

29.1.2010

Dnro 4914/5/09

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Viite: Lausuntopyyntöne 28.12.2009 dnro OM 13/42/2009

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamiseksi. Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Yleisiä näkökohtia

Luonnoksen lähtökohta eli hallinnon tehokkuuden lisääminen tavanomaisen sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa laajentamalla ja menettelytapoja muutenkin joustavoittamalla on sinänsä kannatettava johtuen jo siitä, että perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu osaltaan hallinnon palvelujen tarjoaminen tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Pidän myös hallintotoiminnan selkeyden kannalta kannatettavana pyrkimystä yhdenmukaistaa hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä siihenkin nähden, että hallintolain puolella tiedoksiantotapojen muutos on hallintolain täytäntöönpanosta laaditun selvityksen perusteella osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi.

Uudistuksen vaikutusten arviointi

Uudistuksella voidaan perustellusti arvioida olevan ainakin periaatteessa merkitystä etenkin sellaisilla ihmisillä läheisesti koskettavilla hallinnonaloilla (kuten Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon toimialat), joilla

tuotetaan runsain määrin erilaisia viranomaisratkaisuja ja muita asioiden käsittelyyn liittyviä hallinnon asiakkaalle toimitettavia asiakirjoja.

Toisaalta luonnoksen jaksosta, jossa arvioidaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia, ei vielä voida tehdä kovinkaan pitkälle meneviä arvioita uudistuksen tosiasiallisesta vaikuttavuudesta. Jaksossa on lähinnä tuotu esiin se, kuinka paljon esimerkiksi Verohallinto ja Kansaneläkelaitos lähettävät paperimuodossa asiakastulosteita ja päätöksiä. Luonnoksessa asiaa on lähestytty niinkin toiveikkaasta näkökulmasta, että jos 50 % massapostituksesta voitaisiin toimittaa sähköisesti, tästä tulisi tietynsuuriset säästöt. Kaikilla hallinnon asiakkailla ei mielestäni välttämättä kuitenkaan edelleenkään ole halua tai valmiuksia sähköiseen asiointiin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa 6/2009 (SADe-hankkeen loppuraportti) on todettu (s. 35), että vaikka sähköisten palveluiden kysyntä on kasvanut, ovat halu henkilökohtaiseen palvelukontaktiin ja sähköisten palveluiden käytön arkuus suurimpia esteitä julkisen hallinnon verkkopalveluiden käytölle.

Koska sähköistä tiedoksiantoa voitaisiin jatkossakin käyttää vain asiakkaan nimenomaisella suostumuksella (palaan tähän kysymykseen jäljempänä), pelkästään se, että henkilö on laittanut asiansa sähköisesti vireille, ei vielä merkitse, että myös päätös voitaisiin automaattisesti toimittaa hänelle sähköisesti. Siten esimerkiksi sen perusteella, kuinka paljon asioita tällä hetkellä tulee vireille sähköisesti, ei vielä voida arvioida sitä, missä määrin myös sähköistä tiedoksiantoa tosiasiallisesti käytettäisiin niidenkään henkilöiden piirissä, jotka ovat laittaneet asiansa sähköisesti vireille.

Vaikka erilaisten verkkopalveluiden tarjonta on lisääntynyt, asiakas ei välttämättä ole valmis tai kykenevä tiedoksiantoa myöten hoitamaan asiaansa pelkästään sähköisessä muodossa. Moni käyttää verkkopalveluita tilapäisluonteisesti esimerkiksi kirjastojen tai nettikahviloiden asiakaspääteiltä ilman, että heillä olisi käytössään omia tietoliikenneyhteyksiä. Tämä puolestaan voi vaikuttaa sähköisen tiedoksiannon tosiasialliseen käyttöalaan, koska ehdotetun muutoksen toteutuessa sähköisen tiedoksiannon hyväksynyt asiakas veloitettaisiin seuraamaan tiedoksiantoa varten ilmoittamaansa sähköistä yhteystietoa. On toisaalta myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät syystä tai toisesta halua turvautua sähköiseen asiointiin, vaikka muuten käyttävätkin tietokonetta ja tietoliikenneyhteyksiä säännöllisesti.

Sähköisen tiedoksiannon käyttöön voi vaikuttaa myös se, että asioita on mahdollista saada vireille suoraan sähköpostilla käyttämättä viranomaisten internet-sivuilla olevia valmiita sähköisiä lomakkeita. Tällöinkään – samoin kuin perinteisessä paperimuotoisessa vireille panossa – henkilö ei välttämättä tule ylipäättään tietoiseksi siitä, että hän voisi antaa suostumuksensa sähköiseen tiedoksiantoon. Tällaisissa tapauksissa ei liene poissuljettua, että asiakkaan suostumusta sähköiseen tie-

doksiantoon tiedusteltaisiin vielä erikseen asian käsittelyn jossakin vaiheessa.

Jotta sähköisen tiedoksiannon hyöty saavutettaisiin laajassa mitassa, myös muutoin kuin sähköisesti asiansa vireille laittaneella tulisi olla yhtäläinen mahdollisuus saada päätös sähköisesti tiedoksi sikäli kuin hänellä on sähköinen yhteystieto käytettävissään. Jos mahdollisuutta tähän ei aktiivisesti tarjota silloinkin, kun asia on laitettu vireille muuten kuin sähköisesti, sähköisen tiedoksiannon käyttöala voi jäädä toivottua suppeammaksi. Nähtävästi uudistusta onkin ajateltu nimenomaan niin sanotun asiointitilin näkökulmasta, jolloin koko viranomaisprosessi hoidettaisiin sähköisesti alusta loppuun saakka.

Sähköisen tiedoksiannon yleistymisessä on siten keskeisessä roolissa viranomaisten tiedotustoiminta, jotta ihmiset tulisivat erilaisista asiointimahdollisuuksista tietoisiksi. Kaiken kaikkiaan pidän sinänsä kannatettavana, että hallinto tarjoaa asiakkailleen erilaisia vapaasti valittavissa olevia asiointin muotoja kuitenkin edellytyksin, ettei mahdollisuuksia tällä hetkellä vielä "perinteiseen" viranomaisasiointiin ja päätösten tiedoksisointiin tosiasiallisesti heikennetä. Myös tietoturvakysymyksistä ja asiakkaan yksityisyyden suojasta on huolehdittava.

Uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa huomioni on kiinnittynyt vielä luonnoksen mainintaan siitä, että viranomaisten ei tarvitsisi ylläpitää ylimääräistä järjestelmävalmiutta lähettää sähköisiä päätöksiä toiseen kertaan paperipostissa, jos vastaanottaja ei ole kuitannut sähköistä päätöstä vastaanotetuksi seitsemän vuorokauden sisällä. En ymmärrä tätä mainintaa siihen nähden, että lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan jos päätöstä ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään. Tältä osin nykytilanteeseen ei siten nähtävästi kuitenkaan olisi tulossa muutosta, ja kyseiset valmiudet tulisi ilmeisesti edelleenkin ylläpitää.

Sähköisten asiointipalveluiden järjestäminen

Voimassa olevan lain 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määritellyyn laitteeseen viesti asian vireille saamiseksi tai käsittelemiseksi. Totean, että eräissä kanteluasioissa – ei tosin enää viime aikoina – on ollut epäselvyyttä siitä, milloin viranomaisen katsotaan "tarjonneen" mahdollisuuden esimerkiksi asian sähköiseen vireillepanoon. Esitän harkittavaksi, että tätä selvennettäisiin pykälässä tai sen perusteluissa.

Yllä olevaan säännökseen esitetään lisättäväksi mahdollisuus vastaanottaa viranomaisen lähettämiä asiakirjoja. Minulla ei ole aihetta puuttua säännöksen sisältöön sinänsä. Säännöksen muotoilun osalta totean sitä

vastoin, että kyseinen jo ennestään pitkä virke ei ehdotetun lisäyksen jälkeen enää täytä selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimusta.

Tavallinen sähköinen tiedoksianto

Pidän kannatettavana luonnoksen 18 §:n perustelujen ajatusta siitä, että sähköisiä tiedoksiantotapoja käytettäessä olisi pyrittävä liittämään järjestelmiin toiminnallisuuksia, jotka mahdollistaisivat asiakkaan saavan ilmoituksen saapuneesta asiakirjasta myös vastaanottajan itse valitsemaan muuhun sähköiseen viestimeen kuin viranomaisen tarjoamaan viestikanaavaan. Esimerkkeinä on mainittu sähköposti ja tekstiviesti. Tähän liittyvä – joskin erillisen pohdintansa arvoinen – asia olisi mielestäni se, voisiko myös hallintomenettelyssä puhelimitse tapahtuva tiedoksianto olla tietyissä tilanteissa nimenomaisesti mahdollinen (vrt. OK 26:28). Tätä aihepiiriä sivuava kysymys on ollut pohdittavanani kanteluasiassa dnro 130/4/08.

Kaupungin asuntotoimisto ilmoitti puhelimitse tarjolla olevasta asunnosta, ja jos hakija toimitti pydytyt liitteet, asiassa voitiin tehdä lopullinen päätös asunnon myöntämisestä. Käytännössä kyse oli siten asuntotarjouksen tiedoksi antamisesta. Asiassa nousi esiin se, että hallintolaki ei tunne suullisen tiedoksiannon mahdollisuutta, vaikka puhelimitse tapahtuva tarjouksesta ilmoittaminen on sinänsä nopea ja tehokas tapa selvittää, onko hakija halukas vastaanottamaan tarjotun asunnon.

Katsoin, että perusoikeusmyönteisen lähestymistavan mukaisesti asiassa tulisi tapauskohtaisesti sopivalla tavalla yhdistää kirjallisen tiedoksiannon oikeusturvaedut ja puhelimitse tapahtuvan ilmoittamisen tehokkuus. Totesin tämän voivan tapahtua esimerkiksi siten, että puhelimitse tehtävän tarjouksen yhteydessä hakijalta kysyttäisiin, haluaako hän tarjouksen myös kirjallisessa muodossa. Tällöin olisi mahdollista pyrkiä sopimaan jonkin nopean sähköisen menetelmän – kuten sähköpostin, faksin tai tekstiviestin – käytöstä.

Pykäläehdotuksen perusteluissa ei ole erikseen otettu kantaa siihen, tuleeko asiakkaan suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon olla tapauskohtainen vai voiko se olla yleinen. Voimassa olevan lain 18 §:n perustelujen mukaan suostumus voi olla kummanlainen tahansa. Suhtaudun jossain määrin epäilevästi yleiseen suostumukseen ja pidän tapauskohtaista suostumusta lähtökohtaisesti asiakkaan näkökulmasta parempana vaihtoehtona. Tällöin asiakkaan voimassaolevat sähköisen asioinnin yhteystiedot tulevat yksittäisten asiointitapahtumien yhteydessä samalla ikään kuin päivitettyiksi viranomaiselle sikäli kuin niissä on tapahtunut muutoksia, mikä edesauttaa asiakkaan tavoitettavuutta.

Koska asiakas suostumuksellaan sitoutuu seuraamaan ilmoittamaansa sähköisen asioinnin yhteystietoa, on mielestäni ensiarvoisen tärkeää, että suostumuksen merkitys tuodaan asiakkaalle julki yksiselitteisesti ja

selkeästi. Suostumuksen oikeudellinen merkitys ja siitä asiakkaalle aiheutuvat velvoitteet olisikin mielestäni perusteltua tuoda nimenomaisesti esiin myös säännösten tasolla eikä vain perusteluissa.

Todisteellinen sähköinen tiedoksianto

Todisteellinen sähköinen tiedoksianto (luonnoksen 19 §) koostuisi muutosehdotuksen toteuduttua nykyistä useammasta vaiheesta. Päätöksen valmistuttua asiakkaalle ilmoitettaisiin – kuten nykyisinkin – että se on noudettavissa viranomaisen tietojärjestelmästä. Uutuutena olisi, että asiakkaan noudettua ratkaisun hänelle toimitettaisiin vielä erillinen ilmoitus siitä, milloin asiakirja on noudettu. Jos asiakirjaa ei ole noudettu määräajassa, tiedoksianto toteutettaisiin – kuten nykyisinkin – tavanomaisia menetelmiä käyttäen.

Luonnoksesta ei erikseen ilmene, millä tavoin mainitut kaksi ilmoitusta voidaan toimittaa asiakkaalle. Lähtökohta lienee, että ilmoitukset toimitettaisiin asiakkaan ilmoittamaan sähköisen asiainnoinninyhteystietoon, mikä on sinänsä tarkoituksenmukaista. Mielestäni on kuitenkin syytä arvioida, voidaanko todisteelliseen tiedoksiantoon joltakin osin yhdistää tavallisen tiedoksiannon ominaisuuksia.

Faksin käyttö sähköisen todisteellisen tiedoksiannon tapana on tähän mennessä torjuttu sillä, että ei ole varmuutta siitä, että se tavoittaa oikean henkilön. Tämä peruste on ymmärrettävä sikäli kuin kyse olisi varsinaisen ratkaisun lähettämisestä faksilla. Nyt esillä oleva ilmoitus ratkaisun noudettavana olemisesta (19 §:n 1 momentti) ei kuitenkaan sisällä varsinaista ratkaisuasikirjaa. Todisteellinen tiedoksianto katsotaan lopullisesti suoritetuksi vasta sitten, kun asiakas on todisteellisesti noutanut ratkaisun viranomaisen tietojärjestelmästä. Näin ollen pelkän ilmoituksen lähettämisellä ei vielä itsessään ole tiedoksiantovaikutusta.

Nykyisen lain perusteella sen paremmin kuin luonnoksessa esitetyn muutoksenkaan jälkeen se, että ilmoitus ei tavoittaisi asiakasta, ei sinänsä vielä aiheuta lopullisia oikeudenmenetyksiä. Näin on siksi, että päätös annetaan tietyn määräajan jälkeen tiedoksi muulla tavoin, jos sitä ei ole noudettu. Näin ollen en ainakaan luonnostekstin perusteella näe, miksei esimerkiksi faksia voitaisi periaatteessa käyttää myös näiden ilmoitusten lähettämiseen. Luonnoksen 18 §:n perustelujen yhteydessä esiin tuotu mahdollisuus ilmoittaa asiakirjasta myös esimerkiksi vastaanottajan sähköpostiin tai matkapuhelimeen tekstiviestinä, on edellä todetut seikat huomioon ottaen mielestäni myös tässä yhteydessä sinänsä periaatteellisella tasolla varteenotettava.

Jos päätös jatkossa edelleenkin toimitettaisiin asiakkaalle tiedoksi muulla tavalla, jos hän ei ole sitä määräajassa noutanut, jää jossain määrin kysymyksenalaiseksi myös se, mikä merkitys erillisellä ilmoituksella noutopäivästä (19 §:n 3 momentti) on asiakkaan oikeusturvalle. Yhtäältä

se voidaan nähdä osana hyvää asiakaspalvelua. Toisaalta sen tarkoituksenmukaisuus hallinnon työmäärän näkökulmasta voidaan ainakin jossain määrin kyseenalaistaa. Tätä ongelmaa ei kuitenkaan ole, jos ilmoitus voidaan hoitaa automatisoituna toimintona samalla tavalla kuin sähköisen asiakirjan vastaanottokuittaukset. Vielä totean, että ehdotettua 19 §:ää olisi mielestäni aiheellista selkeyttää siten, että tulkinnanvaraisuutta ei jäisi siitä, alkaako pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukainen määräaika kulua saman pykälän 1 vai 3 momentissa tarkoitusta ilmoituksesta. Tämän ilmoituksen lähettämistavan osalta viittaan edellisessä kappaleessa esittämääni.

Suostumuksen osalta viittaan puolestaan siihen, mitä olen jo edellä 18 §:n yhteydessä todennut.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri

Mikko Sarja