

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Hovioikeus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Hovioikeus pitää esitettyjä sähköistä asiointia edistäviä muutoksia lähtökohtaisesti kannatettavina erityisesti niiden tiedoksiantoa ja oikeudenkäyntimenettelyä tehostavien vaikutusten vuoksi. Sähköinen tiedoksiantomenettely tulee monissa tapauksissa nopeuttamaan tiedoksiantoa ja edistää siten asioiden joutuisaa käsittelyä, joka on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys. Menettely voi myös jossain määrin vapauttaa nykyisin tiedoksiantoon käytettyjä resursseja muihin oikeudenkäyntiä edistäviin toimiin ja haastavimpiin tiedoksiantotapauksiin. Parhaassa tapauksessa menettelyllä voi olla positiivisia vaikutuksia myös peruuntuvien pääkäsitteilyjen määrään. Edellä mainitut vaikutukset ovat kaikki luonteeltaan oikeusturvaa parantavia. Esitettyihin muutoksiin liittyy kuitenkin myös muita merkittäviä oikeusturvavaikutuksia ja -riskejä, jotka edellyttävät perusteellista perusoikeuspunnintaa.

Ehdotuksessa viranomaisaloitteinen Suomi.fi-viestien käyttöönotto tiedoksiantokanavana kytkettäisiin henkilön Suomi.fi tunnistuspalvelun käyttöön silloin, kun henkilö tunnistautuu johonkin viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun (8 d §). Esityksen mukaan valittu kytkentätapa perustuu oletukseen Suomi.fi tunnistautumista hyödyntävän henkilön sähköisestä asiointikyvystä. Hovioikeus pitää perusteltuna, että sähköisten tiedoksiantojen ulkopuolelle pyritään jättämään henkilöt, joiden sähköinen asiointikyky ei riitä tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Esityksessä tunnistetuin tavoin siinä valittu tapa, jolla henkilö tulee sähköisten tiedoksiantojen piiriin, saattaa kuitenkin johtaa siihen, että sähköisiä tiedoksiantoja ohjautuu myös henkilöille, joiden digi- tai esimerkiksi kielelliset taidot eivät riitä niiden vastaanottamiseen. Hovioikeus katsoo oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta seuraavan, että vastaanottajan kyvykkyydestä vastaanottaa ja ymmärtää oikeudenkäyntiä koskevia sähköisiä tiedoksiantoja tulisi saavuttaa mahdollisimman suuri varmuus. Esityksessä todetuin tavoin henkilöitä ei tule velvoittaa sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Esityksen mukaan riittävä turvatae näiltä osin olisi se, että tukipalvelulaissa säädettäisiin henkilön mahdollisuudesta lopettaa Suomi.fi-viestien käyttö ja sinne toimitettavien sähköisten tiedoksiantojen vastaanottaminen pyynnöstään (8 e §). Hovioikeus pitää ongelmallisena sitä, että henkilön, joka ei välttämättä kykene käyttämään palvelua, tulisi kuitenkin tehdä siellä aktiivisia toimenpiteitä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisen lopettamiseksi. Tämä tulisi

muuttaa siten, että päinvastoin aktiivisilla toimilla tiedoksiannon vastaanottaminen tulisi mahdolliseksi. Lisäksi annetun suostumuksen tulisi olla voimassa vain määräjän ilman sen uudistamista (esim. 3 vuotta). Esityksessä korostetusta menettelyn helppoudesta ja siihen saatavasta teknisestä tuesta huolimatta hovioikeus katsoo, että valittu sääntelytapa sisältää oikeusturvariskin, joka saattaa edellyttää vielä perusteellisempaa arviointia.

Joka tapauksessa sähköiseen tiedoksiantotapaan siirryttäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota informointiin uudistuksen vaikutuksista. Tämä tullee edellyttämään laajamittaista, toistuvaa ja selväsanaista viestintää ennen uudistuksen voimaantuloa.

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

Lakiehdotusten mukaan viranomaiset voisivat toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja henkilölle suoraan hänelle käyttöönotetulle Suomi.fi-viestit-tilille ilman erillistä suostumusta jokaisen asiakirjan osalta. Muihin kuin Suomi.fi-viestit-palvelun kautta toimitettaviin sähköisiin tiedoksiantoihin, jotka toimitetaan esimerkiksi sähköpostitse, edellytettäisiin edelleen vastaanottajan suostumusta.

Jo edellä todetuin tavoin asianmukainen ja tehokas tiedoksianto on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen edellytys ja siten olennainen osa oikeusturvaa. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Tuomioistuimen on pystyttävä tarvittaessa varmistumaan siitä, että tiedoksianto on todella toimitettu ja vastaanottaja on saanut siitä tiedon. Sähköisen tiedoksiannon vastaanottajalla täytyy olla tosiasialliset edellytykset tulla tietoiseksi tiedoksiannosta ja sen sisällöstä. Olennaista on luonnollisesti varmistua myös siitä, että tiedoksiannon vastaanottaa oikea henkilö. Sähköisessä tiedoksiannossa voidaan arvioida olevan esimerkiksi haastemiestiedoksianto suurempi riski siitä, että tiedoksianto toimitetaan väärälle henkilölle. Tähän liittyy myös oikeudenkäynnin julkisuutta ja tietosuoja koskevia näkökohtia. Oikeudenkäyntiasiakirjat sisältävät usein suoraan lain nojalla tai muutoin salassa pidettäväksi määrättyjä tietoja, mistä seuraa korostunut tarve varmistua vastaanottajan henkilöllisyydestä. Hovioikeus pitää näiltä osin tärkeänä jäljempänä käsiteltäviä oikeudenkäymiskaareen esitettyä muutosta henkilötunnusten ilmoittamisvelvollisuudesta.

Hallituksen esityksen mukaan tiedoksiannon toimittaminen viestinvälityspalveluun ei heikentäisi tiedoksiannon vastaanottajan oikeusturvaa. Hovioikeus toteaa, että erityisesti todisteellisen sähköisen tiedoksiannon (18 §) tilanteissa oikeusturvariskejä voidaan esityksessä esiin nostetut seikat huomioon ottaen pitää vähäisinä. Tiedoksiannon vastaanottajan tulee edelleen vahvistaa asiakirja vastaanotetuksi (18 § 4), ja vastaanottaja tunnistetaan käyttäen tietoturvallista ja todisteellista tekniikkaa. Näin voidaan varmistua siitä, että oikea vastaanottaja on vastaanottanut tiedoksiannon ja saanut sen sisällöstä tiedon. Hovioikeus pitää kannatettavana myös sitä, että tukipalvelulain (8 f §) nojalla viestinvälityspalvelun käyttö voitaisiin estää, jos palvelutuottajalla olisi syytä epäillä, että joku muu kuin se, jolle tili on luotu, käyttää sitä oikeudettomasti tai jos viestinvälityspalvelutilin käytön turvallisuus tai käyttäjän oikeusturva olisi muutoin vaarantunut. Kannatettava on myös se esityksessä omaksuttu lähtökohta, että jos asiakirjaa ei ole vahvistettu vastaanotetuksi seitsemän päivän kuluessa sähköisen viestin lähettämisestä, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään. Esitettyä seitsemän päivän määräaikaa voidaan pitää tässä suhteessa riittävänä.

Oikeusturvan kannalta merkittävämmät riskit liittyvät lain 19 §:n mukaiseen tavalliseen sähköiseen tiedoksiantoon (19 §), johon esityksen mukaan sovellettaisiin tiedoksisaantiolettamaa. Tavallisen sähköisen tiedoksiannon vastaanottajan katsottaisiin saaneen asiasta tiedon kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Kun saapuvien tiedoksiantojen seuraaminen Suomi.fi-viesteihin olisi lähtökohtaisesti henkilön itsensä vastuulla, hovioikeuden käsityksen mukaan esitetty kolmen päivän määräaika on liian lyhyt. Esityksen mukaan vastaanottajan oikeusturvasta pyrittäisiin huolehtimaan siten, että viestin saapumisesta Suomi.fi-viesteihin ilmoitettaisiin sähköiseen osoitteeseen kuten sähköpostiin lähetetyillä heräteilmoituksilla silloin, kun henkilö on antanut palveluun tällaisen sähköisen osoitteen (19 a §). Heräteyhteystiedon antamista ei kuitenkaan säädettäisi esityksessä pakolliseksi ja siten henkilö voisi myös valita olla vastaanottamatta heräteilmoituksia, jolloin hänen tulisi itsenäisesti muistaa käydä säännöllisesti tarkistamassa Suomi.fi-viestinsä uusien tiedoksiantojen varalta. Edellä mainittu kolmen päivän määräaika huomioon ottaen tarkistus olisi syytä tehdä muutaman kerran viikossa. Vaikka käyttäjää informoitaisiin Suomi.fi-viestien käyttöönoton yhteydessä selkeästi siitä, mikä merkitys on sillä, ettei hän anna heräteyhteystietoa, oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos vastaanottaja ei tosiasiaassa tule tietoiseksi hänelle lähetetystä tiedoksiannosta.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

-

Muut huomiot

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella asianosaisen omasta aloitteestaan toimittaman sähköisen asiakirjan määräaika määräytyy eri tavalla kuin viranomaisen pyytämän sähköisen asiakirjan. Jatkossa kaikkien sähköisten asiakirjojen katsottaisiin saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana (11 §). Hovioikeus pitää ehdotusta kannatettavana, vaikka se merkitsee sitä, että sähköisesti toimitettuun asiakirjaan sovelletaan hieman pidempää määräaikaa kuin käyntiasiointilla tai postitse toimitettuun asiakirjaan, jonka tulee saapua tuomioistuimeen annettuna määräpäivänä tuomioistuimen sulkemisaikaan mennessä. Hovioikeus katsoo, että määräajojen erilainen määräytyminen sanotuissa tilanteissa on helpommin hahmotettava ja siten perustellumpi sääntelyn lähtökohta kuin nykyisin omaksuttu asiakirjan luonteeseen perustuva erottelu. Sähköisesti toimitetun asiakirjan määräajan riippuminen siitä, onko kyseessä viranomaisen pyytämä vai omasta aloitteesta toimitettu asiakirja, on käytännössä aiheuttanut sekaannusta tuomioistuimen asiakkaissa. Muutos selkeyttää määräaikäsääntelyä ja edistää siten osaltaan oikeusturvaa.

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutkinnan ja poliisitutkinnan osalta

-

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

Hovioikeus pitää kannatettavana valittua sääntelytapaa, jossa tuomioistuin ja syyttäjä eivät olisi velvollisia käyttämään todisteellista sähköistä tiedoksiantoa asiakirjaa 3 §:n nojalla tiedoksiantaessaan vaan voisivat jatkossakin valita, mitä pykälässä mainittua tiedoksiantotapaa ne kussakin tapauksessa käyttävät. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi esimerkiksi haastemiestiedoksiantoa tai puhelintiedoksiantoa koskevia lainkohtia, vaan ne ja muut tiedoksiantotavat olisivat vastaisuudessa käytettävissä samalla tavalla kuin nykyään. Tätä voidaan pitää perusteltuna.

Hovioikeudessa haastetiedoksiantoja käytetään lähinnä tilanteissa, joissa vastaanottaja jättää palauttamatta tiedoksiantotodistuksen tai jo käräjäoikeudesta saadun aineiston perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että henkilö on hankalasti tavoitettava. Lisäksi haaste- ja puhelintiedoksiantoja käytetään toisinaan silloin, kun halutaan varmistua siitä, että vastaanottaja ymmärtää tiedoksiannon sisällön. Helsingin hovioikeuspiirin alueella asuu merkittävä määrä muita kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään käyttäviä henkilöitä. Haaste- ja myös puhelintiedoksiannon etuna on se, että tiedoksiannon antaja kykenee tarvittaessa jossain määrin selventämään tiedoksiannon sisältöä ja varmistumaan siitä, että vastaanottaja on todella ymmärtänyt, mitä tiedoksianto koskee. Vastaavanlaista varmuutta ei voida saavuttaa sähköisen tiedoksiannon yhteydessä, vaikka vastaanottaja vahvistaisikin tiedoksiannon vastaanotetuksi. Haaste- ja puhelintiedoksiantojen voidaan olettaa säilyvän tietyissä tilanteissa tarkoituksenmukaisimpana tiedoksiantotapana myös jatkossa.

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

Esityksen mukaan hovioikeudelle osoitetuissa valitus- ja vastauskirjelmissä tulisi jatkossa ilmoittaa prosessiosoitteena ensisijaisesti sähköinen osoite. Lisäksi kirjelmissä tai muulla tavoin tulisi ilmoittaa niiden henkilöiden henkilötunnus, joita valittaja tai vastapuoli haluaa kuulla henkilökohtaisesti hovioikeudessa ja joita ei ole kuultu jo käräjäoikeusvaiheessa (OK 25:16). Hovioikeus pitää ehdotuksia kannatettavina ja katsoo, että yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta riittävää on, että prosessiosoitteena voidaan edelleen ilmoittaa myös muu kuin sähköinen osoite kuten postiosoite. Henkilötunnuksen avulla tiedoksiannon vastaanottaja kyetään yksilöimään, jolloin tiedoksianto voidaan toimittaa oikealle taholle. Kun velvollisuus tiedon ilmoittamiseen on rajattu vain jo valmiiksi asianosaisten tiedossa olevien tunnusten ilmoittamiseen, ei vaatimusta voida pitää kohtuuttomana. Hovioikeus toteaa, että henkilötunnuksen käsittelylle on esityksessä kuvatut tietosuojasääntelyn näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Esityksessä nostetaan esiin se, että sähköisessä tiedoksiannossa käytettävä viestinvälityspalvelu ja vastaisuudessa myös tuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu eivät välttämättä tue kaikenlaisia tiedostomuotoja. Tuomioistuimiin toimitetaan paljon asiakirjoja, joiden luovuttaminen tiedoksiannon vastaanottajalle voi olla vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista. Hovioikeus pitää sinänsä kannatettavana esitettyä muutosta, jonka mukaan tuomioistuimien voisi jatkossa päättää muita tiedoksi annettavia asiakirjoja kuin haastehakemusta, vastausta tai kirjallista lausumaa koskien asiakirjojen nähtävänä pitämisestä paitsi tuomioistuimen tiloissa tai muussa tuomioistuimen määräämässä sopivassa paikassa myös asettamalla ne soveliaalla tavalla sähköisesti saataville, jollei muualla laissa toisin säädetä (OK 11:5). Näiltä osin hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että mikäli säännöksessä tarkoitettujen asiakirjojen nähtävänä pitämisen tarve kasvaisi merkittävästi nykyisestä viestinvälityspalveluista johtuvien rajoitteiden takia, ongelmaksi saattaisivat muodostua hovioikeuden rajalliset henkilöstö- ja tilaresurssit. Hovioikeudella ei tällä hetkellä ole edellytyksiä asiakirjojen laajamittaiseen nähtävillä pitoon hovioikeuden tiloissa.

Esityksessä ehdotetaan, että haastemiehen tulisi jatkossa lähettää ilmoitus sijaistiedoksiannon käyttämisestä tiedoksiannon vastaanottajalle postiosoitteen lisäksi myös tämän tiedossa oleviin sähköisiin osoitteisiin (OK 11:7). Sähköisenä osoitteena tulisi kysymykseen lähinnä tili Suomi.fi-viesteissä tai tiedoksiannon vastaanottajan sähköpostiosoite, jos se on haastemiehen tiedossa. Hovioikeus kannattaa esitettyä muutosta oikeusturvaa edistävänä.

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? Arvioitteko muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu?

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että se tuottaa oikeusministeriön hallinnonalalla noin 2-4 miljoonan vuotuiset säästöt. Hovioikeuden käsityksen mukaan säästöt on arvioitu liian suuriksi. Esityksessä todetaan, että säästöt riippuvat mm. AIPA:n kehityksestä. Tällä hetkellä AIPA aiheuttaa tuomioistuimille huomattavasti lisätyötä verrattuna aikaisempaan. AIPA:n kehitykselle osoitetut taloudelliset resurssit ovat liian pienet ja jatkokehitys tulevana vuosina tulee olemaan vaikeaa ja vaatii lisäresursseja.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu monipuolisesti muutosesityksiin liittyviä perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksia sekä viranomaisvaikutuksia. Hovioikeus kannatta kuitenkin hallituksen esityksessä esitettyä näkemystä perustuslakivaliokunnan lausuttamisen tarpeesta esityksen perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutusten uudelleen arvioimiseksi.

Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos Sini Majlander

Hovioikeuden presidentti Asko Välimaa

Muut huomiot

-

Ijäs Jonna
Helsingin hovioikeus