

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 esitutkinnan ja poliisitutkinnan 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

Tuomioistuinmaksulain 2 §:ään ehdotettaisiin lisättäväksi oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskeva sääntely. Porrastuksen myötä oikeudenkäyntimaksu korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus-oikeudessa olisi alempi,

jos vireillepanija on toimittanut asiaa koskevat tiedot hallintoja erityistuomioistuinten sähköiseen asiointipalveluun.

Esityksen sivulla 57 todetaan, että erisuuruisten oikeudenkäyntimaksujen asettamisen sähköisen asiointipalvelun käytöstä riippuen voidaan arvioida asettavan tosiasiallisesti muita heikompaan asemaan ne vireillepanijat, joilla ei ole riittäviä digitaitoja, vahvan sähköisen tunnistamisen välinettä taikka tarvittavia laitteita ja internetyhteyttä asiointipalvelun käyttöön. Oikeudenkäyntimaksu voisi näiden sähköisen asioinnin tosiasiallisten edellytysten takia muodostua samanlaisissa asioissa erisuuruiseksi eri vireillepanijoiden kohdalla.

Sääntely ei tällaisenaan välttämättä täytä asianmukaisesti kotimaisen perusoikeussuojan tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia, sillä se asettaisi esimerkiksi vammaiset selkeästi heikompaan asemaan ilman poikkeuksia. Tätä ei tarkastella siinä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2010 vp, johon hallituksen esityksessä viitataan. Kyseinen lausunto on niukka ja tältä osin perustuslakivaliokunnan tuore näkemys olisi tarpeen saada nimenomaan yhdenvertaisuuden 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?

Esityksen tavoitteet ovat hyväksyttäviä. Lisäksi hyvän hallinnon näkökulmasta digitaalisten henkilöiden ja yritysten osalta ehdotetut säännökset ovat selkeyttäviä nykytilaan verrattuna ja parantavat todennäköisesti asioinnin sujuvuutta sekä myös valinnanmahdollisuuksia, millä voidaan nähdä olevan itsemääräämisoikeutta vahvistava vaikutus. Sähköinen tiedoksianto asianmukaisesti toteutettuna lisää tiedoksiannon varmuutta ja tietoturvallisuutta, mitkä ovat hyvän hallinnon kannalta tärkeitä asioita. On huomionarvoista, että oikeus- ja hallintokulttuuriltaan Suomea lähellä olevista maista sähköisen tiedoksiannon ja asioinnin ensisijaisuudesta on säädetty muun muassa Tanskassa. Toisaalta esitys lisää yksilöiden ja yritysten riippuvuutta digitaalisen tekniikan toimivuudesta. Nämä haavoittuvuudet yhteiskunnan, hallinnon ja yksilön tasolla on myös tarpeen huomioida esityksen arvioinnissa ja viimeistelyssä.

Esityksen jatkovalmistelun osalta hankalin kysymys liittyy siihen, miten turvataan ehdotetun lainsäädännön toteuttamisessa myös sellaisten henkilöiden asema, jotka eivät pysty hyödyntämään ehdotettua viestinvälityspalvelua ja muuta sähköistä asiointia. Keskityn jäljempänä lausunnossani näihin kysymyksiin.

Esityksessä todetaan, että koska uudistuksella merkittävästi laajennetaan sellaisten ihmisten osuutta, jotka vastaanottavat viranomaisten tiedoksiannot sähköisesti kirjepostin sijaan, lakiesityksellä voidaan arvioida olevan huomattavia yhdenvertaisuusvaikutuksia. Esityksen mukaan Suomi.fi-viestien käyttöönotto ja tiedoksiantojen vastaanottaminen sähköisesti voivat parantaa joidenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaista pääsyä viranomaisten viesteihin. Esityksessä todetaan, että koska sähköisen viestin voi myös vastaanottaa henkilön sijainnista riippumatta, sähköinen tiedoksiantotapa tukee lisäksi esimerkiksi vammautuneiden tai ikäihmisten itsenäisiä asiointimahdollisuuksia esimerkiksi väliaikaisten hoitajaksojen aikana.

Sähköisellä tiedoksiantotavalla todetaan myös voivan olla positiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia maaseudulla asuville henkilöille esimerkiksi asunnon ja postilaatikon pitkän etäisyyden vuoksi.

Totean, että kaikilla henkilöillä on kuitenkin jo nykyisinkin mahdollisuus niin halutessaan ja oma henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen ottaa käyttöönsä Suomi.fi-viestit ja vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti. Sen, että Suomi.fi-viestien käyttöönotto tapahtuisi nimenomaan viranomaisaloitteisesti, ei välttämättä voida arvioida esityksessä esitetyin tavoin parantavan henkilöiden yhdenvertaista pääsyä viranomaisten viesteihin. Keväällä 2025 tehtävässä

muutoksen ns. valmisteluvaiheessa Suomi.fi-viestit eivät tule henkilölle suoraan käyttöön, vaan häneltä kysytään, haluaako hän sähköiset viestit käyttöön. Jos henkilö päättää tässä vaiheessa ottaa sähköiset viestit käyttöön, hänen täytyy antaa sähköpostiosoitteensa ja vahvistaa se. Henkilö voi myös palata halutessaan takaisin paperikirjeiden vastaanottajaksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan perusteltu riittävästi sitä, miksi tämä tapa kehottaa sähköisten viestien käyttöön ei ole riittävä, ja miksi viranomaisaloitteinen automaattinen viestien käyttöönotto olisi oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta parempi vaihtoehto.

Hyvän hallinnon lähtökohtana on perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva, johon kuuluu jokaisen oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Oikeusturvaan kuuluu myös, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Niin ikään perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen on pyrittävä turvaamaan hallinnon asiakkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa.

Hallintolain 7 §:ssä on turvattu palveluperiaate, joka edellyttää asiakkaan näkökulman huomioon ottamista viranomaistoiminnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnon menettelyt on järjestettävä hallinnon asiakkaiden tarpeet huomioon ottaen siten, että asiointi on kaikille helppoa ja palvelut helposti saavutettavissa. Palveluperiaate edellyttää asiakkaiden asiointimahdollisuuksien ja kykyjen huomioon ottamista palvelujen toteuttamistavoissa.

Palveluperiaatteen keskeinen tavoite on, etteivät asiakkaan asiointivalmiuksissa olevat erot vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti, eikä menettelyn noudattaminen muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi. Viranomaisen on myös turvattava riittävä valinnanmahdollisuus.

Esityksessä on perustellusti todettu, että lakiesityksen mahdolliset yhdenvertaisuuteen vaikuttavat riskit liittyvät erityisesti Suomi.fi-viestien käyttäjiksi tulevien ihmisten erilaisiin tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää palvelua ja vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti ja siten päästä käsiksi heidän oikeuksiaan, etujaan ja velvoitteitaan koskeviin viranomaisten asiakirjoihin ja muihin viesteihin. Koska lakiesityksessä mahdollistettaisiin tiedoksiantojen toimittaminen myös siten, että Suomi.fi-viesteihin toimitettaisiin vain tiedoksiannettavasta asiakirjasta informoiva ilmoitusviesti ja

itse asiakirja olisi luettavissa viranomaisessa omassa, toisessa sähköisessä asiointipalvelussa, voi tosiasiallinen pääsy sähköisiin asiakirjoihin usein edellyttää, että henkilön digikyvykyys riittää Suomi.fi-viestien käytön lisäksi myös muiden, viranomaisten omien sähköisten asiointipalvelujen käyttöön.

Henkilölle, joka kirjautuu yhden kerran johonkin vahvaa tunnistamista edellyttävään palveluun, voi mahdollisesti tulla joka tapauksessa yllätyksenä se, että tämän jälkeen mikä tahansa viestintä viranomaisilta tulee sähköisesti. Henkilöt eivät välttämättä osaa myöskään ilmoittaa esimerkiksi sellaista sähköpostiosoitetta, johon tulevaa postia he säännöllisesti seuraavat. Ilmoitusmenettelyssä Suomi.fi-viestien lopettamisesta tulisi myös olla aktiivinen, ja tämä voi tuoda mukanaan ongelmia. Aktiivisuutta vaaditaan kuuden kuukauden välein, mutta ihmisen digikyvykyys voi tuona aikana muuttua suurestikin. Voikin arvioida, että moni tarvitsee ehdotettuihin menettelyihin jonkun läheisensä apua nykytilannetta enemmän. Tässä menettelyssä voi konkretisoida muitakin ongelmia. Tämä tosin tuodaan hyvin esille esitysluonnoksessakin, mutta asiassa tulisi huomioida tämän vuoksi myös ehdotuksen vaikutukset esimerkiksi kirjesalaisuuteen.

Muut huomiot

Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu kaiken kaikkiaan arvio ehdotusten yhteensopivuudesta YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimusten kanssa.

Ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuutta tietosuojasääntelyn kanssa on vielä tarkennettava. Esitysluonnoksessa todetaan, että henkilötietojen käsittelyperusteena Suomi.fi-viesteissä on jatkossakin tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan c alakohdan mukainen lakisääteisen veloitteen noudattaminen. Hallituksen esityksessä on tarkasteltava, onko tämä käsittelyperuste sopiva kaikkeen siihen henkilötietojen käsittelyyn, jota nyt ehdotetaan.

Hallituksen esitykseen on lisättävä myös arvio arkaluonteisten / tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten tietojen käsittelystä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskevaa kohtaa tulisi täsmentää siten, että siitä käy ilmi mikä on se perustuslain tulkintakysymys, jonka vuoksi lausunto on tarpeen uuden tulkintatilanteen tai aikaisemman käytännön uudelleen arvioimisen tarpeen vuoksi.

Kostama Outi
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri