

26.9.2017

EOAK/5169/2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Työryhmän raportti ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi, VM 135:00/2016

LAUSUNTO

Yleistä

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Työryhmän raportissa esitettyihin lainsäädännön uudistustarpeisiin voi mielestäni lähtökohtaisesti yhtyä. Raportti keskittyy sääntelyvaihtoehtojen päälinjojen esittelyyn. En näin ollen katso tässä vaiheessa aiheelliseksi ottaa kantaa niihin lainsäädäntöä koskeviin ehdotuksiin, joihin asiassa myöhemmin tullaan ottamaan kantaa jatkovalmistelun pohjalta. Puutun seuraavassa kuitenkin joihinkin raportin havaintoihin.

Mielestäni on selkeytettävä hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain välistä suhdetta samoin kuin näiden lakien sisällön suhdetta oikeudenkäymiskaaressa ja ulosottokaareissa säädettyyn. Näin ollen, kuten raportissa todetaan, viranomaisen joutuu arvioimaan tiedoksiantotapaa antaessaan asiakirjaa tiedoksi eri sääntelyn nojalla riippuen siitä, aikooko se antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti vai esimerkiksi postitse. Myös hallinnon yleisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (KaPa-laki) säätäminen jälkeen on ongelmallista se, ettei asiointilaissa ole selkeästi otettu kantaa siihen, voiko hallinnon asiakas antaa täysin yleisen suostumuksen julkisessa hallinnossa käsiteltävää hallinto- tai tuomioistuinasiaa koskevien tiedoksiantojen vastaanottamiseen yksinomaan sähköisesti. Lisäksi on esitetty näkemyksiä, ettei suostumusta voitaisi tavallisen tiedoksiannon osalta pitää pätevänä tai että tämän kaltainen yleinen suostumus voisi vaarantaa oikeusturvan. Ainoastaan ulosottokaareissa on säännös, jossa otetaan huomioon viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon käyttö tiedoksianto-osoitteena.

Työryhmä esittää havaintonaan (sivu 5): "... hallintolain ja asiointilain todisteellisen tiedoksiannon käyttötilanteita koskevien säännösten yhteensovittaminen sähköistä tiedoksiantoa suoritettaessa voi olla haas-

teellista. Etenkin asiointilain säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden valossa jäi joissain määrin epäselväksi, syrjäyttääkö asiointilaki 60 §:n 1 momentin mukaisen veloitteen antaa todisteellisesti tiedoksi velvoittava päätös, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika. Epäselväksi jää myös asiointilain suhde hallintolain 60 §:n 1 momentin kohtaan, jonka mukaan todisteellista tiedoksiantoa voidaan myös käyttää, jos se muusta syystä on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.”

Valitaan asiassa raportissa mainitusta toimintavaihtoehtoista mikä tahansa, on hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain edellä kuvattu ristiriita lainsäädännöllisesti poistettava.

Oikeusasiamiehen kannanottoja

Raportissa on laajasti esitelty laillisuusvalvonnan ratkaisuja ja tehty niistä mielestäni oikeasuuntaisia johtopäätöksiä perusoikeuksien kannalta keskeisimmistä linjauksista.

Tuon tässä vielä esiin osin raportistakin ilmenevistä oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen kannanotosta ilmeneviä lainsäädännön kannalta keskeisiä kannanottoja:

- Perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos palvelut järjestyvät siten, että niitä olisi tarjolla vain sähköisesti. Lisäksi palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa on tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja asioiden vireillepanoon ja muuhun asiointiin. Tämä kannanotto sisältyy useisiin raportissakin mainittuihin apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuihin.
- Myöskään viranomaisen päätökseen perustuva hallinnon asiakkaan tiedonantovelvollisuuden rajoittaminen vain sähköisen ilmoitusmenettelyyn ei täytä hallintolain hyvän hallinnon takeena kaikille hallinnon asiakkaille turvattuja oikeuksia. Hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät syyt eivät ole riittävä syy rajoittaa asiointimahdollisuudet pelkästään sähköiseen menettelyyn.
- Hallinnon palveluperiaatteen keskeinen tavoite on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät saa vaikuttaa epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Viime kädessä tämän toteuttaminen edellytti kysymyksessä olevassa tapauksessa (passinsaanti) sitä, että palveluperiaatteen toteuttamisessa jonottamiseen perustuvaa asiointia ei tullut täysin hylätä.
- Tiedottaminen vain yhdestä asiointitavasta ei ole tasapuolisuuden ja luottamuksen suojan vaatimusten, palveluperiaatteen eikä neu-

vontavelvoitteen mukaista. Palvelua järjestäessään viranomaisten tulee ottaa huomioon hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeus ja toimintaedellytykset. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisen tiedottamisvelvollisuus korostaa viranomaisten vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan. Äkillinen asiointiin liittyvä toimintatapojen muutos ja siitä puutteellinen tiedottaminen ovat luottamuksen suojan periaatteen, viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä tiedottamisvelvollisuuden vastaisia.

Kannanotto

Katson, että lainsäädäntötyön lähtökohtana tulee olla edellä kuvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta seuraavat seikat:

- Sähköisen asioinnin ensisijaisuuden toteuttamistavan olisi perustuttava vapaaehtoisuuteen siten, että kaikkien, myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, oikeusturva taataan.
- Yksilöille digitaalisten palveluiden käytössä asetettavat vaatimukset eivät saa olla suhteettoman suuria saavutettavaan etuun nähden. Myöskään vaihtoehtoiset tiedoksianto- ja asioimistavat eivät saa olla tosiasiallisesti järjestetty siten, että niiden käyttäminen olisi selvästi vaivalloisempaa kuin digitaalisten asiointipalveluiden käyttö.
- On mielestäni selvää, että sähköisten palveluiden käyttötaidoissa on merkittäviä eroja. Tämä voi johtaa yhdenvertaisen kohtelun vaarantumiseen, jos digitalisointia ryhdytään toteuttamaan voimakasta ohjausta tai pakkoa tarkoittavalla tavalla.
- Palveluperiaatteen toteutumisen kannalta on myös tärkeää, että vaihtoehtoisia palvelukanavia ja tiedoksiantomenettelyjä on edelleen käytössä ja myös niiden olemassaolosta ja käytöstä annetaan asiakkaille riittävästi tietoa.
- Kaiken kaikkiaan etupainotteisen ja riittävän laajan tiedotuksen järjestäminen on ensiarvoisen tärkeää digitaalisen asioinnin lisäämispyrkimyksen kannalta, jotta perusoikeuksien loukkaamista vältytään.
- Työryhmä on raportissaan (sivu 30) esittänyt, että asiakasta on epätarkoituksenmukaista ohjata käyttämään sähköistä postilaatikkoa ennen kuin lainsäädäntö ja sen kautta muodostuneet käytännöt paremmin tukevat sähköisen postilaatikon käyttöä tiedoksiantoon. Vaihtoehtoina sähköiselle postilaatikolle voidaan nähdä yhteystietorekisterin perustaminen ja tämän yhteystiedon käytön oikeuttaminen tiedoksiantoon. Nämä vaihtoehdot voivat toimia myös rinnakkain. – Mielestäni on tarkoituksenmukaista pohtia, miten yhteystietorekisterin perustamista voidaan käyttää yhteydenpitoon viranomaisen ja yksityishenkilön välillä. Tähän menettelyyn liittyy

eräitä tiedon eheyteen ja alkuperäisyyteen liittyviä ongelmia, joita tulee lainvalmistelussa vielä arvioida. Pidän kuitenkin henkilön tätä tarkoitusta varten ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen toimitettavaa tiedoksiantoa selkeämpänä ja asianosaisen oikeusturvan kannalta monessa tilanteessa varmempana ratkaisuna kuin asiointitilin käyttöä.

- Sähköisen ja muun asioinnin sääntelyn tulisi olla yhtenäistä. Tässä yhteydessä tulee harkittavaksi, missä määrin henkilötunnuksen käytön laajentamista voidaan tietosuojan kannalta pitää perustelluna, miten määräajat määritellään ja milloin oikeusturvaa vaarantamatta voidaan katsoa asiakirjan tulleen tiedoksi asianosaiselle. Myös asiakirjojen eheyden ja alkuperäisyyden varmistamisesta olisi säädettävä.

Todettakoon lopuksi, että tässä raportissa tarkemmin esitettyjen lain-säädäntötarpeiden lisäksi on vielä ratkaisematta muun muassa, miten vahva tunnistautuminen ja muu luotettava tunnistautuminen voidaan toteuttaa myös esimerkiksi vammaisten, vähävaraisten ja niiden osalta, joilla ei ole suomalaisia pankkitunnuksia.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Riitta Länsisyrjä

Asiakirja on hyväksytty sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.