

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

- FA kannattaa sähköisen viranomaisviestinnän ja tiedoksiannon edistämistä.
- Ehdotus vähentäisi vakuutusyhtiöiden hallinnollista taakkaa, jos sähköiseen tiedoksiantoon ei tarvitsisi enää pyytää asiakkaan suostumusta.
- Vakuutusyhtiöillä säilyisi vapaus ottaa halutessaan käyttöön tukipalvelulain mukaisia palveluita.
- On tärkeää, että lakisääteisiä vakuutuslajeja toimeenpanevilla yksityisillä vakuutusyhtiöillä säilyy myös oikeus vapaasti valita sähköisen tiedoksiannon menettely sekä sitä toteuttava tietojärjestelmä ja IT-toimittajakumppani.
- Lakisääteisten vakuutusten ja vapaaehtoisten vakuutusten asiakasviestintää ei tule sääntelyllä eriyttää eri palvelukanaviin.

FA edustaa lakisääteisiä vakuutuslajeja tarjoavia vahinko- ja työeläkevakuutus-yhtiöitä, joiden toiminnasta osan on ko. vakuuslajeja toimeenpantaessa katsottu olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Lakisääteisten vakuutuslajien toimeenpanossa sovelletaan siis myös hallinnon yleislakeja, ja siksi myös viranomaisviestintää koskeva sääntely koskee näiden yhtiöiden toimintaa joiltain osin.

Huomiot muutosehdotuksista

FA kannattaa tavoitetta lisätä sähköistä viranomaisviestintää ja tiedoksiantoa. Se tehostaa viranomaismenettelyjä ja nopeuttaa hallintoasioiden käsittelyä.

Esityksen mukaan tiedoksiantomenettelyssä (s. 8) ja sen toteuttamisessa (s. 72) olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. FA katsoo, että hallintolain mukaisessa hallintoasian tiedoksiantovelvollisuudessa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta tiedoksiantovelvollisuuden toteuttamisessa käytettävän tietojärjestelmän tai sovelluksen valinnassa ja sitä koskevassa vakuutusyhtiön yhtiöoikeudellisessa päätöksenteossa ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Näin ollen ei ole tarpeen säätää sähköisen tiedoksiannon toteuttamista koskevan tehtävän antamisesta yksityisen toimijan hoidettavaksi.

Tukipalvelulain 8 d §:n mukaan palvelutuottaja loisi täysi-ikäiselle henkilölle viestinvälityspalvelutilin, kun henkilö tunnistautuu 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen. Epäselväksi jää, luodaanko myös siinä tilanteessa, kun henkilö on tunnistautunut asioidakseen edustamansa yrityksen puolesta, sellainen henkilökohtainen tili, johon soveltuvat samat vaikutukset kuin omassa asiassa tunnistautuneelle. Tätä lopputulemaa ei näissä tilanteissa liene tarkoitettu, ja ainakaan sitä ei ole käsitelty vaikutusten arvioinnissa. Samoin on epäselvää se, katsotaanko vastaanottaja tukipalvelulain näkökulmasta luonnolliseksi henkilöksi silloinkin, kun tiedoksianto koskee yritystoiminnan harjoittamiseen liittyvää asiaa (esim. YEL-vakuutusta tai toiminimen TyEL-vakuutusta).

Esityksen mukaan (s. 36) erityislainsäädännössä olevat maininnat postitse kirjeellä tapahtuvasta tiedoksiannosta eivät olisi esteenä sähköisen tiedoksiantotavan käytölle, koska asiointilaki on hallinnon yleislaki, joka mahdollistaa suoraan sähköisen tiedoksiantotavan. Kuitenkin esimerkiksi Kelaa koskevaa sääntelyä on esityksen mukaan (s. 42) tarkoitus muuttaa ehdotettavan yleislainsäädännön suuntaan. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi myös lakisääteisiä vakuutuslajeja koskevista erityislaeista olisi hyvä käydä ilmi, että vakuutusyhtiö voi antaa päätöksensä tiedoksi sähköisesti ilman etuudensaajan suostumusta.

Suomi.fi -viestien käytön osalta esityksessä olisi vielä tarpeen tarkentaa sitä, mihin kaikkeen kyseistä palvelua voi tai saa käyttää sekä se, miten tämän muutoksen on ajateltu toimivan suhteessa digilompakkosäädöksiin (eIDAS).

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

On hyvä, että asiakkaalta ei tarvitsisi enää pyytää nimenomaista suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon, vaan olisi riittävää, että asiakas ilmoittaa vakuutusyhtiölle sähköisen osoitteen yhteystiedokseen. Asiakirjan sähköinen tiedoksianto voidaan toteuttaa vaihtoehtoisilla menettelyillä lähettämällä asiakirja esimerkiksi vakuutusyhtiön omaan sähköiseen asiointipalveluun. Jos tiedoksiannettava asiakirja lähetetään vaikkapa vakuutusyhtiön omaan asiointipalveluun, tästä on lähetettävä ns. heräteilmoitus viestinvälityspalveluun, ja jos viestinvälityspalvelu ei ole käytettävissä, ilmoitus lähetetään muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka viestin vastaanottaja on ilmoittanut

viranomaiselle tätä tarkoitusta varten. Esityksessä olisi hyvä tarkentaa sitä, minkälainen menettely riittää siihen, että tämän tarkoituksen voidaan katsoa olevan olemassa. Muutoin voi käydä jopa niin, että prosessi ei juurikaan sujuvoituisi verrattuna nykyiseen suostumusmenettelyyn, jos pelkän sähköisen osoitteen (sähköpostiosoitteen) ilmoittaminen yhteystiedoksi ei olisi riittävää, vaan täytyisi todentaa, että asiakas on tiedostanut antavansa sähköisen osoitteensa tätä tarkoitusta varten.

Vakuutusyhtiöille tulisi asiointilain 19 b §:n mukainen uusi velvoite ilmoittaa vakuutusyhtiön omaan asiointipalveluun tiedoksi annetusta asiakirjasta. Asiointilain 19 b § 2 momentin mukaan ilmoitus lähetetään viestinvälityspalveluun (Suomi.fi -viestit), ja jos viestinvälityspalvelu ei ole käytettävissä, ilmoitus lähetetään muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka viestin vastaanottaja on ilmoittanut viranomaiselle tätä tarkoitusta varten. Vaatimus lähettää heräte viestinvälityspalveluun kuitenkin edellyttäen, että vakuutusyhtiöillä pitäisi olla tieto siitä, kenellä on käytössä viestinvälityspalvelu eli Suomi.fi -viestit. Herätteen lähettäminen ns. sokkona jokaisesta oman asiointipalvelun viestistä viestinvälityspalveluun ei ole tavoiteltavaa, vaan asia tulisi ratkaista teknisesti järkevällä tavalla. Heräteviesti tulisi lisäksi ilmeisesti lähettää viestinvälityspalveluun silloinkin, kun asiakirja lähetettäisiin vakuutusyhtiön omaan asiointipalveluun, jossa herätteet ovat jo käytössä.

FA ehdottaakin harkittavaksi 19 b § 2 momentin uudeksi muotoiluksi: ”Ilmoitus lähetetään viestinvälityspalveluun tai sähköiseen osoitteeseen, jonka viestin vastaanottaja on ilmoittanut viranomaiselle”.

Tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole viestinvälityspalvelua käytössä (tai tiedoksiantaja ei käytä sitä), eikä henkilö ole myöskään ilmoittanut sähköistä osoitetta ns. herätteen lähettämistä varten, sähköinen tiedoksianto yhtiön omassa asiointipalvelussa ei olisi jatkossa mahdollista. Epäselväksi jää, voisiko tämä kuitenkin olla edelleen mahdollista, jos henkilöltä on erikseen pyydetty nykyisen lain mukainen suostumus sähköiseen asiointiin. Jo annettujen suostumusten asemaa olisi siis hyvä selkiyttää.

Asiointilain 19 §:n mukaan viranomaisella voisi antaa tavallisen sähköisen tiedoksiannon sähköisenä viestinä käyttäen 18 §:n 2 momentin mukaista sähköistä osoitetta. Tavallisessakin tiedoksiannossa tulisi olla harkintavaltaa menettelyn suhteen kuten todisteellisessakin sähköisessä tiedoksiannossa on. Jotta tämä kävisi paremmin ilmi säännöksestä, 19 §:ssä tulisi viitata kokonaisuudessaan 18 §:n 2 momenttiin ja siihen, että asiakirja voitaisiin lähettää joko asiointipalveluun tai muuhun sähköiseen osoitteeseen: ”Viranomaisella voi antaa asiakirjan, joka lain mukaan toimitetaan muutoin kuin todisteellisesti, tiedoksi sähköisenä viestinä 18 §:n 2 momentin mukaisesti.”

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että ”viestissä voidaan lähettää itse tiedoksiannettava asiakirja joko viestin tekstinä tai erillisenä liitetiedostona, taikka vaihtoehtoisesti vain tieto siitä, että henkilölle on noudettavissa asiakirja toisessa, viranomaisen omassa asiointipalvelussa kuten OmaVerossa.” Jos viestin lähetyksessä tapahtuu viiveitä teknisistä syistä tai virhetilanteen vuoksi,

olisi hyvä selventää, kumpaa näistä tarkoitetaan asiointilain 18 ja 19 §:ssä viestin lähettämisenä, josta tiedoksianto- ja muutoksenhaku aika lasketaan.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

On hyvä, että asiointilain muutos selkiyttää asiakirjan määräajassa saapumista, jotta ei olla pelkästään oikeuskäytännön varassa.

Muut huomiot

-

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan osalta

-

Huomiot oikeudenkäymiskaaren (erit. OK 11:3) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain prosessiosoite- ja tiedoksiantosäätelyä 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?

Vaikka ehdotettavat muutokset koskisivat myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä vakuutusyhtiöitä, esityksessä ei ole suoraan arvioitu ehdotusten vaikutuksia niihin. FA arvioi ehdotuksen vaikutukset vakuutusyhtiölle lähtökohtaisesti myönteisiksi, mutta esitykseen sisältyy vakuutusyhtiöiden kannalta joitakin tulkinnanvaraisia ja selkeyttämistä vaativia ehdotuksia, joita tulee vielä tarkentaa. Näitä on tuotu ilmi myös lausunnon aiemmissa kappaleissa.

Esitys ei FA:n käsityksen mukaan lisäisi vakuutusyhtiöille uusia velvoitteita lukuun ottamatta asiointilain 19 b §:n mukaista veloitetta ilmoittaa vakuutusyhtiön omaan asiointipalveluun tiedoksi annetusta asiakirjasta joko viestinvälityspalveluun (Suomi.fi -viestit), tai jos viestinvälityspalvelu ei ole käytettävissä, muuhun sähköiseen osoitteeseen, joka on ilmoitettu viranomaiselle tätä tarkoitusta varten. Tästä menettelystä voi kuitenkin seurata teknisiä haasteita ja lisäkustannuksia, koska se edellyttäisi, että vakuutusyhtiöillä pitäisi olla tieto siitä, kenellä on käytössä viestinvälityspalvelu eli Suomi.fi -viestit. Myös se tapa, jolla sähköisen osoitteen ilmoittamisen voidaan katsoa tapahtuneen tätä tarkoitusta varten, jää epäselväksi.

On hyvä huomioida, että vahinkovakuutusyhtiöissä hoidetaan lakisääteisten vakuutusten lisäksi myös monia vapaaehtoisia vakuutuslajeja, joiden kohdalla vakuutusyhtiöiden toiminnassa ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta milteen osin. Etenkin liikennevakuuttamisessa on tavanomaista, että samaan vahinkotapahtumaan liittyy sekä lakisääteinen liikennevakuutus että vapaaehtoinen ajoneuvovakuutus eli ns. kaskovakuutus. Vakuutusyhtiöillä on jo käytössä luotettavat sähköiset asiakaspalvelukanavat, eikä lakisääteisten vakuutusten ja vapaaehtoisten vakuutusten asiakasviestintää tule sääntelyllä eriyttää eri palvelukanaviin. Onkin hyvä, että ehdotuksessa vakuutusyhtiöitä ei velvoiteta jatkossakaan käyttämään yksinomaan tukipalvelulain mukaisia sähköisen asioinnin tukipalveluita, vaan niiden käyttö perustuisi edelleen vapaaehtoisuuteen. Tällä ennakoitaa myös yksityisten digipostipalvelujen mahdollista tulevaa roolia viranomaisviestinnän ja myös lakisääteisiä vakuutuslajeja toimeenpanevien vakuutusyhtiöiden viestinnän kanavana.

Samaan aikaan on valmisteilla myös Digi- ja väestötietovirastosta (DVV) annetun lain sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 ja 25 §:n muutos (VN/25665/2024), jonka myötä tukipalvelulain mukainen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu muuttuisi maksulliseksi lakisääteisiä vakuutuksia tarjoaville vakuutusyhtiöille. Tästäkin syystä on tärkeää, että tukipalvelulain mukaisia sähköisen asioinnin tukipalveluiden käyttö perustuu vakuutusyhtiöillä edelleen vapaaehtoisuuteen. Tunnistuspalvelun maksullisuutta koskevan esitysluonnoksen mukaan on mahdollista, että maksullisuuden myötä osa toimijoista siirtyy hyödyntämään vaihtoehtoisia tunnistuspalveluja, ja myös FA:n käsityksen mukaan on todennäköistä, että ainakin osa toimijoista siirtyisi käyttämään muita tunnistuspalveluja DVV:n palvelujen sijaan. FA katsoo, että DVV:n tunnistuspalvelut tulisi säilyttää edelleenkin maksuttomina lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavilla vakuutusyhtiöillä. Esimerkiksi työeläkevakuuttajien sähköisiä palveluja käyttävät miljoonat kansalaiset, ja heidän ohjaamisensa Suomi.fi -palveluiden piiriin edesauttaisi osaltaan sähköisen asioinnin tavoitetta.

Muut huomiot

-

Poikonen Piritta
Finanssiala ry