

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

-

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

-

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

-

Muut huomiot

-

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan 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?

-

Muut huomiot

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu asiassa seuraavaa:

Maahanmuuttovirasto arvostaa, että ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla mahdollistetaan viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen ensisijaisuutta helpottamalla sähköisen tiedoksiannon tekemistä tietyin ehdoin joko suoraan Suomi.fi -viestintäpalveluun tai viranomaisen omaan asiointipalveluun, jos tästä lähtee viesti Suomi.fi -viestintäpalveluun, viranomaisaloitteisesti ilman tiedoksiannon vastaanottajan suostumusta. Esityksen mukaisesti siis Suomi.fi -viestinvälityspalvelun käyttämiseen olisi velvollisuus viranomaisen sähköisessä tiedoksiantoprosessissa, mutta toisaalta niin kutsutun sähköisen asiointilain (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, 13/2003) lähtökohtaa ei muuteta sen suhteen, että edelleen sekä todisteellisen sähköisen tiedoksiannon että tavallisen sähköisen tiedoksiantotavan käyttäminen on viranomaisen harkinnassa. Näin ollen viranomainen voi edelleen harkintansa mukaan käyttää myös postitse tai muuten tehtävää paperista tiedoksiantoa sellaisen asiakirjan tiedoksiantoon, joka lain mukaan toimitetaan joko todisteellisesti tai tavallisesti.

Maahanmuuttoviraston kohderyhmän osalta

Maahanmuuttovirasto näkee ehdotuksen kannatettavana resurssinäkökulmasta etenkin sen asiakaskunnan osalta, joka vireyttää hakemuksensa paperisena Maahanmuuttovirastossa, mutta käyttää kuitenkin Suomi.fi -viestinvälityspalvelua muutoin viranomaisissa asioidessaan. Tämä mahdollistaisi jatkossa sähköisen tiedoksiannon myös tälle asiakasryhmälle viranomaisaloitteisesti ilman asiakkaiden suostumusta, mikä taas toisi säästöjä kustannuksien sekä muiden resurssien näkökulmasta, sillä tiedoksianto tälle kohderyhmälle voisi olla jatkossa nopeampaa ja varmempaa, eikä siihen menisi kirjepostiin kuluvia postituskustannuksia. Lisäksi niiden asiakkaiden osalta, jotka ovat rekisteröityneet viraston omaan asiointipalveluun heikosti tunnistauneina, mutta joilla tosiasiasa olisi Suomi.fi -tili käytössään ja tiedon Suomi.fi -tilin käytöstä saisi heti hakemuksen vahvistamisen yhteydessä, voitaisiin hakemus ohjata mahdollisesti ilman asiointikäyntiä vireytettävien hakemusten joukkoon, mikä nopeuttaisi käsittelyä sekä asiakkaan että viraston kannalta.

Toisaalta niiden henkilöiden osalta, jotka vireyttäisivät asiansa perinteisesti paperisena, mutta joilla on Suomi.fi -tili käytössään, tulisi tehdä arvio heidän tosiasiallisesta kyvystään asioida aidosti Suomi.fi -tilin kautta. Jos siis paperisesti asiansa vireyttäneelle alettaisiin antamaan asiakirjoja sähköisesti tiedoksi Suomi.fi -viestintäpalvelun kautta, tulisi asiakkaan oikeusturvan kannalta pystyä varmistumaan siitä, että asiakkaalla on riittävät taidot asiakirjojen vastaanottamiseen Suomi.fi -palvelun kautta.

Maahanmuuttovirastolle jää esityksen perusteella epäselväksi, millä tavoin viranomaisen saa tiedon asiakkaalle perustetusta Suomi.fi -tilistä. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan lakiesitys mahdollistaisi Suomi.fi -tilin luomisen, kun henkilö tunnistautuu jonkin viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun. Lakiehdotuksessa tuodaan esiin myös jo tällä hetkellä palveluntuottajan eli DVV:n ylläpitämä käyttäjärekisteri, jota palveluntuottaja pitäisi nykysääntelyn mukaisesti viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten. Epäselväksi jää se, millaista mahdollista automaatiota tiedonkulussa hyödynnetään Suomi.fi -viestintäpalvelun avaamisesta viranomaisen asiakkaalle. Maahanmuuttovirasto nostaa tämän esiin erityisesti edellä mainitun asiakasryhmän osalta, jotka ovat hakeneet esimerkiksi oleskelulupaa paperisesti. Jos henkilölle on samalla tai myöhemmin paperisen hakemuksen lähettämisen jälkeen luotu Suomi.fi -tili, ja jos Maahanmuuttovirasto haluaisi käyttää mahdollisuuttaan käyttää sähköistä tiedoksiantoa, jää epäselväksi, kuinka tieto Maahanmuuttoviraston asiakkaan Suomi.fi -tilistä kulkeutuu virastolle käyttäjärekisteristä.

Käytännössä epäselväksi esityksestä myös jää se, voiko julkishallinnon asiakas halutessaan mahdollistaa Suomi.fi -viestintäpalvelun tai muun sähköisen asiointipalvelun kautta tapahtuvat sähköiset tiedoksiannot toisen viranomaisen kanssa, mutta toisaalta jatkaa asioimista paperisesti toisen viranomaisen kanssa. Julkishallinnon asiakkaalla on hyvin erilaatuisia asioita erilaisten viranomaisten kanssa, joten tämä voisi olla suotavaa.

Maahanmuuttovirastolla on myös käytössään oma asiointipalvelu Enter Finland, jota virasto käyttää sähköisissä tiedoksiannoissaan. Jatkossa viraston asiakirjoja olisi mahdollista saada siis sähköisesti tiedoksi Enter Finlandin kautta sähköisesti Enter Finlandissa asiansa vireyttäneiden osalta, ja asiointipalvelusta ilmoitus asiakirjasta menisi henkilön Suomi.fi -viesteihin tai mahdollisesti muuhun sähköiseen osoitteeseen, tai suoraan Suomi.fi -viestipalvelussa paperisesti asiansa vireyttäneiden osalta, jos heillä on käytössä Suomi.fi -tili ja virasto päättää antaa heille asiakirjoja sähköisesti tiedoksi. Erilaisten tiedoksiantomenetelmien vuoksi on varmistuttava, että hallinnon asiakkaat saavat kuitenkin yhdenvertaisesti asiakirjoja tiedoksi siten, ettei heidän oikeusturvansa vaarannu.

Maahanmuuttovirasto haluaa myös tuoda esiin, että viraston asiakaskunnassa on myös asiakasryhmiä, joille sähköinen tiedoksianto tapa ei jatkossakaan joko lainkaan sovellu tai ei ainakaan sovellu Suomi.fi -viestintäpalvelua käyttäen. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakeville sekä henkilöille, joille annetaan pelkkä maastapoistamispäätös tai oleskelulupapäätös, johon kuuluu maastapoistamispäätös, ei Maahanmuuttovirasto ole antanut tähän mennessä tiedoksi asiakirjoja tiedoksi sähköisesti. Näihin ryhmiin kuuluvat toisaalta asiakkaat, joilla ei pääsääntöisesti ole käytössä Suomi.fi -palvelua tai edes Maahanmuuttoviraston omaa asiointipalvelua ja toisaalta asiakkaat, joiden kohdalla oikeusturvanäkökohtien voidaan katsoa olevan korostuneita siinä mielessä, ettei sähköinen asiointi heidän kohdallaan sovellu. Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin esityöt (HE 2/2016) myös tuovat esiin sen, kuinka kansainvälistä suojelua koskevien päätösten tiedoksiannoissa tulee käyttää todisteellista tiedoksiantoa ja tästä esimerkkinä on tuotu esiin tiedoksiannon toimittaminen postitse saantitodistusta vastaan tai päätöksen luovuttaminen vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Myös vastaanottolain alaiset päätökset mm. vastaanottorahan myöntämiseen liittyen ovat sellaisia, ettei niitä ole annettu tiedoksi sähköisesti edellä mainittuihin syihin liittyen. Niin kutsutun EU:n maahanmuuttopaktiudistuksen myötä on myös tahtotila laajentaa

kansainvälistä suojelua hakevien sähköisen asioinnin mahdollisuuksia, mutta tällöin kuitenkin sähköinen asiointi toteutettaneen erillisenä Suomi.fi -viestintäpalvelusta, sillä suurimmalla osalla kansainvälistä suojelua hakevista ei ole viestintäpalvelua käytössään.

Lisäksi myös muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja koskevat hakemukset otetaan edelleen vastaan paperihakemuksina ja päätökset niistä lähtevät asiakkaille perinteisinä kirjeinä, sillä päätökset em. asiakirjoista saadaan tällä hetkellä ainoastaan paperisena tulostamalla ne poliisin henkilökortti- ja passijärjestelmästä, johon ne on talletettu.

Maahanmuuttovirasto haluaa myös tuoda esiin, että nykyään viraston omaa Enter Finland -asiointipalvelua käyttävät myös muut kuin pelkästään itse hakemuksen vireille laittaneet Maahanmuuttoviraston asiakkaat, sillä palvelua voivat käyttää myös työnantajat (sekä yritystä edustavat että henkilötyönantajat) sekä avustajat ja edustajat. Työnantajat voivat saada päätöksen Enter Finlandissa myös tiedoksi siltä osin, kun heillä on asiassa valitusoikeus. Avustajien ja edustajien Enter Finlandin kautta voi vastaanottaa muun muassa täydennyspyyntöjä ja vastata niihin. Virasto katsoo, että esityksessä olisi tarpeen vielä tarkentaa ehdotusten suhtautumista näihin asiointipalvelun käyttäjiin, kun myös heihin voidaan kohdentaa sähköistä asiointia, mutta he ovat itse hakemuksen vireyttäneen asianosaisen kanssa eri asemassa.

Viestintään liittyen

Julkishallinnolla on hyvin erilaisia asiakkaita, kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin tuodaan esiin. Maahanmuuttoviraston asiakaskunta on myös vaihtelevaa mm. kielellisiltä ja toisaalta tietoteknisiltä taidoiltaan. Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että asiassa tehdään selkeää viestintää julkishallinnon asiakkaille siitä, mitä lakiehdotuksissa esiintuodut muutokset voivat tarkoittaa: esimerkiksi, jos hallinnon asiakkaan ei ole mahdollista jatkaa ns. paperista kanssakäyntiä toisen viranomaisen kanssa samalla, kun kanssakäynti ja tiedoksiantaminen siirtyisi sähköiseksi toisen kanssa, tulisi tästä tiedottaa selvästi hallinnon asiakkaalle. Jos henkilöllä on Suomi.fi -viestit käytössään, mutta hän tekee paperisen hakemuksen Maahanmuuttovirastolle, mahdollistaisi tämä asiakirjojen tiedoksiantamisen asiakkaalle sähköisesti, jos asiakkaalla on käytössään Suomi.fi -tili, vaikka hän voi perustellusti olettaa saavansa asiaansa koskevat tiedoksiannot paperisena, kun on vireyttänyt hakemuksensa myös paperisena.

Ylipäättään Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä hallinnon asiakkaan suuntaan olevassa yhteydenpidossa, että se on selkeää ja johdonmukaista. Liittyen aiemmin esiin nostettuun huomioon siitä, kuinka viranomainen saa tiedon asiakkaalle luodusta Suomi.fi -tilistä, Maahanmuuttovirasto tuo esiin, että ajantasainen ja mahdollisimman automaattinen tiedon saaminen Suomi.fi -tilistä on tärkeää myös siksi, jotta vältetään mahdollinen päällekkäinen viestintä omasta asiointipalvelusta lähetettävien ilmoitusviestien sekä Suomi.fi -viestintäpalvelusta lähetettävien ilmoitusviestien osalta.

Maahanmuuttovirasto myös pitää tärkeänä, että asiakkaiden yhteystiedot ovat ajantasaiset, jotta viestintä sähköisestä tiedoksiannosta varmasti tavoittaa asiakkaan. Maahanmuuttovirasto huomaa sen, että nyt esityksessä yhteystiedon antamista ei kuitenkaan säädettäisi pakolliseksi.

Järjestelmäkehitys

Maahanmuuttovirasto tuo esiin, ettei se ole lausuntoajassa täysin pystynyt kartoittamaan lakiehdotusten mahdollisia järjestelmäkehitykseen ja muuhun tekniseen kehitykseen vaadittavia resursseja tai mitä kaikkea teknistä kehitystä lakimuutokset mahdollisesti vaatisivat.

Maahanmuuttovirasto kuitenkin tunnistaa sen, että jos henkilöille, joilla on käytössään Suomi.fi -tili, mutta jotka tekevät paperisen hakemuksen virastolle, päätettäisiin lähteä antamaan asiakirjoja tiedoksi sähköisesti, jolloin tähän tulisi käyttää Suomi.fi -viestintäpalvelua, vaatisi tämä teknistä kehitystä. Myös niiden henkilöiden osalta, joilla on jo käytössään viraston oma Enter Finland -palvelu ja joille jatkossa tuohon asiointipalveluun lähetettävistä sähköisistä tiedoksiannoista lähetettäisiin ilmoitus Suomi.fi -palveluun, vaatisi asian järjestäminen jonkinlaista teknistä kehitystä. Viimeisemmän ryhmän osalta tekninen kehitys olisi vähäisempää kuin ensimmäisen ryhmän osalta.

Maahanmuuttovirastolla on tällä hetkellä käytössä postin niin kutsuttu e-kirjepalvelu, jonka mukaisesti virasto lähettää tietyissä asioissa kirjeen tiedot sähköisen järjestelmän kautta Suomen postiin. Postissa kirje toimitetaan eteenpäin toivotunlaisesti. Tietojärjestelmäkehityksen osalta viraston on vielä tarkasteltava, muiden mahdollisten järjestelmäkehitystarpeiden lisäksi, mahdollisia kehitystarpeita mm. sen suhteen, että tarvitseeko tieto mahdollisesta asiakkaan Suomi.fi -tilistä olla jo viraston ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmässä (UMA:ssa) tiedossa vai riittääkö, että tieto asiakkaan Suomi.fi -tilistä on saatavilla siinä vaiheessa, kun tieto asiakirjan sähköisestä tiedoksiannosta on lähtenyt eteenpäin viraston asiointipalvelusta e-kirjepalvelun kautta, josta se ohjautuisi mahdolliselle Suomi.fi -tilille. Tiedon saaminen oikeassa kohtaa teknisesti olisi tärkeää, ettei esimerkiksi viraston asiointipalvelua Enter Finlandia käyttävälle henkilölle, jolla olisi suomalainen henkilötunnus ja oletus Suomi.fi -tilin olemassaolosta, lähtisi e-kirjepalvelun kautta turhaan viestiyrittäystä Suomi.fi -tilille ja sen puuttuessa tieto asiointipalveluun tulleesta sähköisestä asiakirjasta menisikin henkilölle paperikirjeenä, josta aiheutuisi lisäkustannuksia.

Erityisesti myös sähköisen todisteellisen tiedoksiannon osalta tulee tarkasteltavaksi se, millä teknisellä tavalla sähköisesti toimitetun asiakirjan tiedoksianto kuitattaisiin vastaanotetuksi etenkin niiden asiakasryhmien osalta, joilla olisi ainoastaan Suomi.fi -tili käytössä ilman viraston omaa sähköistä asiointipalvelua. Niiden asiakkaiden osalta, missä viraston oma asiointipalvelu säilyisi vielä osana asiakirjojen sähköistä tiedoksiantoa, tulisi Enter Finlandissa säilyttää edelleen tekninen valmius asiakirjan lukemiseen ja tiedoksisaannin vahvistamiseen. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan myös, että Suomi.fi -palvelun avulla välitetyt viestit säilyisivät jatkossa viiden vuoden ajan. Viraston omassa asiointipalvelussa viestejä säilytetään tällä hetkellä vuoden ajan. Tämä seikka tulee myös ottaa tarkasteluun ja katsoa, millaisia muutoksia tietojen säilytysaikojan pidentäminen

Enter Finlandissa mahdollisesti edellyttäisi ja toisaalta tulisiko aikaan kuitenkin jotain rajoituksia, esimerkiksi vähemmän aikaa voimassa olevien valtakirjojen osalta.

Lisäksi virasto tunnistaa, että lakiehdotusten soveltamiseksi on tärkeää tunnistaa eri käyttäjäryhmät ja kuinka viestintä heille päin tapahtuisi viraston sähköistä tiedoksiantoa ja asiointia käytettäessä: minkälaista viestintää henkilölle menisi missäkin tilanteessa suoraan Suomi.fi -palveluun ja toisaalta milloin viesti menisi esimerkiksi viraston asiointipalvelun kautta asiakkaan erikseen ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen. On myös tärkeää tunnistaa tilanteet, milloin asiakkaan kanssa olisi tarpeen käyttää tai tulisi käyttää perinteistä paperista tiedoksiantoa. Toisaalta on myös tarkasteltava mahdollisia kehitystarpeita liittyen virastossa käytössä oleviin automaattiosäätöihin, joiden kautta voi syntyä automaattisesti lähteviä viestejä, selvityksiä, täydennyspyyntöjä ja tiedoksiantoja, ja pohdittava, tuleeko kullekin automaattiosäätölle rakentaa erilliset kanavansa Suomi.fi -viestejä varten.

Tietosuoja

Erityisesti tietosuojan kannalta sähköisen tiedoksiannon painottamisessa on etuja siinä, että se vähentää hyvin todennäköisesti henkilötietojen tietoturvaloukkausten määrää verrattuna tilanteisiin, joissa posti kuljettaa paperisen päätöksen väärään osoitteeseen, tai mikäli asiakkaan osoitetiedot eivät jostakin syystä ole ajan tasalla. Sähköisen tiedoksiannon suosiminen voi näin ollen vähentää yleisesti riskiä päätöksen joutumisesta väärin käsiin. Toki toisaalta Suomi.fi -palvelun kohdalla on huomioitava se, että salassa pidettävien tietojen määrä sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen määrä palvelussa kasvaisi huomattavasti. Tämä on kuitenkin tunnistettu jo hallituksen esityksen luonnoksessa. Esityksessä on huomioitu myöskin se, että riskinä voi myös olla se, että asiakkaan tiliä käyttää joku toinen taho kuin henkilö itse. Käytännössä kuitenkin useimmiten tuolloin henkilö on itse antanut toiselle taholle luvan tai tiedot käyttää omaa tiliään, mikä on jo aiemminkin viraston toiminnassa tunnistettu haaste. Mahdollisiin tilien väärinkäytöstapauksiin on kuitenkin hyvä varautua, tai ainakin huomioida riskinä, että tilien väärinkäyttökin on mahdollista.

Sähköisessä tiedoksiannossa myös todisteellisen tiedoksiannon osalta olisi hyötyä mahdollisesti turvakieltoasiakkaisiin liittyen. Tällä hetkellä turvakieltoasiakkaiden kanssa on kommunikoitu manuaalisesti kirjoitettavilla kirjeillä, mutta jos sähköinen tiedoksianto helpottuisi, voisi se helpottaa myös kommunikointia turvakieltoasiakkaiden kanssa.

Lakimuutosten aikataulu

Maahanmuuttovirasto haluaa tuoda esiin, että aikataulu kyseisen esityksen alaisten lakimuutosten tekniselle toteutukselle ja rajapintamuutoksille 1.1.2026 mennessä on tiukka huomioiden myös se, ettei virasto ole vielä pystynyt lausuntoajassa tekemään kattavaa arviota kaikkiin vaadittaviin teknisiin muutoksiin tarvittavista resursseista, tai ylipäätään kaikista vaadittavista teknisistä muutoksista.

Haahtela Ilkka

Paasikivi Katariina
Maahanmuuttovirasto