



20.6.2017

Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi

Työryhmän raportti

Sisällys

1 TYÖRYHMÄN LÄHTÖKOHDAT JA TEHTÄVÄT SEKÄ RAPORTIN TARKOITUS	3
2 NYKYTILA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ JA KÄYTÄNNÖSSÄ	4
2.1 LAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA	4
2.1.1 Yleislainsäädäntö.....	4
2.1.2 Erityislainsäädäntö ja meneillään olevat oikeusministeriön hallinnonalan hankkeet.....	8
2.2 KÄYTÄNTÖ KYSELYJEN TULOSTEN VALOSSA	12
2.2.1 Vuoden 2013 tutkimus	12
2.2.2 Vuoden 2017 kysely hallinnonaloille	13
2.3 YHTEENVETO NYKYTILASTA	15
3 KEHITYS RUOTSISSA, NORJASSA JA TANSKASSA.....	16
3.1 RUOTSI.....	16
3.2 NORJA.....	17
3.3 TANSKA	19
3.4 YHTEENVETO SÄHKÖISEN ASIOINNIN SÄÄNTELYSTÄ RUOTSISSA, NORJASSA JA TANSKASSA	20
4 SÄHKÖINEN ASIOINTI PERUSOIKEUKSIEN JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEIDEN VALOSSA	21
4.1 PERUSOIKEUDET JA SÄHKÖISEN ASIOINNIN ENSISIJAISUUS	21
4.2 HYVÄN HALLINNON PERUSTEET JA SÄHKÖISEN ASIOINNIN ENSISIJAISUUS	22
4.3 YHTEENVETO PERUSOIKEUKSIEN JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEIDEN MERKITYKSESTÄ	26
5 HALLINNON ASIAKKAIDEN JA VIRANOMAISTEN TOIMINTATAPOJEN YHTENÄISTÄMISEEN LIITTYVÄT HAASTEET.....	26
5.1 MITÄ JA KEITÄ HALUTAAN SÄÄNNELLÄ - ”KÄSITEHÄSSÄKKÄ”	26
5.2 PERUSOIKEUDET JA HYVÄN HALLINNON TAKEET	27
5.3 VIRANOMAISESSA ASIOINTIA KOSKEVA SÄÄNTELY JA KÄYTÄNNÖT	28
5.4 HAASTEET SÄÄNTELYN SOVELTAMISESSA	30
5.5 MENETTELYN SELKEYDEN JA YHDENMUKAISUUDEN SUHDE OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISEEN	30
5.6 SÄHKÖISEN POSTILAATIKON KÄYTÖN YLEISTYMISEN HAASTEET KOOTUSTI.....	30
5.7 SUOSTUMUKSEN (OPT IN) TAI VELVOLLISUUDEN JA SIITÄ POIKKEAMISEN (OPT OUT) REKISTERÖINTIIN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ	31
5.8 VELVOITTAMINEN SÄHKÖISTEN ASIOINTIPALVELUJEN KÄYTTÖÖN.....	32
5.9 ERITYISESTI OIKEUSHENKILÖIDEN VELVOITTAMISESTA.....	33
5.10 YHTEENVETO TOIMINTATAPOJEN YHTENÄISTÄMISEN HAASTEISTA.....	33
6 KEINOJA ENSISIJAISUUDEN SAAVUTTAMISEEN.....	34
6.1 SÄHKÖISEN ASIOINNIN ENSISIJAISUUS JA SÄÄNTELYN MUU SELKEYTTÄMINEN	35
6.2 ERITYISESTI TIEDOKSIANTOMENETTELYJÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN UUDISTAMISESTA	37
6.3 MUUT KEINOT EDISTÄÄ SÄHKÖISTÄ ASIOINTIA	38
6.4 YHTEENVETO KEINOISTA ENSISIJAISUUDEN SAAVUTTAMISEEN	39
7 YHTEENVETO	40

1 Työryhmän lähtökohdat ja tehtävät sekä raportin tarkoitus

Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 26.9.2016 sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen käyttövelvoitteesta. Kansalaisten viranomaisasioinnissa tulisi siirtyä käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkoo eli sähköistä viestinvälityspalvelua. Samassa yhteydessä hallitus linjasi, että lain tasolla turvataan asiointipalvelut muilla keinoilla heille, jotka eivät voi käyttää sähköisiä palveluja. Tavoitteena linjauksen mukaan on, että postilaatikon käyttövelvoite tulee voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut –kärkihanketta.

Linjauksen mukaan valmistelun toisessa vaiheessa käyttövelvollisuutta laajennettaisiin kansalaisten sähköisen asiointiin. Sähköisen postilaatikon käyttöön velvoittamisen valmistelun rinnalla laaditaan tiekartta viranomaisten palveluille, jotka olisivat jatkossa ensisijaisesti käytettävissä vain sähköisesti. Ensimmäiset niistä ovat jo valmiiksi käytössä olevia palveluja. Hallitus käsittelee tiekarttaa kevään 2017 aikana.

Digitaalisista palveluista saatavat hyödyt edellyttävät niiden käyttäjiltä uusia valmiuksia. Siksi on linjauksen mukaan tärkeää, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti huolehditaan sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen käytön tuesta sitä tarvitseville, ja monipuolisilla asiointitavoilla ja tukitoimilla varmistetaan, että kaikkien kansalaisten asiointi viranomaisten kanssa on turvattu myös jatkossa. Sähköiseen postilaatikon ja viranomaisten sähköisten asiointipalvelujen käyttämiseen ei myöskään velvoitettaisi henkilöitä, joilla ei ole siihen mahdollisuuksia. Nämä henkilöt tulevat jatkossakin saamaan kirjepostia, ja heille tulee tarjota vaihtoehto myös sähköisten asiointipalvelujen käytölle.

Edellä kuvattuja linjausten toimeenpanoa varten valtiovarainministeriö asetti Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta –työryhmä ajalle 21.12.2016 – 30.6.2017. Työryhmän tehtävänä oli:

- määritellä tiekartalle otettavien palvelujen valintakriteerit
- tehdä kriteerien pohjalta ehdotus tiekartalle valittavista ensimmäisistä 100 palvelusta
- laatia tiekartan ensimmäinen, vuodet 2017-2021 kattava, keväällä 2017 hyväksyttävä versio
- määritellä miten sähköinen asiointi (viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon avulla ja/tai asiointipalvelussa itsepalveluna) muutetaan ensisijaiseksi tavaksi viranomaisasiointinnissa sekä arvioida muutoksen toteuttamisvaihtoehtoja
- arvioida miten sähköisen postilaatikon ja sähköisen asioinnin käytöstä voi saada vapautuksen
- tehdä lainmuutostarpeiden arviointi
- järjestää yhteistyössä rinnakkaishankkeiden kanssa tiekartan valmistelun aikana avoimia keskustelutilaisuuksia siirtymisestä sähköiseen asiointiin
- suunnitella tiekartan hallintamalli ja vastuutaho projektin päätyttyä
- tehdä esityksiä tarvittavista jatkotoimista

Tässä raportissa kuvataan työryhmän arvio sähköisen asioinnin ensisijaisuutta edistävistä lainmuutostarpeista. Raportissa on lainmuutostarpeiden ja -mahdollisuuksien rinnalla otettu kantaa myös muihin keinoihin, joilla sähköinen asiointi muutetaan ensisijaiseksi tavaksi viranomaisasiointinnissa. Arvioitaessa lainsäädännön näkökulmasta mahdollisuuksia velvoittaa hallinnon asiakkaita sähköiseen asiointiin, on päädytty esittämään muita keinoja kuin luonnollisten henkilöiden velvoittamista siten, että velvoitteesta vapautuakseen henkilön tulisi erikseen hakea vapautusta. Tästä syystä johtuen raportissa ei ole arvioitu miten tai millä perusteella sähköisestä asiointista voisi saada vapautuksen.

2 Nykytila lainsäädännössä ja käytännössä

2.1 Lainsäädännön nykytila

2.1.1 Yleislainsäädäntö

Salliva yleislainsäädäntö

Hallintoasian käsittelyä koskevassa yleislaissa, hallintolaissa (434/2003) ei ole säädetty asian sähköisestä vireillepanosta tai tiedoksiannosta. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa.

Hallintolakia ei sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön eikä (lainkäyttöön kuuluvaan) ulosottoon, joista säädetään muun muassa oikeudenkäymiskaaressa (4/1734, OK), oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997), hallintolainkäyttölaissa (586/1996) ja ulosottokaaressa (705/2007, UK).

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003, *asiointilaki*) puolestaan sovelletaan paitsi hallintoasian, niin myös tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon. Sekä OK että UK sisältävät kuitenkin asiointilain lisäksi erityissääntelyä erityisesti sähköisestä tiedoksiannosta. OK:ta sovelletaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 12 luvun 1 §:n mukaan täydentävästi myös rikosasioiden käsittelyssä.

Asian sähköinen vireillepano asiointipalvelussa tai muutoin sähköisellä viestillä sekä asiakirjan sähköinen tiedoksianto on mahdollistettu asiointilaissa. Viranomaisilla ei ole yleislainsäädännön mukaan ehdotonta velvollisuutta järjestää sähköisen asioinnin mahdollisuutta – asioiden sähköistä vireillepanoa, asian käsittelyä ja käsittelyn etenemisen seuraamista tai asiakirjojen sähköistä tiedoksiantoa. Sähköistä asiointia koskevat säännökset on pääsääntöisesti - muutamia erityislakeja¹ lukuun ottamatta - kirjoitettu sallivaan muotoon sekä viranomaisille että hallinnon asiakkaille.

Hallinnon asiakas voi asiointilain nojalla saattaa asiansa vireille yksinkertaisesti lähettämällä asiansa sähköpostilla viranomaiselle taikka saattamalla asiansa vireille sähköisessä asiointipalvelussa, mikäli viranomainen sellaista tarjoaa.

Asiointilain mukaan sähköinen tiedoksianto edellyttää hallinnon asiakkaan suostumusta. Tavallisen tiedoksiannon piiriin kuuluva asiakirja voidaan lain 19 §:n 1 momentin mukaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Viranomainen voi siis lähtökohtaisesti esimerkiksi lähettää asiakirjan vastaanottajalle tämän suostumuksella sähköpostitse ja asiakirja katsotaan lain 19 §:n 2 momentin mukaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Todisteellinen tiedoksianto edellyttää asiointilain 18 §:n mukaan, että viranomainen ilmoittaa asiakirjan olevan asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta. Tämä palvelin voi olla esimerkiksi viestinvälityspalvelun sähköinen postilaatikko tai viranomaisen oman asiointipalvelun palvelin. Asiakirjan vastaanottajan on tunnistauduttava tietoturvallisesti ja todisteellisesti noutaessaan asiakirjaa palvelimelta. Todisteellisen tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen, kun asiakirja on noudettu viranomaisen palvelimelta. Käytännössä siis palvelin tallentaa tiedon siitä, että tunnistautunut vastaanottaja on noutanut asiakirjan.

¹ Esim. jaksossa 2.1.2. mainitut sähköistä ilmoittamista verotusmenettelyssä koskevat säännökset, tuen hakemista EURA 2014 –tietojärjestelmässä koskevat säännökset alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetussa laissa sekä tietoyhteiskuntakaaren säännökset koskien verkkotunnusvälittäjän velvollisuutta merkitä tietoja verkkotunnusrekisteriin Viestintäviraston määrittelemällä teknisellä järjestelyllä ja verkkotunnuksiin liittyvän asiakirjan tiedoksiantoa sähköpostilla.

Todisteellinen vai tavallinen tiedoksianto

Todisteellisen tiedoksiannon käytön edellytyksistä on säädetty eri tavalla hallintolaissa ja asiointilaissa. Hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan todisteellista tiedoksiantoa on käytettävä, jos tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaja tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa voidaan mainitun säännöksen mukaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Asiointilain 18 §:ää muutettiin lailla 924/2010 ja muutetun lain mukaan todisteellista tiedoksiantoa käytetään kun kyseessä on asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: *"Todisteellista sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa ehdotetaan kavennettavan koskemaan vain niitä tilanteita, joissa todisteellista tiedoksiantoa on muun lain mukaan käytettävä. Tällä tarkoitetaan sitä, että päätöksiä sähköisesti tiedoksiannettaessa todisteellista tiedoksiantomenettelyä olisi käytettävä vain sellaisissa tilanteissa, joissa tiedoksianto on muun lain mukaan toimitettava esimerkiksi postitse saantitodistusta vastaan. Näin ollen tavallisella kirjeellä tiedoksi annettavissa olevat asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi tavallisella sähköisellä tiedoksiannolla, vaikka tiedoksiannettavana olisi päätös, jonka tiedoksiannosta alkaisi kulua määräaika tai jonka voimaantulo vaatisi tiedoksiannon."*²

Edellä kuvattujen hallintolain ja asiointilain todisteellisen tiedoksiannon käyttötilanteita koskevien säännösten yhteensovittaminen sähköistä tiedoksiantoa suoritettaessa voi olla haasteellista. Etenkin asiointilain säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa jää jossain määrin epäselväksi, syrjäyttääkö asiointilaki hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaisen velvoitteen antaa todisteellisesti tiedoksi velvoittava päätös, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaja. 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.

On erikoista, että sähköisen tiedoksiannon osalta asiointilaissa on katsottu tarpeelliseksi erikseen säätää tiedoksiantotavan (todisteellinen vai tavallinen) käytön edellytyksistä, kun näistä samoista edellytyksistä säädetään varsinaisissa viranomaisessa asiointia koskevissa laeissa, eli esimerkiksi hallintolaissa, OK:ssa ja UK:ssa. Viranomaisen on siis antaessaan asiakirjaa tiedoksi arvioitava tiedoksiantotapaa eri sääntelyn valossa riippuen siitä, aikooko se antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti vai esimerkiksi postitse.

Henkilötietojen suoja ja muut salassa pidettävät tiedot

Tavallista tiedoksiantoa koskevan asiointilain 19 §:n 1 momentin loppuosan mukaan: *"Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä [todisteellinen tiedoksianto] tai tiedoksiannosta muutoin säädetään."*

Tavallinen tiedoksianto voidaan siis toimittaa lähettämällä asiakirja vaikkapa sähköpostitse vastaanottajalle paitsi jos asiakirja sisältää esimerkiksi arkaluontoisia tai salassa pidettäviä henkilötietoja³ tai muuta salassa pidettävää tietoa. Näissä tilanteissa tulisi noudattaa joko todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädettyä menettelyä taikka antaa asiakirja tiedoksi esimerkiksi postitse. Asiointilain tavallista tiedoksiantoa koskevassa säännöksessä olevaa viittausta todisteellisen tiedoksiannon käyttöön yksityisyyden suojaamiseksi voidaan pitää erikoisena, koska yksityisyyden suojaaminen ei varsinaisesti edellytä, että asiakirjan noutaminen tulisi rekisteröidä todisteelliseen tiedoksiantoon kuuluvalla tavalla. Yksityisyyden

² HE 111/2010, asiointilain 18 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

³ Muiden henkilötietojen osalta ei ole selkeää kannanottoa niiden lähettämisestä suojaamattomalla sähköpostilla.

suojaamiseksi riittäisi tiedoksiannettavan asiakirjan suojaaminen siten, että ainoastaan rekisteröity tai hänen edustajansa voi saada asiakirjan käsiinsä.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOA 3438/4/09, antopäivä 24.3.2011) katsonut sairaanhoitopiirin menetelleen julkisuus- ja henkilötietolain vastaisesti, kun kantelijalle oli lähetetty avoimessa verkossa sähköpostiviesti, josta käy ilmi, että hän on saanut sairaanhoitopiiristä terveydenhuollon palveluita. Kyseinen tieto on julkisuuslain mukaan salassa pidettävä. EOA:n mukaan sähköpostiviestinnässä on noudatettava huolellisuutta, jotta salassa pidettävä tietoaineisto ei päädy sivullisille, vaikka muuten käytettäisiinkin salattua sähköpostiyhteyttä. Tällöin on tärkeää pitää huolta siitä, että viesti lähetetään oikeaan osoitteeseen.

Ratkaisusta voidaan päätellä, että salassa pidettävät henkilötiedot on suojattava esimerkiksi salaamalla viestintä ja lisäksi on varmistuttava siitä, että se henkilö, jota lähetettävät henkilötiedot koskevat tai jolla muutoin on oikeus saada tiedot, käyttää sähköistä osoitetta, johon henkilötietoja sisältävä asiakirja lähetetään sekä siitä, että viesti lähetetään tuohon osoitteeseen. Tästä suojaamisen vaatimuksesta ei ole katsottu voitavan poiketa edes rekisteröidyn suostumuksella.⁴

Asiointilain 19 §:n viittaus todisteellisen sähköisen tiedoksiannon käyttöön yksityisyyden suojaamiseksi tiukasti tulkittuna tarkoittaa sitä, että kun yksityisyyden suojaamisen vuoksi asiakirjaa ei voida antaa tiedoksi sähköpostilla, on se annettava tiedoksi palvelimella ja myös asiakirjan palvelimelta noutamisen ajankohta on pystyttävä osoittamaan. Toisaalta säännöksen tarkoitus huomioon ottaen voitaisiin ehkä ajatella, että myös sähköpostitiedoksianto tai tiedoksianto ilman noutokuittausta viranomaisen palvelimelta saattaisi tulla kyseeseen, jos yhteys tai viesti on salattu ja vastaanottajasta voidaan varmistua, kuten esimerkiksi tunnistettaessa asiakas tietoturvallisesti viranomaisen palvelimella tai käytettäessä viestinvälityspalvelun sähköistä postilaatikkoa.

Tietosuojavaatimuksista johtuu haasteita esimerkiksi tilanteessa, jossa hallinnon asiakas saattaa asiansa vireille suojaamattomalla sähköpostilla ja ilmoittaa, että asiaan liittyvät tiedoksiannot voidaan lähettää hänelle tähän sähköpostiosoitteeseen. Viranomaisen on arvioitava voiko se toimia asiakkaan pyynnön mukaisesti. Viranomainen ei voi ensinnäkään helposti varmistua siitä, kuka lähettäjä oikeasti⁵ on eikä tästä syystä eikä sähköpostin suojaamattomuudesta johtuen voi käyttää hallinnon asiakkaan antamaa ns. prosessiosoitetta tiedoksiantoon, mikäli asiakirjat sisältävät esimerkiksi arkaluontoisia henkilötietoja. Mikäli viranomaisella ei ole sähköistä turvallista tapaa antaa asiakirjaa tiedoksi, lähettää viranomainen sen asiakkaalle postitse. Asiakkaan antaman suojaamattoman yhteyden sähköisen yhteystiedon käyttö ei tule kyseeseen ainakaan arkaluontoisten tai muutoin salassa pidettävien henkilötietojen kohdalla, muiden henkilötietojen osalta tilanne on epäselvempi, mikä osaltaan hankaloittaa tavallisen sähköpostiosoitteen käyttöä ns. prosessiosoitteena.

Prosessiosoitte pääsääntönä

Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on itse asian lisäksi käytävä ilmi lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Hallinnossa asiointia koskevan yleislain säännöksen lähtökohtana on siis, että henkilö asiakohtaisesti ilmoittaa ns. prosessiosoitteen, johon tiedoksiannot kyseisessä asiassa tulee toimittaa. Sama lähtökohta on mm. OK:ssa⁶ sekä UK:ssa⁷.

⁴ Tietosuojavaltuutetun kannanotot 423/49/2009, 20.4.2009 ja 1475/41/2009, 1.7.2010.

⁵ Asiointilain 9 §:ään ei sisälly asiakkaan tunnistamisen vaatimusta. Säännöksen mukaan asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. On kuitenkin epäselvää, milloin alkuperää on syytä epäillä. Asiaa on käsitelty myös ks. myös jaksossa 5.3.

⁶ OK 5 luku 2 § 2 mom: ”Haastehakemuksessa on ilmoitettava tuomioistuimen nimi, asianosaisten nimet ja kotipaikat sekä heidän laillisen edustajansa tai asiamiehensä yhteystiedot sekä se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon asiaa koskevat kutsut, kehotukset ja ilmoitukset voidaan lähettää (prosessiosoitte).[...]”

⁷ UK:n 3 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ulosottihakemuksessa on mainittava mm. ulosottihakijan nimi, henkilö- tai yritys- ja yhteisötunnus sekä lain 38 §:ssä tarkoitettu tiedoksianto-osoite.

Viranomaisaloitteiset asiat ja ns. virallinen osoite

Prosessiosoitetta ei ole olemassa sellaisissa asioissa, joissa viranomainen lähestyy hallinnon asiakasta ilman että asiakas olisi ensin pannut asian vireille viranomaisessa. Veroehdotuksen lähettäminen sekä monet sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla lähetettävät asiakirjat ovat esimerkkejä tämän kaltaisista asioista. Käytännössä viranomainen ei ole voinut pyytää ainakaan asiakkoista suostumusta sähköisen tiedoksiannon käyttöön eikä viranomaisen tiedossa pääsääntöisesti edes ole vastaanottajan sähköistä yhteystietoa. Näissä tapauksissa asiakirja usein tästä syystä - sekä tietosuojasyistä - lähetetään postitse asiakkaan ns. viralliseen, perusrekisteristä ilmenevään osoitteeseen ellei viranomaisella ole parempaa tietoa esimerkiksi sen vuoksi, että vastaanottaja on aiemman asioinnin yhteydessä antanut muun osoitteen ja pyytänyt käyttämään sitä jatkossakin⁸. Viranomaisaloitteisissa asioissa pääsääntö on siis perusrekisteristä ilmenevän postiosoitteen käyttö, koska sähköisiä yhteystietoja ei ylläpidetä keskitetysti – ja jos joiltain osin pidetään, niin rekisteristä ilmenevälle osoitetiedoille ei ole annettu sellaista oikeudellista merkitystä, että asiakirjoja voitaisiin lähettää niihin tiedoksi.

Tiedoksiannosta yleisissä tuomioistuimissa

Tilanteissa, joissa tuomioistuin lähestyy asianosaista sen vuoksi, että toinen osapuoli (tai syyttäjä) on saattanut tuomioistuinasian vireille vastaanottajaa vastaan, noudatetaan oikeudenkäymiskaaren sähköistä todisteellista tiedoksiantoa koskevaa säännöstä (OK 11 luku 3 § 3 mom). Säännöksen mukaan asiakirjat voidaan (vastaanottotodistusta vastaan) lähettää myös sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamalla tavalla. OK:n sääntely siis poikkeaa asiointilaissa todisteellisesta tiedoksiannosta säädetystä ja on epäselvää, onko poikkeuksella suljettu lainkäyttöäkin lähtökohtaisesti koskevan asiointilain tiedoksiantoa koskeva sääntely (asiakirjan noutaminen palvelimelta tunnistautuneena) kokonaan pois. Lisäksi on merkillepantavaa, että ns. tavallista tiedoksiantoa koskevassa OK:n 11 luvun 3 a §:ssä ei ole lainkaan mainittu sähköistä tiedoksiantomahdollisuutta – todennäköisesti on ajateltu tavalliseen tiedoksiantoon sovellettavan asiointilakia, jossa mahdollistetaan tiedoksianto sähköisellä viestillä.

OK:n tiedoksiantoa koskevan sääntelyn käytännön soveltamisen osalta on epäselvää, missä määrin yksityisyyden suojan vuoksi tiedoksiantoja toimitetaan asiakkaan ilmoittaman sähköisen yhteystiedon sijaan postitse.

Sähköinen tiedoksianto-osoite ulosotossa

Ulosottoasioissa on myös mahdollista asioida sähköisesti ja tiedoksianto-osoitteena voi myös olla esimerkiksi vastaanottajan ilmoittama sähköinen osoite tai myös viestinvälityspalvelun sähköinen postilaatikko, jota ulosottokaaren 3 luvun 38 §:n 2 momentin 2 kohdassa kuvataan sanoin: *”henkilön ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettua valtakunnallisen sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoite, joka edellyttää sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönottoa”*.

Ulosottokaaren tiedoksiantoa koskevan sääntelyn käytännön soveltamisen osalta on epäselvää, missä määrin yksityisyyden suojan vuoksi tiedoksiantoja toimitetaan asiakkaan ilmoittaman sähköisen yhteystiedon sijaan postitse.

Viestinvälityspalvelun sähköinen postilaatikko ja KaPA-lain yleinen suostumus

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, *KaPA-laki*) 11 §:ssä säädetään mahdollisuudesta antaa yleinen suostumus ottaa vastaan viranomaisten

⁸ Esimerkiksi yritys on ilmoittanut Verohallinnolle osoitteen, johon verotusta koskevat asiakirjat tulisi lähettää.

tiedoksiantoja viestinvälityspalvelun sähköiseen postilaatikkoon. KaPA-lain 11 § kuuluu seuraavasti:

"Viestinvälityspalvelun palvelutuottaja pitää viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten rekisteriä käyttäjien antamista sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevista yleisistä suostumuksista.

Suostumusten rekisteröimisessä noudatetaan mitä 10 §:n 2—4 momentissa säädetään tahdonilmaisujen rekisteröimisessä noudatettavasta menettelystä. Suostumusten rekisteröimisessä voidaan myös teknisesti hyödyntää 10 §:ssä tarkoitettua rekisteriä.

Viranomais voi tiedoksiantoa suorittaessaan luottaa 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin merkittyn tietoon. Tiedoksiantamisen tavoista säädetään erikseen."

Asiointilaissa ei ole selkeästi otettu kantaa siihen, voiko hallinnon asiakas antaa täysin yleisen suostumuksen julkisessa hallinnossa käsiteltävää hallinto- tai tuomioistuinasiaa koskevien tiedoksiantojen vastaanottamiseen yksinomaan sähköisesti ja on esitetty näkemyksiä, ettei suostumusta voitaisi tavallisen tiedoksiannon osalta pitää pätevänä tai että tämän kaltainen yleinen suostumus voisi vaarantaa oikeusturvan.⁹ Asiointilaissa ei myöskään ole todettu, että viestejä tulisi antaa tiedoksi sähköisesti nimenomaan viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon avulla ja tavallista tiedoksiantoa koskeva asiointilain säännös kuvastaa enemmänkin sellaista asiointitilannetta, jossa asiakirja lähetetään sähköisesti asiakkaan ilmoittamaan sähköiseen prosessiosoitteeseen.

Todennäköisesti ainoa säännös, jossa viitataan viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon käyttöön tiedoksianto-osoitteena, on edellä siteerattu UK (3 luvun 38 §:n 2 mom 2 k).

KaPA-lain nojalla tarjottava viestinvälityspalvelun sähköinen postilaatikko olisi turvallinen tapa kommunikoida hallinnon asiakkaan kanssa, koska asiakas tunnistetaan ja viestintä suojataan asianmukaisesti, jolloin esimerkiksi henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset olisi ratkaistu. Nykyinen asiointia koskeva, prosessiosoitteelle rakentuva lainsäädäntö ei kuitenkaan riittävästi ohjaa viranomaisia tai hallinnon asiakkaita hyödyntämään tätä palvelua.

KaPA-laissa velvoitetaan ainoastaan tietyt viranomaisryhmät käyttämään viestinvälityspalvelua. Näidenkin viranomaisten osalta käyttö rajoittuu paperipostin lähettämiseen, ellei KaPA-laissa tarkoitetulle suostumukselle voida katsoa annettavan KaPA-laissa tarkoitettua merkitystä. Käyttövelvoitteen rajoittumista vain paperipostin lähettämiseen ei voida katsoa tarkoitetun lakia säädettäessä. Lisäksi edellä kuvattu prosessiosoitetta koskeva sääntely, epäselvyys suostumuksen merkityksestä sekä monet muut seikat, kuten lähettävän viranomaisen tietämättömyys vastaanottajan henkilötunnuksesta (jonka perusteella viestit viestinvälityspalvelussa ohjautuvat) ovat omiaan hidastamaan viestinvälityspalvelun käytön leviämistä.

2.1.2 Erityislainsäädäntö ja meneillään olevat oikeusministeriön hallinnonalan hankkeet

Erityislainsäädäntö

Erityislainsäädännössä on jonkin verran - ja vuosi vuodelta yhä enenevässä määrin - säädetty esimerkiksi sähköisestä tiedoksiannosta. Tällä on pyritty yksinkertaistamaan sähköistä tiedoksiantomenettelyä ja erityisesti mahdollistamaan sähköpostitse tapahtuva päätösten tiedoksianto. On epäselvää, miten erityislaeissa säädetty sähköpostitse tapahtuva tiedoksianto suhtautuu edellisessä jaksossa kuvattuihin henkilötietojen suojaan koskeviin kysymyksiin. Mahdollisesti käytössä on jonkinlaisia suojattuja sähköisen viestinnän ratkaisuja.

Muilta osin erityissääntelyssä on säädetty esimerkiksi asiakirjojen sähköisestä muodosta sekä erityisistä sähköisistä asiointipalveluista tai asiointin tukipalvelujen järjestämisestä.

Viime vuosina on säädetty myös sektorikohtaista erityislainsäädäntöä yritysten ja muiden elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta asioida sähköisesti asiointipalvelussa. Esimerkiksi ve-

⁹ Summaaristen riita-asioiden keskittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 12/2017 <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1486453670410.html>, s. 46.

rotusmenettelyjä koskevissa laeissa on velvoitettu yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia sekä niihin rinnastuvia toimijoita sähköiseen asiointiin. Pääsääntöisesti on kuitenkin varattu mahdollisuus esimerkiksi viranomaisen päätöksellä poiketa sähköisen asioinnin velvoitteesta.

Osa erityissäännöksistä sisältää pelkkiä (osin tarpeettomia) viittauksia yleislainsäädäntöön.

Alla on lueteltu sähköistä asiointia koskevaa erityissääntelyä. Erityissääntelyksi on tässä jaksossa luettu kaikki muu paitsi asiointilaki. Niinpä myös esimerkiksi jaksossa kuvatut yleislainsäädännöksiin katsottavissa olevat oikeudenkäymiskaari, ulosottokaari ja KaPA-laki on sisällytetty tähän erityissäädäntöä koskevaan luetteloon. Luettelo ei ole tyhjentävä – se sisältää ne erityissäännökset, jotka ovat työryhmän tiedossa – tiedoksiantoa ja muuta tiedottamista koskevat erityissäännökset (suhteessa asiointilakiin) on lihavoitu.

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016)
 - Sähköisten menettelyjen ensisijaisuus EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa
 - Hankintoihin liittyvät viestintätavat, hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön sähköinen julkaiseminen, hankintapäätöksen **sähköinen tiedoksiantomenettely** sekä markkinaoikeuden päätöksen **sähköinen tiedoksianto**
- Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)
 - Verkkotunnusvälittäjän velvollisuus merkitä tietoja verkkotunnusrekisteriin Viestintäviraston määrittelemällä teknisellä järjestelyllä (170 §)
 - Verkkotunnuksiin liittyvän asiakirjan **tiedoksianto sähköpostilla** asianosaisen tai asianosaista edustavan verkkotunnusvälittäjän Viestintävirastolle ilmoittamaan osoitteeseen (312 §)
 - Viestintäviraston muun päätöksen **sähköinen tiedoksianto** (312 §)
 - Viranomaisen sähköiset palvelut ovat tietoyhteiskunnan palveluja, jos toiminta on taloudellista/palvelut tarjotaan kaupallisin perustein
- Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009)
 - Tunnistamispalvelun ja luottamuspalveluntarjoajan velvollisuudet
- eIDAS-asetus (oli aiemmin laissa 617/2009)
 - Sähköisen allekirjoituksen oikeusvaikutus, rajat ylittävä tunnistuksen, luottamuspalvelujen ja allekirjoituksen tunnustaminen
- Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
 - Kaavoitukseen liittyvä **sähköinen tiedottaminen** (32 a ja 94.2 §)
- Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
 - Sähköinen tiedoksianto (11 luvun 3.3 § ja 3 b §)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (449/2013)
 - Potilas- ja asiakastietojärjestelmien perusvaatimukset (Kanta-palvelut)
 - Kansalaisen käyttöliittymä (19 §)
- Laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007)
 - Sähköinen lääkemääräys ja sen allekirjoittaminen, reseptikeskus, reseptiarkisto ja katseluyhteys
- Ulosottokaari (705/2007)
 - Sähköinen asiointi ulosotossa, asiakirjojen sähköinen muoto ja **tiedoksianto**
- Laki verotusmenettelystä (1558/1995)
 - Yhteisön ja yhteisetuuden sähköinen veroilmoitus (7 a §)
 - Asiointilain soveltaminen, ilmoitusten ja muiden viranomaiselle toimitettavien asiakirjojen varmentaminen allekirjoituksella tms. (93 a §)
 - Ks. myös Verohallinnon päätös verotuksen maakohtaista raportointia koskevasta tiedonantovelvollisuudesta (27/2017) ja Verohallinnon 1.1.2017 voimaan tullut määräys sähköisestä allekirjoituksesta ja varmentamisesta
- Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016)
 - Veroilmoitus on annettava pääsääntöisesti sähköisesti (18 §)
- Ennakkoperintälaki (1118/1996)

- Asiointilain soveltaminen, ilmoitusten ja muiden viranomaiselle toimitettavien asiakirjojen varmentaminen allekirjoituksella tms. (6 a §)
- Yhteisön ja yhteisetuuden on tehtävä ennakon määräämistä, muuttamista tai poistamista koskeva vaatimus pääsääntöisesti sähköisesti (24 a §)
- Veronkantolaki (769/2016)
 - Yhteisön ja yhteisetuuden sekä muun arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkityn verovelvollisen on ilmoitettava tilinumero pääsääntöisesti sähköisesti (28 §)
- Varainsiirtoverolaki (931/1996)
 - Asiointilain soveltaminen, ilmoitusten ja muiden viranomaiselle toimitettavien asiakirjojen varmentaminen allekirjoituksella tms. (56 b §)
- Arvonlisäverolaki (1501/1993)
 - Arvonlisäverotusmenettelyn sähköisen asioinnin erityispiirteet sekä viittaus oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin koskien mm. ilmoittamista
- Laki pientyönantajien maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä (658/2004)
 - Palkka.fi-palvelu.
- Autoverolaki (1482/1994)
 - 39 §:n 1 mom ja sen nojalla annettu Verohallinnon päätös rekisteröityjen asiamiesten velvollisuudesta antaa autoveroilmoitus konekielisesti
- Valmisteverotuslaki (182/2010)
 - 32 §:n 4 mom ja sen nojalla annettu Verohallinnon päätös valmisteverotuslaissa tarkoitetun sähköisen veroilmoituksen pakollisuudesta ja poikkeuksista siihen
 - 58 § 1 momentti (tietokoneistettu järjestelmä), määräys sen käytöstä ja Verohallinnon päätös valmisteverotuslain (182/2010) 58 § 1 momentissa tarkoitetun tietokoneistetun järjestelmän käyttöönotosta ja käytöstä
- Puoluelaki (10/1969)
 - Puolueiden velvollisuus toimittaa puoluetuki-ilmoitukset sähköisesti (8 c §)
- Kuntalaki (410/2015)
 - Kunnan ilmoitukset ja muiden **tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa** (108 § ja 109 §).
- Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014)
 - Tuen sähköinen hakeminen TEM:n ylläpitämässä EURA 2014 –tietojärjestelmässä ja sähköinen allekirjoittaminen (23 §) sekä **sähköinen tiedoksianto** (31 §).
- Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016)
 - Hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen tarjoaminen ja käyttö sekä **sähköisen tiedoksiannon suostumusrekisteri** ja asiointivaltuuksien rekisteri
- Laki Valtiokonttorista
 - Aineistojen digitoiminen ulkopuolisen toimesta (4 a §)
- Laki Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta
 - Tuen hakijan ja kalatalouden toimintaryhmän mahdollisuus seurata sähköisesti tukiasian käsittelyn etenemistä (31 §:n 2 mom)
- Maataloustukiin liittyvät täytäntöönpanoasetukset (EU) N:o 809/2014, (EU) N:o 809/2014 ja (EU) N:o 809/2014
 - Mahdollistetaan/kannustetaan tuensaajan sähköiseen ilmoittamiseen
- Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista
 - Tietojen ilmoittaminen esim. teknisellä käyttöyhteydellä (26 §)
- Laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä (1058/1998)
 - Opiskelijavalintarekisteriä käyttö mm. opinnoista ja opiskelijavalinnoista **tiedottamiseen** sekä koulutukseen hakeutumisen, opiskelijavalinnan ja opiskelupaikan vastaanottamisen järjestämiseen sekä koulutukseen hakeutumisen ja opiskelijavalinnan seuraamiseen (2 § 2 mom)
- Passilaki (671/2006)
 - Passihakemuksen sähköinen vireillepano (6 §)
- Henkilökorttilaki (663/2016)
 - Kansalaisvarmenteen sisältyminen henkilökorttiin (3 §), kortin teknisen osan tiedot (5 – 7 §)

- Henkilökorttihakemuksen sähköinen vireillepano (9 §)
- Ulkomaalaislaki
 - Viittaus asiointilakiin (4 § ja 204 §)
- Kansalaisuuslaki
 - Viittaus asiointilakiin (44 § 5 mom ja 50 § 4 mom)
- Maakaari
 - Sähköinen kiinteistönkauppa
 - 2 luku 1 § (kiinteistön kaupan muoto) ja 9 a luku (Sähköiset asiointijärjestelmät ja niiden käyttäminen)
 - 18 luku 7 a § (Kirjallisen panttikirjan muuttaminen sähköiseen muotoon)
- Valtioneuvoston asetus kaupanvahvistajista 734/2009
 - Kaupanvahvistajan ilmoituksen tekeminen sähköisesti (5 §)
- Yritys- ja yhteisötietolaki
 - Sähköisen osoite- ja yhteystietojen muutosilmoituksen allekirjoittaminen (14 § 4 mom)

Meneillään olevia oikeusministeriön hallinnonalan hankkeita

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, jossa mm. kehitetään tiedoksiantotoimintaa, toteutetaan syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä (AIPA), jolla tavoitellaan koko oikeusprosessiin liittyvän aineiston käsittelyä sähköisessä muodossa.¹⁰ Lisäksi on tarkoitus sähköistää hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinta (HAIPA), jonka tavoitteena on uudistaa hallintotuomioistuinten työtapoja ja -menetelmiä sekä mahdollistaa sähköinen yhteistyö muiden viranomaisten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten kanssa. Hankkeen tehtävänä on toteuttaa uusia työtapoja ja -menetelmiä tukeva asianhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus hallinto- ja erityistuomioistuimille.¹¹

Oikeusministeriössä on valmisteilla kaksi sähköisenkin asioinnin kannalta merkityksellistä hallituksen esitystä:

- 1) HE-luonnos laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi¹²
 - Viittauksia hallintolakiin vähennetään ottamalla uuteen lakiin täsmällisempiä nimenomaisia säännöksiä.
 - Viranomaisen asemaa selvennetään.
 - Tiedoksiantomenettelyä kevennetään.
 - Tiedoksianto todisteellisesti vain, jos kyse velvoittavasta päätöksestä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.
 - Todisteellisesti tiedoksiannettavan päätöksen voisi toimittaa asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tavallisena tiedoksiantona.
 - Ei estäisi siirtymistä sähköiseen todisteelliseen tiedoksiantotapaan; käytännössä päätöksen sähköinen todisteellinen tiedoksianto ei nykytilassa ole mahdollinen, elleivät vastaanottajat voi sähköisen asiakirjan noutaessaan käyttää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä tarkoitettua tunnistautumistekniikkaa.
- 2) Summaaristen riita-asioiden keskittäminen¹³

¹⁰ AIPA hakeen hanketoimisto on OM:n yhteydessä. AIPA -järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön mahdollisesti jo vuoden 2018 loppuun mennessä.

¹¹ HAIPA-hankkeen (toimikausi 25.1.2016 – 31.12.2019) hanketoimisto on OM:n yhteydessä. HAIPA -järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuosina 2019-2020, mutta tavoitteena on, että sähköistä tiedoksiantoa tulisi voida käyttää hallintotuomioistuimissa nykyistä laajemmin jo ennen HAIPA-järjestelmään siirtymistä.

¹² Lausuntopyyntö OM 17/41/2015, vastausaika päättyy 13.6.2017.

¹³ Summaaristen riita-asioiden keskittäminen. OM mietintöjä ja lausuntoja 12/2017.

- Ehdotus: oikeushenkilö, ammattimaista perintätoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö, oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja taikka muu elinkeinonharjoittaja velvoitettaisiin toimittamaan summaarisen riita-asian haastehakemukset käräjäoikeuden tietojärjestelmään käyttäen oikeushallinnon tietojärjestelmäyhteyttä tai verkkopohjaista asiointiliitymää. Muulla tavalla toimitetut haastehakemukset jätettäisiin tutkimatta.
- Ehdotus: OK:n ja asiointilain säännöksiä asiakirjan todisteellisesta tiedoksiannosta muutetaan siten, että haaste voidaan antaa todisteellisesti tiedoksi sähköisenä viestinä Väestörekisterikeskuksen rekisteröimän sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevan yleisen suostumuksen perusteella. Haasteen puhelintiedoksianto ehdotetaan mahdollistettavaksi kaikissa summaarisissa riita-asioissa.

On nähtävissä, että edellä kuvatut säädöshankkeet luovat asiointilakiin nähden edelleen lisää erityissääntelyä, jonka johdosta asiointilain säännösten soveltamisala kapenee eivätkä toimintamallit lainkäytön puolella suhteessa esimerkiksi hallintoasian prosessiin yhtenäisty tavalla, joka tukisi laajalti yhtenäisiä toimintamalleja.

Lisäksi summaaristen riita-asioiden keskittämistä koskevassa lakiluonnoksessa ehdotetaan, että asiointilain todisteellista tiedoksiantoa koskevaan 18 §:ään lisättäisiin viittaus koskien sitä, että KaPA-lain mukainen suostumus olisi pätevä siten, että todisteellinen tiedoksianto voitaisiin toimittaa sähköiseen postilaatikkoon sen perusteella. Tavallisen tiedoksiannon (19 §) osalta vastaavaa säännöstä ei esitetä, koska esityksen mukaan tavallisessa tiedoksiannossa merkityksen antaminen KaPA-lain mukaiselle suostumukselle vaarantaisi oikeusturvan. Näin ollen muutos johtaisi tilanteeseen, jossa lainsäädännössä arvioidaan suostumusta todisteelliseen ja toisaalta tavalliseen tiedoksiantoon eri kriteereillä. Esitys ei tue sähköisen postilaatikon käyttöä tiedoksiantoon tavallisessa tiedoksiannossa ja samalla hallintolainkäyttölakia koskeva muutosesityksellä voidaan nähdä olevan tavoite laajentaa tavallisen tiedoksiannon käyttöalaa. Nämä yhdessä johtavat siihen, että sähköisen postilaatikon hyödyntämisestä tavalliseen tiedoksiantoon tulee entistä haasteellisempaa.

2.2 Käytäntö kyselyjen tulosten valossa

2.2.1 Vuoden 2013 tutkimus

Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimuksen, VM 30/2013 https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/12131.pdf, yhteydessä tehtyihin kyselyihin saatujen vastausten (170 kpl) perusteella vastanneiden organisaatioiden keskuudessa on sähköistetty keskimäärin 35,4 prosenttia palveluista. Hajonta palveluiden sähköistämisen osuudessa on kuitenkin suurta. Toisissa organisaatioissa asiakkaan asiointipalveluja ei ole sähköistetty lainkaan, ja joissain organisaatioissa asiakas voi hoitaa halutessaan asiointinsa kokonaan sähköisesti. Kyselyn vastausten perusteella asiakkaan sähköisten asiointipalvelujen mediaani on 15 prosenttia kaikista asiakkaan asiointipalveluista. Valtion virastot ja laitokset ovat asiointipalvelujen sähköistämisessä huomattavasti pidemmällä kuin kunnat ja kuntayhtymät.

Vastaaajien keskuudessa sähköisen asioinnin ongelmat liittyivät lainsäädäntöä enemmän ylipäätään mahdollisuuksiin kehittää ja toteuttaa sähköisiä asiointikanavia. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisessa ongelmallisena nähtiin seuraavat seikat:

1. epävarmuus siitä, miten organisaation palveluihin tulisi soveltaa mainittua lakia
2. missä tapauksissa tarvitaan sähköinen allekirjoitus ja miten se toteutetaan.
3. milloin riittää sähköinen tiedoksianto

Yleisenä havaintona oli myös, että sääntelyn sijaan tarvittaisiin selkeitä menettelytapaohjeita eri tilanteisiin.

Tutkimuksessa käytetyn aineiston (oikeustapaukset ja laillisuusvalvojien kannanotot) perusteella oikeudellisia ongelmia oli ainakin sähköisten palveluiden sisällössä ja toiminnassa, sähköisen asioinnin mahdollistamisessa, sähköisten yhteystietojen julkaisussa, tarpeettomi-

en tunnistus- ja allekirjoitusvaatimusten asettamisessa, tietoturvallisuudessa, sähköisiin viesteihin vastaamisessa ja sähköpostiviestien käsittelyssä. Laillisuusvalvonnassa oli myös nähty hyvän hallinnon vastaiseksi, jos viranomainen tarjoaa palveluitaan hallinnon asiakkaille (luonnollisille henkilöille) yksinomaan sähköisinä palveluina. Laillisuusvalvonnassa oli korostettu asiakkaiden yhdenvertaisuutta, tasapuolista kohtelua sekä valinnanvapautta palvelumuotojen käytössä.

2.2.2 Vuoden 2017 kysely hallinnonaloille

Työryhmä lähetti vuonna 2017 uuden kyselyn hallinnonaloille. Kyselyssä tiedusteltiin mm. haasteista nykysäädännön soveltamisessa, erityissäädännöstä (havainnot sisällytetty kohtaan 2.1.2.), näkemyksistä mahdollisuuksiin säätää sähköisen asioinnin ensisijaisuudesta sekä mahdollisuuksiin poistaa asiointia esimerkiksi lisäämällä viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.

Kyselyyn saatiin vastauksia valtioneuvoston kanslialta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön, puolustusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sisäministeriön, ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilta sekä Helsingin, Oulun ja Tampereen kaupungeilta. Kyselyyn saadut vastaukset on esitetty alla hyvin tiiviisti siten, että vain vastausten päälinjat käyvät esille.

Haasteita nykysäädännön soveltamisessa

- Digitalisoinnin vaatimien kehitystöiden resursoiminen (eurot, osaaminen)
- Aikataulut ja käyttöönottojen riskit (esim. KaPA-tukipalvelujen käyttöönotto)
- Palvelujen hajanaisuus, ns. tyhmät lomakkeet sekä palvelun ja palvelun taustalla olevien tietojärjestelmien yhteentoimimattomuus ja tietojen puutteellinen laatu
- Sähköisen asioinnin menettelytavat ja kanavat kaipaavat selkeyttämistä, vaikka periaatteessa on hyvä, että laki on riittävän yleinen ja sallii monimuotoisen tulkinnan
- Yhteistä ajattelumallia on kehitettävä esim. koulutuksen avulla.
- Soveltaminen on tällä hetkellä monimutkaista, koska on olemassa eri lakeja eri asiointikanaviin ja tulkinta ei ole yhdenmukaista
- Mikä katsotaan vireillepanoksi (esim. yhteydenotto sosiaalisessa mediassa)
- Koska asiakas pitää tunnistaa ja miten – haasteena myös alaikäisen ja ulkomaalaisen tunnistaminen (ei suomalaista vahvan tunnistamisen välinettä)
- Missä tapauksissa tarvitaan sähköinen allekirjoitus ja millainen
- Tiedoksianto yleensä hankalaa
- Milloin riittää sähköinen tiedoksianto
- Tiedoksiannon hetki ja muutoksenhakuajan alkaminen
- Laillinen edustaminen - eri säädöksissä erilaisia määritelmiä (esim. ikärajat)
- Asiamiehen käyttö
- Yhtymien ja kuolinpesien yms. puolesta asiointi sähköisesti
- Viranomaistoiminnan käsite ja vaatimukset tulevaisuuden palveluissa (esim. ohjelmistorobotiikka ja automatisoidut päätökset)
- Vastuu asiointipalvelujen käytön katkojen osalta esim. monitoimijaympäristössä
- Asiakkaan helppo toimittaa vireillepano viranomaisessa
- Viranomaisen päätös hankala toimittaa asiakkaalle
- Kumpi on ensisijainen (sähköinen vai paperinen asiakirja) ja kysymys arkistoinnista

Näkemyksiä mahdollisuuksista säätää sähköisen asioinnin ensisijaisuudesta

- Maksuilla ohjaaminen sähköiseen asiointiin
- Säännösten tulisi mahdollistaa erilaiset tekniset toteutustavat ja toimijoiden vaihdokset
- Kertakirjautumista (tunnistuksen siirtymistä palvelusta toiseen) tulisi edistää
- Kaikkia ei voida velvoittaa, oikeushenkilöitä voidaan
- EU:n maataloustukien osalta sähköiseen asiointiin siirtyminen olisi tarpeen
- Jos pitää allekirjoittaa sähköisesti, ratkaisu tulisi toteuttaa yhteisenä tukipalveluna

- Sähköisten palvelujen rinnalla tarvitaan ns. paperimaailman perinteiset palvelut
- Sähköinen asiointi pitäisi laissa tuoda vähintään paperiasioinnin rinnalle (jos ei edelle)
- Sähköinen tiedoksianto viranomaisen omalla palvelimella vai viestinvälityspalvelun sähköpostilaatikossa
- Sähköistä asiointia tulee tukea ja siihen luoda edellytykset sekä yhdenmukaiset säännöt
- Sähköinen asiointi tulee luoda kannattavaksi ja houkuttelevaksi vaihtoehdoksi hallinnon asiakkaalle
- Keinona asiakkaan käyttäytymisen ohjaamiseksi voidaan hyödyntää esim. saavutettavuutta ja järjestelmän esteettömyyttä
- Hallinnossa tulisi olla yhdenmukaiset menettelyt siitä, milloin on velvoite asioida sähköisesti ja milloin siitä voidaan poiketa.
- Sähköisessä asiointinnissa tulee hyödyntää hallinnon yhteisistä sähköisten asiointin tukipalveluista annetun lain mukaisia palveluja eikä luoda päällekkäisiä palveluja
- Tietojen ilmoittamisen pitäisi olla ensisijaisesti sähköistä, esim. Suomi.fi:n kautta, jossa vahvasti tunnustautunut henkilö voisi ilmoittaa omia tietojaan eri rekistereihin
- Organisaatioiden sähköisen puolesta asiointin edellytyksiä tulisi parantaa
- Tulisi säätää sähköisen asiointimuodon ensisijaisuudesta ja palveluiden ja tietojärjestelmien välisestä yhteentoimivuuden vaatimuksesta
- Organisaatioiden yhteyshenkilötietoja koskeva käytäntö edellyttää tiedon ylläpitoa eri viranomaisissa. Organisaatioilla pitäisi olla sähköistä asiointia varten ns. virallinen osoite, joka saataisiin eri viranomaisten asiointipalveluihin poimittua esim. YTJ:stä
- Kansalaisella ei tarvitse olla virallista, rekisteriin merkittyä osoitetta sähköiseen asiointiin samalla tavalla kuin virallista postiosoitetta kirjelähetysten vastaanottamiseen, mikä voi hankaloittaa viranomaisen sähköisten viestien toimittamista
- Sähköisen tiedoksianto voidaan tehdä hyödyntämällä Suomi.fi-viestejä. Asiakkaat voitaisiin velvoittaa vastaanottamaan viestit sähköiseen postilaatikkoon
- Sähköisen asiointin, tiedoksiannon ja sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisen ensisijaisuudesta on syytä säätää yleislain tasolla. Säättäminen erityislaeilla heikentää sähköisen asiointin palvelukokonaisuuksien ja yhtenäisyyden edellytysten luomista.
- Kaikissa viranomaisasioissa ei ole edellytyksiä sähköiseen asiointiin. Jos hakemusmäärät ovat pieniä tai hakemukset monimutkaisia, saattaa paperiasiointi olla halvempaa
- Viranomaista ei saa velvoittaa toteuttamaan sähköistä asiointia, ellei sillä ole saavutettavissa riittäviä hyötyjä kustannuksiin nähden
- Yleislailla tulisi säätää sähköisen asiointin/viestinnän ensisijaisuudesta. Laissa tulisi jollain tapaa ottaa kantaa myös teknisiin asioihin, kuten palveluiden saatavuuteen ja laatuun sekä käytöntuen järjestämiseen
 - o Jälkimmäisten osalta ongelmalliseksi lain noudattamisen tekee kuitenkin resursien puuttuminen (raha ja ihmiset)
- Todennäköisesti ensisijaisuudesta tulisi säätää erityislaeissa, ettei poikkeuksista tule pääsääntö
- Laillisuusvalvojen tiukahkot kannat
- Pakottaminen saattaa olla henkilöasiakkaiden kohdalla hankalaa
- Oikeusturva virheellisen vireillepanon tilanteessa: Jos asiakasyritys silti lähettää paperin, niin ei (kai) voi heittää roskeen
- Säädöksiä laadittaessa tulisi huomioida, että sähköinen asiointi alkaa olla monella toimialalla ensisijainen asiointitapa
- Lakia ei ole välttämätöntä säätää. Ne jotka voivat käyttää sähköistä asiointia tekevät niin todennäköisesti mielellään - ne joilta se ei onnistu, eivät käytä sähköistä asiointia vaikka siitä olisi säädetty laissa
- Vaihtoehtoiset asiointikanavat tulee säilyttää niille, jotka eivät pysty sähköiseen asiointiin sekä mm. salassa pidettävää tietoa sisältävän asiointin osalta ja tilanteissa, joissa tunnustautumismahdollisuudet puuttuvat
- Lain tulee mahdollistaa pelkkä sähköinen asiointi niille, jotka ottavat sen käyttöön
- Yleislain tasolla ei pidä lähteä näin syvälle toteutuksiin, mutta yleislainsäädännön hengen tulisi olla haluttua kehitystä tukevaa
- Sähköisen asiointin ensisijaisuudessa on otettava huomioon rauhan olot ja poikkeusolot. Järjestelmien on toimittava kaikissa oloissa

Näkemyksiä mahdollisuuksiin poistaa asiointia

- Otettava huomioon hallintolain veloitteet esim. asian selvittämisestä
- Virkavastuu automaattisessa päätöksenteossa
- Viranomaisilta puuttuu yksi näkymää asiakkaaseen ja hänen tietoihinsa, johon perustuen voisi tehdä informoituja ja oikeudenmukaisia päätöksiä (jopa ennakollisesti ja automaattisesti), jos tietojen perusteella kansalaisella on oikeus johonkin etuuteen
- Palvelujen ja taustalla olevien tietovirtojen yhdenmukaistaminen yli toimijoiden vaatii merkittävää kehityspanostusta ja nykyistä määrätietoisempaa ohjaamista.
- Käytännössä a) palveluiden ja b) tietovirtojen kerros tulisi olla yksi ja yhteinen ja erottaa se substanssitoimintakerroksesta (joka tuottaa itse palvelun sisällön)
- Korvaustoiminnassa olisi merkittäviä mahdollisuuksia automatisoida toimintaa, mikäli lainsäädäntö ja tietovirrat sen mahdollistaisivat.
- Palveluprosessit tulee automatisoida niiltä osin kuin niihin ei liity viranomaisen harkintaan perustuvaa päätöksentekoa
- Nykyisiä paperiprosesseja ei pidä sähköistää, vaan prosessit on uudistettava toiminnallisen ja taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi
- Hyviä konkreettisia esimerkkejä asiointin poistamisesta/vähentämisestä ovat sähköiset lääkärintlausunnot ja työn alla oleva kansallinen tulorekisteri
- Nähtävillääpitovelvollisuutta esim. erilaisten kuulutusten yhteydessä tulisi tarkastella uudestaan ja pohtia digitalisaation mahdollisuuksia
- Proaktiivisella palvelutarjonnalla voitaisiin poistaa osa palveluista antamalla asiakkaalle valmis ehdotus, johon ei tarvitse reagoida, jos on ehdotukseen tyytyväinen
- Hyvä tapa vähentää asiointeja on yhdistää samaan asiaan liittyviä haku-/ilmoitusprosesseja yhden luukun taakse.
- Nykytilanteessa ongelmana on se, että palvelupolkuja ei hallita, vaan samoja tietoja syötetään eri palveluissa
- Erilaiset lupa- ja oikeutusprosessit ovat tyypillisesti erillisiä prosesseja varsinaisesta asiakkaan tarpeen täyttävästä palveluprosessista, vaikka asia voitaisiin hoitaa yhdellä asiointilla.

2.3 Yhteenveto nykytilasta

Edellä jaksoissa 2.1. ja 2.2. nykytilasta todetusta voidaan päätellä, että:

- Yleislaeissa perinteinen paperipostiasiointi on eräänlainen pääsääntö suhteessa sähköiseen asiointiin. Viranomaisia tai hallinnon asiakkaita ei ohjata sähköiseen asiointiin tai sen ensisijaisuuteen.
- Prosessiosoite on lainsäädännössä pääsääntö, ei se, että tiedoksiannot toimitettaisiin esim. keskitetysti hallinnoitujen sähköisten yhteystietojen perusteella taikka keskitettyyn sähköisen tiedoksiannon mahdollistavaan palveluun.
- Sähköisestä asiointista on yleisellä tasolla säädetty omassa laissaan – asiointilaissa – jossa jätetään sähköisen asiointin toteuttamistavat hyvin avoimeksi. Sääntelyn soveltaminen koetaan viranomaisissa melko hankalaksi.
- Yleislainsäädännön soveltamisessa ilmenevät käytännön haasteet ovat muiden esim. sektorikohtaisten tarpeiden ohella johtaneet tarpeeseen selkeyttää sähköisen asiointin menettelyjä erityislaeilla. Lainsäädäntö ja käytäntö vaihtelevat.
- Yleislainsäädännön lähtökohdat sekä lainsäädännön ja käytäntöjen pirstaloituminen eivät tue mahdollisuuksia järjestää sähköistä asiointia yhtenäisillä, keskitetyillä tavoilla, tietoturvallisesti ja kustannustehokkaasti.

3 Kehitys Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

3.1 Ruotsi

Ruotsissa sähköisestä vireillepanosta ja muusta asioinnista hallintoviranomaisissa säädetään yleislain tasolla hallintolaissa (förvaltningslagen, 1986:223). Luonnolliset ja oikeushenkilöt voivat lain 5 §:n mukaan hallintoasiassa ottaa sähköisesti yhteyttä viranomaisiin ja voivat lähettää asiakirjan viranomaiselle esimerkiksi sähköpostitse. Viranomainen voi päättää, millä tavalla se lähettää esimerkiksi päätöksen asianosaiselle. Päätös voidaan hallintolain 21 §:n nojalla lähettää sähköisesti. Säännökset siis mahdollistavat asian vireillepanon ja asian hoitamisen sähköisesti.

Hallintolakia ei sen 3 §:n mukaisesti sovelleta, siihen, mistä erityislainsäädännössä säädetään toisin, joten erityislainsäädännössä voi olla siitä poikkeavia normeja.

Tiedoksiannosta säädetään tiedoksiantolaissa (delgivningslagen, [2010:1932](#)) ja asetuksessa (delgivningsförfordningen, [2011:154](#)), jotka ovat tiedoksiantoa koskevia yleissäädöksiä. Lisäksi tiedoksiantoa koskevia säännöksiä sisältyy mm. oikeudenkäymiskaareen (rättegångsbalken) ja hallintoprosessilakiin (förvaltningsprocesslagen, 1971:291). Tiedoksiantoa koskevat säännökset tiedoksiantolaissa ovat tekniikkaneutraalit eli tiedoksianto voidaan toimittaa esimerkiksi sähköpostitse, faksilla tai tekstiviestillä. Myös vastaanottaja voi vastaavalla tavalla vahvistaa vastaanottaneensa asiakirjan. Asiakirja siis voidaan antaa tiedoksi sähköisesti, mutta se edellyttää, että viranomaisella on tieto sähköisestä osoitteesta, johon tiedoksianto voidaan toimittaa.

Viestinvälityspalvelun sähköistä postilaatikkoo muistuttavan Mina meddelanden -palvelun tuottaminen perustuu asetukseen, joka sisältää ainoastaan toimeksiannon palvelun tuottamiseen.¹⁴ Palvelun käyttöehtojen mukaan palvelun käyttöönottanut vastaanottaja vastaa siitä, että hän ottaa tiedon viesteistä niiltä viranomaisilta, jotka ovat liittyneet palvelun käyttäjiksi. Palvelun asetuksista voi valita viranomaiskohtaisesti, jos ei haluakaan kyseisen viranomaisen posteja lähetettävän sähköisesti.

Ruotsin hallitus asetti 19.5.2016 selvitystyön, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kansallisten digitaalisten viranomaispalvelujen tehokkaaksi ohjaamiseksi, kehittämiseksi ja tuottamiseksi. Selvitystyössä valmistuneessa mietinnössä [SOU 2017:23](#) esitetään, että Ruotsissa tarvitaan kokonaisvaltainen suunnitelma digitalisoinnin edistämiseksi julkisella sektorilla. Suunnitelman tulisi sisältää:

- hallituksen päätös tavoitteesta siirtyä digitaaliseen hallintoon
- hallituksen selvitys julkisen hallinnon tehtävistä kansallisessa digitaalisessa infrastruktuurissa
- viranomaisten tehtävien täsmentäminen sekä yleisellä tasolla että tiettyjä viranomaisia koskien
- viranomaisten digitaaliseen hallintoon liittyvien tehtävien suorittamisen seuraaminen it-searvioinneilla ja todentamisella
- valtion ja kuntien välisen yhteistyön muotojen vakiinnuttaminen sopimuksilla ja niiden seurannalla
- tietoturvallisuudesta ja yksityisyyden suojasta huolehtiminen digitaalisen hallinnon rakentamisen joka vaiheessa
- valtion keskeisten digitaalisen hallinnon kehittämissuhteiden keskittäminen yhdelle viranomaiselle.¹⁵

Lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että yksityiset ja yritykset saisivat oikeuden vastaanottaa viranomaispostinsa sähköisesti ja että kaikki valtiolliset viranomaiset lähettäisivät postinsa sähköisesti, ellei hallitus toisin päättä. Valtiollisten viranomaisten tulisi liittyä käyttämään Mina

¹⁴ Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

¹⁵ Mietinnössä vartenotettavaksi vaihtoehdoksi täksi viranomaiseksi on nimetty Ekonomistyrningsverket <http://www.esv.se/>.

meddelanden –palvelua ja informoida hallinnon asiakkaita palvelusta, sen ominaisuuksista sekä siitä, että sen käytöllä hallinnon asiakkaat osaltaan mahdollistavat julkisten varojen käytön hyödyllisempiin tarkoituksiin. Periaatteessa kaiken virnaomaispostin pitäisi muutaman vuoden sisällä olla digitaalista. Tavoite on mietinnössä ajateltu saavutettavan viranomaisia velvoittamalla ja tukemalla ja hallinnon asiakkaiden osalta vapaaehtoisuudella ja tekemällä palvelut houkutteleviksi paitsi käyttäjäystävällisyydellä, myös sillä että palvelujen käyttö on kattavaa viranomaisten puolella.

Lisäksi ehdotetaan, että paitsi että muutetaan lainsäätöä koskien viranomaistehtäviä digitaalisaation toteuttamisessa, niin myös Mina meddelanden –palvelusta säädettäisiin nykyistä tarkemmin asetuksella johon koottaisiin muun muassa infrastruktuurin edellyttämät henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset. Lailla veloitettaisiin myös viranomaiset informoimaan internetsivuillaan oikeudesta saada viranomaispostit sähköisesti.

Henkilötunnuksen käsittelyn osalta mietinnössä on arvioitu, että käsittely niissäkin viranomaisissa, jotka eivät muutoin tarvitse henkilötunnusta, saattaisi tulevaisuudessa olla perusteltua viranomaisviestin ohjaamiseksi oikealle henkilölle Mina meddelanden -palvelussa.¹⁶

Mietintö [SOU 2017:23](#) on laajalla lausuntokierroksella 27.6.2017 saakka.

3.2 Norja

Norjassa sähköistä asiointia hallintoasioissa koskee hallintolaki (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker)¹⁷ sekä asetus sähköisestä asian käsittelystä (Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen)¹⁸.

Hallintolakia ollaan parhaillaan uudistamassa digitaalisen hallinnon mahdollistamiseksi siten, että digitaalisista menettelyistä tulisi ensisijaisia. Asiantuntijatyöryhmän on määrä antaa muutoksia koskevat suosituksensa marraskuussa 2018.

Hallintolain 15 a §:n mukaan hallintoviranomaisen ei ole pakko, mutta se voi asiointissa hyödyntää sähköistä viestintää, ellei toisin ole lailla tai sen nojalla säädetty. Hallinnon asiakas voi hyödyntää sähköistä viestintää viranomaisen suuntaan silloin kun viranomainen vastaanottaa asiakirjoja sähköisesti. Asetuksella voidaan säätää muun muassa:

- sähköisen viestinnän muodoista,
- luonnollisten henkilöiden yhteystietojen ja puolesta-asiointia koskevien oikeuksien rekisteröinnistä,
- luonnollisten henkilöiden oikeudesta kieltäytyä sähköisestä viestinnästä sekä tämän tiedon rekisteröimisestä,
- siitä, millaisia määräaikoja sähköisessä asiointissa noudatetaan,
- allekirjoittamisesta, tunnistamisesta, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamisesta
- vaatimuksista tuotteille ja palveluille sekä hyödynnettävistä standardeista
- viranomaisten oikeudesta estää väärinkäytöksiä sekä siitä, mitä on pidettävä väärinkäytöksenä

Asetuksella on säädetty muun muassa, että viranomainen voi (mutta sen ei ole pakko) kommunikoida sähköisesti hallinnon asiakkaan kanssa joko asettamalla viestin saataville sopivaan tietojärjestelmään - omalle palvelimelleen tai sähköiseen postilaatikkoon (Norjassa

¹⁶ SOU 2017:23, s. 204: "Om en myndighet ska ansluta som avsändare i Mina meddelanden kan det i sig utgöra ett sådant behov eller skäl som man behöver för att kunna lagra personnummer. Det är avgörande för att försändelserna ska nå rätt mottagare att avsändaren har rätt att behandla personnummer. Privatpersonen har dessutom, genom att ansluta sig som mottagare i Mina meddelanden, själv valt att personnumret ska kunna behandlas av anslutna myndigheter. Utredningens förslag om att privatpersoner ska ha rätt att få sin myndighetspost digitalt kommer i praktiken att leda till obligatorisk anslutning för myndigheterna som avsändare. Det gör att behandlingen av personnummer blir ännu tydligare motiverad för de avsändande myndigheterna."

¹⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsl>

¹⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-25-988?q=eforval>

"digital postkasse") tai toimittamalla viestin vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen, jos se on tarkoituksenmukaista eikä muuta ole säädetty.

Norjassa on katsottu, että koska viranomaisia ei ole velvoitettu lähettämään viestejään sähköisesti, ei kansalaisia voida velvoittaa ottamaan niitä vastaan sähköisesti. Norjassa on kuitenkin edellä kuvatun asetuksen muutoksella vuonna 2014 siirrytty kansalaisen viranomaiskohtaisesti antamasta suostumuksesta niin sanottuun opt out –malliin, missä hallintolain nojalla annetun asetuksen mukaan kansalaisen on ilmoitettava, mikäli ei halua asioida sähköisesti. Opt out –malli ei koske yrityksiä, vaan niiden on otettava viranomaisten viestit vastaan sähköisesti niiltä viranomaisilta, jotka lähettävät viestinsä sähköisesti.

Norjassa on edellä kuvatuista syistä perustettu luonnollisten henkilöiden digitaalisten yhteystietojen rekisteri, joka sisältää melkein kaikkien 15 –vuotta täyttäneiden sähköpostiosoitteen sekä puhelinnumeron (digitaalinen yhteystieto). Rekisteristä säädetään sähköisestä asian käsittelystä annetussa asetuksessa.

Norjassa omaksuttu malli on tosiasiallisesti suostumukseen verrattavissa oleva malli, koska jos luonnollinen henkilö ei rekisteröi digitaalista yhteystietoa, hänen katsotaan kieltäytyneen vastaanottamasta viranomaisviestejä sähköisesti ja hän saa viestit postitse tai muulla tavoin. Myös jos yhteystietoa ei päivitetä tai vahvisteta 18 kuukauden kuluessa, yhteystiedon katsotaan vanhentuneen ja henkilön siirtyneen paperiasioinnin piiriin.

Asetuksen mukaan ilmoitus asiakirjasta ja siitä, missä se on saatavilla lähetetään hallinnon asiakaana rekisteröityyn digitaaliseen osoitteeseen¹⁹ (joko tekstiviestillä tai sähköpostitse) paitsi silloin kun asiakirja toimitetaan suoraan vastaanottajan erikseen ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen.

Todisteellisessa tiedoksiannossa tiedoksiantamiseen käytetyn tietojärjestelmän on tallennettava tieto asiakirjan avaamisesta. Tämä ei koske tilanteita, jossa asiakirja lähetetään vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen. Jos asiakirjaa ei tietojärjestelmästä avata viikon kuluessa, lähetetään uudelleen tieto asiakirjasta rekisteröityyn yhteystietoon, jonka jälkeen asiakirjan katsotaan annetun tiedoksi - avattiin sitä tai ei.

Luonnollisella henkilöllä ei ole velvollisuutta käyttää digital postkassaa. Sähköisen asioinnin piiriin kuuluva henkilö, joka ei käytä kyseistä palvelua, saa tiedoksiannot esimerkiksi viranomaisen palvelimelta tai sitten postitse, jos virnaomaisella ei ole mahdollisuutta sähköiseen tiedoksiantoon. Tavallisella sähköpostilla (esimerkiksi digitaalisten yhteystietojen rekisterissä olevaan osoitteeseen) tapahtuvaa tiedoksiantoa käytetään harvoin ja vain niissä tapauksissa kun asiakirjan sisältö (esim. henkilötiedot) ei edellytä muunlaista tiedoksiantoa. Viranomaiset voivat myös käyttää rekisteröityä puhelinnumerotietoa esim. muistuttaakseen henkilöä aikavarauksesta terveydenhuoltoon tms.

Edellä kuvattua hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä ei sovelleta lainkäytössä. Tuomioistuinlain (Domstolloven) 197 a §:n²⁰ mukaan asetuksella voidaan säätää kirjallisten menettelyjen korvaamisesta sähköisillä. Asetuksella on säädetty muun muassa sähköisestä viestinnästä tuomioistuinten ja asianajajien ja muiden ulkoisten toimijoiden välillä. (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-10-28-1258>). Lisäksi oikeushallinto ylläpitää portaalia, jossa tuomioistuimet ja asianajajat voivat lähettää ja jakaa asiakirjoja sähköisesti <http://www.domstol.no/no/Domstolenes-aktorportal/Domstolenes-aktorportal1/>

Myös Norjassa on säädetty hallinnonalakohtaista erityislainsäädäntöä. Säädöksissä muun muassa velvoitetaan yrityksiä käyttämään sähköisiä palveluja.

¹⁹ Luonnollisilla henkilöillä tämä yhteystieto rekisteröidään erikseen ja yhteisöillä tämä on toistaiseksi viranomaiselle ilmoitettu yhteystieto, mutta yritystenkin osalta suunnitteilla on keskitetty yhteystietorekisteri.

²⁰ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1915-08-13-5/KAPITTEL_11#KAPITTEL_11, englanniksi: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/domstoladministrasjon/internasjonalt/courts-of-justice-act-english-translation-uten-paragrafinnledning.pdf>

3.3 Tanska

Tanskan vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä tehtiin poliittinen päätös digitaalisen kanavan ensisijaisuudesta julkisissa palveluissa. Tämä käynnisti sähköisten palvelujen laajemman kehittämisen. Tanskan yhteinen julkisen hallinnon digitalisaation strategia (2011-2015) sisältää vaiheittaisen siirtymisen sähköisten itsepalvelujen (asiointipalvelujen) ja viestinvälityksen velvoittavuuteen. Kansalaisia on velvoitettu lain nojalla asteittain siirtymään sähköisten itsepalvelujen käyttäjiksi vuodesta 2012 lähtien.

Tanskan julkista digitaalista postia koskevassa lainsäädännössä (Lov om offentlig digital post) velvoitetaan kansalaiset ja yritykset käyttämään sähköistä postilaatikkoo tietyin poikkeuksin. Lain 3 §:n mukaan Tanskassa vakituisesti asuvien tai oleskelevien 15 vuotta täyttäneiden luonnollisten henkilöiden on otettava Digiposti käyttöön, jos heitä ei vapauteta käyttöpakosta. Oikeushenkilöiden, joilla on CVR-yritystunnus, on otettava Digiposti käyttöön, jos niitä ei vapauteta käyttöpakosta.

Lain 5 §:n mukaan valtiovarainministeriö määrää perusteista, joilla luonnollinen henkilö voidaan vapauttaa Digipostin käyttöpakosta, jos erityiset syyt voivat estää henkilöä vastaanottamasta digitaalisia postilähetyksiä. Poikkeus käyttöönotosta luonnollisille henkilöille voidaan antaa seuraavilla perusteilla:

- 1) vamma tms. Joka estää Digipostin käytön
- 2) ei omista internetyhteyttä tai tietokonetta
- 3) rekisterimerkintä, jonka mukaan ei enää oleskele Tanskassa
- 4) kieliongelma
- 5) hankaluus saada tunnistusvälinettä (NemID)

Oikeushenkilöiden osalta elinkeino- ja kasvuministeriö voi 5 §:n nojalla määrätä perusteista, joilla luonnollinen henkilö voidaan elinkeinotoimintaansa koskevan viestinnän osalta vapauttaa 3 §:n 1 momentin mukaisesti Digipostin käyttöpakosta, jos aivan erityiset syyt voivat estää henkilöä vastaanottamasta digitaalisia postilähetyksiä. Luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaa koskevalla viestinnällä tarkoitetaan viestintää, jonka syynä on henkilön elinkeinotoiminnan harjoittaminen tai osallistuminen yritystoimintaan elinkeinotoimintaa harjoittavan yhteisön puheenjohtajana tai ilman yritystunnusta toimivan yrityksen omistajana. Yrityksille puute yli 0,5 Mbitin internetyhteyden saamisessa on ainoa peruste poikkeukselle. Joskin ilmeisesti pienille yrityksille tarjottavassa Digipostin käyttämisessä on ollut jotain ongelmia.

Poikkeuksia käyttövelvoitteesta hallinnoivat paikallisviranomaiset.

Lain 10 §:ssä säädetään postin oikeusvaikutuksista. Sen mukaan Digipostin välityksellä lähetettävien viestien katsotaan saapuneen perille, kun viesti on vastaanottajan luettavissa postiratkaisussa, ja tulleen lähettäjän lähettämiksi. Säännöksen tarkoitus lienee ollut vahvistaa se, että muussa laissa säädetty tiedoksiannon edellytykset täyttyvät Digipostia käytettäessä.

Kansalaiset velvoitettiin sähköisen viranomaisviestinnän vastaanottoon vuonna 2014, yritykset velvoitettiin vuotta aiemmin. Vapautuksen saaneita on n. 10 % väestöstä ja he vastaanottavat viranomaisviestinnän edelleen paperipostina. Kansalaisista 4,5 % ei tarkista Digipostejaan. Tilinomistajalla on mahdollisuus antaa valtuutus toiselle henkilölle lukea oman tilin viestejä mutta ei kuitenkaan muutoin toimia toisen puolesta, kuten vastata viestiin toisen tililtä. Sähköisesti on muutoin mahdollista antaa valtuutus, joka valtuuttaa toimimaan toisen puolesta tietyissä sähköisissä palveluissa. Asiakaspalvelu ja opastus sähköisten palvelujen käyttöön hoidetaan kuntien toimesta pääasiassa kirjastoissa. Lisäksi kunnissa tarjotaan asiakaspalvelu henkilöille, jotka eivät käytä sähköisiä palveluja.

Julkisen hallinnon viranomaisilla ei ole velvollisuutta lähettää Digipostia ja fyysisiä kirjeitä lähetetäänkin vielä esim. laillisista tai teknisistä esteistä taikka vanhoista käytännöistä johtuen.

Kansalaisille on luotu keskitetty julkishallinnon palvelujen jakelukanava, Borger.dk –portaali. Yritysten palvelut ovat omassa portaalissaan. Borger.dk –portaaliin kuuluu myös henkilökohdainen osuus yksittäiselle kansalaiselle (Min Side) sekä kansallinen tunnistusratkaisu (NemID). Borger.dk:n omistavat yhteisesti valtio, kunnat ja alueet. Palvelukehitystä ohjaa Arkiturguiden (vrt. GOV.UK:n GDS Design Principles). NemID:ssä kansalaiset saavat käyttöönsä ilmaisen verkkopankkitunnuksia muistuttavan tunnistusvälineen, joka katsotaan Tanskassa tarpeeksi turvallisiksi välineeksi suurimmassa osassa julkisia ja yksityisiä transaktioita.

Vuonna 2015 päättyi perustietovarantojen laaja yhteentoimivuus- ja tiedonjakohanke, jonka tarkoituksena oli luoda edellytykset seuraavan sukupolven sähköisille palveluille. Tällä hetkellä yli 80 julkista palvelua on siirretty ensisijaisesti sähköiseen muotoon. Uusi digitaalista strategia ja sen täytäntöönpanosuunnitelma ovat valmisteilla. Painopistealueita ovat muun muassa käytettävyyden ja käyttökokemuksen parantaminen, digitaalisten hyvinvointipalvelujen kokonaisuus, asiankäsittelyn kattava digitointi ja automatisointi läpi hallinnon, läpinäkyvyyden parantaminen, tietoturva- ja infrastruktuuriuudistukset sekä muiden digitaalisen yhteiskunnan edellytysten jatkokehittäminen.

3.4 Yhteenveto sähköisen asioinnin sääntelystä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Ruotsissa tilanne on lainsäädännön osalta melko samankaltainen kuin Suomessa – eli sähköinen asiointi on pääsääntöisesti mahdollista, mutta ei pakollista. Ruotsissa on myös viestintäpalvelun sähköistä postilaatikkoon muistuttava Mina meddelanden -palvelu, jossa voi antaa suostumuksen siihen, että ottaa vastaan viestejä joko kaikilta tai vain tietyiltä (palvelun käyttöönottoneilta) viranomaisilta sähköisesti. Ruotsissa on meneillään lainmuutostarpeiden arviointi digitaalisen hallinnon kehittämiseksi. Mina meddelanden -palvelun käyttöä ei virallismietinnön mukaan oltaisi jatkossakaan säätämässä pakolliseksi kansalaisille, vaan etenemistapa olisi (valtion) viranomaisten velvoittaminen sen käyttöön sekä kansalaisille oikeus saada viestejä sähköisesti. Kansalaisia kannustettaisiin sähköisten palvelujen – erityisesti Mina meddelanden –palvelun - käyttöön tiedottamisen keinoin. Mietintö on parhaillaan lausuntokierroksella.

Norjassa ei ole katsottu mahdolliseksi velvoittaa kansalaisia sähköiseen asiointiin, koska viranomaisiakaan ei velvoiteta siihen. Norjassa on kuitenkin säädetty, että kansalaisen tulee pitää yllä sähköisiä yhteystietoja päätöksiä koskevien ilmoitusten lähettämistä varten. Lisäksi on säädetty, että jos kansalainen ei halua sähköisiä viestejä viranomaisilta (jotka niitä lähettävät), on hänen ilmoitettava tästä erilliseen rekisteriin. Käytännössä Norjan malli on verrattavissa suostumukseen perustuvaan sähköiseen asiointiin, koska jos digitaalista yhteystietoa ei rekisteröi, henkilön katsotaan olevan paperiasioinnin piirissä. Norjassa on toteutettu kansalaisen sähköinen postilaatikko (digital postkasse), mutta ei käyttövelvollisuutta siihen. Norjassa on meneillään hallintolain muutostarpeiden arviointi, jossa hallintolakia uudistettaisiin siten, että digitaalisista menettelyistä tulisi ensisijaisia.

Tanskassa on säädetty luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille velvollisuus käyttää digitaalista postilaatikkoon (Digital Post). Tästä velvoitteesta voi hakea luvan poiketa erikseen määritellyistä syistä. Hallinnon asiakkaan, joka ei ole hakenut poikkeusta, katsotaan saaneen viranomaisen viestin kun se on saapunut hänen postilaatikkonsa. Tarkempaa tietoa, esimerkiksi menettelyistä niissä tilanteissa, joissa asiakas ei kuitenkaan avaa digitaalista postia tai siitä, miten todisteellisen tiedoksiannon kanssa menetellään, ei ole.

Yhteenvetona voidaan todeta, että sähköisen asioinnin edistäminen erilaisilla toimenpiteillä on hyvin ajankohtaista Suomen lisäksi myös Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Lisäksi voidaan todeta, että lähestymistavat vaikuttavat hieman erilaisilta Ruotsin vapaaehtoisuudesta (opt in), Norjan suostumusta/vapaaehtoisuutta muistuttavan lähtökohtaisuuden (opt out) kautta Tanskan lähtökohtaisuutta muistuttavaan paktoon (poikkeusmenettelyllä). Lopputulokset kaikissa malleissa ovat melko lähellä toisiaan. Ruotsin tulevaisuuden malli on vasta valmisteilla, joten siitä ei ole vielä tarkkaa tietoa tai kokemusta, mutta Ruotsin etenemistä-

paan on syytä kiinnittää erityistä huomiota ottaen huomioon, että selvityksen kohteina olleista Pohjoismaista Ruotsin oikeusjärjestelmä ja yhteiskuntakulttuuri ovat lähimpänä Suomea.

4 Sähköinen asiointi perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden valossa

4.1 Perusoikeudet ja sähköisen asioinnin ensisijaisuus

Suomen perustuslain (jäljempänä ”perustuslaki”) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksestä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan. EIT voi ottaa asian käsiteltäväkseen vasta kun siinä on turvauduttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin.

Käytännössä se, että Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen tarkoittaa, että Suomen on lainsäädännöllä, esim. Perustuslaissa – turvattava näiden ihmisoikeuksien toteutuminen eikä Suomi voi säätää lakeja, jotka ovat ristiriidassa sopimuksessa turvattujen oikeuksien kanssa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetusta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on säädetty perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Säännös pitää sisällään perustuslaillisen toimeksiannon siitä, että hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta on säädettävät laintasoisissa säännöksissä. Hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta hallinnon tehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä.²¹ Viranomaisten asiointipalvelujen järjestäminen ja toteuttaminen ovat siten osa perusoikeutena turvattuja hyvän hallinnon takeita. Tästä syystä asiointipalvelujen järjestämisessä on otettava huomioon perustuslain 21 §:n toimeksiannon nojalla säädetyt hyvän hallinnon takeet, joista on yleislainsäädännön tasolla säädetyt hallintolaissa (434/2003) hyvän hallinnon perusteina.

Myös viranomaisten lähettämällä asiakirjoilla ja tiedoksiannolla on suuri merkitys oikeusturvan toteutumisessa. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 9/2010 vp) mukaan tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa (PeVL 5/2016).

Asiointipalvelujen tarjoaminen on nähty myös perustuslaissa säädettynä yhdenvertaisuusksymyksenä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

²¹ HE 72/2002 vp, s. 4.

Yhdenvertaisuutta koskeva säännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (PeVL 55/2016 vp). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 40/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan säästötavoitteilla ei ole voitu sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta (PeVL 55/2016 vp ja PeVL 4/2016 vp).

Perustuslain 10 §:ssä turvataan yksityisyyden suoja perusoikeutena sekä todetaan että henkilötietojen käsittelystä säädetään tarkemmin lailla. Jos sähköisen postilaatikon käyttöön pakotetaan muut kuin ne, jotka eivät siihen kykene, on sähköiseen asiointiin kykenemättömät rekisteröitävä. Sitä ennen olisi määriteltävä, millä perusteilla pakosta voidaan poiketa ja kuka päättää, milloin asiakkaalla on riittävät perusteet poiketa pakosta. Jos poikkeuksiin sisältyy henkilön terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyviä syitä, on tällainen tietojenkäsittely poikkeuksien rekisteröinnin yhteydessä arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 42/2016 vp, PeVL 29/2016 vp). Esimerkiksi vammaisuuden perusteella tapahtuva henkilötietojen rekisteröinti saattaa olla ongelmallinen henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden kannalta.

Perustuslain 1 §:n 2 momentista²², 7 §:n 1 momentista²³ ja 14 §:n 4 momentista²⁴ on luetta- vissa tavoite perustuslailla suojata edellä kuvatun oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien lisäksi myös henkilön itsemääräämisoikeutta. Käytännössä myös itsemääräämisoikeutta koskeva näkökulma on otettava huomioon kun arvioidaan sähköisen asioinnin ensisijaisuutta sekä oikeusturvan ja palveluperiaatteen toteutumista esimerkiksi niiden osalta, jotka eivät yksin tai muutoin kovinkaan itsenäisesti pysty asioimaan sähköisesti. Riittävänä itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ei esimerkiksi voida pitää sitä, että henkilöllä on mahdollisuus valtuuttaa joku toinen asioimaan puolestaan.

4.2 Hyvän hallinnon perusteet ja sähköisen asioinnin ensisijaisuus

Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet: palveluperiaate, palvelun asianmukaisuusvaatimus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö. Myös lain 1 §:ssä mainittu hallinnon palvelujen laatu voidaan katsoa kuuluvaksi osaksi hyvän hallinnon perusteita.

Asiointipalvelujen järjestämiseen vaikuttavat erityisesti palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuusvaatimus. Lisäksi asiointipalveluiden suunnitteluun vaikuttaa hallinnon oikeusperiaat-

²² ”Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.”

²³ ”Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.”

²⁴ ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

teista suhteellisuusperiaate siten, että hallinnon asiakkaille ei voida asettaa kohtuuttomia asiointipalvelujen käyttöön liittyviä vaatimuksia.

Hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuusvaatimuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksen perustelujen mukaan asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomais toiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisen keskeisiä painopistealueita. Hallinnossa asioivilla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla puolestaan tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Viranomaispalveluille on ominaista, että niiden käyttäjänä on yksityinen. Säännöksessä ei siten aseta vaatimuksia muiden kuin viranomaisasiointiin tarkoitettujen palvelujen järjestämiselle. Pykälässä ei kuitenkaan ole haluttu käyttää asiointipalvelun käsitettä, koska julkisten hallintotehtävien luonne vaihtelee eri asiaryhmissä ja hallinnonalojen välillä.

Hallintolain 7 §:n perustelujen mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Hallintolaissa säädettyyn palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa asioivat saavat asianmukaisesti hallinnon palveluita. Asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana. Sääntely korostaa etenkin asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista asiointia järjestettäessä.²⁵ Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen.²⁶

Hallintolaissa ei aseteta viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaa käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen. Viranomaisilla ei myöskään asiointilain 5 §:n mukaan ole ehdotonta velvollisuutta järjestää sähköisiä asiointimahdollisuuksia. Säännöksen mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Myös laillisuusvalvonnassa on katsottu, että säännös ei aseta viranomaiselle selkeää velvollisuutta järjestää sähköistä asiointia (EOA 3022/4/01, 29.8.2003 ja OKA 170/1/05, 13.2.2006).

Apulaisoikeusasiamiehet ovat todenneet toistuvasti, että palveluperiaatteesta seuraa, että viranomaisen tulee tarjota erilaisia vaihtoehtoja asiointiin. Perustuslain 6 §:ssä turvatus 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 hoitamiseen. Erilaisista asiointitavoista on tiedotettava selkeästi (AOA 3911/4/11, 13.9.2012; AOA 3661/4/08, 9.11.2010; AOA 4192/4/10, 21.3.2012).

Hallinnossa asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia. Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Palveluperiaatteeseen ja palvelun asianmukaisuusvaatimukseen kuuluu myös se, että hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuo-

²⁵ HE 72/2002 vp, s. 36.

²⁶ HE 72/2002 vp, s. 57.

rovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta.

Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin myös yhteiskunnallisten erityisryhmien, kuten vanhusten, sairaiden tai vammaisten tarpeisiin. Asioinnin järjestämisessä on kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi.²⁷

Hallinnon asiakkaalla on oikeus laittaa vireille asiansa sähköisesti esimerkiksi sähköpostilla. Viranomainen ei voi kieltäytyä käsittelemästä asiaa pelkästään sillä perusteella, että asia on laitettu vireille sähköisesti. Laillisuusvalvonnassa on katsottu toistuvasti, että hallinnon asiakkaalla on oikeus asioida viranomaisen kanssa esimerkiksi sähköpostitse (AOK 447/1/2012, 26.8.2013; AOK 95/1/2011, 27.3.2012; AOK 420/1/2010, 31.1.2012; AOK 997/1/2010, 3.1.2012; AOKS 945/1/2008, 21.10.2009). Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaisesti sähköisesti lähetetty hakemus on käsiteltävä asianmukaisesti viranomaisessa (AOK 95/1/2011, 27.3.2012). Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että esimerkiksi sähköisen asioinnin mahdollistaminen toimeentulotukiasioissa on perusoikeuksien toteuttamisen kannalta perusteltua. Apulaisoikeuskansleri piti hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että sähköinen asiointi toimeentulotukiasioissa ei ollut mahdollista, kun se useissa muissa hallinnollisissa asioissa oli mahdollista (AOK 420/1/2010, 31.1.2012).

Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota viranomaisten asiointipalvelujen saatavuuteen ja niiden asianmukaiseen järjestämiseen, kun viranomaiset ovat ohjanneet asiakkaitaan käyttämään sähköisiä asiointipalveluja. Lainvastaisena on pidetty sitä, että viranomainen omilla päätöksillään rajoittaa asiointimahdollisuuksia viranomaisessa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (4653/4/14, 31.12.2015) mukaan Verohallinnon päätökseen perustuva hallinnon asiakkaan tiedonantovelvollisuuden rajoittaminen vain sähköiseen ilmoitusmenettelyyn ei täytä hallintolain hyvän hallinnon takeina kaikille hallinnon asiakkaille turvattuja oikeuksia. Verohallinnon päätöksessä ei myöskään riittävästi otettu huomioon asiakasnäkökulmaa, erityisesti pienten yritysten ja yrittäjien sekä maan eri alueilla itsenäisinä elinkeinonharjoittajina toimivien henkilöiden mahdollisuuksia toteuttaa ilmoitusvelvollisuuttaan eikä tiedonantovelvollisten yhdenvertaista kohtelua. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät syyt eivät ole riittäviä peruste rajoittaa asiointimahdollisuudet pelkästään sähköiseen menettelyyn. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan vaikka sähköinen ilmoittaminen palvelee Verohallinnon tehokkuutta ja vähentää sen omaa työvoiman tarvetta, eivät nämä esitetyt perusteet täytä hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen eivätkä palveluperiaatteen vaatimuksia.

Apulaisoikeusasiamies on pohtinut poliisin ajanvarausjärjestelmää koskevan kanteluasian (2028/4/12, 13.8.2013) yhteydessä eri asiointitapoihin liittyviä kysymyksiä. Apulaisoikeusasiamies piti myönteisenä sitä, että ajanvarausjärjestelmän myötä voidaan välttää jonottamiselta ja ajan varauksen myötä asiointi tapahtuu asiakkaan tiedossa olevana ajankohtana. Uusien lupamenettelyjärjestelyjen myötä hallinnossa asioivien valinnanvapaus valita itselleen sopiva menettely lisääntyy, kunhan ns. perinteisiä asiointitapoja ei täysin hylätä. Uusien sähköisten menettelyjen voidaan katsoa näkökulmasta riippuen joko helpottavan tai vaikeuttavan asiointia viranomaisen kanssa. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan esimerkiksi internetin käyttö ajanvaraukseen on useimpien näkemyksen mukaan asiointia helpottava keino. Toisaalta apulaisoikeusasiamies piti selvänä, että on henkilöitä, jotka eivät halua tai osaa taikka voi käyttää internetiä esimerkiksi siitä syystä, että heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta sen käyttämiseen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan palvelujen helppokäyt-

²⁷ HE 72/2002 vp, s. 56–57.

töisyyden vaatimuksen näkökulmasta kysymys on siten monitahoisesta asiasta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Viime kädessä tämän toteuttaminen edellyttää käsillä olevan asian näkökulmasta sitä, että vanhaa, palvelupisteessä jonottamiseen perustuvaa asioimista ei täysin hylätä.

Apulaisoikeusasiamies on myös todennut ratkaisussaan (1468/4/11, 17.2.2012), että haku-menettelystä tiedottamista on keskeisesti ohjannut pyrkimys hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen eli siihen, että hakemukset tehtäisiin sähköisesti, jolloin niiden käsittely on myös yksikertaisempaa viranomaisessa. Tällöin kuitenkin valinnanvapauden esiin tuominen eri hakutapojen välillä voi jäädä sivuosaan ja käytännössä asiakkaan omatoimisuuden varaan. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että eri asiointi- ja yhteydenottotavat on ilmeistä selkeästi yleisölle suunnatussa tiedottamisessa. Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei tiedottaminen vain yhdestä asiointitavasta ole tasapuolisuuden ja luottamuksensuojan vaatimusten, palveluperiaatteen eikä neuvontavelvoitteen mukaista.

Viranomainen voi laillisuusvalvojien kannanottojen valossa tehostaa sähköisten asiointipalvelujen käyttöä sekä vähentää paperipostin määrää oman harkintavaltansa puitteissa. Esimerkiksi viranomainen voi muuttaa käytäntöään, jossa se on lähettänyt kirjeessään hallinnon asiakkaalle vastauskuoren. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (977/4/15, 28.5.2015) todennut, että Kansaneläkelaitos (Kela) oli toiminut sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa päättäessään luopua paperisten hakemusten automaattisesta lähettämisestä. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun taustalla olivat Kelan linjaus, jonka mukaan se tulee vähentämään vastauslähetyskuorien määrää. Kela ilmoitti myös, että se tulee vuoden 2015 aikana muuttamaan vuositarkistukseen liittyvää menettelyä siten, ettei esitetyt vuositarkistushakemuksia lähetä asiakkaille. Asiakkaille lähetetään kirje, jossa kehoitetaan jättämään vuositarkistushakemus, joko verkossa tai perinteisenä paperihakemuksena. Postitusten ja lomakkeiden sekä vastauskirjeiden vähentämistä oli tehty Kelan mukaan osittain säästösyistä, mutta siten harkiten, että kaikki asiointimuodot säilytetään. Siten viranomaisten oma-aloitteiset toimet, joilla pyritään vähentämään postitse tapahtuvaa asiointia sekä pyrkimykset ohjaamaan sähköisten asiointipalveluiden käyttöön kuuluvat viranomaisen harkintavaltaan, kunhan viranomainen huolehtii kaikkien asiointimahdollisuuksien tiedottamisesta tasapuolisesti, jotta hallinnon asiakkaat saavat käsityksen siitä, miten he voivat hoitaa asiansa viranomaisessa.

Esimerkiksi vastauskuorien poistaminen voisi toimia tehokkaana keinona vähentää postitse tapahtuvaa asiointia, koska tällöin hallinnon asiakas joutuu hankkimaan lähetykselleen itse postituskuoren sekä maksamaan postimaksun. Tällöin monissa tilanteissa voi olla helpompaa hoitaa asiointi viranomaisen kanssa sähköisesti. Kun viranomaiset tekevät asiointiin liittyviä toimintatapamuutoksia, on niistä tiedotettava riittävästi ja varmistettava, että tiedottaminen tavoittaa asiakkaat. Laillisuusvalvonnassa on korostettu sitä, että viranomaiset eivät voi tehdä asiointiin liittyvien toimintatapojen uudistuksissa äkkinäisiä muutoksia. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (2655/2016, 21.2.2017) mukaan hallinnon asiakkaalla on lähtökohtaisesti perusteltu syy luottaa viranomaisen toiminnan ja menettelytapojen jatkuvuuteen. Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei muutu yllättäen siten, että se voi vaikuttaa hänen oikeusasemaansa kielteisesti. Viranomaisen käytännön muutokselle on myös esitettävä asialliset ja riittävät perustelut. Palvelua järjestäessään viranomaisten tulee ottaa huomioon hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeus ja toimintaedellytykset. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisten tiedottamisvelvollisuus korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan äkillinen asiointiin liittyvä toimintatapojen muutos ja siitä puutteellinen tiedottaminen ovat luottamuksensuojan periaatteen, viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä tiedottamisvelvollisuuden vastaisia. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut tiedottamisen merkitystä asioinnissa tapahtuvista muutoksista. Perustuslakivaliokunnan mukaan laajennettaessa asiointitilin käyttöä, asiointitilin käyttäjiä tuli nimenomaisesti tiedottaa tilin käyttämisestä myös ulosottoasioissa (PeVL 5/2016 vp).

4.3 Yhteenveto perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden merkityksestä

Edellä jaksoissa 4.1. ja 4.2. kuvatuista säännöksistä, niiden perusteluista, perustuslakivaliokunnan kannanotoista ja ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoista voidaan vetää seuraavat johtopäätökset:

- Kansalaisten voimakas ohjaus velvoittamalla sähköisen postilaatikon tai sähköisten asiointipalvelujen käyttöön sekä velvoittamiseen liittyvien poikkeusten määrittäminen ja hallinnointi muodostavat ongelmallisen kokonaisuuden ainakin oikeusturvan, hallinnon palveluperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta velvoittaminen ei liene aivan yhtä ongelmallinen.
- Viranomaisten yleinen velvoittaminen muuttamaan asiakasviestintäänsä sähköistä asiointia tukevaksi sekä nykyistä pidemmälle menevä velvoittaminen sähköisten palvelukanavien tarjoamiseen on mahdollista. Tällöin on kuitenkin oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti varmistettava, että hallinnon asiakkaat saavat tiedon niistä tavoista, joilla he voivat hoitaa asiansa julkisessa hallinnossa ja että muut asiointitavat on käytettävissä, vaikka ne eivät olisi yhtä helposti käytettävissä.
- Viranomainen voi ilman lain nimenomaisia säännöksiäkin huonontaa eri asiointitapoja yhden asiointitavan kustannuksella, kunhan hallinnon asiakkaille muodostuu käsitys kaikista asiointimahdollisuuksista. Tässä on merkitystä tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisella.

5 Hallinnon asiakkaiden ja viranomaisten toimintatapojen yhtenäistämiseen liittyvät haasteet

Tässä jaksossa kuvataan lyhyesti ne nykylainsäädännöstä johtuvat haasteet, jotka liittyvät hallinnon asiakkaan velvoittamiseen tai muuhun ohjaamiseen asioimaan sähköisesti yhdellä ennalta määrätyllä tavalla ja/tai käyttämään sähköistä postilaatikkoa tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Valtaosin tämän jakson asiakokonaisuudet on tarkemmin kuvattu jaksoissa 2 – 4 ja ne liittyvät pääosin nykylainsäädännön ja menettelytapojen pirstaloitumiseen sekä lainsäädännön tulkintavaikeuksiin.

Jaksossa 6 kuvataan niitä lainmuutostarpeita, joita tässä jaksossa kuvatuista haasteista aiheutuu sekä muita keinoja, joilla asioinnin tapoja voitaisiin yhtenäistää, niin että olisi paremmat edellytykset viranomaisten puolelta käyttää keskitettyjä ratkaisuja ja ohjata/sitouttaa hallinnon asiakkaita käyttämään niitä.

5.1 Mitä ja keitä halutaan säännellä - ”käsitehässäkkä”

Pääsääntöisistä asiointitavoista säädettyä on otettava huomioon sääntelyn piiriin kuuluvien peruselementtien heterogeenisuus sekä mahdollisuudet ohjata näitä yhtenäisillä tavoilla. Lähtökohtaiset peruselementit ovat:

- Hallinnon asiakas
- Viranomaistehtävää hoitava
- Asian laatu
- Asian käsittelyn vaihe

Hallinnon asiakkaat voidaan karkeasti jakaa luonnollisiin ja oikeushenkilöihin. Lisäksi on olemassa yhteenliittymiä, jotka eivät sellaisenaan ole oikeushenkilöitä (esimerkiksi kuolinpesät ja verotuksessa huomioonotettavat eräät yhteenliittymät), mutta jotka silti voivat harjoittaa esimerkiksi (arvonlisäverovelvollista) elinkeinotoimintaa. Yhteenliittymää edustavat yleensä siihen kuuluvat joko yhdessä taikka määrätyn tai valtuutetun tahon toimesta.

Luonnolliset henkilöt ovat oikeussubjekteja ja koostuvat täysvaltaisista henkilöistä sekä henkilöistä (vajaavaltaisista), joiden oikeustoimikelpoisuutta on rajoitettu joko niin, ettei heillä ole puhevaltaa asiassa tai siten, että puhevalta on jaettu edustajan kanssa tai että vajaavaltaisista pitää kuulla asiassa. Luonnolliset henkilöt voivat olla joko Suomen kansalaisia tai ulkomaalaisia. Luonnollisilla henkilöillä voi eri syistä johtuen olla oikeustoimikelpoisuudesta riippumatta hyvin erilaiset valmiudet hoitaa asioitaan itsenäisesti, esimerkiksi sähköisesti.

Oikeushenkilöitä ovat sellaiset yhteisöt tai omaisuusmassat, joille laissa on tunnustettu oikeussubjektius. Tällaisia ovat esim. osakeyhtiö, yhdistys, osuuskunta avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö sekä säätiö. Myös julkisyhteisöt ovat oikeushenkilöitä ja voivat erilaisissa asiointitilanteissa olla myös hallinnon asiakkaan roolissa. Yritystoimintaa koskevassa sääntelyssä (esim. sähköisestä ilmoitusvelvollisuudesta tai tiedoksiannosta säädettyäessä) on otettava huomioon myös se, että arvonalisäverovelvollista yritystoimintaa voivat harjoittaa myös luonnolliset henkilöt (yksityiset elinkeinonharjoittajat) sekä esimerkiksi kuolinpesät, jotka hyvin pienten yritysten lisäksi rinnastuvat monessa suhteessa asiointivalmiuksien osalta luonnollisiin henkilöihin.

Viranomaisia ovat muun muassa:

- valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset
- tuomioistuimet ja muita lainkäyttöelimet
- kunnalliset viranomaiset
- Suomen Pankkia mukaan lukien Finanssivalvonta, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudellisia laitokset (esim. pääosa yliopistoista)
- eduskunnan virastot ja laitokset
- Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset
- lain tai asetuksen taikka viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat ja toimismiehet
- lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, jotka voivat olla myös yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä

Viranomaisten asiointia koskeva sääntely ei ole yhtenäistä eivätkä viranomaisten valmiudet sähköisten asiointipalvelujen tarjoamiseen taikka keskitettyihin asiointiratkaisuihin liittymiseen ole samalla tasolla.

Asiana voi olla karkean jaottelun mukaan hallintoasia tai lainkäyttöasia. Lisäksi kyse voi olla niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa ei varsinaisesti hoideta hallintoasiaa eikä tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, vaan tarjotaan esimerkiksi lakisääteisiä julkisia palveluja. Omana osanaan voidaan erottaa myös neuvonnan antaminen, missä ei myöskään ole kyse varsinaisen asian käsittelystä. Sähköisiä palveluja ja niitä koskevia säännöksiä laadittaessa on otettava huomioon sähköinen viestintä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja neuvonnassa.

Varsinaisen **asian**, hallinto- tai lainkäyttöasian **käsittelyn vaiheita** säännellään eri prosesseja koskevissa laeissa (hallintolaki, hallintolainkäyttölaki, OK ja UK sekä sähköisen asioinnin osalta asiointilaki). Näitä säännöksiä voi sisältyä myös muihin lakeihin, sikäli kun on haluttu poiketa lähtökohtaisista menettelyistä. Myös varsinaista substanssitoimintaa koskevasta sääntelystä saattaa johtua erityispiirteitä hallintoasian käsittelyprosessiin.

Asian käsittelyn vaiheet voidaan karkeasti jakaa vireillepanoon, asian selvittämiseen/käsittelyyn (sisältää välitoimia ja niitä koskevia tiedoksiantoja) ja ratkaisun tiedoksiantoon muutoksen- tai oikaisunhakuohjeineen.

Edellä todetusta voidaan päätellä, että kun puhutaan ”hallinnon asiakkaan ohjaamisesta asioimaan sähköisesti viranomaisten kanssa” tai ”sähköisen asioinnin ensisijaisuudesta”, on kyseessä varsin monimuotoinen ohjauksen kohde. Nykytilassa sähköinen asiointi ml. (tiedoksianto) todennäköisesti edellyttävät ensisijaisesti sähköisten yhtenäisten menettelyjen lisäksi mahdollisuuksia poiketa näistä menettelyistä joko hallinnon asiakkaaseen, viranomaiseen, asian laatuun (ja)/tai asian käsittelyn vaiheeseen liittyvistä seikoista johtuen.

5.2 Perusoikeudet ja hyvän hallinnon takeet

Kansalaisten voimakas ohjaus velvoittamalla sähköisen postilaatikon käyttöön sekä velvoittamiseen liittyvien poikkeuksien määrittelemineen ja hallinnointi muodostavat ongelmallisen ko-

konaisuuden ainakin oikeusturvan, hallinnon palveluperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä henkilötietojen suojan²⁸ kannalta katsottuna. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta velvoittaminen ei liene aivan yhtä ongelmallinen.

Sähköisten tiedoksiantomenettelyjen sääntelyssä on tapahtunut ja näyttää edelleen tapahtuvan eriytymiskehitystä. Hallinnon asiakkaan kannalta tämä ei välttämättä ole hyvä kehityssuunta, koska yhdenmukaiset tiedoksiantomenettelyt lisäävät osaltaan hallinnon asiakkaan luottamusta viranomaisten toimintaan ja julkinen hallinto näyttäytyy tällöin yhtenä kokonaisuutena hallinnon asiakkaiden suuntaan. Hallinnon asiakkaalle voi jäädä epäselväksi, millaisilla menettelytavoilla viranomainen lähettää hänelle sähköisen tiedoksiannon tai on yhteydessä häneen asiankäsittelyn aikana.²⁹ Sähköisen asioinnin sääntelyn hajanaisuus mm. tiedoksiantossa onkin jo sinällään hallinnon asiakkaan kannalta oikeusturvaongelma, jos menettelyt vaihtelevat prosesseittain.

5.3 Viranomaisessa asiointia koskeva sääntely ja käytännöt

Lainsäädännön nykytilaa koskevassa jaksossa 2.1 on kuvattu tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä, joka jo suurten asiointivirtojen (hallintolaki, asiointilaki, oikeudenkäymiskaari ja ulosotto-kaari) osalta on melko hajanainen. Tästä johtuen viranomaisten toimintamallit sähköisessä tiedoksiantossa eivät ole kovin yhtenäiset.

Pääsääntönä sähköisessä tiedoksiantossa on asiakkaan suostumuksella tapahtuva sähköinen tiedoksianto ja se, että tiedoksianto toimitetaan yleislakien perusteella useimmiten asiakkaan erikseen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen.

Sähköistä tiedoksiantoa koskeva sääntely ja käytännöt ovat eriytyneet lukuisiin erityislakeihin, joiden johdosta tiedoksiantoja voidaan asiakkaan suostumuksen perusteella toimittaa ainakin seuraavilla tavoilla:

- Tavallisena tiedoksiantona toimitettava asiakirja
 - o lähetetään sähköpostilla asiakkaan ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen
 - o lähetetään sähköpostilla asiakkaan ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen vastaanottokuittausta vastaan
 - o lähetetään viestinvälityspalvelun sähköiseen postilaatikkoon
 - o on saatavilla viranomaisen palvelimella – asiakkaalle lähetetään ilmoitus hänen antamaansa sähköiseen osoitteeseen
 - o on saatavilla viranomaisen palvelimella – asiakkaalle lähetetään ilmoitus sähköiseen postilaatikkoon
- Todisteellisena tiedoksiantona toimitettava asiakirja
 - o lähetetään sähköpostilla asiakkaan ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen ja asiakas palauttaa vastaanottotodistuksen tai –ilmoituksen
 - o lähetetään viestinvälityspalvelun sähköiseen postilaatikkoon ja asiakas kuittaa sähköisessä postilaatikossa vastaanottaneensa asiakirjan
 - o on saatavilla viranomaisen palvelimella kuittausta vastaan – asiakkaalle lähetetään ilmoitus hänen antamaansa sähköiseen osoitteeseen
 - o on saatavilla viranomaisen palvelimella kuittausta vastaan – asiakkaalle lähetetään ilmoitus sähköiseen postilaatikkoon

On haasteellista eikä kovin johdonmukaista liimata tämän prosessiosoitteen varaan rakentuvan yleissääntelyn päälle sääntelyä, jonka mukaan prosessiosoitteesta riippumatta asiakirjat annettaisiin jonkin toisen suostumukseen tai pakkoon perustuvan sääntelyn perusteella tiedoksi sähköiseen postilaatikkoon. Koko sääntelyä tulisi tarkastella tältä osin.

²⁸ Esimerkiksi vammaisuuden perusteella tapahtuva henkilötietojen rekisteröinti saattaa olla ongelmallinen henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden kannalta katsottuna.

²⁹ Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus, VM 30/2013
https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/12131.pdf, s. 125.

Asiointia koskeva yleislainsäädäntö ei tue riittävästi sähköistä asiointia eikä tiedoksiantoa sähköisen postilaatikon avulla. Todennäköisesti myös tästä syystä viestinvälityspalvelun käyttöönotto viranomaisilla ja hallinnon asiakkailla etenee hitaasti.

Sähköisen postilaatikon käyttövelvoitteesta säättäminen yleisellä tasolla edellyttäisi lainsäädännössä laajalti omaksutun ns. prosessiosoitteen käsitteestä luopumista tai sen korvaamista esimerkiksi menettelyllä, jossa silloin kun prosessiosoite on annettu, siihen lähetetään ainoastaan tieto siitä, että asiakirja on sähköisessä postilaatikossa tai tiedoksiantavan viranomaisen palvelimella. Käytännössä kaikki viranomaiset eivät lyhyellä tähtäimellä voi hyödyntää sähköistä postilaatikkoa ja prosessiosoitteen antaminen oin usein esimerkiksi lainkäytössäkin oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukainen vaihtoehto.³⁰ Lisäksi on otettava huomioon, ettei oikeushenkilön sähköistä postilaatikkoa ole vielä toteutettu, eli sääntelyn pitäisi olla erilainen oikeus- ja luonnollisten henkilöiden osalta. Tiedoksianto oikeushenkilölle siten, että asiakirja noudetaan palvelimelta, edellyttää myös oikeushenkilön tunnistamista/puolesta asiointia tukevan palvelun toteuttamista. Edellä kuvatuista syistä ns. prosessiosoitteen säilyttämisen tarve on arvioitava perusteellisesti sääntelyä uudistettaessa.

Viranomaisilla ei ole velvollisuutta tarjota sähköisiä asiointimahdollisuuksia. On myös otettava huomioon, että kaikille julkista hallintotehtävää hoitaville on todennäköisesti nykytilassa jo resurssienkin puolesta liian ehdoton vaatimus siirtyä välittömästi tiedoksiannon toimittamiseen sähköiseen postilaatikkoon. Tältäkin osin sääntelyyn tarvittaneen joustavuutta.

Hallinnon asiakkaalla ei ole tällä hetkellä yhtenäisesti toteutettua mahdollisuutta tietoturvallisesti panna asiaa vireille viranomaisissa. Asiointilaissa ei myöskään edellytetä asiakkaan tunnistamista. Lain 9 §:n 2 momentin mukaan: *”Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.”* Viestinvälityspalvelun käyttöönotto viranomaisten puolella on edennyt hitaasti³¹ eikä kaikilla viranomaisilla, jotka ovat ottaneet palvelun käyttöön, ole ns. paluukanavaa osoitetta. Eli hallinnon asiakas ei voi lähettää sähköisestä postilaatikostaan vastausta viranomaiselle suojattua yhteyttä käyttäen. On myös huomattava, ettei KaPA-laissa velvoiteta kattavasti julkista hallintotehtävää hoitavia käyttämään viestinvälityspalvelua.

Näin ollen, ellei viranomainen ole järjestänyt muuta tietoturvallista yhteydenottotapaa (esimerkiksi suojattua asiointipalvelua), on asiakkaan käytettävä kirjettä. On kuitenkin huomattava, että asiakkaat valtaosin lähestyvät asiointilain hyvin yleisen vireille panoa koskevan säännöksen perusteella viranomaisia suojaamattomalla sähköpostilla, mikä puolestaan johtaa viranomaisen puolella tietosuojahaasteisiin kun asiaa pitäisi käsitellä ja asiakirjoja tiedoksiantaa eikä asiakasta ole tunnistettu eikä ole luotettua tapaa lähettää hänelle asian käsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Hallintolaissakaan ei tosin edellytetä, että henkilö pitää tunnistaa luotettavasti viereilepanon yhteydessä ja henkilö voi antaa prosessiosoitteeksi eri osoitteen kuin väestötietojärjestelmässä on. Näin ollen asian käsittelyyn liittyy tietosuojaa koskevia haasteita sekä paperi- että sähköisessä maailmassa. On kuitenkin huomattava, että sähköisessä asiointissa mahdollisuudet väärinkäyttöksiin ovat huomattavat asioitaessa sähköpostipalveluista, joissa ei millään tavalla tarkisteta asiakkaan henkilöllisyyttä.

Varsin yleistä on myös, että viranomaiset pyrkivät toteuttamaan ratkaisuja, joissa asian käsittelyyn liittyviä asiakirjoja pidetään saatavilla viranomaisen asiointipalvelussa ja asiakkaalle lähetetään vain tiedoksianto (sähköpostilla tekstiviestillä tai kirjeellä) koskien sitä, mistä asiakirja on noudettavissa. Käytännössä tämä johtaa asiakkaiden (sähköisen viestinnän) yhteystietojen rekisteröimiseen erikseen eri viranomaisissa. Hallinnon asiakkaan kannalta tilanne saattaa

³⁰ Lisäksi on otettava huomioon tilanteet, joissa henkilö haluaa asiamiehen asioivan puolestaan. Kaikilla asiamiehillä ei välttämättä ole sähköistä postilaatikkoa, jolloin prosessiosoite on tästäkin syystä oltava mahdollisuus antaa.

³¹ Asiointitiliin liittyneet ovat lähinnä kuntia sekä joiltain osin HUS, MML, maistraatit, OM (Oikeusaputoimiston oikeusapupäätös, Ulosottoviranomaisen asiakirjat, Rikosrekisteri), Poliisi, PV (verkko-oppimisympäristö), Työ- ja elinkeinotoimistot, Valtiokonttori, Verohallinto ja YTHS.

myös muodostua ongelmalliseksi, mikäli hän ei muista päivittää yhteystietojaan jokaiselle viranomaiselle erikseen. Saattaisikin olla tarve säätää sähköisten yhteystietojen keskitetystä rekisteröinnistä ja hyödynnettävyydestä (kuten Norjassa on säädetty).

Edellä kuvatut näkökulmat huomioiden hallinnon asiakasta on epätarkoituksenmukaista ohjata käyttämään sähköistä postilaatikkoo, ennen kuin lainsäädäntö ja sen kautta muodostuneet käytännöt paremmin tukevat sähköisen postilaatikon käyttöä tiedoksiantoon. Vaihtoehtona sähköiselle postilaatikon voidaan nähdä yhteystietorekisterin perustaminen ja tämän yhteystiedon käytön oikeuttaminen tiedoksiantoon. Nämä vaihtoehdot voivat toimia myös rinnakkain.

5.4 Haasteet sääntelyn soveltamisessa

Kuten jaksosta 2. käy esille, on lainsäädännönkin tasolla havaittavissa tulkinvaraisuutta mm. koskien:

- valintaa tavallisen ja todisteellisen (sähköisen) tiedoksiannon välillä
- henkilötietojen suojaamista annettaessa asiakirjoja tiedoksi
- asiakkaan (sähköistä) tunnistamista
- asiakirjojen (sähköistä) allekirjoittamista
- suostumuksen antamista sähköiseen asiointiin ja suostumuksen yleisyyttä.

5.5 Menettelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden suhde oikeusturvan toteutumiseen

Tiedoksiannon onnistuminen on olennaista oikeusturvan toteutumisen kannalta. Kun otetaan huomioon lukuisat tiedoksiantotavat, myös pelkästään sähköisen tiedoksiannon tavat ja edellytykset sähköiselle tiedoksiannolle, voidaan päätellä, että kyse on melko monimuotoisesta toiminnasta, joka saattaa hallinnon asiakkaalle näyttäytyä hajanaisena ja vaikeasti ymmärrettävänä.

Niin kauan kuin viranomaiset eivät edes pääsääntöisesti toimi yhtenäisillä malleilla, on oikeusturvan kannalta kyseenalaista korostaa yhden, viranomaisten vähemmän käyttämän tiedoksiantotavan, sähköisen postilaatikon, merkitystä asiointissa. Toisin sanoen, niin kauan kuin säädäntö ja käytännöt eivät ohjaa viranomaisia sähköiseen tiedoksiantamiseen yhtenäisillä tavoilla, ei ole mielekästä pakottaa tai muutoin ohjata hallinnon asiakasta tietyn kanavan käyttöön. Hallinnon asiakkaan kannalta todennäköisesti on hämmentävää ja jopa hänen oikeusturvansa vaarantavaa, jos hänet on ohjattu yhden kanavan käyttöön, jonka kautta viranomaiset eivät kuitenkaan suuressa määrin asioi hänen kanssaan. Tällöin hallinnon asiakkaalle tämä hänelle osoitettu "ensisijainen" kanava ei näyttäydy tärkeänä eikä mielekkäänä, josta syystä varmuus siitä, että asiakas ymmärtää esimerkiksi tavallisen tiedoksiannon tapahtuvan joissain tilanteissa tuon kanavan kautta, ei välttämättä ole riittävän suuri.

5.6 Sähköisen postilaatikon käytön yleistymisen haasteet kootusti

KaPA-lain mukaisen viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon käytön yleistymistä hidastavat:

- epäselvyys suostumuksen merkityksestä
- prosessiosoite lähtökohtana sekä tiedoksiantoa koskevan sääntelyn ja käytäntöjen kirjavuus
- se ettei viranomaiselle voi kaikissa tapauksissa lähettää viestejä sähköisen postilaatikon avulla tai muutoin tunnistettuna ja tietoturvallisesti (sähköisen postilaatikon käyttöä myös asian vireillepanoon tulisi edistää)
- sähköistä asiointia koskevien säännösten tulkinvaraisuus
- sähköisen postilaatikon ei kattava käyttö viranomaispuolella
- sähköisen postilaatikon ei kattava käyttö hallinnon asiakkaiden keskuudessa
- sähköisen yhteystiedon rekisteröimisestä taikka sen merkityksestä sähköisen postilaatikon kautta tai muutoin tapahtuvan sähköisen tiedoksiannon toteuttamisessa ei ole säädetty

Lisäksi on huomattava, että kaikissa organisaatioissa, joissa hoidetaan julkista tehtävää, ei käsitellä asiakkaan henkilötunnusta. Viestinvälityspalvelussa viestien ohjaus perustuu lähtökohtaisesti henkilötunnukseen. Tästä syystä ne viranomaiset, jotka eivät käsittele asiakkaidensa henkilötunnusta, eivät voi hyödyntää viestinvälityspalvelua muutoin kuin paperipostin toimittamiseen prosessiosoitteeseen.

Vireillepanon perusvaatimuksiin ei kuulu, että henkilön pitäisi yksilöidä itsensä henkilötunnuksen avulla. Oma kysymys on se, pitäisikö näin olla. Esimerkiksi kanteluasioiden yhteydessä ei helposti ole löydettävissä syytä, miksi kantelijan pitäisi yksilöidä itsensä henkilötunnuksen avulla tai miksi viranhakutilanteessa henkilötunnus pitäisi antaa. Pääsääntö kuitenkin on, että henkilötunnusta tarvitaan vireillepanon yhteydessä henkilön yksilöintitietona. Tosin henkilötunnusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi lähtökohtaisesti viestintätarkoituksiin, vaan henkilön yksilöintitietona, jota voidaan hyödyntää osana henkilön tunnistamista.

5.7 Suostumuksen (opt in) tai velvollisuuden ja siitä poikkeamisen (opt out) rekisteröintiin liittyviä kysymyksiä

Suostumuksen rekisteröinti (vaihtoehto 1) on jo nyt mahdollista, joskin suostumuksen yleisyyden suhteen vallitsee jonkinasteinen epäselvyys. Edellisissä jaksoissa (erityisesti jaksossa 5.6) kuvatuista syistä johtuen tiedoksianto sähköiseen postilaatikkoon ei ole edistynyt. Ottaen huomioon syyt yleistymisen estymiselle voidaan pitää erittäinkin mahdollisena, että suostumukseen perustuva malli voisi olla toimiva, mikäli sääntely ja yhtenäiset menettelytavat tukisivat kyseisen mallin soveltamista. Ruotsissa viimeksi tehdyssä selvityksessä on kannatettu tätä mallia sillä lisäyksellä että viranomaisille säädettäisiin velvollisuus tiedottamalla ja ohjaamalla kannustaa suostumuksen antamiseen.

Suostumukselle vaihtoehtoisina malleina voidaan nähdä:

2. Sähköisen viestinnän yhteystietojen rekisteröiminen ja oikeudellisen merkityksen antaminen näille yhteystiedoille (Norjan malli)
3. Lähtökohtaisuus, josta voi "sanoutua irti" ilmoittamatta erikseen perustetta
4. Pakko/velvoittavuus, josta voi saada poikkeuksen ennalta määritellyillä perusteilla (Tanskan malli)

Kaikki neljä mallia edellyttävät rekisteröintiä ja ovat tavallaan siinä suhteessa lähellä toisiaan jäljempänä kuvatulla tavalla.

Jos sähköisen postilaatikon käytöstä tai sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisesta kieltäytymiselle ei aseteta mitään edellytyksiä, on silti ratkaistava kysymys niiden osalta, jotka eivät ilmoita kieltäytyvänsä, mutta eivät myöskään vastaanota tiedoksiantoja. Norjassa tämä kysymys on ratkaistu siten, että niiden, jotka eivät rekisteröi digitaalista yhteystietoa, katsotaan halunneen "sanoutua irti" lähtökohtaisesti velvollisuudesta. Myös silloin, jos yhteystietoa ei pidä ajan tasalla (18 kuukauden välein), henkilö siirretään paperiasioinnin piiriin. Tässä mielessä ns. Norjan mallin voidaan katsoa olevan hyvin lähellä suostumukseen perustuvaa mallia, koska ei voida nähdä olevan suurta eroa siinä, käykö antamassa suostumuksensa johonkin vai rekisteröimässä yhteystietonsa.

Myös velvoittavuudesta säädettäessä päädytään lopulta erittäin lähelle vaihtoehtoja 1 - 3, jos velvoitteesta poikkeaminen toteutetaan ilmoitusmenettelyllä ilmoittamalla rekisteriä pitävälle viranomaiselle, että jokin poikkeamisperuste on olemassa. Myös velvoittamisvaihtoehdossa ongelmaksi muodostuvat ne henkilöt, jotka eivät ole halunneet tai ymmärtäneet hakea poikkeusta, mutta eivät myöskään ota vastaan sähköisiä tiedoksiantoja. Oikeusturvan vuoksi nämä henkilöt täytyy jotenkin selvittää ja ratkaista, miten tiedoksiannot heille toimitetaan. Oikeusturva vaarantuisi, ellei poikkeuslupaa myönnettäisi myös niille, joiden voidaan nähdä syystä tai toisesta jättävän sähköisen postilaatikkonsa avaamatta. Tämä johtaisi siihen, että postilaatikon käyttöönottoa, avaamista ja tiedoksiantojen avaamista jouduttaisiin jollakin tavalla tarkkailemaan ja tekemään siitä johtopäätelmiä, voidaanko tiedoksiannon katsoa edellyttävän toisenlaista menettelyä. Tämä olisi omiaan hämärtämään todisteellisen ja tavallisen tiedoksiannon rajaa sekä viranomaistoiminnan lakiperusteisuutta ja selkeyttä.

Poikkeuslupamenettely sellaisenaan ja siihen mahdollisesti liittyvä muutoksenhaku saattaisivat myös aiheuttaa merkittäviä kustannuksia itsessään, jolloin sähköisen asioinnin lisääntymisestä saatavat hyödyt jäisivät kokonaiskustannusten kannalta merkityksettömiksi.

Kaikki hallinnon asiakkaat eivät kykene sähköiseen asiointiin tai niiden käyttö on kohtuuttoman vaikeaa. Kykenevien ja ei kykenevien erottelu ja rekisteröiminen voi perusoikeutena turvatun yksityisyyden suojan kannalta olla haasteellista. Muutoinkin vahvaan ohjaamiseen liittyvät edellä perusoikeuksia ja hyvän hallinnon perusteita koskevassa jaksossa 4 kuvatut haasteet.

Riippumatta siitä, pyritäänkö sähköisen asioinnin ensisijaisuus saavuttamaan opt in vai opt out –malliin perustuvalla sääntelyllä, edellyttää kustannustehokkaan ja oikeusturvan kannalta hyväksyttävän sähköisen tiedoksiannon toimeenpano keskitetyllä ratkaisulla tai niitä hyödyntäen muutoksia asiointia koskevaan lainsäädäntöön sekä viranomaisten toimintatapoihin. Oikeusturvan ja hallinnon palveluperiaatteen sekä nykysääntelyn ja toimintatapojen näkökulmasta asiakkaan valinnanvapaus (jonkinlainen ”opt in” -malli) on vähäisimmin muutoksin hyväksyttävällä tavalla toteutettavissa. Tässäkin mallissa hallinnon asiakas voidaan lähtökohtaisen velvoitteen muodossa ohjata antamaan yhteystiedot tai tekemään valinta, käyttääkö postilaatikkaa vai ei, mutta lähtökohtana olisi silti se, että kansalaiselta edellytetään aktiivista toimenpiteitä.

5.8 Velvoittaminen sähköisten asiointipalvelujen käyttöön

Edellä lähinnä sähköisen postilaatikon käyttöön velvoittamisen osalta todetut haasteet (oikeusturva, palveluperiaate, sääntelyn ja menettelyn hajanaisuus) ovat olemassa vastaavalla tavalla sähköisten asiointipalvelujen käyttöön velvoittamisessa sekä vireillepanon, tietojen ilmoittamisen että tiedoksiannon osalta.

Vireillepanon ja tietojen ilmoittamisen osalta oikeusturvahaasteeksi ja hallinnon palveluperiaatteen kannalta ongelmalliseksi muodostuu sääntelyyn nähden virheellinen vireillepano tai virheellisellä tavalla toimitettu tieto. Erityisesti tämä voidaan nähdä haasteena luonnollisten henkilöiden osalta. Jos henkilö asiointipalvelun käyttövelvoitteesta tai sen käyttöön antamastaan suostumuksesta huolimatta lähettääkin viranomaiselle asiakirjan postitse tai sähköpostitse, on vaikea nähdä, että tämä asiakirja voitaisiin jättää huomioon ottamatta viranomaisessa.

Asiointipalvelujen käyttöön on lisäksi haasteellista pakottaa yleislaissa, koska kaikilla viranomaisilla ei ole kaikkien asioiden hoitamista varten sähköisiä palveluja eikä sähköisissä palveluissa välttämättä voida liittää mukaan kaikkia tarpeellisia selvityksiä. Myös erityisesti aikakriittisissä tilanteissa on merkitystä sillä, että asiointipalvelun tulisi olla toimintavarma ja laadukas. Se, että palvelu ei ole käytettävissä saattaa johtua joko palvelusta itsestään, yhteysongelmista taikka asiakkaan taholla olevasta teknisestä ongelmasta.

Sähköiseen asiointiin voitaisiin toki ohjata vahvemmin luonnollisia henkilöitäkin niissä tilanteissa kun viranomainen tarjoaa asiointipalvelua. Silti hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta velvoittaminen on haasteellista. Oikeusturvan näkökulmasta pakotetun tavan noudattamatta jättämisestä seuraava tutkimatta jättäminen ei tulle kyseeseen ainakaan luonnollisten henkilöiden kohdalla.

Asiakirjan sähköiseen tiedoksiantoon asiointipalvelussa liittyvät pitkälti samat suostumuksen antamiseen ja lähtökohtaisesta velvoittavuudesta poikkeamiseen liittyvät haasteet kuin edellisissä jaksoissa on kuvattu. Yhtenä tiedoksiantoa asiointipalvelussa edistävänä vaihtoehtona voidaan nähdä niin sanotun sähköisen yhteystiedon keskitettyyn rekisteröintiin kannustaminen ja jonkinlaisen oikeudellisen merkityksen antaminen tällä yhteystiedolle. Siihen asti vaihtoehtona on se, että viranomainen lähettää tiedoksiannon koskien palvelussa tai olevaa asiakirjaa henkilön antamaan prosessiosoitteeseen. Tässä yhteydessä haasteeksi voi muodostua sen arvioiminen, koska asiakirja katsotaan tiedoksiannetuksi.

Toisena (myös rinnakkaisena) vaihtoehtona keskitetyille sähköisten yhteystietojen keräämiselle voidaan nähdä asiointipalvelujen tiedoksiintojen toimittaminen keskitetysti sähköiseen postilaatikkoon niille, jotka sitä käyttävät joko suostumuksen tai jonkinlaisen lähtökohtaisen velvoitteen nojalla.

5.9 Erityisesti oikeushenkilöiden velvoittamisesta

Perusoikeuksien ja hyvän hallinnon perusteiden valossa on nähty mahdollisena velvoittaa oikeushenkilöitä ja niihin verrattavia sähköiseen asiointiin (esim. verotusmenettelyä koskevat laeissa). On kuitenkin otettava huomioon, että velvoittaminen edellyttää toimivien asiointiratkaisujen olemassaoloa kaikille velvoitetuille. Näin ollen velvoittaminen ei tulle kyseeseen yleislain tasolla, vaan asiasta tulisi säätää erityisesti niiden sektorien osalta, joilla asiointi on kattavasti mahdollistettu. Oikeushenkilöidenkin osalta velvoittamisesta säädettäessä on arvioitava, minkä tyyppisiin oikeushenkilöihin velvoite kohdistuu ja onko kaikilla velvoitetuilla mahdollisuus sähköiseen asiointiin, esim. onko sähköinen puolesta asiointi toteutettu. Esimerkiksi verotusmenettelyä koskevissa laeissa on annettu Verohallinnolle mahdollisuus myöntää poikkeuksia sähköisen asiointin velvoitteeseen.

Oikeushenkilöiden osalta velvollisuuteen käyttää sähköistä postilaatikkoa ei voida mennä niin kauan kuin toteutusta kaikkien velvoitettavien esim. osakeyhtiöiden osalta ei ole toteutettu. Harkinnanarvoinen sääntelyvaihtoehto saattaisi myös oikeushenkilöiden osalta olla ns. virallisen sähköisen yhteystiedon rekisteröimisvelvoite ja oikeudellisen merkityksen säätäminen tälle yhteystiedolle esimerkiksi tiedoksiannoissa.

5.10 Yhteenveto toimintatapojen yhtenäistämisen haasteista

Yhteenvetona toimintatapojen yhtenäistämisen haasteista, esimerkiksi saavuttaa sähköisten palvelujen - erityisesti sähköisen postilaatikon käytön – ensisijaisuus, voidaan todeta, että:

- Viranomaiset, niiden toiminta, hallinnon asiakaskunta sekä asiointin tavat ovat heterogeeninen joukko. Myös sääntely on heterogeenistä. Pitäisi kirkastaa, keitä velvoitetaan tai muutoin ohjataan, ohjataanko asioimaan vai vastaanottamaan tiedoksiintoja, missä asioissa, millä tavalla ja keiden julkista tehtävää hoitavien kanssa.
- Luonnollisten henkilöiden velvoittaminen ja siihen liittyvien poikkeusten määrittäminen ja hallinnointi muodostavat ongelmallisen kokonaisuuden ainakin oikeusturvan, hallinnon palveluperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä henkilötietojen suojan kannalta katsottuna.
- Sähköisen asiointin sääntelyn hajanaisuus mm. tiedoksiannossa onkin jo sinällään hallinnon asiakkaan kannalta oikeusturvaongelma, jos menettelyt vaihtelevat prosesseittain.
- Hallinnon asiakasta on epätarkoituksenmukaista ohjata käyttämään sähköistä postilaatikkoa, ennen kuin lainsäädäntö ja sen kautta muodostuneet käytännöt paremmin tukevat sähköisen postilaatikon käyttöä tiedoksiantoon.
 - Vaihtoehtona sähköiselle postilaatikolle voidaan nähdä yhteystietorekisterin perustaminen ja tämän yhteystiedon käytön oikeuttaminen tiedoksiantoon. Nämä vaihtoehdot voivat toimia myös rinnakkain.
- Sähköiseen asiointiin liittyvän lainsäädännön tulkinnanvaraisuus muodostaa osaltaan esteen vakiintuneiden ja yhtenäisten toimintatapojen muodostamiselle ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.
- Niin kauan kuin viranomaiset eivät edes pääsääntöisesti toimi yhtenäisillä malleilla, on oikeusturvan kannalta kyseenalaista korostaa yhden, viranomaisten vähemmän käyttämän tiedoksiantotavan, sähköisen postilaatikon, merkitystä asiointissa. Jos säädäntö ja käytännöt eivät tue yhtenäisiä tapoja tiedoksiannoissa, ei ole mielekäästä pakottaa tai muutoin ohjata hallinnon asiakasta tietyn kanavan käyttöön.
- Riippumatta siitä, otetaanko lähtökohdaksi sähköisessä asiointissa opt in vai opt out, edellyttää kustannustehokkaan ja oikeusturvan kannalta hyväksyttävän sähköisen tiedoksiannon toimeenpano muutoksia asiointia koskevaan lainsäädäntöön sekä viranomaisten toimintatapoihin.

- Oikeusturvan ja hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta asiakkaan valinnanvapaus (jonkinlainen "opt in") lienee hyväksyttävien vaihtoehtojen.
- Velvoittamiseen vireillepanon ja tietojen ilmoittamisen asiointipalvelussa liittyy oikeusturvan ja hallinnon palveluperiaatteen kannalta ongelmallisia näkökulmia kuten virheellisen vireillepanon tai virheellisellä tavalla toimitetun tiedon merkitys.
- Oikeushenkilöidenkin osalta velvoittamisesta säädettyä on arvioitava, minkä tyyppiin oikeushenkilöihin tai niihin verrattaviin velvoite kohdistuu ja onko kaikilla velvoitetuilla mahdollisuus sähköiseen asiointiin, esim. onko viranomaisella sähköinen palvelu ja onko oikeushenkilön sähköinen puolesta asiointi mahdollistettu.³²

6 Keinoja ensisijaisuuden saavuttamiseen

Sähköisen postilaatikon käytön ja muun yhtenäisiin tapoihin perustuvan sähköisen tiedoksiannon lisäämisessä on lainsäädännön yhtenäisyydellä ja selkeydellä suuri merkitys. Jos viranomaisten toimintaa koskeva lainsäädäntö ei mahdollista saati ohjaa viranomaisia yhtenäisiin ja selkeisiin toimintatapoihin, esimerkiksi sähköisen postilaatikon tai muun yhtenäisen tiedoksiannottavan käyttöön, ei niihin voida ohjata hallinnon asiakkaitakaan.

Sähköisen asioinnin menettelytapoja tulisi todennäköisesti ensivaiheessa yhtenäistää lainsäädännön tasolla. Sääntelyn uudistamisessa on otettava huomioon erilaiset tarpeet, jotka johtuvat erityyppisestä viranomaistoiminnasta, esim:

- valtion, maakuntien ja kuntien hallintotoiminta
- lainkäyttö, ml. ulosotto
- välillinen julkishallinto
- pienet ja isot julkisen hallinnon toimijat
- asian käsittely
- neuvonta
- tosiasiallinen hallintotoiminta (esim. julkisten palvelujen tuotanto)
- asiakasaloitteiset asiat
- viranomaisaloitteiset asiat

Lisäksi on otettava huomioon hallinnossa asioivaan ja olosuhteisiin liittyvät syyt ja näistä sekä oikeusturvasta sekä hallinnon palveluperiaatteesta vireillepanoon ja tiedoksiantoon kohdistuvat vaatimukset. Asiaa on arvioitava sekä todisteellisen että tavallisesta tiedoksiannon näkökulmasta. Jälkimmäinen, jossa tiedoksiannon vastaanottamista ei vahvisteta, on haasteellisempi oikeusturvan kannalta, jolloin siihen on sähköisessäkin asiointissa kiinnitettävä erityisesti huomiota.

Yhtenäisempien asiointimallien saavuttaminen voi edellyttää toimenpiteitä myös hallinnon asiakkailta, mutta näitä toimenpiteitä ja niiden sisältöä, oikeudellista merkitystä ja velvoittavuuden astetta on pohdittava samassa yhteydessä kun sääntelyä yleisemmin kehitetään. Hallinnon asiakkaalta edellytettävät toimenpiteet voivat olla erilaisia esimerkiksi luonnollisten ja oikeushenkilöiden osalta.

Uudistuksilla tulisi pyrkiä sääntelyn keventämiseen, selkeyttämiseen sekä yhtenäistämiseen - sekä tätä kautta hallinnon asiakkaan oikeusturvaa paremmin toteuttaviin yhtenäisiin menettelytapoihin. Sääntelyn rinnalla on otettava huomioon myös sääntelylle vaihtoehtoiset ohjauskeinot, joilla siis tarkoitetaan oikeusjärjestyksen ulkopuolisia vaihtoehtoja, joita käytetään joko täydentämään tai korvaamaan lainsäädäntöä.

Keskeisiä muita ohjauskeinoja ovat seuraavat:

- tiedottaminen, neuvonta, ohjaus, suostuttelu tai muu asenteisiin vaikuttaminen (informaatio-ohjaus)

³² Esimerkiksi verotusmenettelyä koskevissa laeissa on annettu Verohallinnolle mahdollisuus myöntää poikkeuksia sähköisen asioinnin velvoitteeseen.

- yhteistoiminta julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken eri muodoissa yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi
- itsesääntely
- julkisten varojen osoittaminen poliittisella tai hallinnon päätöksellä tiettyyn tarkoitukseen
- lainsäädäntötoimesta pidättäytyminen.³³

6.1 Sähköisen asioinnin ensisijaisuus ja sääntelyn muu selkeyttäminen

Siirtymistä sähköiseen asiointiin sekä viranomaisten että asiakkaiden osalta voitaisiin edistää selkeyttämällä asioinnin tapoja lainsäädännön tasolla yleislainsäädännössä sekä karsimalla erityislainsäädäntöä.

Lainsäädännön uudistaminen edellyttäisi viranomaisessa asioinnin perusasioiden (vireillepano ja tiedoksianto) tarkastelua sähköisen asioinnin erityispiirteiden ja sen tarjoamien uusien mahdollisuuksien valossa sekä asiointia koskevan lainsäädännön uudistamista näistä lähtökohdista.

On selvää, että sähköinen muoto tulee olemaan pääsääntö hallinnon asiakkaan ja viranomaisen välisessä asiointissa, jollei se ole sitä jo nyt. Tästä syystä voidaan pitää vanhentuneena ratkaisuna sitä, että sähköisestä asiointista on säädetty omassa laissaan – niin kuin sähköinen asiointi olisi jokin irrallinen, vakiintuneisiin prosesseihin liimattava toimintatapa. Tämä lähtökohta yleislainsäädännössä on myös osasy sähköstä asiointia koskevan erityislainsäädännön lisääntymiseen.

Asiointilakia säädettäessä tavoitteena oli sähköisen asioinnin edistämiseksi luoda hallintoviranomaisissa, tuomistuimissa, muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosottoviranomaisissa yhteisesti sovellettavissa olevat selkeät säännökset julkista valtaa käyttävän viranomaisosapuolen sekä tämän asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista.³⁴ Kun laki on ollut voimassa yli 14 vuotta³⁵, voidaan nähdä, että lain tavoitteita ei välttämättä ole saavutettu, sillä tuomioistuimissa asiointia ja ulosottoa koskevissa laeissa sekä lukuisissa sektorikohtaisissa laeissa on joko täydentävää tai poikkeavaa sääntelyä suhteessa asiointilakiin ja tätä sääntelyä ollaan entisestään lisäämässä muun muassa OM:n meneillään olevissa hankkeissa (ks. jakso 2.1.2.). Asiointilain ei siis voida katsoa ainakaan kovin kattavasti olevan yhteisesti sovellettavissa. Sääntelyn selkeydessä on myös puutteita (ks. jakso 2.1.1.).

Asiointia koskevat yleislait tulisi uudistaa vastaamaan sähköisen asioinnin toimintaympäristöä. Samalla tulisi kumota nykyinen asiointilaki. Asioinnin perusvaiheista (vireillepano, käsittely, päätös ja sen tiedoksianto) säädettäessä sähköisen asioinnin luomat uudet mahdollisuudet voivat johtaa muun muassa tiedoksiantoa, vireillepanoa, määräaikoja, asiakkaan tunnistamista ja tietosuojaa koskevan sääntelyn peruslähtökohtienkin tarkistamiseen. Myös esimerkiksi sääntelyä koskien asiakirjan todisteellista ja tavallista tiedoksiantoa, tiedoksisääntelyn ajankohtaa ja asiakirjan saapumisajankohtaa sekä asiakirjan allekirjoittamisen vaatimuksia tulisi uudistaa, yhtenäistää ja selkeyttää, poistaa tarpeetonta sääntelyä sekä arvioida sääntelyn sisältö uudelleen sähköisen asioinnin ominaispiirteiden valossa.

Yleislainsäädännön uudistuksen yhteydessä sähköinen asiointimuoto pitäisi myös säätää ensisijaiseksi, koska se sitä usein jo on, etenkin kun hallinnon asiakas lähestyy viranomasta. On mietittävä, kuinka asiakkaan kanssa pääsääntöisesti halutaan asioida sähköisesti ottaen kuitenkin huomioon erityyppisten asioiden hoitamisen tarpeet, hallinnon palveluperiaate sekä asiakkaan oikeusturva.

³³ Tala, Jyrki: Lainsäädäntöoppi. Turku 2005.

³⁴ HE 17/2002, yleisperustelujen jakso 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

³⁵ Asiointilailla kumottu sähköisestä asiointista hallinnossa annettu laki (1318/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Tästä kumotusta laista suurin osa säännöksistä siirrettiin sellaisenaan nykyiseen lakiin, joten itse asiassa sääntely on suurelta osin kohta 18 vuotta vanhaa.

Yleislakeja uudistettaessa lähtökohtana voisi myös olla, että esimerkiksi tiedoksiannon toteuttamiskeinoista sekä esimerkiksi määräaikoihin liittyvistä kysymyksistä säädettäisiin yleisesti vain yhdessä laissa, mikä olisi omiaan ohjaamaan yhtenäisiin toimintamalleihin.

Vireillepanon osalta selvä kehittämisen tarve on pyrkiä ohjaamaan suojaamatonta sähköpostia turvallisempiin ratkaisuihin, joissa myös vireille paneva asiakas tunnistetaan nykyistä luotettavammin. Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi sähköisen postilaatikon käyttö myös viranomaiselle lähetettävässä viestinnässä sekä vireillepano asiointipalvelussa tunnistettuna. Viranomaisia voitaisiin velvoittaa tarjoamaan turvallinen vireillepanon tapa esimerkiksi näillä välineillä. Tämä edellyttää, että viranomaiset laajasti ottavat käyttöön sähköisen postilaatikon ja sen paluukanavan etenkin jos niillä ei ole omaa asiointipalvelua. Myös henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksiä asian käsittelyyn liittyvien tietosuojasyyden vuoksi pitäisi täsmentää, koska henkilötunnus on esimerkiksi viestinvälityspalvelussa se, millä luonnolliset henkilöt erotetaan toisistaan ja jonka perusteella viesti ohjautuu oikealle henkilölle. Kysymyksenä on selvitettävä myös henkilötunnuksen välittäminen vastaanottavalle viranomaiselle silloin kun asiakas lähettää sähköisestä postilaatikosta viestin viranomaisen suuntaan.

Edellä sanotusta riippumatta sähköpostitse tai muutoin sähköisesti tapahtuvaa neuvontaa ja anonyymi asiointi niissä tilanteissa kun sille on tarvetta, tulee mahdollistaa eikä sähköiseen asiointiin pidä asettaa tarpeettomasti tiukempia prosessuaalisia vaatimuksia suhteessa muuhun asiointiin. Vireillepanosta säätämisen yhteydessä tulisi arvioida, kuinka viranomaisen pitää varmistua asiakkaan henkilöllisyydestä, siitä että tämä oikeasti käyttää sitä yhteystietoa, mistä asia on pantu vireille ja että vireillepanokanava on riittävän suojattu sivullisilta. Joskin on otettava huomioon, ettei postitse lähetettävissäkään asiakirjoissa ole mitään yksiselitteistä tunnistetta eikä hallintolaissakaan edellytetä asiakkaan tunnistamista. Tietosuojan ja oikeusturvan valossa asiaa on kuitenkin pohdittava, koska sähköisessä ympäristössä on paperimailmaa tehokkaammin mahdollisuus suorittaa oikeudenloukkauksia.

Allekirjoittamisvaatimukset tulisi käydä läpi ja mahdollisesti siirtyä edellyttämään hallinnon asiakkaan/päätöksen tekvän virkamiehen tunnistamista sekä asiakirjojen eheyden varmistamisen vaatimusta allekirjoittamisen sijaan.³⁶ Niinikään olisi pohdittava sääntelyä koskien asiakkaan oikeutta saada allekirjoitettu päätös. Kopion viranomaisen rekisterissä olevasta varmenneetusta asiakirjasta tulisi riittää tiedoksiannossa³⁷.

Erityisesti tulisi selkeyttää asiakkaan tunnistamisen vaatimusta eri tilanteissa sekä sitä, millä tavoin asiakas voidaan tunnistaa. Myös tietoturvallisuudesta ja henkilötietojen suojaamisesta johtuvia vaatimuksia asiointitilanteissa (esim. vireillepanossa ja tiedoksiannossa) tulisi selkeyttää.

Oikaisua, muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä tulisi todennäköisesti myös tarkastella kun perusprosesseja koskevat säännökset olisi luonnosteltu.

Viranomaisten toimintamallien selkeyttämisen yhteydessä on perusteltua miettiä, tulisiko hallinnon asiakkaita myös jollain tavalla lainsäädännön tasolla ohjata sähköisen asiointin kanavien käyttöön, esimerkiksi viittaamalla lainsäädännössä suoraan tietyn tyyppisten asiointimuotojen (esim. sähköinen postilaatikko) ensisijaisuuteen ja säätämällä näitä asiointimuotoja koskevat menettelyt oikeusturvan kannalta mahdollisimman selkeiksi ja ristiriidattomiksi hallinnon asiakkaan – ja myös viranomaisessa toimivan kannalta.

Ottaen huomioon velvoittamiseen – joko niin, että poikkeusta haetaan erikseen määritellyillä perusteilla tai ilman perustetta – liittyvät oikeusturvan ja rekisteröinnin haasteet, on jonkinlainen asiakkaan tahdonilmaisuu (suostumus, yhteystietojen rekisteröinti tms.) perustuva

³⁶ Allekirjoitusvaatimukset riippuvat siitä, mikä funktio allekirjoituksella on. Asiakkaan tunnistaminen saattaisi usein riittää ja se, että viranomainen huolehtii sille saapuneiden asiakirjojen eheydestä. Viranomaisissa allekirjoitusvaatimukset liittyvät virkavastuun toteuttamiseen sekä sen selvittämiseen, onko päätöksen tehnyt toimivaltainen viranomainen/virkamies. Allekirjoitus osoittaa myös, että kysymyksessä on viranomaisen ilmaisema kantata johonkin asiaan, kuten päätöksen yhteydessä. Allekirjoituksella voidaan turvata myös asiakirjan eheyttä.

³⁷ Usein hallinnon asiakkaalle toimitetaan päätöksestä vain nk. toimituskirja.

sähköinen asiointi selkeimmin ja hyväksyttävimmän toteutettavissa oleva vaihtoehto. Niille, jotka eivät selkeistä toimintamalleista ja hyvistä palveluista huolimatta käytä sähköisiä palveluja, olisi tarjolla muut kanavat. Oletettavaa on, että hallinnon asiakkaat mielellään käyttävät hyviä sähköisiä palveluja.

6.2 Erityisesti tiedoksiantomenettelyjä koskevan sääntelyn uudistamisesta

Usein sektorikohtaiset käytännöt ovat muodostuneet pitkän ajan kuluessa ja yhtenäiset toimintamallit saatetaan nähdä jonkinlaisena uhkana toiminnalle. Tästä syystä säädäntöä uudistettaessa olisi tarkoin arvioitava, onko erilaisille menettelyille todellisia ja välttämättömiä tarpeita – ja missä määrin nämä tarpeet voitaisiin kuitenkin saavuttaa noudattamalla yhtenäisiä toimintamalleja.

Tiedoksiannon osalta on mietittävä, onko pääsääntönä:

- tiedoksianto ja myös asiakirjojen toimittaminen keskitettyyn sähköiseen postilaatikkoon
- tiedoksianto sähköisessä postilaatikossa, mutta asiakirjojen saatavilla olo viranomaisen palvelimella³⁸
 - vaihtoehtoisesti viranomainen voi myös olla hyödyntämättä sähköistä postilaatikkoa, jos tieto asiakirjojen saatavillaolosta saadaan asiakkaalle muulla tavoin (esim. keskitetysti rekisteröityä sähköistä yhteystietoa – tai tietyissä tapauksissa erityistä prosessiosoitetta käyttäen)³⁹
- edellisiin vaihtoehtoihin yhdistettynä keskitetty rekisteri luonnollisten ja oikeushenkilöiden sähköisistä yhteystiedoista, joita voidaan hyödyntää tiedottamiseen asiakirjojen saatavillaolosta tai jopa tietyissä tapauksissa asiakirjojen tai muun informaation lähettämiseen asiakkaalle
- mahdollisuus prosessiosoitteen (sähköinen tai posti) antamiseen, jolloin asiakirjat lähetetään myös prosessiosoitteeseen tai vain tiedoksianto lähetetään siihen ja asiakirjat ovat saatavilla viranomaisen palvelimella tai sähköisessä postilaatikossa.
- myös mahdollisuuksia yhtenäisten suojattujen viestintäratkaisujen, esim. ns. turvasähköpostin käyttöön tulisi arvioida – sinänsä jotkin turvasähköpostit rinnastuvat siihen, että asiakirja on saatavissa viranomaisen (toimeksiannosta toimivan) palvelimelta

Lisäksi on nykytilaa vastaavasti tarpeellisessa määrin säädettävä muista menettelytavoista (saantitodistustiedoksianto, haastemiehen suorittama tiedoksianto, yleistiedoksianto, sijais-tiedoksianto jne.). Näidenkin yhteydessä tulee harkita, missä määrin ne ovat korvattavissa sähköisillä menettelyillä.

Myös tiedoksiannon käsitettä on todennäköisesti tarpeen selkeyttää, riittääkö (ja miltä osin) tiedoksiannoksi esim. tekstiviesti, missä on ilmoitus siitä, missä osoitteessa olevassa sähköisessä asiointipalvelussa asiakirjoja pidetään nähtävillä. Samassa yhteydessä tulee arvioida todisteellisen ja tavallisen tiedoksiannon käyttötilanteita sekä sitä, koska tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen.

Todisteellinen sähköinen tiedoksianto on sähköisin keinoin sekä edullinen että vaivaton toteuttaa – myös hallinnon asiakkaalle. Toisaalta todisteellisen tiedoksiannon käytön hallitsematon laajentaminen voi johtaa arvaamattomiin seurauksiin, koska kaikki henkilöt eivät syys-tä tai toisesta nouda sähköistäkään tiedoksiantoa, jolloin joudutaan käyttämään haastetie-

³⁸ Monissa tilanteissa asiointipalvelu on rakennettu siten, että siinä hoidetaan koko prosessi, jolloin myös prosessin lopputulos on samassa palvelussa. Palveluprosessien kehittyminen tulee vähentämään paperipostia ja tarvetta erilliselle postilaatikkolle palveluiden sekä reaaliaikaisen tiedonkeruun myötä. Esimerkiksi Veron ”omave-ro”-palvelu lienee tällainen palvelu.

³⁹ Tiedoksiantoa koskevan viestin lähettäminen esimerkiksi tekstiviestillä on todennäköisesti asiakaslähtöisempää kuin se, että tieto päätöksen valmistumisesta ja sen saamisesta tietyistä osoitteesta lähetään erilliseen postilaatikkoon. Postilaatikko tai turvasähköpostiratkaisu voi olla tarpeellinen joissakin tapauksissa lähinnä lainkäytön puolella sekä niille viranomaisille, joilla ei ole omaa asiointipalvelua.

doksiantoa tai muuta kallista vaihtoehtoa. Joka tapauksessa ainakin hallintomenettelyn puolella todisteellista tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä sekä henkilötietojen suojan ja muiden oikeusturvasta johtuvien erityisyyden merkitystä tiedoksiannottavan valinnassa tulee selkeyttää.

Riippuen valmistelun tuloksista voitaisiin myös harkita nykyisen suostumukseen perustuvan sähköisen asioinnin lisäksi sitä, että hallinnon asiakkaat velvoitettaisiin ottamaan kantaa siihen, asioiko sähköisesti - sekä antamaan sähköisen asioinnin yhteystiedot keskitettyyn rekisteriin. Tälle rekisteröidylle tiedolle voitaisiin myös antaa oikeudellinen merkitys viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välisessä yhteydenpidossa ja erityisesti tiedoksiannossa. Mietittäessä näitä vaihtoehtoja on otettava huomioon ne, jotka eivät lähtökohtaisuudesta velvollisuudesta huolimatta ilmoitakaan mitään sekä mahdolliset oikeusturvasyistä johtuvat erityiset vaatimukset pidemmälle yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin menevässä julkisen vallan käytössä.

Myös sähköisellä vastaanottotodistuksella lähetettävän todisteellisen tiedoksiannon suorittamista tulisi arvioida etenkin tietosuojaa koskevan sääntelyn valossa. Tietosuojasyistä pitäisi pystyä jollain tavoin varmistumaan vastaanottavan osoitteen käyttäjästä sekä viestinnän suojaamisesta. Vastaanottotodistuksella tapahtuvasta sähköisestä tiedoksiannosta on säädetty mm. OK:n 11 luvun 3 §:n 3 momentissa.

Tiedoksiannon tapahtumisajankohtaa eli sitä ajankohtaa, jolloin muutoksenhakuaika alkaa kulua, tulisi selkeyttää ja säätää selvemmin velvoitteesta ilmoittaa tämä tiedoksiannon yhteydessä myös asiakkaalle. Yksityiskohtana tiedoksiannon ajankohtaa koskevasta sääntelystä voidaan mainita asiointilain 19 § koskien tavallista tiedoksiantoa. Säännöksen mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä⁴⁰ viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Säännös soveltuu tilanteeseen, jossa asiakirja lähetetään prosessiosoitteeseen. Sen sijaan palvelimella tapahtuvassa tiedoksiannossa säännöksen soveltaminen saattaa johtaa siihen, että tavallisen ja todisteellisen tiedoksiannon raja hämärtyy. Sähköisessä palvelussa on yleensä melko helppo ns. lokitietojen perusteella tarkistaa, onko vastaanottaja käynyt avaamassa viestin vai ei. Käytännössä siis, jos avaamisesta ei löydy tietoa, on olemassa näyttöä siitä, ettei asiakirjaa olekaan annettu tiedoksi, jolloin tavallinen tiedoksianto muistuttaakin todisteellista tiedoksiantoa, jossa asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi, kun se on noudettu palvelimelta.

Nykyistä asiantilaa voitaisiin myös nopealla aikataululla selkeyttää säätämällä asian käsittelyä koskevassa yleislaissa selvästi siitä, missä ja millä tavalla suostumus sähköiseen asiointiin voidaan antaa. Lopulta suostumuksen tai lähtökohtaisen velvoittavuuden rekisteröiminen eivät välttämättä kattavuuden suhteen johda merkittävästi erilaisiin lopputuloksiin – ja lähtökohtainen velvoittavuus johtaa haasteisiin niiden osalta, jotka eivät ota kantaa velvoittavuuteen, mutta eivät myöskään ryhdy käyttämään sähköisiä palveluja - kuten jaksossa 5.7. on kuvattu.

6.3 Muut keinot edistää sähköistä asiointia

Hallinnon asiakkaan ohjaamisessa sähköisten palvelujen käyttöön ensisijaista on viranomaisten toimintamallien selkeyttäminen siten, että hallinnon asiakas kokee mielekkäänä yhtenäistettyjen asiointimuotojen käytön.

Lisäksi tarvitaan selkeät mallit siitä, millä edellytyksillä ja miten esimerkiksi tiedoksiannot voidaan toteuttaa – mahdollisimman yhtenäisillä tavoilla. Näistä malleista tulee informoida hallinnon asiakkaita ja ohjata heitä hyödyntämään tarjolla olevia yhtenäisiä palveluja. Hallin-

⁴⁰ Tämä on aiheuttanut hallinnossa epäselvyyttä. Tarkoitetaanko tällä lähettämispäivää ja kahta sitä seuraavaa päivää vai lähettämispäivää ja sitä seuraavaa kolmea päivää. Hallintolain mukaisessa tiedoksiannossa tiedoksianto katsotaan tapahtuneen 7. päivänä siten, ettei lähettämispäivää lasketa. Mahdollisesti asiointilakia tulisi tulkita siten, että lähettämispäivää ei lasketa.

non asiakkaiden ohjaamisesta ensisijaisiin palveluihin voitaisiin säätää tai kannustaa viranomaisia muutoin.

Palvelujen löydettävyyteen, saavutettavuuteen ja muuhun helppokäyttöisyyteen tulee kiinnittää huomiota mutta niin että tietoturvallisuudesta samalla huolehditaan. Sähköisen asioinnin tukipalveluilla (KaPA-palvelut) kuten palvelunäkymällä ja yhteisellä tunnistamisen ratkaisulla on keskeinen rooli siinä, että asiakas saa vaivatta tietoa viranomaisten sähköisistä palveluista.

Informaatio-ohjauksen lisäksi tarvitaan tukea ja neuvontaa palvelujen käytössä.

6.4 Yhteenveto keinoista ensisijaisuuden saavuttamiseen

Asiointilaille sen säätämisen aikaan vuonna 2003 asetettu tavoite koota yhteen viranomais-toiminnassa yhtenäisesti sovellettavissa olevat selkeät sähköisen asioinnin säännökset ei ole toteutunut ja säädäntö on hajanaista ja epäyhtenäistä.

Asiointia koskevat yleislait tulisi uudistaa ja yhtenäistää vastaamaan sähköisen asioinnin toimintaympäristöä. Samalla tulisi kumota nykyinen asiointilaki. Sähköinen asiointimuoto pitäisi säätää ensisijaiseksi.

Lähtökohtana voisi myös olla, että joistain asioista, esimerkiksi tiedoksiannon toteuttamiskeinoista sekä esimerkiksi määräaikoihin liittyvistä kysymyksistä säädettäisiin yleisesti vain yhdessä laissa, mikä olisi omiaan ohjaamaan yhtenäisiin toimintamalleihin.

Tiedoksiannon (mukaan lukien tiedoksiannon käsite, tiedoksisaannin ajankohta sekä tavallisen ja todisteellisen tiedoksiannon käyttötilanteet) lisäksi vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät asiakkaan tunnistamisen ja henkilötietojen suojan vaikutukset pitäisi selkeyttää ja myös asiakirjojen allekirjoittamisen vaatimuksia sekä määräaikoja ja asiakirjojen saapumisajankohtaa koskeva sääntelyä tulisi tarkastella laajasti uudelleen sähköisen asioinnin ominaispiirteiden valossa.

Viranomaisten toimintamallien selkeyttämisen yhteydessä on perusteltua miettiä, tulisiko hallinnon asiakkaita myös ohjata yhtenäisten sähköisen asioinnin kanavien käyttöön, esimerkiksi viittaamalla lainsäädännössä suoraan tietyn tyyppisten asiointimuotojen (esim. asiointipalvelun, sähköisen postilaatikon ja/tai keskitetysti rekisteröidyn sähköisen yhteystiedon) ensisijaiseen hyödyntämiseen ja säätämällä näitä asiointimuotoja koskevat menettelyt oikeusturvan kannalta mahdollisimman selkeiksi ja ristiriidattomiksi hallinnon asiakkaan – ja myös viranomaisessa toimivan kannalta. Poikkeuksia pääsääntöihin tultaneen tarvitsemaan esimerkiksi niiden osalta, joilla ei ole käytössä vahvan sähköisen tunnistamisen välinettä tai (oikeushenkilöille) joille ei ole sähköisen puolesta-asioinnin mahdollistavia palveluja.

Ottaen huomioon velvoittamiseen liittyvät oikeusturvan ja rekisteröinnin haasteet, on jonkinlainen asiakkaan tahdonilmaisuu (suostumus, yhteystietojen rekisteröinti tms.) perustuva sähköinen asiointi selkeimmin ja hyväksyttävimmän toteutettavissa oleva vaihtoehto. Niille, jotka eivät syystä tai toisesta käytä sähköisiä palveluja, on tarjolla muut kanavat.

Kaikkien viranomaisten ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista perustaa omia asiointipalveluja. Etenkin näiden viranomaisten toiminnassa sähköisen postilaatikon hyödyntäminen (molempiin suuntiin) voisi olla lähtökohtainen turvallisen asioinnin tapa. Myös mahdollisuudet muiden suojattujen viestintäratkaisujen käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, kun sähköisesti asioiva hallinnon asiakas ei syystä tai toisesta käytä sähköistä postilaatikkoo, tulisi selvittää. Oikeusturvasyistä saattaa olla perusteltua säilyttää mahdollisuus saattaa asia vireille sähköpostitse ja puhelimitsekin, mutta näissäkin tilanteissa viranomaisen viestintätapoja asiakkaan suuntaan tulisi tarkastella ottaen huomioon henkilötietojen suojan ja oikeusturvan vaatimukset.

Viranomaisten toiminnan selkeyttämisen ja yhtenäistämisen jälkeen hallinnon asiakkaita tulee informoida ja ohjata heitä hyödyntämään tarjolla olevia yhtenäisiä palveluja/kanavia – myös tiedoksiannossa. Palvelujen löydettävyyteen, saavutettavuuteen ja muuhun helppokäyttöisyyteen tulee kiinnittää huomiota mutta niin että tietoturvallisuudesta samalla huolehditaan. Yhteisillä sähköisen asiointin tukipalveluilla kuten palvelunäkymällä on keskeinen rooli siinä, että asiakas saa vaivatta tietoa viranomaisten sähköisistä palveluista. Informaatio-ohjauksen lisäksi tarvitaan tukea ja neuvontaa palvelujen käytössä.

7 Yhteenveto

Nykytilassa yleislaeissa paperipostiasiointi on eräänlainen pääsääntö suhteessa sähköiseen asiointiin. Viranomaisia tai hallinnon asiakkaita ei ohjata sähköiseen asiointiin tai sen ensisijaisuuteen. Myös prosessiosoite on lainsäädännössä pääsääntö, ei se, että tiedoksiannot toimitettaisiin esim. keskitetysti hallinnoitujen sähköisten yhteystietojen perusteella taikka keskitettyyn sähköisen tiedoksiannon mahdollistavaan palveluun.

Sähköisestä asiointista on yleisellä tasolla säädetty asiointilaissa, jossa jätetään sähköisen asiointin toteuttamistavat hyvin avoimeksi. Sääntelyn soveltaminen koetaan viranomaisissa melko hankalaksi. Yleislainsäädännön soveltamisessa ilmenevät käytännön haasteet ovat muiden esim. sektorikohtaisten tarpeiden ohella johtaneet tarpeeseen selkeyttää sähköisen asiointin menettelyjä erityislaeilla. Lainsäädäntö ja käytäntö vaihtelevat. Myös sähköistä tiedoksiantoa koskeva sääntely ja käytännöt ovat eriytyneet lukuisiin erityislakeihin, joiden johdosta tiedoksiantoja voidaan asiakkaan suostumuksen perusteella toimittaa usealla tavalla. Yleislainsäädännön lähtökohdat sekä lainsäädännön ja käytäntöjen pirstaloituminen eivät tue mahdollisuuksia järjestää sähköistä asiointia yhtenäisillä, keskitetyillä tavoilla, tietoturvalisest ja kustannustehokkaasti.

- **Asiakkaan velvoittaminen ottamaan viestejä vastaan esimerkiksi sähköiseen postilaatikkoon, on ristiriidassa asiointia koskevan yleislainsäädännön kanssa.**

Sähköisen asiointin edistäminen erilaisilla toimenpiteillä on hyvin ajankohtaista Suomen lisäksi myös esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Lähestymistavat vaikuttavat hie- man erilaisilta Ruotsin vapaaehtoisuudesta (opt in), Norjan suostumusta/vapaaehtoisuutta (opt in) muistuttavan lähtökohtaisuuden (opt out) kautta Tanskan lähtökohtaisuutta muistut- tavaan paktoon (opt out). Lopputulokset kaikissa malleissa ovat melko lähellä toisiaan. Ruotsin tulevaisuuden malli on vasta valmisteilla ja Norjassakin on meneillään lainsäädän- nön muutostarpeiden arviointi. Etenkin Ruotsin etenemistapaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota ottaen huomioon, että selvityksen kohteina olleista Pohjoismaista Ruotsin oikeus- järjestelmä ja yhteiskuntakulttuuri ovat lähimpänä Suomea.

Kansalaisten voimakas ohjaus velvoittamalla sähköisen postilaatikon tai sähköisten asiointi- palvelujen käyttöön sekä velvoittamiseen liittyvien poikkeusten määrittäminen ja hallinnointi muodostavat ongelmallisen kokonaisuuden ainakin oikeusturvan, hallinnon palveluperiaat- teen, suhteellisuusperiaatteen sekä henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Yhdenvetäi- suuden näkökulmasta velvoittaminen ei liene aivan yhtä ongelmallinen.

Viranomaisten yleinen velvoittaminen muuttamaan asiakasviestintäänsä sähköistä asiointia tukevaksi sekä nykyistä pidemmälle menevä velvoittaminen sähköisten palvelukanavien tar- joamiseen on mahdollista. Asiointimahdollisuuksia voidaan viranomaisten toimesta tarjota digipalvelun muodossa tai vastaanottamalla vireillepanoja ja tiedusteluja sähköisestä posti- laatikosta. Tällöin on kuitenkin oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti var- mistettava, että hallinnon asiakkaat saavat tiedon niistä tavoista, joilla he voivat hoitaa asiansa julkisessa hallinnossa ja että muut asiointitavat on käytettävissä, vaikka ne eivät olisi yhtä helposti käytettävissä.

Edellä todetun lisäksi toimintatapojen yhtenäistämisen haasteita, esimerkiksi saavuttaa säh- köisten palvelujen - erityisesti sähköisen postilaatikon käytön – ensisijaisuus, ovat seuraavat:

- Viranomaiset, niiden toiminta, hallinnon asiakaskunta sekä asiointin tavat ovat heterogeeninen joukko. Myös sääntely on heterogeenistä.
- Sähköisen asiointin sääntelyn hajanaisuus mm. tiedoksiannossa on jo sinällään hallinnon asiakkaan kannalta oikeusturvaongelma, jos menettelyt vaihtelevat prosesseittain.
- Hallinnon asiakasta on epätarkoituksenmukaista ja asiakkaan oikeusturvan vaarantavaa ohjata käyttämään sähköistä postilaatikkoo, antamaan keskitettyyn pisteeseen yhteystietojaan tai käyttämään muuta yhtenäistä asiointin tapaa, ennen kuin lainsäädäntö ja sen kautta muodostuneet viranomaisten käytännöt paremmin tukevat tätä.
- Sähköiseen asiointiin liittyvän lainsäädännön tulkinnanvaraisuus muodostaa osaltaan esteen vakiintuneiden ja yhtenäisten toimintatapojen muodostamiselle ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Sähköiseen tiedoksiantoon liittyy tulkinnallisia vaikeuksia ainakin tietosuojaan, tiedoksiantotapaan (tavallinen vai todisteellinen) sekä tiedoksiannon ajankohtaan (ja muutoksenhakuajan alkamiseen) liittyen.
- Velvoittamiseen vireillepanon ja tietojen ilmoittamisen asiointipalvelussa liittyy oikeusturvan ja hallinnon palveluperiaatteen kannalta ongelmallisia näkökulmia kuten virheellisen vireillepanon tai virheellisellä tavalla toimitetun tiedon merkitys.
- Oikeushenkilöitä voidaan velvoittaa mutta on arvioitava, minkä tyyppisiin oikeushenkilöihin tai niihin verrattaviin velvoite kohdistuu ja onko kaikilla velvoitetuilla mahdollisuus sähköiseen asiointiin, esim. onko viranomaisella sähköinen palvelu ja onko oikeushenkilön sähköinen puolesta asiointi mahdollistettu. On olemassa oikeushenkilöitä tai niihin rinnastuvia, jotka monessa suhteessa rinnastuvat asiointivalmiuksien osalta luonnollisiin henkilöihin.

Keinoista sähköisen asiointin ensisijaisuuden saavuttamiseen voidaan todeta, että riippumatta siitä, otetaanko lähtökohdaksi sähköisessä asiointissa opt in vai opt out, edellyttää kustannustehokkaan ja oikeusturvan kannalta hyväksyttävän sähköisen tiedoksiannon toimeenpano muutoksia asiointia koskevaan lainsäädäntöön sekä viranomaisten toimintatapoihin. Asiointia koskevat yleislait tulisi uudistaa ja yhtenäistää vastaamaan sähköisen asiointin toimintaympäristöä. Samalla tulisi kumota nykyinen asiointilaki. Sähköinen asiointimuoto pitäisi säätää ensisijaiseksi.

Tiedoksiannon (mukaan lukien tiedoksiannon käsite, tiedoksisaannon ajankohta sekä tavallisen ja todisteellisen tiedoksiannon käyttötilanteet) lisäksi vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät asiakkaan tunnistamisen ja henkilötietojen suojan vaikutukset pitäisi selkeyttää ja myös asiakirjojen allekirjoittamisen vaatimuksia sekä määräaikoja ja asiakirjojen saapumisajankohtaa koskeva sääntelyä tulisi tarkastella laajasti uudelleen sähköisen asiointin ominaispiirteiden valossa.

- **Yleislainsäädäntö tulee uudistaa tukemaan yhtenäistä tapaa antaa tiedoksi hyödyntäen sähköistä postilaatikkoo ja/tai keskitetysti kerättyjä sähköisiä yhteystietoja.**

Samassa yhteydessä on perusteltua miettiä, miten hallinnon asiakkaat sitoutetaan yhtenäisten sähköisen asiointin kanavien käyttöön, esimerkiksi viittaamalla lainsäädännössä suoraan tietyn tyyppisten asiointimuotojen ensisijaiseen hyödyntämiseen ja säätämällä näitä asiointimuotoja koskevat menettelyt oikeusturvan kannalta mahdollisimman selkeiksi ja ristiiriidattomiksi hallinnon asiakkaan – ja myös viranomaisessa toimivan kannalta. Jonkinlainen luonnollisen henkilön tahdonilmaisuu (suostumus, yhteystietojen rekisteröinti tms.) perustuva sähköinen asiointi on selkeimmin ja hyväksyttävimmän toteutettavissa oleva vaihtoehto. Lakiin tämän tahdonilmaisun antaminen voidaan mahdollisesti kirjoittaa velvoitteena, mutta selkeintä on, että tahdonilmaisuu jossain muodossa annetaan eikä jää epäselviä tilanteita, jos antamatta jättäneiden katsotaan kuuluvan paperiasioinnin piiriin.

Oikeushenkilöiden velvoittaminen lienee vielä toteutettava erityislainsäädännöllä. Tiedoksiannon osalta voitaneen pohtia yleisempääkin velvoitetta oikeushenkilöille esimerkiksi sähköisen yhteystiedon rekisteröintiin tai sähköisen postilaatikon käyttöön, kun sen käyttö on mahdollistettu.

Kaikkien viranomaisten ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista perustaa omia asiointipalveluja. Etenkin näiden viranomaisten toiminnassa sähköisen postilaatikon hyödyntäminen (molempiin suuntiin) voisi olla lähtökohtainen turvallisen asioinnin tapa. Myös mahdollisuudet muiden suojattujen viestintäratkaisujen käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, kun sähköisesti asioiva hallinnon asiakas ei syystä tai toisesta käytä sähköistä postilaatikkoo, tulisi selvittää. Oikeusturvasyistä saattaa olla perusteltua säilyttää mahdollisuus saattaa asia vireille sähköpostitse ja puhelimitsekin, mutta näissäkin tilanteissa viranomaisen viestintätapoja asiakkaan suuntaan tulisi tarkastella ottaen huomioon henkilötietojen suojan ja oikeusturvan vaatimukset.

Viranomaisten toiminnan selkeyttämisen ja yhtenäistämisen jälkeen hallinnon asiakkaita tulee informoida ja ohjata heitä hyödyntämään tarjolla olevia yhtenäisiä palveluja/kanavia – myös tiedoksiannossa. Palvelujen löydettävyyteen, saavutettavuuteen ja muuhun helppokäyttöisyyteen tulee kiinnittää huomiota mutta niin että tietoturvasuudesta samalla huolehditaan. Yhteisillä sähköisen asioinnin tukipalveluilla kuten palvelunäkymällä on keskeinen rooli siinä, että asiakas saa vaivatta tietoa viranomaisten sähköisistä palveluista. Informaatio-ohjauksen lisäksi tarvitaan tukea ja neuvontaa palvelujen käytössä.