



26.9.2017

Diaarinumero
H 449/17

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 28.8.2017, VM/2245/00.01.00.01/2016

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN RAPORTISTA: ENSISIJAISESTI SÄHKÖISESTI TARJOTTAVIEN PALVELUJEN TIEKARTTA – LAINMUUTOSTARPEIDEN ARVIOINTI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän raportista.

1 Työryhmän lähtökohdat ja tehtävät sekä raportin tarkoitus

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän toimeksiantoa tarpeellisena. Sähköisen asioinnin mahdollisuuksien edistäminen toteuttaa hallinnon palveluperiaatetta ja on sekä viranomaisien että hallinnon asiakkaiden edun mukaista. Viranomaisten on kyettävä teknisten edistysaskeleiden johdosta yhä enemmän sähköiseen kommunikaatioon ja kanssakäymiseen perustavassa yhteiskunnassa tarjoamaan asiakkailleen parempia ja selkeämpiä mahdollisuuksia toimia hallinnossa asioidessaan sähköisessä ympäristössä. Myös jo toteutetut uudistukset kuten postin jakelun heikkenemiseen johtava postilain muutos (614/2017) ovat omiaan siirtämään viranomaisasioiden painopistettä sähköisen asioinnin suuntaan.

Työryhmän raportin on otsikkonsa mukaisesti tarkoitus keskittyä lainmuutostarpeiden arviointiin. Raportti sisältää kuitenkin vain hyvin yleisluonteisia ehdotuksia lainmuutostarpeista ja keskittyy suurelta osin muihin kuin puhtaasti lainsäädännön kautta toteutettavissa oleviin kannanottoihin ja esityksiin. Ottaen huomioon hankkeen varhaisen vaiheen, korkein hallinto-oikeus ei katso tarpeelliseksi tässä vaiheessa lausua raportista kattavasti, vaan pääasiassa raportin johtopäätösten kautta. Kun esivalmistelu etenee mahdollisten täsmällisempien lakiehdotusten jälkeiseen lausuntovaiheeseen, korkein hallinto-oikeus ottaa ehdotuksiin kantaa yksityiskohtaisemmin.

2 Sähköisen asioinnin edistämiseksi esitetyt keinot

Sähköisen asioinnin ensisijaisuus

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän keskeiseksi tavoitteeksi määritellä, miten *sähköinen asiointi muutetaan ensisijaiseksi tavaksi viranomaistoiminnassa*, sekä arvioida muutoksen toteuttamisvaihtoehtoja. Tavoitetta tarkastellaan asianmukaisesti sekä viranomaisten että hallinnon asiakkaiden näkökulmasta.

Korkein hallinto-oikeus yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että *viranomaisten* nykyistä pidemmälle menevä velvoittaminen sähköisten palvelukanavien tarjoamiseen on oltava mahdollista. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan jo nykyään käytännössä kaikissa

viranomaisissa käsitellään sähköisiä asiakirjoja. Viranomaisten toimintavalmiudet sähköiseen asiointiin voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään: ensinnäkin niihin, joilla on jo valmiudet sähköiseen asiointiin ja asiointiin kiinteästi liittyvään sähköiseen arkistointiin (esimerkiksi Verohallinto), ja toiseksi niihin, joilla valmiuksia ei vielä ole. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvia viranomaisia ei ole korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista velvoittaa siirtymään erityisesti niiden toimintaympäristöön luoduista menettelyistä yleisluonteisempaan menettelyyn. Sen sijaan toiseen ryhmään kuuluvien viranomaisten valmiuksia sähköiseen asiointiin voitaisiin edistää osin yhteisillä ratkaisuilla. Raportissa on myös tunnistettu viranomaisten ja viranomaistehtäviä hoitavien muiden tahojen moninaiset erityispiirteet, jotka on väistämättä otettava yleisiä menettelyjä valmisteltaessa huomioon.

Viranomainen voi tiedottamalla ja muutoin aktiivisesti ohjata hallinnon asiakasta sähköiseen asiointiin, mutta korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lähtökohtana on pidettävä sitä, ettei valintaa sähköisen tai vaihtoehtoisesti käytettävissä olevan paperisen asioinnista käytöstä tee viranomainen vaan *hallinnon asiakas*, jonka valitsemaa menettelyä viranomaisen tulee noudattaa. Asiakkaan valinnanvapauden vastapainona on vastuu: sähköisestä asioinnista annetun lain (13/2003, jäljempänä *asiointilaki*) mukaisesti asiakas vastaa itse siitä, miten hän lähettää viranomaiselle mahdollisesti ei-julkisia tietojaan. Sen sijaan viranomaisen vastuulla on huolehtia siitä, ettei asiakkaan toimittama mahdollisesti ei-julkinen aineisto joudu ulkopuolisten tahojen haltuun.

Raportissa on tunnistettu heikossa asemassa olevien hallinnon asiakkaiden erityistarpeet ja luovuttu alkuperäiseen toimeksiantoon sisältyneestä tehtävästä selvittää keinoja asiakkaiden velvoittamiseen ja siihen liittyvän vapautusmenettelyn toteuttamiseen. Korkein hallinto-oikeus pitää linjasta Suomen perustuslain 21 § huomioon ottaen erityisen tärkeänä ja kannattaa raportin terminologiaa käyttäen ”opt in” -malliin perustuvaa jatkovalmistelua.

Yhtenä vaihtoehtona työryhmä esittää sähköisten asiointitilien rekisteröintiä ja hallinnointia. Korkein hallinto-oikeus ei pidä kannatettavana uuden viranomaisen perustamista tämän kaltaiseen tarkoitukseen, vaan nostaa esille luonnollisten henkilöiden osalta Väestörekisterikeskuksen ja yhteisöjen osalta muun ohella Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän jo olemassa olevat palvelut, joiden jatkokkehittämistä sähköisten osoitetietojen hallinnointiin ei ole raportissa arvioitu. Väestörekisteri sisältää myös tiedon luonnollisen henkilön äidinkielestä. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus pitää kyseenalaisena, voitaisiinko asiakkaat velvoittaa pitämään sähköisiä osoitetietojaan ajantasaisina.

Sääntelyn muu selkeyttäminen

Toisena keskeisenä ehdotuksena raportti sisältää sähköisen asioinnin sääntelyn selkeyttämisen. Raportin keskeinen johtopäätös tältä osin on, että sähköisen asioinnin edistäminen edellyttää sitä koskevan yleislainsäädännön selkeyttämistä ja erityislainsäädännön karsimista. Korkein hallinto-oikeus yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että yleislainsäädäntöä on uudistettava, jos sähköistä asiointia halutaan laajasti laajentaa ja edistää. Yleislainsäädäntöön ei ole kuitenkaan syytä suhtautua yksinomaan kriittisesti, vaan jättää voimaan sen hyväksi ja toimiviksi havaitut kohdat.

Sähköisestä asioinnista säädetään yleislakina asiointilaissa, jota sovelletaan myös tuomioistuimissa. Raportissa esitetään lakia kohtaan useissa kohdissa kritiikkiä ja työryhmä päätyy esittämään koko lain kumoamista.

Korkein hallinto-oikeus ei kaikilta osin tunnista raportissa esitettyä kritiikkiä. Asiointilaissa on muun ohella selkeästi säädetty viranomaisen ja hallinnon asiakkaan velvollisuuksista ja vastuista. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiointilaki on suhteellisen joustavana ja yleisluonteisena ollut omiaan

edistämään joustavaa sähköistä asiointia. Laissa ei esimerkiksi pääsääntöisesti edellytetä sähköisen vireillepanon eheyden tarkempaa selvittämistä, mikä on havaittu ainakin hallintolainkäytössä käytännölliseksi ratkaisuksi.

Korkein hallinto-oikeus pitää kannatettavana sitä, että sähköistä asiointia koskevan erityislainsäädännön sisältö selvitetään. Erityislainsäädännön pirstaleisuutta on kuitenkin raportissa yksittäisen asiakkaan näkökulmasta ylikorostettu, koska yksittäinen asiakas ei tarvitse välttämättä kuin vähäisen määrän viranomaispalveluita. Tavoitteena ei myöskään ole perusteltua pitää kaiken erityislainsäädännön poistamista, koska eri viranomaismenettelyihin luodut säännöt voivat olla omiaan tehostamaan asioiden käsittelyä.

Raportissa on käsitelty sähköistä asiointia jokseenkin pelkistetyssä ja yksinkertaistetussa muodossa (yksi vireillepanija → päätöksen tekeminen → yksi tiedoksianto). Huomioon on kuitenkin otettava vireillepanon ja tiedoksiannon lisäksi muut asian käsittelyä kuten erilaisia määräaikoja ja kuulemismenettelyjä sekä arkistointia koskevat säännökset. Myös erilaisten hallintomenettelyjen lukuisat erityispiirteet kuten moniasiaosaistilanteet, laillisen edustajan asema ja muut puhevallan käyttöön liittyvät kysymykset on selvitettävä. Oikeusministeriössä käynnissä olevia AIPA- ja HAIPA -hankkeita sekä tuomioistuinmenettelyjen uudistuksia on seurattava.

Näin laajaa selvitystyötä tulisi johtaa oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta. Tähän hankkeeseen jossain määrin verrattavissa olevaa selvitystyötä on viime vuosina tehty muun muassa hallinnon oikaisuvaatimusmenettelyjä laajennettaessa.

Eräitä muita huomioita

Raportissa käsitellään useissa kohdissa viime kädessä Suomen perustuslakiin perustuvaa *henkilötietojen suojaa*. Kysymykseen onkin syytä kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota. Sähköistä asiointia kehitettäessä ja asioinnin lisääntyessä on yhä tärkeämpää, että viranomainen voi tarvittaessa varmistua asiakkaan henkilöstä ja viestintänsä suojaamisesta. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei henkilötunnuksen käyttöä asiakkaan tunnistamiseen ole syytä pitää hankkeen etenemisen kannalta kynnyskysymyksenä, koska luonnollisten henkilöiden osalta henkilötunnus ja yritysten osalta yritys- ja yhteisötunnus on luonteva tapa yksilöidä hallinnon asiakas. Henkilötunnusta ei ole laissa säädetty salassa pidettäväksi vaan arkaluonteiseksi tiedoksi ja viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, ettei henkilötunnusta saateta ulkopuolisten tietoon. Toisaalta asiointi on oltava mahdollista myös sellaisille ulkomaalaisille hallinnon asiakkaille, joilla ei ole suomalaista henkilö- tai y-tunnusta.

Raportissa ei ole lainkaan käsitelty Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen merkitystä.

Raportista on useissa kohdissa käsitelty *tiedoksiantoja*. Korkein hallinto-oikeus kannattaa sen selvittämistä, voidaanko laissa osin hajallaan olevia tiedoksiantosääntöjä yhtenäistää. Yhtenäisistä säännöistä on kuitenkin perusteltua voida poiketa asioissa, joissa asian erityispiirteet sitä edellyttävät.

Korkein hallinto-oikeus pitää hallinnon asiakkaan kannalta tavoiteltavissa olevana tilana sitä, että hallinnossa ja mahdollisessa myöhemmässä muutoksenhaussa tiedoksiantosäännökset vastaisivat mahdollisimman pitkälle toisiaan, sanotun kuitenkaan estämättä perusteltavissa olevia eroavuuksia. Korkein hallinto-oikeus viittaa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Oikeusministeriön lausuntopyyntö 18.4.2017, nro OM 17/41/2015) 21.8.2017 antamaansa tuoreeseen lausuntoon, jossa se on pitänyt tarpeettomana esitettyä uutta säännöstä, jonka mukaan todisteellisesti tiedoksi annettava päätös voitaisiin antaa tavallisena tiedoksiantona asiamiehelle.

Raportin sivulla 37 on esitetty mahdollisia pääsääntöjä sähköisen tiedoksiannon toteuttamiseksi. Korkein hallinto-oikeus ei lausu mahdollisista toteuttamista-voista asian keskeneräiseen vaiheeseen nähden enemmälti. Yksityiskohtana korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, ettei raportissa ole lainkaan käsitelty tiedoksiantoa julkipanon jälkeen. Myöskään Euroopan unionin tiedoksianto-asetusta ei ole mainittu eikä rajat ylittäviä tiedoksiantoja ole käsitelty.

Kansainvälisen vertailun osalta työryhmän tarkoituksena on asettamispäätöksen mukaan ollut hyödyntää mahdollisimman paljon Tanskan ja tarpeen mukaan myös muiden maiden hyviä käytäntöjä ja kokemuksia. Raportti sisältääkin vertailun sähköisen asioinnin sääntelystä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna esitettyä johtopäätöstä siitä, että näistä maista erityistä huomiota on syytä kiinnittää Ruotsin hankkeen etenemiseen, koska Ruotsin oikeusjärjestelmä on Norjan ja Tanskan järjestelmiä lähempänä Suomea. Ruotsin vastaavaa hanketta onkin syytä seurata ja samalla syventää vertailua Ruotsin lainsäädäntöön ja käytäntöihin. Muutoin kansainvälinen vertailu on suppea.


Raportissa ei ole käsitelty Euroopan unionin lainsäädännön välittömiä ja välillisiä vaikutuksia aihepiiriin, mitä on pidettävä puutteena.

Lopuksi

Raportti on aihepiiriltään laaja ja koskettaa monella tavalla hallinnon asiakkaita. Korkein hallinto-oikeus korostaa sitä, että hankkeen mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota hallinnon tehokkuuden näkökulman ohella hallinnon asiakkaiden näkökulmaan. Koko valtiontalouden kannalta tarkoituksenmukaista ja tehokasta ei ole, että viime kädessä tuomioistuimet joutuisivat paikkaamaan hallintoa tehostettaessa mahdollisesti huomiota vaille jääneitä aukkoja hallinnon asiakkaiden oikeusturvassa.


Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Eija Siitari, kansliapäällikkö Toni Kaarresalo ja esittelijäneuvos Antti Jukarainen ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo