

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Kiitämme mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksen perusajatus sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta viranomaistoiminnassa on kannatettava.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain viestinvälityspalvelua koskevaa sääntelyä lisäämällä lakiin uusi 2 a luku. Lisäksi selkeytettäisiin olemassa olevaa sääntelyä tukipalvelujen käyttöveloitteeseen ja poikkeuslupahakemukseen liittyen sekä tarkennettaisiin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä säätämällä käyttäjärekisteristä ja viestien säilytysajasta nykyistä laajemmin.

Uusi 8a luku on toivottu parannus tämänhetkiseen tilanteeseen, jossa on epäselvää, milloin viranomaisella on käyttövelvoite ja toisaalta milloin viestinvälityspalvelua on mahdollisista hyödyntää vapaaehtoisesti. Epäselvyyttä käyttökohteisiin ja käyttöveloitteeseen tuo kuitenkin jatkossakin käyttövelvoitteen rajautuminen viranomaisen käsitteen kautta ja suhteessa viranomaisen tiedoksiantoihin. Mitä tämä eri toimijoiden kohdalla käytännössä tarkoittaa? Mikä katsotaan hyvinvointialueen viranomaiseksi ja mikä tiedoksiannoksi? Käytetäänkö tässä esimerkiksi hallintosäännön toimivaltarajoja (päättös ja toimivalta) vai tulisiko viranomainen tulkita laajasti olevan koko hyvinvointialue? Hallintolain tiedoksiannon tunnusmerkit (hallintosäännön 3 osa) pääosin koskee tilanteita, joissa annetaan päätös tai tehdään asiakasta koskeva päätös.

Kaikissa tapauksissa vaikuttaa siltä, että kansalaiset ja asiakkaat tulevat jatkossakin saamaan viestejä sekä viranomaisten omien asiointipalveluiden kautta, suomi.fi-viestit -palvelun kautta sekä mahdollisesti esimerkiksi sähköpostilla sekä osin paperisena. Myös kahdenvälinen viestintä kansalaisen ja viranomaisen välillä tulee jatkossakin tapahtumaan monikanavaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta on huomioitava myös veloitteet viedä asiakas- ja potilastietoja Kanta-palveluihin, jossa ne ovat kansalaisten saatavilla.

Asiakasohjauksen näkökulmasta viranomaisessa työskentelevillä ja mahdollisesti asiakkaita ohjaavilla henkilöillä on oltava hyvä ymmärrys sekä yleisesti sähköisestä viranomaisviestinnästä että erityisesti oman organisaation käyttämistä viestintätavoista ja asiointikanavista.

8b kohdassa esitetty heräteominaisuus on tarpeellinen

8c pykälä kirjepostin toimittamisesta viestinvälityspalvelun välityksellä. Miten suhteutuu käyttövelvoitteeseen? Onko postitus- kuoritus ja jakelupalvelu jatkossa pakollinen viranomaiselle tilanteissa, joissa sillä on käyttövelvoite?

13§ pidennetty säilytysaika on hyvä asia. Myös viestinvälityspalvelun käytettävyyteen tulee kiinnittää huomiota erityisesti silloin, kun kansalaisella voi olla palvelussa suuri määrä viestejä.

Tilanteissa, joissa huoltaja on avannut tilin alle 15- vuotiaalle ja suostumusta ei ole 15- vuoden iän tullessa täyteen annettu vanhemmalle, eikä nuori ole myöskään itse ottanut tiliä käyttöön on hyvä, että säilytysaika on pitkä. Tilin käyttäjää on kuitenkin informoitava selkeästi siitä, että viestit ja asiakirjat poistuvat palvelusta säilytysajan päättyessä tai käyttäjän ne itse sieltä poistaessa. Tietosuoja ja tietoturvan näkökulmasta henkilöiden oma toiminta sähköisessä muodossa olevien viestien käsittelyssä on riski, koska henkilöillä harvoin on laajaa ymmärrystä esimerkiksi tallennuspaikkoina usein toimivien pilvipalveluratkaisujen (esim. OneDrive, sharepoint) tietosuojasta ja tietoturvasta yksityiskäytössä.

Ehdotettava sääntelyratkaisu mahdollistaa Suomi.fi-viestejä pääsääntöisesti tiedoksiantoihin käyttävän käyttäjäorganisaation tarkoituksenmukaisuusharkinnan yksittäisten sähköisten tiedoksiantojen toimittamisessa. Käyttäjäorganisaatio voikin esimerkiksi terveyspalveluihin liittyviä viestejä toimittaessaan arvioida, toteutuuko lapsen yksityisyyden suoja riittävästi, jos viesti toimitetaan lapsen huoltajan avaamalle Suomi.fi-viestit -tilille, vai onko sen käytettävä muuta viestintätoimitustapaa.

Lakiesityksen mukaan huoltajalla on tieto ja pääsy tilille, johon alle 15-vuotiaan lapsen asioita koskevia viestejä ja tiedoksiantoja voi saapua. Terveystietojensa antamisen huoltajalle. Miten sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan teknisesti tarkistaa riittävällä varmuudella alaikäisen suostumus tilanteessa, jossa suomi.fi -viestit -palvelua käyttää alaikäisen puolesta tämän huoltaja? Tämän vuoksi alle 15-vuotiaiden asiakasryhmä saattaisi rajautua pois Suomi-fi-palvelun käytöstä ja tämä olisi samalla peruste tukipalvelun käyttövelvollisuudesta poikkeamiselle. Miten esim. Kantan suostumukset ja suomi.fi-valtuudet toimivat yhteen? Onko mahdollista, että lapsen itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutuisi Kantan suostumusten ja kieltojen kautta ja lapsi voisi sitä kautta hyödyntää myös suomi.fi-viestit palvelua saadessaan viestejä ja tiedoksiantoja myös sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa?

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

Ensisijaisen sähköisen tiedoksiannon mahdollistaminen on hyvä asia, mutta sen toteutus on tehtävä selkeästi, hallitusti ja riittävän pitkällä siirtymäajalla.

Ilmoituksen toimittaminen viestinvälityspalveluun

Esimuutoksen mukaan heräteyhteyksien tiedon antamista ei säädettäisi pakolliseksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että tavallisen sähköisen tiedoksiannon vastaanottaja ei välttämättä tiedosta saaneensa tärkeää viranomaispostia. Hallintolain 33 §:n 2 momentin mukaan asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Hallintolain perusteluissa todetaan, että on hyvän hallintotavan mukaista kertoa asiakkaalle, miksi häntä kuullaan ja mikä tarkoitus kuulemisella on ja että asianosaiselle olisi myös mainittava määräajan merkityksestä. Mikäli vastaanottaja ei halua saada sähköpostiinsa herätettä saapuneesta viestistä Suomi.fi-palveluun, riskinä on, että hallintolain mukainen asianosaisten informointivelvoite ei tavoita asianosaista ja asiassa annetaan päätös asianosaista kuulematta.

Herätteen puuttuminen voi siis käytännössä mm. lisätä ajanvarausten väliin jääntiä (jos näitä viestejä jatkossa toimitettaisiin viestinvälityspalvelun kautta vapaaehtoisesti), asiakkaan kuulemisen väliin jääntiä ja lisää asiakkaan vastuuta itse seurata viestinvälityspalveluaan. Asiakkaalle olisi myös osattava informoida viranomaisessa hyvin selkeästi, millä tavalla tiedoksiannot jatkossa tulevat.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumisesta määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

Hyvä muutos. Selkeyttää tilannetta.

Muut huomiot

Muutokset määritelmiin selkeyttävät lainsäädännön sisältöjä.

Huomiot soveltamisalan muuttamisesta koskevasta ehdotuksesta esitutkinnan ja poliisitutkinnan osalta

ei huomioita

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

ei huomioita

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

ei huomioita

Huomiot oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskevasta ehdotuksesta hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta

ei huomioita

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?

Viranomaiset eivät ole täyttäneet tukipalvelulain 5 §:n mukaista velvoitetta Suomi.fi-viestit -palvelun käyttöön täysimääräisesti. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa vuoden 2022 tarkastuskertomuksessaan, että palvelun käyttö viranomaistoiminnassa on toistaiseksi rajallista ja palvelun hyödyntämisen aste on huomattavasti matalampi kuin muissa Pohjoismaissa (VTV:n tarkastuskertomukset 10/2022). Palvelun rajattua käyttöä selittää osaltaan se, että kansalaiset ja yritykset eivät ole ottaneet Suomi.fi-viestejä kattavasti käyttöönsä ja palvelun loppukäyttäjämäärä on siten rajallinen.

Lisäksi hyvinvointialueilla Suomi.fi-viestit on vielä kuntasektoriakin rajatumminkin käytössä, vaikka myös hyvinvointialueet ovat lailla veloitettuja viestinvälityspalvelun käyttämiseen. Nykytilassa neljännes hyvinvointialueista ei ole ottanut Suomi.fi-viestejä käyttöön lainkaan. Puolet käyttöönottaneista hyvinvointialueista lähettää vuosittain vain joitain satoja Suomi.fi-viestejä, eli palvelu on alueilla hyvin rajatussa osassa toimintoja käytössä. Hyvinvointialueet ovat esittäneet Suomi.fi-viesteihin liittyviä kehitystarpeita esimerkiksi lausunnoissaan koskien Suomi.fi-palvelujen vuoteen 2030 ulottuvaa strategiaa. Erityisesti käyttöönottoja edellytetään sujuvoitettavan, jotta Suomi.fi-viestit tulisi hyvinvointialueilla täysimääräisesti käyttöön.

Esityksessä todetaan, että vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen olisivat vähäiset. Esitys laskee vain suomi.fi-viestien käytön lisääntymisestä tulevia säästöjä, mutta ei huomioi hyvinvointialueiden toiminnan ja tietojärjestelmien muutosten tuomia lisäkuluja vähintäänkin kertaerinä suomi.fi-viestejä käyttöönotettaessa. Hyvinvointialueilla on useita erilaisia tapoja lähettää asiakkaille viranomaisviestintää ja erilaisten käytäntöjen muuttaminen ja tarkoituksiin käytettävien tietojärjestelmien liittäminen suomi.fi-viestit -järjestelmään tiedonsiirtotarkoituksella tuottaa kuluja, vaikka varsinaisesta postituskustannuksesta osan asiakkaista osalta voidaankin päästä eroon.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollossa tietoja viedään jo nyt Kanta-palveluihin, olisi järkevää jatkoselvittää voitaisiinko jokin osa viranomaisten tiedoksiannoista jatkossa lähettää siten, että hyvinvointialueet toimittaisivat ne Kantaan ja ne sieltä toimitettaisiin yhden tiedonsiirtoväylän kautta suomi.fi -viestit palveluun ja edelleen postitettavaksi niiden kansalaisten osalta, joilla ei sähköiset palvelut olisi käytössä.

Esityksen osalta todetaan, että käyttöönottoon ja tietojärjestelmämuutoksiin ei olisi tulossa muutoksia hyvinvointialueiden rahoitukseen, vaan tämä tulisi pikaisella aikataululla kattaa yleiskatteellisesta rahoituksesta. Sen sijaan esitetään, että postituksen vähenemisestä tulevaa säästöä (joka kuitenkin kohtuullisen pitkällä ajalla todellisuudessa mennee tietojärjestelmämuutosten kustannusten kattamiseen ja toiminnan muutosten tukemiseen) tarkasteltaisiin hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkastuksissa. Teoreettista säästöä ei tulisi vähentää rahoituksesta, tai ainakin säästölaskennan tulisi ottaa huomioon myös käyttöönoton

suorat ja välilliset kustannukset ja rahoituksen tarkistaminen tehdä vasta sellaisessa aikaikkunassa riittävän pitkän siirtymäkauden jälkeen, jossa on todennettavissa säästöjä.

Muut huomiot

Malli, jossa kansalainen joutuu viranomaisaloitteisesti suomi.fi -viestien käyttäjäksi käyttäessään suomi.fi-tunnistuspalvelua on asiakkaan osalta haastava ymmärtää. Tunnistuspalvelun käyttö kertoo kyllä henkilön kyvykkyydestä käyttää sähköisiä palveluita, mutta toisen, muussa yhteydessä käytettävän, sähköisen palvelun tuottama ”aloite” viestipalvelun viranomaisaloitteiseksi käynnistämiseksi voi olla kansalaisen kannalta hankala ymmärtää. Kansalaisten informoimiseen ja viranomaisten riittävään tukitoimintaa tulee kohdistaa resursseja.

Asiakaspalvelun, neuvonnan ja koulutustarpeen lisääntymisellä ei kuitenkaan arvioida olevan henkilöstön tai määrärahojen määrän tarvetta kasvattavia vaikutuksia, vaan tehtävien arvioidaan olevan hoidettavissa nykyisillä (Digi- ja väestötietoviraston) resursseilla. (s. 67) Muiden viranomaisten asiakaspalvelun ja neuvontapalvelun tarvetta ei ole arvioitu vaikutustenarvioinnissa. Todennäköistä on, että ainakin sosiaali- ja terveystietopalveluissa asiakkaat tulevat tarvitsemaan myös tässä yhteydessä tukea nykyistä enemmän.

Esityksessä todetaan, että esityksen mukaiset muutokset vaatisivat yhteisten palveluiden kehittämistä ja tuottavat lisävaatimuksia hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin palveluihin. Näitä muutoksia ei kuitenkaan tarkenneta. Tarvitaanko myös näihin muutoksiin (hallinnollisia tai tietojärjestelmä jne. muutoksia) resursseja hyvinvointialueilta? Hyvinvointialueiden yleiskatteellinen rahoitus on hyvin tiukka ja ns. ylimääräisiä, budjetin ulkopuolisia pakotettuja kuluja tulee välttää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta jää varsin epäselväksi ehdotetun lainsäädännön suhde sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön. Miten sähköinen tiedoksianto ja suomi.fi-viestit palvelun jatkokehittäminen tehdään yhteentoimivasti Kanta-kehittämisen ja hyvinvointialueiden kansalaisten käyttöliittymien kanssa? Kansalaiselle on oleellista, että asiointi on selkeää ja helppoa. Lähtökohtana tulisi olla se, että tarjottava palvelu on niin hyvä, että se halutaan ottaa pakottamattakin käyttöön sekä viranomaisten, että kansalaisten puolella. Sosiaali- ja terveydenhuollon puolella suomi.fi-viestien todellinen käyttöpotentiaali voikin olla niissä viesteissä, jotka eivät ole käyttövelvoitteen piirissä.

Käyttövelvollisuudesta poikkeamisen hakeminen voi tarkoittaa suuren poikkeamahakemusmäärän saapumista Digi- ja väestötietoviranomaiselle varsinkin alkuvaiheessa. Poikkeuksia pitäisikin kansallisesti tunnistaa sellaisissa tilanteissa, joissa käyttöönoton vaatimat tietojärjestelmämuutokset jne. vaativat kohtuutonta työtä verrattuna lähetettävien asiakirjojen määrään. Näiden kohdalla voitaisiin toimia siten, että tietojärjestelmien kehittyessä ja käyttöönottokustannusten laskiessa näitäkin voitaisiin tuoda sähköisen tiedoksiannon piiriin. Lainsäätäjät voisi vielä arvioida, olisiko mahdollista toteuttaa malli, jossa poikkeushakemuksesta säättämisen sijaan voitaisiin säätää siten, että viranomaisilla olisi raportointivelvollisuus suomi.fi-viestejä hyödyntävistä käyttövelvoitteen

piirissä olevista hallintolain mukaisista sähköisistä tiedoksiannoista DVV:lle pyynnöstä, jolloin viranomaisen ei tarvitsisi muuttaa poikkeushakemuksia, perua niitä ja tehdä uusia poikkeushakemuksia järjestelmien kehittyessä ja tilanteiden muuttuessa.

Onko Kela mukana lain soveltamisalassa? Tämä ei käy selkeästi ilmi lainsäädännöstä. Julkisuuslakia sovelletaan Kelaan, joten olisi yhtenäistä asiakasnäkökulmasta sisällyttää Kela myös selkeästi lainsäädännön piiriin.

Tarvitaanko viranomaisviestien lähettämiseen organisaatioille omia uusia suomi.fi -käyttövaltuuksia? Mikäli kyllä, myös tämä lisää hyvinvointialueilla hallinnollista taakkaa.

Voimaantulo ja aikataulu:

Lakimuutosten tuleminen voimaan 1.1.2026 ilman siirtymäaikoja tarkoittaa sitä, että viranomaisten on hyvin vaikeaa toimeenpanna suunnitellusti muutoksia viestiensä toimittamisen tapoihin. Vaikka käyttövelvoite suomi.fi -viestien hyödyntämiseen on ollut voimassa jo aiemmin, on myös hallituksen esityksessä todettu, että palvelua ei ole otettu käyttöön täysimääräisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden osalta tämä tarkoittaa, että viestit-palvelu ei ole välttämättä käytössä missään toiminnoissa tällä hetkellä.

Kansalaisviestinnässä pitää siis huomioida todellinen tilanne, eikä markkinoida suomi.fi -viestit -palvelua siten, että kansalainen ymmärtää saavansa jatkossa kaiken viranomaisviestinnän tai tiedoksiannot sähköisesti suomi.fi -viestit -palveluun. Lainsäädäntöä ei pystytä tällä aikataululla noudattamaan täysimääräisesti, ja ehdotammekin, että kansalaisten sähköisen viestipalvelun käytön ensisijaistaminen tapahtuisi ehdotuksen mukaisesti, mutta muuten käytettäisiin selkeitä ja realistisia siirtymäaikoja sekä tuettaisiin organisaatioita (asiantuntijuus ja rahoitus) niiden tunnistessa käyttövelvoitteen piirissä olevaa viestintää sekä mahdollisuuksia hyödyntää suomi.fi -viestit palvelua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tulisi huolehtia siitä, että käytöstä poistuvien tietojärjestelmiin ei tarvitsisi tehdä muutoksia. Sosiaalihuollon asiakastiedot on vietävä Kanta -palveluihin asiakastietolain mukaisesti ja siirtymäaika on vielä kesken ja uusien asiakastietojärjestelmien hankinta ja käyttöönotto vaihe meneillään.

Menna Hanna
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy