

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Toimeenpanossa sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden soveltamisalasäännösten perusteella. Toimeenpanosta huolehtivat yksityiset vakuutusyhtiöt, TVK ja Valtiokonttori.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

TVK kannattaa tavoitetta edistää sähköistä viranomaisviestintää ja tiedoksiantoa

TVK pitää tärkeänä, että julkista hallintotehtävää hoitavilla yksityisillä vakuutusyhtiöillä säilyy oikeus vapaasti valita sähköisen tiedoksiannon menettely sekä sitä toteuttava tietojärjestelmä ja IT-toimittajakumppani.

TVK kiinnittää huomiota ehdotuksessa todettuun (s. 8 ja 72): ”Viranomaisen tiedoksiantomenettelyssä ja sen toteuttamisessa on arvioitu olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.” TVK yhtyy näkemykseen siitä, että hallintolaissa säädetyssä hallintoasian

tiedoksiantovelvollisuudessa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Sen sijaan tiedoksiantovelvollisuuden toteuttamisessa käytettävän tietojärjestelmän/palveluntarjoajan valinnassa ja sitä koskevassa yhtiöoikeudellisessa päätöksenteossa vakuutusyhtiössä ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. TVK ei pidä tarpeellisena säätää sähköisen tiedoksiannon toteuttamista koskevan tehtävän antamisesta yksityisen toimijan hoidettavaksi.

TVK:n huomiot hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta

Yksityiset vakuutusyhtiöt eivät ole tukipalvelulain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukipalveluiden käyttöön veloitettuja viranomaisia. Vakuutusyhtiöillä on säännöksen 2 momentin mukaisesti halutessaan oikeus käyttää kaikkia tukipalveluja laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

TVK pitää hyvänä, että vakuutusyhtiöitä ei veloiteta tukipalvelujen käyttöön

TVK pitää hyvänä, että vakuutusyhtiöiden valinnanvapauteen ei ehdoteta muutosta ja että vakuutusyhtiöitä ei veloiteta tukipalvelujen käyttöön. TVK pitää tärkeänä, että vakuutusyhtiöillä säilyy vapaus päättää liiketaloudellisin perustein sähköisen tiedoksiannon toteuttamisen tavasta ja valita siihen sopiva tietojärjestelmä avoimilta kilpailluilta markkinoilta. Sähköistä tiedoksiantomenettelyä ei tule vakuutusyhtiöiden osalta sitoa mihinkään tiettyyn viestinvälityspalvelusovellukseen kuten suomi.fi-viesteihin ja sääntelyn tuleekin niiden osalta säilyä teknologianeutraalina.

Vakuutusyhtiöillä on jo käytössään erilaisia sähköisiä menettelyitä (kuten suojattu sähköpostiviesti tai oma sähköinen asiointipalvelu) viestien ja tiedoksiantojen toimittamiseen. Vakuutusyhtiöiden omat sähköiset asiointipalvelut ovat tietoturvallinen, nopea ja vaivaton tapa asioida vakuutusyhtiön ja asiakkaan välillä. Asiakkaat haluavat usein hoitaa vakuutusasiansa keskitetysti vakuutusyhtiön omissa sähköisissä kanavissa, joten tukipalvelulain mukaisille päällekkäisille palveluille ei ole tarvetta.

Vakuutusyhtiöt kilpailevat keskenään myös työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa ja on vakuutusyhtiön omassa yhtiöoikeudellisessa päätöksentekovallassa, mitä tietojärjestelmiä tai digitaalisia palveluita yhtiö käyttää sähköiseen tiedoksiantomenettelyyn.

Ehdotettava uusi säännös viestinvälityspalvelun käyttövelvollisuudesta on epäselvä ja ristiriidassa palveluiden vapaaehtoisen käytön kanssa

TVK kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen soveltamisala on vakuutusyhtiöiden kannalta epäselvä ja ristiriidassa voimassa olevan lain 5 §:n 2 momenttiin nähden. Ehdotetussa 8 a

§:ssä käyttäjäorganisaatioille asetetaan viestinvälityspalvelun käyttövelvoite täsmentämättä sitä, ketä käyttäjäorganisaatiolla tarkoitetaan. Tukipalvelulain 2 §:n mukaan käyttäjäorganisaatiolla tarkoitetaan viranomaista, muuta julkista tehtävää hoitavaa tai yksityistä, joka käyttää tukipalvelua. Ottaen huomioon lain määritelmä käyttäjäorganisaatioista ehdotettu 8 a § jättää tulkintaepävarmuutta siitä, kenelle käyttövelvoite on tarkoitettu kohdentaa. Julkista hallintotehtävää hoitavalla vakuutusyhtiöllä ei ole velvoitetta käyttää tukipalveluita ja se voi ottaa käyttöönsä vain osan tukipalvelulain mukaisista palveluista. Siten säännöksellä ei tulisi kohdentaa viestinvälityspalvelun käyttövelvoitetta vakuutusyhtiöille.

TVK pitääkin tarpeellisena, että ehdotettua 8 a §:ää tältä osin täsmennettäisiin ja säännökseen lisättäisiin selvyyden vuoksi viittaus tukipalvelulain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin käyttäjäorganisaatioihin. Voi myös arvioida, onko säännös ylipäättään tarpeen ja tulisiko selvyyden vuoksi uudessa 2 a luvussa säätää vain palveluntuottajaa (DVV:tä) koskevista viestinvälityspalveluihin (suomi.fi-viestit) liittyvistä velvoitteista.

Muut huomiot

Säännöksessä viestinvälityspalvelun käyttäjärekisteristä ei säädetä siitä, kenelle rekisteritietoja voitaisiin luovuttaa. TVK pitää tärkeänä, että myös vakuutusyhtiöillä olisi oikeus saada tieto käyttäjärekisteriin rekisteröidyistä viestinvälityspalvelun käyttäjistä.

Viestinvälityspalvelun avulla välitettyjen viestien säilytysajaksi ehdotetaan viittä vuotta, mitä voi pitää melko lyhyenä ottaen huomioon esimerkiksi työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisten asioiden käsittelyprosessien kesto muutoksenhakuineen. Viestien poistuminen viestinvälityspalvelusta voisi poikia käyttäjien kuten etuudensaajien asiakirjapyyntöjä vakuutusyhtiöille.

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

TVK:n huomiot sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa sovelletaan hallintolain rinnalla yksityisissä vakuutusyhtiöissä työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa, jossa on kyse asiointilain tarkoittamasta hallintoasiasta. Hallintolakia sovelletaan vakuutusyhtiöissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

TVK kiinnittää huomiota 4 §:ään lisättyyn asiointipalvelu -käsitteeseen ja siihen, ettei lain sanamuodosta ilmene perusteluissa todettu viittaus tukipalvelu- tai digipalvelulakiin.

TVK kannattaa ehdotusta siitä, että sähköinen tiedoksianto ei enää edellyttäisi asiakkaan suostumusta

TVK pitää hyvänä, että asiakkaalta ei tarvitsisi enää pyytää nimenomaista suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon ja olisi riittävää, että asiakas ilmoittaa vakuutusyhtiölle sähköisen osoitteen (sähköpostiosoite) yhteystiedokseen.

TVK pitää tärkeänä, että asiakirjan sähköinen tiedoksianto voidaan toteuttaa vaihtoehtoisin menettelyin kuten sähköisenä viestinä sähköiseen osoitteeseen (sähköposti) tai lähettämällä asiakirja vakuutusyhtiön omaan sähköiseen asiointipalveluun.

TVK kannattaa ehdotettavia muutoksia säännökseen tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta (19 §). Kuitenkin vastaavalla tavalla kuin todisteellisen sähköisen tiedoksiannon osalta myös tavallisen sähköisen tiedoksiannon toteuttamisessa tulisi olla vaihtoehtoisia menettelyitä ja jättää harkintavaltaa tiedoksiantotavan valintaan. Jotta tämä kävisi paremmin ilmi säännöksestä TVK ehdottaa, että 19 §:ssä viitattaisiin kokonaisuudessaan 18 §:n 2 momenttiin ja siten siihen, että asiakirja voitaisiin lähettää joko asiointipalveluun tai muuhun sähköiseen osoitteeseen:

” Viranomainen voi antaa asiakirjan, joka lain mukaan toimitetaan muutoin kuin todisteellisesti, tiedoksi sähköisenä viestinä 18 §:n 2 momentin mukaisesti.”

TVK kannattaa ehdotusta siitä, että tavallisessa sähköisessä tiedoksiannossa ei tarvitsisi tunnistaa vastaanottajaa tai vahvistaa asiakirjan vastaanottamista. Tämä vähentäisi hallinnollista taakkaa ja tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia. On myös hyvä, että säännöksessä säilyisi oletama tiedoksiannosta ja sen vastaanottamisesta ja että vastaanottajan tulisi näyttää toteen, jos näin ei olisi tapahtunut.

TVK pitää hyvänä, että todisteellisen sähköisen tiedoksiannon käyttäminen jätettäisiin edelleen viranomaisen harkintaan ja säännöstä muutettaisiin yhdenmukaisemmaksi hallintolain säännöksen kanssa. Sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat nykyisin entistä tietoturvaisempia ja siten todisteellista sähköistä tiedoksiantoa ei tarvitse käyttää pelkästään tietoturvasyistä.

Ilmoitus tiedoksiannosta asiointipalvelussa tulisi voida lähettää sähköiseen osoitteeseen

TVK pitää hyvänä ehdotusta siitä, että viranomaisen olisi ilmoitettava asiointipalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta sen vastaanottajalle. Säännöksessä olisi kyse ns. heräteviestistä, joka toiminnallisuutena edistää hyvää asiakaspalvelua ja sähköisen asioinnin käyttöönottoa sekä lisää oikeusturvaa. Heräteviestit ovat jo yleisesti käytössä.

TVK kiinnittää kuitenkin huomiota säännöksen toiseen momenttiin, jonka mukaan, jos viestinvälityspalvelu ei ole käytettävissä, ilmoitus lähetetään muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka viestin vastaanottaja on ilmoittanut viranomaiselle tätä tarkoitusta varten. Käsite ”käytettävissä” on vakuutusyhtiöiden kannalta hankala, koska vakuutusyhtiöillä ei ole velvollisuutta käyttää viestinvälityspalvelua. TVK ehdottaa, että virke muutettaisiin seuraavaan muotoon:

”Jos viestinvälityspalvelu ei ole käytössä, ilmoitus lähetetään muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka viestin vastaanottaja on ilmoittanut viranomaiselle tätä tarkoitusta varten.”

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

-

Muut huomiot

sitykseen ei sisälly erillistä voimaantulosäännöstä

Lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026. Esitykseen ei sisälly voimaantulosäännöstä ja siten avoimeksi jää, olisiko muutoksia tarkoitus soveltaa ilman siirtymäaikaa kaikkiin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hallintoasioihin. Sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanon näkökulmasta tämä olisi hyvä todeta esityksessä.

Esityksen vaikutukset erityislainsäädännössä oleviin tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin?

Työtapaturma- ja ammattitautilain 124 §:ssä säädetään vakuutuslaitoksen korvauspäätöksen tiedoksi antamisesta kirjeellä postitse vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen. Lain 241 §:ssä säädetään muutoksenhaku aikaan ja valituksen toimittamiseen liittyvästä olettamasta päätöksen tiedoksisaantiajasta, joka postitse tapahtuvana on seitsemän päivää.

Esityksessä todetaan (s. 36), että erityislainsäädännössä olevat maininnat postitse kirjeellä tapahtuvasta tiedoksiannosta eivät olisi esteenä sähköisen tiedoksiantotavan käytölle, koska asiointilaki on yleislaki, joka mahdollistaa suoraan sähköisen tiedoksiantotavan. Kuitenkin esimerkiksi Kelaa koskevaa sääntelyä on esityksen mukaan tarkoitus muuttaa ehdotettavan yleislainsäädännön suuntaan.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon selkeyttämiseksi ja myös kansalaisten oikeusturvan kannalta työtapaturma- ja ammattitautilaista tulisi käydä ilmi, että vakuutusyhtiö voi antaa päätöksensä tavallisesti tiedoksi sähköisesti ilman etuudensaajan suostumusta. Sosiaaliturvalainsäädännön yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi ja tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tarpeelliset muutokset tulisi siten tehdä myös työtapaturma- ja ammattitautilakiin.

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutkinnan ja poliisitutkinnan osalta

Huomiot sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain soveltamisalan muuttamisesta

TVK:lla ei ole huomautettavaa soveltamisalojen muuttamista koskeviin ehdotuksiin, jotka koskevat esitutkintaa ja poliisitutkintaa.

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

Huomiot oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muuttamisesta

TVK:lla ei ole huomautettavaa muutosehdotuksiin, jotka koskevat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muuttamista. TVK pitää ehdotuksia tarpeellisina ja perusteltuina.

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?

TVK:n arvio ehdotettujen muutosten vaikutuksista työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanoon

Vaikka ehdotettavat muutokset koskisivat myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä vakuutusyhtiöitä, esityksessä ei ole suoraan arvioitu ehdotusten vaikutuksia niihin. Lainvalmistelun aikaisella lausuntomenettelyä edeltävällä vaikutusarvioinnilla on se merkitys, että ehdotettavien lakimuutosten soveltamisalan piiriin kuuluvat toimijat saavat riittävän varhaisessa vaiheessa tietoa ehdotuksista ja pystyvät arvioimaan, miten ehdotukset tulisivat vaikuttamaan heihin. Tämän kuulemismenettelyn kautta lainvalmistelija saisi toimeenpanijoilta tarpeellista käytännön tietoa ja näkemystä siitä, olisiko ehdotuksilla aiottuja vaikutuksia vai myös sellaisia vaikutuksia, joita ei ole aiottu ja jotka tulisi ottaa huomioon ehdotuksissa / vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa. TVK pitää tärkeänä, että sidosryhmien tasapuolinen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus sekä säädösvalmistelun avoimuus turvataan.

TVK:n arvion mukaan esitykseen sisältyy vakuutusyhtiöiden kannalta joitakin tulkinnanvaraisia ja selkeyttämistä vaativia ehdotuksia.

TVK arvioi, että esitys ei toisi vakuutusyhtiöille uusia velvoitteita, mitä TVK pitää hyvänä. Ehdotuksilla ei säädettäisi vakuutusyhtiöille veloitetta käyttää tukipalvelulain mukaisia palveluita kuten viestinvälityspalvelua (suomi.fi-viestit). Esityksessä vakuutusyhtiöillä säilyisi vapaus halutessaan ottaa käyttöön tukipalvelulain mukaisia palveluita. Näiden seurauksena ehdotuksista ei aiheutuisi vakuutusyhtiöille uutta hallinnollista taakkaa tai uusia kustannuksia.

Ehdotukset vähentäisivät vakuutusyhtiöiden nykyistä hallinnollista taakkaa, kun asiakkaan suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon ei tarvitsisi enää pyytää.

Ehdotuksen tavoite lisätä sähköistä viranomaisviestintää ja tiedoksiantoa tehostaisi viranomaismenettelyjä ja nopeuttaisi hallintoasioiden käsittelyä. Sähköinen tiedoksianto on myös kirjepostia luotettavampi ja nopeampi tiedoksiantotapa.

Ehdotuksilla ei olisi vaikutusta muutoksenhakuajan laskemiseen, koska jo nykytilassa asiakirja on voitu asiakkaan suostumuksella antaa tiedoksi sähköisesti, jolloin asiakirja on katsottu annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (vrt. postitse seitsemäntenä päivänä). Muutoksenhakuohjeet tulisi tarvittaessa päivittää vastaamaan ehdotettua muutosta ja sähköisen tiedoksiannon yleistymistä.

Muut huomiot

Lisätietoja lausunnosta antaa Elina Holmas, p. 040 922 5535 (elina.holmas@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus

