

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta esittää kantansa valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta viranomaistoiminnassa annettavasta lainsäädännöstä.

Maanmittauslaitos lausuu asiassa seuraavaa.

Maanmittauslaitos pitää myönteisenä, että lakiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, 571/2016, lisätään säännökset viranomaisaloitteisesta viestinvälityspalvelutilin luomisesta Suomi.fi-tunnistusta käyttäville luonnollisille henkilöille. Tässä erityisesti viranomaisaloitteisuus sanotun palvelutilin luomisessa ja lisäsääntely (8 a – g §:ssä) hyödyntämisestä on kannatettavaa.

Lähtökohtana viestinvälityspalvelutili suomi.fi – palvelua käyttäville kansalaisille on hyvä ja edistää digitalisaatiota. Tietoinen jääminen palvelun ulkopuolelle edellyttää henkilöltä omaa aktiviteettia, mikä lisäänee palvelun hyödyntämistä.

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

Maanmittauslaitokseen ja kunnassa tehtäviin kiinteistötoimituksiin kohdistuu sähköisestä asioinnista annetun lain, 13/2003, 2 § ja kiinteistönmuodostamislain (KML, 554/1995) 168 §, jonka 1 momentissa, 989/2021, säännellään tiedottamisesta sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirto-osoitteeseen. Samalla KML:ssä on mainittu em. lain 13/2003 § 19. Kuitenkin KML 168 §:n 1

momentista seuraa, että kutsukirje aina lopulta voidaan lähettää postitse saajan postiosoitteeseen. Henkilötiedoista kokouskutsussa on säännelty KML 168 a §:ssä.

Ehdotettu lain 13/2003 §:n 19 muutos priorisoi sähköistä tiedoksiantoa, mikä seikka on Maanmittauslaitoksen toiminnan näkökulmasta hyvä asia.

Ehdotetussa 18 §:n 2 momentissa säännellään, että viranomainen lähettää asiakirjan:

- 1) viestinvälityspalveluun;
 - 2) asiointipalveluun; tai
 - 3) muuhun kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun sähköiseen osoitteeseen,
- jonka tiedoksiannon vastaanottaja on ilmoittanut yhteystiedokseen.

Maanmittauslaitos pitää lisäksi hyvänä, että hallituksen esitysluonnoksessa (mm. s. 29 ja 97–88) tuodaan esiin sähköisestä viranomaistoiminnasta annetun lain luonne yleislakina viranomaistoiminnan sähköisiin menettelyihin liittyen. Mainituista kohdista käy esiin siten se tärkeä seikka, että laki tulee sovellettavaksi viranomaistoimintaan myös silloin, kun tietystä viranomaisen menettelystä on säädetty hallintolaista poikkeavalla erityislailla, ellei erityislaissa ole nimenomaisia säännöksiä sähköisestä menettelystä. Maanmittauslaitoksessa tämä kohdistuu mm. kiinteistönmuodostamiseen samoin kuin maakaassa ja huoneistotietojärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettuihin kirjaamisasioihin. Vaikka näissä erityislakien luontoisesti säänneltäisiin eräissä tilanteissa esimerkiksi kirjallisesta tiedoksi antamisesta, säännöksillä ei ole tarkoitettu sivuuttaa sähköisestä viranomaistoiminnasta annetun lain säännöksiä vaihtoehtoisesta mahdollisuudesta sähköisiin tiedoksiantoihin.

Maanmittauslaitos toteaa, että uuden sääntelyn merkittävänä sisältönä olisi se, että vastedes sähköinen tiedoksianto on aina mahdollista ilman asiakkaan suostumusta. Tämä tuodaan esiin uusien säännösten sanamuodossa ja lain perusteluissa sinänsä riittävän selvästi. Nykyisin suostumusvaatimus on aiheuttanut tulkintaongelmia mm. siltä osin, onko sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen viranomaiselle katsottava riittäväksi suostumukseksi vai pitäisikö suostumus olla ilmaistuna tätä selkeämmin eli nimenomaisesti. Uuden sääntelyn olisi poistettava tällaiset epäselvyydet.

Joiltakin osin uusikin sääntely saattaa kuitenkin edelleen aiheuttaa tulkintaongelmia käytännössä. Niitä saattaa syntyä sekä silloin, kun asiakkaalla on käytössään Suomi.fi viestit –tili että silloin, kun hänellä ei tällaista tiliä ole. Maanmittauslaitos nostaa ensinnäkin esiin tilanteen, jossa henkilöllä on mainittu tili käytössään, mutta hän on lisäksi viranomaisen kanssa asioidessaan ilmoittanut yhteystiedokseen oman yksityisen sähköpostiosoitteensa. Jos kysymyksessä on todisteellisessa tiedoksiannossa edellytetty tilanne, viranomainen voi tällöin käyttää Suomi.fi viestit -tiliä ja lähettää

sähköisen asiakirjan sinne. Kuten esitysluonnoksesta ja myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain uudistetun 18 §:n säännöskohtaisista perusteluistakin ilmenee, asiakas on voinut jättää sähköisen yhteystiedon ilmoittamatta Suomi.fi viestit –palveluun. Lain menettelysäännösten mukaan viranomaisen palveluun lähettämistä asiakirjasta ei tällöin ilmoitettaisi erikseen asiakkaalle. Epäselväksi jää, tarkoittaako tämä lisäksi tilannetta, että asiakas oli kuitenkin viranomaisen kanssa asioidessaan tälle suoraan, esim. hakemuksessaan, ilmoittanut sähköisen yhteystietonsa, jonne mainittu ilmoitus sinänsä olisi mahdollista ilmoittaa muuta kuin Suomi.fi viestit –palvelun kautta.

Tilanne voi aktualisoitua myös tavallisen tiedoksiannon yhteydessä. Asiakkaalla on Suomi.fi viestit –tili käytössään, mutta hän on hakemuslomakkeella ilmoittanut myös yksityisen sähköpostiosoitteensa. Ilmeisesti tästä huolimatta viranomainen voi lähettää asiakirjan tiedoksi Suomi.fi viestit –palveluun, jossa ei välttämättä ole tallennettuna asiakkaan sähköistä yhteystietoa. Jää avoimeksi, onko näissä tilanteissa viranomaisen erikseen ilmoitettava tiedoksiannosta asiakkaan hakemuksessa ilmoittamaan yksityiseen sähköpostiosoitteeseen vai olisiko tiedoksiannossa jopa priorisoitava tätä osoitetta.

Toiseksi myös silloin, kun asiakkaalla ei ole Suomi.fi viestit -tiliä käytössään, tavallinen eli muu kuin todisteellinen sähköinen tiedoksianto asiakkaan yksityiseen sähköpostiin on mahdollinen ilman asiakkaan antamaa suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon. Se, että asiakkaalla ei ole Suomi.fi viestit -tiliä, voi olla seurausta siitä, että hän ei ole vielä kertaakaan käyttänyt Suomi.fi:n tunnistautumispalvelua tai hän on tunnistautumista käyttäessään, kun hänelle on ilmoitettu Suomi.fi viestit –tilin luomisesta, kieltänyt tilin luomisen. Kun näissäkin tilanteissa tavallinen sähköinen tiedoksianto on mahdollinen ilman asiakkaan suostumusta, riittänee, että viranomaisella on tiedossaan asiakkaan sähköinen yhteystieto, vaikka juuri kysymyksessä olevassa asiassa asiakas ei olisi sellaista viranomaiselle ilmoittanut. Esitysluonnoksessa tosin lausutaan, että viranomaisen olisi tällöinkin varmistettava, että kysymys on ajantasaisesta yhteystiedosta. Tosiasiallisesti (de facto) tämä useimmiten tarkoittaa, että kysymyksen täytyisi olla sellaisesta sähköisestä yhteystiedosta, jonka asiakas on nimenomaan (expressis verbis) asian yhteydessä ilmoittanut. Maanmittauslaitos ehdottaa, että asiaa avataan tältä osin perusteluissa hieman seikkaperäisemmin.

Edellä kuvatussa tilanteessa tiedoksianto voitaisiin toimittaa ilman asiakkaan suostumusta myös siten, että tiedoksi annettava asiakirja lähetetään viranomaisen asiointipalveluun. Ehdotetun uuden menettelysäännöksen 19 b §:n mukaan viranomaisen on tällöin ilmoitettava asiakkaalle asiointipalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta asiakkaalle. Jos asiakkaalla ei ole Suomi.fi viestit -tiliä, ilmoitus on lähetettävä sellaiseen sähköiseen osoitteeseen, jonka asiakas on tätä tarkoitusta varten ilmoittanut viranomaiselle. Olisi selvitettävä, viittaako tämä sääntely siihen, että myös edellisessä kappaleessa kuvatussa tilanteessa, kun viranomainen antaa sähköisen asiakirjan tiedoksi tavallisena tiedoksiantona asiakkaan yksityiseen sähköpostiosoitteeseen periaatteessa ilman asiakkaan suostumusta, eikä Suomi.fi viestit -tiliä ole käytössä, että tiedoksianto on mahdollinen vain asiakkaan sitä tarkoitusta varten nimenomaisesti viranomaiselle ilmoittamaan osoitteeseen. Maanmittauslaitos esittää, että tätä 19 b §:n mukaisen sääntelyn suhdetta tilanteeseen, jossa tiedoksi annettavaa asiakirjaa ei lähetettäisi viranomaisen asiointipalveluun vaan

suoraan asiakkaan yksityiseen sähköpostiin, avattaisiin perusteluissa hieman nyt tehtyä seikkaperäisemmin.

Vielä Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota uudistetun 19 §:n 2 momenttiin. Siinä säänneltäisiin, että tavallisessakin tiedoksiannossa sähköinen asiakirja voitaisiin antaa tiedoksi 18 §:n mukaisesti, eli edellyttämällä viestin vastaanottajan tunnistamista tietoturvalisillä ja todistettavalla tavalla, jos se on tarpeen asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi.

Tällä viitattaneen nykyisin voimassa olevassa 19 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin, joita ovat asiakkaan yksityisyyden suoja, muu erityinen suoja tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen. Uuden sääntelyn mukaan velvollisuutta 18 §:n mukaiseen tiedoksi antamiseen ei olisi vaan se olisi säännelty mahdollistavassa muodossa. Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, olisiko säännöksen perusteluissa tarkemmin avattava sitä, miksi säännöstä ei ole enää nähty tarpeelliseksi säätää velvoittavassa muodossa.

Muilta osin Maanmittauslaitoksella ei ole huomautettavaa sääntelyyn. Esitysluonnoksen sivulta 117 eteenpäin on lausuttu perinpohjaisesti ja hyvin kattavasti kansalaisten yhdenvertaisuudesta, ja siltä osin kuin kansalaisten IT-aidot ja resurssit ovat sähköistämisen haasteena. (HEluonnos s. 117–120)

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

Viranomaiselle toimitetun sähköisen asiakirjan katsotaan ehdotuksessa saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana tässä laissa tarkoitetulla tavalla.

Tähän Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

Muut huomiot

Maanmittauslaitos antaa lisäksi ns. lunastuslain, 603/1977, 5 §:n 2 momentin tapauksissa lunastuslupia. Niissä on kysymys yksityisen omaisuuden pakko-otosta korvausta vastaan, mikä muun ohella edellyttää yleistä hyväksyttävyyttä tilanteissa, jossa omistajalla ei ole tarvetta luopua vapaaehtoisesti omaisuudestaan. Näihin tapauksiin kytkeytyy laissa todisteellinen tiedoksianto, josta on säännös sähköisestä asioinnista annetun lain, 13/2003, 18 §:ssä, 762/2022. Sanotun lainkohdan ehdotetussa 4 momentissa on sääntely siitä, milloin sähköinen viesti on katsottava vastaanotetuksi. Jollei vahvistusta viestin vastaanotosta ei ole saatu 7 päivän aikana, tiedottamisessa noudatetaan ns. perinteistä todisteellista tiedoksiantomenettelyä, jossa on pidemmät määräajat.

Maanmittauslaitoksessa nähdään, että todisteellisessa tiedoksi antamisessa olisi vasteredes oikeusturvan kannalta riittävää, kun yhteisesti omistetun kiinteistön kohdalla tiedoksianto saantitodistusta vastaan tai muutoin todisteellisesti oli tehty yhdelle osaomistajalle. Lisäksi jos samalla asianosaisella on useampi osoite, riittävää olisi tiedottaminen osoitteeseen, joka on asianosaisen varsinaisen asuinpaikan osoite taikka Suomessa olevan residenssin osoite.

Maakaassa, 540/1995, tarkoitetuissa kiinteistöjen kirjaamisasioissa tai ns. HTJ-laissa, 1328/2018, tarkoitetuissa asuinhuoneistojen kirjaamisasioissa sähköisestä asiointista viranomaisessa annetun lain, 13/2003, §:ssä 2 määritetty lainsoveltamisala kattaa sekä MK:ssa että HTJ-laissa säännellyt omistuksen ym. oikeuksien kirjaamisasiat.

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan osalta

Maanmittauslaitos ei lausu näistä.

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

Maanmittauslaitos ei lausu tältä osin.

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

Kiinteistönmuodostamislain esitetty 237 §:n muutos liittyy maaomikeuksiin, jotka lisäksi vastaanottavat nykyisin valitukset sekä esim. lainhuudatus- että kiinteistöimitusasioista. Maanmittauslaitoksen toimintaan tämä vaikuttaa rajoitetusti. Muutoksenhakuohjeita (valitusosoituksen sisältöä) on todennäköisesti tarkistettava. Sähköinen tietojenvaihto maanmittausviranomaisen ja maaomikeuden välillä saattaa edistyä, kun valitusasioita saadaan vireille alusta lähtien sähköisesti viranomaisaloitteisen viestinvälityspalvelutilin kautta.

Huomiot oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskevasta ehdotuksesta hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa tältä osin. Sinänsä sähköisyyden lisääntyminen kiinteistötoimituksen tai kiinteistöjen kirjaamisasioiden ollessa kysymyksessä voisi olla peruste alentaa oikeudenkäyntimaksuja nyt esitetyn lisäksi esim. maaomikeusasioissa.

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?

Kuten edellä on jo arvioitu, niin HE-luonnoksen sivuilla 117–120 on käsitelty perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia kysymyksessä olevan lainmuutosasian kannalta kattavasti.

Lakien muutoksissa on sinänsä havainnoitu maaomikeudet, jotka käsittelevät Maanmittauslaitoksessa ratkaistavia kiinteistötoimitusten valituksia ja kiinteistöjen kirjaamisasioiden valituksia. Esitetyt lainmuutokset vaikuttavat myös Maanmittauslaitoksen viranomaistoimintaan lainhuuto-, kiinnitys- ja muissa kirjaamisasioissa sekä kiinteistötoimituksen tiedottamiseen. Kuitenkin niin kauan kuin

sähköisellä viestillä ja sähköisellä ilmoitustaululla tiedottaminen ei ole ainoa laissa tarkoitettu viranomaistiedottamismenettely, vaikutukset Maanmittauslaitoksen toiminnan kustannuksiin jäävät vähemmän merkityksellisiksi euromääräisinä säästöinä ja asiakasmaksujen alentumisen näkökulmasta kuin jos sähköinen menettely olisi enemmän kattavaa, esim. mitä tulee sähköiseen tiedottamiseen.

Muut huomiot

Esityksen tavoitteena olisi, että viranomaisen tiedoksiannot lähetettäisiin ensisijaisesti sähköisesti niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista. Esityksellä tavoitellaan lisäksi kansalaisten sujuvampaa ja paikkariippumatonta asiointia ja lisäksi tehokkaampia viranomaismenettelyjä ja parempaa tuottavuutta. Esitys edistäisi Suomen siirtymistä asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Ensisijaisesti sähköisten viranomaistiedoksiantojen edistäminen olisi myös osa nykyiseen hallitusohjelmaan sisältyvän valtionhallinnon tuottavuusohjelman toimeenpanoa. Muutoksella saavutettaisiin säästöjä ja tehostettaisiin viranomaismenettelyitä.

Maanmittauslaitoksessa nähdään, että luonnos lakipaketiksi tältä osin on kannatettava ja osaltaan edistää säästöjen ja tehostamisen tavoitteita valtionhallinnossa.

Mikkonen Soile

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohtaja Petri Korpinen ja
maanmittausneuvoksen sijaisena johtava asiantuntija Kari Niemi