

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

-

Huomiot tiedoksiantoa koskevista ehdotuksista (18-19 b §:t)

-

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

Espoon kaupunki kannattaa ehdotusta, että lain 11 §:n sääntelyä sovellettaisiin jatkossa kaikkiin viranomaiselle toimitettuihin sähköisiin asiakirjoihin, eikä vain viranomaisen pyytämiin. Tämä selkeyttäisi sähköisten asiakirjojen saapumisen määräaika sääntelyä nykyisestä.

Muut huomiot

-

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan osalta

-

Huomiot oikeudenkäymiskaaren (erit. OK 11:3) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain prosessiosoite- ja tiedoksiantosääntelyä koskevista ehdotuksista

-

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

-

Huomiot oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskevasta ehdotuksesta hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta

-

Esityksessä on arvioitu ehdotettavien muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, yritysvaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia. Onko esityksessä otettu huomioon tältä osin keskeisimmät vaikutukset? Arvioitko muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu?

Vaikutukset julkiseen talouteen

Espoon kaupunki katsoo, ettei lakiesityksen vaikutusten arvioinneissa ole huomioitu riittävästi kunnan teknisen ja hallinnollisen tietojenkäsittely-ympäristön monimuotoisuutta. Tiedoksi annettavia asiakirjoja tuotetaan useissa eri prosesseissa ja tietojärjestelmissä. Espoossa tiedoksi annettavien asiakirjojen vuosittaiset määrät voivat vaihdella prosesseittain yhdestä jopa kymmeneen tuhansiin. Jos näitä kaikkia vietäisiin ensisijaisesti suomi.fi-tiedoksiannon piiriin, aiheuttaisi tämä mahdollisesti merkittävää kasvua resursointitarpeissa.

Kunnalle lakimuutos lisää sekä kertaluonteisia että jatkuvia ICT-kustannuksia, koska olemassa olevia digiasiointikanavia ja -viestipalveluja digitaalisen tiedoksiannon ei voida ajaa alas, vaan niiden rinnalle on toteutettava viestintäintegraatioita suomi.fi -viestipalveluun.

Nykyisellään kuntaviranomaisissa tehdään tiedoksi annettavia päätöksiä huomattavia määriä lukuisissa eri prosesseissa, joissa ei ole katsottu tarpeelliseksi kerätä asianosaisten henkilötunnuksia. Lakiluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi mahdollista merkittävää kasvua henkilötunnusten käsittelyssä kuntaviranomaisissa ja siihen liittyviä tietoturvanäkökuja eikä myöskään tätä koskevia kustannusvaikutuksia, joita voisi muodostua muun muassa tarpeista luoda teknisiä liittymiä useista eri tietojärjestelmistä viestinvälityspalveluun sekä tarpeista kerätä henkilötunnuksia nykyistä laajemmin ja hallita niitä viranomaisen toimintaympäristössä.

Käyttötapauksia, joissa henkilötunnusten käsittely on toteutettava olemassa oleviin kaupungin järjestelmiin ja digiasiointiin pelkästään suomi.fi-tiedoksiantoja varten, on tunnistettu Espoossa alustavan arvion mukaan noin 20 tapausta, joiden sisällä on vielä eri useita alikäyttötapauksia. Henkilötunnusten kerääminen ja tallettaminen kaupungin perusjärjestelmiin vain suomi.fi-viestinvälitystä varten vaati ao. järjestelmiin paljon suurempia muokkauksia (käyttöliittymät, työnkulut, tietokantamuutokset, teknisen tietoturvan muutokset, hallinnollisen tietoturvan ja tietosuojan dokumentaatioiden päivitykset) kuin vain suomi.fi-viestinpalvelun REST API -rajapinnan käyttöönoton.

Espoon tapauksessa edellä mainittuja muutoksia jouduttaisiin tekemään arviolta noin 10–12 pääjärjestelmään, joiden Integraatiomuutostekustannukset (REST API käyttöönotto) arvioidaan noin 0,2 - 0,4 miljoonaksi euroksi. Sen sijaan henkilötunnusten keräämiseen, tallennuksiin, työnkulkuihin, viestien massakäsittelyihin (sama tiedoksianto lähetetään useille henkilöille) ja muihin vastaaviin liittyvät muutostekustannukset voivat kohota tasolle 1,5–3 miljoonaa. Uudet integraatiot ja järjestelmämuutokset kasvattavat myös ICT-palveluiden jatkuvia vuosittaisia ylläpitokustannuksia arviolta 0,4–0,6 miljoonalla eurolla.

Suomi.fi -viestien lähettäminen on maksutonta siinä tapauksessa, että viestin vastaanottajalla on suomi.fi -postilaatikko käytössä, muutoin joudutaan käyttämään suomi.fi:n postituspalvelua. Yhden tällaisen postituksen lähettäminen maksaa hinnaston mukaan n. 0,7 € / kpl, ja lisäsivut ja väritulostus maksavat vielä erikseen. Esimerkiksi Espoon suomenkielisen perusopetuksen lähettämien tiedoksiantotyyppisten viestien määrä vuodessa on noin 700 000 kpl. Suurin osa viesteistä käsitellään jo nyt digitaalisesti Wilma-palvelussa. Espoon kaupunki ei pysty etukäteen luotettavasti arvioimaan, kuinka moni Wilma-käyttäjä on ottanut tai on ottamassa suomi.fi -postilaatikon käyttöönsä. Espoon postituskustannukset kasvaisivat merkittävästi, jos suomi.fi -postilaatikon käyttöaste jää alhaiseksi. Esim. jos Espoon nykyisillä Wilma-asiakkaila käyttöaste jää tasolle 30%, pelkkä postituskustannus olisi 0,34 miljoonaa euroa vuodessa.

Kunnille lisäkustannuksia voi syntyä myös siitä, että ne joutuvat ylipäättänsä toteuttamaan kokonaan uusia ICT- ja digiratkaisuja, jotta integraatio suomi.fi-viestintäpalveluun on mahdollinen eri tiedoksiantotyypeissä kattavasti. Välttämättä kunnan kaikkia ja erityisesti volyymiltään suppeita päätöksentekoprosesseja ei ole digitalisointu. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että kuntien tarpeisiin suomi.fi-palveluihin toteutetaan myös viranomaisen tiedoksiantoviestinnän käyttöliittymä, jotta kunnat eivät joudu kukin tahoillaan ratkaisemaan integraatiovelvoitetta suomi.fi-viestipalveluun tilanteissa, jossa omia digipalveluita ole vielä toteutettu erilaisiin tiedoksiantoihin tai niiden toteuttaminen ei ole ylipäättänsä järkevää pienistä volyyymeista johtuen.

Muutoksen riskinä on, että osa viranomaisjärjestelmien ja digipalveluiden ICT-palvelutoimittajista pyrkii laskuttamaan ICT-muutuskustannukset täysimääräisesti jokaiselta viranomaiselta erikseen, mikä kasvattaa lakimuutoksen aiheuttamia kokonaiskustannuksia kansallisella tasolla ja siten supistaa tai eliminoi kokonaan laskennalliset kustannushyödyt koko julkishallinnon näkökulmasta tarkasteltuna. Espoo esittää, että Digi- ja väestövirasto (DVV) ottaisi valtakunnallisesti vastuun neuvotella keskeisten julkishallinnon viranhaltijapäätöksen tekoon liittyvien ICT-järjestelmäpalvelutoimittajien kanssa siitä, että ICT-palvelutoimittajat lähtökohtaisesti toteuttavat suomi.fi-viestirajapinnan järjestelmä- ja digiratkaisuihinsa niin sanottuna perusominaisuutena.

Jatkovalmistelussa olisi syytä myös huomioida, että kunnista ei myöskään nykyisellään lähde niin merkittävästi paperipostia, kuin lakiesityksessä annetaan ymmärtää. Sähköistä asiointia on kunnissa jo lähtötilanteessa merkittävästi, eivätkä tältä osin säästötavoitteet ole kuntien osalta niin suuria, kuin ehkä lähtöaineistoissa arvioituilla valtion toimijoilla.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Syytä voisi olla arvioida henkilötunnusten käsittelyä esitettyä tarkemmin ja kattavammin oikeasuhtaisuuden ja minimoinnin näkökulmista. Ovatko esitetyt asianosaisten oikeusturvaan ja muuhun liittyvät tarpeet sellaisia, että tällainen henkilötietojen käsittely olisi ensisijaisesti välttämätöntä tavallisten tiedoksiantojen osalta. Mitä ovat ne tosialliset tarpeet kuntaviranomaisissa koskien oikeusturvan toteutumista nykytilanteessa, joita esitetyllä pyrittäisiin ratkomaan.

Suomi.fi-viestit tulisi automaattisesti asiakkaan käyttöön tämän tunnistautuessa johonkin viranomaisen palveluun suomi.fi-tunnistuksella. Tiedoksiantojen toimitustavan muuttaminen edellyttäisi aktiivisia toimia asiointipalvelun käyttäjältä. Viranomaislähtöistä sähköisten tiedoksiantojen automaattista käyttöönottoa tulisi arvioida esitettyä kattavammin yhdenvertaisuuden ja palveluperiaatteen näkökulmista. Siitä, että asiakas on tunnistautunut johonkin viranomaiseen palveluun vahvana, ei voida Espoon käsityksen mukaan aukottomasti päätellä, että asiakas kykenisi käyttämään suomi.fi-viestit-palvelua tai haluaisi käyttää sitä. Esitetty voi johtaa esimerkiksi tilanteisiin, joissa asiakkaat tunnistautuvat johonkin viranomaisen palveluun, mutta eivät välttämättä tiedosta, että tunnistautumisen jälkeen mahdolliset eri viranomaisten tiedoksiannot tulevat viestinvälityspalveluun. Asiakkaiden asiointikyvykkyys viestinvälityspalvelun käyttöön voivat muuttua. Lisäksi tarpeen huomioida, että asiakkaan heräteviesteihin käytettävän sähköpostiosoitteen kirjaaminen viestinvälityspalveluun olisi vapaaehtoista ja asiakkaat eivät välttämättä tätä aina huomaa.

Voi olla, että osa asiakkaista haluaa tiedoksiannot eri viranomaisten kanssa eri tavoin. Lisäksi voi olla hyvä huomioida, että viranomaiset ja asiakkaat tulisivat joka tapauksessa kommunikoidaan joissain prosesseissa tietyiltä osin muilla viestintävälineillä, kuten sähköposteilla, asiointipalveluissa ja kirjeposteilla. Kun tiedoksiannot tulisivat suomi.fi-viesteillä pääosin ja muu mahdollinen viestittely mahdollisesti muita kautta, voi tämä olla asiakkaille sekä viranomaiselle epäselvää ja aiheuttaa haasteita muun muassa asiakkaiden oikeusturvalle. Oikeusturvaongelmia voi muodostua esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakkaalle on annettu tiedoksi muutoksenhakukelpoinen päätös viestinvälityspalvelussa, ja asiakas ei muutoksenhakuaikana kykene asioimaan tai tunnista tarvetta asioida suomi.fi-viestit-palvelussa.

Muut huomiot

Kustannustehokkuuden näkökulmasta on täysin selvää, että DVV:n tulisi ottaa kansallisesti vastuu integraatioista mahdollisiin yksityisiin digipostipalveluihin osana suomi.fi-palvelukokonaisuutta, ts. viranomainen lähettää tiedoksiannon suomi.fi-palveluun, joka tarvittaessa ohjaa tiedoksiannon yksityiseen digipostipalveluun. Kansalainen myös valitsee suomi.fi-palvelussa haluamansa digipostipalvelun. On taloudellisesti todella epätehokasta, jos jokainen viranomaistaho erikseen joutuisi toteuttamaan suomi.fi-viesti-integraatioiden lisäksi myös useita rinnakkaisia yksityisten digipostipalveluiden integraatiota digitaalisiin tiedoksiantoihin liittyen.

Lakimuutoksen myötä DVV tulee kiinnittää huomiota ja ohjata enemmän resursointia kansalaisten digitukeen, muiden viranomaisten kanssa tehtävään ICT-yhteistyöhön sekä suomi.fi-palvelukokonaisuuden luotettavuuteen, häiriöttömyyteen, saavutettavuuteen, tietoturvaan ja tietosuojaan. Häiriötilanteiden aiheuttamat mahdolliset vahingot kansalaisille tulee myös ottaa huomioon suunnittelussa ja toimeenpanossa (esim. herätteisiin liittyvät häiriöt, joita on aikaisemmin ilmennyt). Viestintäpalveluista muodostuneen merkittävä ja kriittinen ”single point of failure” -toimintokokonaisuus, jonka jatkuvuuden ja teknisen tietoturvan tulee olla entistä korkeammalla tasolla, kun lakimuutos tulee kasvattamaan merkittävästi suomi.fi-palveluiden volyymeja.

DVV:n tulisi tuottaa kirjallista materiaalia ja perusteluja muiden viranomaisten tarpeisiin siitä, miksi digiasioinnin suostumuksellisuutta käsitellään jossain määrin poikkeuksellisesti tässä lakimuutoksessa aikaisemmista kansallisista linjauksista poiketen (laaja implisiittisyys eksplisiittisyyden ja täsmällisen rajauksen sijasta). On mahdollista, että tämä lakiuudistus ja sen suostumuksellisuuden tulkinta johtaa implisiittiseen ja kontekstiltaan hyvin laajaan suostumuksellisuuteen myös muissa viranomaistoiminnoissa, ts. nyt esitetty lakimuutos toimii ennakkotapauksessa suostumuksellisuuden määrittelyssä.

Suomi.fi-viestinvälityspalvelun kehityksessä tulisi huomioida kuntien tarve toimittaa asiakkailleen isokokoisia tiedostoja, kuten kuvia, karttoja ja piirustuksia esimerkiksi maankäytön, ympäristöpalveluiden ja rakennusvalvonnan tehtäviin liittyen. Suomi.fi-viestit-palveluun tulee saada riittävät tekniset ominaisuudet, jotta voidaan luotettavasti lähettää myös suurikokoisia tiedostoja asiakkaille sähköisesti.

Tuomaala Otto
Espoon kaupunki