

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Ehdotuksen 8 d §:n mukaan palvelutuottaja luo täysi-ikäiselle henkilölle viestinvälityspalvelutilin, kun henkilö tunnistautuu 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen. Esityksen mukaan tällaisen tunnistautumisen voidaan arvioida osoittavan henkilön kykyä käyttää sähköisiä palveluja yleisemminkin. Tuomioistuinvirasto toteaa, että sähköisen asioinnin yleistymistä on syytä edistää ja ehdotettu pykälä palvelee tätä tarkoitusta. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen riskiin, että tunnistuspalvelua käyttänyt henkilö ei ymmärrä kertaluonteisen tunnistautumisen seurauksia ja sen seurauksena esimerkiksi tuomioistuimesta myöhemmin lähettävät viestit eivät tavoita vastaanottajaa. Saattaa siten olla tarpeen säätää keinoista, joilla voidaan varmentua siitä, että henkilö ymmärtää tällaisen toimen johtavan viestinvälityspalvelutilin perustamiseen. Kun palvelussa käsitellään viestejä, joilla on merkittäviä vaikutuksia henkilöiden oikeuksiin, on pyrittävä varmistumaan siitä, ettei tällainen viestinvälitystilin automaattinen luominen vaaranna näiden oikeuksien toteutumista.

Tuomioistuinviraston kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen perusteella ”Henkilötietojen käsittely Suomi.fi-viesteissä perustuu Digi- ja väestötietoviraston lakisääteisen veloitteen noudattamiseen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.” Näiltä osin käsittelyperustetta tulisi arvioida uudelleen ja arvioida sitä, onko kysymys kuitenkin sellaisesta viranomaistoiminnasta, joka perustuu tietosuoja-asetuksen 6 1 e artiklaan, jossa rekisteröidylle sisältyy tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukainen vastustamisoikeus käsittelyn osalta. Käsittelyperusteen valitaan tulisi peilata näin merkittävällä tavalla rekisteröidyn oikeuksiin vapauksiin vaikuttavassa asiassa, rekisteröidyn käytössä oleviin tietosuoja-oikeuksiin ja sitä kautta tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin käsittelyn osalta. Tietosuoja-asetuksen 6 1 c on käsittelyperusteena ehdoton ja ei anna valinnanvaraa toiminnan suhteen, kun taas nyt lausunnon kohteena olevassa ehdotuksessa on jo tunnistettu, etteivät kaikki henkilöt välttämättä pysty digitaalisiin taidoista tai muista syistä johtuen ottamaan käyttöön sähköistä viestinvälityspalvelua (vrt. ehdotettu mm. 7 § ja 8 d §). Tätä taustaa vasten tietosuoja-asetuksen 6 1 e vaikuttaa oikeammalta käsittelyperusteelta.

Poistoaikojen osalta Tuomioistuinviraston kiinnittää huomiota kahteen tilanteeseen, joita on syytä vielä arvioida tarkemmin. (1) Viestinvälityspalvelun käyttäjän kuoleman jälkeen kuolinpesän osakkaat voivat tarvita kyseisen tilin tietoja tai viestejä omien lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseksi (ehdotuksen 8 e §). (2) Esityksen 13 §:ssä on säädetty, että viestit poistuvat Suomi.fi-palvelusta 5 vuoden kuluttua. Tuomioistuinten muutoksenhakuprosesseissa tietojen säilytystarve voi olla joskus pidempikin. Viestien automaattisen poistumisen rinnalla voisi olla syytä harkita sellaista vaihtoehtoa, että palvelun käyttäjä saisi määrääjän kuluttua herätteen ja hän voisi itse arvioida käsittelyn tarvetta esimerkiksi viiden vuoden välein. Näin myös tietojen rekisterinpitäjä voisi osaltaan todentaa sen, että tietojen säilyttämisen tarvetta on arvioitu palvelua käyttävän henkilön toimesta suhteessa vireillä oleviin viranomaisprosesseihin tai muihin tietotarpeisiin.

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

Digi ensin -hankkeen lainsäädäntömuutoksilla tavoitellaan tehokkaampia viranomaismenettelyitä ja parempaa tuottavuutta. Esityksessä on todettu, että hankkeella arvioidaan oikeusministeriön hallinnonalalla saavutettavan noin 2–4 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Tuomioistuinvirasto toteaa, että ehdotetut lakimuutokset eivät alkuvaiheessa tuo merkittäviä taloudellisia säästöjä tuomioistuinlaitokselle, koska sähköistymiseen tarvittavat muutokset tulevat vaatimaan vielä huomattavia investointeja. Kustannuksia aiheutuu mm. tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta, henkilökunnan kouluttamisesta sekä sähköisten palveluiden käytön tueksi järjestettävästä neuvonnasta ja muusta asiakaspalvelusta.

Odotettujen kustannussäästöjen toteutuminen jää myös riippumaan viestien vastaanottajien toiminnasta, eli esimerkiksi todisteellisten tiedoksiantojen vastaanottajien on käytävä lukemassa sähköiset tiedoksiantoasiakirjat järjestelmässä. Lisäksi voidaan todeta, että suurimmat työmääräsäästöt saadaan vasta, kun asiakkaat ottavat käyttöön tuomioistuinten sähköiset asiointipalvelut. Siksi onkin tärkeää, että jatkossa oikeudenkäynnin osapuolen prosessiosoitteeksi voitaisiin ilmoittaa myös asiointipalvelu.

Tuomioistuinviraston toteaa lisäksi, että nyt ehdotetut lainmuutokset jäävät menettelyn tehostamisen ja sujuvoittamisen näkökulmasta vajaiksi ainakin seuraavissa kohdissa:

- sähköisenä viranomaisviestintänä pidetään myös sähköpostiasiointia
- asiakas voi edelleen ilmoittaa prosessiosoitteeksi minkä tahansa haluamansa osoitteen
- esityksessä niissä ei huomioida sitä, että valtaosassa tuomioistuinasioita käytetään asiamiehiä
- esityksessä ei huomioida sitä, että tuomioistuinmenettelylle on tyypillistä, että yhden oikeudenkäynnin aikana lähetetään tyypillisesti lukuisia viestejä. Vaikka ensimmäinen viesti menisi Suomi.fi-postilaatikkoon, asiakas voisi esityksen mukaan jatkossa ilmoittaa prosessiosoitteeseen jonkun muun osoitteen.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

Tuomioistuinvirasto pitää kannatettavana, että myös sähköisiä asiakirjoja koskevaa määräaika sääntelyä tarkastellaan sähköisen asioinnin lisääntyessä. Tavoitteena tulee olla, että sääntely on yhdenmukaista kaikissa tuomioistuinasioissa asian laadusta ja käsittelevästä tuomioistuimesta riippumatta.

Kuten esityksessä tuodaan esiin voimassa olevan lainsäädännön perusteella sähköisen asiakirjan toimittamisen määräaika on eri riippuen siitä, onko kyseessä viranomaisen pyytämä vai henkilön omasta aloitteesta toimittama asiakirja. Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetulla muutoksella voi olla huomattavia vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan. Asian valmistelussa ei ole Tuomioistuinviraston havaintojen mukaan otettu huomioon säännöksen taustalla olevaa lainvalmisteluaineistoa tai sitä tosiseikkaa, että yhä useammin myös tuomioistuimet ovat toiminnassaan sidottuja lakisäätöihin määräaikoihin.

Voimassa oleva asiointilain (24.1.2003/13) 11 §:n 1 momentti vastaa kumottua sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa annetun lain (28.6.1993/594) 3 §:n 3 momenttia. Sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa annetun lain 3 §:n 3 momentin säännös perustuu hallituksen esitykseen laiksi sähköisen viestinnän ja automaattisen tietojenkäsittelyn käyttämisestä yleisissä tuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta (HE 97/1997 vp) ja siitä annettuun lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 1/1998 vp). Alkuaan hallituksen esityksessä ehdotettiin lain muuttamista siten, että määräajassa saapumista koskeva säännös olisi koskenut vastausta, kirjallista lausumaa tai muuta oikeudenkäyntiasiakirjaa. Lakivaliokunta totesi, että säännös oli syytä rajoittaa koskemaan asian käsittelyn kuluessa pyydettyjä asiakirjoja, jotta säännöstä muun oikeudenkäyntiasiakirjan toimittamisesta ei tulokittaisi siten, että se mahdollistaisi tyytymättömyyden ilmoituksen tai muutoksenhaun virka-aikaan rajoitetun määräajan jälkeen. Säännös on luonteeltaan lähinnä järjestysluontoinen. Käsittelyä varten pyydettyihin vastauksiin, selityksiin tai vastineisiin ei yleensä tule sovellettavaksi sellaisia määräaika säännöksiä, joiden noudattamatta jättäminen merkitsisi asianosaiselle jonkun oikeuden menetystä tai asian jättämistä tutkimatta.

Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että mikäli sähköisesti toimitettavan asiakirjan määräaika koskevaa sääntelyä muutetaan, tulee jatkovalmistelussa selvittää huolellisesti tuomioistuimia sitovat tunti- ja vuorokausisidonnaiset toimimisvelvollisuutta edellyttävät säännökset, joihin ehdotetulla sääntelyllä voi olla vaikutusta. Määräaikoihin liittyvää monimutkaisuutta lisää se, että useissa hallinto-oikeuksissa sekä vakuutus-oikeudessa käsiteltävissä valitusasioissa asia saatetaan vireille toimittamalla valituskirjelmä valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, ei tuomioistuimeen.

Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan on edelleen perusteltua syitä sitoa asian vireille saattavan sähköisen asiakirjan toimittamisen määräaika viranomaisen aukioloaikaan. Sähköisesti toimitettavan asiakirjan määräaika koskevaa sääntelyn muuttaminen edellyttää muutoksen heijastusvaikutusten huolellista selvittämistä jatkovalmistelussa.

Muut huomiot

-

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

Tuomioistuinvirasto toteaa, että prosessiosoitetta ja tiedoksiantoa koskevan tarkastelun tulisi kattaa samassa laajuudessa kaikki tuomioistuimet ja asiaryhmät. Tavoitteena tulisi olla, että sääntelyn on yhdenmukaista, ellei erilaiselle sääntelylle ole selkeää perustetta.

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

Esitysluonnoksessa on jäänyt varsin vähäiselle huomiolle, että tuomioistuimissa asiakkaan puolesta asioivat yleisimmin asiamiehet eivätkä suoraan asiakkaat. Asiamiesten kanssa asioidaan jo nyt enimmäkseen sähköpostin välityksellä. Tuomioistuimissa suurimmat säästöt saadaankin, kun varsinaiset asiointipalvelut saadaan toiminnallisuuksiltaan asiamiehiä houkutteleviksi ja niiden käyttöä tätä kautta laajennettua. Asiamiesten sähköisen asioinnin käytön laajentumista rajoittaa tällä hetkellä merkittävästi, että Suomi.fi-valtuuksien tarjoamat toiminnallisuudet eivät ole riittäviä oikeudenkäyntiasiamiehenä tunnistautumista varten.

Huomiot oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskevasta ehdotuksesta hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta

Tuomioistuinvirasto pitää hyvänä ajatuksena luoda kannustimia sähköisen asioinnin käyttämiseen. Esitys on kuitenkin tarpeettoman kapea-alainen ja jäykkä. Lakiehdotus lähtee siitä, että alennetun oikeudenkäyntimaksun saadakseen täytyy kaiken asioinnin tapahtua asiointipalvelun kautta. Aiemmin on todettu, että osassa tuomioistuinasioista asioiden vireillepano ei tapahdu asiakirjojen toimittamisella tuomioistuimelle vaan asiakirjat toimitetaan valituksen kohteena olevan päätöksen tehneelle viranomaiselle. On tulkinnanvaraista, mitä tämä vaatimus tarkoittaa tällä tavalla vireille tulevista asioista. Vaatimus kaiken asioinnin hoitamisesta asiointipalvelun kautta voi johtaa asioiden sujuvan hoitamisen ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta epätydyttäviin tilanteisiin myös niissä tilanteissa, joissa sähköinen asiointipalvelu ei mahdollista kaikenlaisen aineiston lähettämistä ja vastaanottamista. Esimerkkinä voidaan mainita, että hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelun kautta voi tällä hetkellä toimittaa enintään 50 Mt kokoisia ja PDF/A-muodossa olevia liitetiedostoja. Asioiden sujuvaksi hoitamiseksi olisi luontevaa, että muuten asiointipalvelua käyttävää asiakasta voitaisiin ohjeistaa toimittamaan kokorajan ylittävät tiedostot tuomioistuimeen muulla sopivalla tavalla ilman, että sillä olisi vaikutusta oikeudenkäyntimaksun suuruuteen.

Lisäksi on syytä huomioida, että ainakaan nykyisellään asianhallintajärjestelmistä ei saada suoraan tietoa siitä, millä tavalla eri tahot ovat prosessin eri vaiheissa toimittaneet asiakirjoja. Tällainen seuranta edellyttäisi merkittäviä muutoksia asianhallintajärjestelmiin tai henkilöstön manuaalista tarkastustyötä. Kovin vähäisen maksuporrastuksen vuoksi tällainen lisätyö tai järjestelmämuutokset eivät vaikuta perustelluilta.

Tuomioistuinvirasto pitäisi joka tapauksessa tarkoituksenmukaisena, että oikeudenkäyntimaksun porrastamista ei tarkasteltaisi vain hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta vaan sääntely olisi yhdenmukaista koko tuomioistuinlaitoksessa. Yleisten tuomioistuinten asiointipalvelu on tarkoitus ottaa käyttöön marraskuussa 2025 eikä ole perusteita jättää sitä nyt tehtävän tarkastelun ulkopuolelle.

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?

Esityksessä on todettu, että tuomioistuimet tarjoavat myös asiointipalvelun käyttöä koskevaa neuvontaa. Tämä pitää sinänsä paikkansa jo nykyisellään, mutta neuvonta rajautuu vain palvelun tekniseen käyttämiseen. On kuitenkin pidettävä mielessä, että tuomioistuimet eivät voi puolueettomuuden vaarantumatta avustaa oikeudenkäynnin yhtä osapuolta asian vireillepanossa tai muissa käsittelyvaiheissa. Tuomioistuinvirasto suhtautuu erittäin varauksellisesti siihen ajatukseen, että tuomioistuinien tiloihin perustettaisiin asiointipisteitä sähköisen asioinnin käyttämistä varten. Asiointipalvelun teknisen käytön opastamista ja käsiteltävän asian substanssiin ulottuvaa neuvontaa ei ole aina helppo erottaa toisistaan, eikä tuomioistuimen henkilöstöä tai oikeudenkäynnin osapuolia tulisi saattaa tilanteeseen, joka on omiaan hämärtämään tätä rajaa.

Muut huomiot

Nyt ehdotettu lainsäädäntöä ei ole arvioitu suhteessa lakiin sähköisen viestinnän palveluista (917/2014), vaikka kyseinen laki olennaisella tavalla linkittyy nyt tarkastelun kohteena olevaan kokonaisuuteen. Kyseisessä laissa säädetään muun muassa viestinnän luottamuksellisuudesta sekä yksityisyyden suojasta (VI OSA) sekä viestinnän ja palvelujen jatkuvuuden turvaamisesta (X OSA) sekä tarkemmista toimenpiteistä tietoturva toteuttamiseksi tällaisessa toiminnassa (272 §). Nyt ehdotettu sääntelyä on tarkasteltu lähinnä henkilötietojen automaattisena käsittelynä, mutta on syytä huomata, että sähköistä viestintää koskevat säännökset ovat erityislain asemassa suhteessa henkilötietojen käsittelyä koskevaan tietosuojakehikkoon. Esimerkiksi viestinnän luottamuksellisuutta koskevat vaatimuksen ovat luonteeltaan huomattavasti tiukemmat, kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vaatimukset ja näin ollen nyt lausunnon kohteena olevaa ehdotusta sekä siinä kaavailtuja ratkaisuja tulisi peilata myös sähköistä viestintää koskevaa sääntelyä vasten. Tuomioistuimissa asioivilla luonnollisilla henkilöillä on usein tarve asiamiesten tai avustajien käyttöön. On varmistettava, että sähköisen palvelun käyttäjällä on myös tässä ympäristössä mahdollisuus hallita yksityiskohtaisella tasolla sivullisten pääsyä häntä koskeviin tietoihin. Käytännössä kysymys on esimerkiksi siitä, että henkilöä tietyissä oikeudenkäynnissä avustavalla juristilla ei ole syytä nähdä henkilön muita asioita koskevaa luottamuksellista viestintää.

Tietosuojanäkökulmasta katsottuna eri organisaatioiden roolit, sähköisen tiedonannon yhteydessä toteutettavat käsittelytoimet ja näihin liittyvät vastuut tulisi selkeyttää lausunnon kohteena olevan esityksen yhteydessä. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että jokainen toimija tunnistaa omalta osaltaan käsittelyyn liittyvät tietosuojavastuut ja -velvoitteet. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että silloin kun sähköinen tiedoksianto toteutetaan Suomi.fi-palvelun kautta, välitettävien tietojen osalta tapahtuu tietojen luovutus DVV:lle, joka rekisterinpitäjänä vastaa käsittely-ympäristön ja käsittelyn lainmukaisuudesta. Kun tietojen välittämiseen liittyvässä käsittelyketjussa on useita eri toimijoita, tulee toimijoiden tietosuojavastuut määritellä selkeästi, etenkin silloin, kun käsittelyllä on merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Myös tietoturvaloukkaustilanteissa toimijoiden roolien on oltava selkeitä, jotta asian selvittämiseen ja vahingonrajoittamiseen tähtääviin toimenpiteisiin on mahdollista ryhtyä pikaisesti. Todettakoon myös, että on havaittavissa, että tietosuojarikkomuksiin liittyvien vahingonkorvausvaatimusten määrä on kasvussa, joten myös näistä syistä toimijoiden roolien tulee olla selkeitä. Tuomioistuinten näkökulmasta on tärkeää myös selvittää, miten nyt esityksen kohteena olevat sähköisen tiedoksiannon toimet linkittyvät oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon ja siellä olevaan ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään, jonka käyttötarkoituksena on muun muassa välittää tietoja oikeushallinnon viranomaisten ratkaisusta niiden täytäntöön panemiseksi.

Esityksen vaikutustenarviointia tulisi täydentää tietosuojaan liittyvien vaikutusten arvioinnilla. Nyt vaikuttaa siltä, ettei esityksessä ole kaikilta osin tunnistettu käsittelykokonaisuuteen liittyviä riskien todennäköisyyttä tai vakavuutta rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien osalta. Tätä kautta voitaisiin myös tunnistaa lainsäädännön tasolla tehtäviä suojatoimia, joiden avulla riskien todennäköisyyttä voitaisiin laskea.

Kumpula Pasi
Tuomioistuinvirasto