

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Ruokavirasto pitää kannatettavana hallituksen esityksen tavoitetta, jonka mukaan viranomaisen tiedoksiannot lähetettäisiin ensisijaisesti sähköisesti niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista. Samalla Ruokavirasto kuitenkin toteaa, että laissa on oltava riittävästi liikkumavaraa sen suhteen, että viranomainen voi tehdä asiakirjojen tiedoksiannon Suomi.fi-viestit-palvelun sijaan viranomaisen oman asiointisovelluksen kautta tai sähköpostitse.

Lakiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista on suunnitelmissa lisätä säännökset viranomaisaloitteisesta viestinvälityspalvelutilin luomisesta Suomi.fi-tunnistusta käyttäville luonnollisille henkilöille tämän mahdollistamiseksi.

Ruokavirasto kannattaa muutosta ja toteaa, että näin pystytään vähentämään paikkasidonnaisuutta ja tehostamaan tietojen välittämistä viranomaisen ja Suomi.fi-tunnistusta käyttävien luonnollisten henkilöiden välillä heidän asioidessaan omassa asiassaan. Samalla viranomaisilla on mahdollisuus vähentää paperipostituksen määrää sekä edistää ympäristön kannalta suotuisaa toimintaa. Sähköinen tiedoksiantomenettely voi myös tuoda positiivisia vaikutuksia henkilöille, joilla on riittävät digivalmiudet, mutta ei vielä käytössään Suomi.fi-viestejä.

Ruokavirasto katsoo, että esityksessä olisi tarpeen selkeämmin tuoda esille sitä, että esitys ei koske tilanteita, joissa luonnollinen henkilö ("kansalainen") asioi yrityksen puolesta. Ruokavirasto toteaa, että sen toiminnan kannalta tämä on keskeistä, sillä kyseiset asiointitilanteet muodostavat viraston määrällisesti merkittävimmän asiointikategorian. Tämä on omiaan tosiasiallisesti pienentämään edellä mainittuja myönteisiä vaikutuksia.

Ruokavirasto toteaa, että luonnollinen henkilö voi toimia useissa eri rooleissa, sillä viime kädessä myös yritysten taustalla toimivat henkilöt ovat luonnollisia henkilöitä. Tämä saat-taa vaikeuttaa esityksen muutosvaikutusten hahmottamista. Samalla Ruokavirasto tuo esil-le, että myös Suomi.fi-viestit-palveluun tarvittaisiin selkeämpiä asiointikategorioita. Näitä voisivat olla esimerkiksi 1) luonnollinen henkilö, omassa asiassa asiointi, 2) luonnollinen henkilö, yrityksen puolesta asiointi ja 3) luonnollinen henkilö, toisen luonnollisen henkilön puolesta asiointi.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että Suomi.fi-viestien käyttöliittymän on arvioitu olevan puutteellinen suhteessa yrityskäyttäjien ja -viestien tarpeisiin. Palvelu ei esimerkiksi mahdollista yrityksen puolesta asiointin rajaamista asiakohtaisesti yrityksen sisällä tai esi-merkiksi tilanteessa, jossa yritys käyttää tilitoimistoa. Suomi.fi-viestien on arvioitu palvelevan nykytilassa lähinnä yksinyrittäjiä tai pienyrityksiä, jossa nimenkirjoitusoikeudellinen hoitaa kaikkea yrityksen viranomaisasiointia. Suomi.fi-viestien käyttöliittymässä tällä hetkellä oikeushenkilöitä koskevat haasteet edellyttävät vielä merkittävää kehitystyötä, minkä vuoksi tukipalvelulain sääntelyä ei ole oikeushenkilöiden osalta mahdollista tarkastella vielä tämän hankkeen yhteydessä.

Ruokavirasto katsoo, että yrityskäyttäjien sähköisen asiointin (luonnollisen henkilön yrityksen puolesta asiointin) mahdollistaminen Suomi.fi-palvelussa on viraston kannalta keskeisen tärkeää. DVV:n Suomi.fi-valtuutuksia tulisi kehittää ripeällä aikataululla, jotta sähköistä tiedoksiantoa voitaisiin tosiasiallisesti käyttää myös sellaiseen sähköiseen tiedoksiintoon, joka kohdistuu yrityksiin. Tämä edellyttäisi yritysasiointin kokonaisarkkiteh-tuurin uudistamista sekä käyttäjäorganisaation omien asiointipalveluiden uudistamista asiointivaltuuksiin lisäroolituksia ja rajoituksia tehden. Lisäksi Ruokavirasto toteaa, että yritysten ohella esimerkiksi kuolinpesien asiointi on haastavaa viranomaisen näkökulmasta ja myös sitä olisi tarpeen samassa yhteydessä kehittää.

Ruokavirasto toteaa, että nykyisellään esimerkiksi Ruokaviraston viljelijätukiin liittyvissä järjestelmissä on käytössä ensisijaisen viljelijän käsite eli yksi luonnollinen henkilö voidaan muiden maatalan osallisten toimesta valtuuttaa ottamaan vastaan mm. tiedoksiantoja ja toimimaan suhteessa viljelijätukiin liittyviin järjestelmiin esimerkiksi muiden oikeushenki-lön, kuolinpesän tai yhtymän osallisten puolesta. Ensisijaisen viljelijän toimiminen muiden osallisten puolesta täytyy olla mahdollista myös tämän toteutettavana olevan uudistuksen yhteydessä.

Laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta 5 §:n 1 momentissa säädetään mm. seuraavaa: ”Velvollisuus käyttää 3 §:n 1 momentin 1–4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja sekä asiointivaltuutuspalvelusta saatavaa tietoa henkilön toimivallasta laillisena edustajana on: 1) valtion hallintoviranomaisilla, virastoilla, laitoksilla ja liikelaitoksilla;”

Ruokavirasto toteaa, että kyseisen käyttövelvollisuuden säätäminen edellyttää, että yhteiskäyttöiset tukipalvelut ja asiointivaltuutuspalvelut on pidettävä teknisiltä ominaisuuksiltaan koko ajan sellaisella tasolla, että ne pysyvät mukana mm. virastojen käyttämien teknisten sovellusten kehityksessä ja ovat yhteensopivia niiden kanssa siten, että sujuva käyttö onnistuu.

Ehdotettu lain 8 a §:n viestinvälityspalvelun käyttäminen kuuluu seuraavasti:

”Käyttäjäorganisaation on käytettävä viestinvälityspalvelua sen sähköisessä tiedoksianto-menettelyssä. Viestinvälityspalvelua voi käyttää myös: 1) muiden sähköisten viestien lähettämiseen

ja vastaanottamiseen käyttäjäorganisaation ja käyttäjän välillä; 2) postitse toteutettavaan tiedoksiantomenettelyyn ja muiden kirjeiden lähettämiseen.”

Tekstissä (s. 86) kerrotaan tällä hetkellä sähköisestä tiedoksiannosta mm. seuraavaa. ”Sähköisen tiedoksiannon kohteina voivat olla esimerkiksi hallintopäätökset, menette-lypäätokset, ilmoitukset, kutsut tai muut asian käsittelyyn vaikuttavat asiakirjat, kuten viranomaisen ja muiden esittämät vaatimukset sekä selvitykset, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.” Mainittu ”muut asian käsittelyyn vaikuttavat asiakirjat” on varsin laaja termi.

Ruokavirasto toteaa, että säädöstekstin ja muistiotekstin perusteella ei ole välttämät-tä täysin selvää, mitä kaikkea sähköisellä tiedoksiantomenettelyllä tarkoitetaan. Esityk-sen mukaan tätä ei esityksellä muutettaisi, vaan asia määräytyisi hallintolain ja muun lainsäädännön nojalla. Ruokavirasto katsoo, että kysymys on olennainen viraston velvollisuuksien arvoimiseksi, jolloin asiaa olisi hyvä täsmentää edelleen ainakin perustelujen tasolla. Virasto esittää, että esityksessä tuotaisiin nyt mainittujen esimerkkien ohella esille se, ettei tiedoksiantovelvollisuus koske liiketaloudellista palvelutoimintaa.

Ruokavirasto lähettää tällä hetkellä esimerkiksi viljelijöille selvityspyyntöjä, joihin viljelijät vastaavat ottamalla sijaintitiedon sisältäviä kuvia mobiilisovelluksen avulla eli Vipu-mobiililla ja toimittavat ottamansa kuvat Vipu-mobiililla viranomaiselle, jonka perusteella viranomainen voi ratkaista viljelijälle lähetetyn selvityspyyntö. Pitäisikö tämä edellä esi-tetty menettely hoitaa jatkossa viestinvälityspalvelun kautta siten, että myös Vipu-mobiililla toimitetut sijaintitiedon sisältävät kuvat kulkevat viranomaiselle suunnitellun viestinvälitys-palvelun kautta ja ovatko viestinvälityspalvelun tekniset menetelmät ja ominaisuudet sellaisella tasolla, että tämä olisi mahdollista. Vai pitääkö nämä tai vastaavan tason substanssispesifit mobiiliviestit raportoida jotenkin ja pyytää näiden lähettämiseen erikseen muulla tavalla ehdotetun 7 §:n mukainen lupa palveluntarjoajalta tukipalvelujen käyttövelvollisuudesta poikkeamiseen.

Suunnitellun lain 8 d §:n mukaisen viestinvälityspalvelutilin luominen luonnolliselle täysi-ikäiselle henkilölle, kun henkilö tunnistautuu 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen, on Ruokaviraston näkökulmasta kannatet-tava uudistus. Huomattava on kuitenkin se, että omassa asiassa asioivia luonnollisia henkilöitä on viraston asiakkaina vain rajallisesti. Lisäksi Ruokavirastolla on paperipostitus käytössään vain rajatuissa tilanteissa, tyypillisemmin asiointi on jo nyt sähköistä. Näin ollen asiakirjojen lähettämisestä aiheutuvista kustannussäästövaikutus on varsin vähäinen.

Lain 8 e §:ssä on tarkoitus säätää seuraavaa: ”Palvelutuottaja sulkee viestinvälityspalveluti-lin käyttäjän pyynnöstä tai alaikäisen täyttäessä viisitoista vuotta taikka saatuaan tiedon käyttäjän kuolemasta. Palvelutuottaja palauttaa viestinvälityspalvelutilin käyttöön täysi-ikäiselle luonnolliselle henkilölle, jonka viestinvälityspalvelutili on tämän pyynnöstä suljettu, jos henkilö käyttää luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua kuuden kuukauden jälkeen vies-tinvälityspalvelutilin sulkemisesta.”

Ruokavirasto esittää, että käyttöönoton pitäisi olla mahdollista jo aiemminkin, jos henkilö itse sitä haluaa.

Ehdotetussa lain 13 §:n 3 momentissa säädetään, että ”Palvelutuottajan on säilytettävä 11 §:n 1 momentin mukaisen rekisterin tiedot sekä rekisterin tietojenkäsittelyn ja tiedoksi-antamisen todentamiseksi tarpeelliset tiedot, ellei käyttäjäorganisaation säilytysvelvolli-suudesta muuta johdu. Palvelutuottajan on säilytettävä viestinvälityspalvelun avulla välitetyt viestit viisi vuotta, jollei käyttäjä ole niitä sitä ennen poistanut.”

Ruokavirasto toteaa, että esimerkiksi muutoksenhakuprosessit voivat tietyissä tilanteissa kestää kauemman kuin viisi vuotta, jolloin asiakkaan ja viranomaisen väliset viestit voivat poistua palvelusta, ennen kuin muutoksenhakuprosessi on päättynyt. Jos asiakas käyttää viestinvälityspalvelua esimerkiksi viestiensä säilyttämiseen, viiden vuoden säilytysaika voi mm. näissä tilanteissa olla liian lyhyt ja tietoja poistua palvelusta asiakkaan kannalta ennen aikojaan. Myös viranomaisella voi olla joissain tilanteissa tarvetta tietojen säilymiseen palvelussa pidempään. Joka tapauksessa asiakkaalle olisi tultava palvelusta selkeät huomautukset, että säilytysaika on päättymässä.

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

Ruokavirasto katsoo, että on olennaista, että 19 a ja 19 b §:ssä tarkoitetun vastaanottajan sähköisen osoitteen tiedot ovat ajantasaiset. Ruokavirasto ei voi olla vastuussa tästä vaan sen tulee voida luottaa osoitetiedon ajantasaisuuteen. Vastaanottajan on näissä tilanteissa syytä itsenäisesti myös huolehtia siitä, että tämän ilmoittamat sähköisen osoitteen tiedot ovat jatkuvasti ajan tasalla.

Lisäksi Ruokavirasto kiinnittää huomiota siihen, että 19 b §:n 2 momentin mukaan sähköinen osoite on tullut antaa ”tätä tarkoitusta varten”. Sanamuoto on jossain määrin ristiriidassa sen kanssa, että asiakkaan suostumusta ei tarvita. Sanamuotoon voisi siten olla tarpeen kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

Suunnitellussa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta annettavan lain 11 §:ssä säädetään seuraavasti ”Viranomaiselle toimitetun sähköisen asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana tässä laissa tarkoitetulla tavalla.”

Laissa suunnitellaan tiedoksisaannille erilaisia tiedoksisaantiaikoja sen perusteella, onko tiedoksisaaminen tapahtunut paperisena vai Suomi.fi-palvelun kautta sähköisesti. Tällä on merkitystä, kun katsotaan, onko viranomaiselle toimitettu asiakirja saapunut määräajassa.

Ruokavirastossa aiheutuu tässä ylimääräistä työtä siitä, että käsittelijöille saadaan näkyviin millä tavalla kukin on lähetyksensä vastaanottanut. Ruokavirasto katsoo, että Suomi.fi palvelussa tulee olla mekanismi sen toteamiseksi, onko asiakirja saapunut määräajassa.

Muut huomiot

-

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutkinnan ja poliisitutkinnan 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?

Hallituksen esityksessä (s. 67) kerrotaan, että esityksessä ei ehdoteta sähköiseen asiointiin liittyviä uusia velvollisuuksia julkisen hallinnon organisaatioille, mutta että kyse on käytännön tasolla potentiaalisesti merkittävästä muutoksesta, sillä esityksessä ehdotetun sääntelyn toimeenpanon odotetaan siirtävän suurimman osan viranomaisten lähettämistä vies-teistä ja tiedoksiannoista sähköisesti toimitettaviksi, jos tiedoksiantoja tai muita viestejä ei lähetetä tiedoksi suoraan viestinvälityspalveluun, vaan ne ovat saatavissa viranomaisen omasta sähköisen asioinnin palvelusta.

Ruokavirastolla on käytössään omia sähköisiä asiointipalveluita, joita Ruokavirasto käyttää viesteihin ja osin myös tiedoksiantoon suhteessa luonnollisiin henkilöihin ja yrityksiin. Myös jatkossa asiakirjat olisivat saatavilla Ruokaviraston asiointipalveluista. Yhteisen viestinvälityspalvelun käytöllä tiedoksiantojen ja viranomaisviestien suhteen tulee olemaan vaikutusta mm. järjestelmäkehityksen ja ylläpidon kannalta. Ruokavirastolta tulee kulumaan lisää rahallista- ja henkilöstöresurssia sen varmistamiseen, että sen järjestelmät, asiointiprosessi ja tietojärjestelmien rajapinnat pystytään integroimaan yhteisen viestinvä-lityspalvelun kanssa yhteensopiviksi.

Ruokavirasto katsoo, että yhteisesti käytettävästä viestinvälityspalvelusta tai sen toiminnallisuuksista ei saa muodostua estettä tai hidastetta omien järjestelmien kehittämiseksi tai käytettävyydelle.

Yhteisesti käytettävän palvelun (Suomi.fi-viestit, Suomi.fi-tunnistus, Suomi.fi-verkkopalvelu) ylläpitoon ja kehittämiseen on oltava valmius panostaa riittävästi, että se pystyy vastaamaan jatkossa sitä käyttävien viranomaisten kasvaviin ja joskus nopeastikin esiin tuleviin uusiin tarpeisiin. Lisäksi olennaista on, että viestinvälityspalvelun muutostilan-teissa on viranomaisia informoitava riittävän varhaisessa vaiheessa eikä muutoksista saa aiheutua kohtuuttomia kustannuksia tai henkilöresurssitarpeita käyttäjäorganisaatioille.

Ruokavirasto toteaa lopuksi, että viraston näkökulmasta luonnollisten henkilöiden omia asioita koskeva asiointi virastossa on melko vähäistä. Lisäksi jo nyt paperinen asiointi on rajallista. Suurin osa asioinnista koskee yritysasiakkaita (yritysten puolesta asioivia luonnollisia henkilöitä). Jotta Suomi.fi-viestit-palvelua voidaan tosiasiasa tehokkaasti käyttää tiedoksiantoon, edellyttää tämä, että yritysasiointiin liittyvät Suomi.fi-asiointivaltuudet saadaan kuntoon. Muutoin esityksestä ei koidu juuri säästövaikutusta. Sen sijaan esityksestä aiheutuu mahdollisesti merkittäviäkin järjestelmäkustannusvaikutuksia. Tämän vuoksi esityksen on mahdollistettava riittävä joustavuus sähköisen tiedoksiannon velvoitteista poikkeamiseksi mm. kustannusperusteella.

Muut huomiot

-

Räsänen Leena
Ruokavirasto

Välimäki Minna
Ruokavirasto