prosessiosoitteen ilmoittaminen oikeudenkäynnissä ilmaisisi suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon. (HE 111/2010 vp, s. 6) Vastaavasti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöiden mukaan asianosainen voisi antaa asiointilain edellyttämän suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon yksinkertaisimmin

merkitsemällä valitukseen tai muuhun tuomioistuimelle toimitettavaan asiakirjaan myös sähköisen yhteystietonsa. (HE 29/2018 vp, s. 160)

Suostumusedellytystä on tulkittu myös oikeuskäytännössä vastaavalla tavalla. Korkeimman hallinto-oikeuden ottaessa huomioon asiointipalvelusta ja sen käyttöehdoista esitetyt selvitykset sekä sen seikan, että valittaja oli ilmoittanut asiointipalveluun sähköpostiosoitteensa, valittajan oli katsottava antaneen suostumuksensa siihen, että viraston mahdollinen täydennyspyyntö voidaan lähettää hänelle sähköisenä viestinä. Virasto oli näissä oloissa voinut luottaa siihen, että sen lähettämä täydennyspyyntö menee valittajalle tiedoksi. Se valittajan ilmoittama seikka, että asiointipalveluun kirjautumisen oli valittajan luku- ja kirjoitustaidottomuuden vuoksi suorittanut toinen henkilö valittajan puolesta, ei antanut aihetta arvioida asiaa toisin. (KHO 6.9.2018/4025, ks. myös KHO 3.6.2020/2414)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies taas on ratkaisussaan todennut, että hakuilmoituksessa oli käytetty muotoilua, 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 päätöksen postitse tiedokseen paperiversiona. Siten ilmaisu 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 viranomaisen voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Apulaisoikeusasiamies korosti ratkaisussaan, että asian sähköisesti vireille panneella on aina oltava oikeus ja aito valinnanvapaus saada asiakirja tiedoksi perinteisessä paperimuodossa. (AOA 2954/4/12, 28.5.2013)

7. Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

7.1. Viranomaisilla velvoite järjestää mahdollisuus sähköiseen asiointiin

Viranomaisen velvollisuudesta tarjota digitaalisia palveluja on säädetty digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019, jäljempänä digipalvelulaki), jonka säännöksiä sovelletaan lain 3 §:n mukaisesti valtion viranomaisiin, valtion liikelaitoksiin, kunnallisiin viranomaisiin, eduskunnan virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, Suomen itsenäisyyden

juhlarahastoon, ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin, yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin, jolle muualla laissa toisin säädetä. Digipalvelulain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa lisäämällä erityisesti vammaisten henkilöiden ja toimintarajoitteisten henkilöiden mahdollisuuksia selvittää itsenäisesti yhteiskunnan erilaisissa toiminnoissa.

Digipalvelulain 2 luvussa säädetään viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle. Digipalvelulain 5.1 §:n mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluja tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää viranomaisen velvollisuutta tarjota hallinnon asiakkaille mahdollisuutta hoitaa asiansa ja muu viranomaisille osoittamansa viestintä sähköisessä muodossa sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen. Säännös tarkoittaa viranomaiselle säädettyä kattavaa velvollisuutta sähköisen asioinnin järjestämiseen ja digitaalisten palvelujen tarjoamiseen viranomaisen toimialalla.

Käytännössä digipalvelulain sääntely tarkoittaa sitä, että viranomaisella on velvollisuus järjestää palvelutoimintansa siten, että sähköinen asiointi viranomaisen kanssa on mahdollista kaikissa viranomaisen toimialaan ja toimivaltaan kuuluvissa palveluissa. Koska viranomaiselle on säädetty velvollisuus tarjota hallinnon asiakkaalle mahdollisuus lähettää viranomaiselle sähköisiä viestejä, ei asiointimahdollisuus rajaudu pelkästään asioiden vireillepanoon. Digitaalisia palveluja ja muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen on pystyttävä asioimaan viranomaisen kanssa mistä tahansa syystä, joka liittyy hallinnon asiakkaan tarpeeseen saada tietoa viranomaisen toiminnasta, palvelujen käytöstä, asian vireillepanoon liittyvistä edellytyksistä tai muusta asioinnista.

Digipalvelulain 5.1 §:n toisen virkkeen mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki) tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa.

Digipalvelulain hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on korostaa, että viranomaisen olisi myös aktiivisesti tarjottava hallinnon asiakkaalle mahdollisuutta saada viranomaiselta asiaansa liittyviä viestejä ja asiakirjoja sähköisessä muodossa silloin, kun viranomainen voi lähettää viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa (HE 60/2018 vp, s. 68). Asiakirjojen toimittamistavoista ja -muodoista on mahdollista säätää myös toisin muualla lainsäädännössä.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että muualla lainsäädännössä, esimerkiksi tiedoksianto koskevilla säännöksillä, on voitu säätää asiakirjan toimittamisesta jotenkin muutoin kuin sähköisesti. Tällöin erityissääntelyä sovelletaan, eikä viranomaisella ole velvollisuutta toimittaa asiakirjaa sähköisesti hallinnon asiakkaalle.

Lain esitöissä viitataan myös riittävän tietoturvalliseen sähköiseen tiedonsiirtomenetelmään, jossa viranomaisen harkintaan jää, minkälaisella sekä viestin lähettävällä viranomaisella, että vastaanottavalla hallinnon asiakkaalla käytettävissä olevalla sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä sähköinen viestintä tapahtuu. Jos asiakkaan viesti on lähetty viranomaiselle tavallisella sähköpostilla tai digitaalisessa palvelussa olevalla lomakkeella niin viestiin vastaaminen ei välttämättä onnistu samaa tiedonsiirtomenetelmää käyttämällä, jos kysymys on esimerkiksi salassa pidettävää tietoa sisältävästä viestistä. Tällöin viranomaisen olisi vastattava viestiin joko yleisluonteisesti ilman salassa pidettävää sisältöä tai mahdollisuuksien mukaan jollakin muulla tavalla kuten puhelimitse, turvasähköpostilla tai kirjeitse.

Saavutettavuus

Digipalvelulain 3 ja 3 a luvussa säädetään saavutettavuudesta. Saavutettavuudella tarkoitetaan digitaalisten palvelujen esteettömyyttä ja digipalveluilla täytäntöönpantiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi). Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EU) 2019/882 (jäljempänä esteettömyysdirektiivi) täydentää osaltaan kuluttajille tarjottavien digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksia, joista säädetään digipalvelulain 3 a luvussa. Saavutettavuusdirektiivin vaatimuksia on sovellettu vuodesta 2019 saakka, mutta esteettömyysdirektiivin vaatimuksia aletaan soveltaa 28.6.2025 alkaen. Tässä muistiossa keskeistä on saavutettavuusdirektiivistä johdettavat vaatimukset, sillä ne koskevat julkisen sektorille kohdistettavia vaatimuksia.

Saavutettavuusdirektiivissä saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sekä niissä esitettävän sisällön suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa (johdanto-osan 2 kohta). Käytännössä direktiivissä verkkosivustojen saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että niiden sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää sivustoa ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa.

Digipalvelulain 7 §:n mukaisesti palveluntarjoajan on varmistettava digitaalisten palvelujensa sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Digitaalisten palvelujen tietosisältöjen on täytettävä saavutettavuusvaatimukset, kun tietosisältö on palvelun käyttäjien saatavilla. Saavutettavuusvaatimukset määritellään Euroopan unionin virallisessa lehdessä Euroopan komission julkaisemissa viitetiedoissa, jotka koskevat yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia. Lain 8 § 1 momentin mukaan palveluntarjoaja voi poiketa saavutettavuusvaatimuksista vain, jos se ennakkoon tehdyn saavutettavuusarviointin perusteella voi osoittaa vaatimusten toteuttamisen aiheuttavan sen toiminnalle kohtuuttoman rasitteen.

Esteettömyys ja saavutettavuus ovat osa yhdenvertaisuuden toteuttamista. Saavutettavuusvaatimusten täyttäminen on keskeistä viranomaisen tuottaessa digitaalisia palveluja. On tärkeää, että jokainen henkilö vammasta riippumatta voi asioida viranomaisen digitaalisissa palveluissa yhdenvertaisesti.

7.2. Digituki ja käyntiasiointi

Luonnollisilla henkilöillä on erilaiset valmiudet sähköiseen asiointiin. Syynä voivat olla muun muassa fyysiset rajoitteet, ikääntyminen, syrjäytyminen, sairaudet, langattomien verkkojen katvealueet ja taloudellinen tilanne, jonka vuoksi tarvittavien laitteiden hankinta ja päivittäminen on hankalaa. Tämän vuoksi tarvitaan edelleen yleisiä, esteettämiä ja henkilökohtaisia palveluja kaikille kansalaisille sekä lisäksi henkilökohtaisia erityispalveluja. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti onkin huolehdittava sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen käytön tuesta sitä tarvitseville.

Sähköisen asioinnin tuki ”digituki” on sähköisen asioinnin, palvelunkäytön ja laitteen käytön tukea, jonka tarkoituksena on auttaa asiakasta itsenäiseen ja turvalliseen laitteen käyttöön ja sähköiseen asiointiin, ja jota tarjotaan asiakkaalle etätukena, lähitukena tai koulutuksena silloin, kun henkilö ei pysty tai osaa itse käyttää palvelua tai laitetta tai ei omista laitteita. Tukeen kuuluu myös sähköiseen palveluun ja asiointiin ohjaaminen.

Digituki on merkityksellistä paitsi perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuusperiaatteen, myös hallintolaissa säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden (6 §), palveluperiaatteen (7 §) ja neuvontavelvollisuuden (8 §) näkökulmasta. Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuusvaatimuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnossa

asioivalla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Näihin on katsottava kuuluvan myös viranomaisen digitaalisessa muodossa olevat palvelut. Palveluperiaate sisältää velvollisuuden järjestää asiointi siten, että digitaalisten palveluiden käyttäjät saavat asianmukaisia hallinnon digitaalisia palveluita. Sähköisessä asiointissa palveluperiaate on keskeinen elementti tarkasteltaessa sähköisen viranomaistoiminnan laatua.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Digipalvelulaissa säädetään viranomaisten velvoitteesta tarjota palvelujaan digitaalisesti. Lain 5.2 §:ssä on säädetty viranomaiselle velvollisuus julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Yhteystieto voi hallituksen esityksen mukaisesti olla esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero, verkkolomake tai chat-palvelu. Lain esitöiden mukaan tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palvelujen käyttöön ja sitä tarjotaan aktiivisesti hallinnon asiakkaille (HE 60/2018, s. 69). Säännöksen tarkoittama tuki on teknistä palvelun käyttöön liittyvää tukea, jonka viranomainen voi toteuttaa itse, yhdessä useamman viranomaisen kanssa tai tukea tarjoavana yhteystietona voi olla myös Digi- ja väestötietovirastossa toimivan Kansalaisneuvonnan yhteystiedot. Kansalaisneuvonta tarjoaa hallinnon asiakkaille maksutta neuvoja muun muassa viranomaisten digitaalisten palvelujen käytöstä. Digipalvelulain sääntelyllä on hallituksen esityksen mukaisesti pyritty edistämään osaltaan erilaisten hallinnon asiakasryhmien mahdollisuuksia asioida viranomaisen kanssa myös digitaalisia palveluja käyttämällä.

Viranomaisasioinnin neuvonnalla tarkoitetaan julkisen digitaalisen palvelun sisällön tai käytön neuvontaa, jota tarjoaa kyseisen digitaalisen palvelun tuottaja tai taho, jolle tällainen avustava neuvontatehtävä on erikseen annettu. Digitaalisen palvelun käyttäjätuen voi viranomainen järjestää myös yksityisen toteuttamana, jos siitä on erikseen säädetty laissa. Muun muassa avustava puhelinpalvelu on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, jonka antaminen yksityiselle edellyttää lailla säätämistä (PeVL 11/2006 vp).

Viranomaisen tehtäviin ei kuitenkaan hallinnon yleislainsäädännön nojalla sisälly digituen antaminen sen laajassa merkityksessä. Viranomaisen on neuvottava omien digitaalisten palvelujensa käytössä, mutta tuen antaminen ei ulotu esimerkiksi laitteiden käytön opastukseen taikka muutoin laajempaan digituen tarjoamiseen. Koska digitukea ei ole määritelty lainsäädännössä tai säädetty minkään viranomaisen tehtäväksi, lähtökohtana on, ettei kenelläkään ole velvoitetta tarjota

digitukea yhteiskunnassa sen laajassa merkityksessä. Digituen tarjoamien onkin perustunut vapaaehtoiseen toimintaan, jota on rahoitettu eri lähteistä. Viranomaisen ydintehtäviin digituen tarjoaminen ei kuitenkaan kuulu.

Digi- ja väestötietovirasto tuottaa digitukea, jonka tuottaminen perustuu Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain (304/2019) 3 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan Digi- ja väestötietovirasto hoitaa kansalaisneuvontaa, digitaalisten palveluiden käyttäjätukea sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtäviä ja palveluita. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Digi- ja väestötietovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (53/2020) 3 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto kehittää digitaalisten palveluiden käyttäjätuen toimintatapoja ja käytäntöjä. Asetuksen perustelumuiotiossa digituen kehittämistä on perusteltu seuraavasti: ”Pykälässä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston tehtävästä, joka sisältää digitaalisten palvelujen käyttäjätuen toimintamallin kehittämisen, palveluntuottajien verkoston kehittämisen ja ohjaamisen sekä palveluntuottajien tuen. Digi- ja väestötietovirasto antaisi ohjeita ja muodostaisi hyviä käytänteitä siitä, missä tilanteissa ja millä tavoin tukea voidaan antaa. Digi- ja väestötietovirasto voisi tässä tehtävässä tuottaa menetelmiä, ohjeita ja suosituksia siitä, miten toimintaa ohjataan, arvioidaan ja mitataan. Hyvissä käytänteissä linjattaisiin myös peruseriaatteet sille, milloin tuen tarjoajan tulee ohjata asiakas muihin kanaviin tai ottamaan yhteyttä suoraan hallintoasiaa hoitavaan viranomaiseen.”

Asetuksessa Digi- ja väestötietovirastolle on säädetty informaatio-ohjaukseen pohjautuva rooli, jonka nojalla Digi- ja väestötietovirasto voi antaa ohjeita, muodostaa hyviä käytänteitä sekä yleisesti huolehtia digituen kehittämisestä yhteiskunnassa. Digi- ja väestötietovirasto on toiminut digituen valtakunnallisena kehittäjänä ja muodostanut hyviä käytänteitä sekä antanut ohjeita digituen tarjoamiseen. Digitukea tarjoaa tällä hetkellä useat eri toimijat vapaaehtoiseen rahoitukseen pohjautuen. Tuen tarjoajina on esimerkiksi kuntia, kirjastoja sekä erilaisia järjestöjä.

Käyntiasiointi

Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla -hanke asetettiin helmikuussa 2021. Hankkeen tavoitteena on koota käyntiasiointi julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja vähentää valtion toimistotilan määrää. Valtion viranomaisilla oli 2020-luvun alussa reilut 700 käyntiosoitetta ja lisäksi palveluita tarjottiin pääosin kuntien ylläpitämissä noin 200 asiointipisteessä. Valtion viranomaisten käyntiasiointimäärä on puolittunut 2010-luvulla aikana ja sen arvioidaan edelleen puolittuvan neljästä miljoonasta kahteen miljoonaan kuluvan vuosikymmenen aikana, jolloin viranomaisten ei ole enää kannattavaa pitää yllä laajoja omia palvelupisteverkkojaan. Myös

kaupungistuminen ja niukkenevat taloudelliset resurssit vaikuttavat koko julkishallintoon. Valtion palvelujen lähtökohtana on kattavat sähköiset palvelut, mutta käyntiasiointi halutaan turvata niille, joille asiointi verkossa ei sovellu. Uudistushanke tarjoaa yhteisiä ratkaisuita säästöjen saavuttamiseen ja käyntiasiointipalvelun ylläpitämiseen ja parantamiseen. ([Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla : Väliraportti \(valtioneuvosto.fi\)](#)).

Käyntiasiointi turvataan siten jatkossakin, mutta viranomaisten toimipisteitä tullaan vähentämään. Tämä lisää sekä digitaalisten palvelujen että digituen merkitystä erityisesti sellaisilla alueilla, joilla palvelupisteille pääsyyn on pitkä matka. Digitaalisten palvelujen ohella on kuitenkin yhtä lailla turvattava jokaiselle mahdollisuus saada asiansa hoidetuksi viranomaisen luona myös jatkossa.

8. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

8.1. Yleistä

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa eli tukipalvelulaissa säädetään julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, niitä koskevista vaatimuksista, niiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuottamiseen liittyvästä henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelystä. Lisäksi kyseisessä laissa säädetään oikeudesta ja velvollisuudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja sekä palvelujen käytön edellytyksistä. Tukipalvelulain tavoitteena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta.

Tukipalvelulain 2 §:n mukaisten määritelmien mukaan laissa *tukipalvelulla* tarkoitetaan yhteistä sähköisen asioinnin tukipalvelua, jota käyttäjäorganisaatio käyttää asiointipalvelunsa tai muun sille kuuluvan tehtävän taikka sen tarjoaman palvelun tukena. *Käyttäjäorganisaatiolla* tarkoitetaan puolestaan viranomaista, muuta julkista tehtävää hoitavaa tai yksityistä, joka käyttää tukipalvelua.

Tukipalvelulain 3 §:ssä määritellään tarkemmin yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut. Tämän hankkeen kannalta merkityksellisiä näistä ovat erityisesti luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, asiointivaltuuspalvelu ja viestinvälityspalvelu, jotka ovat Suomi.fi-palveluja. Julkishallinnon viranomaisilla on laaja velvollisuus käyttää Suomi.fi-palveluja, elleivät tukipalvelulaissa määritellyt käyttövelvoitteet poikkeusedellytykset täyty.

8.2. Tukipalvelujen käyttövelvoite ja käyttöoikeus

Tukipalvelujen käyttöön velvoitetut tahot

Tukipalvelulain 5 §:n mukaan seuraavat julkisen hallinnon viranomaiset ovat velvollisia käyttämään 3 §:n 1 momentin 1–4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja sekä asiointivaltuuspalvelusta saatavaa tietoa henkilön toimivallasta laillisenä edustajana, kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt, jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvasuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua: 1) valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset; 2) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset; 3) kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä; 4) tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet.

Valtion hallintoviranomaisia ovat ne valtion toimielimet, jotka on asetettu hoitamaan hallintotehtäviä. Niitä ovat valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta on yleinen. Keskushallintoviranomaisten alaisia valtion toimielimiä ovat lääninhallitukset ja piirihallintoviranomaiset, joita ovat esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Valtion virastoista ja laitoksista voidaan esimerkkeinä mainita valtion tutkimuslaitokset ja -keskukset sekä asiantuntijalaitokset, kuten Ilmatieteen laitos ja virastoista Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Valtion varsinaiseen hallintoorganisaatioon kuuluvat myös paikallishallintoviranomaiset. (HE 59/2016 vp, s. 41)

Myös hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset ovat säännöksessä tarkoitettuja julkisen hallinnon viranomaisia. Hyvinvointialueiden perustamisesta lähtien myös hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisten olisi käytettävä pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja. (HE 56/2021 vp, s. 111)

Kunnallisilla viranomaisilla on käyttövelvollisuus niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä. Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnallisilla viranomaisilla on oikeus käyttää tukipalveluja myös muissa tehtävissään. Kunnan viranomaiset ovat useimmiten monijäsenisiä kunnan toimielimiä, kuten valtuusto ja kunnanhallitus sekä lautakunta, johtokunta ja toimikunta. Kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä ovat myös kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteistoiminta-elin viranomaiset ja toimielimet. Kunnallisen viranomaisen määrittely on viime kädessä johdettavissa siitä, onko tällä organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. (HE 59/2016 vp, s. 41)

Tukipalvelujen käyttöön oikeutetut tahot

Tukipalvelulain 5.2 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunta virastoineen ja valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot sekä lailla tai lain nojalla annetulla asetuksella tai lain nojalla annetulla valtion hallintoviranomaisen päätöksellä julkista hallintotehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut saavat käyttää kaikkia tukipalveluja laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Kun-nalliset viranomaiset saavat käyttää kaikkia tukipalveluja myös muissa tehtävissään.

Tukipalvelulain 5.2 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettaisiin julkisen hallinnon viranomaisilla paitsi 1 momentissa lueteltuja

tahoja, myös muita julkisen hallinnon viranomaisia kuten esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia. Itsenäisillä julkisoikeudellisilla laitoksilla tarkoitettaisiin esimerkiksi Kansaneläkelaitosta, Suomen Pankkia, yliopistoja, Työterveyslaitosta ja Kevaa. Lailla tai sen nojalla annetulla asetuksella tai lain nojalla annetulla valtion hallintoviranomaisen päätöksellä julkista hallintotehtävää hoitamaan asetetuilla tarkoitettaisiin muun muassa ammattikorkeakouluja, Eläketurvakeskusta sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitosta. Nämä tahot voisivat käyttää kaikkia tukipalveluja niiden hoitaessa laissa säädettyä julkista hallintotehtävää. Käytöstä yksityisessä tehtävässä säädettäisiin 8 §:ssä. (HE 59/2016 vp, s. 42)

Tukipalvelulain 5.3 §:n mukaan lakiin perustuvan sopimuksen nojalla tai muulla kuin 2 momentissa tarkoitettulla perusteella julkista tehtävää hoitavat saavat käyttää tässä tehtävässään muita tukipalveluja paitsi tunnistuspalveluja ja verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua sekä viestinvälityspalvelua.

Tukipalvelulain 5.3 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut määritellä 1 ja 2 momenttia löyhemmin julkiseen hallintoon liittyville toimijoille oikeus pääsääntöisesti käyttää tukipalveluja tässä julkisessa tehtävässä. Joidenkin tukipalvelujen osalta on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi esimerkiksi tukipalvelujen resurssien hyödyntämisen kustannustehokkuuden, tasapuolisen kohtelun ja kilpailunäkökulmien vuoksi rajata käyttöoikeutta. Momentissa tarkoitettuja toimijoita olisivat esimerkiksi niin sanotut laissa mahdollistetut ostopalvelut ja palvelusetelipalvelut, joilla julkisen tehtävän hoitamisen suorittaa yksityinen julkisen hallinnon viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen nojalla. Ehdotetun säännöksen mukaan tällaisten toimijoiden oikeudesta käyttää luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua sekä viestinvälityspalvelua päättäisi kyseisen tukipalvelun palvelutuottaja. (HE 59/2016 vp, s. 42–43)

Tukipalvelujen käyttövelvoitteesta poikkeaminen

Edellä on selostettu ne tahot, ovat tukipalvelulain 5.1 §:n mukaan lähtökohtaisesti velvollisia käyttämään tukipalveluja. Tukipalvelulain 7 §:n mukaan tukipalvelun käyttöön velvoitetun on käyttövelvollisuudesta poiketukseen haettava velvollisuudesta poikkeamista kyseistä tukipalvelua tuottavalta palvelutuottajalta. Palvelutuottajan on ennen kielteisen päätöksen antamista annettava hakijalle mahdollisuus saattaa asia valtiovarainministeriön ratkaistavaksi. Valtiovarainministeriö voi myös omasta aloitteestaan tai palvelutuottajan pyynnöstä ottaa asian ratkaistavakseen, jos kyse on tässä laissa tarkoitetun yleisen ohjauksen tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen kannalta merkittävästä asiasta. Käyttövelvoitteesta poikkeamista koskevia hakemuksia on toistaiseksi tehty hyvin vähäinen määrä.

Tukipalvelulain esitöissä on todettu, että käyttövelvollisuudesta poikkeamisen perusteita tulisi lain tarkoitus huomioon ottaen tulkita suppeasti. Käyttövelvollisuudesta poikkeamisen on oltava säännöksessä tarkoitetuista syistä objektiivisesti arvioiden välttämätöntä. Tekniset ja toiminnalliset syyt voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei tukipalvelu täytä sellaisia olennaisia palvelun laadun taikka muun toiminnallisuuden vaatimuksia, joita käyttäjäorganisaatio tehtävänsä suorittamiseksi tarvitsee. Luonnollisesti toiminnallinen syy olla käyttämättä tukipalvelua voi olla myös se, ettei organisaatiolla ole tarvetta kyseiselle tukipalvelulle toiminnassaan. Tietoturvallisuuteen liittyvät syyt tarkoittavat esimerkiksi arkaluontoisten henkilötietojen erityistä suojaamistarvetta tai turvaluokitellun tietoaineiston käsittelyvaatimusten täyttämistä sekä sen arvioimista, voidaanko tukipalveluissa käsitellä tällaisia tietoja ja millaisilla mahdollisilla erityisjärjestelyillä. (HE 59/2016 vp s.41)

Kustannustehokkuus voi yhdessä toiminnallisuusperusteen kanssa tulla kyseeseen käyttövelvollisuudesta poikkeamisen perusteena esimerkiksi, kun arvioidaan käyttövelvollisuutta suhteessa jo tehtyjen valtakunnallisten ja alueellisten investointien hyödyntämiseen. Kustannustehokkuus- ja toiminnallisuusyyt voivat puoltaa järjestelmien yhteensovittamista aiempien ratkaisujen korvaamisen sijaan. Arvio tulee tehdä ottaen huomioon toisaalta asiointipalvelun ja toisaalta kunkin yhteisten sähköisen asiointin palvelun erityispiirteet. Esimerkiksi luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun käyttöönotosta koituvat kustannussäästöt käyttäjäorganisaatiolle ovat niin merkittävät, että sen käyttöönotosta koituvat kustannukset eivät voine perustellusti olla esteenä palvelun käyttöönotolle (HE 59/2016 vp, s. 42) Asetettua käyttövelvoitetta voi näin ollen pitää muodoltaan tiukkana ja siitä poikkeamista tulisi viranomaisissa arvioida tarkoin.

8.3. Suomi.fi-viestit

Yleistä Suomi.fi-viesteistä

Tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään viestinvälityspalvelusta, jonka avulla käyttäjäorganisaatio ja käyttäjä voivat lähettää toisilleen sähköisiä viestejä ja jota hyödyntäen asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti tai postitse. Kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu viestinvälityspalvelu on Suomi.fi-viestit -palvelu.

Suomi.fi-viesteihin viestejä vastaanottaville kansalaisille ja yrityksille palvelu näkyy omana digitaalisena postilaatikkona Suomi.fi-verkkopalvelussa ja mobiilisovelluksessa. Palvelun käyttäjä pääsee lukemaan hänelle saapuneet viestit vahvasti sähköisesti tunnistautuneena. Mikäli organisaatio haluaa, kansalainen tai yritys voi myös ottaa Suomi.fi-viestien kautta yhteyttä organisaatioon saattaakseen asiansa vireille tai toimittaakseen käsiteltävään asiaan lisätietoja. Suomi.fi-viestien ansiosta kansalainen saa useiden viranomaisten viestit yhteen palveluun, mikä helpottaa kansalaisen arkea ja kannustaa käyttämään digitaalisia palveluja. Viranomaiset voivat käyttää Suomi.fi-viestejä myös päätösten tiedoksiantamiseen. Suomi.fi-viestit mahdollistaa myös todisteellisen tiedoksiannon toteuttamisen. Suomi.fi-viestejä käyttävien organisaatioiden ei siten tarvitse erikseen hankkia sähköistä viestinvälityskanavaa viestien toimittamiseen. Suomi.fi-viestien käyttö on organisaatioille maksutonta. Käyttäjäorganisaatio vastaa vain kustannuksista, jotka aiheutuvat omiin järjestelmiin mahdollisesti tarvittavista muutostöistä ja paperipostina toimitettujen viestien postikuluista.

TKJ-palvelu

Suomi.fi-viesteihin on liitettävissä mukaan myös tulostus-, kuoritus- ja jakelupalvelu (TKJ). TKJ-palvelusta on säädetty samassa yhteydessä Suomi.fi-viestien kanssa tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kirjepostiominaisuudella tarkoitetaan sitä, että viestinvälityspalvelun kautta voidaan toteuttaa myös paperikirjeiden postitus keskitetysti. Sähköistä tiedoksiantoa voidaan käyttää esimerkiksi hallintoasioissa ja tuomioistuinasioissa siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa tai muualla säädetään. Kun organisaatio käyttää Suomi.fi-viestejä, viestien lähetys kansalaisille ja yrityksille hoituu tulostus-, kuoritus- ja jakelupalvelun kautta yhdellä kerralla huolimatta siitä, käyttääkö vastaanottaja Suomi.fi-viestejä vai haluaako tämä viestit paperipostina. Tällöin organisaatiolla ei tarvitse olla näiden viestien lähettämiseen erillistä postitussopimusta. (HE 59/2016 vp s. 39) Tulostus-, kuoritus- ja jakelupalvelua voi kuitenkin käyttää vain niiden viestien tulostukseen, kuoritukseen ja jakeluun, jotka organisaatio on lähettänyt Suomi.fi-

viesteihin. Organisaatiolla on siis oltava käytössään Suomi.fi-viestit, jotta se voi käyttää TKJ-palvelua.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan, mikäli viestiä lähettävä viranomais ei määrittele erikseen tapaa, jolla asiakirja on annettava henkilölle tiedoksi, tekee Suomi.fi-viestit tämän päättelyn asiakasorganisaation puolesta. Tällöin asiakirja annetaan tiedoksi henkilölle sähköisesti, jos henkilö on antanut suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon. Jos henkilö ei ole antanut suostumusta, toimitetaan viesti paperipostilla TKJ-palvelun avulla. Jos on mahdollista, että tiedoksianto ohjataan paperipostiin, on viranomaisen vastuulla toimittaa Suomi.fi-viesteille loppukäyttäjän osoitetiedot ja viesti määriteltynä siten, että se voidaan ohjata paperipostiin. Suomi.fi-viesteissä ei ole integraatiota väestötietojärjestelmän osoitetiedot sisältävään rekisteriin. Palvelua käyttävä viranomais voi kuitenkin halutessaan määritellä erikseen, että kyseessä oleva viesti (tiedoksianto) on jaettava vain sähköisesti tai vain paperipostilla. Tämä on mahdollista esimerkiksi tapauksissa, jossa viranomais tietää asiakirjan olevan sellainen, että sitä ei voida jaella sähköisesti esimerkiksi Suomi.fi-viesteistä puuttuvien ominaisuuksien vuoksi taikka asiakirjaa ei haluta laittaa paperipostikanavaan.

Toimijat käyttävät toiminnallisuutta kirjavasti. Joissakin tapauksissa asiakirja on annettu tiedoksi loppukäyttäjän asiointipalvelussa antamaansa sähköpostiosoitteeseen, Suomi.fi-viesteihin sekä myös paperipostilla kotiin. Osa asiakasorganisaatioista on toteuttanut virkailijoilla olevaan käyttöliittymäänsä mahdollisuuden itse valita mitä kanavia pitkin lähestyy asiakasta.

Velvollisuus ja oikeus käyttää Suomi.fi-viestejä

Suomi.fi-viestien ollessa tukipalvelulain mukainen yhteinen sähköisen asioinnin tukipalvelu, on viranomaisilla edellisessä luvussa kuvatun mukainen laaja velvollisuus sen käyttöön. Myös muut julkishallinnon organisaatiot voivat käyttää Suomi.fi-viestejä. Suomi.fi-viestejä ei ole tarkoitettu viranomaisten keskinäiseen viestinvaihtoon eikä yritysten viestintään omille asiakkailleen, elleivät kyseessä ole viranomaistehtävät.

Viranomaiset eivät ole täyttäneet tukipalvelulain 5.1 §:n mukaista velvoitetta Suomi.fi-viestit -palvelun käyttöön täysimääräisesti. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa vuoden 2022 tarkastuskertomuksessaan, että palvelun käyttö viranomaistoiminnassa on toistaiseksi rajallista ja palvelun hyödyntämisen aste on huomattavasti matalampi kuin muissa Pohjoismaissa (VTV:n tarkastuskertomukset 10/2022). Palvelun rajattua käyttöä selittää osaltaan se, että kansalaiset ja yritykset eivät ole ottaneet Suomi.fi-viestejä kattavasti käyttöönsä ja palvelun loppukäyttäjämäärä on siten

rajallinen. Myös esimerkiksi jonkin teknisen toiminnallisuuden puuttuminen, rinnakkaiset viestintätavat ja negatiiviset mielikuvat palvelusta ovat rajoittaneet palvelun käyttöönottoa eri viranomaisissa. Viranomaiset saattavat käyttää myös muita sähköisiä tapoja viestien ja tiedoksiantojen toimittamiseen. Viranomaisilla saattaa olla käytössään myös omia sähköisiä asiointipalveluja, joihin toimitetaan viranomaisten viestejä ja asiakirjoja. Epäselvää kuitenkin on, missä laajuudessa käyttövelvoitteen alaiset viranomaiset ovat arvioineet muiden viestintäpalvelujen käyttöä suhteessa tukipalvelulain 5.1 §:n käyttövelvoitteesta poikkeamiseen liittyvään välttämättömyytedellytykseen, sillä käyttövelvoitteesta poikkeamista koskevia hakemuksia ei Suomi.fi-viestien osalta ole tehty yhtään kappaletta.

Sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskeva suostumusrekisteri

Asiointilain mukaan sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Tukipalvelulain 11 §:n 1 momentin nojalla Digi- ja väestötietovirasto pitää viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten rekisteriä käyttäjien antamista sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevista yleisistä suostumuksista. Tukipalvelulain esitöiden mukaan pykälässä tarkoitettu suostumusrekisteri sisältää tiedot käyttäjien antamista yleisistä suostumuksista koskien viranomaisasian sähköistä tiedoksiantamista (HE 59/2016 s. 48-49). Suomi.fi-viestien käyttäjä voi siten antaa yleisen suostumuksen sähköisen tiedoksiannon ja viranomaisviestinnän käyttämiseen häntä koskevissa asioissa.

Tukipalvelulain 11 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi tiedoksiantoa suorittaessaan luottaa 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin merkittyyn tietoon. Tiedoksiantamisen tavoista säädetään erikseen.

Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa, että viranomainen voi antaa henkilölle asiakirjan sähköisesti tiedoksi hänen Suomi.fi-viestit tililleen, jos hän on ottanut käyttöönsä Suomi.fi-viestit ja tässä yhteydessä antanut suostumuksensa sähköiseen tiedoksiantoon Suomi.fi-viesteihin. Suomi.fi-viestit käyttöönotaneella viranomaisella ei kuitenkaan ole voimassa olevan lain nojalla velvoitetta tiedoksiannon lähettämiseen henkilön Suomi.fi-viestit tilille. Viranomainen voi nykysääntelyn nojalla valita lähettääkö se asiakirjan tiedoksi henkilön postiosoitteeseen, henkilön ilmoittamaan muuhun osoitteeseen vai Suomi.fi-viestit tilille.

Lain esitöiden mukaan asiakirjaa tiedoksi antava viranomainen päättää suostumusrekisterin ja itsellään olevien tietojen sekä tiedoksiantomenettelyä koskevien säännösten perusteella, haluaako tiedoksiannon toimitettavaksi sähköisesti luonnolliselle henkilölle tai yritykselle sähköisesti viestinvälityspalvelun avulla vai postitse

viestinvälityspalvelun kautta. Posti-osoite voi viranomaisen viestinvälityspalvelussa tekemän valinnan mukaan olla joko väestötietojärjestelmän mukainen kotikunta ja asuinpaikka, postin osoiterekisterin tieto taikka muu viranomaisen itse määrittelemä, esimerkiksi henkilön viranomaiselle antama asiointiosoite. (HE 59/2016 vp, s.50)

Henkilötietojen käsittely Suomi.fi-viesteissä

Tukipalvelulain 3 luvussa säädetään henkilö- ja muiden tietojen käsittelystä palvelutuotannossa. Tukipalvelulain 12 §:n 2 momentin mukaan palvelutuottajalla eli Suomi.fi-viestien osalta Digi- ja väestötietovirastolla on rekisterinpitäjänä oikeus käsitellä sen vastuulle kuuluvan tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja tukipalvelussa tapahtuneen tietojenkäsittelyn oikeellisuuden osoittamiseksi taikka muutoin sen vastuulle kuuluvan tukipalvelun tuottamiseksi ja kehittämiseksi sekä toimivuudesta ja tietoturvallisuudesta huolehtimiseksi. Tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole enää tässä momentissa tarkoitettua perustetta. Perustetta ja käsittelyn tarvetta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei laista muuta johdu.

Henkilötietojen käsittely Suomi.fi-viesteissä perustuu Digi- ja väestötietoviraston lakisääteisen veloitteen noudattamiseen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Digi- ja väestötietovirasto käsittelee henkilötietoja muun muassa viestien oikealle taholle kohdentamiseksi, saapuneista ja lukemattomista viesteistä ilmoittamiseksi, tiedoksiannon toteuttamiseksi ja tiedoksiantotavan valitsemiseksi, tapahtuma- ja lokitiedon tallentamiseksi tietojenkäsittelyn oikeellisuuden ja virhetilanteiden selvittämistä varten, mobiilipalvelun toiminnan varmistamiseksi sekä tarvittaessa tilastointitarkoituksia varten.

Tukipalvelulain 13.3 §:n perusteella Digi- ja väestötietovirastolla on velvollisuus säilyttää sähköistä tiedoksiannon suostumusta koskevat rekisteritiedot, Suomi.fi-viestien rekisterin tietojenkäsittelyä koskevat tiedot sekä tiedoksiantamisen todentamiseksi tarpeelliset tiedot. Lisäksi DVV:n tulee säilyttää Suomi.fi-viestien avulla välitetyt viestit kaksi vuotta, jollei käyttäjä ole niitä sitä ennen poistanut.

Nykyisin Digi- ja väestötietovirasto säilyttää Suomi.fi-viesteissä olevat saapuneet ja lähetetyt viestit kahden vuoden ajan, mikäli palvelun käyttäjä ei poista niitä aiemmin. Tapahtumatietoja eli lokitietoja säilytetään puolestaan pääsääntöisesti viiden vuoden ajan. Säilytysajan päätyttyä tiedot poistetaan ja tuhotaan rekisteristä. Muita Suomi.fi-viestien rekisteriin tallennettuja tietoja säilytetään kymmenen vuotta postilaatikon sulkemisesta. Etenkin Suomi.fi-viestien käyttäjämäärän

kasvaessa on syytä arvioida, ovatko nykyiset säilytysajat edelleen tarkoituksenmukaiset.

Suomi.fi-viestien rekisteriin tallennetaan nykyisin palvelua käyttävästä luonnollisesta henkilöstä henkilötietoja, kuten esimerkiksi henkilötunnus, sähköpostiosoite tai mobiilisovelluksen käyttäjän kirjautumiskohtainen yksilöivä koodi. Tämän lisäksi palveluun tallennetaan tietoja muun muassa henkilön antamasta suostumuksesta sähköisen tiedoksiannon toteuttamiseen tai sen peruuttamisesta, henkilön tekemästä kielivalinnasta, saapuneiden ja lähteneiden viestien yksilöiviä tunnisteita sekä metatietoja. Myös toisen henkilön puolesta Suomi.fi-viesteissä asioivan henkilön osalta tallennetaan sähköpostiosoite sekä tietoja tämän toiminnasta palvelussa.

Näiden tietojen lisäksi tallennetaan tapahtumatietoa eli lokitietoa. Tapahtumatietoja ovat Digi- ja väestötietoviraston ja asiakasorganisaatioiden tekemistä käsittelytoimista tallennettavat tiedot sekä rekisteriin kohdistuneet toimet. Lisäksi tallennetaan tapahtumatietoa henkilön toimista hänen käyttäessään Suomi.fi-viestejä. Digi- ja väestötietovirasto tallentaa rekisteriin myös viestit, jotka asiakasorganisaatio lähettää henkilölle kirjeitse Suomi.fi-viestien TKJ-palvelun kautta. Kirjeitse TKJ-palvelun kautta lähetetyt viestit tallennetaan rekisteriin myös sen jälkeen, kun henkilö on lopettanut Suomi.fi-viestien käytön ja valinnut viestien toimitustavaksi paperipostituksen.

Henkilön tunnistautumisen yhteydessä Suomi.fi-tunnistus välittää väestö-tietojärjestelmästä henkilön nimen näytettäväksi selainkäyttöliittymässä (Suomi.fi-verkkopalvelu). Henkilön nimeä ei kuitenkaan tallenneta Suomi.fi-viestien rekisteriin.

Digi- ja väestötietovirasto ei kerää tai käsittele erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja, mutta palvelun kautta kulkevat viestit voivat sisältää tällaista tietoa. Digi- ja väestötietovirasto ei ole Suomi.fi-viestien palveluntuottajana sähköisen viestinnän osapuoli eikä Digi- ja väestötietovirastolla lähtökohtaisesti ole oikeutta lukea luonnollisille henkilöille tai yrityksille saapuneita tai näiden palvelussa lähettämiä viestejä.

Suomi.fi-viestien asiakasorganisaatiot toimivat rekisterinpitäjinä lähettämiensä viestien sisällön osalta ja Suomi.fi-viestit toimii ainoastaan viestienvälitysalustana asiakasorganisaatioiden lähettämille viesteille. Suomi.fi-viesteissä tieto liikkuu aina salattuna tietoturvallista kanavaa pitkin, mutta asiakasorganisaation tulee kuitenkin aina itse arvioida palvelun turvallisuus ja tietosuojariskit suhteessa organisaation käyttötarkoituksiin.

8.4. Vahva sähköinen tunnistaminen ja Suomi.fi-tunnistus

Vahva sähköinen tunnistusväline ja sen saatavuus

Vahvassa sähköisessä tunnistamisessa on kyse henkilöllisyyden todentamisesta sähköisesti. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009), jäljempänä tunnistus- ja luottamuspalvelulaki, säädetään vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksista ja tunnistuspalveluiden tarjoamisesta palveluntarjoajille, yleisölle ja toisille tunnistuspalvelun tarjoajille. Vahvan sähköisen tunnistamisen avulla kuluttajat voivat turvallisesti vahvistaa henkilöllisyytensä erilaisissa sähköisissä palveluissa ja sähköisten asiointipalveluiden tarjoajat voivat tunnistaa asiakkaansa. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo tunnistus- ja luottamuspalvelulain noudattamista.

Kysymys vahvan sähköisen tunnistusvälineen saamisesta on perustavanlaatuinen, sillä vahva sähköinen tunnistusväline on välttämätön monien muiden digitaalisten palvelujen tosiasialliselle saatavuudelle ja sähköiselle asiointille. Kuluttajien käytetyimmät vahvan sähköisen tunnistamisen välineet ovat jo pitkään olleet yksityisten palveluntarjoajien tarjoamat verkkopankkitunnukset ja mobiilivarmenteet, ja lähes kaikilla täysi-ikäisillä suomalaisilla on käytössään joko verkkopankkitunnukset ja/tai mobiilivarmenne. Suomessa on kuitenkin ryhmiä, joilla ei tällä hetkellä ole vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä käytössään eikä heillä välttämättä ole edes mahdollista saada sellaista käyttöönsä.

Nykyinen tunnistus- ja luottamuspalvelulaki ei sisällä säännöksiä, joiden perusteella kuluttajilla olisi oikeus saada vahva sähköinen tunnistusväline. Tällöin lähtökohtana yksityisten välisissä suhteissa on sopimusvapaus, johon kuuluu vapaus valita sopimuskumppani. Sopimusvapaudesta poikkeaminen on mahdollista vain säätämällä sopimuspakosta lain tasolla. Vahva sähköinen tunnistusväline ja sen taustalla oleva lainsäädäntö on myös sidottu suomalaiseen henkilötunnukseen ja sen olemassa olemiseen. Ilman henkilötunnusta henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä käyttöönsä. ([Sähköisen tunnistamisen markkinat - Sähköinen tunnistaminen turvallisen asiointin mahdollistajana \(traficom.fi\)](#), s. 31)

Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttö viranomaisen sähköisissä palveluissa

Julkishallinnon organisaatioilla on tukipalvelulain mukaan velvoite ensisijaisesti käyttää vahvaan sähköiseen tunnistamiseen lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua (Suomi.fi-tunnistus), joka tunnistaa julkisen hallinnon sähköisiä palveluja

käyttävän luonnollisen henkilön tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa tarkoitetun tunnistuspalvelun tarjoajan palvelua käyttäen, hallinnoi tunnistustapahtumaa sekä luovuttaa väestötietojärjestelmästä henkilön yksilöintiä koskevat tiedot käyttäjäorganisaatiolle. Kyse on siis vahvasta sähköisestä Suomi.fi tunnistuspalvelusta. Lähtökohtaisesti julkishallinnon organisaation on hyödynnettävä Suomi.fi-tunnistusta asiointipalveluissa, joissa vahva sähköinen tunnistaminen on tarpeen.

Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöveloitteesta julkisen hallinnon osalta säädetään digipalvelulain 6 §:ssä, jonka mukaan vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukselle tulee olla perusteltu tarve palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Mikäli digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tällöin tunnistettava vahvasti. Pykälän nojalla on kuitenkin mahdollista painavasta perustellusta syystä hyödyntää muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua.

Digipalvelulain esitöissä on tarkennettu tilanteita, joissa tulisi vaatia vahvaa sähköistä tunnistusta. Esitöiden mukaan digipalvelulain nojalla viranomaisen arvioitavaksi jää tapauskohtaisesti tunnistamisen vaatimus asiointipalveluissaan. Viranomainen voi vaatia sähköistä tunnistamista esimerkiksi silloin, kun käyttäjä pääsee palvelussa katsomaan omia tietojaan taikka valtuutuksen perusteella edustamansa henkilön tietoja. Vahvaa sähköistä tunnistamista olisi kuitenkin käytettävä erityisesti palveluissa, joissa käyttäjä pääsee näkemään tai käsittelemään terveydentilaansa koskevia tietoja, muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sosiaalihuollon asiakkuutta koskevia tietoja, oppilashuoltoon liittyviä tietoja sekä liike- ja ammattisalaisuuksia. (HE 60/2018 vp, s.69–70).

Muussa lainsäädännössä on suhteellisen vähän säännöksiä siitä, milloin sähköinen asiointi edellyttää nimenomaan vahvaa sähköistä tunnistamista. Esimerkiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 18 §:ssä edellytetään todisteellisen tiedoksiannon yhteydessä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Erityislainsäädäntöön sisältyy kuitenkin jonkin verran säännöksiä henkilöllisyyden osoittamisesta tiettyä toimialaa tai palvelua koskevassa sähköisessä asiointissa. Tällöin laissa saatetaan edellyttää joko tunnistus- ja luottamuspalvelulain mukaisten vahvan sähköisen tunnistusvälineiden käyttöä taikka muuta tietoturvallista tunnistamistapaa. Erityislainsäädännössä saatetaan myös yleisesti edellyttää, että henkilöllisyys voidaan todistaa luotettavasti. Erityisesti terveydenhuoltoon liittyvässä sähköisessä asiointissa saatetaan lain tasolla edellyttää nimenomaisesti tunnistus- ja luottamuspalvelulain mukaista vahvaa sähköistä tunnistamista.

8.5. Asiointivaltuuspalvelu

Tukipalvelulain 3.1 §:n 6 kohdassa on säädetty asiointivaltuuspalvelusta, joka tarjoaa käyttäjäorganisaatiolle henkilön toimintakelpoisuutta ja toimivaltaa tai muuta tahdonilmaisua koskevan tiedon. Asiointivaltuuspalvelusta käytetään nimeä Suomi.fi-valtuudet. Suomi.fi-valtuudet mahdollistaa toisen henkilön tai organisaation puolesta asioinnin palveluissa, jotka hyödyntävät Suomi.fi-valtuuksia asiointioikeuden tarkistamisessa. Suomi.fi-valtuuksissa yksityishenkilöt, yritykset, yhdistykset ja muut yhteisöt voivat valtuuttaa henkilön, yrityksen, yhdistyksen tai muun yhteisön hoitamaan asioita puolestaan. Valtuutus on sähköinen valtakirja, jonka tiedot tallennetaan valtuusrekisteriin.

Tukipalvelulain esitöiden mukaan asiointivaltuuspalvelu sisältää sekä henkilön lakisääteistä toimivaltaa ja toimintakelpoisuuden rajoitusta koskevan tiedon tarjoamisen että oikeustoimeen eli valtuutukseen tai muuhun tahdonilmaisuun perustuvaa toimivaltaa tai muuta tahdonilmaisua koskevan tiedon tarjoamisen. Asiointivaltuuspalvelun laillista edustamista koskeva osa tarjoaa tukipalvelulain 9 §:ssä määriteltyjä rekistereitä hyödyntäen käyttäjäorganisaatiolle esimerkiksi tiedon siitä, onko luonnollisen henkilön toimintakelpoisuutta rajoitettu ja onko tietyllä henkilöllä oikeus edustaa häntä. Oikeushenkilöiden osalta tarjotaan vastuuhenkilöitä koskeva tieto, eli onko henkilöllä esimerkiksi hallituksen puheenjohtajan tai toimitusjohtajan rooli taikka oikeus yrityksen nimen kirjoittamiseen (HE 59/2016 vp s.38).

Tukipalvelulain 10 §:ssä on säädetty Digi- ja väestötietoviraston pitämästä rekisteristä ja menettelystä valtuutuksen ja muun tahdonilmaisun antamisessa rekisteriin sekä valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun sisällön sekä sen antajaa koskevan tiedon yhdistämisestä ja tietokokonaisuuden eheyden varmistamisesta. Pykälän 1 momentin mukaiset valtuutukset ja muut tahdonilmaisut ovat toimivallaltaan tarkkarajaisia tiettyyn toimintaan tai tapahtumaan liittyviä. Esimerkiksi avoimia asianajovaltakirjoja ei palvelussa voi tehdä (HE 59/2016 vp s.47). Pykälän 1 momentissa säädetään lisäksi, että Digi- ja väestötietovirasto voi tarjotessaan asiointivaltuuspalvelua välittää myös muiden viranomaisten tallentamia ja rekisterinpitäjänä ylläpitämiä valtuutusta ja muita tahdonilmaisuja koskevia tietoja, jos näitä tietoja tallentava viranomainen on antanut sille luvan tietojen välittämiseen eikä toiminta vaaranna asiointivaltuuspalvelussa välitettävien tietojen luotettavuutta.

Valtuuden antaminen edellyttää tukipalvelulain 10 §:n 2 momentin mukaisesti tunnistautumista Suomi.fi-tunnistusta tai muuta tietoturvallista ja todisteellista tunnistuspalvelua käyttäen. Tunnistautumisen jälkeen käyttäjän on mahdollista valita valtuutettu tai valtuutetut sekä asiat joita he voivat hoitaa. Valtuutus on voimassa

käyttäjän määrittelemän ajan. Palvelussa on mahdollista myös pyytää valtuutusta jonkin asian hoitamiseen, minkä jälkeen valtuuttajan on käytävä vahvistamassa valtuutus. Jos yritys, yhdistys, muu yhteisö tai henkilö ei voi omatoimisesti valtuuttaa Suomi.fi-valtuuksissa, Digi- ja väestötietovirasto voi rekisteröidä valtuudet myös hakemuksen perusteella virkailijavaltuuttamispalvelun avulla.

Suomi.fi-valtuudet mahdollistaa esimerkiksi toisen henkilön puolesta asioinnin. Toisen henkilön puolesta on mahdollista asioida niissä palveluissa, joissa Suomi.fi-valtuudet on otettu käyttöön. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi Kelan OmaKanta tai Verohallinnon OmaVero. Suomi.fi-valtuuksia tulisikin hyödyntää ensisijaisesti niissä tilanteissa, joissa on tarve asioida toisen henkilön puolesta Suomi.fi-palveluissa tai viranomaisten omissa asiointipalveluissa.

9. Tiedoksiintoon erityisesti lainkäytössä liittyvä keskeinen lainsäädäntö

9.1. Johdanto

Asiointilakia ja sen sähköistä tiedoksiintoa koskevia säännöksiä sovelletaan edellä todetusti hallintoasioiden lisäksi tuomioistuinasioihin, syyteasioihin ja ulosottoasioihin. Tuomioistuinta, syyttäjiä ja ulosottoa koskevassa lainsäädännössä on kuitenkin erityissääntelyä tiedoksiinnosta muun muassa lainkäyttöön liittyvien erityispiirteiden vuoksi.

Lainkäyttö on osa jälkikäteistä oikeusturvan antamista, jonka tehtävänä on ratkaista oikeusriidat sekä varmistaa, että aineellisen oikeuden normeja sovelletaan oikein. Lainkäyttö jakautuu oikeudenalojen välillä oikeudenkäyntimenettelyyn ja hallintolainkäyttöön. Siviili- ja rikosoikeudellista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännökset sisältyvät oikeudenkäymiskaareen (4/1734) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin (689/1997). Hallinto-oikeudellista lainkäyttöä koskevasta menettelystä puolestaan säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, jäljempänä hallintoprosessilaki). Myös ulosottoa, josta säädetään ulosottokaareissa (705/2007), pidetään siihen liittyvistä hallinnollisista piirteistään huolimatta luonteeltaan lainkäyttönä.

Tässä luvussa käsitellään myös esitutkintaa, joka ei ole lainkäyttöä, mutta ei toisaalta myöskään hallintomenettelyä. Esitutkinta on poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen oikeudenkäynnin edellä erillisesti suoritettua selvitysten hankkimista siitä, onko varsinaisen oikeudenkäynnin vireille panemiseen riittävää aihetta katsoa rikoksen tapahtuneen sekä epäillä tiettyä henkilöä siihen syylliseksi. Esitutkinnassa noudatettavasta menettelystä säädetään esitutkintalaissa (805/2011).

Tässä luvussa käsiteltyä lainsäädäntöä ja mahdollista muuta oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä, asiointilakia lukuun ottamatta, arvioidaan oikeushallinnon sähköisen tiedoksiannon alatyöryhmässä.

9.2. Oikeudenkäymiskaari

Oikeudenkäymiskaari on oikeudenkäyntimenettelyä koskeva perussäädös, jossa säädetään myös tiedoksiannosta. Sitä sovelletaan yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä rikos-, riita- ja hakemusasioissa. Viittaussäännösten perusteella oikeudenkäymiskaaren tiedoksianto koskevia pykäläiä sovelletaan myös esimerkiksi työtuomioistuimessa ja eräissä markkinaoikeudessa käsiteltävissä asioissa.

Tiedoksianto koskee oikeudenkäymiskaaren 11 luku. Lisäksi muualla oikeudenkäymiskaareissa on erityisiä säännöksiä tiedoksiannosta, kuten yksipuolisen tuomion tiedoksianto koskeva 12 luvun 15 §, tuomion täydentämistä koskeva 24 luvun 21 § sekä hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa sovellettava 26 luvun 28 §.

Oikeudenkäymiskaaren mukaisia tiedoksiantotapoja on lukuisia. Myös sähköinen tiedoksianto on mahdollinen. Siitä säädetään 11 luvun 3 §:ssä.

Oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan silloin, kun tuomioistuin tai syyttäjä huolehtii tiedoksiannosta, tiedoksianto voidaan toimittaa myös lähettämällä asiakirja asianosaiselle sähköisenä viestinä siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:ssä säädetään.

Samana pykälän 3 momentti täydentää 1 momentin mukaista sähköistä tiedoksianto. Sen mukaan tiedoksianto voidaan toimittaa sähköisenä viestinä vastaajan ilmoittamalla tavalla, jos voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Momentin sähköiselle tiedoksiannolle asettamat muotovaatimukset ovat asiointilain 18 §:n vaatimuksia joustavammat, koska se sallii asiakirjan antamisen tiedoksi esimerkiksi telekopiona (HE 123/2009 vp, s. 17 ja HE 190/2017 vp, s. 47).

Säännöksissä siis edellytetään, että tiedoksiannon vastaanottaja on suostunut asiakirjan antamiseen tiedoksi sähköisesti tai ainakin antanut tiedon sähköisestä osoitteestaan. Koska näin ei useinkaan ole, etenkin haasteen ja pääkäsitelykutsun tiedoksiannossa käytetään enemmän saantitodistustiedoksianto, vastaanottotodistustiedoksianto,

haastemiestiedoksianto ja eräissä tilanteissa mahdollista puhelintiedoksianto.

Sähköinen tiedoksianto ei ole yleensä mahdollinen tiedoksiannon vastaanottajan oleskellessa ulkomailla. Tällöin sovelletaan 11 luvun 8 §:ää, jonka mukaan tuomioistuimen tulee huolehtia tiedoksi annettavien asiakirjojen lähettämisestä siten kuin siitä on erikseen säädetty tai asianomaisen vieraan valtion kanssa sovittu.

Tuomioistuin voi myös antaa tiedoksiannosta huolehtimisen asianosaisen tehtäväksi, jos tuomioistuin katsoo siihen olevan aihetta ja asianosainen siihen suostuu. Näin menetellään usein riita-asioissa.

Oikeudenkäynnissä asianosaisen tulee ilmoittaa tuomioistuimelle osoite, johon asiaa koskevat kutsut, kehotukset ja ilmoitukset voidaan lähettää. Tätä kutsutaan prosessiosoitteeksi. Siitä säädetään kantajan osalta 5 luvun 2 §:ssä, vastaajan osalta 5 luvun 10 §:ssä sekä hovioikeuden ja korkeimman oikeuden osalta 25 luvun 16 §:ssä. Prosessiosoitteen tulee näiden säännösten nojalla olla postiosoite ja mahdollinen muu osoite. Myös sähköisen osoitteen ilmoittaminen prosessiosoitteeksi on siten mahdollista.

Oikeudenkäymiskaari on keskeinen erityisesti yleisissä tuomioistuimissa sovellettu laki, ja valmistelussa on huolellisesti arvioitava muun ohella perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johtuvien oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien vaatimusten toteutuminen.

9.3. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997, jäljempänä ROL) viitataan tiedoksiantojen osalta monin paikoin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun sääntelyyn. Syyttämättäjättämispäätöksen ja menettämisvaatimuksen esittämättä jättämistä koskevan päätöksen tiedoksianto on toimitettava postitse tai noudattaen mitä oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään (ROL 1:9.1 ja 1:11a §). Haaste, haastehakemus sekä 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu yksityisoikeudellinen vaatimus on annettava tiedoksi vastaajalle siten kuin tiedoksiannosta oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään (ROL 5:8.2).

Haastaminen voidaan erityisestä syystä toimittaa myös niin, että vastaajalle annetaan tiedoksi ainoastaan haaste ja ilmoitetaan sen perusteena olevasta haastehakemuksesta tietyt laissa yksilöidyt seikat, kuten teonkuvaus ja rangaistusvaatimus. Haastehakemus ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu vaatimus on tällöin viipymättä lähetettävä vastaajalle postitse niin hyvissä ajoin, että hänellä on riittävästi aikaa valmistella puolustustaan ennen asian käsittelyä oikeudessa. Jollei vastaajalla ole

postiosoitetta, vastaajalle on haastamisen yhteydessä ilmoitettava, minkä tuomioistuimen kansliasta aineisto on saatavana (ROL 5:8.3).

Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 11 lukua sovelletaan silloin, kun syyttäjä antaa haasteen (ROL 5:19.2) ja kun asianomistaja ajaa yksin rikosasian käsittelyä (ROL 7:6.2). Lain 11 luvussa tarkoitetut ilmoitukset ja kutsut tuomioistuin saa lähettää postitse, jollei muuta tiedoksiantotapaa pidetä tarpeellisena (ROL 11:14). Säännös koskee muun ohella tuomion täydentämismenettelyä.

Valmistelussa on arvioitava edellä mainittua tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä, ja tässä yhteydessä on otettava huomioon myös rikosprosessin luonteesta johtuva, etenkin vastaajan erityinen oikeussuojan tarve.

9.4. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain eli hallintoprosessilain 9 luvussa on säädetty tiedoksiannosta. Lain 90 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto). Saman pykälän 2–4 momenteissa säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta, ja 4 momentin mukaan tiedoksianto voidaan toimittaa todisteellisesti muun muassa käyttämällä todisteellista sähköistä tiedoksiantoa.

Hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat ovat yleensä asianosaisaloitteisia valitusasioita, jolloin oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksianto tapahtuu käytännössä valittajan ilmoittamaan prosessiosoitteeseen. Poikkeuksina tähän ovat jotkin hakemusasiat, esimerkiksi huostaanottohakemukset, jotka hallinto-oikeus ratkaisee asian ensi asteena, ja jolloin ensimmäisen yhteydenoton asianosaisiin suorittaa tuomioistuin.

Hallintoprosessilain 15 §:ssä on säädetty valituksen sisällöstä, ja säännöksen 3 momentin mukaan valituksessa on ilmoitettava myös se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoitte). Mikäli valittaja on ilmoittanut enemmän kuin yhden prosessiosoitteen, voi hallintotuomioistuin valita, mihin ilmoitetuista osoitteista se toimittaa oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat.

Hallintoprosessilain osalta valmistelussa on siten tarpeen arvioida paitsi tiedoksiantoa koskevia säännöksiä, myös prosessiosoitteen ilmoittamista koskevaa säännöstä.

9.5. Ulosottoakaari

Asiointilakia sovelletaan myös ulosottoasioihin. Ulosottoakaarissa (705/2007) on myös omia tiedoksiantoja koskevia säännöksiä. Asiakirjan antamisesta tiedoksi säädetään ulosottoakaaren 3 luvun 37–42 §:ssä. Ulosottoakaarissa on erikseen säädetty, että tiedoksianto-osoitteena voidaan postiosoitteen sijasta käyttää sellaista henkilön ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettua valtakunnallisen sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta, joka edellyttää sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönottoa (Ulosottoakaari 3 luku 38 § 2 momentti 2 kohta). Käytännössä edellä todettu viittaa Suomi.fi-viestien käyttöön tiedoksianto-osoitteena. Henkilöllä on myös ulosottomiehelle tekemällään ilmoituksella mahdollisuus kieltää ulosottokirjeiden lähettäminen Suomi.fi-viesteihin (Ulosottoakaari 3 luku 38 § 3 momentti).

Muina sähköisinä tiedoksianto-osoitteina mainitaan tietojärjestelmähakijaa koskevassa luvassa tarkoitettu tekninen rajapinta sekä muu kuin edellä mainittu sähköisen tiedonsiirron osoite, jonka henkilö on ilmoittanut tiedoksianto-osoitteeseen (Ulosottoakaari 3 luku 38 § 2 momentti 1 ja 3 kohta).

Ulosottoakaaren osalta valmistelussa tulevat arvioitaviksi erityisesti tiedoksianto-osoitetta koskeva säännös (3 luku 38 §) ja todisteellisia tiedoksiantoja koskeva säännös (3 luku 41 §).

9.6. Esitutkintalaki

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan päätös annetaan esitutkinnassa läsnä olevalle asianosaiselle tai lähetetään postitse hänen ilmoittamaansa taikka muuten esitutkintaviranomaisen tiedossa olevaan osoitteeseen. Oikeusministeriön rikosprosessin sujuvoittamista koskevan työryhmän muistion mukaan säännökseen tulisi lisätä mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Päätös tulisi voida lähettää myös sähköisesti asiakkaan antamaan tai muutoin tiedossa olevaan sähköpostiin, Suomi.fi-palveluun tai muuta vastaavaa sähköistä alustaa tai palvelua käyttäen ([Työryhmän muistio](#), s. 131).

Esitutkinta ja poliisitutkinta on edelläkin todetusti rajattu hallintolain ja asiointilain soveltamisalan ulkopuolelle. Asiointilain soveltamisala on kuitenkin laajempi kuin hallintolain, ja sitä sovelletaan hallintolaista poiketen myös tuomioistuinasioihin, syyteasioihin ja ulosottoasioihin. Esitutkinnan ja poliisitutkinnan rajaamista asiointilain soveltamisalan ulkopuolelle on asiointilain esitöissä perusteltu toteamalla, että rajausta vastaa sähköisestä asiointista hallinnossa annetun lain (1318/1999, kumottu) mukaista rajausta (HE 17/2002 vp, s. 32). Mainittua jo kumottua lakia ei sovellettu myöskään ulosottoon, toisin kuin voimassa olevaa asiointilakia. Valmistelussa olisi tarpeellista arvioida, olisiko asiointilain soveltamisala perusteltua ulottaa myös esitutkintaan ja poliisitutkintaan.

9.7. Oikeusapulaki

Oikeusapuasioihin sovelletaan hallintolakia ja asiointilakia. Lisäksi oikeusapulaissa (257/2002) on oma tiedoksianto koskeva säännös. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan päätös voidaan toimittaa hakijan ilmoittamaan asiointiosoitteeseen. Hakijan katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi, jollei muuta näytetä, seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä.

Pykälä muutettiin nykymuotoonsa 1.12.2009 voimaan tulleella lailla (927/2008). Muutoksella mahdollistettiin sähköinen oikeusapuasiointi. Käytännössä oikeusapupäätös lähetetään sähköisenä viestinä suoraan hakijan käyttämälle yksityiselle avustajalle, mikäli hänellä tällainen on.

10. Tiedoksiantosäätely muussa lainsäädännössä

Tiedoksiantomenettelyä koskevasta yleislainsäädännöstä (hallintolaki ja asiointilaki) poikkeavaa tiedoksiantosäätelyä on erityisesti koskien yritysten ja muiden elinkeinonharjoittajien velvollisuutta asioida viranomaisen kanssa sähköisesti. Tällaista säätelyä sisältyy esimerkiksi erilaisiin julkisiin hankintoihin lakeihin, kuten julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1398/2016) ja julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettuun lakiin (1531/2011). Erityislainsäädäntöä on myös siitä, että asiakirja annetaan ainoastaan sähköisesti tiedoksi, kuten verkkotunnuksiin liittyvän asian tai päätöksen tiedoksi sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2011, 39 luku 312 § 2 momentti). Tullilain (304/2016) 61 §:n mukaan tiedoksiannon katsotaan tapahtuvan, kun vastaussanoma on saapunut asiakkaan tietojärjestelmään. Arvonlisäverolain (1501/1993) 134b §:n 2 momentin mukaan sähköinen tiedoksianto ei edellytä asianomaisen suostumusta.

Myös julkisyhteisöjen välisissä tiedoksiannoissa voidaan toteuttaa sähköistä tiedoksiantoa ilman asianomaisen tahon suostumusta. Esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 45 §:n 3 momentin mukaan päätös voidaan antaa tiedoksi sähköisesti ilman asianomaisen suostumusta. Lisäys on melko uusi, ja tullut voimaan vuoden 2023 alusta.

Erityislainsäädännössä on myös jonkin verran säännöksiä, joiden perusteella tiedoksiannon täytyy tapahtua nimenomaan kirjeitse, eikä asiointilain mukainen sähköinen tiedoksianto ole mahdollinen.

Esimerkiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 8 §:n 2 momentin mukaan pysäköinninvalvojan tai pysäköinnintarkastajan on lähetettävä päätös maksusta vastuussa olevalle ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tiedoksi kirjeellä.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 20 a §:ssä on asiointilaista poikkeava säännös tiedoksiantoajankohdan osalta, sillä päätös katsotaan annetun tiedoksi kolmannen päivän sijaan seitsemäntenä päivänä viestin lähettämistä, jollei muuta näytetä. Säännökseen viitataan myös muissa laeissa, joissa Kansaneläkelaitos tekee päätöksen, muun muassa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019).

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, jäljempänä verotusmenettelylaki) 26 c §:ssä ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 56 §:ssä säädetään erikseen asiakirjojen antamisesta tiedoksi Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa. Verotusmenettelylain 26 c §:n 3 momentin mukaan lisäksi lähtökohtaisesti kaikki Verohallinnon asiakirjat voidaan antaa tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona. Siten myös velvoittava päätös, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika voidaan antaa tiedoksi hallintolain 60 §:stä poiketen tavallisena tiedoksiantona. Erityislainsäädäntöön sisältyy siten tiedoksiantomenettelyn osalta jonkin verran yleislainsäädännöstä poikkeavaa sääntelyä. Erityisesti yrityksiä ja muita oikeushenkilöitä koskien on voitu säätää esimerkiksi poikkeus sähköisen tiedoksiannon suostumusedellytyksestä tai sähköinen tiedoksiantotapa on voitu säätää ainoaksi tiedoksiantotavaksi. Joissain tapauksissa erityislainsäädännössä on voitu säätää ainoastaan kirjeposti yksinomaiseksi tiedoksiantotavaksi. Tällaisten säännösten, jotka eivät mahdollista sähköistä tiedoksiantoa, perusteltavuutta tulee arvioida. Erityislainsäädännössä on voitu säätää myös sähköisen tiedoksiannon tiedoksisaantiajankohdan osalta poikkeavasti. Lisäksi erityisesti niin sanottuja massahallintoviranomaisia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joiden perusteella tavallista tiedoksiantoa voidaan käyttää hyvin laajasti myös sellaisten asioiden tiedoksiantoon, joihin yleislainsäädännön perusteella tulisi käyttää todisteellista tiedoksiantoa.

III OSA: Ensisijaisesti sähköisen tiedoksiannon kehittäminen

11. Esivalmistelu

Edellä 2 luvussa on kuvattu ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän ohjelman tavoitteita ja säädösvalmistelulle asetettuja lähtökohtia. Ohjelman tavoitteena on, että viranomaiset lähettäisivät tiedoksiannot jatkossa ensisijaisesti sähköisesti. Lisäksi ohjelman yhtenä tavoitteena on vastata julkisen hallinnon säästötavoitteisiin. Ohjelmaa valmisteltaessa lähtökohtana on ollut, että Suomi.fi-viestit yhteisenä tukipalveluna olisi jatkossa viranomaisten ensisijainen tiedoksiantokanava.

Esivalmistelun aikana on hahmotettu erilaisia mahdollisia sääntelymalleja, jotka olisivat mahdollisia asetettujen digitaalisen viranomaisviestinnän ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. On tunnistettu, että säästötavoitteisiin pääsemiseksi on sähköinen tiedoksianto oltava ensisijaista, mutta jatkossakin tulisi olla mahdollisuus vastaanottaa tiedoksiannot myös muussa kuin digitaalisessa muodossa. Sääntelymallien osalta on esivalmistelussa tunnistettu kolme erilaista vaihtoehtoa, joista ensimmäinen on digikyvykkyyteen perustuva sääntelymalli. Suomi.fi-viestien luominen sidottaisiin mallissa Suomi.fi-tunnistamista hyödyntäviin käyttäjiin. Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa lähtökohtaisesti velvoitettaisiin kaikki luonnolliset henkilöt (ja yhteisöt) vastaanottamaan sähköistä viranomaispostia. Kolmas mahdollinen malli olisi mahdollistava malli, jossa sähköinen tiedoksianto ja postitiedoksianto olisivat toisilleen vaihtoehtoiset tiedoksiantotavat kuitenkin siten, että asiointilain 18 ja 19 §:stä poistettaisiin sähköistä tiedoksiantoa koskeva asianosaisen suostumusedellytys. Esivalmistelussa on arvioitu, että digikyvykkyyteen perustuva sääntelymalli toteuttaisi parhaiten ohjelmalle asetettuja tavoitteita huomioiden samalla perustuslaista johtuvat etenkin oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvät vaatimukset. Vaihtoehtoisia sääntelymalleja on tarkemmin kuvattu alla luvussa 15.

Yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmä on 17.5.2024 linjannut digikyvykkyyteen perustuvan sääntelymallin pohjalta, että viranomaisten sähköisissä tiedoksiannoissa tulisi hyödyntää ensisijaisesti yhteisiä tukipalveluita. Jatkossa Suomi.fi-tunnistamista käyttäville henkilöille lähetettäisiin viranomaisten tiedoksiannot ensisijaisesti Suomi.fi-viesteihin. Suomi.fi-viestit-tilin käyttäjillä olisi kuitenkin mahdollisuus poiketa sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta omalla ilmoituksellaan ja siirtyä vastaanottamaan viranomaisen tiedoksiannot muussa kuin digitaalisessa muodossa.

Valmistelun peruslähtökohdaksi on siten asetettu digikyvykkyyteen perustuva seuraavassa luvussa kuvattu sääntelymalli. Mallin osalta on tunnistettu 13 luvussa kuvattuja sääntelytarpeita ja -kohteita, jotka tulee valmistelussa ottaa huomioon.

12. Digikyvyyteen perustuva sääntelymalli

Tukipalvelulain 5.1 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla (valtion viranomaiset, tuomioistuimet sekä kunnat ja hyvinvointialueet) on säännöksen mukaan jo nykyisin Suomi.fi-viestien käyttövelvoite. Edellä mainitut viranomaiset hyödyntäisivät jatkossa tiedoksiantojen toimittamisessa ensisijaisesti sähköisiä Suomi.fi-viestejä. Muilla viranomaistehtäviä hoitavilla tahoilla, kuten julkista hallintotehtävää hoitavilla yksityisillä olisi edelleen oikeus käyttää Suomi.fi-viestejä, mutta velvoitetta tähän ei erikseen luotaisi. Suomi.fi-viestien käyttövelvoitteen täsmentäminen on arvioitava, sillä kaikki viranomaiset eivät nykyisin käytä Suomi.fi-viestejä, tai käyttävät niitä vain rajatusti siitä huolimatta, että sääntely on ollut voimassa vuodesta 2016.

Digitaalisen viranomaisviestinnän ohjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi myös sitä, että hallinnon asiakkaat käyttäisivät palvelua laajemmin. Suomi.fi-viestejä käyttäviä henkilöitä on tällä hetkellä 1,3 miljoonaa, ja esivalmistelussa on tunnistettu, että digikyvyyttä henkilöitä on paljon enemmän. Esimerkiksi vahvaa sähköistä Suomi.fi-tunnistautumista käyttää 4,3 miljoonaa kansalaista. Mallissa sähköisen tunnistautumisen käyttöä pidettäisiin lähtökohtaisesti digikyvyyden osoituksena. Henkilö katsottaisiin siten kykeneväksi käyttämään Suomi.fi-viestejä ja vastaanottamaan sähköisiä tiedoksiantoja, kun hän käyttää vahvaa sähköistä Suomi.fi-tunnistusta asioidessaan jonkin viranomaisen sähköisessä palvelussa. Henkilölle luotaisiin Digi- ja väestötietoviraston toimesta Suomi.fi-viestit-tili, kun hän käyttää Suomi.fi-tunnistusta ensimmäisen kerran lain voimaantulon jälkeen. Tämän jälkeen henkilöllä olisi Suomi.fi-viestit-tili käytössään, jonne viranomaisen voisi lähettää tiedoksiannot sähköisesti.

Tunnistautumisen yhteydessä henkilöä informoitaisiin Suomi.fi-viestit-tilin luomisesta ja sen merkityksestä tiedoksiantokanavana. Erilaisia informointitapoja on arvioitava, ja informointi voitaisiin toteuttaa sähköpostin lisäksi esimerkiksi tekstiviestillä tai henkilön osoitteeseen lähetettävällä paperikirjeellä. Suomi.fi-viesteihin saapuneesta sähköisestä viestistä lähetettäisiin lähtökohtaisesti heräte henkilön sähköpostiosoitteeseen. Myös tekstiviestieräte voisi olla mahdollinen vaihtoehto. Tilin luomisen yhteydessä henkilön tulisi tai olisi mahdollista ilmoittaa sähköinen heräteyhteystietonsa. Asiointilakia muutettaisiin siten, että sähköiseen tiedoksiantoon ei jatkossa vaadittaisi 18 tai 19 §:n mukaista suostumusta silloin, kun tiedoksianto lähetetään Suomi.fi-viesteihin, jos henkilöllä on palvelu käytössään. Asiakirjan sähköinen tiedoksianto tapahtuisi nykytilaa vastaavasti, eli esimerkiksi todisteellinen sähköinen tiedoksianto tapahtuu, kun kansalainen avaa asiakirjan ja kuittaa sen vastaanotetuksi Suomi.fi-viesteissä. Sähköinen tiedoksianto muillakin sähköisillä tavoilla olisi edelleen mahdollista, mutta se edellyttäisi nykytilaa vastaavasti asianosaisen suostumusta. Asiakirjan sähköinen tiedoksianto tapahtuisi nykytilaa vastaavasti, eli

esimerkiksi todisteellinen sähköinen tiedoksianto tapahtuu, kun kansalainen avaa asiakirjan ja kuittaa sen vastaanotetuksi Suomi.fi-viesteissä. Sähköinen tiedoksianto muillakin sähköisillä tavoilla olisi edelleen mahdollista, mutta se edellyttäisi nykytilaa vastaavasti asianosaisen suostumusta.

Mallissa huomioitaisiin myös mahdollisuus kieltäytyä Suomi.fi-viestien käytöstä ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta (ns. opt out -mekanismi). Henkilö voisi tehdä tämän omalla ilmoituksellaan Suomi.fi-viestit palvelussa tai sovelluksessa. Lisäksi kieltäytyminen tulisi voida tehdä muutoin kuin digitaalisesti esimerkiksi paperimuotoisella lomakkeella tai asioimalla palvelupisteellä.

Säätelymallin tavoitteena on, että viranomaiset lähettävät jatkossa tiedoksiannot sähköisesti niille, jotka asioivat aktiivisesti viranomaisen kanssa sähköisesti. Valmistelussa on arvioitava, palaisiko henkilö kieltäytymisen jälkeen automaattisesti uudelleen Suomi.fi-viestien käyttäjäksi, jos hän käyttää jatkossakin aktiivisesti Suomi.fi-tunnistusta vai tulisiko paluun tapahtua esimerkiksi suostumuksella.

Valmistelussa tulee ottaa huomioon mahdollisuus toimittaa tiedoksianto myös muulla tavoin kuin Suomi.fi-viestejä käyttäen silloin, kun tämä ei ole soveltuva tai tarkoituksenmukainen tiedoksiantotapa. Myös mahdollisuus prosessiosoitteen käyttämiseen on huomioitava kuitenkin niin, että Suomi.fi-viestien sijaan ohjattaisiin käyttämään ensisijaisesti muuta sähköistä osoitetta. Suomi.fi-viestit ei toimi tällä hetkellä tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi asiamiehillä.

Valmistelussa arvioidaan erityisesti sähköistä tiedoksiantoa koskevan yleislainsäädännön (asiointilaki) sekä Suomi.fi-viestejä koskevan lainsäädännön (tukipalvelulaki) muutostarpeita. Valmistelussa kartoitetaan ja arvioidaan myös tiedoksiantoa koskevat erityislainsäädännön muutostarpeita.

13. Tunnistettuja sääntelytarpeita ja niiden arviointia

13.1. Suomi.fi-tunnistus edellytyksenä Suomi.fi-viestien käyttöönottoon

Vuonna 2023 noin 4,3 miljoonaa yksityishenkilöä asioi digitaalisesti julkisen hallinnon palveluissa (Suomi.fi-tunnistus-palvelun lokitiedot). Noin 1,3 miljoonaa yksityishenkilöä on ottanut Suomi.fi-viestit-palvelun käyttöön (tilanne toukokuu 2024). Palvelun kautta on mahdollista lähettää sähköisiä tiedoksiantoja. Suomi.fi-tunnistuspalvelun käyttö vaatii vahvan sähköisen tunnistusvälineen käyttöä, joten on perusteltua todeta, että ainakin 4,3 miljoonalla kansalaisella on käytössään vahvan sähköisen tunnistamisen välineet.

Esivalmistelussa on arvioitu Suomi.fi-tunnistamisen käytön olevan yksi selkeä peruste, jonka avulla voidaan lähtökohtaisesti katsoa henkilön kykenevän myös käyttämään Suomi.fi-viestejä ja vastaanottamaan viranomaisen tiedoksiantoja sähköisesti. Suomi.fi-tunnistamisen käyttö osoittaa sen, että henkilöllä on vahva sähköinen tunnistusväline ja siten myös pääsy Suomi.fi-viesteihin. Lisäksi Suomi.fi-tunnistamisen käyttäminen osoittaa pääsääntöisesti henkilön kyvykkyyttä asioida sähköisesti. Käytännössä Suomi.fi-tunnistamisen käyttäminen tarkoittaa, että henkilö käyttää jonkin viranomaisen sähköistä palvelua. Jotta henkilölle voidaan lähettää viranomaisen tiedoksiannot sähköisesti, tulisi nämä henkilöt tunnistaa. Kohdentaminen sähköisten tiedoksiantojen lähettäminen Suomi.fi-tunnistusta käyttäviin henkilöihin rajaa automaattisesti pois sellaiset henkilöt, jotka eivät asioi sähköisesti. Ei siis tulisi tilannetta, että sellaiselle henkilölle, joka ei käytä vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä luotaisiin hänen tietämättään Suomi.fi-viestit-tili. Tunnistusvälineen saaminen ei ole kaikille ongelmatonta, joten on välttämätöntä, että henkilö sekä omistaa tunnistusvälineet että käyttää niitä, jotta Suomi.fi-viestit-tili voidaan luoda viranomaisaloitteisesti. Suomi.fi-tunnistuksen käytön voidaan siten arvioida olevan perusteltu rajaus sille, kenelle voidaan Suomi.fi-viestit-tili luoda viranomaisaloitteisesti ja lähettää sinne sähköisiä tiedoksiantoja.

Valmistelussa on kuitenkin tunnistettu tilanteita, joissa Suomi.fi-tunnistamisen käyttö ei osoita henkilön mahdollisuutta asioida itsenäisesti viranomaisen sähköisessä asiointipalvelussa. Henkilöllä voi esimerkiksi olla korkeampi tuen tarve digitaaliseen asiointiin, hän voi olla luovuttanut vahvan sähköisen tunnistamisen välineensä läheiselleen taikka henkilöllä voi olla vaikeuksia ottaa käyttöön uusia sähköisiä palveluita.

Oikeuskansleri on lausunnossaan Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi -raportista todennut, että eräänä sähköisen asioinnin laajentamisen yhteydessä esiin tulevana ongelmana on epävirallisen avustajan käytön vaikeutumisen. Eri viranomaislomakkeiden täytössä ja tarkistamisessa on perinteisesti turvaututtu osaavampien perheenjäsenten, sukulaisten ja tuttavien apuun ilman valtakirjoja ja virallisia valtuutusuhteita. Sähköisen asioinnin yhteydessä, etenkin jos palvelua käytetään täyttämällä kirjautumisen jälkeen avautuvia verkkopalvelun tietokenttiä joita ei voi esitäyttää palvelun ulkopuolella, tällainen vapaamuotoinen avustaminen on lähes mahdotonta ilman että avustettava yleisten tietoturvaperiaatteiden vastaisesti antaa kirjautumistunnuksensa avustajan käyttöön. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan viranomaisten sähköisiä palveluita kehittäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei palvelu vaikeuta tällaista epävirallista avustamista. (Dnro OKV/58/20/2017, s. 2).

Sinänsä epävirallista avustamista ei tunnisteta lainsäädännössä, vaan tällä hetkellä ainoa mahdollisuus virallisesti asioida toisen puolesta on valtuutus. Epävirallinen asiointi pohjautuu siihen, että henkilö käyttää toisen puolesta tämän henkilökohtaisia tunnistusvälineitä, jolloin ei voida todentaa, kuka tosiasiallisesti on vahvasti tunnistautunut. Valtuuttaminen pohjautuu siihen, että henkilö asioi omilla henkilökohtaisilla vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä asiointipalvelussa ja valitsee sitä kautta asiointiin toisen puolesta. Epäviralliseen asiointiin liittyy arvioiden mukaan paljon vastuukysymyksiä, ja virallinen valtuuttaminen tulisi jatkossakin olla se tapa, jolla henkilö voi asioida toisen puolesta. Valmistelun yhteydessä tulisi kuitenkin arvioida epävirallista asiointia siitä näkökulmasta, mitä oikeusturvanäkökuilma tähän liittyy.

Myös vanhusasiavaltuutettu on tunnistanut iäkkäiden henkilöiden osalta haasteita digitaaliseen asiointiin liittyen. Sähköinen asiointi toisen henkilön puolesta on yleistä ikääntyneiden keskuudessa. Jos iäkäs henkilö ei toimintakyvyn tai terveyden heiketessä kykene hoitamaan tai muusta syystä halua hoitaa asioitaan sähköisesti itse, hän usein valtuuttaa jonkun toisen hoitamaan asiaansa puolestaan. Tällöin on kyse puolesta asiointista, joka tunnistetaan myös lainsäädännössä. Samoin on tavallista, että koska muita kuin digitaalisia palveluvaihtoehtoja on vähän ja niihin on vaikea päästä, päätyy ikääntyneistä moni pyytämään apua läheiseltään tai joltakin muulta taholta, jotta he saavat hoidettua asiansa digitaalisesti. Tällöin he nojaavat epäviralliseen avustamiseen ja saattavat luovuttaa pankkitunnuksensa ja pääsyn henkilökohtaisiin tietoihinsa toiselle henkilölle ([Vanhusasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2024](#), s.30).

Suomi.fi-tunnistamisen käyttämisen ollessa edellytys Suomi.fi-viestit-tilin luomiselle, edellyttää tämä lainsäädännön valmistelussa eri henkilöryhmien huomioon ottamista. Erityistä huomiota on kiinnitettävä henkilön informointiin siitä, että hänelle on luotu Suomi.fi-viestit-tili sähköisen tunnistautumisen yhteydessä, ja mikä merkitys tällä on. Erillisiä oikeusturvan toteutumista varmistavia ja tukevia mekanismeja tulee arvioida valmistelussa. Lisäksi valtuuttamiseen pohjautuvaa asiointia on tuettava myös jatkossa ja lisättävä informaatio-ohjausta toisen puolesta asiointiin liittyen. Erityisesti iäkkäiden henkilöiden osalta on tunnistettu epävirallisen avustamisen tilanteet ja tämän osalta tulisi arvioida riskit siitä, että heille luodaan Suomi.fi-viestit-tili heidän tietämättään. Tämän vuoksi Suomi.fi-viestit-tilin sulkeminen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja sähköisten tiedoksiantojen kieltäminen tulisi olla mahdollista tehdä myös muutoin kuin digitaalisesti.

13.2. Sähköisen tiedoksiannon suostumusedellytys

Edellä käsitellysti sähköisen tiedoksiannon käyttäminen edellyttää asiointilain mukaan suostumusta. Esivalmistelussa on arvioitu, että sen

lisäksi, että Suomi.fi-tunnistusta käyttäville henkilöille avataan viranomaisen toimesta Suomi.fi-viestit-tili, myös asiointilain suostumusedellytykseen on tarpeen säätää poikkeus Suomi.fi-viestien osalta siten, että viranomaisen olisi mahdollista lähettää sähköinen tiedoksianto Suomi.fi-viesteihin ilman henkilön suostumusta, jos hänellä on palvelu käytössään.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi ulosottokaaren tiedoksiantosäätelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei tiedoksiantojen vastaanottaminen asiointitilille ole pakollista (PeVL 5/2016 vp, s. 3). Sähköistä huoneistotietojärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä sähköinen asiointi esitettiin yksinomaisena asiointitapana. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä on, että velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskisi välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt velvollisuutta sähköiseen asiointiin säätelykonteksti sekä säätelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta. (PeVL 32/2018 vp) Eduskunnan apulaisoikeusasiamies taas on todennut, että sähköisen asioinnin ensisijaisuuden toteuttamistavan olisi perustuttava vapaaehtoisuuteen siten, että kaikkien, myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, oikeusturva taataan. On selvää, että sähköisten palveluiden käyttötaidoissa on merkittäviä eroja. Tämä voi johtaa yhdenvertaisen kohtelun vaarantumiseen, jos digitalisointia ryhdytään toteuttamaan voimakasta ohjausta tai pakkoa tarkoittavalla tavalla. (EOAK/5169/2017, s. 3)

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ja myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnosta on tulkittavissa varauksellinen suhtautuminen siihen, että sähköistä tiedoksiantotapaa voitaisiin käyttää yksityishenkilöiden osalta ilman tämän suostumusta. Ehdotetun mallin mukaista säätelyä valmisteltaessa on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota sen hyväksyttävyyteen ja siihen, että säätely voidaan toteuttaa perustuslain edellyttämällä tavalla täyttäen etenkin yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa koskevat vaatimukset. Mallin näkökulmasta merkityksellistä on etenkin se, että sen piiriin eivät lähtökohtaisesti tulisi sellaiset henkilöt, joilla ei ole kyvykkyyttä viranomaisten sähköisten palvelujen käyttöön. Jos henkilö ei käytä vahvaa sähköistä tunnistautumista, hän ei olisi säätelyn piirissä. Toisaalta merkitystä tulee antaa muistiossa muualla tarkemmin käsitellysti erityisesti informoinnille tilin avaamisesta, sähköisestä Suomi.fi-viestistä lähetettävälle heräteviestille sekä kieltäytymismahdollisuudelle Suomi.fi-viestien käytöstä ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta.

13.3. Tavallinen ja todisteellinen sähköinen tiedoksianto

Hallintolaissa ja asiointilaissa on säännökset tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Tiedoksiantotapojen keskeinen ero on se, että tavallinen tiedoksianto perustuu sekä hallintolaissa että asiointilaissa tiedoksianto-olettamaan, jolloin viranomaisen ei tarvitse erikseen varmistua siitä, onko henkilö tosiasiallisesti tutustunut tiedoksiannettavaan asiakirjaan. Tiedoksiannon voidaan katsoa tapahtuneen laissa säädetyn määräajan kuluttua sähköisen viestin (3 päivää) tai kirjeen lähettämisestä (7 päivää).

Sen sijaan todisteellista tiedoksiantotapaa käytettäessä viranomaisen on muun muassa oikeusturvavasyistä varmistuttava siitä, että henkilö on tosiasiallisesti saanut asiakirjan tiedokseen tai ainakin haltuunsa. Saantitodistusmenettelyssä asiakirja luovutetaan asianosaiselle kuittausta vastaan, ja vastaavasti todisteellista sähköistä tiedoksiantotapaa käytettäessä henkilön on täytynyt käydä noutamassa asiakirja viranomaisen sähköisestä palvelusta.

Viranomaiselle on kustannustehokasta käyttää sähköistä tiedoksiantotapaa. Kustannustehokkuus korostuu etenkin todisteellisissa tiedoksiannoissa, joita on perinteisesti pidetty kalliina ja tiedoksiannon vastaanottajankin kannalta työläinä. Sähköinen tiedoksianto ei edellytä vastaanottajaltaan esimerkiksi käyntiä postissa, vaan tiedoksianto voidaan vastaanottaa usein olinpaikasta riippumatta. Sähköinen toimitustapa ja sen perillemeno on myös paremmin seurattavissa kuin esimerkiksi perinteinen paperikirje. Periaatteessa tavallisiinkin sähköisiin tiedoksiantoihin olisi mahdollista ulottaa tiedoksianto-olettaman sijaan vaatimus siitä, että tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen vasta, kun asiakirja on saatu tosiasiallisesti tiedoksi. Tämä parantaisi oikeusturvaa myös tavallisten sähköisten tiedoksiantojen osalta. Esivalmistelussa on kuitenkin arvioitu, että tällainen menettely olisi viranomaisen kannalta tarpeettoman raskas. Erityisesti niin sanotut massahallintoviranomaiset lähettävät miljoonia tai jopa kymmeniä miljoonia kirjeitä vuosittain, ja jokaisen tiedoksiantotapahtuman seuraaminen lisäisi viranomaisen velvollisuuksia ja resurssitarpeita mahdollisesti merkittävästikin. Viranomaisen tulisi tällöin seurata, että kaikki sähköiset viestit käytäisiin lukemassa, ja jos henkilö ei avaisi sähköistä viestiä, tiedoksiannosta tulisi huolehtia muulla tavoin, esimerkiksi paperikirjeellä. Lisäksi voidaan pitää jossain määrin epä johdonmukaisena, että hallintolain tavallinen tiedoksianto perustuisi edelleen tiedoksianto-olettamaan, mutta asiointilain tavallinen sähköinen tiedoksianto ei. Edellä mainituista syistä on arvioitu, että jaottelu tavalliseen ja todisteelliseen sähköiseen tiedoksiantotapaan on edelleen tarpeellista säilyttää.

13.4. Tiedoksiannon tehokkuus ja heräte

Henkilön oikeusturvan näkökulmasta sähköisessä tiedoksiannossa tulisi käyttää sellaista tiedoksiantotapaa, jota käyttäen asiakirja tulee tehokkaasti henkilön tietoon. (mm. PeVL 5/2016 vp, s. 3, LaVM 3/2016 vp, s. 3) Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen käsiteltävänä on ollut ulosottoviranomaisen tiedoksiantojen lähettämistä sähköiselle kansalaisen asiointitilille koskeva kantelu. Kantelija ei ollut tietoinen ulosoton kirjeiden ohjautumisesta asiointitilille. Kantelijan sähköpostitili oli myös suodattanut heräteviestin roskapostiksi, jolloin hän ei ollut saanut asiointitilin käyttöön liittyvää heräteviestiä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että kantelukirjoituksen perusteella on ilmeistä, että on tilanteita, joissa on ollut vaarana, että ulosoton velallinen ei kohtuullista huolellisuutakaan noudattaen ole saanut tietoa asiansa ulosottoperinnästä. Apulaisoikeusasiamies piti ongelmallisena myös sitä, ettei heräteviesti sisältänyt tietoa siitä, mikä viranomainen on lähettänyt asiakirjan palveluun. (EOAK/3370/2017, ks. myös EOAK/4818/2017)

Sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävällä sähköisellä ilmoituksella, eli heräteviestillä on useissa tapauksissa tärkeä merkitys sen kannalta, että tiedoksianto tulee tehokkaasti henkilön tietoon. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun kyse on viranomaisaloitteisesta asiasta, eikä henkilö välttämättä osaa etukäteen odottaa kirjeen saapumista tiettyyn sähköiseen palveluun. Perinteisen kirjepostin näkökulmasta kirje tuodaan henkilön luokse, ja ihmiset ovat tottuneet käymään tarkistamassa fyysisen postilaatikon säännöllisin väliajoin. Sähköisten tiedoksiantojen osalta viranomaiskirjeiden seuraaminen edellyttää toisenlaista oma-aloitteisuutta erityisesti, koska käytössä voi olla useitakin sähköisiä palveluita, joihin tiedoksiantoja voidaan toimittaa. Sähköinen tiedoksianto voidaan toimittaa esimerkiksi sähköpostitse, Suomi.fi-viestinä taikka yksityisen palveluntarjoajan sähköisessä palvelussa (esim. OmaPosti). Tiedoksianto voidaan toisaalta suorittaa myös viranomaisen sähköisessä asiointipalvelussa.

Asiointilaissa ei ole säädetty tavallisen sähköisen tiedoksiannon osalta erillisen ilmoituksen lähettamisestä. Sen sijaan todisteellista sähköistä tiedoksiantoa koskevan 18.1 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava, että asiakirja on noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Ilmoittamisen tavasta ei kuitenkaan ole erikseen säädetty, eikä asiaa ole myöskään asiointilain esitöissä täsmennetty. Käytännössä tavallisenkin sähköisen tiedoksiannon osalta heräteviesti esimerkiksi henkilön sähköpostiosoitteeseen on lähetetty esimerkiksi silloin, kun tiedoksianto tapahtuu viranomaisen sähköisessä asiointipalvelussa. Tällöin henkilön ei tarvitse jatkuvasti käydä seuraamassa asiointipalvelua sinne saapuneiden tiedoksiantojen varalta. Prosessiosoitteeksi ilmoitettuun sähköpostiosoitteeseen toimitetusta tiedoksiannosta taas yleensä ei erillistä heräteviestiä ole

lähetetty. Sähköposti lieneekin vakiintunut hieman fyysisen postilaatikon tapaan sellaiseksi sähköiseksi palveluksi, joka on useimpien käytössä, ja jota henkilö säännöllisesti seuraa.

Suomi.fi-viestit edellyttää tällä hetkellä pakollisena tietona tiliä luotaessa sähköpostiosoitteen antamista, johon lähetetään heräteviesti palveluun saapuneesta viestistä. Lisäksi mobiilisovelluskäyttäjien on mahdollista saada sovellusilmoitus saapuneesta viestistä. Tukipalvelulaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole nimenomaista säännöstä, joka edellyttäisi edellä mainitun kaltaista menettelyä. Todisteellisten tiedoksiantojen toimittamisen Suomi.fi-viesteihin kuitenkin voidaan katsoa asiointilain 18.1 §:n perusteella edellyttävän erillisen ilmoituksen lähettämistä.

Mahdollista herätesäätelyä arvioitaessa on huomioitava, että nykyisin sähköinen tiedoksianto perustuu suostumukseen, jolloin henkilön voidaan olettaa myös odottavan sähköistä tiedoksiantoa tiettyyn palveluun tai paikkaan. Toisaalta esimerkiksi Suomi.fi-viestejä käyttöön otettaessa henkilö antaa yleisen suostumuksen siihen, että kaikki palvelua käyttävät viranomaiset voivat lähettää palveluun sähköisiä tiedoksiantoja. Tässä mielessä henkilö ei välttämättä ennalta osaa odottaa tietyn viranomaisen sähköistä tiedoksiantoa palveluun. Jatkossa, jos Suomi.fi-viestien käyttöönotto tapahtuu automaattisesti, eikä sähköisten tiedoksiantojen toimittaminen Suomi.fi-viesteihin edellytä enää asianosaisen suostumusta, kyse on kuitenkin uudenlaisesta arviointitilanteesta myös herätesäätelyn osalta. Tämä puoltaisi sitä, että erillisen heräteviestin lähettamisestä säädettäisiin nimenomaisesti Suomi.fi-viestien osalta. Tällä olisi oikeusturvaa edistävä vaikutus, sillä säätelyllä varmistettaisiin tiedoksiannon tuleminen tehokkaammin henkilön tietoon. Ottaen huomioon, että herätteen lähettäminen on kiinteä osa tiedoksiantomenettelyä, asiasta voisi olla perusteltua säätää asiointilaissa.

Nykyisin Suomi.fi-viestien heräteyhteystietojen kerääminen tapahtuu tilin luomisen yhteydessä, eikä tiliä ole mahdollista avata ilman heräteyhteystiedon antamista. Muistiossa ehdotetun säätelymallin mukaan jatkossa Suomi.fi-viestit -tilin luominen tapahtuisi Suomi.fi-tunnistautumisen perusteella automaattisesti viranomaisen toimesta. Tunnistautumisen yhteydessä kysyttäisiin heräteyhteystietoa Suomi.fi-viesteihin, mutta sen antaminen ei voi olla edellytyksenä sille, että henkilö pääsisi haluamaansa viranomaisen sähköiseen palveluun, johon hän on ollut tunnistautumassa. Siksi tunnistautumisen yhteydessä heräteyhteystiedon kerääminen kaikissa tapauksissa voi olla haastavaa, ja tulee arvioida, voidaanko tilille lähettää tiedoksiantoja heräteyhteystiedon puuttumisesta huolimatta.

Heräteyhteystiedon puuttuminen voi johtaa siihen, etteivät tiedoksiannot tosiasiallisesti tavoita henkilöä, tai henkilö saa viranomaisten kirjeet

tiedoksi liian myöhään. Siksi tulee arvioida keinoja, joilla varmistetaan, että sähköinen tiedoksianto täyttää perustuslain 21 §:n asettamat edellytykset ja tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuudesta voidaan varmistua: esimerkiksi tulisiko henkilöitä, jotka eivät ole ilmoittaneet heräteyhteystietoa tilin avaamisen yhteydessä, informoida esimerkiksi paperikirjeellä tilin avaamisesta ja pyytää ilmoittamaan heräteyhteystieto. Paperikirjeen henkilön postiosoitteeseen voisi mahdollisesti lähettää myös, jos tili on ollut passiivisena tietyn ajan sinne saapuneista tiedoksiannoista huolimatta. On lisäksi huomioitava, että kaikilla ei välttämättä ole sähköpostiosoitetta käytössään, ja esimerkiksi tekstiviestimahdollisuuden tarjoaminen voisi parantaa herätteen tavoitettavuutta ja saavutettavuutta. Myös heräteyhteystiedon ajantasaisuuteen on kiinnitettävä huomiota, ja selvittää, olisiko tämä mahdollista tehdä esimerkiksi säännöllisin palvelun käytön yhteydessä tehtävin tarkistuskyselyin.

13.5. Tiedoksiannon tapahtuminen ja tiedoksisaantiajankohta

Asiointilain 18 §:n mukaan sähköinen todisteellinen tiedoksianto tapahtuu, kun asiakirja on noudettu viranomaisen osoittamalta yhteydeltä. Viranomaisen järjestelmän on siten tallennettava tieto noutamisajankohdasta, jonka perusteella tiedoksisaantiajankohta määräytyy. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa siitä, kun tiedoksiannosta on lähetetty ilmoitus, viranomaisen tulee käyttää muuta yleis- tai erityislainsäädännön perusteella määräytyvää tiedoksiantotapaa, eli esimerkiksi saantitodistuskirjettä.

Tavallisen sähköisen tiedoksiannon osalta tiedoksiannon ajankohta perustuu tiedoksianto-olettamaan, ja tiedoksiannon katsotaan lain 18 §:n mukaan tapahtuneen kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan sähköisen asioinnin joutuisuuden vuoksi viestin lähettämisen ja tiedoksisaantiajankohdan väliseksi ajaksi ehdotettiin hallintolaista poiketen seitsemän päivän sijaan kolmea päivää (HE 111/2010 vp).

Tämän hankkeen yhteydessä ei vaikuttaisi olevan tarpeen säätää tiedoksisaantiajankohdasta Suomi.fi-viestien osalta voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavasti. Suomi.fi-viesteihin voidaan lähettää todisteellisia tiedoksiantoja, joista viranomainen saa ilmoituksen asiakirjan avaamisesta. Tavallisten sähköisten tiedoksiantojen osalta Suomi.fi-viestien voidaan katsoa vertautuvan perinteisesti tavallisessa sähköisessä tiedoksiannossa käytettyyn sähköpostiin. Viranomaisen viesti on sähköpostin tapana luettavissa käytännössä heti sen lähettämisen jälkeen. Tavallinen sähköinen tiedoksianto perustuu kuitenkin tiedoksianto-olettamaan, eikä viranomaisen tarvitse erikseen seurata käydäänkö sähköinen viesti lukemassa vai ei. Tiedoksiannon vastaanottaja ei myöskään välttämättä käy joka päivä lukemassa Suomi.fi-viestejä, joten hän ei kaikissa tapauksissa tosiasiasa saa

asiakirjaa tiedokseen välittömästi. Tästä syystä on perusteltua säilyttää lähtökohta, jonka mukaan tavallisen sähköisen tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä viestin lähettämisestä.

Joissain tapauksissa viranomaisen päätös voidaan tehdä sähköisessä palvelussa henkilön tekemän hakemuksen perusteella ja muodostaa saman sähköisen asiointitapahtuman yhteydessä. Esimerkiksi verokortti muodostuu tällä tavoin Verohallinnon sähköisessä OmaVeropalvelussa. Tällöin henkilö saa käytännössä viranomaisen päätöksen tiedoksi heti. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tiedoksianto täytyy kuitenkin toimittaa henkilölle erikseen sähköiseen osoitteeseen tai postiosoitteeseen. Myös tiedoksiannon tapahtumisen ajankohta lasketaan tästä erillisestä sähköisestä tai kirjeitse tapahtuneesta asiakirjan toimituksesta. Valmistelun kuluessa on tarpeen arvioida, tulisiko tällaisista tilanteista säätää myös yleislainsäädännön tasolla tiedoksiannon tapahtumisesta ja tiedoksisääntöajankohdasta siten, että tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen heti, eikä viranomaisella olisi velvollisuutta toimittaa asiakirjaa henkilölle erikseen.

13.6. Prosessiosoite

Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Hallintolain esitöiden mukaan yhteystietoina asiakirjaan tulisi merkitä lähettäjän postiosoite tai muu osoite, johon viranomaisen vastaus ja muut asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat halutaan toimitettavan. Edellä tarkoitettu muu osoite voisi olla esimerkiksi lähettäjän sähköpostiosoite tai telekopionumero. Osoitteena voitaisiin ilmoittaa myös valtuutetun asiamiehen tai laillisen edustajan osoite, jos viranomaisen laatimat asiakirjat on tarkoitettu toimitettaviksi tähän osoitteeseen. Pykälässä mainittujen tietojen ilmoittaminen on tarpeen henkilön yksilöimiseksi ja sen vuoksi, että viranomaisen voisi toimittaa vastauksen asiakirjassa esitettyyn vaatimukseen. Hallintoasian käsittelyssä lähettäjän osoitetietoja käytetään myös yhteyden saamiseksi asianosaiseen esimerkiksi silloin, kun hänelle varataan tilaisuus selityksen antamiseen. (HE 72/2002 vp, s. 74) Hallintolaissa säädetään myös mahdollisuudesta käyttää asiassa asiamiestä (12 §).

Muun muassa lainkäyttöä koskevaan sääntelyyn sisältyy säännöksiä prosessiosoitteesta. Hallintoprosessilain 15 §:n 3 momentin mukaan valituksessa on ilmoitettava myös se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite). Mikäli valittaja on ilmoittanut enemmän kuin yhden prosessiosoitteen, voi hallintotuomioistuimien valita, mihin ilmoitetuista osoitteista se toimittaa oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat. Vastaavia prosessiosoitteita koskevia säännöksiä on myös esimerkiksi oikeudenkäymiskaarissa (esimerkiksi 5 luku 2 § 2 mom).

Hallintolain 16 § ei sanamuotonsa perusteella samalla tavoin velvoita viranomaista käyttämään juuri ilmoitettua yhteystietoa myös tiedoksiantoon toisin kuin esimerkiksi hallintoprosessilain 15 §:n 3 momentti, jossa säännellään suoraan osoitteesta, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää. Hallintolaki ei siten vaikuttaisi estävän tiedoksiannon toimittamista henkilölle postiosoitteen sijasta Suomi.fi-viesteihin tilin ollessa henkilöllä käytössä, vaikka tämä on ilmoittanut yhteystiedoikseen ainoastaan postiosoitteensa. Tiedoksiannon on kuitenkin oikeusturvan näkökulmasta tultava tehokkaasti henkilön tietoon, ja asia saattaa edellyttää viranomaisen tapauskohtaista arviointia.

Asianosaisen mahdollisuus valita tiedoksiantoon käytetyn osoitteensa korostuu erityisesti tilanteissa, joissa hän ei hoida asiaa viranomaisessa itse henkilökohtaisesti, vaan on valtuuttanut asiamiehen tai hänen laillinen edustajansa hoitaa asiaa. Erityistä merkitystä prosessiosoitteella on tuomioistuimissa, joissa asiamiehen käyttö on tavanomaista. Virheelliseen osoitteeseen lähetetyllä tiedoksiannolla voi olla merkittäviä oikeusvaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi katsonut Verohallinnon menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut lähettänyt verotuksen oikaisulautakunnan päätöstä yhdistyksen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen ja tämän johdosta hyväksynyt menetetyn määräajan palauttamista koskevan hakemuksen (KHO:2019:96).

Suomi.fi-viesteissä ei ole tällä hetkellä mahdollista luoda asiamiehille erityistä tiliä, johon asiakastoimeksiantoihin liittyvät viestit ohjattaisiin. Asiamiehen asiakkaisiin liittyvien viestien päätyminen asiamiehen omalle henkilökohtaiselle Suomi.fi-viestit-tilille ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Suomi.fi-viesteissä ei nykyisin ole mahdollista myöskään luoda asiakkoista valtuutusta siten, että valtuutettu henkilö näkisi asiakkaan vain tiettyä asiaa tai viranomaista koskevat viestit. Jos henkilö valtuutetaan toisen henkilö Suomi.fi-viestit-tilille, hän näkee kaikki henkilölle tulleet viestit, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Suomi.fi-viestit ei siten nyky muodossaan vastaa tarpeeseen käyttää asiamiestä tai edustajaa viranomaisen kanssa asioitaessa. Muun prosessiosoitteen käyttäminen tällaisissa tilanteissa on siten välttämätöntä, ja mahdollisuus prosessiosoitteen käyttämiseen tarkoituksenmukaisissa tilanteissa tulee laissa edelleen mahdollistaa. Lainsäädännöllä ei voida hankaloittaa asiamiehen käyttämistä jatkossakaan. On lisäksi hyvin tavanomaista, että etenkin tuomioistuimissa käytetyt asiamiehet ilmoittavat prosessiosoitteeksi sähköisen osoitteen, käytännössä sähköpostiosoitteen. Tästä näkökulmasta Suomi.fi-viestien käyttäminen asiamiesten osalta ei välttämättä myöskään toisi juuri postitussäästöjä viranomaiselle.

13.7. Kieltäytyminen sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta

Hakemus- ja ilmoitusmenettely

Asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta on keskeistä, että henkilöllä on oltava mahdollisuus myös olla vastaanottamasta tiedoksiantoja sähköisessä muodossa. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ulosottokaaren tiedoksiantosääntelyä koskeneen lakiesityksen yhteydessä siihen, että henkilö, joka ei halua vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti asiointitilille, voi ilmoittaa tästä ulosottomiehelle. Henkilö voi myös koska tahansa lopettaa asiointitilin käytön, jolloin asiakirjat toimitetaan postitse. (PeVL 5/2016 vp) Se, ettei henkilö kykenekään myöhemmin vastaanottamaan sähköisiä tiedoksiantoja, voi johtua useista syistä. Henkilön elämäntilanne voi muuttua, ja esimerkiksi terveydentilan muuttumisen vuoksi hän ei enää pystykään vastaanottamaan tiedoksiantoja sähköisessä muodossa.

Erityisesti kieltäytymismahdollisuus korostuu, jos henkilölle luodaan Suomi.fi-viestit tili sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamista varten viranomaisen toimesta ilman asianosaisen suostumusta ja viranomaisen on mahdollista lähettää sinne sähköisiä tiedoksiantoja ilman suostumusta. Arviointitilanne poikkeaa perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioimasta ulosottokaaren sääntelystä, jossa asiointitilin luominen oli vapaaehtoista.

Oikeuskansleri on lausunnossaan Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi -raportista todennut, ettei pidä kansalaisten oikeusturvan kannalta perusteltuna ”opt out” ratkaisun käyttöä sen määrittämiseen keille viranomaisen voisi lähtökohtaisesti toimittaa tiedoksiannot ja muut ilmoitukset sähköisesti. Oletettavasti juuri se osa ihmisiä, joilla ei ole edellytyksiä sähköisen postilaatikon käyttöön ei myöskään ole edellytyksiä hakea vapautusta sen käytöstä. (Dnro OKV/58/20/2017, s. 1) Toisaalta muistiossa ehdotetussa mallissa sähköisen tiedoksiannon piiriin eivät lähtökohtaisesti tulisi sellaiset henkilöt, joilla ei ole kyvykkyyttä tai mahdollisuutta käyttää viranomaisen sähköisiä palveluja.

Käytännössä kieltäytymismahdollisuus voidaan toteuttaa siten, että sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta voisi saada vapautuksen hakemuksella perustellusta syystä. Esimerkiksi Tanskassa vapautuksen voi saada, jos fyysinen tai kognitiivinen vamma estää digitaalisen postin käytön, henkilöllä ei ole tietokoneen tai älylaitteen käyttömahdollisuutta tai digitaalista tunnistusvälinettä, hän ei osaa käyttää Tanskassa tai osaa tanskaa, tai muusta erityisestä syystä. (Bekendtgørelse om forvaltning af Digital Post fra offentlige afsendere (BEK nr 2017 af 29/10/2021) 7 §). Toinen kieltäytymismahdollisuuden toteuttamisvaihtoehto on, että vapautuksen voi saada omalla ilmoituksellaan ilman erityistä syytä, jolloin asiaan ei sisältyisi myöskään viranomaisen harkintavaltaa.

Ensimmäisen mallin hyvänä puolena on se, että sillä saataisiin sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen kykenevät henkilöt mahdollisimman kattavasti hyödyntämään sähköistä tiedoksiantotapaa. Toisaalta malli voi olla sekä yksityishenkilön, että viranomaisenkin näkökulmasta tarpeettoman raskas. Menettely olisi raskas etenkin, jos digitaidottomuudesta tai muusta poikkeusperusteesta pyydetäisiin esittämään näyttöä, kuten lääkärintodistus tai vastaava asiakirja. Poikkeusmenettely edellyttäisi viranomaiselta myös resursseja poikkeushakemusten ratkaisemiseen. Käytännössä asiasta tulisi tehdä hallintopäätös, johon tulisi varata myös muutoksenhakumahdollisuus. Poikkeuskriteeristöjen muotoilu lainsäädäntöön henkilöiden erilaisten elämäntilanteiden moninaisuuden vuoksi voi olla haastavaa, joka johtaisi kriteeristöjen määrittämiseen hyvin yleisellä tasolla. Hyvin yleistasoiset kriteerit taas saattaisivat johtaa käytännössä siihen, että poikkeuslupa myönnettäisiin kaikille sitä hakeneille, eikä asiassa todellisuudessa käytettäisi juurikaan harkintavaltaa.

Toisen mallin mukaista kevyempää ilmoitusmenettelyä puoltaisivat etenkin oikeusturvanäkökohdat. Heikommat digitaidot omaavien henkilöiden voi olla oikeuskanslerinkin näkemys huomioiden muutoinkin haastavaa hakea poikkeusta, minkä vuoksi kieltäytymisen tulisi olla mahdollisimman helppoa, eikä siitä saisi aiheutua erikseen kustannuksia. Malli voi johtaa siihen, että Suomi.fi-viestien käyttämisestä kieltäydyttäisiin esimerkiksi periaatteellisista tai muista sellaisista syistä, jotka eivät sinänsä johdu digitaiteiden puutteesta. Tämä voisi laskea sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa tarpeettomasti. Toisaalta ilmoitusmenettelykin edellyttäisi henkilöltä aktiivista toimenpidettä, mikä asettaa kieltäytymiselle ainakin jonkinasteisen kynnyksen. Ilmoitusmenettely olisi myös viranomaisen näkökulmasta kustannustehokkaampi, jolloin asian ratkaisemiseen ei tarvitsi varata vastaavia resursseja kuin raskaampaan hakemusmenettelyyn. Aiheettomia kieltäytymisiä palvelun käytöstä on mahdollista karsia myös huolellisesti suunnitellulla viestinnällä ja markkinoinnilla, joka luo positiivista kuvaa Suomi.fi-viesteistä ja sen käytön tuomista hyödyistä. Suomi.fi-viestien kautta toimitettu sähköinen tiedoksianto on nopea, varma ja jäljitettävä tiedoksiantotapa.

Kieltäytymismallin lisäksi on pohdittava, millä tavoin ilmoitus tai hakemus kieltäytymisestä voitaisiin tehdä. Edellä esiin tuotujen syiden vuoksi sen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja maksutonta. Kanavia ja tapoja tulisi olla riittävästi, ja näistä tulisi myös tiedottaa riittäväällä tavalla. Ilmoitus tai hakemus tulisi voida tehdä ainakin kirjallisella lomakkeella ja verkossa. Käytössä voisi olla myös puhelinnumero tai mahdollisuus ilmoittaa asiasta tekstiviestillä.

Paluu Suomi.fi-viestien ja sähköisen tiedoksiannon piiriin

Suomi.fi-viestien käyttämisestä ja sähköisestä tiedoksiantotavasta kieltäytymiseen liittyy myös kysymys mahdollisesta paluusta järjestelmän piiriin esimerkiksi elämäntilanteen muuttuessa. Tämä olisi mahdollista toteuttaa henkilön myöhemmin antamallaan suostumuksella Suomi.fi-viestien käyttöön. Vaihtoehtoisesti paluu voisi tapahtua kieltäytymisen jälkeen tapahtuneen yhden tai useamman vahvan sähköisen tunnistautumiskerran perusteella automaattisesti.

Suostumusperusteinen malli olisi henkilön oikeusturvan näkökulmasta parempi vaihtoehto. Sähköisen tiedoksiannon piiriin voi päätyä ikääntynyt tai heikommat kognitiiviset taidot omaava henkilö, joka käyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista asioidessaan tietyssä tutussa viranomaisen sähköisessä palvelussa (esim. OmaKanta, OmaVero). Kuitenkin uuden sähköisen palvelun opetteleminen voi olla liian haastavaa tällaiselle henkilölle, joten hän haluaa kieltäytyä vastaanottamasta sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viestien kautta. Kieltäytyminen voi johtua myös kielihaasteista, joiden vuoksi Suomi.fi-viestien käyttäminen voi olla vieraskieliselle haastavaa. Suostumusperusteisen mallin haasteena on ainakin jonkinasteinen epävarmuus hankkeessa tavoiteltujen säästötavoitteiden toteutumisesta, jos todellisuudessa sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen Suomi.fi-viestien kautta kykeneviä henkilöitä kieltäytyy palvelun käytöstä suuri määrä. Tällöin sähköisen tiedoksiantotavan käyttöä ei saada lisättyä tavoitellusti.

Toisessa mallissa paluu Suomi.fi-viestien käyttäjäksi ja sähköisen tiedoksiannon piiriin tapahtuisi kieltäytymisen jälkeen tapahtuneen yhden tai useamman vahvan sähköisen tunnistautumisen jälkeen. Mallissa paluu olisi mahdollista sitoa myös esimerkiksi siihen, että tunnistautumistapahtumia edellytettäisiin tietty määrä jonkin ajanjakson sisällä. Tämä malli lisäisi Suomi.fi-viestien ja sähköisen tiedoksiannon kattavuutta, jolloin sen piirissä olisivat lopulta käytännössä kaikki viranomaisten sähköisiä palveluita muutoinkin käyttävät.

Pelkästään yhteen tunnistautumistapahtumaan sidottu paluumalli voisi johtaa epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, jossa henkilö pian kieltäytymisen suoritettuaan palaakin sähköisen tiedoksiannon piiriin, eikä välttämättä ymmärrä miksi hänen täytyy kieltäytyä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta yhä uudelleen. Tämä voi johtaa myös sekavaan tilanteeseen, jossa henkilö vastaanottaa tiedoksiantoja viranomaisilta vuoroin sähköisesti ja vuoroin kirjeitse. Malli ei myöskään huomioi sitä, jos kieltäytymisen syynä on aito haaste palvelun käytössä. Edellä kuvatusti henkilö voi osata käyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista ja käyttää tiettyä tuttua viranomaisen sähköistä palvelua, mutta uuden palvelun opettelu on liian haastavaa. Jonkin verran edellä todettuja ongelmia on mahdollista poistaa sillä, että kieltäytyminen olisi voimassa välissä suoritetuista tunnistautumisista huolimatta jonkin aikajakson, esimerkiksi vuoden. Vaihtoehtoisesti tai

lisäksi paluun edellytyksenä voisi olla, että tunnistautumisia olisi tapahduttava esimerkiksi useampi kuukauden aikana. Kokonaan se ei kuitenkaan ongelmaa poistaisi. Henkilö saattaa useinkin asioida sähköisesti ja käyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista esimerkiksi terveyteen liittyviä asioita hoitaessaan. Lisäksi heikommat digitaidot omaavalle kieltäytymisen tekeminen yhdenkin kerran voi olla haastavaa. Tällaisessa mallissa ei myöskään kyseessä olisi todellisuudessa aito mahdollisuus kieltäytyä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta. Vahvan sähköisen tunnistautumisen käyttäminen ei välttämättä ole kaikissa tapauksissa osoitus siitä, että henkilö kykenee myös sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen.

13.8. Viranomaisten velvoittaminen Suomi.fi-viestien käyttöön

Edellä 8.3 luvussa on kuvattu viranomaisten velvoitetta käyttää Suomi.fi-viestejä. Mikäli viranomainen haluaa poiketa tukipalvelulaissa säädetystä käyttöveloitteesta, tulee hakea tukipalvelulain 7 §:n mukaisesti poikkeuslupaa Digi- ja väestötietovirastolta. Käytännössä poikkeuslupia ei ole Digi- ja väestötietovirastolta haettu. Viranomaiset eivät silti ole noudattaneet tukipalvelulain käyttöveloitetta siinä laajuudessa, mitä lain säätämishetkellä on arvioitu. Suomi.fi-viestejä käyttää aktiivisesti noin puolet käyttöön velvoitetuista organisaatioista. Aktiivisella käytöllä tarkoitetaan sitä, että organisaatio on paitsi ottanut palvelun käyttöön, myös tosiasiallisesti käyttää sitä ainakin yhdessä organisaation palvelussa. Suomi.fi-viestit on käytössä 149 kunnassa, 17 hyvinvointialueella tai hyvinvointiyhtymän viranomaisella ja 61 valtion toimijalla. Esimerkiksi saman velvoittavuuden omaava Suomi.fi-tunnistaminen on käytössä 310 kunnallisella toimijalla, 51 hyvinvointialueella tai hyvinvointiyhtymän viranomaisella, 63 valtion toimijalla, 121 julkista hallintotehtävää hoitavalla yksityisellä toimijalla ja 48 korkeakoululla. Sekä Suomi.fi-viestit että Suomi.fi-tunnistus on integroitava asiointipalvelukohtaisesti, joten vaikka viranomaisella olisi tukipalvelu käytössään, se ei kerro siitä, kuinka monessa asiointipalvelussa integraatio on tehty. Luvut eivät siten täysin ole vertailukelpoisia, mutta selkeää on se, että käyttöveloitettut viranomaiset ovat ottaneet Suomi.fi-viestejä käyttöönsä huomattavasti vähemmän, kuin käyttöpotentiaalia olisi. On myös epäselvää, kuinka moni käyttöveloitteesta poikennut viranomainen on tehnyt arviota tukipalvelulain poikkeusperusteiden nojalla olla käyttämättä Suomi.fi-viestejä.

Suomi.fi-viestien hyödyntäminen on viranomaisten osalta koettu osin epäselväksi. Laissa Suomi.fi-viestit on määritelty olevan viestinvälityspalvelu, jonka avulla käyttäjäorganisaatio ja käyttäjä voivat lähettää toisilleen sähköisiä viestejä ja jota hyödyntäen asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti tai postitse. Tarkempaa sääntelyä siitä, millä tavalla ja mihin tarkoitukseen viranomaisen tulisi viestinvälityspalvelua hyödyntää ei ole. Osa viranomaisista on ottanut viestinvälityspalvelun

käyttöön, mutta ei tosiasiallisesti lähetä sen kautta yhtään viestiä. Säädösvalmistelun aikana tulisi arvioida tarvetta sääntelyn keinoin tarkentaa viestinvälityspalvelun käyttövelvoitetta. Laissa voitaisiin esimerkiksi tarkemmin säätää siitä, miten tai mihin palvelua tulisi käyttää. Olisi arvioitava, onko nykyinen tukipalvelulain käyttövelvoite riittävä, jotta viranomaiset tosiasiallisesti jatkossa lähettäisivät tiedoksiannot ensisijaisesti Suomi.fi-viestien kautta vai tulisiko velvoitetta täsmentää esimerkiksi tiedoksiannosta koskevan tehtävän osalta. On mahdollista, että pelkkä viestinvälityspalvelun henkilökäyttäjien määrän lisääminen ei riitä vahvistamaan nykyistä viranomaisten käyttöastetta, vaan tarvitaan erillistä sääntelyä asiassa. Toisaalta on myös mahdollista, että julkisen hallinnon säästötoimet vauhdittavat myös viranomaisten viestinvälityspalvelun käytön määrää.

13.9. Digi- ja väestötietoviraston vastuu palveluntuottajana ja viranomaisen tiedoksiannotehtävä

Hallintolain 54 §:n perusteella tiedoksiannointi on viranomaiselle kuuluva tehtävä, joka on tärkeä osa hallintoasian käsittelyä. Käytännössä Suomi.fi-viestien hyödyntäminen tiedoksiannossa tarkoittaa sitä, että tiedoksiannointi annetaan ainakin osittain toisen viranomaisen hoidettavaksi. Tukipalvelulain mukaan Digi- ja väestötietovirasto tuottaa ja kehittää Suomi.fi-viestit –palvelua. Tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan viestinvälityspalvelun avulla käyttäjäorganisaatio ja käyttäjä voivat lähettää toisilleen sähköisiä viestejä ja jota hyödyntäen asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti tai postitse. Valmistelun kuluessa on arvioitava, olisiko tukipalvelulain sääntelyä tarpeen täsmentää tiedoksiannointia koskevan tehtävän osalta.

Digi- ja väestötietovirasto vastaa viestinvälityspalvelun (Suomi.fi-viestit) palveluntuottajana kyseisen palvelun toteutuksesta ja ylläpidosta sekä palveluun liittyvästä henkilötietojen käsittelystä ja tietoturvasta. Tukipalvelulain 4 luvussa on säädetty tarkemmin tukipalveluja ja niiden käyttöä koskevista vaatimuksista.

Hallintolain sääntelyn mukaisesti asiakirjan tiedoksiannosta vastaa kulloinkin asian käsittelystä vastuussa oleva viranomainen. Nyt arvioitavana olevassa tilanteessa viranomainen siten vastaa asiakirjan lähettämisestä Suomi.fi-viestit tilille, tiedoksiannottavan (tavallinen vai todisteellinen tiedoksiannointi / sähköinen vai postitiedoksiannointi) määrittelystä sekä asiakirjan sisällöstä. Viranomainen täyttää tiedoksiannointiin liittyvän vastuunsa lähtökohtaisesti lähettäessään tiedoksiannon Suomi.fi-viestit tilille. Tiedoksiannon vastaanottajan vastuulla on puolestaan käydä lukemassa Suomi.fi-viesteihin saapuneet tiedoksiannot.

Henkilön on annettava Suomi.fi-viestejä käyttöönottaessaan sähköistä tiedoksiannointia koskevan suostumuksen lisäksi tiedoksi

sähköpostiosoitteen, johon hän haluaa lähetettävän heräteviestin Suomi.fi-viesteihin saapuneesta viestistä. Tukipalvelulaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole säädetty tarkemmin herätteestä tai sen oikeudellisesta merkityksestä tavallisen tiedoksiannon toteutumisen näkökulmasta. Asiointilain 19 §:n 2 momentin mukaisesti asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettamisestä, jollei muuta näytetä (tavallinen tiedoksianto). Tavallisen tiedoksiannon toteutumisen kannalta Suomi.fi-viesteihin saapuneesta viestistä lähtevä heräte ei vaikuttaisi olevan voimassa olevan sääntelyn kannalta tiedoksiannon edellytys. Tämän perusteella tiedoksiannon tapahtuminen kytkeytyy viestin lähettämiseen, eli nyt arvioinnin kohteena olevassa tilanteessa siihen, kun viranomaisen on lähettänyt tiedoksi annettavaa asiakirjaa koskevan viestin asianosaisen Suomi.fi-viestit tilille.

Todisteellisen tiedoksiannon osalta heräteviestillä on merkitystä, sillä asiointilain 18 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava, että tiedoksiannettava asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Vastuu tiedoksiantomenettelystä ja ilmoituksen lähettamisestä on lähtökohtaisesti tiedoksiannon lähettävällä viranomaisella. Suomi.fi-viestejä käytettäessä Digi- ja väestötietovirasto lähettää viranomaisen puolesta ilmoituksen. Erillistä säännöstä asiasta ei ole, joten valmistelussa on arvioitava sääntelytarvetta tältä osin muun muassa vastuukysymysten selventämiseksi. Joka tapauksessa herätteellä on tiedoksiannon toteutumisen kannalta oikeudellinen merkitys, eikä todisteellinen sähköinen tiedoksianto ole voimassa olevan sääntelyn nojalla mahdollinen ilman, että siitä lähetetään asianosaiselle ilmoitus (heräte).

Vaikka tukipalvelulaissa ei säädetäkään herätteestä, on siihen otettu kantaa lain esitöissä. Tukipalvelulain esitöissä on todettu, että käyttäjän on ottaessaan sähköisen viestinvälityspalvelun käyttöönsä ilmoitettava esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero tai molemmat, joihin käyttäjälle lähetetään heräteviesti, kun hänelle on tullut palveluun tiedoksianto. Heräteviesti voidaan toimittaa myös muulla tavalla. Järjestelmä kehottaa säännöllisesti käyttäjää tarkistamaan yhteystietojen ajantasaisuuden. Yhteystietojen ajan tasalla pitämisestä voidaan muistuttaa esimerkiksi palvelunäkymässä. Lisäksi on todettu, että viestinvälityspalveluun saapuneista sähköisistä viesteistä lähtee vastaanottajalle ilmoitus sähköpostitse tai tekstiviestillä taikka muulla tavalla riippuen siitä, minkälaisen heräteviestin hän on viestinvälityspalveluun määritellyt. Heräteviestin määrittely viestinvälityspalvelussa on pakollista. Viestinvälityspalveluun tulleen sähköisen viestin voidaan katsoa tulleen henkilön tietoon vähintään yhtä suurella varmuudella kuin postitse toimitetun asiakirjan. Viestinvälityspalvelun käyttäminen sähköiseen tiedoksiantoon esityksessä ehdotetulla tavalla ei siten vaaranna asiakirjan vastaanottajan oikeusturvaa. (HE 59/2016 vp s. 49 ja s. 72)

Tällä hetkellä oikeudellinen tilanne on epäselvä sen suhteen, mihin Digi- ja väestötietoviraston vastuu herätteen lähettamisestä rajautuu. Tähän liittyy myös kysymys siitä, minkälainen vastuu henkilöllä on ylläpitää ajan tasalla heräteyhteystietona toimivaa sähköpostiosoitetta. Edellä todetulla voi olla merkitystä todisteellisen tiedoksiannon toteutumisen sekä mahdollisen vahingonkorvausvastuun näkökulmasta.

Muistiossa on aiemmin kuvattu Suomi.fi-viestien nykytilaan liittyvä menettelytapa, jossa Suomi.fi-viestit ja siihen liittyvä TKJ-palvelu päättelee tiedoksiantotavan, ellei palvelua käyttävä viranomais ole määrittellyt tiedoksiantotapaa. Menettelytapa voi valmistelun aikana edellyttää tarkastelua suhteessa hallintolakiin ja perustuslain 124 §:ään. Tiedoksianto on kunkin hallintoasiassa Suomi.fi-viestejä käyttävän viranomaisen julkinen hallintotehtävä ja on arvioitava nykyisen sääntelyn riittävyttä tapauksessa, jossa Digi- ja väestötietovirasto antaa tiedoksiannon edelleen yksityisen postiyhtiön hoidettavaksi.

13.10. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät näkökulmat

Valmisteltava lainsäädäntö on merkityksellistä myös henkilötietojen suojan näkökulmasta. Digi- ja väestötietovirasto käsittelee henkilötietoja lakisääteisten velvoitteidensa täyttämiseksi, kun käyttäjälle luotaisiin ehdotuksen mukaisesti Suomi.fi-viestit-tili henkilön tunnistautuessa johonkin viranomaisen asiointipalveluun Suomi.fi-tunnistuksella ensi kertaa lain voimaantulon jälkeen. Käyttäjä siirtyisi samalla automaattisesti sähköisten tiedoksiantojen piiriin, jollei hän tästä erikseen kieltäytyisi.

Ehdotettu malli ei muuttaisi henkilötietojen käsittelyn rooleja nykytilaan nähden. Malliin ei myöskään sisältyisi kokonaan uudentyyppisten henkilötietojen käsittelyä. Hankkeen tavoitteiden valossa on kuitenkin odotettavissa, että viranomaisten viestinvälitys hallinnon yhteisessä Suomi.fi-viestit-palvelussa tulee lisääntymään merkittävästi, kun yhä suurempi osa Suomi.fi-tunnistusta käyttävistä 4,3 miljoonasta kansalaisesta saa viranomaisviestinsä jatkossa Suomi.fi-viesteihin. Valmistelussa on arvioitava henkilötietojen tietoturvallisen käsittelyn vaatimuksia sekä sähköiseen viranomaisviestintään siirtymisestä rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille mahdollisesti aiheutuvia riskejä.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Esitettyssä mallissa hyödynnettäisiin tapahtumatietoja (lokitietoja), jotka kerätään Suomi.fi-tunnistuksen tapahtumatietorekisteriin käyttäjän tunnistautuessa viranomaisen asiointipalveluun Suomi.fi-tunnistuksella. Suomi.fi-tunnistuksen tapahtumatiedot ovat käyttäjän henkilötietoja. Digi- ja väestötietovirasto käyttäisi tapahtumatietoja nykytilaan nähden uuteen tarkoitukseen, joka on Suomi.fi-viestit-tilin luominen käyttäjälle

automaattisesti. Jo aiemmin kerättyjen tapahtumatietojen käyttötarkoitusta ei kuitenkaan muutettaisi jälkikäteen, sillä Suomi.fi-viestit-tilin luominen perustuisi vasta lain voimaantulon jälkeen kerättyihin tapahtumatietoihin.

Voimassa olevan tukipalvelulain 9 §:n mukaan palvelutuottajalla on rekisterinpitäjänä oikeus käsitellä sen vastuulle kuuluvan tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja tukipalvelussa tapahtuneen tietojenkäsittelyn oikeellisuuden osoittamiseksi taikka muutoin sen vastuulle kuuluvan tukipalvelun tuottamiseksi ja kehittämiseksi sekä toimivuudesta ja tietoturvallisuudesta huolehtimiseksi. Digi- ja väestötietovirastolla on siis jo nykyisen 9 §:n nojalla oikeus käsitellä Suomi.fi-tunnistuksen tapahtumatietorekisterin tietoja tukipalvelun tuottamiseksi, ja esityksen mukaisesti tukipalvelun tuottamiseen kuuluisi jatkossa myös Suomi.fi-viestit-tilin luominen Suomi.fi-tunnistusta käyttäville henkilöille.

Rekisteröityjen informointi

Henkilö saattaa kokea yllättävänä ja odottamattomana sen, että hänet lisätään Suomi.fi-viestien käyttäjäksi Suomi.fi-tunnistautumisen yhteydessä. Tämän vuoksi on myös tietosuojan näkökulmasta erityisen tärkeää informoida käyttäjiä Suomi.fi-viestit-tilin luomisesta, herätteestä, kieltäytymismahdollisuudesta ja muista keskeisistä käyttäjiin vaikuttavista asioista.

13.11. Alaikäisiin liittyvät kysymykset

Suomi.fi-viestien käyttöönotossa ei ole ikärajaa. Alle 18-vuotias voi itse ottaa Suomi.fi-viestit käyttöönsä, jos hänellä on käytössään henkilökohtaiset vahvan tunnistuksen välineet eli esimerkiksi pankkitunnukset tai mobiilivarmenne. Tänä päivänä alaikäisten mahdollisuudet ja oikeudet saada vahvana sähköisenä tunnistusvälineenä toimivat pankkitunnukset tai mobiilivarmenne vaihtelevat myöntäjittäin. Joillakin toimijoilla ei ole ikärajoja palvelujen saamiselle huoltajien suostumuksella, osalla palveluiden saamiselle on asetettu ikäraja (esimerkiksi 12 vuotta) ja vaatimus huoltajien suostumukselle.

Alaikäisen puolesta voi toimia myös hänen huoltaja, joka voi ottaa alaikäisen puolesta Suomi.fi-viestit käyttöön. Jotta huoltaja voi ottaa Suomi.fi-viestit käyttöön alaikäisen lapsen puolesta, tulee hänen olla lapsen laillinen huoltaja väestötietojärjestelmässä. Huoltaja voi asioida rekisteripohjaisesti täysin valtuuksin huollettavansa puolesta siihen asti, kun tämä täyttää 18 vuotta. Alaikäisen lapsen huoltajat voivat yleensä asioida lapsen puolesta kaikissa asioissa ilman erillistä valtuutta. Alaikäinen ei voi itse valtuuttaa huoltajaansa asiomaan puolestaan. Rajoituksia asiointiin voi tulla esimerkiksi turvakiellon takia tai jos huoltajilla on erityisiä huollonjakosopimuksia.

Kun alaikäinen täyttää 18-vuotta, entisen huoltajan puolesta-asiointi estyy, ellei täysi-ikäistynyt anna valtuuksilla oikeutta puolesta asiointiin entiselle huoltajalleen. Nykymuodossaan Suomi.fi-viestit-tili jää täysi-ikäistymisen kohdalla aktiiviseksi riippumatta siitä, onko lapsi itse vai hänen huoltajansa sen ottanut käyttöön. Tilin tietoihin asetetut yhteystiedot jäävät voimaan, eikä Suomi.fi-viestit-tilin omistavaa täysi-ikäistynyttä erikseen tiedoteta Suomi.fi-viestit-tilin olemassaolosta Digi- ja väestötietoviraston toimesta, vaikka se olisi huoltajan käyttöönottava.

Tällä hetkellä on siten mahdollista, että täysi-ikäistyttyään henkilö ei saa tietoonsa sitä, että hänelle on alaikäisenä luotu Suomi.fi-viestit-tili, jonne viranomaisen tiedoksiannot tulevat myös jatkossa. Käytännössä informointi tilin olemassaolosta on tilin luoneen huoltajan vastuulla. On riski siitä, että huoltaja ei asiasta informoi riittäväällä tavalla ja viranomaisen tiedoksiannot jäävät lukematta. Mikäli Suomi.fi-viestit-tilille on jäänyt heräteyhteystiedoksi huoltajan antama sähköpostiosoite, myöskään herätteet eivät saavuta täysi-ikäistynyttä henkilöä. Nykykäytännössä on haasteita paitsi täysi-ikäistyneen oikeusturvan, myös hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Lasta tulisi vähintään informoida Suomi.fi-viestit-tilin olemassaolosta ja sen merkityksestä täysi-ikäistyttyään sekä pyytää ilmoittamaan tilille voimassa oleva sähköinen heräteyhteystieto.

Valmistelussa on selkeytettävä tilannetta, jossa alaikäiselle on luotu huoltajan toimesta Suomi.fi-viestit-tili ja alaikäinen täyttää 18-vuotta. Valmistelussa tulee arvioida, tulisiko alaikäiset rajata pois Suomi.fi-viestit-tilin käyttöveloitteesta. Vaihtoehtoisesti olisi määriteltävä ikäraja, jonka jälkeen henkilö tulisi mallin piiriin. Esimerkiksi Tanskassa on lainsäädännössä säädetty yli 15-vuotiaiden kuuluvan digipostin käyttäjiksi. Arvioinnissa olisi tarkasteltava erityisesti sitä, minkä ikäisenä alaikäisen voidaan katsoa riittäväällä tavalla ymmärtävän viranomaisten tiedoksiantojen saapumisen Suomi.fi-viestit-tilille ja alaikäisen oman vastuun suhteessa viestien avaamiseen.

13.12. Yksityiset viestinvälityspalvelut

Yleistä

Osana digitaalisen viranomaisviestinnän ohjelmaa selvitetään myös viranomaispostin lähettämistä yksityisiin digipostipalveluihin. Yksityisiä digipostipalveluja tarjoavat tällä hetkellä esimerkiksi valtionyhtiö Posti ja ruotsalaistaustainen Kivra. Yksityisten digipostipalvelujen laajempi hyödyntäminen osana yhteisten sähköisten tukipalvelujen toimintaa tarkoittaisi erityisesti viranomaisten toiminnassa käytettävien sähköisten tiedoksiantojen ja muiden viranomaisten viestien toimittamista yksityisiin viestinvälityspalveluihin. Tällöin kansalainen voisi saada viranomaisten hänelle yhteiseen viestinvälityspalveluun lähettämät tiedoksiannot ja

viestit Suomi.fi-viestit -palvelun lisäksi tai sijasta myös yksityisen palveluntarjoajan tarjoamaan viestinvälityspalveluun.

Tiedoksiantomenettely julkisena hallintotehtävänä

Hallintolain 50 §:ssä tiedoksianto on säädetty viranomaiselle kuuluvaksi tehtäväksi. Postilain uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan yleispalvelun tarjoajan huolehtiessa viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä, toimintaa voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisena (HE 58/2022 vp, s. 29).

Postilain 21 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomaisen voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Saman pykälän 3 momentin perusteella tällaisten postiyritysten palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä.

Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ssä säädetään avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Pykälän 1 momentin mukaan Verohallinto voi siirtää 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, Verohallinnon lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin, sekä momentin 3 kohdassa mainittu sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta. Mainittua lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa (HE 76/2012 vp, s. 57) on katsottu tehtävien olevan rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa.

Koska lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä, sen siirtäminen yksityisten viestinvälityspalvelun tarjoajien hoidettavaksi on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta sekä edellyttää asiasta säätämisen tarpeen arvioimista.

Tukipalvelulaki yksityisten viestinvälityspalvelujen kannalta

Tukipalvelulain 4 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto tuottaa ja kehittää 3 §:n 1 momentin 1–7 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja, joihin

myös Suomi.fi-viestit -palvelu kuuluu. Yksityisten palveluntarjoajien toimiminen yleisiä sähköisen asiain viestinvälityspalveluja tarjoavina tahoina merkitsisi sitä, että Digi- ja väestötietovirasto voisi antaa tiedoksiantomenettelyyn liittyvän tehtävän yksityisen tahon hoidettavaksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin arvioitava, tarkoittaisiko yksityinen viestinvälityspalvelu kokonaan Suomi.fi-viestit -palvelusta erillistä vastaavan kaltaista palvelua, vai esimerkiksi sitä, että viranomaisten viestit ja tiedoksiannot tulevat näkyviin kansalaisen käyttämän viestinvälityspalvelun käyttöliittymään Suomi.fi-viestien integraation kautta. Teknisellä toteutustavan valinnalla saattaa olla vaikutusta myös sääntelyratkaisuun. Viranomaisten näkökulmasta saattaisi olla tarkoituksenmukaisinta, että ne voisivat välittää kaikki viestit ja tiedoksiannot Suomi.fi-viestit palveluun. Mikäli kansalainen olisi ottanut käyttöönsä yksityisen viestinvälityspalvelun viranomaisviestinnän vastaanottamiseksi, tulisi tietojen välittyä kyseiseen palveluun automaattisesti tai mahdollisesti TKJ-palvelun kautta.

Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n 1 momentin 3 kohdassa on säädetty sähköisen tiedoksiannon ja siihen liittyvän suostumuksen hallinnan siirtämisestä yksityiselle taholle. Hallituksen esityksen (HE 76/2012 vp. s.57) perusteluiden mukaan sähköisen tiedoksiannon osalta yksityinen hallinnoisi asiakkaan sähköistä tiedoksiantoa varten antamaa suostumusta ja välittäisi asiakirjat myös sellaiseen sähköisen tiedoksiannon palveluun, jota asiakas käyttää. Asiallisesti asiakas antaisi suostumuksen Verohallinnolle, vaikka tekninen ylläpito tehtäisiin yksityisen toimesta. Asiakirjat toimitettaisiin sellaiseen turvalliseen sähköiseen tiedoksiantopalveluun, jonka turvallisuuden Verohallinto on hyväksynyt. Tällaisia tiedoksiantopalveluita voisivat olla esimerkiksi kansalaisen asiointitili tai NetPosti. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 30/2012 vp päädyttiin siihen, että säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.

Vastaavanlaisen menettelytavan säätäminen tukipalvelulakiin Suomi.fi-viestien osalta saattaisi olla perusteltua, mikäli viestinvälityspalvelun käyttö viestinvälitykseen ja tiedoksiantoihin annettaisiin yksityisten hoidettavaksi. Digi- ja väestötietovirasto, tai mahdollisesti muu viranomainen, jolle tehtävä olisi osoitettu, toimisi tällöin yksityisten tiedoksiantopalvelujen turvallisuuden varmistajana. Yksityisten viestinvälityspalvelujen hyväksyminen Suomi.fi-viestejä käyttävien viranomaisten lähettämien viestien toimittamiseen vaikuttaisi tehtävältä, joka olisi tarkoituksenmukaista keskittää yhdelle viranomaiselle. Tällaisesta auditointitehtävästä olisi tarpeen säätää, ja se vaikuttaisi joka tapauksessa tehokkaammalta menettelytavalta kuin se, että kukin viranomainen arvioisi yksityisen palvelun turvallisuutta erikseen. Menettelytapaan liittyisi kuitenkin kysymyksiä esimerkiksi siitä, miten

keskitetty hyväksyntä täyttäisi eri viranomaisten erilaiset tarpeet. Auditointitehtävä aiheuttaisi myös resurssitarpeita tehtävää hoitavalle viranomaiselle.

Viranomaisten sähköisille palveluille on säädetty muitakin kuin turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi digipalvelulain 3 luvun mukaiset saavutettavuusvaatimukset, jotka myös yksityisten palveluntarjoajien erilaisten digipostilaatikoiden käyttöliittymien tulisi täyttää. Digipalvelulain 5.2 §:n mukainen vaatimus digitaalisen palvelun neuvontaan liittyvän yhteystiedon ja mahdollisesti laajemminkin digituen tarjoamisen osalta yksityisissä viestinvälityspalveluissa on myös syytä arvioida valmistelun yhteydessä.

Digi- ja väestötietoviraston hyväksynnän saamisen edellytyksistä tulisi joka tapauksessa säätää riittävän täsmällisesti, jotta palvelut toimisivat turvallisesti niiden käyttötarkoituksen mukaisella tavalla. Sääntelytavan osalta on varmistuttava lisäksi siitä, että se mahdollistaa myös viranomaisviestinnän osalta avoimen kilpailun ja toimivien markkinoiden syntymisen yksityisille digipostipalvelujentarjoajille. Avoin kilpailu parantaisi palvelujen laatua ja kustannustehokkuutta.

Yksityisten viestinvälityspalvelujen hyödyntämiseen tiedoksiantomenettelyssä useita kysymyksiä, joita valmistelussa on tarpeen arvioida tarkemmin.

13.13. Oikeushenkilöt

Hallintolaissa säädetään erikseen, siitä mihin osoitteeseen ja kenelle yksityishenkilölle tai oikeushenkilölle osoitettu tiedoksianto voidaan toimittaa (56 § ja 57 §). Hallintolain tiedoksiantomenettelyä koskevia 10 luvun säännöksiä taas sovelletaan lähtökohtaisesti yhtenevästi niin luonnollisiin henkilöihin kuin oikeushenkilöihin. Myöskään asiointilaki ei tiedoksiantomenettelyn näkökulmasta tee eroa luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön välillä.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt oikeushenkilöiden edellyttämistä sähköisen asiointipalvelun käyttöön ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta arvioidessaan sähköistä huoneistotietojärjestelmää koskevaa hallituksen esitystä (PeVL 32/2018 vp). Oikeushenkilöillä on lähtökohtaisesti yksityishenkilöitä paremmat tekniset valmiudet ja kyvykyys käyttää sähköisiä palveluita. Sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisen edellyttäminen myös oikeushenkilöiden osalta vaikuttaisi perustellulta, eikä siihen vaikuttaisi liittyvän yhtä merkittäviä oikeusturvaan, yhdenvertaisuuteen ja hyvään hallintoon liittyviä kysymyksiä kuin yksityishenkilöiden osalta.

Tällä hetkellä Suomi.fi-viestien käyttäminen on mahdollista myös oikeushenkilöille y-tunnuksen perusteella, ja ne voivat ottaa palvelun käyttöön yksityishenkilöiden tapaan suostumuksellaan. Digi- ja väestötietoviraston mukaan etenkin suurempien oikeushenkilöiden osalta palveluun liittyy kuitenkin merkittäviä kehitystarpeita. Suomi.fi-viesteissä ei pysty kohdentamaan tiedoksiantoja tietyille henkilöille oikeushenkilön sisällä, vaan kaikki kirjeet tulevat samaan sähköiseen postilaatikkoon. Tämä muodostuu haasteelliseksi tilanteissa, joissa vain tietyillä henkilöillä pitäisi olla oikeus vastaanottaa tietyjä tiedoksiantoja oikeushenkilön sisällä. Esimerkiksi osakeyhtiölain (624/2006) 24 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan haaste ja muu tiedoksianto katsotaan toimitetuksi yhtiölle, kun se on annettu tiedoksi hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle tai muulle henkilölle, jolla on yksin tai yhdessä toisen kanssa oikeus tämän lain nojalla edustaa yhtiötä. Nykyisin Suomi.fi-viestit palvelee kuitenkin pienempiä oikeushenkilöitä, joissa pääsy Suomi.fi-viestit tilille on järjestetty vain yhtiötä edustaville henkilöille.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan Suomi.fi-viestien kehitys kaikille oikeushenkilöille soveltuvaksi vaatisi merkittävää tuotekehitystä, johon tässä hankkeessa ei ole osoitettu määrärahoja. Tämän hankkeen yhteydessä oikeushenkilöiden edellyttäminen sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen ei vaikuttaisi siten käytännössä mahdolliselta. Muistiossa ehdotetussa mallissa, jossa Suomi.fi-viestit-tili luodaan yksityishenkilöille vahvan sähköisen tunnistautumisen perusteella, rajaa oikeushenkilöt ulkopuolelle. Kuitenkin myöhemmässä vaiheessa myös oikeushenkilöiden edellyttäminen sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen Suomi.fi-viestien kautta tai muutoin olisi perusteltua.

14. Alustavaa vaikutustenarviointia

14.1. Taloudelliset vaikutukset

Hankkeella on julkiseen talouteen liittyviä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Suorat taloudelliset säästöt muodostuisivat viranomaisten paperisten tiedoksiantojen korvautuessa jatkossa ensisijaisesti sähköisesti toimitettavilla tiedoksiannoilla, joiden välittämisessä hyödynnettäisiin erityisesti hallinnon yhteistä viestinvälityspalvelua eli Suomi.fi-viestejä. Tukipalvelulain 5.1 § velvoittaa jo nykyisellään valtaosan julkisen hallinnon viranomaisista viestinvälityspalvelun hyödyntämiseen, jolloin säästötavoitteet pohjautuvat jo olemassa olevaan viranomaisiin velvoittavaan lainsäädäntöön. Toisaalta yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmän 17.5.2024 linjausten mukaisesti viranomaisten käyttövelvoitteen laajentamista Suomi.fi-viestien hyödyntämiseen arvioidaan osana säädösvalmistelua.

Osana lainsäädännön esivalmistelua on arvioitu keskimääräistä hintaa yksittäisen viranomaiskirjeen toimittamiseksi kansalaiselle. Suomi.fi-viesteihin integroidun tulostus-, kuoritus- ja jakelupalvelun kautta toimitettu yksittäinen kirje ilman lisäsivujen tulostusta on maksanut keskimäärin 0,94 euroa Economy-luokassa ja 2,81 euroa Priority-luokassa (vuoden 2023 kustannustaso). Viranomaisten lähettämistä kirjeistä noin 98 % lukeutuu TKJ-palvelun tilastotietojen mukaan edullisemman Economy-luokan kirjeisiin. Lisäksi osa viranomaisista hyödyntää jo nykyisellään yksityisiä viestinvälityspalveluista (esimerkiksi OmaPosti), joiden kautta toimitetun viestin hinta on noin 0,2 – 0,3 euroa kappaleelta. Keskimäärin voidaan arvioida, että yksi Suomi.fi-viestien kautta toimitettu viranomaisen tiedoksianto säästää julkiselle hallinnolle noin yhden euron kirjettä kohden. Suorien säästöjen lisäksi esityksellä myös hillitään julkisen hallinnon kirjepostitukseen liittyvien kustannusten kasvua. Kirjepostitukseen liittyvien kustannusten nousu aiheutuu postituskustannuksiin liittyvistä maksukorotuksista, joiden voidaan arvioida jatkavan kasvuaan noin 10-20 prosentilla tulevinakin vuosina.

Suomi.fi-viestien kautta välitettävien sähköisten tiedoksiantojen määrään vaikuttaa sähköiseen tiedoksiantoon suostumuksensa antaneiden kansalaisten lukumäärä. Vuoden 2023 lopussa suostumuksensa sähköisiin tiedoksiantoihin oli antanut yhteensä noin 1,22 miljoonaa kansalaista. Vuoden 2024 alussa suostumuksen oli antanut 1,3 miljoonaa kansalaista. Vuonna 2023 julkinen hallinto lähetti yhteensä 13,4 miljoonaa sähköistä Suomi.fi-viestiä, jolloin korvattuina paperikirjeinä Suomi.fi-viestit tuottivat julkiselle hallinnolle noin 13 miljoonan euron säästöt. Vuoden 2022 aikana sähköisiä Suomi.fi-viestejä toimitettiin 11,8 miljoonaa kappaletta eli vuodessa viestimäärä oli kasvanut noin 15 prosenttia.

Suomi.fi-viestit käyttöönotaneiden kansalaisten määrä on vuosien ajan kasvanut noin 15 000 käyttäjällä kuukaudessa eli noin 180 000 käyttäjällä vuosittain. Käyttäjämäärää on pyritty lisäämään viranomaisten viestinnällisillä toimilla, mutta toimenpiteistä huolimatta Suomi.fi-viestit on jäänyt heikosti tunnetuksi. Palvelun käyttöpotentiaalin täysimääräinen saavuttaminen puhtaasti vapaaehtoisin toimiin pohjautuen vaikuttaisi vevän arviolta 15-20 vuotta, jolloin samanaikaisesti paperikirjepostitukseen käytetty euromääräinen kokonaiskustannus kumuloituu koko julkiselle hallinnolle satojen miljoonien euron mittaluokkaan.

Valtionhallinto ja julkisyhteisöt

Valtion vuoden 2023 tilinpäätöstietojen mukaan eri hallinnonalojen yhteenlaskettu kirjepostitukseen käytetty kokonaiskustannus oli yhteensä 41,1 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannus pitää sisällään kaikki viranomaisten postituskustannukset koskien kansalaisten lisäksi myös yhteisöille ja muille organisaatioille toimitettavia kirjeitä ja

aineistoja. Kokonaiskustannuksesta pelkästään Verohallinnon vuosikustannus oli 14,1 miljoonaa euroa eli noin kolmannes kaikista hallinnonalojen alaisista kustannuksista. Vuoden 2022 tilinpäätökseen kirjattu kokonaiskustannus oli 36,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 34,7 miljoonaa euroa. Valtionhallinnon kirjepostitukseen käyttämä kokonaiskustannus on viime vuosina kasvanut noin 5-10 % vuodessa huolimatta siitä, että samanaikaisesti Suomi.fi-viestien kautta välitettyjen sähköisten tiedoksiantojen lukumäärä on kasvanut ja korvannut paperikirjeitä yhä useamman kansalaisen annettua suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon. Kasvavien kustannusten taustalla on paperikirjepostituksen hinnan nousu.

Vuonna 2023 valtionhallinnon viranomaiset lähettivät yhteensä 13 miljoonaa sähköistä Suomi.fi-viestiä. Kappalemäärällisesti merkittävin Suomi.fi-viestien lähettäjäviranomainen on Verohallinto, joka vuonna 2023 toimitti yhteensä 5,94 miljoonaa Suomi.fi-viestiä. Oikeusministeriön hallinnonalan toimijat (pl. Ulosottolaitos) toimittivat 2,33 miljoonaa, Digi- ja väestötietovirasto (ml. äänioikeusilmoitukset) 2,16 miljoonaa, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom 1,24 miljoonaa ja **Ulosottolaitos 0,83 miljoonaa** Suomi.fi-viestiä. Vuoden 2023 loppuun mennessä edellä todetusti 1,22 miljoonaa yksityishenkilöä oli antanut suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon Suomi.fi-viestien kautta.

Hankkeen tavoitteena on kasvattaa Suomi.fi-viestejä vastaanottavien henkilöiden lukumäärää ja siten korvata pääosa paperikirjeinä toimitettavista viranomaisten tiedoksiannoista sähköisillä viesteillä. Vuonna 2023 yhteensä 4,3 miljoonaa kansalaista hyödynsi Suomi.fi-tunnistusta palvelun lokitietojen mukaan. Mikäli vastaava määrä kansalaisia siirtyisi hankkeen tavoitteiden mukaisesti vastaanottamaan sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viestien kautta eli Suomi.fi-viestejä hyödyntävien kansalaisten lukumäärä nousisi noin 3 miljoonalla ja valtionhallinnon viranomaisten toimittamien Suomi.fi-viestien lukumäärä kasvaisi arviolta 40 miljoonalla kappaleella. Euromääräisesti muutos tarkoittaisi noin 37,6 miljoonan euron vuotuisia säästöjä valtiontaloudelle. Toisaalta arviota tulee tarkentaa suhteessa analyysillä siitä, kuinka monen kansalaisen voidaan ennakoida poikkeavansa ensisijaisuuden piiristä eli todennäköisenä voi pitää 4,3 miljoonaa matalampaa käyttäjämäärää, mikä vaikuttaa myös taloudellisten vaikutusten arviointiin. Arviota täsmennetään osana valmistelutyötä. Lisäksi arvioitu säästö pohjautuu nykyisiin Suomi.fi-viestien käyttöasteeseen valtionhallinnon viranomaisissa, jolloin säästöpotentiaali voi kasvaa yhä uusien viranomaisten ottaessa Suomi.fi-viestit käyttöön osana asiointipalvelujaan ja järjestelmiään.

Hallinnonalojen ulkopuolisista toimijoista Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, ja Verohallinnon ohella merkittävin tiedoksiantojen lähettäjä. Kansaneläkelaitoksen vuosittaiset kustannukset paperikirjepostitukseen liittyen ovat noin 13-14 miljoonaa

euroa. Nykytilassa Kansaneläkelaitos ei ole tukipalvelulain 5.1 §:n nojalla velvoitettu viestinvälityspalvelun hyödyntämiseen. Kansaneläkelaitos ei myöskään hyödynnä palvelua lain 5.2 §:n mukaisen käyttöoikeutensa nojalla. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 20 a § 2 momentin mukaan Kela voi antaa päätöksen tiedoksi sähköisenä viestinä asianosaisen suostumuksella. Suostumukseen pohjautuvan sähköisen tiedoksiannon mahdollistamiseksi Kansaneläkelaitos ylläpitää rekisteriä annetuista suostumuksista. Vuoden 2023 lopussa suostumuksia oli annettu noin 0,6 miljoonaa kappaletta. Kelan erillisratkaisusta johtuen laitos voi toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja tällä hetkellä noin 0,7 miljoonalle vähemmälle kansalaiselle kuin Suomi.fi-viestejä käyttävät viranomaiset, mistä muodostuu julkiselle taloudelle arviolta noin 1–2 miljoonan euron vuotuinen kirjepostituskustannus verrattuna tilanteeseen, jossa Kansaneläkelaitos hyödyntäisi hallinnon yhteistä viestinvälityspalvelua ja sen käyttöön annettua 1,3 miljoonaa suostumusta. Esityksen mukainen säästöarvio Kansaneläkelaitokselle on noin 10 miljoonaa euroa vuodessa edellyttäen, että Kela ottaa yhteisen viestinvälityspalvelun käyttöönsä. Arviota tulee täsmentää yhdessä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Myös Kansaneläkelaitoksen integraatiokustannukset Suomi.fi-viestien käyttöönottoon liittyen tulee arvioida erikseen.

Suomi.fi-viestien palveluntuottajaorganisaation Digi- ja väestötietoviraston mukaan palvelun vuosittaiset suorat kustannukset ovat noin 4,7 miljoonaa euroa pitäen sisällään sekä palvelun ylläpitoon, jatkuvaan kehitykseen ja palvelun käyttöönoton tukeen liittyvän henkilöstöresursoinnin sekä ulkoiset palveluostot (vuoden 2023 kustannustaso). Kustannukset katetaan momentilta 28.30.03 Digi- ja väestötietoviraston toimintamenot. Hankkeella on vaikutuksia Suomi.fi-viestien infrastruktuuri- ja kapasiteetikustannuksiin käyttäjämäärän ja viestimäärän lisääntyessä. Digi- ja väestötietoviraston arvion mukaan Suomi.fi-viestien pilvipalvelukustannukset kasvaisivat noin 130 000–170 000 euroa vuodessa lainsäädännön astuessa voimaan. Julkisen hallinnon yhteisten tukipalvelujen, viestinvälityspalvelu mukaan luettuna, tarkoituksena on tuottaa kustannustehokkuutta tarjoamalla yhteisiä ja keskitettyjä ratkaisuja koko julkisen hallinnon tarpeisiin useiden virasto- ja toimialakohtaisten erillisratkaisujen tuottamisen sijasta. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta on 6.2.2024 kokouksessaan linjannut hallitusohjelmaan sisältyvään valtionhallinnon tuottavuusohjelman toimeenpanoon liittyen, että ICT- ja digitalisaatiohankkeissa tuottavuutta parannetaan hyödyntämällä aiempaa vahvemmin hallinnon yhteisiä palveluita. Myös yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmä on 17.5.2024 kokouksessaan linjannut, että viranomaisten sähköisissä tiedoksiannoissa tulisi hyödyntää ensisijaisesti yhteisiä tukipalveluita.

Sähköisen tiedoksiantotavan ensisijaisuus kasvattaa myös sähköisten tunnistautumisen lukumäärää ja sähköiseen tunnistukseen liittyviä kustannuksia. Sähköisen tunnistuksen kustannukset katetaan erilliseltä arviomäärärahamomentilta 28.30.04. Digi- ja väestötietoviraston mukaan hankkeen vaikutukset sähköisen tunnistuksen kustannusten kasvuun voisivat olla vuositasolla noin 400 000–500 000 euroa. Kustannusten kasvu johtuu esityksen vaikutuksista tunnistuksen käytön laajentumiseen, kun henkilöt tunnistautuvat Suomi.fi-viesteihin aiempaa useammin. Sähköisen tunnistuksen kustannusten kasvuun liittyy kuitenkin muuttujia, jotka voivat hillitä kustannusten kasvun nousua. Suomi.fi-viestien mobiilisovellusversio edellyttää vähemmän tunnistuskertoja kuin verkkoselainpohjainen Suomi.fi-viestien käyttö. Mikäli mobiilisovellusversio saavuttaa verkkoselainpohjaista käyttöliittymää suuremman suosion, jää sähköisen tunnistuksen kustannusten kasvu arviota maltillisemmaksi. Mobiilisovellusversion käyttöönottoa pyritään toimeenpanon yhteydessä markkinoimaan aktiivisesti. Myös uusien tunnistautumisratkaisujen eli muun muassa digitaalisen lompakon hyödyntämisen laajuus pankkitunnuksiin nojautuvan tunnistuksen hyödyntämisen sijasta madaltaisi kustannusten kasvua.

Kunnat

Valtiokonttorin tutkiahallintoa.fi-palvelusta saatavilla olevien kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotietojen mukaan vuonna 2023 Manner-Suomen kuntien posti- ja kuriiripalveluihin liittyvä kokonaiskustannus oli yhteensä 15,9 miljoonaa euroa. Tiliöinti (4360 posti- ja kuriiripalvelut) pitää kuitenkin sisällään myös muun muassa kuntien asukaslehtien postituskustannuksia ja muita viestinnällisiä postituskustannuksia, joten tilin kustannustietoa ei voi sellaisenaan suoraan käyttää arvioimaan niiden paperikirjeiden euromääräistä kokonaiskustannusta, joka madaltuisi suunnitellun lainsäädännön astuessa voimaan.

Valmistelussa on tarkoituksena laatia arviota nykytilan kustannuksista tiedustelemalla asiaa otannalla suurista, keskisuurista ja pienistä kunnista ja tehdä tarkennettua säästöarviota vasten toimitettavien kirjepostien lukumäärää.

Hyvinvointialueet

Myös hyvinvointialueiden tilinpäätösarvioista on saatavilla tietoa Valtiokonttorin verkkopalvelusta. Hyvinvointialueiden posti- ja kuriiripalveluihin vuonna 2023 käytetty kokonaissumma oli yhteensä 28,8 miljoonaa euroa eli lähes kaksinkertainen kustannus kuntiin verrattuna. Myös tämä tililuokitus pitää kuntien tavoin sisällään kansalaisille toimitettujen postikirjeiden lisäksi muitakin viestintäkuluja, joten hyvinvointialueiden nykytilan kustannusta täytyy kuntien tavoin tarkentaa tiedustelemalla kokonaisuutta hyvinvointialueilta. Kuntien

tavoin tarkennettu säästöarvio tulee laatia pohjautuen reaaliseen kirjepostin lukumäärään.

14.2. Ympäristövaikutukset

Hankkeella arvioidaan olevan positiivisia ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Suorat ympäristövaikutukset muodostuvat paperitse toimitettavien kirjeiden korvautuessa sähköisesti annettavilla tiedoksiannoilla ja muilla ilmoituksilla. Paperikirjeiden toimittamiseen liittyy useita suoria ja epäsuoria päästövaikutuksia logistiikan ja paperintuotannon eli kirjelähetyksen elinkaaren aikana. Ympäristövaikutukset liittyvät esimerkiksi paperin tuotantoon ja tarvittavien raaka-aineiden hankintaan (metsäkoneiden käyttö, puun kuljetus ja logistiikka sekä valmistus, pakkaus ja jakelu). Myös paperikirjeiden toimittaminen pitää sisällään useita eri tekijöitä ympäristövaikutusten näkökulmasta (tulostus, pakkaus, logistiikka). Kirjepostin elinkaarta tarkasteltaessa on myös huomioitava paperista ja kirjeistä syntyvien jätteiden vaikutus.

Valmistelussa on tarkoituksena täydentää ja päivittää ympäristövaikutusten arviointia Posti Group Oyj:ltä saatavilla vastuullisuusraportointiaineistoilla ja tunnusluvuilla.

Paperikirjeiden tuotantoon ja niiden jakeluun liittyvien ympäristövaikutusten arviointi pitää sisällään useita oletettavia koskien esimerkiksi kirjeessä toimitettavien kirjepapereiden lukumäärää, paperin laatua ja alkuperää, kirjekuoren tyyppiä ja laatua sekä paperinkierrätyksen prosenttiosuutta. Kirjeiden postitukseen liittyen pääasialliset ympäristövaikutukset kuitenkin muodostuvat paperin ja kirjeiden valmistuksesta sekä niiden jakeluun liittyvästä logistiikasta jätteiden ja kierrätyksen merkityksen ollessa vähäisempi. Digipostiyritys Kivra Oy on vuoden 2024 huhtikuussa arvioinut, että paperikirjeiden ympäristövaikutuksista noin 67 % muodostuu kirjeiden jakeluun liittyvästä logistiikasta. Myös logistiikkaan liittyy muuttujia koskien esimerkiksi käytettyjen ajoneuvojen ympäristövaikutuksia. Kokonaisuudessaan Kivra on arvioinut, että yhden paperikirjeen toimituksen hiilijalanjälki on keskimäärin noin 67,1 g CO₂e (hiilidioksidiekvivalenttia). Hiilidioksidiekvivalentti kuvaa eri kasvihuonekaasupäästöjen yhteenlaskettua ilmastoa lämmittävää vaikutusta.

Sähköisten tiedoksiantojen ympäristövaikutuksiin vaikuttavat viestinvälityspalvelun toimintaan liittyvät kapasiteettivaatimukset koskien käytettyä palvelintilaa ja tieto- ja viestintätekniikkaa ja näihin liittyviä energiatarpeita. Kivra Oy on arvioinut omassa ilmastovaikutusarviossaan, että yrityksen toimittamien sähköisten dokumenttien ympäristövaikutus olisi 14,6 g CO₂e lähetettyä viestiä kohden. Arvio pitää kuitenkin sisällään sellaisia yrityksen toimintoja, joita

hallinnon yhteisen viestinvälityspalvelun tuottamisen ei katsota edellyttävän koskien esimerkiksi liikematkustuksesta syntyviä päästöjä. Toisaalta Suomi.fi-viestien käyttäjämäärä yli viisinkertainen suhteessa Kivra Oy:n palveluun ja viestinvälitysvolyymi noin 12 kertainen suhteessa Kivra Oy:n viestiliikenteeseen, joten voidaan arvioida, että Suomi.fi-viestien kapasiteettikustannukset ovat Kivra Oy:ta suuremmat. Palvelun suhteellinen hiilijalanjälkivaikutus kuitenkin pienenee volyymien kasvaessa. Edellä mainittua hyödyntäen voidaan arvioida, että toimitetun Suomi.fi-viestin CO₂e-vaikutus on noin 10 grammaa yksittäistä toimitettua viestiä kohden.

Laskentamalla hyödyntäen voidaan arvioida, että yksi paperikirjeen sijasta sähköisesti toimitettu Suomi.fi-viesti tuottaa arviolta noin 57 g CO₂e positiivisen ilmasto- ja ympäristövaikutuksen. Vuonna 2023 Suomi.fi-viestejä toimitettiin yhteensä 13,6 miljoonaa kappaletta, joten arviota käyttäen Suomi.fi-viesteillä oli 775 tCO₂e positiivinen hiilijalanjälkivaikutus suhteessa siihen, että vastaava määrä kirjeitä olisi toimitettu paperitse. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran mukaan suomalaisen keskimääräinen hiilijalanjälki vuonna 2023 oli 9,6 tCO₂e, joten vuoden 2023 aikana toimitettujen Suomi.fi-viestien myönteinen ympäristövaikutus vastasi arviolta noin 80 keskivertosuomalaisen vuosittaista hiilijalanjälkeä. Mikäli lainsäädännön vaikutuksesta Suomi.fi-viestejä vastaanottavien kansalaisten lukumäärä kasvaisi tavoitteiden mukaisesti vuoden 2023 lopun 1,2 miljoonasta käyttäjästä noin 4,3 miljoonaan, voisi uudistuksella olla kasvavan sähköisten tiedoksiantojen määrän myötä arviolta noin 2700 tCO₂e positiivinen ympäristövaikutus.

14.3. Vaikutukset viranomaisiin

Digitaalisen viranomaisviestinnän ensisijaisuuteen siirtymisellä olisi vaikutuksia useimpien viranomaisten toimintaan ja palvelujen tuottamiseen. Erityisesti muutos vaikuttaisi niiden viranomaisten toimintaan, jotka nykyisin käyttävät paperisia kirjeitä tiedoksiantojen ja muiden ilmoitustensa toimittamiseen. Sähköisen tiedoksiannon käyttö paperikirjeiden sijaan tehostaisi tällaisten viranomaisten toimintaa. Viranomaisten toiminta tehoistuisi mahdollisen Suomi.fi-viestien käyttöön siirtymisen myötä myös niissä sähköisissä tiedoksiannoissa, joissa ei nykyisin käytetä Suomi.fi-viestit-palvelua ja siihen liittyvää suostumusrekisteriä, vaan esimerkiksi viranomaisen omaa asiointipalvelua. Jatkossa suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon ei edellytettäisi silloin kun viranomaisen käyttäisi tiedoksiantoon Suomi.fi-viestejä, joten viranomaisten ei tarvitsisi jatkossa erikseen varmistua Suomi.fi-viestejä käyttävien asiakkaidensa suostumuksesta ennen tiedoksiannon toimittamista sähköisesti. Viranomaisten toimintaan liittyviä vaikutuksia on syytä arvioida tarkemmalla tasolla valmistelun aikana muun muassa viranomaisia kuulemalla.

14.4. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Yhdenvertaisuusvaikutukset

Hankkeessa valmistettava sääntely koskee suurta osaa viranomaisten tiedoksiantoja vastaanottavia yksityishenkilöitä, joten yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on keskeistä. Valmistelussa on tunnistettava ja arvioitava vaikutukset suhteessa perustuslain 6 §:ssä sekä yhdenvertaisuuslaissa mainittuihin syrjintäperusteisiin. Hankkeen keskeisimmät yhdenvertaisuusvaikutukset liittyvät henkilön digikyvykkyteen eli tosiasialliseen valmiuteen vastaanottaa sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viesteihin. Sääntely ei saisi johtaa esimerkiksi siihen, että sähköisen tiedoksiannon piiriin tuodaan myös henkilöitä, joilla ei ole tosiasiallista kykyä tai mahdollisuutta käyttää Suomi.fi-viestejä tai saada luotettavasti tietoa Suomi.fi-viesteihin saapuneesta tiedoksiannosta.

Henkilön digikyvykkyys voi alentua tai henkilöllä ei ole välttämättä lainkaan digikyvykkyyttä korkean iän, sairauden, vammaisuuden, kielitaidon puutteen, lukutaidon puutteen tai muun vastaavan syyn seurauksena. Hankkeella ei olisi suoria vaikutuksia henkilöihin, jotka eivät tunnistaudu Suomi.fi-tunnistuksella viranomaisten sähköisiin asiointipalveluihin, koska he eivät saisi jatkossakaan sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viesteihin. Nämä henkilöt voisivat kuitenkin kirjepostituksen hinnan noustessa joutua maksamaan yhä korkeampia hintoja viranomaisten maksullisiin suoritteisiin sisältyvistä tiedoksiannoista samalla, kun Suomi.fi-viestien käyttäjille ei vastaavia lisäkustannuksia aiheutuisi.

Valmistelussa on tarkasteltava yhdenvertaisuusvaikutuksia eri tasoisten digikyvykkyysien valossa. Henkilöiden digikyvykkyuden taso myös tyypillisesti muuttuu ajan myötä. Suomi.fi-tunnistuksen käyttö ei välttämättä osoita aukottomasti henkilön kyvykkyyttä asioida Suomi.fi-viesteissä tai että henkilö varmuudella ymmärtäisi ja huomaisi hänelle Suomi.fi-viestit-tilin luomisesta annetun informaation. Lisäksi yhdenvertaisuusvaikutuksia on tarkasteltava sellaisten henkilöiden osalta, jotka käyttävät Suomi.fi-tunnistusta, mutta kieltäytyvät kuitenkin vastaanottamasta sähköisiä tiedoksiantoja. Osalla näistä henkilöistä voi olla täysin perusteltu tarve saada tiedoksiannot paperilla, ja osalla kieltäytyminen voi johtua esimerkiksi vain omasta mieltymyksestä. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi olla aiheellista tarkastella myös sitä, miten kieltäytymisvaihtoehdosta tiedotetaan Suomi.fi-viestien käyttäjiä. Valmistelussa tulee arvioida myös digitaalisen roolia yhdenvertaisuusvaikutusten kannalta.

Hankkeella voidaan nähdä olevan myös positiivisia yhdenvertaisuuteen liittyviä vaikutuksia. Sähköinen tiedoksianto on perillä nopeasti ja lähtökohtaisesti luettavissa olinpaikasta riippumatta. Se tavoittaa

esimerkiksi ulkomailla tai väliaikaisesti muualla kuin postiosoitteessaan asuvan paperikirjettä varmemmin. Henkilön voi olla myös esimerkiksi fyysisen rajoitteen vuoksi helpompi käyttää sähköisiä palveluita.

Vaikutukset oikeusturvan toteutumiseen

Valmistelun aikana on arvioitava hankkeen vaikutuksia oikeusturvan näkökulmasta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen. Oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta vaikutukset ovat osin päällekkäisiä yhdenvertaisuusvaikutusten kanssa liittyen esimerkiksi siihen saako heikommalla digitaalisella osaamisella henkilö sähköisen tiedoksiannon tosiasiallisesti tiedokseen.

Sähköisen tiedoksiannon osalta on arvioitava muun muassa tiedoksiannon selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja oikea-aikaisuutta. Sähköinen tiedoksianto saapuu Suomi.fi-viesteihin nopeasti, mutta tiedoksiannon tehokkuuteen vaikuttaa myös muun muassa se, ymmärtääkö henkilö saavansa tiedoksiantoja Suomi.fi-viesteihin ja saako henkilö tosiasiallisesti asiakirjan tiedokseen. Heräteyhteystiedon ilmoittaminen ja henkilön informointi Suomi.fi-viestit-tilin luomisesta ovat tehokkaan tiedoksiannon näkökulmasta erityisen kriittisiä vaiheita. Tiedoksiannon tehokkuutta on arvioitava etenkin, jos heräteyhteystiedon ilmoittaminen on vapaaehtoista.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että henkilö ymmärtää paperisten tiedoksiantojen loppuvan automaattisesti, kun hänelle Suomi.fi-tunnistautumisen yhteydessä luodaan Suomi.fi-viestit-tili. Esitetyn mallin mukainen siirtyminen sähköisten tiedoksiantojen piiriin merkitsee sitä, että periaatteessa mikä tahansa viranomainen voi jatkossa lähettää henkilölle tiedoksiantonsa Suomi.fi-viesteihin, eikä kukin viranomainen tiedota asiasta erikseen kirjeitse. Tästä huolimatta osa viranomaisista voi lähettää tiedoksiannoista yhä kirjeitse, eikä henkilö voi luottaa tällaisten tiedoksiantojen saapuneen myös sähköisessä muodossa Suomi.fi-viesteihin. Lisäksi on huomioitava esimerkiksi tilanteet, joissa Suomi.fi-tunnistusta käyttänyt henkilö ei kykenekään lukemaan Suomi.fi-viestejään tai muusta syystä ilmoittaa kieltäytyvänsä sähköisistä tiedoksiannoista. Hänelle on kuitenkin jo voinut saapua sähköisiä Suomi.fi-viestejä ennen siirtymistä takaisin paperipostin vastaanottajaksi.

Tiedoksiannon selkeyteen ja ymmärrettävyyteen liittyy myös se, että sähköisten tiedoksiantojen toteutustapa Suomi.fi-viesteissä vaihtelee. Osa tiedoksiannoista tulee Suomi.fi-viestit-postilaatikkoon, kun taas joissakin tapauksissa sinne saapuu vain heräte, jossa kerrotaan, että henkilölle saapunut asiakirja on luettavissa tietyn viranomaisen kuten Verohallinnon asiointipalvelussa. Joissakin tapauksissa henkilö voi saada tiedon viestin olennaisesta sisällöstä jo pelkästä herätteestä, esimerkiksi äänioikeutta vaaleissa koskevan ilmoituksen osalta.

Herätteen sisällöllä itsessään voi olla myös hyvinkin paljon merkitystä sen suhteen, kuinka kiireelliseksi tai tärkeäksi henkilö viestin kokee. Myös tietoturvallisuusvaatimukset voivat asettaa reunaehtoja herätteen sisällölle.

Myös digikyvykkäällä henkilöllä itsellään voidaan katsoa olevan vastuuta siitä, että hän on kohtuudella tavoitettavissa sähköisten viranomaistiedoksiantojen vastaanottamista varten. Yleensä voidaan olettaa, että digikyvykäs henkilö lukee säännöllisesti sähköpostinsa, vastaanottaa Suomi.fi-mobiilisovelluksen sovellusilmoitukset tai viime kädessä käy Suomi.fi-verkkopalvelussa tarkistamassa, onko hänelle saapunut viranomaisviestejä. Käytännössä voi olla mahdollista myös, että Suomi.fi-viesteistä lähetetty heräte päättyy sähköpostin roskapostikansioon, jolloin heräte voi jäädä kokonaan huomaamatta.

Oikeusturvaan liittyviä vaikutuksia on arvioitava sekä tavallisten että todisteellisten tiedoksiantojen osalta. Tavalliseen sähköiseen tiedoksiantoon voi liittyä siinä mielessä enemmän oikeusturvariskejä, ettei viranomaisen tarvitse erikseen varmistua siitä, että henkilö on tosiasiallisesti avannut sähköisen viestin. Viranomaisella ei ole todisteellisen sähköisen tiedoksiannon tapaan velvollisuutta myöskään toimittaa tiedoksiantoa muulla tavoin, jos henkilö ei ole määräjän kuluttua käynyt lukemassa sähköistä viestiä.

Sähköiset tiedoksiannot saapuvat vastaanottajalle lähtökohtaisesti nopeammin kuin kirjepostissa lähetetyt, joten sähköisen tiedoksiannon ansiosta kansalainen saa esimerkiksi tiedon edunsaavasta päätöksestä nopeammin, tai henkilölle voi jäädä enemmän aikaa vastata kuulemiskirjeeseen tai muuhun reagointia edellyttävään tiedoksiantoon. Sähköisten tiedoksiantojen myötä henkilö voi muutenkin saada hoidettua asiansa viranomaisten kanssa nopeammin, mikä edistää oikeusturvan toteutumista.

Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin

Valmistelussa on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista automaattisen Suomi.fi-viestit-tilin luomisen yhteydessä. Erityisesti voi olla aiheutta arvioida vaikutuksia henkilöihin, jotka eivät riittävästi ymmärrä Suomi.fi-tunnistuksen ja Suomi.fi-viestien käyttöliittymän kieltä ja Suomi.fi-viestit-tilin luomisesta annettavaa informaatiota.

Kielellisten oikeuksien toteutumista on aiheellista arvioida siitä lähtökohdasta, että sähköisten tiedoksiantojen toimittamiseen käytetyn digitaalisen palvelun kielellisellä ymmärrettävyydellä on vaikutusta yksilön muiden oikeuksien toteutumiseen. Jotta Suomi.fi-viestit-tilin luomisen jälkeen toimitetut tiedoksiannot saavuttaisivat vastaanottajan tehokkaasti ja vastaanottaja osaisi asettaa myös haluamansa

heräteyhteystiedon, henkilön on saatava tilin luomisesta annettu informaatio sellaisella kielellä, jota hän ymmärtää riittävän hyvin.

Valmistelussa on arvioitava, tulevatko kielelliset oikeudet riittävästi huomioituiksi myös, kun Suomi.fi-viesteihin lähetetään tiedoksiantoja asioissa, joissa viranomaisen on lain mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Esimerkiksi hallintolain 26 §:ssä tarkoitetuissa viranomaisaloitteisissa asioissa viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen, jos asianosainen ei ymmärrä viranomaisen käyttämää suomen tai ruotsin kieltä tai ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi.

Valmistelussa voi olla tarpeellista arvioida myös digituen roolia kielellisten oikeuksien toteuttamisessa.

Vaikutukset alaikäisiin

Hankkeella voi olla vaikutuksia alaikäisiin riippuen siitä, ulotetaanko sääntely koskemaan alle 18-vuotiaita vai ei. Tällä hetkellä Suomi.fi-viestien käyttöön ei ole alaikäraja, vaan alaikäinen voi ottaa Suomi.fi-viestit käyttöönsä, jos hänellä on vahvan sähköisen tunnistamisen väline. Mikäli sääntely koskisi alle 18-vuotiaita, tulisi ikäraja määritellä. Kaikki alle 18-vuotiaat eivät ole kykeneväisiä vastaanottamaan viranomaisten tiedoksiantoja sähköisesti ja ymmärtämään siihen liittyviä velvoitteita. Valmistelun yhteydessä tulisi arvioida alaikäisen itsenäisen asioinnin tarpeet ja sähköisen tiedoksiannon vaikutukset eri ikäryhmille.

14.5. Tietoyhteiskunta- ja tietosuojavaikutukset

Hanke edistäisi tietoyhteiskunnan kehittymistä, kun jatkossa yhä useammat viranomaispäätökset ja -viestit olisivat saatavilla digitaalisin keinoin ja toisaalta yhä useammat luonnolliset henkilöt käyttäisivät digitaalisia viranomaispalveluja. Viranomaisten ja luonnollisten henkilöiden välinen tiedonkulku nopeutuisi paperipostin käsittelyn vähenemisen myötä, ja kansalaiset saisivat viranomaisten heitä koskevat päätökset tiedoksi entistä ajantasaisemmin. Viranomaispostin ja tiedoksiantojen lähettämisen yksityisiin viestinvälityspalveluihin nykyistä laajemman mahdollistamisen arvioidaan parantavan viestinvälityspalvelumarkkinan toimintaa ja edellytyksiä kustannustehokkaille ja kansalaisten näkökulmasta toimiville digipostiratkaisuille.

Suomi.fi-viestit-palvelu saisi ensisijaisuuden myötä yhä merkittävämmän aseman viranomaisten ja kansalaisten välisessä asiointissa. Suomi.fi-viestien tietoturvallisuuden tasoa on mahdollisesti syytä tarkastella, jotta palvelun turvallisuus voidaan taata myös jatkossa rekisteröityjen ja siten käsiteltävien henkilötietojen määrän kasvaessa. Myös eri rekisterinpitäjien olisi arvioitava tietosuojavaikutuksia heidän siirtyessään paperipostin käytöstä laajemmin digitaaliseen viestinlähetystapaan. Rekisterinpitäjien on huomioitava, että

rekisteröityjen henkilötietojen suojaan liittyvät riskit ovat erilaisia lähetettäessä henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja postitse, kuin lähetettäessä niitä sähköisesti.

15. Muut toteuttamisvaihtoehdot

15.1. Kaikki velvoittava malli

Esivalmistelun aikana on arvioitu myös mallia, jossa lähtökohtaisesti velvoitettaisiin kaikki kansalaiset (ja yhteisöt) vastaanottamaan sähköistä viranomaispostia (ns. Tanskan malli). Tanskassa digitaaliset viestit saivat lainsäädännöllisesti saman aseman kuin kirjeet vuonna 2012, ja viranomaisten digitaalisten viestien vastaanottaminen tuli pakolliseksi yrityksille vuonna 2013 ja kansalaisille vuonna 2014. Tanskan julkista digitaalista postia koskevassa lainsäädännössä (Lov om offentlig digital post) velvoitetaan kansalaiset ja yritykset käyttämään sähköisiä palvelukanavia tietyin poikkeuksin. Lain 3 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneiden luonnollisten henkilöiden, joilla on asuinpaikka tai jotka oleskelevat kiinteästi Tanskassa, on liityttävä julkiseen digitaaliseen postiin, jollei henkilöä ole vapautettu pakollisesta liittymisestä. Lain 4 §:n mukaan nämä vapautetut henkilöt voivat vapaaehtoisesti liittyä postiin, jolloin myös heitä koskevat laista seuraavat oikeusvaikutukset.

Suomessa tämä tarkoittaisi, että kaikille (yli 15-vuotiaille) kansalaisille luotaisiin Suomi.fi-viestit tili, johon viranomaiset lähettäisivät laissa säädetyt tiedoksiannot. Jatkossa viranomaisten tiedoksiannot olisivat sähköinen tiedoksianto eikä muutoin kuin digitaalisesti lähetettäisiin tiedoksiantoja kuin ainoastaan laissa määritellyissä poikkeustapauksissa.

Samalla malli edellyttäisi, että viranomaiset olisivat kyvykkäitä lähettämään tiedoksiannot Suomi.fi-viesteihin. Valmistelun aikana on ilmennyt, ettei kaikilla hallintolain soveltamisalaan kuuluvilla toimijoilla ole valmiuksia lähettää sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viesteihin, vaikka viranomaiset on siihen tukipalvelulaissa velvoitettu. Lisäksi valmistelussa on arvioitu, että mainitunkaltainen menettely vaatisi teknistä kehitystyötä ja lisäresursseja usealta eri viranomaiselta ja julkista hallintotehtävää hoitavalta yksityiseltä, ja kehitys kestäisi useita vuosia.

Malli myös edellyttäisi, että kansalaiset voisivat hakea vapautusta sähköisestä tiedoksiannosta erikseen määritellyltä viranomaiselta erikseen säädettyjen perusteiden nojalla. Valmistelun aikana on arvioitu, että vapautuksen hakeminen edellyttäisi lisäresursseja hakemuksia käsittelevälle viranomaiselle. Vaikka mallin avulla saataisiin lähtökohtaisesti kaikki yli 15-vuotiaat sähköisen tiedoksiannon piiriin,

olisi poikkeushakemusten määrät ainakin alkuvaiheessa hyvin suuria. Tämän vuoksi on arvioitu, ettei poikkeusmenettelyn luominen ole taloudellisesti kannattavaa verrattuna siitä saataviin hyötyihin. Myös poikkeusperusteista säättäminen olisi haastavaa. Mikäli kaikki yli 15-vuotiaat veloitettaisiin sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, on selvää, etteivät kaikki kansalaiset ole kyvykkäitä vastaanottamaan tiedoksiantoja sähköisesti. Tämän vuoksi on suuri riski, että tällaisten henkilöiden oikeusturva vaarantuisi, mikäli he eivät ymmärtäisi hakea vapautusta sähköisestä tiedoksiannosta.

Edellä mainitun perusteella kokonaisarvioinnissa on päädytty siihen, ettei Suomessa ole tämän ohjelman yhteydessä edellytyksiä säätää Tanskaa vastaavalla tavalla kaikkia (yli 15-vuotiaita) kansalaisia koskevasta veloitteesta sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen.

15.2. Mahdollistava malli

Esivalmistelussa on myös arvioitu vaihtoehtoa, jossa sähköinen tiedoksianto ja postitiedoksianto olisivat toisilleen vaihtoehtoiset tiedoksiantotavat kuitenkin siten, että asiointilain 18 ja 19 §:stä poistettaisiin sähköistä tiedoksiantoa koskeva asianosaisen suostumusedellytys. Tällöin viranomaisen harkintavallassa olisi, lähettääkö se tiedoksiannot sähköisesti vai paperilla. Tällaisessa mallissa ei Suomi.fi-viestit olisi ensisijainen tiedoksiantokanava, vaan

Sähköinen tiedoksianto tässä tapauksessa edellyttäisi kuitenkin sitä, että viranomaisella olisi tieto siitä, että asianosainen on kyvykäs vastaanottamaan tiedoksiannon sähköisesti ja että viranomaisella on tiedossa asianosaisen sähköinen yhteystieto (herätekanava). Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kansalainen olisi rekisteröity erilliseen keskitettyyn rekisteriin, josta ilmenisi henkilön sähköinen yhteystieto, johon viranomaisen voisi lähettää herätteen tai tiedoksiannettavan asiakirjan, mikä ilmaisisi samalla henkilön kyvykkyyden sähköiseen asiointiin. Asianosaisen herätekanava merkittäisiin rekisteriin esimerkiksi siinä tilanteessa, kun hän on asioinut jossain viranomaisen asiointipalvelussa (esim. lähettänyt hakemuksen) ja olisi tässä yhteydessä ilmoittanut yhteystietonsa herätettä varten. Vastaavalla tavalla kuin ensisijaisesti ehdotettavassa mallissa, kansalaisella olisi ilmoituksen nojalla mahdollista vapautua sähköisistä tiedoksiannoista poistamalla tietonsa rekisteristä.

Oikeusturvan kannalta malli olisi parempi ensisijaisesti ehdotettavaan malliin verrattuna, sillä käytännössä malli edellyttäisi edelleen asianosaisen suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon, koska hänen tulisi itse ilmoittaa sähköinen yhteystieto. Sinänsä suostumuksen poistaminen asiointilaista kokonaan olisi säädösteknisesti selkeämpää. Tällä mallilla ei voida kuitenkaan taata säästöjen syntymistä halutussa aikataulussa, sillä sähköinen tiedoksianto jäisi viranomaisen harkintaan

sekä sen varaan, että henkilö antaisi heräteyhteystietonsa rekisteriin. Samalla jäisi epäselväksi, mikä merkitys Suomi.fi-viesteillä olisi jatkossa ja miten jo olemassa olevaa keskitettyä ratkaisua hyödynnettäisiin.

Lisäksi teknisesti mallin toteutus vaatisi resursointia viranomaisten asiointipalveluihin, sillä niistä tulisi rakentaa rajapinnat tai muu tekninen yhteys keskitettyyn rekisteriin. Vaikka olemassa olevaa Suomi.fi-viestejä ja tukipalvelulain 11 §:n mukaista suostumusrekisteriä voitaisiinkin hyödyntää keskitettynä rekisterinä, vaatisi se todennäköisesti muutoksia myös siihen ja kunkin asiointipalvelun logiikkaan. Mainitunkaltaiseen kehittämiseen ei ole olemassa määrärahoja.

Mainitun perusteella mallin toteuttamista ei ole perusteltua edistää.

IV OSA: YHTEENVETO

Edistettävä sääntelymalli

Muistion johdannossa on todettu, että ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän ohjelman tavoitteena on, että viranomaiset lähettäisivät tiedoksiannot jatkossa ensisijaisesti sähköisesti. Valtaosa suomalaisista ei ole ottanut käyttöönsä Suomi.fi-viestejä, vaikka palvelu on ollut saatavilla jo vuodesta 2016 lähtien. Voidaan siten arvioida, että nykyinen suostumukseen perustuva malli Suomi.fi-viestien käyttöönotolle ei tavoitellussa ajassa mahdollistaisi ohjelman tavoitteiden toteutumista.

Ohjelman yhtenä tavoitteena on myös vastata julkisen hallinnon säästötavoitteisiin. Sähköistä tiedoksiantoa hyödyntämällä viranomaiset voisivat vähentää merkittävästi kirjepostin lähettämistä ja siten säästää postituskuluissa. Suunniteltujen viranomaisiin kohdistuvien säästöjen on tarkoitus toteutua vuodesta 2026 alkaen. On arvioitu, että ilman lainsäädäntömuutoksia sähköisen tiedoksiannon käyttöä ei saada lisättyä riittävällä tavalla säästötavoitteiden toteuttamiseksi tässä määräajassa.

Esivalmistelun tuloksena on päädytty edistämään ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi sääntelymallia, jossa Suomi.fi-viestien luominen sidotaan Suomi.fi-tunnistamista hyödyntäviin käyttäjiin. Sääntelykokonaisuus sisältää perusoikeudellisesti tärkeitä näkökulmia, jotka on otettava huomioon hallituksen esitystä valmisteltaessa.

Tunnistetut sääntelytarpeet

Sääntelymalleja arvioitaessa Suomi.fi-tunnistamisen käytön on todettu olevan yksi selkeä peruste, jonka avulla voidaan todeta kansalaisten mahdollisuuksia vastaanottaa viranomaisen tiedoksiantoja sähköisesti Suomi.fi-viesteihin. Mallin sitominen Suomi.fi-tunnistamiseen

mahdollistaa tunnistamaan ne henkilöt, jotka asioivat viranomaisten sähköisissä palveluissa eli heillä on tunnistusväline olemassa ja he käyttävät sitä. Aina Suomi.fi-tunnistamisen käyttäminen ei kuitenkaan välttämättä osoita kyvykkyyttä myös Suomi.fi-viestien käyttämiseen ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Valmistelussa on tunnistettu tilanteita, joissa Suomi.fi-tunnistamisen käyttö ei osoita henkilön mahdollisuutta itsenäisesti asioida viranomaisen sähköisessä asiointipalvelussa. Henkilöllä voi esimerkiksi olla korkeampi tuen tarve digitaaliseen asiointiin, hän voi olla luovuttanut vahvan sähköisen tunnistamisen välineensä läheiselleen taikka henkilöllä voi olla vaikeuksia hahmottaa uusien palvelujen käyttöä. Suomi.fi-tunnistamisen käyttämisen ollessa edellytys Suomi.fi-viestit-tilin luomiselle, edellyttää tämä lainsäädännön valmistelussa eri henkilöryhmien huomioon ottamista. Valmistelun yhteydessä on arvioitava oikeusturvamekanismeja tilanteissa, joissa Suomi.fi-tunnistamisen käyttö ei tosiasiallisesti osoita henkilön kyvykkyyttä Suomi.fi-viestien käyttöön ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen. On tunnistettava ne tilanteet, joissa henkilöllä voi olla haasteita sen osalta, että hänelle viranomaisaloitteisesti on luotu Suomi.fi-viestit tili pohjautuen Suomi.fi-tunnistamisen käyttöön. Erillisiä oikeusturvan toteutumista varmistavia ja tukevia mekanismeja tulee arvioida valmistelussa. Lisäksi valtuuttamiseen pohjautuvaa asiointia on tuettava myös jatkossa ja lisättävä informaatio-ohjausta toisen puolesta asiointiin liittyen.

Säädösvalmistelun aikana on arvioitava myös herätteen merkitystä. Nykyisin Suomi.fi-viestien heräteyhteystietojen kerääminen tapahtuu tilin luomisen yhteydessä, eikä tiliä ole mahdollista avata ilman heräteyhteystiedon antamista. Tulee arvioida, millä keinoin varmistetaan, että sähköinen tiedoksianto täyttää perustuslain 21 §:n asettamat edellytykset ja tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuudesta voidaan varmistua: tulisiko esimerkiksi heräteyhteystiedon tilin avaamisen yhteydessä ilmoittamatta jättäneitä henkilöitä informoida tilin avaamisesta ja heräteyhteystiedon ilmoittamisesta esimerkiksi paperikirjeellä. On lisäksi huomioitava, että kaikilla ei välttämättä ole sähköpostiosoitetta käytössään, ja esimerkiksi tekstiviestimahdollisuuden tarjoaminen voisi parantaa herätteen tavoitettavuutta ja saavutettavuutta.

Tämän hankkeen yhteydessä ei vaikuttaisi olevan tarpeen säätää tiedoksisaantiajankohdasta Suomi.fi-viestien osalta voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavasti. Suomi.fi-viesteihin voidaan lähettää todisteellisia tiedoksiantoja, joista viranomaisen saa ilmoituksen asiakirjan avaamisesta.

Muistiossa on myös tunnistettu prosessiosoitteeseen liittyviä näkökulmia. Asianosaisen mahdollisuus valita tiedoksiantoon käytettävä osoitteensa korostuu erityisesti tilanteissa, joissa hän ei hoida asiaa

viranomaisessa itse henkilökohtaisesti, vaan on valtuuttanut asiamiehen tai hänen laillinen edustajansa hoitamaan asiaa. Suomi.fi-viestit ei nyky muodossaan vastaa tyydyttävästi tarpeeseen käyttää asiamiestä tai edustajaa viranomaisen kanssa asioitaessa. Muun prosessiosoitteen käyttäminen tällaisissa tilanteissa on siten välttämätöntä, ja mahdollisuus prosessiosoitteen käyttämiseen tarkoituksenmukaisissa tilanteissa tulee laissa edelleen mahdollistaa. Lainsäädännöllä ei voida hankaloittaa asiamiehen käyttämistä jatkossakaan.

Asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta on keskeistä, että henkilöllä on oltava mahdollisuus myös olla vastaanottamatta tiedoksiantoja sähköisessä muodossa. Säädösvalmistelun yhteydessä on määriteltävä riittävän oikeusturvan takaava tekninen toteutus sille, miten asianosainen voi siirtyä vastaanottamaan tiedoksiannon muussa kuin digitaalisessa muodossa. Esivalmistelussa on arvioitu kevyeen ilmoitusmalliin pohjautuvan menettelyn olevan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Kevyempää ilmoitusmenettelyä puoltaisivat etenkin oikeusturvanäkökohdat. Heikommat digitaidot omaavien henkilöiden voi olla muutoinkin haastavaa hakea poikkeusta, minkä vuoksi kieltäytymisen tulisi olla mahdollisimman helppoa, eikä siitä saisi aiheutua erikseen kustannuksia. Kieltäytymismallin lisäksi on pohdittava, millä tavoin ilmoitus tai hakemus kieltäytymisestä voitaisiin tehdä. Sen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja maksutonta. Kanavia ja tapoja tulisi olla riittävästi, ja näistä tulisi myös tiedottaa riittävällä tavalla. Samassa yhteydessä tulisi myös arvioida, millä toteutusmallilla henkilöt tulisivat uudelleen Suomi.fi-viestien käyttäjäksi, mikäli he edelleen aktiivisesti käyttäisivät Suomi.fi-tunnistusta. Asialla on merkitystä tavoiteltujen kustannussäästöjen näkökulmasta, mutta paluu Suomi.fi-viestien käyttäjäksi tulee järjestää hallinnon asiakkaan oikeusturva huomioiden.

Esivalmistelun aikana on myös tunnistettu, että Suomi.fi-viestien hyödyntäminen on viranomaisten osalta koettu osin epäselväksi. Suomi.fi-viestejä käyttää aktiivisesti noin puolet käyttöön velvoitetuista organisaatioista. Olisi tarkasteltava, onko nykyinen tukipalvelulain käyttövelvoite riittävä, jotta viranomaiset tosiasiallisesti jatkossa lähettäisivät tiedoksiannot ensisijaisesti Suomi.fi-viestien kautta. Lisäksi olisi selkeytettävä, olisiko tukipalvelulain sääntelyä tarpeen täsmentää tiedoksiantoa koskevan tehtävän osalta. Valmistelussa on arvioitava myös vaikutuksia yksityiselämän suojalle ja siihen sisältyvälle henkilötietojen suojalle erityisesti huomioiden tukipalvelulain näkökulmasta käyttötarkoitussidonnaisuus ja rekisteröityjen informointi.

Muistiossa on alaikäisten osalta tunnistettu tarve selkeyttää tilannetta, jossa alaikäiselle on aiemmin luotu huoltajan toimesta Suomi.fi-viestit-tili ja alaikäinen täyttää 18-vuotta. Valmistelussa tulee linjata, tulisiko alaikäiset rajata pois Suomi.fi-viestit-tilin käyttövelvoitteesta. Vaihtoehtoisesti olisi määriteltävä ikäraja, jonka jälkeen henkilö tulisi

ensisijaisuuden piiriin. Arvioinnissa olisi tarkasteltava erityisesti sitä, minkä ikäisenä alaikäisen voidaan katsoa riittävällä tavalla ymmärtävän viranomaisten tiedoksiantojen saapumisen Suomi.fi-viestit-tilille ja alaikäisen oman vastuun suhteessa viestien avaamiseen.

Valtiovarainministeriössä on meneillään selvitys, jossa selvitetään kustannustehokasta tapaa mahdollistaa viranomaispostin lähettäminen yksityisiin digipostipalveluihin. Selvityksen pohjalta on tarkoitus tehdä lopulliset päätökset siitä, voisivatko viranomaiset hyödyntää tulevaisuudessa Suomi.fi-viestien ohella myös yksityisiä digipostipalveluita. Mikäli yksityiset digipostipalvelut tulevat osaksi kokonaisuutta, tulee osana arvioida sääntelytarpeet huomioiden perustuslain 124 §:n reunaehdot koskien julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Sääntelytavan osalta olisi varmistuttava myös siitä, että se mahdollistaa myös viranomaisviestinnän osalta avoimen kilpailun ja toimivien markkinoiden syntymisen yksityisille digipostipalvelujentarjoajille.

Viranomaisten siirtyessä ensisijaisesti sähköiseen tiedoksiantoon, korostuu digituen merkitys. Digitukea tulisi olla saatavilla niille henkilöille, joilla olisi kyvykkyydet asioida sähköisesti, mutta syystä taikka toisesta tarvitsevat tukea asioidakseen viranomaisten sähköisissä palveluissa. Koska digituen tarjoamista ei sen laajassa merkityksessä ole säädetty viranomaisen tehtäväksi, Digi- ja väestötietoviraston toiminta digituen tarjoamista koordinoivana viranomaisena on jatkossakin keskeistä. Digituen tarjoamiseen tulisi lainsäädännön valmistelussa ja ohjelman edistämisessä kiinnittää huomiota.

Tässä muistiossa tunnistetut sääntelytarpeet eivät ole tyhjentäviä, vaan toimivat pohjana säädösvalmistelulle. Valmistelun kuluessa onkin tarve selkeyttää edellä mainittuja näkökulmia siten, että valitusta sääntelymallista syntyy oikeudellisesti kestävä ratkaisu, joka palvelisi parhaiten niin hallinnon asiakkaan kuin viranomaistenkin tarpeita.