

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Hallinnon yhteisten tukipalveluiden hyödyntäminen parantaa julkisen hallinnon tuottavuutta. Yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja on yhdeksän ja ne kaikki ovat ns. Suomi.fi -palveluja. Yksi näistä on Suomi.fi-Viestit palvelu. Lainsäädäntömuutosten lähtökohta on hyvä ja kannatettava sekä asukkaiden, palvelujen saatavuuden, että ympäristötavoitteiden näkökulmasta.

Kunnallisilla viranomaisilla on jo vuosia ollut Suomi.fi -palvelujen käyttövelvollisuus niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä. Lisäksi kunnallisilla viranomaisilla on oikeus käyttää tukipalveluja myös muissa tehtävissään. Tähän mennessä osa julkishallinnon organisaatioista, kuten pienet ja keskisuuret kunnat eivät ole kyenneet täyttämään tukipalvelulain mukaisia velvoitteitaan arvioidussa laajuudessa teknisistä sekä osittain lainsäädännöllisistä syistä. Esimerkiksi Viestit -palvelun käyttö on edellyttänyt, että vastaanottaja (asiakas) on antanut suostumuksensa sähköisen tiedoksiannon hyödyntämiseen. Lähtökohtaisesti tämä on edellyttänyt sitä, että asiakas on itse pannut asiansa vireille Suomi.fi-Viestit kanavan kautta. Tällainen asiointi on kuitenkin jäänyt lähes olemattomaksi, sillä Viestit-palvelun sijaan asiakkaat asioivat organisaatioiden kanssa julkishallinnon omien palvelukanavien sekä omien henkilökohtaisten sähköpostiosoitteittensa kautta. Nyt esitetyt toimenpiteet olisivat olleet hyödyllisempiä jo siinä vaiheessa, kun Suomi.fi-viestejä otettiin käyttöön. Tällä välin sähköinen asiointi ja palveluinfrastruktuurit ovat kehittyneet eteenpäin ja toimintaympäristöt kunnissa ovat muotoutuneet monimuotoisemmiksi ja myös haastavimmiksi tämäntyyppisille laajoille uudistuksille.

Tukipalvelulain voimaan tullessa (vuosina 2015-2016) Viestit -palvelun käyttöönoton ohjeistus osoittautui varsin kryptiseksi. Näin vaadittavien integraatioiden/rajapintojen rakentaminen muodostui kunnissa sekä henkiseksi että tekniseksi ongelmaksi. Digi- ja väestövirasto on sittemmin toteuttanut viestinvälityspalveluun uuden rajapinnan, jonka on toivottu ratkaisevan organisaatioiden viestinvälityspalvelun käyttöönottoon liittyviä ongelmia. Tätä uudistusta on kuitenkin jouduttu odottamaan vuosia. Harvalla kuntaorganisaatiolla on ollut riittävää sinnikkyyttä ja kärsivällisyyttä

uudistuksen toteuttamisen odotteluun. Tämä on johtanut siihen, että Suomi.fi -palvelujen käyttö ja niihin liittyvää teknologiaa on kyseenalaistettu organisaatioissa. Käyttöönottoa on vaikeuttanut se, että pienissä ja keskisuurissa kunnissa ei ole ollut riittävästi osaamista ja resursseja Suomi-palvelujen käyttöönottoon ja kehittämiseen. Suomi.fi -Viestien käyttö onkin edistynyt lähinnä suurimmissa kunnissa, joilla on riittävät resurssit käyttöönottoon ja palvelujen digitalisointiin. Kunnat ovatkin kehittäneet Suomi.fi -Viestien sijaan muita sähköisen asioinnin järjestelyjä.

Kunnat ovat monipalveluorganisaatioita, joissa eri hallinnonaloja ja asiakaspalvelukanavia on paljon. Yhden kuntaorganisaation sisällä toimii useita viranomaisia. Järjestelmiä on useita kymmeniä ja osa ohjelmistoista on palvelualuekohtaisia. ”Oma Veron” kaltainen keskitetty asiointi ”Oma Kuntaan” on vähäistä. Asiakasvirrat jakautuvat hyvin pieniin jakeisiin ja pienivolyymisia viranomaisprosesseja ja päätöksiä toteutetaan kymmenissä järjestelmissä. Esimerkiksi Naantalissa pelkästään tukipalveluihin liittyviä järjestelmiä on nelisenkymmentä. Kunnat joutuvatkin rakentamaan Suomi.fi -integraatioita kymmeniin järjestelmiin, mikä lisää palvelun käyttöönoton monimutkaisuutta, sekä aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia. Kaupungin näkökulmasta Suomi.fi -Viestien käyttöönotto on perusteltua ottaa käyttöön niissä palveluissa, joissa päätösten määrä on suuri.

Tehokkaita muutoksia olisi, mikäli Suomi.fi -Viestit voitaisiin ottaa käyttöön ohjelmistojen pakotettuna ominaisuutena eikä hankintamenettelyn kautta, jolloin kustannukset kunnille muodostuvat moninkertaisiksi.

Yhtenä teknisenä esteenä Viestit palvelun aktiivikäyttämiseksi on siinä, että kaikki asianhallintajärjestelmien operaattorit eivät ole toteuttaneet vaadittavaa TKJ- rajapintaa, vaan tekniset valmiudet ovat tältä osin jääneet puutteellisiksi. Tietojärjestelmien kehitystyö kohdistuu rajapintaan, jota kaikki järjestelmätoimittajat eivät ole olleet valmiita rakentamaan siitä huolimatta, että rajapintoihin liittyvät ohjeet ja dokumentaatio on uudistettu ja julkaistu syksyllä 2024. Rajapinnan puuttuminen aiheuttaa sen, että julkishallinnon organisaatio ei voi olla varma siitä, löytääkö Suomi.fi -Viestien kautta lähetetty viesti asiakkaan, vai ei. Mikäli sähköinen postilaatikko ei asiakkaalla ole käytössä, niin paperikirje ei lähde toivotulla tavalla. VM:n ja DVV:n tulisi ottaa asiassa aktiivisempi rooli ja tukea muutosta ohjelmistotoimittajien suuntaan. Muutos on sekä hidas että kallis kuntaorganisaatioille.

Lakimuutosten perusteeksi esitetyt taloudelliset vaikutukset ovat esitettyä pienempiä. Julkishallinnon organisaatiot eivät enää juurikaan käytä paperiposteja tiedoksiantoon. Leijonanosa kuntien päätöksistä on jo nykyisellään toimitettu sähköpostilla tai sähköisellä asiointikanavalla (esim. Wilma). Arkaluonteisemmat asiakirjat toimitetaan turvasähköposteilla. Kunnissa on jo merkittävä määrä sähköistä asiointia eikä tältä osin säästö- ja ympäristötavoitteet ole kuntasektorilla niin suuria, kuin ehkä valtionhallinnon toimijoilla aikanaan oli.

Laskelmissa tulisi huomioida myös kuntien monimuotoisemmat ohjelmisto- ja palveluarkkitehtuurit ja niistä aiheutuvat kustannukset. Integraatiotarpeet ovat laajemmat ja jokainen niistä aiheuttaa

sekä käyttöönotto-, että jatkuvia kustannuksia. Lisääntyneet kustannukset tulisi kompensoida kuntien valtionosuuksissa.

Henkilöturvatuskuntia ei käytetä yksilöintiin:

Suomi.fi -Viesteissä henkilötunnus toimii henkilön yksilöinnin tunnisteena. Kunnallisilla viranomaisilla ei yleisesti ole tiedossaan asiakkaan henkilötunnusta, jolloin Viestit-palvelun käyttö on ollut ongelmallista. Kunnalla ei ole käytössä asiointipalveluratkaisua, jossa henkilötunnus siirtyisi väestörekisteristä suoraan Suomi.fi-tunnistuksen kautta viranomaisen järjestelmiin. Kuntien asianhallintajärjestelmät on rakennettu asiakirjojen ja asioiden käsittelyä varten, eikä asiakastiedon käsittelyyn. EU:n tietosuoja asetuksen voimaantulua kunnissa on pyritty välttämään tarpeetonta henkilötiedon käsittelyä. Henkilöturvatuskuntien kyselyä on poistettu prosesseista tarpeettomana. Näin ollen Suomi.fi-Viestien integroiminen kuntien järjestelmiin on haasteellista.

Suomi.fi -Viestien käyttö tulee jatkossakin pitää muille julkisorganisaatioiden toimijoille maksuttomana. Kunnat ovat jo nyt maksaneet operaattoreille kuukausittaisia käyttömaksuja Viestit-palvelusta, joka ei kuitenkaan käytännössä toimi. Toimimattomasta palvelusta onkin tullut operaattoreille lakisääteinen ja säännöllinen tulonlähde. Lisäksi on huolehdittava siitä, että DVV ei ala jatkossa veloittamaan kunta Suomi.fi-palveluvelvoitteista viraston rahoitusvajeen täyttämiseksi.

Suomi.fi -Viestit ei tue suurikokoisia liitteitä:

Kuntien päätöksissä välitetään asiakkaille isoja aineistoja, kuten maankäytön, ympäristöpalveluiden ja rakennusvalvonnan karttoja, piirustuksia ja kuvia. Tällä hetkellä Suomi.fi-Viestit ei tue näiden suurikokoisten tiedostojen lähettämistä. Viestit palvelulle tulee saada riittävät tekniset ominaisuudet myös suurien liitetiedostojen lähettämiseen asiakkaille.

Tukipalvelulaissa tarkennustarvetta:

Lakimuutoksista ei pääsääntöisesti aiheudu merkittäviä muutoksia viranomaisen tehtäviin tai vastuisiin. Kunnissa on kuitenkin palveluita, joissa volyymit ovat niin pieniä, että integraatioiden ja rajapintojen rakentaminen kaikkiin käytössä oleviin järjestelmiin ei ole mielekästä kustannustehokkuus huomioiden. Näin ollen kunnat tulevat tarvitsemaan poikkeuslupia toiminnoissaan.

Jatkovalmistelussa Tukipalvelulain 7 §:n säädöskohtaisia perusteluista tukipalveluiden poikkeamisesta tulee tarkentaa. On odotettavissa, että useampi kunta ja toimiala ei kykene vastaamaan tukipalvelulain velvoitteisiin. Perusteisiin tulisi lisätä hallintopäätösten vähäisyys tietyissä asiaryhmissä sekä oikeusturvan takaamiseen liittyvät haasteet. Suppea tulkintaa poikkeamisen perusteluissa voi aiheuttaa riskin asiakkaan oikeusturvan vaarantumisesta.

Viestinvälityspalvelun ja asiointipalvelun määritelmät tulee laatia tukipalvelulain mukaisiksi, jolloin tulkintavirheiltä välttyään.

Suomi.fi työllisyyspalveluissa:

Työllisyyspalvelut siirtyivät kuntien ja kuntien muodostamien työllisyysalueiden vastuulle kuluvan vuoden alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä kunnilla säilytettiin velvoite tiettyjen KEHA-keskusten ylläpitämiin järjestelmiin. Työllisyyden viranomaispäätökset postitetaan KEHA:n keskitetyn järjestelmän kautta. Kunnille tulee kuitenkin lasku näistä postituspalveluista. Kuntien etuna olisi, että yhä useampi työllisyyspalvelun asiakas käyttäisi Suomi.fi -Viestejä. Työllisyyspalveluiden asiakaspalvelun tulee pystyä neuvomaan ja tukemaan asiakkaiden siirtymistä sähköisen asioinnin piiriin. Digituen ja ohjaamisen tarve työllisyyspalveluissa tulee kasvamaan.

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

Ehdotetun 2 momentin perusteella viranomaiselle jätetään harkintavaltaa käytettävän sähköisen tiedoksiantotavan valinnassa. Sähköinen tiedoksianto voitaisiin 2 momentin 1 kohdan mukaan lähettää viestinvälityspalveluun eli Suomi.fi-Viestit-palveluun, josta lähetettäisiin 19 a §:n mukaan ilmoitus tiedoksiannon vastaanottajan ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen. Momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voi lähettää sähköisen tiedoksiannon viranomaisen asiointipalveluun.

Momentin 3 kohdan mukaan todisteellinen sähköinen tiedoksianto voitaisiin lähettää myös muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka tiedoksiannon vastaanottaja on ilmoittanut yhteystiedokseen. Säännös vastaisi käytännössä voimassa olevan lain edellytystä asianosaisen suostumuksesta, sillä sähköisen osoitteen tulisi olla henkilön viranomaiselle ilmoittama.

Käytännössä viranomaiselle jäisi harkintavaltaa, joka on varmasti tarkoituksenmukaista. Poikkeussäännöksen suhdetta tukipalvelulain käyttövelvoitteeseen tulisi laajemmin avata perusteluissa, jotta systematiikka tulisi selkeäksi ja yksiselitteiseksi lain soveltajille.

18 § Todisteellinen sähköinen tiedoksianto: 19 § Tavallinen sähköinen tiedoksianto:

Kannatamme pykälän 2 momentin lisäystä, että saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Muutos yhdenmukaistaisi sääntelyä hallintolain kanssa sekä parantaisi tapauskohtaisesti kansalaisten oikeusturvaa, kun viranomaisilla on sääntelyssä riittävästi harkintavaraa hyödyntää erilaisia tiedoksiantotapoja.

19 a § Ilmoitus tiedoksiannosta viestinvälityspalvelussa:

Pykälien 19 a ja 19 b yhdistämistä tulee harkita. Asiassa säädetään samasta asiasta, vaikka tiedoksianto tapahtuu joko viestinvälityspalvelussa tai viranomaisen asiointipalvelussa.

Lain 18 §:n 2 momentin ja ehdotetun 19 b §:n 2 momentin sääntelystä seuraa, että viranomainen voi antaa asiakirjan tiedoksi asiointipalvelussa ilman tiedoksiannon vastaanottajan erillistä suostumusta. Säännösten soveltamisen selkeyttämiseksi 18 §:n 2 momenttiin ja 19 b §:n 2 momenttiin tulee lisätä kirjaus siitä, että asiointipalvelu koskee kaikkia käytössä olevia viranomaisen asiointipalveluita, ei vain Suomi.fi asiointipalvelua, koska tiedoksianto voidaan tehdä lain 18.2 §:n 3 kohdan mukaisesti myös muuhun kuin 18.2 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun sähköiseen osoitteeseen, jonka tiedoksiannon vastaanottaja on ilmoittanut yhteystiedokseen.

Herätteet (ilmoitusten tiedoksianto):

On hyvä, että Suomi.fi -Viestien lähettäminen mahdollistaa herätteen lähettämisen asiakkaan määrittelemään sähköpostiin. Lisäksi olisi hyvä pohtia, voisiko herätteen määrittellä halutessaan myös esimerkiksi tekstiviestillä haluttuun puhelinnumeroon. Kaikki asiakkaat eivät aktiivisesti käytä sähköpostia, mutta matkapuhelimia on laajasti käytössä. Tätä mahdollisuutta tulisi arvioida.

Nykyinen Suomi.fi -Viesteihin lähetettyjen viestien säilytysajan pidentäminen kahdesta vuodesta viiteen vuoteen on kannatettavaa. Lisäksi olisi hyödyllistä ottaa käyttöön käyttäjille lähetettävät muistutukset esim. puoli vuotta ja kuukausi ennen asiakirjojen vanhenemista, että tiedot tulevat pian häviämään palvelusta. Lisäksi tässä kohtaa voisi olla hyvä muistuttaa, että viranomaisilla on omat säilytysaikavelvoitteensa omissa arkistoissaan, joista myös asiakkaat voivat tarvittaessa pyytää asiointiinsa liittyviä asiakirjoja.

Digituen tarve kasvaa

Keskeisin muutos hallituksen esityksessä on kansalaisten käyttövelvoite, perustuen kansalaisten sähköiseen tunnistautumiseen. Käyttövelvollisten määrä tulee kasvamaan merkittävästi ja on selvää, että kansalaisneuvonnan ja digituen tarve kasvaa muutoksen myötä.

Asiakaspalvelijoille ja viranomaisille on myös paikallistasolla oltava ennakoon hyvät ja riittävät tiedot kansalaisten ohjeistamiseen muutoksessa. Neuvonnan tulee olla yhdenmukaista, yhdenvertaista ja ennen kaikkea rohkaisevaa. Tämä edellyttää valmiuksia henkilökohtaiseen neuvontaan kuntien asiointi- ja asiakaspalvelupisteissä. On varmistettava, että digi- ja väestötietovirastolla on kyvykkyyttä tuottaa kansallisesti yhtenäisiä materiaaleja ja ohjeita paikallistoimijoiden tueksi. Tiedottamiseen on hyvä valjastaa myös kansalaisjärjestöjä ja ohjata toimintaan rahoitusta valtion taholta.

On huolestuttavaa, että uudistuksen kanssa on samanaikaisesti esitetty Digi- ja väestötietoviraston Kansalaisneuvonnan lakkauttamista valtiontalouden säästövelvoitteiden kattamiseksi. Kansalaisneuvonta on laajasti tunnettu puhelinneuvonta kaikkeen viranomaisasiointiin. Näkemyksemme on, että kansalaisneuvonnan lakkauttamista tulisi siirtää vuodelle, jolloin sähköisen asioinnin alkuvaiheessa asiakkaille kyetään takaamaan riittävä neuvontatuki.

Uudistus lisää kuntien asiakaspalveluhenkilökunnan työtä. Kansalaisneuvontaan liittyvä työ siirtyy kuntiin, joten muutoksen tulisi heijastua myös valtionosuuksiin.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

On ennakoitavaa, että hallintolain, sähköisen asiointilain ja määräaikalain soveltaminen tulee ainakin alkuvaiheessa aiheuttamaan viranomaisissa epäselvyyttä. Muutoksesta ja sääntelykokonaisuudesta on perusteltua ohjeistaa hyvin ja kattavasti.

Kannatamme ehdotusta, että lain 11 §:n sääntelyä sovellettaisiin jatkossa kaikkiin viranomaiselle toimitettuihin sähköisiin asiakirjoihin. Tämä selkeyttäisi sähköisten asiakirjojen saapumisen määräaikasääntelyä nykyisestä.

Käytännössä sähköisesti toimitettuun valituskirjelmään sovellettaisiin hieman eri määräaika kuin fyysisesti tai postitse toimitettuun valituskirjelmään.

Muut huomiot

Suomi.fi -Viestien käyttöönotto ei ole julkishallinnon organisaatioille ilmaista. Kunnat joutuvat käyttöönottokustannusten jälkeen maksamaan järjestelmien operaattoreille vuosikäyttökustannuksia siitä riippumatta, onko palvelua käytetty vai ei. Ohjelmistojen versiopäivitysten yhteydessä käyttökustannukset veloitetaan käyttäjäorganisaatioilta usein uudelleen.

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan osalta

Lain soveltamisalan laajentaminen kattamaan myös esitutkinta ja poliisitutkinta on kannatettavaa. Tällöin myös tällaiset asiakirjat voitaisiin toimittaa digitaalisesti viranomaisille.

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

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 15 §:n 2 momentissa säädetään, että mikäli valittaja on toimittanut valituksen tai myöhemmin asian vireillä ollessa muun asiakirjan hallintotuomioistuimen sähköiseen asiointipalveluun, valittajan prosessiosoitteeksi katsotaan kuitenkin ilmoitettu asiointipalvelu. Säännös saa siis tällöin etusijan pykälässä em. prosessiosoitteisiin.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa tulisi huomioida, että säännöstä ei voi soveltaa viranomaisiin valittajina, koska viranomaisilla ei ole vastaavaa asiointipalvelu eli sähköistä prosessiosoitetta kuin luonnollisilla henkilöillä.

Rinnakkaisteksteissä ja pykäläehdotuksessa on pykälässä vain kaksi momenttia. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan momenttiin kolme.

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

Muutos on kannatettava. Sähköisen prosessiosoitteen käyttö vähentäisi postituskustannuksia, haastemiestiedoksiantoja tehostaisi tiedoksiantomenettelyä.

Suomi.fi-Viestit eivät vielä tällä hetkellä palvele yrityksiä, joissa nimenkirjoitusoikeudellisia on useita. Nykyinen käyttöliittymä palvelee ainoastaan yksinyrittäjiä ja pienyrityksiä, joissa yksi henkilö hoitaa kaikkea yrityksen viranomaisasiointia. Säädoskohtaisiin perusteluihin tulisi lisätä, että oikeudenkäyntikaaren 11 luvun 3 §:n 1 kohtaa ei sovelleta oikeushenkilöihin, vaan kysymys on tiedoksiannosta luonnollisille henkilöille.

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?

On riski, että sääntelystä ei muodostu soveltamisen näkökulmasta selkeää kokonaisuutta. Keskeinen sääntely muodostuu kahden hallinnonalan erityissäännöksestä, jonka lisäksi hallinnon yleislait tulevat tapauskohtaisesti sovellettavaksi.

Lait sisältävät terminologiaa, mikä ei ole yleisesti käytössä viranomaisissa. Normihierakia ja terminologia voivat aiheuttaa hämmennystä. Sääntelyä tulee pystyä soveltamaan ongelmitta.

Muut huomiot

Kaikki yli 15-vuotiaat eivät ole kyvykkäitä vastaanottamaan tiedoksiantoja sähköisesti. Tällöin päätöksiä ja ajanvarauksia saattaa jäädä käyttämättä ja nuorten oikeusturva vaarantuu.

Viestin säilytysajat on tarkoitus pidentää nykyisestä kahdesta vuodesta viiteen vuoteen. Tämä on hyvä muutos. Viestien säilytysajalla ei ole vaikutusta viranomaisen säilytysaikoihin.

Makkonen Heli-Maarit
Naantalin kaupunki - Riitta Luotio hallintojohtaja