



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista

Valtiovarainministeriön julkaisu – 22/2018



Julkisen hallinnon ICT

Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2018

Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehdoista

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-957-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	9.8.2018
Tekijät	Kalle Määttä, oikeustaloustieteen professori	
Julkaisun nimi	Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2018	
Teema	Julkisen hallinnon ICT	
ISBN PDF	978-952-251-957-3	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-957-3	
Sivumäärä	279	Kieli suomi
Asiasanat	digitalisaatio, lainsäädäntö, palvelut, sähköinen asiointi, paperiasiointi, viranomaisasiointi, hallinnollinen taakka, taloudelliset kannustimet, informaatio-ohjaus	
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä kartoitetaan sähköistä viranomaisasiointia koskevan sääntelyn ja asiointimenettelyjen nykytilaa. Erityisen huomion kohteena on laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) eli asiointilaki. Huomion kohteeksi nostetaan myös laaja joukko sähköistä asiointia koskevaa erityislainsäädäntöä. Tämän pohjalta tehdään suosituksia siitä, miltä osin ja millä periaatteilla lainsäädäntöä olisi perusteltua lähitulevaisuudessa muuttaa, jotta sähköinen asiointi julkisen hallinnon palveluissa olisi kustannustehokasta ja digitaalisten palvelujen ensisijaisuus saavutettavissa.</p> <p>Selvityksessä on päädytty siihen, että elinkeinonharjoittajien velvoittamista digitaalisten palvelujen käyttöön viranomaisasiointinnassa ja viestinvälityksessä on vietävä eteenpäin. Uudistus tulisi toteuttaa viimeistään vuonna 2022. Kansalaisten asiointi ja viestinvälitys tapahtuisivat ensisijaisesti digitaalisesti, mutta heitä ei velvoitettaisi sähköiseen asiointiin.</p> <p>Elinkeinoharjoittajien asiointivelvoitteesta tulisi säätää yleislaissa, ja kansalaisten sähköiseen asiointiin liittyvää lainsäädäntöä tulisi edelleen kehittää. Asiointilaki olisi otettava kokonaisuudistuksen kohteeksi. Myös erityislainsäädäntö tulisi ottaa kriittisen tarkastelun kohteeksi.</p> <p>Sähköisen asioinnin tulisi olla helppokäyttöistä ja sitä tulisi edistää taloudellisilla kannustimilla. Haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten digitaalinen eriarvoistuminen tulee kuitenkin estää.</p> <p>Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä tulisi olla tehdä aloitteita sähköisen asioinnin edistämiseksi ja asiointia rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	9.8.2018	
Författare	Kalle Määttä, professor i rättsekonomi		
Publikationens titel	Elektronisk kommunikation: Utredning om regleringens nuläge samt utvecklingsbehov och utvecklingsalternativ (Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 22/2018		
Tema	Offentliga förvaltningens ICT		
ISBN PDF	978-952-251-957-3	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-957-3		
Sidantal	279	Språk	svenska
Nyckelord	digitalisering, lagstiftning, tjänster, elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster, pappersbaserad ärendehantering, ärendehantering hos myndigheter, administrativ börda, ekonomiska incitament, informationsstyrning		
Referat	<p>Utredningen kartlägger den reglering och de förfaranden som i dagens läge gäller för elektronisk ärendehantering hos myndigheter. Särskild vikt fästs vid lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). I fokus ligger också en mängd speciallagstiftning som rör elektroniska tjänster. Baserat på kartläggningen ges rekommendationer för hur och på vilka grunder det är motiverat att inom en nära framtid ändra lagstiftningen för att den offentliga förvaltningens e-tjänster ska vara kostnadseffektiva och att de digitala tjänsterna ska vara de primära.</p> <p>Enligt utredningen ska näringsidkare i framtiden förpliktas till att använda digitala tjänster när de utträttar sina ärenden hos myndigheter och sköter sin informationsförmedling. Reformen ska genomföras senast år 2022. Medborgarnas ärendehantering och informationsförmedling ska i första hand ske digitalt, men de ska inte förpliktas till att använda elektroniska tjänster.</p> <p>Bestämmelser om näringsidkarnas ärendehanteringsskyldighet ska tas in i allmän lag. Lagstiftning som gäller medborgarnas elektroniska kommunikation ska fortsatt utvecklas. Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ska totalreformas. Också speciallagstiftningen ska granskas kritiskt.</p> <p>Elektroniska tjänster ska vara lätta att använda och användningen ska främjas med ekonomiska incitament. Dock får medborgare som är i en sårbar position inte utsättas för digital ojämlikhet.</p> <p>Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska ha till uppgift att främja elektronisk kommunikation och avveckla bestämmelser och föreskrifter som begränsar den.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	9.8.2018	
Authors	Kalle Määttä, Professor of Law and Economics		
Title of publication	E-services: Report on current regulations, need for improvements and options for consideration (Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 22/2018		
Subject	Public Sector ICT		
ISBN PDF	978-952-251-957-3	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-957-3		
Pages	279	Language	Swedish
Keywords	digitalisation, legislation, services, e-services, paper transactions, transactions with public authorities, administrative burden, financial incentives, guidance by information		
Abstract	<p>The report examines the current state of regulations concerning electronic transactions with public authorities and concerning the procedures for such e-services. Particular attention is given to the Act on Electronic Services and Communication in the Public Sector (13/2003). The considerable amount of special legislation on e-services is also given attention. On this basis, recommendations are made on the extent to which, and principles by which, amendments should be made to the legislation in the near term to ensure that e-transactions in public services are cost-effective and that digital services are the primary option.</p> <p>The report concludes that steps should be taken towards ensuring that economic operators are obliged to use digital services in their transactions with public authorities, including correspondence and other communication. The recommendation is that this should be implemented no later than 2022. The general public's transactions, including correspondence and other communication, should be primarily in digital form, but people would not be obliged to use e-services.</p> <p>The obligation pertaining to economic operators would be laid down in a general act, and the legislation on the use of e-services by citizens would need to be developed further. Legislation on e-services would require a complete overhaul. The special legislation would also be the subject of critical review.</p> <p>E-services should be easy to use and should be promoted through financial incentives. Nevertheless, it must be ensured that people who are in a vulnerable position do not experience digital inequality.</p> <p>The duties of the Digital and Population Data Services Agency should include submission of initiatives for promoting e-services and for dismantling provisions that restrict such communication.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1 Johdanto	11
1.1 Valtioneuvoston linjaus tammikuussa 2018 ja selvityksen kysymyksenasettelu	11
1.2 Hyvää sähköistä asiointia koskevan sääntelyn ominaisuudet.....	19
1.3 Osaamiskapeikat ja asenteelliset kynnykset.....	31
2 Sähköinen asiointilaki ja siihen viittaava lainsäädäntö	37
2.1 Aluksi	37
2.2 Sähköisen asiointilain tarve.....	40
2.3 Lain nimike	48
2.4 Sähköisen asiointilain tarkoitus.....	49
2.5 Sähköisen asiointilain soveltamisala.....	50
2.5.1 Lähtökohdat.....	50
2.5.2 Viranomaisen käsitteestä	53
2.5.3 Julkisista hallintotehtävistä.....	55
2.6 Muun lainsäädännön suhde sähköiseen asiointilakiin.....	57
2.7 Määritelmät.....	59
2.7.1 Lähtökohtia.....	59
2.7.2 Sähköinen tiedonsiirtomenetelmä.....	60
2.7.3 Sähköinen viesti ja sähköinen asiakirja	63
2.8 Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen.....	64
2.8.1 Veloitteen suhteellisuus.....	64
2.8.2 Kohti ehdotonta järjestämisveloitetta	70
2.8.2 Saavutettavuusseloste, saavutettavuuspalautte sekä saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö	74
2.8.3 Uhkasakko vai hallinnollinen seuraamusmaksu.....	75
2.9 Viranomaisen saavutettavuuden turvaaminen.....	78
2.10 Viranomaisen yhteystiedoista ilmoittaminen.....	80
2.11 Vastuu sähköisen viestin perillemenosta	84
2.12 Kirjallisen muodon täytyminen ja allekirjoitus	87
2.12.1 Pääsääntö: Sähköinen asiakirja täyttää vaatimuksen kirjallisesta muodosta.....	87
2.12.2 Allekirjoituksesta erityislainsäädännössä.....	91
2.13 Sähköisen viestin saapumisajankohta ja viranomaisen pyytämän asiakirjan saapuminen ajoissa	93
2.13.1 Sähköisen asiointilain 10 ja 11 §	93
2.13.2 Havainnot erityislainsäädännöstä.....	98
2.14 Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen	100
2.15 Sähköisen asiakirjan kirjaaminen tai rekisteröiminen	102

2.16	Sähköisen viestin tekninen muokkaaminen	104
2.17	Sähköisen asiakirjan siirto	105
2.18	Päätösasiakirjan sähköinen allekirjoittaminen	107
2.19	Päätösasiakirjan jäljennös	108
2.20	Tiedoksianto	109
2.20.1	Aluksi	109
2.20.2	Todisteellinen sähköinen tiedoksianto	111
2.20.3	Tavallinen sähköinen tiedoksianto	113
2.20.4	Suostumuksesta	117
2.20.5	Hallintolain ja sähköisen asiointilain suhde	120
2.20.6	Hallintolainkäyttölain 55 §:stä oikeudenkäynnistä hallintasioissa annetun lain 93 §:ään	124
2.20.7	Tiedoksianto oikeudenkäymiskaaren mukaan nyt ja vuoden 2019 alun jälkeen	127
2.20.8	Tiedoksianto ulosottokaaren mukaan	136
2.20.9	Asianosaisen vastaanottokuittaus	141
2.20.10	Tiedoksiantosäännöksiä muussa erityislainsäädännössä	144
2.20.11	Sähköisen asiointilain tiedonantosäännöksistä poikkeaminen	147
2.20.12	Suomi.fi-viestit	154
2.20.13	Yhteenveto tiedoksiantosäätelyyn liittyen	158
2.21	Koneellinen allekirjoitus	159
2.22	Arkistointi	161

3	Lainsäädännön kehittäminen hallinnon asiakkaiden näkökulmasta	163
3.1	Voimassa olevien lakien ratkaisuja asiointivelvoitteen eriyttämisestä	163
3.1.1	Sähköinen veroilmoitus sekä tietojen antamistapa	163
3.1.2	Ampuma-aselaki: sähköisen asioinnin mahdollistaminen ja siihen velvoittaminen	168
3.1.3	Sähköisen asioinnin valmiudet omaavia kohderyhmiä	170
3.2	Elinkeinonharjoittajien ja niihin rinnastettavien toiminnanharjoittajien sähköinen asiointivelvoite	172
3.2.1	Oikeushenkilöt sähköisen asiointivelvoitteen kohderymänä	172
3.2.2	Sähköisen asiointivelvoitteen piiriin kuuluvat elinkeinonharjoittajat	174
3.2.3	Elinkeinonharjoittajiin rinnastettavat toiminnanharjoittajat	180
3.2.4	Poikkeussäännösten tarpeesta ja sisällöstä	183
3.3	Luonnollisten henkilöiden, pl. elinkeinonharjoittajien, sähköinen asiointi	184
3.3.1	Alustavia näkökohtia	184
3.3.2	Haavoittuvat hallinnon asiakkaat	191
3.3.3	Opt in vai opt out	196
3.3.4	Velvoitemalli vaihtoehtona	201
3.3.5	Rinnakkaisasiointiperiaate	205
3.3.6	Maksuporrastukset valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan	206

3.3.7	Maksuporrastukset kuluttajansuojalain mukaan.....	211
3.3.8	Kotitalousvähennys sähköiseen asiointiin kannustamassa.....	212
3.3.9	Kirjepostin asemasta	214
4	Digi- ja väestötietovirasto	216
4.1	Väestörekisterikeskuksesta Digi- ja väestötietovirastoon.....	216
4.2	Digi- ja väestötietovirastoa koskevan sääntelyn kehittämisestä.....	219
4.3	Sähköistä lainsäädäntöä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon tehokkuus.....	222
5	Perustuslain asettamat reunaehdot sähköisen asioinnin kehittämiseksi.....	225
5.1	Kysymyksenasettelu.....	225
5.2	Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto	227
5.3	Yksityiselämän suoja.....	232
5.4	Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.....	235
5.5	Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen	239
5.6	Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	243
5.6.1	Erityislakien viittaukset hallinnon yleislakeihin	243
5.6.2	Avustavien tehtävien siirtäminen yksityiselle taholle.....	250
6	Päätelmät	253
6.1	Periaatteelliset suositukset.....	253
6.1.1	Sähköiseen asiointiin ohjaavien normien velvoittavuutta on vahvistettava.....	253
6.1.2	Kannustimia on lisättävä ja informaatio-ohjausta terävöitettävä.....	255
6.1.3	Yleislain ja erityislakien välistä suhdetta on selkeytettävä	256
6.1.4	Kohti laadukkaampaa lainsäädäntöä	258
6.2	Käytännölliset suositukset.....	260
6.2.1	Onko sähköinen asiointilaki käymässä tarpeettomaksi.....	260
6.2.2	Suosittelavinta olisi kuitenkin sähköisen asiointilain kokonaisuudistus.....	261
6.2.3	Elinkeinonharjoittajien veloitteesta sähköiseen asiointiin	262
6.2.4	Kansalaisten oikeudesta sähköiseen asiointiin.....	263
6.2.5	Digi- ja väestötietoviraston kehittämistä on jatkettava.....	264
	Lähteet	
	Säädökset	266
	Virallis- ja kirjallisuuslähteet.....	269
	Oikeuskäytäntö	276
	Laillisuusvalvojen ratkaisut.....	277
	Haastattelut.....	277

1 Johdanto

1.1 Valtioneuvoston linjaus tammikuussa 2018 ja selvityksen kysymyksenasettelu

Valtioneuvosto linjasi tammikuussa 2018 sähköisen asiointiin edistämistä koskien hallituksen tavoitetilaa seuraavasti:¹

- Viranomaiset ovat veloitettuja tarjoamaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja ensisijaisena vaihtoehtona.²
- Viranomaisten on järjestettävä henkilön asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä viestintä ja asiointi niin, että sähköinen kanava on aina käytettävissä.³
- Yrityksille, yhteisöille ja muille elinkeinotoimintaa harjoittaville digitaalisten palvelujen käyttö asiointissa ja viestinvälityksessä on velvoittavaa.
- Luonnollisten henkilöiden (kansalaisten) asiointi ja viestinvälitys tapahtuvat ensisijaisesti digitaalisesti. Henkilöitä ei kuitenkaan veloiteta sähköiseen asiointiin.⁴

1 Hallituksen strategiaistunto 29.1.2018. Toisaalta poliittisia linjauksia, periaatepäätöksiä ja strategioita sähköisen asiointiin kehittämiseksi on ollut verraten paljon kuluneen 20 vuoden aikana, ks. myös valtiovainministeriön julkaisu 30/2013, s. 135.

2 Ks. hallituksen esitys HE 60/2018 vp digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jossa lainsäädäntöä ollaan jo kehittelemässä tähän suuntaan. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2018. Vrt. sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §. Viimeksi mainittua lakia kutsutaan tässä selvityksessä myös nimikkeillä sähköinen asiointilaki, tai lyhyemmin asiointilaki.

3 Ks. myös sähköisen asiointilain 6 §. Lakiehdotus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sisältää säännöksen, jolla asianomainen säännös on tarkoitus kumota.

4 Huomionarvoinen näkökohta on se, että elinkeinonharjoittajia koskisi sähköinen asiointivelvoite, kun taas kansalaisille sähköinen asiointi olisi vapaaehtoista.

Edellä todetun toteuttamiseksi hallitus linjasi lainvalmistelusta ja selvitysten laatimisesta. Lainsäädäntöasioihin sisältyy muun muassa viranomaisten velvoitteiden vahvistaminen koskien sähköistä asiointia sekä digitaalisten palvelujen tarjoamista. Toisaalta näitä asioita on jo viety osittain lainvalmistelussa eteenpäin ja käsillä olevassa selvityksessä on otettu tämänhetkinen lainvalmistelutilanne huomioon. Huomionarvoinen seikka on lisäksi se, että valtioneuvoston linjauksessa puhutaan *digitaalisista palveluista*.⁵ Vastikään on annettu hallituksen esitys, joka sisältää muun muassa lakiehdotuksen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Digitaalisella palvelulla tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta tai näiden yhdistelmää, joka muodostaa käyttäjälle digitaalisen palvelukokonaisuuden. Sääntelyn kohteena olisivat pääsääntöisesti digitaaliset palvelut, jolloin sääntelyssä ei tehtäisi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta eroa verkkosivuston ja mobiilisovelluksen välille.⁶ Ehdotettavassa laissa verkkosivustolla tarkoitettaisiin verkkotunnuksella yksilöitävää digitaalista tietosisältöä, kuten tekstisisältöä ja muita toisinnettavissa olevia sisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla. Mobiilisovelluksella tarkoitettaisiin sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty yleisön käytettäväksi älypuhelin tai tablettien kaltaisilla mobiililaitteilla. Toisaalta lakiin otettu määritelmä on voimassa vain kyseisessä laissa.⁷ Suositeltavaa lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi olisi kuitenkin se, että jos digitaalisten palvelujen käsitteen käyttö vakiintuu lainsäädännössä, sitä sovellettaisiin mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaisesti.

Lisäksi sähköisen asioinnin menettelyjä koskevaan linjaukseen sisältyy esitys selvityshenkilön asettamisesta selvittämään asiointimenettelyjä ja digitaalisia palveluja ohjaavan lainsäädännön nykytila ja määrittämään muutostarpeet⁸. Taustalla on viime vuonna *Tiekartta*-työryhmässä tehty selvitys, jossa tehtyihin esityksiin selvitysmiehen pitäisi myös ottaa kantaa.⁹ Tarkoitus on, että selvitys antaisi vahvan ja selkeän pohjan sähköisen asioinnin menettelyjä koskevan sääntelyn uudistamiselle. Valtiovarainministeriön työryhmä kokosi 112 palvelua ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartalle. Tiekartan palvelujen on tarkoitus tulla käyttöön ensisijaisesti digitaalisina vuosien 2017–2021 aikana. Tavoitteena on, että julkisia palveluita käytetään jatkossa pääsääntöisesti digitaalisesti. Palvelujen keräämisen rinnalla työryhmä arvioi sen, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia pitää tehdä, jotta sähköinen asiointi muuttuisi ensisijaiseksi.

5 Ks. myös KSL 6 luvun 8 §:n 3 kohta, jonka mukaan *digitaalisen sisällön toimittamisella sähköisesti* tarkoitetaan digitaalisessa muodossa tuotetun ja toimitetun tiedon toimittamista lataamalla, suoratoistona tai muulla vastaavalla tavalla. Ks. lisäksi HE 157/2013 vp.

6 Ks. myös Ds. 2017:60 jossa käytetään myös digitaalisen palvelun käsitettä.

7 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

8 Hallituksen strategiaistunto 29.1.2018, jossa todetaan muun muassa, että selvitetään toimialojen ja asiaryhmien asiointimenettelyjä ja digitaalisia palveluja ohjaavan lainsäädännön nykytila ja määritetään muutostarpeet (asetetaan selvityshenkilö).

9 Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi.

Selvityksessä kartoitetaan sähköistä asiointia koskevan sääntelyn nykytila keskittyen viranomaistoimintaan ja julkisiin hallintotehtäviin. Toiseksi selvitykseen sisältyy nykytilan arviointi: onko sääntelyä tarvetta muuttaa vai voidaan se säilyttää ennallaan? Kolmanneksi, jos sääntelyä on tarvetta muuttaa, tulisi toteuttamisvaihtoehdot kartoittaa puntaroiden niiden edut ja haitat sekä oikeudellisesti että muutoin. Erikseen esille nostetaan tavoitetilaa koskevat linjaukset sähköisistä asiointivelvoitteista ja sähköisen asioinnin järjestämisvelvoitteesta. Tiekartta -työryhmän tekemät ehdotukset sekä niistä esitetyt lausunnot käydään myös läpi.¹⁰ Lisäksi selvityksessä käydään läpi sähköistä asiointia koskevien viranomaistoimintojen organisoimista. Tällöin esille nostetaan se, miten Digi- ja väestötietoviraston toimintaa tulisi kehittää, jotta sähköistä asiointia ja digitalisaatiota pystyttäisiin edistämään tavoitellulla tavalla.¹¹

Keskeinen näkökulma asiakokonaisuuteen olisi muun ohella palvelujen muotoilu,¹² mutta siitä huolimatta selvityksessä keskitytään lainsäädännön nykytilaan ja vaihtoehtojen arviointiin. Toisaalta on tunnustettava, että palvelujen yksinkertaisuus ja helppokäyttöisyys on avainasemassa tähdättäessä sähköisen asioinnin yleistymiseen.¹³ Myös palvelujen yhdenmukaisuus eri viranomaisten kesken onkin kriittisessä asemassa.¹⁴ Erikseen on mainittava *tekoälyn* suuri merkitys. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa 41/2017* asiaan liittyen todetaan seuraavaa: ”Julkisen sektorin kannalta tekoäly luo poikkeuksellisen mahdollisuuden nopeuttaa kehitystä. Olemme matkalla kohti palvelutarvetta ennakkoivaa yhteiskuntaa, joka pystyy vastaamaan entistä paremmin ja tehokkaammin jokaisen kansalaisen tarpeeseen ja elämäntilanteeseen.” Tavallisten kansalaisten kannalta tekoälyn siirtymiseen todetaan liittyvän myös haasteita ja epävarmuutta sisältäviä siirtymävaiheita.¹⁵ Tässä selvityksessä tekoälyä koskevia sääntelyongelmia sivutaan jossain määrin. Tekoälyllä tarkoitetaan tällöin ”laitteita, ohjelmistoja ja järjestelmiä, jotka kykenevät oppimaan ja tekemään päätöksiä lähes samalla tavalla kuin ihmiset. Tekoälyn avulla koneet, laitteet, ohjelmat, järjestelmät ja palvelut voivat toimia tehtävän ja tilanteen mukaisesti järkevällä tavalla.”¹⁶

10 Lisäksi Digi arkeen -neuvottelukunta käsittelee kokouksessaan 18.9.2017 sähköisten palveluiden ensisijaiseen käyttöön liittyviä kysymyksiä.

11 Touko- ja kesäkuun vaihteessa 2018 on valmistunut luonnos Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lakiehdotukseksi.

12 Tätä korostivat *aluehallintovirastot ja HAKE* yhteislausunnossaan Tiekartta -työryhmänraportista.

13 Tällä on olennainen merkitys murrettaessa asenteellisia kynnyksiä ja toisaalta avattaessa osaamiskapeikkoja. Näitä seikkoja käsitellään hieman jäljempänä.

14 Yllä mainittuun viitaten *aluehallintovirastot* totesivatkin lausunnossaan, voidaan lainsäädännöllä viranomaiset velvoittaa tuottamaan helppokäyttöisiä palveluja. Jo tässä voidaan todeta, että mikään ei estäne tällaisten lausekkeiden ottamista lainsäädäntöön, mutta niiden tosiasiallinen velvoittavuus voi jäädä heikoksi.

15 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 13.

16 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 15, jossa toisaalta korostetaan, että tekoälyä ei tule rajata liian tiukasti.

Tekoälyn hyödyntäminen olisi yksi keino hyödyntää digitaalisia ratkaisuja.¹⁷ Tähän mennessä kotimaisessa lainvalmistelukäytännössä on kuitenkin erittäin vähän nostettu esille tekoälyn tarjoamia mahdollisuuksia lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi. Esimerkkinä voidaan tosin mainita laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008). Hallituksen esityksessä HE 63/2017 vp käsiteltiin muun ohella yhtiön tehtäviä. Tällöin mainittiin muun muassa seuraavaa:

Hankintatiedon käsittelyllä tarkoitettaisiin hankintayksiköiden hankintoihin liittyvien tietojen, kuten laskutus- ja tilaustietojen, toimittaja- ja tuotetietojen, hankintamäärien ja hintojen sekä hankintasuunnitelmien ja hankintailmoitusten tietojen käsittelyä. Näiden tietojen analysoimisen tuloksena saadaan tietoja esimerkiksi hankintayksikön varainkäytöstä, hankintojen sisällöstä, toimittajista sekä laskujen ja tilausten lukumääristä. Tietoja voidaan hyödyntää hankintayksiköiden sekä konsernitason hankintatoimen organisoimisessa ja johtamisessa, hankintojen kategorisoimisessa, suunnittelussa, seurannassa sekä ennustamisessa. Hankintatiedon käsittely on siten välttämätöntä hankintatoimen kehittämiseen liittyvien palvelujen tuottamisessa. Hankintatiedon käsittely ja analysointi toteutetaan hyödyntäen mahdollisimman paljon digitaalisia ratkaisuja, kuten tekoälyä ja robotiikkaa.

Myös liikennepalvelulain ja siihen liittyvien lakien muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 145/2017 vp todettiin, että näin mahdollistettaisiin tietojen koneellinen käsittely tekoälyn keinoin siten, että käsittelyn lopputulos sisältäisi ainoastaan anonymisoitua tietoa.¹⁸

Selvityksessä käsitellään erikseen perustuslain asettamia reunaehtoja sähköisen asioinnin kehittämiseksi. Keskeisiä säännöksiä ovat tällöin yhdenvertaisuus lain edessä (PL 6 §) ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PL 21 §). Toisaalta sähköisten palvelujen kehittämisessä on syytä ottaa huomioon myös muut perustuslaissa säädetyt vaatimukset, kuten kielivaatimukset.¹⁹ Erikseen on syytä mainita PL 80 §:n säännös asetuksen antamisen edellytyksistä ja lainsäädäntövallan siirtämisestä.

17 Johtava lakimies *Ida Sulin* Kuntaliitosta kiinnitti huomiota mahdollisuuteen ottaa käyttöön automatisoitu päätöksenteko hallintoasioissa. Tästä on tietävästi Ruotsissa tulossa voimaan sikäläiseen hallintolakiin säännös 1.7.2018 alkaen.

18 Uudistus on pääosin tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä heinäkuuta 2018.

19 Viimeksi mainittuun seikkaan on kiinnitetty huomiota *ympäristöministeriön* lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista.

Sähköisessä asiointissa aktualisoituu useita erilaisia relaatioita:

- viranomaisten välinen sähköinen asiointi²⁰
- viranomaisten sähköinen asiointi elinkeinonharjoittajille
- viranomaisten sähköinen asiointi kansalaisille
- elinkeinonharjoittajien sähköinen asiointi viranomaisille
- kansalaisten sähköinen asiointi viranomaisille

Viranomaiskeskeisen sähköisen asiointin ohella on otettava huomioon *yksityinen sähköinen asiointi*, erityisesti elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välinen sähköinen asiointi: tämä siitä yksinkertaisesta syystä, että mitä enemmän sähköinen asiointi omaksutaan asiointitavaksi liike-elämässä, mukaan lukien kuluttajakaupassa, sitä paremmat edellytykset on kehittää viranomaisasiointiakin sähköiseksi.²¹ Nämä voidaan siis nähdä toistensa komplementteina. Sitä vastoin, jos sähköisessä kaupankäynnissä ilmenee epäkohtia, kuten laajamittaisia tilausansoja taikka yleisemmin nettihuijauksia,²² sähköinen kaupankäynti ei tarjoa sitä vetoapua sähköisen asiointin kehittämiseksi, mikä olisi toivottavaa.²³ Taloustieteellisesti asia on ilmaistavissa toteamalla, että epäkohdat sähköisessä kaupankäynnissä aiheuttavat *ulkoishaittoja* sähköiselle viranomaisasiointille.²⁴

Selvityksen piiriin on otettu ensinnäkin sähköistä viranomaisasiointia koskeva voimassa oleva sääntely. Keskeisessä asemassa on sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003) eli sähköinen asiointilaki. Myös sähköinen tunnistamislaki (laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009)) käydään tarvittavassa määrin läpi samoin kuin KaPA-laki (laki hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista (571/2016)). Näiden ohella huomion kohteeksi nostetaan

20 Tämä kysymys kietoutuu osittain viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, jolla on välillisesti merkitystä myös sähköisen viranomaisasiointin kannalta. Esimerkkinä mainittakoon se, että Oikeusrekisterikeskus voi luovuttaa liiketoimintakieltoa koskevia tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti muun muassa tuomioistuimelle ja muulle viranomaiselle, joka tarvitsee tietoja laissa säädetyt tehtävänsä hoitamiseksi, liiketoimintakiellosta annetun lain 21.2 § (1107/2006). Ks. myös teknisten käyttöyhteyksien sääntelystä erityisesti Voutilainen – Oikarinen (2016).

21 Ks. myös energiatehokkuuslain (1429/2014) 25.4 §, jonka mukaan, jos loppukäyttäjän ja vähittäismyyjän kesken on sovittu sähköisestä laskutuksesta, raportti on toimitettava ensisijaisesti sähköisesti. Jos taas käytössä on paperilasku, raportti on toimitettava ensisijaisesti postitse. Loppukäyttäjä ja vähittäismyyjä voivat kuitenkin sopia myös muusta toimitustavasta.

22 Ks. kuluttajahuijauksista esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2016. Myös ylitarkastaja Petri Piipatti Poliisihallituksesta 18.5.2018 kiinnitti huomiota tähän näkökohtaan.

23 *Sähköisellä kaupalla* tarkoitetaan tietokoneverkon kautta suoritettuja tavaroiden ja palvelujen tilauksia. Tällöin maksu- tai toimitustavalla ei ole merkitystä. Yritysten *verkkokaupalla* tarkoitetaan tässä valmiille sähköiselle lomakkeelle internetissä täytettyä ja lähetettyä tilausta sekä varsinaisissa verkkokaupoissa tehtyä kauppaa. Tavanomaisena sähköpostiviestinä tehdyt tilaukset eivät ole sähköistä kauppaa. Kaikista vähintään kymmenen henkilöä työllistävästä yrityksistä 20 prosenttia ilmoitti myyvänsä verkkokaupalla vuonna 2016. Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietotekniikan käyttö yrityksissä [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-2957. 2017, 4. Sähköinen kauppa. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.4.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/icte/2017/icte_2017_2017-11-30_kat_004_fi.html.

24 Kysymys on ulkoishaitasta, koska sen aiheuttaja ei joudu kantamaan kustannuksia aiheuttamistaan haitoista.

erityisesti hallintolaki (434/2003), mutta myös oikeudenkäymiskaari (4/1734) ja ulosotto-kaari (705/2007). Niiden lisäksi analysoidaan lukuisa joukko yksittäisiä säännöksiä, joilla on merkitystä yleensä vain yksittäistapauksissa.²⁵ Toiseksi analyysin kohteena ovat lakien valmistelutyöt, lakiehdotus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sitä koskevat valmistelutyöt.²⁶ Samoin voidaan mainita Digi- ja väestötietovirastoa koskevat valmistelutyöt sekä tiedonhallintalakia koskevan uudistuksen valmistelu. Kolmanneksi esille nostetaan ehdotukset, jotka eivät ole hallituksen esityksiä, mutta joissa on tehty ehdotuksia sähköistä asiointia koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Tässä on syytä mainita ensinnäkin valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013 muutaman vuoden takaa. Myös Tiekartta -työryhmän raportissa ja siitä annetuissa lausunnoissa on lukuisia yksityiskohtiin käyviä ehdotuksia, joihin tässä ehdotuksessa otetaan kantaa.²⁷ Lisäksi on syytä korostaa, että sääntelyvaihtoehtoja kehitettäessä selvitystä ei suinkaan ankkuroida vain jo aikaisemmin esitettyihin näkökantoihin, vaan tarkoitus on myös kartoittaa toisenlaisia toimintavaihtoehtoja ja laajentaa niiden perusteluja. Tässä suhteessa haastattelut ovat olleet suureksi avuksi.

Laajaan lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyy joukko erityispiirteitä, minkä lisäksi säädökset ovat olleet jatkuvassa muutostilassa. Esimerkkeinä viimeksi mainitusta voidaan mainita lakiehdotus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, joka on parhaillaan eduskuntakäsittelyssä,²⁸ Digi- ja väestötietovirastoa koskeva lakiehdotusluonnos, oikeudenkäymiskaaren muutos, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2019²⁹ sekä ulosottokaarta koskeva lainmuutostyö.³⁰ Kaikki nämä seikat hankaloittavat oikeustilan hahmottamista ja toisaalta ymmärrettävästi ovat johtaneet verraten laajaan selvitykseen. Toisaalta tässä selvityksessä ei käsitellä teknologisia ja vastaavia kysymyksiä, vaan keskitytään nimenomaan niihin oikeudellisiin kysymyksiin, jotka sähköisen asioinnin kannalta ovat relevantteja. Tosin viimeksi mainitun osalta ei aina ole täsmällisesti määriteltävissä, missä kulkevat oikeudellisesti relevantin sääntelyn rajat. Tässä voidaan viitata esimerkiksi kotitalousvähennyksen tekemiseen tuloverotuksessa tietokoneohjelmien asennuksesta ja päivityksestä sekä ohjelmien ja tiedostojen virustarkistuksesta.³¹

Selvityksessä lähdetään myös siitä, että sähköistä asiointia ei edistetä pelkästään terävöittämillä sähköistä viranomaisasiointia koskevaa oikeudellista sääntelyä. Ensinnäkin digitalisaatio etenee joka tapauksessa ilman lainsäädäntötoimiakin viranomaisten ja hallinnon

25 Kaiken lisäksi niiden yksittäisten erityissäännösten tarpeen voi sängen usein asettaa kyseenalaiseksi.

26 HE 60/2018 vp.

27 Tiekartta -työryhmän ehdotukset käsitellään ns. läpäisyperiaatteella eli kussakin asiakohdassa erikseen, ei siis kootusti.

28 HE 60/2018 vp.

29 HE 190/2017 vp.

30 Viimeksi mainitun nostivat esille *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

31 Taulukossa kysytyimmistä kotitalousvähennyksen oikeuttavista töistä mainitaan, että yllä mainittu työsuoritus on vähennyskelpoinen.

asiakkaiden välisessä yhteydenpidossa.³² Toiseksi muun lainsäädännön kuin sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön muutokset voivat siirtää viranomaisasiointiin painopistettä sähköisen asiointiin suuntaan. Tässä yhteydessä on esimerkiksi viitattu postilain muutokseen (614/2017).³³ Lisäksi sellainen lainsäädäntö vaatii muutoksia, joka vääristää kuluttajien ja yritysten käyttäytymistä paperisen asiointiin eduksi.³⁴ Minimivaatimuksena voidaan pitää neutraliteettiperiaatteen mukaista asiointitapojen oikeuskohtelua. Huomio on kiinnitettävä myös kaiken luonteisiin ei-oikeudellisiin ja sosiaalisiin normeihin. Esimerkkinä mainittakoon viranomaisten nettisivujen suunnittelu sekä se, että hallinnon asiakkaille ei toimiteta vastauspostikuoria.³⁵ Oikeustutkimuksessa erityyppisten sosiaalisten normien merkitystä aliarvostetaan, vaikka toisaalta organisaatioita tutkittaessa niiden merkitystä on korostettu.³⁶

Tässä on syytä nostaa erikseen esille erityislainsäädäntö, koska Tiekartta -työryhmän raportissa ja siitä annetussa palautteessa korostettiin erityislainsäädännön muodostavan monimutkaisen ja pirstaleisen kokonaisuuden.³⁷ Erityislainsäädännöllä tarkoitetaan tässä selvityksessä kaikkia muita säädöksiä kuin sähköistä asiointilakia, sähköistä tunnistamislakia ja KaPA-lakia³⁸ sekä lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, joka on tulossa voimaan syyskuun alussa 2018. Tämä johdattaa osaltaan selvittämään ensinnäkin sitä, missä määrin lainsäädäntö sisältää suoranaisesti tarpeettomia säännöksiä. Esimerkiksi Tiekartta -työryhmä mainitsee tämän epäkohdan yksilöimättä kuitenkaan, mitkä säännökset olisivat lainsäädännöstämme tällä perusteella kumottavissa. Toiseksi on kysyttävissä, minkälaisin perustein yleislaissa omaksutuista oikeusohjeista on painavia syitä poiketa.³⁹ Näiden molempien kysymysten analysoimiseksi selvityksessä kartoitetaan kotimaista lainsäädäntöä sähköisen asiointilain osalta kattavasti.⁴⁰

32 Lantto (2017).

33 Lantto (2017). Ks. myös HE 272/2016 vp.

34 Lausuntopalautteessa tähdenneettiin eräin osin esteitä digitalisaatiolle, kuten lainsäädännöllä sidottuja prosesseja ja organisaatorakenteita sekä lainsäädännön vaatimuksia asiakirjatyyppiseen tiedon käsittelyyn. Lisäksi mainittiin lainsäädännön määräykset henkilömitoituksista ja tehtävien kiinnittämisestä tietyille ammattiryhmille tehtävissä, joita voitaisiin automatisoida. Lantto (2017).

35 Asia erikseen on se, että ei-oikeudelliset normit ja niiden toimeenpano voi osoittautua ongelmalliseksi oikeudellisesti.

36 Ks. esimerkiksi Milgrom – Roberts (1992).

37 Lantto (2017).

38 Yllä mainittu rajaus on omaksuttu, vaikka osa erityislainsäädännöksi luetuista laeista on luonteeltaan yleislakeja. Tässä mielessä olisi parempi puhua erityissäännöksistä, koska esimerkiksi oikeudenkäymiskaarissa olevat sähköistä asiointia koskevat säännökset ovat poikkeuksia eräisiin sähköisen asiointilain pykäliin. Tämä seikka on samalla omiaan paljastamaan sen, että nykytilanne on omiaan hämärtämään yleislakien ja erityislakien välistä rajanvetoa, rajaa, jonka vetäminen olisi kuitenkin tarpeen tarpeettomien tulkintaongelmien välttämiseksi.

39 Esimerkiksi tapauksessa voi olla sellaisia yksilöllisiä erityisolosuhteita, jotka puhuvat yleislaista poikkeamisen puolesta. Ks. myös Määttä (2016).

40 Esimerkiksi Tiekartta -työryhmälle annetussa lausuntopalautteessa mainittiin, ettei erityislainsäädännön kumoamisella sellaisenaan edistetä sähköisen asiointiin yleistymistä, Lantto (2017).

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös se, että kunkin *sääntelyn kohderyhmän* valmiudet voivat vaihdella olennaisesti tapauksesta toiseen ja näin ollen erityislainsäädännön soveltaminen yleislain sijasta voi olla paikallaan. Esimerkiksi *puoluelain* 8 c §:n (683/2010) 2 momentin mukaan puolue huolehtii ilmoituksen tekemisestä. Ilmoitus tehdään sähköisesti viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15 päivänä. Momentin sanamuoto osoittaa, että ilmoitus on tehtävissä ainoastaan sähköisesti, ei siis paperisesti. Tämän säännöksen valossa on todettavissa muun muassa, että sähköinen asiointivelvoite on ulotettavissa sellaisiin toimijoihin, joilla on tarvittavat voimavarat ja osaaminen tällaiseen asiointiin. Tätä edesauttaa myös se, jos sähköisen asioinnin kohteena ei ole vaikeaselkoinen lainsäädäntö.⁴¹ Sitä vastoin tilanne voi olla kokonaan toinen silloin, kun kysymys on sosiaalietuuksista, joiden taustalla on vaikeaselkoinen substanssilainsäädäntö.⁴² Tässä yhteydessä ei voi olla viittaamatta tulorekisterilainsäädännön eduskuntakäsittelyyn. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta totesi lausunnossaan StVL 11/2017 vp muun muassa, että tulorekisterin laaja hyödynnettävyys riippuu osin siitä, voidaanko sosiaaliturvajärjestelmän tietotarpeiden kirjoa vähentää.⁴³ Toisaalta sosiaalietuuksien kohderyhmä voi muutoin sisältää haavoittuvia henkilöitä, joille sähköinen asiointi on syystä tai toisesta erittäin vaikeaa.⁴⁴ Joka tapauksessa pelkkä sähköisen asioinnin kehittämistyö ei edistä parhaimmalla mahdollisella tavalla sähköistä asiointia, vaan huomio on kiinnitettävä myös aineellisoikeudelliseen lainsäädäntöön, sen määrään, virtaviivaisuuteen ja yksinkertaisuuteen. Lisäksi on aiheellista panna merkille, että tietyt asiakokonaisuudet ovat hankalia hallinnon asiakkaille riippumatta siitä, asioivatko he sähköisesti vai perinteisellä tavalla. Esimerkkinä mainittakoon erityyppisten yritystukien hakeminen. Tällöin yritystukien sähköisen asioinnin yhteyteen on paikallaan liittää sähköisen hakemuslomakkeen ohjeet. Tämän ohella Katso-organisaatiotunnisteen käyttö mahdollistaa vuorovaikutteisen asioinnin ja turvallisen, suojatun tietojen vaihdon. Tätä taustaa vasten edellytykset sähköiselle asiointille ovat ”hyvää vauhtia” paremmat kuin paperiasioinnille.⁴⁵

41 Asia erikseen on se, kuinka pieniin kohderyhmiin sähköinen asiointivelvoite on tarkoituksenmukaista kohdistaa.

42 Näin Heinonen et al. (2011) ja Kohvakka (2011).

43 Määrään voidaan vaikuttaa myös yhdenmukaistamalla etuuksien määräytymisperusteita.

44 Jäljempänä selvityksessä kartoitetaan haavoittuvimpia henkilöryhmiä, joiden kohdalla pitkälle menevä velvoittaminen sähköiseen asiointiin on kyseenalaista.

45 www.ely-keskus.fi/web/ely/yritystukien-sahkoinen-asiointi.

1.2 Hyvää sähköistä asiointia koskevan sääntelyn ominaisuudet

Puhuttaessa hyvän sääntelyn ominaisuuksista viitataan usein lakeihin ja sitä alemman-tasoisiin säädöksiin. Tärkeä näkökohta on kuitenkin se, että kysymys ei ole aina laeista, joilla sähköistä asiointia ohjattaisiin. Esimerkiksi *eduskunnan apulaisoikeusasiamies* on korostanut, että etupainotteisen ja riittävän laajan tiedotuksen järjestäminen on ensiarvoisen tärkeää digitaalisen asioinnin lisäämispyrkimyksen kannalta, jotta perusoikeuksien loukkaamiselta vältytään.⁴⁶ Yleisemminkin selvityksessä tullaan havaitsemaan, että informaatio-ohjauksella on olennainen merkitys joko sellaisenaan tai oikeudellista sääntelyä täydentävänä ohjauskeinona.⁴⁷ Haluttaessa edetä ja edistää sähköistä asiointia on kuitenkin monella rintamalla myös turvaututtava velvoittavaan⁴⁸ lainsäädäntöön, onpa lakien kohderyhminä viranomaiset taikka esimerkiksi elinkeinonharjoittajat.⁴⁹ Lisäksi on otettava huomioon, että säädösympäristö, jota sähköinen asiointi koskee, on hyvin laaja aina perustuslaista tietosuoja-asetuksen kautta laajaan joukkoon yksittäisiä lakeja ja niitä alemman tasoisia säädöksiä.⁵⁰ Jotta sääntelyn luomat haasteet ymmärrettäisiin kattavasti, voidaan viitata vielä tekoälyyn. Esimerkiksi Yhdysvallat on tällä hetkellä monella mittarilla edelläkävijä tekoälyn kehittämisessä ja soveltamisessa. Sitä vastoin Eurooppa on selkeästi jäljessä ja kehitystä hidastavat muun muassa epäyhtenäinen lainsäädäntö ja datavarannot.⁵¹ Toisin sanoen lainsäädännön sisältämät ongelmat eivät typisty kansalliselle tasolle, vaan voivat olla luonteeltaan ylikansallisia. Näin ollen ratkaisut näihin ongelmiin löytyvät EU-tasolta, ei niinkään Suomen kansallisen lainsäädännön kehittämisestä.⁵²

Sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön hyviä ominaisuuksia on lainvalmistelun yhteydessä luonnehdittu hyvin yleisellä tasolla.⁵³ Esimerkiksi hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 27/1998 vp todettiin seuraavaa: ”sähköistä asiointia julkisessa hallinnossa kehitettäessä on ensiarvoisen tärkeätä turvata toisaalta asioinnin kaikinpuolinen luotettavuus

46 Kysymyksessä on lausunto Tiekartta -työryhmän raportista.

47 Kun tiedottamista käytetään oikeudellista sääntelyä edeltävänä keinona, joka edesauttaa uuden lainsäädännön sisäänojossa, voidaan puhua *valmistavasta informaatio-ohjauksesta*. Jos taas tiedottamista, suosituksia ja ohjeita käytetään oikeudellisen sääntelyn rinnalla vauhdittaen sähköistä asiointia samanaikaisesti kuin oikeudellisellakin sääntelyllä tähdätään samaan päämäärään, kysymys on *vahvistavasta informaatio-ohjauksesta*. Hieman vastaavalla tavalla voidaan hahmottaa eri ohjauskeinojen välistä suhdetta muutoinkin.

48 Yllä korostetaan lakien velvoittavuutta siksi, että maassamme on jonkin verran sovellettu lähinnä suostuttelevaksi luonnehdittavia säännöksiä.

49 Ks. myös *korkeimman hallinto-oikeuden* lausunto Tiekartta -työryhmän raportista.

50 *Korkeimman hallinto-oikeuden* lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista kiinnitetään huomiota mm. tietosuoja-asetukseen.

51 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 19.

52 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 21, jossa todetaan, että Euroopassa ei ole yhtenäistä tekoälystrategiaa, vaan jäsenmailla on useita erilaisia toimenpiteitä. Euroopan komissiolla on myös erilaisia aloitteita, joilla pyritään yhtenäistämään toimintatapoja ja lainsäädäntöä.

53 Ks. myös laajemmin Voutilainen (2006), joka puhuu hyvästä sähköisestä hallinnosta.

ja toisaalta menettelyn yksinkertaisuus ja helppous sekä asiakkaiden että julkisen hallinnon kannalta.” Seuraavassa lainauksessa, vaikka se koskeekin vain verotusta, on kiteytetty verraten hyvin yleisesti suhtautumistapa sähköisen asioinnin kehittämiseen ja sen reuna-ehtoihin:⁵⁴

Sähköisen asioinnin yleisenä tavoitteena on helpottaa verovelvollisten toimintaa, keventää verovelvollisen hallinnollista taakkaa ja parantaa ilmoitusten laatua. Sähköinen asiointi myös nopeuttaa asioiden käsittelyä ja vähentää Verohallinnon kustannuksia. Lisäksi sähköisten toimintatapojen edistäminen parantaa ilmoittamiseen liittyvää tietoturvaa. Valiokunta kannattaa sähköisten palveluiden kehittämistä ja laajentamista nykyisestä, mutta muistuttaa samalla hyvän hallinnon vaatimuksista ja palveluiden saatavuuden turvaamisesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että sähköisen asioinnin rinnalla säilytetään mahdollisuus perinteiseen paperiseen asiointiin.

Sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden analyysin lähtökohtana on *vaikuttavuus*: pystytäänkö lainsäädännöllä saavuttamaan asetetut tavoitteet toivotussa aikataulussa?⁵⁵ Analyysiin kuuluu tältä osin myös sääntelyn erinäisten sivuvaikutusten selvittäminen.⁵⁶ Vaikuttavuuden kannalta lähtökohtana on se, miten tavoitteet on asetettu. Periaatteessa voidaan puoltaa sitä, että tavoitteet on aikatauluineen määritelty kvantitatiivisesti, kuten siten, että 90 prosenttia yrityksistä ja kotitalouksista 70 prosenttia käyttäisi sähköisiä asiointipalveluja vuoteen 2022 mennessä.⁵⁷ Toisaalta on hyvä panna merkille, että sanotunlainen sähköisen asioinnin markkinaosuuksien kehittäminen ei ole itseisarvo, vaan perimmäisenä tavoitteena on oltava hallinnon tuottavuuden parantaminen ja yksityisten talousyksiköiden vaivattomampi viranomaisasiointi.⁵⁸ Toinen tärkeä näkökohta on se, että laadukas lainsäädäntö ei yksin auta saavuttamaan toivottuja tavoitteita, jos sähköiset palvelut eivät ole helppokäyttöisiä ja selkeitä.⁵⁹ Esimerkiksi tekoälyn soveltamista edistettäessä on pystyttävä määrittelemään, mitä tekoälyllä tarkoitetaan, on määriteltävä tavoitteet ja aikataulu tavoitteiden saavuttamiselle sekä seurantamekanismi sitä silmällä pitäen, ovatko tavoitteet toteutumassa/toteutuneet.⁶⁰ *Tekoälytyöryhmä* onkin nostanut esille yhtenä kolmesta

54 VaVM 34/2016 vp.

55 Ks. myös Owl Group Oy (2015), jossa analysoidaan SADE-ohjelman tavoitteiden toteutumista.

56 *Sivuvaikutukset* voivat olla yhtäältä myönteisiä ja toisaalta kielteisiä. Esimerkiksi Harmaan talouden selvitysyksikön apulaisjohtaja *Marko Niemelän* mukaan sähköisestä asioinnista ei ole harmaan talouden torjunnassa haittaa, vaan se on toivottava kehityssuunta (4.5.2018).

57 Ks. myös Lantto (2017). Ks. tavoitetilojen määrittelystä eri linjauksissa valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 136. Julkaisun mukaan tavoitetilat ovat olleet pitkälti samanlaisia painottaen palvelujen kehittämisen asiakaslähtöisyyttä, hallinnon toiminnan tehostamista sekä hallinnon tietojen laajaa hyödyntämistä.

58 Yllä mainittuun seikkaan kiinnitettiin huomiota jo valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä.

59 Ks. myös OKV/58/20/2017, antopäivä 25.9.2017.

60 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017, jossa määritellään tavoitteita ja toimenpidesuosituksia tekoälyn soveltamisen edistämiseksi.

keskeisestä kysymyksestä seuraavan: ”Miten varmistetaan, että julkinen sektori kykenee hyödyntämään tekoälyn tarjoamat mahdollisuudet omassa toiminnassaan ja siten tuottamaan tehokkaasti laadukkaat julkiset palvelut?” Yksi haasteista on se, miten lainsäädäntö tukee tätä kehitystä.⁶¹

Vaikuttavuutta arvioitaessa on tärkeä tiedostaa se taso, josta lähdetään liikkeelle. Suomi ei ole pääsääntöisesti jälkijunassa digitaalisessa taloudessa. Suomi on ensimmäisellä sijalla julkishallinnon digitaalisia palveluita mittaavassa osiossa EU:n julkaisemassa digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksissä.⁶² Suomi on myös kokonaisvertailussa kärkikolmikossa. Sähköistä asiointia kehitettäessä tärkeä havainto on se, että digitaalisia taitoja mittaavassa osiossa Suomi on ollut johtava maa jo vuosia. Indeksissä on vertailtu 28:aa EU:n jäsenvaltiota viidellä eri osa-alueella. Kokonaisuutena asia ei ole kuitenkaan näin valoisa. Digitaalisissa palveluissa yrityksille Suomi oli kuitenkin vasta 21. sijalla EU:ssa.⁶³

Vaikuttavuus riippuu hyvin monista tekijöistä. Tässä on samalla varoitettava siitä, että esimerkiksi sähköistä asiointia kaikkine sen puutteineen ei verrata ideaalisella tavalla toimivaan paperiasiointiin. Muutoinhan päätelmä olisi pääsääntöisesti se, että paperiasiointia pitää priorisoida eikä ole syytä vauhdittaa sähköistä viranomaisasiointia, vaikka tämä ei pitäisi paikkaansa.⁶⁴ Haastatteluissa nousikin esille, että sähköiseen asiointiin kohdistuu ylimitoitettuja vaatimuksia, ja että paperiasiointi saattaa ajoittain olla esimerkiksi asianosaisten oikeusturvan kannalta epävarmempi asiointitapa kuin sähköinen asiointi.⁶⁵ Tätä taustaa vasten sähköisessä asiointissa ei tule tähdätä järjestelmään, jossa epäkohdat saataisiin vähennettyä nolnaan. Pikemminkin tässä on syytä korostaa yhtäältä sitä, että sähköisen asioinnin hyödyt ylittävät kustannukset ja toisaalta, etteivät vääjäämättä ilmenevät epäkohdat horjuta kansalaisten ja yritysten luottamusta sähköiseen asiointiin.

Haastatteluissa eräät viranomaiset korostivatkin sähköiseen asiointiin liittyviä etuja paperiasiointiin verrattuna. Sähköisen asioinnin katsottiin parantavan hallinnon asiakkaan oikeusturvaa. Sähköisessä asiointissa tiedot tulevat kootuiksi ja koostetuiksi kattavasti, minkä johdosta tämä asiointitapa on selkeästi dokumentoituvaa. Sähköisen asioinnin todettiin vähentäneen puheluita ja siten virastotyötä.⁶⁶ Tämä asiointitapa luo viranomaisten työskentelyyn myös joustavuutta ja edellytykset erikoistumiseen virastoissa paranevat.

61 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 16 - 17.

62 DESI 2018. Maaraportti Suomi.

63 Viimeksi mainittu on merkittävä haaste tähdätessä siihen, että elinkeinonharjoittajille säädettäisiin sähköinen asiointivelvoite vuonna 2022.

64 Ks. myös Demsetz (1969).

65 Ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

66 Näin esimerkiksi *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

Joustavuus ilmenee esimerkiksi siinä, että asiointi on ajasta ja paikasta riippumatonta.⁶⁷ Käytännön kokemukset sähköisestä asioinnista ovat olleet myönteisiä. Hyvän sähköisen palvelun todettiin myös olevan helposti saavutettavaa.⁶⁸ Mielenkiintoista oli, että kukaan haastatelluista ei perustavaa laatua olevalla tavalla asettanut sähköistä asiointia ja sen kehittämistä kyseenalaiseksi. Tosin ongelmakohtaksi todettiin se, että tekniikka ei aina toimi ja että käyttökatkos aiheuttaa koko toiminnan keskeytymisen.⁶⁹

Verohallinnossa on selvitetty sähköisestä asioinnista koituvia taloudellisia etuja myös euromääräisesti. Jos asiakas jättää veroilmoituksensa paperilla, yhden veroilmoituksen käsittelykulut ovat olleet yhteensä 12,50 euroa (asiakkaan palvelu verotoimistossa sekä veroilmoituksen skannaus ja tallennuskustannukset). Sitä vastoin, jos asiakas käyttää Veroilmoitus verkossa -palvelua, yhden veroilmoituksen käsittelykustannukset ovat olleet yhteensä 3,80 euroa. Toisin sanoen paperiasioinnin käsittelykustannukset ovat olleet yli kolme kertaa suuremmat kuin sähköisen asiointin kustannukset.⁷⁰

Toisaalta lainsäädäntötekniiset yksityiskohdat vaikuttavat olennaisesti siihen, kuinka tavoitteet pystytään saavuttamaan.⁷¹ Huomionarvoinen seikka on tällöin muun muassa *opportunistisen käyttäytymisen torjuminen*: näin tähdätään siihen, että talousyksiköt eivät pystyisi välttämään lainsäädännön asettamia velvoitteita lainkiertämisyjärjestelyillä.⁷² Merkittävä seikka on myös se, millä tavalla lainsäädännön tavoitteet on asetettu. Hyvin joustavalla tavalla asetetut tavoitteet on tavallaan helpompi saavuttaa kuin kvantitatiivisesti määritellyt tavoitteet.⁷³ Lisäksi sitoutuminen konkreettisesti määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen voi olla toista luokkaa kuin epämääräisesti määriteltyjen päämäärien saavuttamiseen.⁷⁴ Vaikuttavuudella on monenlaisia muitakin karikkoja. Yhden näkökulman tarjoaa psykologinen taloustiede. Esimerkiksi sähköisiä lääkemääräyksiä koskien oli ollut voimassa vuodesta 2003 alkaen sähköisen lääkemääräyksen kokeilusta annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus (771/2001). Sen aikana ei kuitenkaan ollut siirrytty perinteisestä paperiresepteistä sähköisiin lääkemääräyksiin kuin marginaalisesti.⁷⁵ Selitystä ihmisten

67 Näin *Väestörekisterikeskuksen* edustajat tapaamisessa 23.5.2018.

68 Näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

69 *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat korostivat laajalti erilaisia sähköiseen asiointiin liittyviä näkökohtia tapaamisessa 28.5.2018.

70 Näin *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

71 Selvityksen aiheen laajuudesta johtuen tässä esityksessä ei voida puuttua läheskään kaikkiin lainsäädäntötekniisiin yksityiskohtiin, joten ne jäävät analysoitaviksi mahdollisessa jatkovalmistelussa.

72 Määttä (2009), s. 87 – 88.

73 Ks. myös Määttä (2009), s. 82.

74 Määttä (2009), s. 81 – 82.

75 Näin HE 250/2006 vp.

käyttäytymiselle voi hakea *status quo -vinoumasta*: ihmiset käyttäytyvät siten kuin he ovat tottuneet käyttäytymään, vaikka tarjolla olisi ollut heille vaivattomampi vaihtoehto.⁷⁶

Vaikuttavuuteen liittyen on syytä painottaa tavoitteiden saavuttamisen *aikataulutusta*.⁷⁷ Esimerkiksi Tiekartta -työryhmän raportista saaduissa lausunnoissa hankkeen aikataulu pidettiin asetettuihin tavoitteisiin nähden erittäin tiukkana.⁷⁸ Myös haastatteluissa tuli esille, että vuoteen 2022 kytketty tilatavoite olisi liian tiukka eräille kunnille.⁷⁹ Lisäksi haastatteluissa mainittiin, ettei elinkeinonharjoittajien velvoitteesta sähköiseen asiointiin säädettäisi vielä vuonna 2022, vaan esimerkiksi vuosi 2030 olisi realistisempi vaihtoehto.⁸⁰ Tämä on kuitenkin vain yksi puoli asiaa. Jos aikataulu on liian kunnianhimoinen, päädytään toki helposti sellaisiin investointeihin ja muihin toimenpiteisiin, jotka eivät ole kustannustehokkaita. Toisaalta jos tavoitteiden saavuttamiselle määrätty aikataulu on liian ”löysä”, toiminnanharjoittajat voivat suhtautua tavoitteiden saavuttamiseen laiskasti. Kokonaisuutena arvioiden on siis haettava optimaalista aikataulua lain voimaantulolle. Tähän liittyy osaltaan se, toteutetaanko sähköistä asiointia koskeva uudistus vaiheittain, useassa aallossa, vai kerralla laajana kokonaisuutena.⁸¹ Ensin mainitussa tapauksessa olisi mahdollista aloittaa niistä palveluista, joissa on jo valmiiksi korkea asiointiprosentti.⁸² Samalla vaiheittaisessa strategiassa olisi mahdollista ottaa yksilölliset palvelujen erityispiirteet huomioon paremmin kuin yhdellä kerralla toteutettavassa uudistuksessa. Lisäksi tunnistettaisiin paremmin se, että viranomaisten valmiudet ja muut edellytykset sähköisen asioinnin organisoimiseen vaihtelevat tapauksesta toiseen. Ongelmia ei tulisi myöskään ylikorostaa: lainsäädäntöuudistuksissa on näet verrattain usein kysymys pääosin vallitsevan oikeustilan kodifioinnista, ei sen radikaalimmasta uudistuksesta.

Vaikuttavuudessa ei ole kysymys pelkästään siitä, että lakiehdotuksella pyritään kaikin tavoin edistämään lain tavoitteiden saavuttamista ja välttämään tavoitteen saavuttamisen tielle mahdollisesti tulevat karikot. Kyse on myös siitä, että jälkikäteen arvioidaan, onko asetetut tavoitteet saavutettu asianmukaisella tavalla, erityisesti kustannustehokkaasti. Tämä voi tapahtua luonnollisesti vasta sen jälkeen, kun lainsäädäntökokonaisuus

76 Määttä (2009), s. 82 – 83. Vrt. HE 250/2006 vp.

77 Esimerkiksi hallituksen strategiaistunnon 29.1.2018 esityksessä tavoitetilä on asetettu vuoteen 2022.

78 Näin Lantto (2017). Ks. myös Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

79 Näin *Kuntaliiton* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

80 Näin *ympäristöministeriön* edustajat tapaamisessa 6.6.2018.

81 Esimerkiksi hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 37/2006 vp korostettiin etenemistä osittaisuudistuksin. Tätä aikataulustrategiaa voidaan puoltaa myös psykologisilla näkökohdilla. Ihmisille on tyypillistä äärimmäisyyksien kaihtaminen (*extremeness aversion*). Jos siis aikataulu asetetaan liian tiukaksi, voidaan synnyttää muutosvastarintaa ja vaarantaa sellaisenaan perusteltu uudistushanke. Ks. asianomaisesta käyttäytymisvinoumasta lähemmin esimerkiksi Chernev (2004).

82 Näin Lantto (2017).

on ollut voimassa jonkin aikaa.⁸³ Tämän jälkeen voidaan lainsäädäntöön tehdä tarvittavat ”korjausliikkeet”.⁸⁴

Sähköisen asioinnin käsittelyä lainsäädännössä kuvastaa hyvin se, että vielä hallituksen esityksessä HE 192/1998 vp todettiin, että ”hallinnossa ei ole nimenomaista sääntelyä sähköisestä asioinnista.”⁸⁵ Hallituksen esityksessä HE 18/1999 vp puolestaan todettiin: ”Tietoverkkojen välityksellä tapahtuva sähköinen asiointi hallinnossa on lisääntymässä.” Erittäin paljon on siis ehtinyt tapahtua kuluneen 20 vuoden aikana. Tällä on myös implikaationsa lainsäädännön kehittämisehdotuksia tehtäessä. Tärkeäksi muodostuu se, että lainsäädäntö on joustavaa siinä mielessä, että se sopeutuu ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin, kuten tekniseen kehitykseen. Tätä hyvää ominaisuutta kutsutaan lainsäädännön *ulkoiseksi joustavuudeksi*.⁸⁶ Ulkoisen joustavuuden avulla tarkastellaan siis sitä, sopeutuuko sääntely automaattisesti inflaatioon, taloudelliseen kasvuun, lainsäädännössä tapahtuviin muutoksiin ja teknologian kehitykseen. Ulkoinen joustavuus on tärkeä standardi siksi, että lainsäädännön muuttaminen on usein aikaa vievä ja lopputuloksiltaan epävarma prosessi. Ulkoinen joustamattomuus heijastuu samalla kohonneena sääntelytaakkana⁸⁷ ja epävarmuutena oikeustilassa, jotka molemmat ovat epäsuotavia ilmiöitä markkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta.⁸⁸ Problematiikka kietoutuu muun muassa siihen, onko tarkoituksenmukaisempaa soveltaa joustavia vai tarkkarajaisia säännöksiä. Ensin mainitussa tapauksessa säännökset voivat nimittäin sopeutua useinkin paremmin ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.⁸⁹

Tekninen kehitys on omiaan johtamaan lainsäädännön ulkoiseen joustamattomuuteen hyvin monella alalla, kuten edellytyksissä käyttää tekoälyä hyväksi yrityksissä, kotitalouksissa ja yleisemmin yhteiskunnassa. Ja kilpajuoksussa teknisen kehityksen kanssa lainsäätäjät on aina auttamatta jossain määrin jäljessä. KSL 6 luvun 4.3 §:n määritelmässä etäviestimestä asia on ratkaistu sillä, ettei säännös ole tarkkarajainen vaan puolijoustava: ”Etäviestimellä tarkoitetaan puhelinta, postia, televisiota, tietoverkkoa tai *muuta välinettä*, jota voidaan käyttää sopimuksen tekemiseen ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä.”⁹⁰ Näin ollen vaikka markkinoille tulisi uudenlaisiakin etäviestimiä, ei tekninen kehitys edellyttäisi

83 Ks. laajemmin oikeusministeriön julkaisu 2007:6, joka koskee säädösehdotusten vaikutusten arviointia.

84 Yllä mainittu kuvastaa osaltaan sitä, että *lainvalmistelu on iterointia*, virheiden tekemistä ja niiden korjaamista.

85 *Tässä oli kysymyksessä valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja sähköisen asioinnin varmennepalveluihin liittyvät ehdotukset väestötietolain ja rekisterihallintolain 2 §:n muuttamiseksi.*

86 Ks. esimerkiksi Määttä (1997).

87 Sääntelytaakalla tarkoitetaan yleisellä tasolla lakisääteistä velvollisuuksista aiheutuvia kustannuksia, ks. esimerkiksi Määttä – Tala (2015).

88 Määttä (2009), s. 86.

89 Määttä (2009), s. 87. Sääntelytaakka vie varoja investointitoiminnalta, kun taas epävarmuus oikeustilasta tekee hankalaksi tehdä laskelmia siitä, kannattaako investointiin ryhtyä vai ei.

90 Kursivointi kirjoittajan. Ks. myös HE 79/2000 vp.

lainsäädäntömuutoksia. Myös Tiekartta -työryhmän raportista saadussa palautteessa on tunnustettu teknisen kehityksen merkitys ja se, että oikeusjärjestelmän on sopeuduttava tekniseen kehitykseen eikä suinkaan päinvastoin. Esimerkiksi *korkeimman hallinto-oikeuden* lausunnossa korostettiin, että viranomaisten on teknisten edistysaskeleiden takia pystyttävä aikaisempaa enenevässä määrin sähköiseen asiointiin. Esimerkkinä mainittakoon pilvipalvelut, jotka ovat tavallisille luonnollisille henkilöille varsin usein tuttuja, mutta jotka ovat juridisesti vielä sääntelemättä.⁹¹ Toisaalta aina on otettava huomioon se, että *sääntelemättömyyskin on toteuttamisvaihtoehto*.

Joustavuudella on muitakin ulottuvuuksia. Erityisesti on syytä mainita *teknologinen joustavuus*, jonka mukaan lain edellyttämät tavoitteet tulee voida täyttää sellaisin toimenpitein, jotka ovat toiminnanharjoittajalle huokeimpia ja muutoinkin vaivattomimpia.⁹² Tällä on välitön yhteys kustannustehokkuuteen: teknologinen joustavuus on välttämätön vaikkakaan ei riittävä edellytys kustannustehokkuudelle. Toiseksi standardilla on yhteys teknologianeutraliteettiin (tai tekniikkaneutraliteettiin):⁹³ toimenpiteiden tulee olla samanarvoisia, jotta ne ovat toiminnanharjoittajille potentiaalisesti kustannustehokkaita. Haastatteluissa tuli esille myös se, että sääntely ei saisi koskea vain tiettyä teknologiaa, vaan sen tulisi olla teknologiasta riippumatonta.⁹⁴ Näkemys on perusteltu, koska teknologiaspesifi sääntely on omiaan monimutkaistamaan lainsäädäntöä ja vinouttaisi myös teknologian kehittämiskannustimia.

Esimerkiksi *salliva eli mahdollistava lainsäädäntö* on määritelmällisesti puheena olevassa mielessä joustavaa.⁹⁵ Samalla se on yleensä kustannustehokkuutta edistävää, koska toiminnanharjoittajille jätetään huomattavassa määrin päätösvalta siitä, minkälaisin toimenpitein lainsäädännön tavoitteet saavutetaan. Luonnollisestikaan toiminnanharjoittajat eivät valitse itselleen hankalimpia ja kalleimpia vaihtoehtoja. Ongelmana on kuitenkin mahdollistavan lainsäädännön epävarma vaikuttavuus: jollei toiminnanharjoittajilla ole velvoitetta sähköiseen asiointiin, vaan ainoastaan mahdollisuus siihen, jää epävarmaksi, ryhtyvätkö he mihinkään toimiin asioidakseen sähköisesti. Asian ratkaisee viime kädessä se, onko sähköinen asiointi heille kannattavampaa kuin paperiasointi. Tällöinkin siirtymistä sähköiseen asiointiin pidättelevät psykologiset markkinahäiriöt, kuten se, että ihmiset

91 *Aluehallintovirastot* ja *HAKI* kiinnittivät lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista huomiota yllä mainittuun seikkaan.

92 Tässä yhteydessä voidaan puhua myös operationaalisesta joustavuudesta.

93 Tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta säädettyä todettiin, että "lain soveltamisen kannalta ei olisi merkitystä sillä tarjotaanko palvelu johtimella, radioteitse, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla", HE 146/2000 vp.

94 Valtiokonttorin hankejohtaja *Martti Kallavuo* 2.5.2018.

95 Esimerkki Tiekartta -työryhmä on luonnehtinut sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä monin osin sallivaksi.

painottavat päätöksenteossaan enemmän lyhyen aikavälin vaikutuksia kuin pitkän aikavälin vaikutuksia.⁹⁶

*Esimerkiksi tekoälyn soveltamisen yleistymisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että lainsäädäntö ei estä uuden teknologian käyttöönottoa. Toisaalta tällöin kaikkien teknologisten vaihtoehtojen on oltava samalla viivalla.*⁹⁷

*Normatiivista joustavuutta arvioidaan sen mukaan, kuinka helppoa lainsäädäntöä on muuttaa, jos lain taustalla olevat tavoitteet muuttuvat tai ellei laki pysty saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita toivotulla tavalla. Normatiivista joustavuutta voidaan usein arvioida niiden viiveiden valossa, joita lainsäädännön muuttamiseen kuluu.*⁹⁸ Tässä voidaan viitata myös PL 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asetustasoisesta sääntelystä on siirrytty tämän vuoksi enenevässä määrin lakitasoiseen sääntelyyn, minkä hintana on ollut normatiivisen joustavuuden heikkeneminen: lakien muuttaminen on vaivalloisempaa kuin asetusten muuttaminen. Toisaalta normatiivista joustavuutta ajatellen on otettava huomioon kustannus-hyötyanalyysi.⁹⁹

Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että lainsäädännölle asetetut tavoitteet saavutetaan alhaisimmin mahdollisimmin kustannuksin.¹⁰⁰ Esimerkiksi erällä muilla oikeudenkoaloilla on tähdennetty, että jos tietyille toiminnanharjoittajille tavoitteisiin pääseminen on huomattavasti huokeampaa kuin muille, on veloitteet säädettävä nimenomaan ensin mainitulle ryhmälle (tai ne on säädettävä tiukempina tälle ryhmälle).¹⁰¹ Ongelmana veloitteiden allokoinnissa on kuitenkin se, ettei lainsäätäjällä voi olla varmaa tietoa kullekin toiminnanharjoittajalle aiheutuvista kustannuksista lain asettamiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Yksi keino tämän ongelman välttämiseksi olisi soveltaa taloudellisia ohjauskeinoja hallinnollisten määräysten sijasta.¹⁰² Toisaalta on aiheellista panna merkille, että kustannustehokkuuden merkitys sääntelystandardina on omiaan kasvamaan, mitä kunnianhi-

96 Lyhyellä aikavälillä sähköiseen asiointiin siirtyminen voi olla vaivalloista, koska on opeteltava uusia asiointitapoja. Pitkällä aikavälillä sähköisestä asiointista olisi kuitenkin hyötyä muun muassa sen nopeuden takia.

97 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 22, jossa viitataan Japanin omaksumaan lähestymistapaan.

98 Ks. tarkemmin Määttä (2009), s. 91 – 94.

99 Ks. esimerkiksi Pelzman (1973).

100 Suomessa järjestelmää on eräissä yhteyksissä kritisoitu kustannustehottomuudesta, ks. esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 155. Haastatteluisakin korostettiin kustannustehokkuuden merkitystä sähköistä asiointia kehitettäessä, näin esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen edustajat tapaamisessa 23.5.2018.

101 Yllä mainittua sivuten voidaan myös kysyä, eikä nimenomaan erityislaeissa säädetty sähköinen asiointivaihtoehto mahdollista tehokkuusetujen saavuttamisen. Kaikilla viranomaissektoreilla ja henkilöryhmissä ei ole näet samanlaisia valmiuksia sähköiseen asiointiin. Lausuntopalautteessa korostettiin, että eri viranomaismenettelyihin luodut säännöt voivat olla omiaan tehostamaan asioiden käsittelyä, Lantto (2017). Tämän vastapainoksi on toisaalta korostettu mahdollisimman yhdenmukaisten menettelytapojen omaksumista yli hallinnonalarajojen ja myös eri prosesseihin liittyvien rajojen yli.

102 Ks. esimerkiksi Määttä (1997) ja sama (2009).

moisimmiksi lain tavoitteet muodostuvat. Tätä taustaa vasten vaikuttavuus ja kustannustehokkuus eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan ohjauksen kustannustehokkuus luo edellytyksiä paremmalle vaikuttavuudelle. Lisäksi on syytä tähdentää, että kyse ei ole ainoastaan yhteiskunnan yleisestä digitalisoitumisesta ja sen edistämisestä, vaan asioinnin sähköistämällä tavoitellaan myös kustannussäästöjä julkisen sektorin talouden kiristyessä.¹⁰³

Sähköisen asioinnin kehittäminen viranomaistoiminnassa ja kustannustehokkuus kietoutuvat olennaisesti myös *hallinnollisen taakan vähentämiseen*.¹⁰⁴ Siirtyminen paperisista ilmoituksista sähköisiin ilmoituksiin vähentää niin viranomaisten kuin yritysten ja kotitalouksien kustannuksia pitkällä aikavälillä.¹⁰⁵ Lisäksi sähköistä asiointia ei tule pyrkiä sokeasti edistämään, vaan sääntelyä läpikäydessä on samalla aina arvioitava, ovatko puheena olevat säädökset ylipäänsä tarpeen.¹⁰⁶ Esimerkkinä mainittakoon ulosottoakaaren 1 luvun 34 §:n 2 momentti, joka kumottiin 1.6.2016. Lainkohdan mukaan asianosaisille tuli yleensä määräajoin antaa tietoja ulosoton tietojärjestelmästä ulosottoasiassa kertyneistä ja perimättä olevista määristä sekä muista vastaavista seikoista niin kuin valtioneuvoston asetuksella säädettiin. Tiedot voitiin antaa sähköisesti. Hallituksen esityksessä HE 137/2015 vp päädyttiin siihen, että tällaista vuosittaista raportointivaihetta ei tarvita. Asianosaiset saavat riittävästi tietoa asian etenemisestä muun muassa tilityserittelystä tai kuitista, jossa ilmoitetaan kulloinenkin jäännössaataava. Useat ammattivelkojat olivat myös pyytäneet, ettei määräaikaisilmoituksia lähetettäisi. Tietojärjestelmähakijoille niitä ei yleensä lähetetty, sillä tietojärjestelmähakijat eivät tavallisesti niitä halunneet.¹⁰⁷ Lisäksi pelkästään siirtyminen sähköiseen asiointiin ei vähennä hallinnollista taakkaa, vaan ratkaisevaksi voi muodostua myös se, millä tavalla sähköinen asiointi on organisoitu. Tämä ilmaistiin osuvasti hallituksen esityksessä HE 43/2018 vp toteamalla, että sähköistä tiedoksiantoa koskevat muutokset vähentävät sekä tuen hakijoiden että Viestintäviraston hallinnollista taakkaa.

103 Ks. myös Kohvakka (2014). Ks. lisäksi HE 200/2017 vp, jossa todetaan, että sähköisen asioinnin lisääminen edellyttää jossain määrin lisäinvestointia *videoneuvottelulaitteistoihin*. Yhden laitteiston vuosikustannus on noin 2000–5 000 euroa varustelusta riippuen. Tämän lisäksi vankiloissa joudutaan toteuttamaan pienehköjä tilamuutoksia tuomioistuinkäsittelyyn soveltuvien tilojen lisäämiseksi. Videoneuvottelun käytön lisäämisestä aiheutuvia kustannuksia ei kuitenkaan ole pidettävä merkittävänä uudistuksella saavutettavissa olevat hyödyt huomioon ottaen. Lakiesitystä on siis perusteltu kustannus-hyötyanalyysille ominaisella tavalla oikeaan osuvasti. Oikeusprosessien keventämiseen liittyvästä arviointimuistiosta tehdyssä lausunnotiivistelmässä (2016) on lisäksi todettu, että videoyhteyden käytön laajentaminen ei välttämättä vähentäisi olennaisesti tuomioistuinten kustannuksia, mutta sillä saataisi olla vaikutuksia asianosaisten matka- ja muihin kustannuksiin ja sitä kautta myös valtion vastattavaksi tuleviin oikeudenkäyntikuluihin.

104 Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan lakisääteisistä tiedonantovelvoitteista aiheutuvia kustannuksia, ka. tarkemmin esimerkiksi Määttä – Tala (2015).

105 Yllä puhutaan pitkästä aikavälisestä siksikin, että alkuvaiheessa sähköiseen asiointiin siirtyminen voi edellyttää investointeja ja kustannusten uhrausta.

106 Tässä selvityksessä ei käydä kuitenkaan systemaattisesti läpi, ovatko tietyt säännökset tarpeen vai ei. Poikkeuksena ovat säännökset, joissa nimenomaan säädetään sähköisestä asioinnista.

107 Myös auto- ja valmisteverotuksen siirtyminen Tullilta Verohallinnolle vuoden 2017 alussa oli omiaan vauhdittamaan hallinnollisen taakan vähentämistä.

Sähköinen tiedoksianto keventäisi viraston päätöksentekoa, nopeuttaisi asioiden käsitte-
lyä virastossa sekä vähentäisi kustannuksia.¹⁰⁸

*Yksi sääntelyvaihtoehto sähköistä asiointia kehitettäessä on se, että tarpeettomat lain-
kohdat kumotaan.*¹⁰⁹

Sähköinen asiointi on omiaan vähentämään hallinnollista taakkaa paperiasiointiin verrat-
tuna ja muun muassa sen takia sitä voidaan pitää edistämisen arvoisena asiointitapana.
Asia ei ole kuitenkaan aivan näin mustavalkoinen. Ongelmaksi voi näet muodostua se, että
esimerkiksi ilmoitusten ja kanteluiden vireille pano on sähköisen asioinnin myötä huo-
mattavasti helpompaa, ja pahimpana vaihtoehtona on se, että ilmoitusten ja kanteluiden
määrä ryöstäytyy käsistä. Jossain määrin on ollut jo havaittavissa, että esimerkiksi rikosil-
moitusten määrä on ollut kasvu-uralla sähköisen asioinnin yleistymisen myötä.¹¹⁰ Kritiikit-
tömästi ei pidä muutoinkaan lähteä siitä, että sähköinen asiointi vähentää hallinnollista
taakkaa ja muita kustannuksia. Taustalla on näet se, että sähköinen asiointi ei saman tien
korvaa paperiasiointia, vaan järjestelmässä sovelletaan samanaikaisesti sähköistä asiointia
ja paperiasiointia. Näin ollen kustannusten muutos tulisi suhteuttaa nimenomaan tähän
rinnakkaisasiointiperiaatteen mukaiseen tilanteeseen, ei siihen, että kaikki viranomais-
asiointi olisi sähköistä.¹¹¹

Lainsäädäntöteknisesti ja hallinnollisesti tärkeänä on pidettävä *lainsäädännön selkeyttä*,
joka on puolestaan keskeisessä roolissa oikeuskohtelun ennakoitavuuden kannalta. Termi-
nologia ja sen täsmällisyys ovat aina haaste lainsäädäntöä kehitettäessä. Tässä suhteessa
voidaan esittää muutamia periaatteita. Ensinnä tulisi käyttää mahdollisuuksien mukaan
terminologiaa, jota esimerkiksi tietohallinnossa muutoinkin käytetään. Lainsäädännössä
lähdetään hyvin usein siitä, että yhdessä laissa tehtyt määritelmät eivät ole analogisesti
sovellettavissa toisessa laissa. Käytännössä tulisi kuitenkin tähdätä siihen, että sähköistä
asiointia koskevassa lainsäädännössä määritelmät olisivat samansisältöisiä, ja vain erityi-
sistä syistä tästä *yhdennemukaisuusperiaatteesta* poikettaisiin. Toiseksi lain esitöissä tulisi
tarkentaa käsitteitä, joista muutoin voi helposti syntyä tulkinnanvaraisuutta. Tähän liittyen

108 Muutoksen katsottiin kuitenkin olevan verrattain pieni.

109 Yllä mainittu on sopusoinnussa hallituksen esityksen laatimisohejden kanssa, joissa nimenomaan koroste-
taan, että lakia valmisteltaessa on selvitettävä, miksi laki on tarpeen, oikeusministeriön julkaisu 2004:4, s. 9. Kysymys
voidaan esittää myös sen jälkeen, kun laki on säädetty. Säädympäristö ja olosuhteet muutoinkin voivat muuttua
olennaisesti, joten alun perin tarpeellinen säännös ei olekaan myöhemmässä vaiheessa enää tarpeen.

110 Yllä mainittuun seikkaan kiinnitti haastatteluissa huomiota ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta
(18.5.2018).

111 Myös *Väestörekisterikeskuksen* edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa nousi yllä mainitun suuntainen ar-
gumentti esille, tapaaminen 23.5.2018.

tulisi välttää moniselitteisiä termejä ainakin, ellei niitä yksityiskohtaisesti määritellä. Kolmanneksi vanhenevan terminologian käyttöä on vältettävä.¹¹²

Lainsäädäntöteknisesti ja hallinnollisesti tärkeä seikka on myös *lain kiertämisyjärjestelyjen tai lain vastaisten menettelytapojen torjuminen*.¹¹³ Esimerkkinä olkoon se, että toiminnanharjoittajille ei tule tarjota mahdollisuuksia keinotekoisesti välttää asiointivelvoitteita. Opportunismia voidaan pyrkiä torjumaan joustavin määräyksin, mutta niihin voi sisältyä muita epäkohtia. Toisaalta kysymys ei ole aina lainsäädäntöteknisistä seikoista, vaan esimerkiksi kriminalisoiduista teoista, kuten rekisterimerkintärikoksista.¹¹⁴ Siirtymistä paperiasioinnista sähköiseen asiointiin on pidetty yhtenä keinona, jolla näitä ongelmia voitaisiin välttää esimerkiksi kaupparekisterissä.¹¹⁵

Lainsäädännön selkeyden kannalta tärkeässä asemassa on lisäksi *sääntelyn sirpaleisuuden välttäminen*. Tässä suhteessa sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön lähtökohdat ovat alttiita kritiikille. Tämän selvityksen lukija voi havaita sen katsomalla lähdeluetteloon sisältyvää pitkää säädösluetteloa. Sirpaloitumiskehitys on ollut kotimaiselle lainsäädännölle ominaista siitä lähtien, kun sähköisestä asioinnista on ylipäänsä säädetty.¹¹⁶ Lainsäädännön sirpaleisuuden välttäminen palautuu yhteen tämän selvitykseen peruskysymyksistä: miten painopiste yleislainsäädännön ja lukuisten erityislakien välillä muodostetaan? Tässä yhteydessä esimerkiksi *eduskunnan apulaisoikeusasiames* on tähdentänyt, että sähköisen ja muun asioinnin sääntelyn tulisi olla yhtenäistä. Harkittavaksi olisi otettava muun muassa, missä määrin henkilötunnuksen käytön laajentamista voidaan tietosuojan kannalta pitää perusteltuna,¹¹⁷ miten määräjät määritellään, milloin oikeusturvaa vaarantamatta voidaan katsoa asiakirjan tulleen tiedoksi asianosaiselle sekä miten asiakirjojen eheyden ja alkuperäisyyden varmistamisesta olisi säädettävä.¹¹⁸ Asian käänköpuolena on se, että sähköinen asiointi on hyvin heterogeeninen ketju tapahtumia aloitettaessa asian vireillepanosta ja siirryttäessä käsittelyn kautta päätöksen tiedoksiantoon. Yksinkertainen

112 Näin Rahkola – Juutinen (2018) digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavasta lakiesitysluonnoksesta saaduista lausunnoista.

113 Tässä voidaan puhua myös opportunistisen käyttäytymisen torjumisesta.

114 RL 16 luvun 7 §:n mukaan *rekisterimerkintärikoksesta* on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi, jos joku aiheuttaakseen oikeudellisesti merkityksellisen virheen viranomaisen pitämään yleiseen rekisteriin antaa rekisteriä pitävälle viranomaiselle väärän tiedon tai hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka toista vahingoittaakseen käyttää hyväkseen edellä tarkoitettulla tavalla aiheutettua virhettä.

115 Vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 93/2018 vp.

116 Ks. esimerkiksi HE 192/1998 vp ja HE 18/1999 vp.

117 Valtiovarainministeriö on asettanut 21.8.2017 työryhmän, jossa analysoidaan henkilötunnuksen uudistamista sekä valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Lähtökohdiana on, että nykyisen henkilötunnuksen rakenne, muodostamistapa ja käyttö eivät enää vastaa yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä. Työryhmän tarkoituksena on esittää uusi kansallinen ratkaisu henkilöiden yksilöimiseksi.

118 Yllä mainittu nojaa apulaisoikeusasiamesin lausuntoon Tiekartta -työryhmän raportista.

sääntely voi siis olla liiankin pitkälle yksinkertaistettua suhteuttaen sääntelytarpeet olosuhteiden runsauteen ja heterogeenisuuteen.¹¹⁹

Vastedes on tähdittävä enemmän yleislakitasoiseen sääntelyyn ja poikkeussäännösten tulosuhteiden runsauteen asti harkittuja. Tarpeeton päällekkäinen sääntely on poistettava.

Dynaamisessa tehokkuudessa kysymys on erityisesti teknisistä ja organisatorisista innovaatioista, jotka mahdollistavat tehokkaamman voimavarojen allokaation. Useat seikat vaikuttavat siihen, kuinka dynaamisesti tehokasta lainsäädäntö on. Ensinnäkin sääntely vaikuttaa innovatiivisuutta heikentävästi, mikäli toiminnanharjoittajille on asetettu tarkat velvoitteet tiettyjen teknisten toimenpiteiden tekemiseen. Sitä vastoin väljä sääntely vähentäisi sääntelyn uudistamistarvetta teknisten välineiden ja menettelytapojen kehittyessä.¹²⁰ Toiseksi mitä enemmän sääntely aiheuttaa toiminnanharjoittajille kuluja, sitä vähemmän heille jää voimavaroja innovaatioiden kehittämiseen ja käyttöönottoon. Kolmanneksi mitä suuremman odotetun nettotuoton innovaatioiden kehittämisestä ja käyttöönotosta voi saada, sitä paremmat edellytykset sääntely luo dynaamiselle tehokkuudelle. Neljänneksi mitä enemmän markkinoilla ilmenee epävarmuutta, sitä heikommat edellytykset ovat dynaamisesti tehokkaalle sääntelylle.¹²¹ Epävarmuuden taustalla voi olla esimerkiksi lainsäädännön tulkinvaraisuus taikka lainsäädännön jatkuva muutostila.

Dynaaminen tehokkuus sisältää myös sen, että sinällään vanhoja innovaatioita onnistutaan hyödyntämään uusiin käyttötarkoituksiin.¹²² Tässä voidaan mainita tekoäly, jota on kehitetty ja sovellettu jo 1950-luvulta lähtien. Toisaalta tekoäly on tänään osa jokapäiväistä elämäämme.¹²³ Tästä huolimatta tekoälyllä oletetaan olevan kehittämispotentiaalia olennaisesti vastedes, eikä mikään sulje pois sitä, että sillä voi olla merkittävä asema viranomaisasioinnissa. Samalla on huomattava, ettei kysymys ole vain teknologisen kehityksen vauhdittamisesta, vaan siitä, että tällä on olennainen merkitys bruttokansantuotteen kannalta.¹²⁴ Olennainen kysymys tässä yhteydessä on, miten voidaan tukea tekoälyn kehitystä ja edesauttaa sen positiivisia vaikutuksia.¹²⁵ Esimerkki teko-

119 Ks. myös *korkeimman hallinto-oikeuden* lausunto Tiekartta -työryhmän raportista.

120 Yllä mainittuun näkökohtaan kiinnitettiin huomiota lausuntopalautteessakin, Lantto (2017). Myös hankejohtaja *Martti Kallavuo* Valtiokonttorista toi sanotun näkökannan esille, 2.5.2018. Asian voi kiteyttää toteamalla, että teknologinen joustavuus on välttämätön, vaikkakaan ei riittävä edellytys dynaamiselle tehokkuudelle.

121 Ks. lähemmin Määttä (2009), s. 100 – 102.

122 Osa dynaamisesta tehokkuudesta on tavallaan sekä, ettei valmiuksia sähköiseen asiointiin tarkastella vain staattisesti. Siitä huolimatta, että tiettyjen toiminnanharjoittajien valmiudet voivat olla heikot alkutilanteessa, voivat valmiudet ajan kuluessa kehittyä. Samalla on luotava kannustimia ja muita ohjauskeinoja, joiden avulla valmiuksia kehitetään. Dynaaminen ulottuvuus on siis tässäkin suhteessa keskeinen kriteeri.

123 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017.

124 Ks. tarkemmin Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017, s. 12.

125 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017, s. 20, jossa viitataan Yhdysvaltain kehittämistoimenpiteisiin.

älyn sovelluksista valaiskoon asiaa. Tekoälytyöryhmän mukaan hallinnon lukuisat palveluprosessit ovat siirrettävissä tekoälyn hoidettavaksi. Yksi tällainen on esitelty Maahanmuuttovirastossa, jossa vastaanotettiin puheluita kaikilla tarvittavilla kielillä. Tekoälyn avulla voidaan luoda jokaiselle julkiselle organisaatiolle uudenlainen palvelija. Nämä palvelijat luovat yhdessä robottiverkoston, jossa asiakkaasta huolehditaan yhtenäisenä, katkeamattomana ketjuna. Kun asiakkaan palvelutarve saapuu minkä tahansa robotin käsiteltäväksi, voidaan sitä arvioida ja optimoida muiden organisaatioiden robottien yhteistyönä reaaliaikaisesti.¹²⁶

Tärkeä ulottuvuus hyvän sähköisen lainsäädännön ominaisuuksia tarkastellessa on *oikeudenmukaisuus*. Elinkeinonharjoittajia silmällä pitäen tässä yhteydessä viitataan usein *neutraliteettiperiaatteeseen*. Sen mukaan kaikkia yrityksiä tulisi käsitellä lainsäädännössä yhdenmukaisella tavalla eikä esimerkiksi yritysmuodon tulisi vaikuttaa oikeuskohteluun. Tavallisten kansalaisten kohdalla huomiota kiinnitetään usein siihen, miten lainsäädäntö vaikuttaa tulonjakoon. Erityisen kriittisesti on tässä valossa suhtauduttava lain muutoksiin, jotka aiheuttavat suhteettoman paljon kustannuksia vähätuloisille suurituloisempiin verrattuna. Sähköisen asioinnin kohdalla korostuvat oikeusturva ja tietoturva. Tämä koskee erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia kansalaisia, kuten invalideja, vanhuksia, yli-velkaantuneita ja vastikään maahan muuttaneita henkilöitä.

Sähköisen asioinnin edistämistä koskevat tavoitteet on laadittava mahdollisimman konkreettiseksi unohtamatta kuitenkaan sähköisen asioinnin piirissä olevan substanssilainsäädännön perimmäisiä tavoitteita. Tämä koskee myös tekoälyn soveltamista ja pyrkimystä sen käytön yleistymiseen. Keskeisessä asemassa on myös se, että sähköisellä asioinnilla pystytään parantamaan viranomaisasioinnin kustannustehokkuutta eikä tällöin saa aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa tai muuta sääntelytaakkaa. Lisäksi sääntelyn on oltava siinä määrin joustavaa, että se mahdollistaa uusien innovaatioiden käyttöönoton sähköisessä asioinnissa.

1.3 Osaamiskapeikat ja asenteelliset kynnykset

Tiekartta -työryhmän asettamispäätöksessä 21.12.2016 korostettiin, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti huolehditaan sähköisen asioinnin digitaalisten palvelujen käytön tuesta sitä tarvitseville. Monipuolisilla asiointitavoilla ja tukitoimilla varmistettaisiin, että kaikkien kansalaisten asiointi viranomaisten kanssa olisi turvattu myös tulevaisuudessa. Sähköisten asiointipalveluiden käyttöön ei myöskään veloitettaisi henkilöitä, joilla ei

126 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017, s. 52 – 53.

olisi siihen mahdollisuuksia.¹²⁷ Ne, jotka siis tarvitsevat tiedon vastedeskin kirjeitse, tulevat saamaan kirjepostia, vaikka heille tarjotaan samalla sähköistä vaihtoehtoa.¹²⁸ Tiekartta -työryhmän raportista annetuissa lausunnoissa osaamiskapeikat nostettiin myös usein esille.¹²⁹ Lisäksi sähköistä asiointilakia koskevissa esitöissä on kiinnitetty huomiota osaamiskapeikkoihin tähdentämällä, että sähköiset asioinnit saattavat vaatia sellaisia taitoja, joita kaikilla käyttäjillä ei ole vielä hallinnassaan. Näin ollen viestin toimittaminen saattaa epäonnistua.¹³⁰ Toisaalta tämän epäkohdan korjaamiseksi lakiin otettiin säännös sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta.¹³¹

Erityisen huomion kohteeksi ja sähköisen asioinnin kehittämisen reunaehdoksi on nostettava *haavoittuvat hallinnon asiakkaat* ja heidän oikeusturvansa. Kysymys on esimerkiksi näkövammaisista sekä muista henkilöistä, joilla on selkeä toiminnallinen rajoite sähköisen asioinnin käyttämiseksi. Laajana henkilöryhmänä haavoittuviin asiakkaisiin kuuluvat vanhuset. Toisaalta haastatteluissa nousi esille, että myös nuorten halu sähköiseen viranomaisasiointiin on osoittautunut ongelmalliseksi.¹³² Erikseen on mainittava ylivelkaantuneet henkilöt, joilla ei ole tarvittavaa tietotekniikkaa hallussaan. Yleistihän tietotekniikka on levittäytynyt kotitalouksiin tällä vuosituhanella verraten nopeasti, mutta kaikkien ulottuvissa se siis ei ole.¹³³ Oman ryhmänsä muodostavat ulkomaalaistaustaiset henkilöt, joiden kielitaito on vielä hyvin puutteellinen. Edellä mainittu osoittaa samalla sen, että sähköistä asiointia ei voida välittömästi saada kattavaksi, vaan siihen jää väjäämättä katvealueita. Lisäksi haastatteluissa kannettiin huolta siitä, että sähköisten palvelut lisäävät yhteiskunnassa heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden eriarvoisuutta ja eristäytymistä. Digitaalinen osallisuus ja digisyrjäytymisen ehkäiseminen tulisikin olla keskeisessä asemassa sähköistä asiointia kehitettäessä.¹³⁴

Osaamiskapeikkoja koskevat ongelmat eivät liity ainoastaan tavallisiin kansalaisiin, joilla on esimerkiksi fyysisiä toimintarajoitteita. Yhtä lailla ongelmiin voivat törmätä aloittele-

127 Yllä mainitulta osin tässä selvityksessä viitataan hallinnon haavoittuviin asiakkaisiin, jotka eivät fyysisten toimintarajoitteidensa vuoksi tai muutoin pysty asioimaan sähköisesti.

128 Tästä vaihtoehdosta käytetään tässä selvityksessä nimitystä *rinnakkaisasiointiperiaate*.

129 Esimerkiksi *Varsinais-Suomen käräjäoikeus* kiinnitti launnonssaan huomiota siihen, että huomattava osa väestöä ei käytä sähköisiä välineitä tai ei halua niiden kautta olla viranomaisten tavoitettavissa. Osaamisen tason ja valmiuksien kirjo on myös suuri.

130 HE 17/2002 vp. Ks. myös HE 153/1999 vp.

131 Sähköisen asiointilain 12.1 §:n mukaan ”viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen.”

132 Näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

133 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuluttajabarometri [verkojulkaisu]. ISSN=1796-864X. maaliskuu 2018, Liitekuvio 14. Tietotekniikka kotitalouksissa 2/2000–2/2018 (15–74-vuotiaiden kohdehenkilöiden taloudet) . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.4.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kbar/2018/03/kbar_2018_03_2018-03-27_kuv_014_fi.html.

134 Näin erityisasiantuntija *Jukka Lähesmaa* sosiaali- ja terveysministeriöstä 22.5.2018.

vat yritykset, joille sähköinen asiointi ei ole vielä tuttua. Myöhemmin lähdetään kuitenkin siitä pääsäännöstä, että elinkeinonharjoittajat olisivat mahdollisimman kattavasti sähköisen asiointivelvoitteen piirissä, mutta poikkeuksellisista syistä tästä velvoitteesta voitaisiin poiketa. Lisäksi on hyvä panna merkille, että osaamisvaje voi koskea virkamiehiäkin. Tämä on ilmennyt menettelytapavirheinä esimerkiksi asiointilain 12 §:n soveltamiskäytännössä, jossa on kysymys sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta.¹³⁵

Selvityksessä lähdetään siitä, että haavoittuvien hallinnon asiakkaiden oikeusturva on taatava viranomaisasiointissa. Yhtäältä tämä sisältää sen, että haavoittuvilla asiakkailla on oltava yhdenvertaiset edellytykset viranomaisasiointiin muun väestön kanssa, ja toisaalta haavoittuvien hallinnon asiakkaiden aseman turvaaminen ei saa kuitenkaan vaarantaa sähköisen asioinnin kehittämistä muun väestön keskuudessa. Sähköisen asioinnin kehittäminen on laajaa projektia, jota ei saa ottaa otettavana jossakin vaiheessa jälkiarvioinnin kohteeksi. Tällöin yhdeksi keskeiseksi seikaksi, johon kiinnitetään huomiota, on nostettava vaikutukset kansalaisten tasapuoliseen asemaan.

Erilaisia asenteellisia ja psykologisia kysymyksiä ei tule myöskään sivuuttaa lainsäädäntöä ja sähköisen asioinnin toiminnallisia ratkaisuja suunniteltaessa. Esimerkiksi Tiekartta -työryhmän raportista annetussa palautteessa korostettiin, että asenteisiin vaikuttaminen olisi tärkeä keino edistettäessä sähköistä asiointia. Asenteisiin voisi olla myönteinen vaikutus tiedottamisella sekä sillä, että sähköiset asiointipalvelut on ehditty testata ja varmistaa helppokäyttöisiksi.¹³⁶ Asia on kuitenkin paljon tätä monivivahteisempi. Myös haastattelussa tuli esille, että psykologisia tekijöitä on pyritty ottamaan huomioon.¹³⁷

Ihmisten käyttäytymistä ohjaavat erilaiset kognitiiviset vinoumat eli harhat (*cognitive biases*) ja heuristiikat (*heuristics*), jotka usein voivat hidastaa sähköisen asioinnin omaksumista. Näitä voidaan kutsua yhteisnimityksellä psykologiset markkinahäiriöt. Nämä piirteet ovat tyypillisiä kaikille ihmisille riippumatta heidän asiantuntijuudestaan, älykkyydestään taikka koulutustaustastaan. *Kognitiivisilla harhoilla* viitataan ihmisillä esiintyviin taipumuksiin hahmottaa ja painottaa havaintojaan ja tulkintojaan toisin kuin rationaalisesti toimivat ihmiset tekisivät. Kysymys ei ole sattumanvaraisista erehdyksistä vaan systemaattisista virhearvioinneista. *Heuristiikoilla* tarkoitetaan erilaisia peukalosääntöjä, intuitiivisia pää-

135 Näin valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 107.

136 Lantto (2017).

137 Näin erityisesti *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

töksiä sekä maalaisjärjen käyttöä. Näin ollen päätökset ja valinnat eivät rakennu tarkkojen laskelmien varaan, vaan tätä vaivattomammille menettelyille.¹³⁸

Problematiikka ei koske siis ainoastaan haavoittuvimpia kuluttajia, vaan yleisesti kaikkia ihmisiä heidän koulutustaustastaan, varallisuudestaan ja muista ominaisuuksistaan riippumatta. Sen vuoksi on paikallaan analysoida, minkälaiset psykologiset markkinahäiriöt tässä yhteydessä voivat aktualisoitua ja toisaalta miten näitä markkinahäiriöitä voidaan pyrkiä korjaamaan.¹³⁹ Esimerkiksi *status quo* -harha viittaa siihen, että ihmiset priorisoivat vallitsevaa tilannetta eivätkä halua siihen muutosta, ellei se tuota selkeää parannusta olemassa olevaan tilanteeseen verrattuna.¹⁴⁰ *Ihmiset ovat siis tottumustensa vankeja*, mikä voi nousta ongelmaksi myös tähdättäessä siihen, että kansalaiset siirtyisivät kattavasti hyödyntämään sähköistä asiointia. Samalla luonteva kiinnekohta päätöksenteolle on *status quo* ja näin ollen tappioiksi tulkitaan menetykset vallitsevaan tilanteeseen verrattuna.¹⁴¹ Tästä tullaan puolestaan *tappionkaihtajuuteen*: ihmiset kokevat usein tappioista aiheutuvan kärsimykset 2 – 2,5 kertaa suuremmaksi kuin vastaavan suuruisen voiton saamisesta saavutettavan mielihyvän.¹⁴² Seuraavaksi voidaan mainita *laiminlyöntiharha (omission bias)*, jonka mukaan ihmisillä on taipumus suhtautua hyväksyvämmiin tekemättä jättämiseen kuin aktiiviseen tekemiseen.¹⁴³ Näin ollen koska sähköiseen asiointiin siirtyminen vaatii aktiivisia toimia, herättää se torjuntareaktion tätä toimintavaihtoehtoa kohtaan ”tuttuun ja turvalliseen” paperiasiointiin verrattuna.

Eivätkö ihmiset siirry käyttämään sähköistä asiointia, koska se on heille pitkällä aikavälillä kannattava vaihtoehto? Näin ei välttämättä ole.¹⁴⁴ *Rajoitettu tahdonvoima (bounded willpower)* ilmentää osaltaan sitä, että ihmiset pidättäytyvät sellaisten vaihtoehtojen valinnasta, jotka olisivat heidän etujensa kannalta pitkällä aikavälillä edullisia ja kannattavia. Esimerkiksi juuri sähköisellä asiointilla on tällaisia ominaisuuksia: lyhyellä aikavälillä uusien asiointitapojen omaksuminen voi olla työlästä, mutta ajan kuluessa tämä vaivannäkö

138 Yllä mainitun ohella on syytä mainita seuraavat käyttäytymistieteelliset näkökohdat. *Rajoitetulla itsekkyydellä (bounded self-interest)* tarkoitetaan sitä, että ihmiset eivät ajattele ainoastaan omia etujaan, vaan ottavat huomioon myös muiden henkilöiden edut. Epäitsekkäs päätöksenteko on siis pidemmälle menevää kuin altruismin kyseessä ollessa. *Rajoitetulla tahdonvoimalla (bounded willpower)* viitataan siihen, että ihmiset tekevät lyhyellä aikavälillä päätöksiä ja valintoja, jotka eivät palvele heidän pitkän aikavälin intressejään.

139 Erilaisia kognitiivisia vinoumia ja heuristiikkoja on todettu olevan ainakin noin 250 kappaletta. Luonnollisesti-kaan kaikilla näistä ei ole relevanssia tässä yhteydessä. Näin Reich (2013). Edellä mainittu lukumäärä on ainoastaan suuntaa antava.

140 Esimerkkinä *status quo* -harhasta voidaan mainita se, että kuluttajat eivät helposti siirry uuden liikkeen asiakkaaksi, vaikka sen tuotteet olisivat hieman halvempia ja yhtä laadukkaita kuin niiden liikkeiden, joissa he ovat aikaisemmin asioineet. Tarvitaan huomattavampia etuja, jota siirtyminen uuden liikkeen asiakkaaksi tapahtuisi.

141 Ks. myös Samuelson - Zeckhauser (1988).

142 Ks. esimerkiksi Kahneman - Tversky (1981).

143 Ks. tarkemmin Ritov - Baron (1990).

144 Käyttäytymistieteellisessä kirjallisuudessa on tässä yhteydessä viitattu usein tupakoinnin lopettamiseen. Ks. yleisemmin Jolls et al. (1998).

maksaa itsensä takaisin. Useat ihmiset omaksuvat itselleen kuitenkin kannattamattoman vaihtoehdon. *Hyperbolista diskonttausta (hyperbolic discounting)* koskeva vinouma viittaa samansuuntaiseen käyttäytymiseen: yksilö arvostaa enemmän nykyhetken kulutusta ja siitä saatavia hyötyjä kuin tulevaisuuden kulutusta.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon *vahvistusharha (confirmation bias)*, jolla tarkoitetaan yksilöiden taipumusta puoltaa omia ennakkokäsityksiään tukevaa informaatiota. Tämä sisältää samalla sen, että ihmiset hankkivat dataa, joka vahvistaa heidän ennakkokäsityksiään ja toisaalta he sivuuttavat muut näkökohdat. Näin ollen sähköisen asioinnin etenemistä voi osaltaan hidastaa esimerkiksi kotitalouksissa vallitseva vahva ennakkokäsitys sähköisen asioinnin hankaluudesta. Tätä luonnollisesti vahvistaa edelleen se, jos julkisuuteen tulee tietoja sähköisessä asiointissa tapahtuneista epäonnistumisista.¹⁴⁵ On myös otettava huomioon sopulivaikutus (*bandwagon effect*): ihmiset eivät tee päätöksiään itsenäisesti, vaan toinen toistaan seuraten.¹⁴⁶

Kehysvaikutuksen (framing) on todettu olevan yksi yleisimmin ihmiskäyttäytymistä ohjaavista psykologisista markkinahäiriöistä.¹⁴⁷ Kehysvaikutukselle on ominaista se, että ihmiset valitsevat vaihtoehdon, joka esitetään myönteisessä valossa ja jättävät valitsematta vaihtoehdon, joka esitetään kielteisessä valossa.¹⁴⁸ Yhteiskunnallisessa keskustelussa on ollut osin havaittavissa tällaisia piirteitä: sähköinen asiointi on koettu epävarmaksi vaihtoehdoksi, kun taas paperiasiointi on nähty turvallisiksi vaihtoehdoksi. Toisaalta tämä antaa tukea sille, että sähköiseen asiointiin kannustetaan erilaisten taloudellisten kannustinten avulla, kuten paperilaskujen ja sähköisten laskujen maksuporrastuksella. Samalla tämä voi toimia keinona murtaa *status quo* -harhaa. Tähän liittyen oletettavasti vähäiset taloudelliset kannustimet eivät ole riittäviä "pinttyneiden" tottumusten murttajia, vaan esimerkiksi maksuporrastuksen on oltava riittävän suuri vaikuttaakseen toivotulla tavalla käyttäytymiseen. Toisaalta empiirisissä tutkimuksissa on havaittu, että suhteellisella rahamäärän erotuksella on suurempi vaikutus käyttäytymiseen kuin absoluuttisella rahamäärän erotuksella.

Osaamiskapeikot ovat kiistatta osalle väestöstä este sähköisen asioinnin omaksumiselle. Tosin tältä osin osaamistaso vaihtelee henkilöstä toiseen: osalla kysymys on enemmän asenteellisesta kapeikosta kuin varsinaisesta osaamisen rajoittuneisuudesta, osalla taas sähköinen asiointi voi olla jotakuinkin mahdotonta omaksua. Toinen näkökulma asiaan on se, että lainsäädännöllisin toimin varsinkin asenteellista kynnystä sähköiseen asiointiin

145 Yllä mainittua psykologista harhaa kutsutaan *saatavuusharhaksi (availability bias)*. Alun perin ajatuksen on esittänyt Tversky – Kahneman (1973).

146 Yllä mainittu sopulivaikutus voi yhtäältä johtaa siihen, että kansalaiset ovat pidättyväisiä siirtymään sähköiseen asiointiin, mutta toisaalta sopulivaikutus voi myös vauhdittaa tätä siirtymää.

147 Näin esimerkiksi Mathis - Steffen (2015).

148 Kahneman - Tversky (1981).

voidaan pienentää. Kunnianhimoisiin tavoitteisiin tähdättäessä psykologiset kapeikot on otettava huomioon.¹⁴⁹

Psykologisissa kapeikoissa ei ole kysymys pelkästään kotitalouksien muutosvastarinnasta (*status quo* -harha), vaan muun muassa viranomaisten muutosvastarinnasta. Voi myös käydä niin, että liian pitkälle menevällä sääntelyllä heikennetään viranomaisten omaa kannustinta kehittää digitaalisia toimintojaan (*undermining effect*), mikä osaltaan edistäisi sähköistä asiointia. Heuristiikat ja kognitiiviset vinoumat leimaavat myös päättäjien käyttäytymistä. Esimerkiksi optimismiharhalle on ominaista, että myönteisten tapahtumien todennäköisyyttä yliarvioidaan, mutta kielteisten tapahtumien todennäköisyys aliarvioidaan.¹⁵⁰

Siitä huolimatta, että tiettyyn pisteeseen saakka lakisääteisiä velvoitteita tarvitaan sähköisen asiointin kehittämiseksi, lainsäädännöllä ei tule heikentää viranomaisten omaehtoisia kannustimia kehittää digitaalisia palveluja.

149 Psykologisiin markkinahäiriöihin on kiinnitetty lainvalmistelun yhteydessä erittäin vähän huomiota, vaikka ne mitä todennäköisimmin kuitenkin vaikuttavat siihen, minkälaisia vaikutuksia erilaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla olisi siihen, tulisiko sääntelyyn ylipäänsä ryhtyä. Toivottavaa olisi vastedes, että varsinkin tavallisia kansalaisia koskevia lakiehdotuksia arvioitaisiin myös käyttäytymistieteellisestä näkökulmasta.

150 Yllä mainittu paljastaa samalla käyttäytymistieteellisen lähestymistavan heikkouksia. Esimerkiksi psykologisia markkinahäiriöitä on hyvin monilukuinen joukko ja ne voivat olla toinen toistensa kanssa ristiriidassa. Lisäksi nämä markkinahäiriöt ovat pitkälti kontekstisidonnaisia.

2 Sähköinen asiointilaki ja siihen viittaava lainsäädäntö

2.1 Aluksi

Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999) tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Lakia sovellettiin hallintoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen sähköiseen tiedoksi antamiseen hallintoviranomaisissa sekä välillisessä julkisessa hallinnossa. Muutamaa vuotta myöhemmin tuli voimaan laki sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa (13/2003) eli sähköinen asiointilaki. Se sisältää lain tarkoitusta, soveltamisalaa ja määritelmiä koskevien säännösten ohella säännökset viranomaisten velvollisuuksista, sähköisen viestin lähettämisestä, päätöisasiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta ja sähköisestä tiedoksiannosta. Lakiin sisältyvät säännökset erityisesti seuraavista asioista:

- Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen
- Viranomaisen saavutettavuuden turvaaminen
- Viranomaisen yhteystiedoista ilmoittaminen
- Vastuu sähköisen viestin perillemenosta
- Kirjallisen muodon täytyminen ja allekirjoitus
- Sähköisen viestin saapumisajankohta ja viranomaisen pyytämän asiakirjan saapuminen ajoissa
- Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen
- Sähköisen asiakirjan kirjaaminen tai rekisteröiminen
- Sähköisen viestin tekninen muokkaaminen
- Sähköisen asiakirjan siirto
- Päätöisasiakirjan sähköinen allekirjoittaminen
- Päätöisasiakirjan jäljennös
- Todisteellinen ja tavallinen tiedoksianto
- Koneellinen allekirjoitus
- Arkistointi

Kukin näistä pykälistä käydään tässä luvussa läpi arvioiden samalla, minkälaisia epäkohtia ja kehittämistarpeita sääntelyyn sisältyy. Asiaa arvioidaan ensinnäkin muuta sääntelyä vasten peilaten. Tällöin huomion kohteena on yhtäältä se, miten asiasta on säädetty hallintolaissa ja toisaalta, miten asiasta on säädetty erityislainsäädännössä, kuten verolaissa. Toiseksi huomioon otetaan Tiekartta -työryhmän raportissa esitetyt näkökohdat. Joskus kysymys on tulkinnanvaraisuuksiin vastaamisesta, joskus taas työryhmän raportissa tehdyistä suosituksista lainsäädännön kehittämiseksi ja niiden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista. Tämän kokonaisuuden läpikäynti mahdollistaa arvion tekemisen siitä, onko sähköinen asiointilaki tarpeen, miltä osin se on tarpeen taikka onko se tarpeellinen nyky-muodossaan.¹⁵¹

Sähköisen asioinnin edistämisessä ei ole suinkaan aina kysymys sähköisen asiointilain kehittämisestä, vaan osasta laajempaa asiakokonaisuutta, jolla ei aina ole tekemistä oikeudellisten näkökohtien kanssa. Ensinnäkin on syytä korostaa substanssilainsäädännön kehittämisen tarvetta. Jos hallinnon asiakkailta on hankaluuksia ymmärtää substanssilainsäädäntöä, on tämä vääjäämättä karikko myös pyrittäessä kehittämään sähköistä asiointia. Toiseksi asiat on pystyttävä esittämään selkokielellä, jotta mahdollisimman moni voisi ymmärtää sähköisen asioinnin kautta hoidettavat asiat.¹⁵² Sähköisestä asioinnista ei ole nettomääräisesti suurta hyötyä, jos väärinkäsitykset olennaisesti kasvavat perinteiseen paperiasiointiin verrattuna.¹⁵³ Asianomainen näkökohta kytkeytyy osaltaan hallintolain 9.1 §:ssä säädettyyn vaatimukseen siitä, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Kolmanneksi on otettava huomioon epävirallisten avustajien, kuten perheenjäsenten ja tuttavien käyttö sähköisessä asiointissa.¹⁵⁴ Tämä on keskeinen näkökohta ajatellen esimerkiksi sitä, että yhä useampi vanhus elää pitkään kotonaan ja lapset auttavat heitä viranomaisasiointissa.¹⁵⁵ Lisäksi on mahdollistettava jatkuva kehitystyö, jotta sähköinen asiointi muodostuisi aikaisempaa helppokäyttöisemmäksi. Esimerkkinä mainittakoon siirtyminen lomakkeiden käytöstä puheen tunnustaviin palveluihin.¹⁵⁶

Ongelmana ei aina ole pelkästään suinkaan se, että lainsäädäntö olisi hajautunut. Haastatteluissa nousi esille, että *sähköisten palveluiden kenttä on myös hajanainen*, mikä on tehnyt sen ohjaamisesta haastavaa. Lainsäädännössä on toisaalta kuvattu hyvinkin tarkasti alan sähköisiä palveluita, mutta toisaalta on palveluita, joita ei ainakaan toistaiseksi

151 Ks. myös valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, jossa on tehty useita pykäläkohtaisia esityksiä sähköisen asiointilain muuttamiseksi.

152 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

153 Yllä mainittu on ilmaistavissa toteamalla, että *virhekustannuksetkin* ovat kustannuksia. Ks. esimerkiksi Ogus (1992).

154 Näin Lantto (2017).

155 Niina Jaakon (2012) mukaan Suomessa on yhä enemmän yksin asuvia vanhuksia ja vuosikymmenen alussa 75 vuotta täyttäneistä lähes 200 000 asui yksin.

156 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

ole ohjattu lainkaan lainsäädännöllä, kuten monet sähköiset neuvontapalvelut ja muut nettipalvelut. Ongelmana mainittiin myös se, että tietty tehtävä on tyypillisesti kirjattu jonkin ammattihenkilön tehtäväksi, mikä on osaltaan rajoittanut sähköisten palveluiden hyödyntämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa koko toimialan kattavaa lainsäädännön arviointia on lähes mahdotonta tehdä, vaan lähtökohtana on paremminkin ollut, että sähköisen asioinnin mahdollisuudet on otettu huomioon muuta lainsäädännön uudistamista tehtäessä. Asiasta on laadittu myös sosiaali- ja terveysministeriön sisäinen ohjeistus lainsäädäntöhankkeille: Toimintaprosessien ja tiedonhallinnan muutoksia koskevien vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa. Ohje lainsäädäntöhankkeille. Versio 1.0. 27.5.2015.¹⁵⁷

Erikseen on aiheellista nostaa esille *informaatio-ohjauksen* rooli.¹⁵⁸ Informaatio-ohjauksella voidaan ymmärtää suosituksia ja ohjeita, joilla ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta joiden avulla kuitenkin tähdätään sähköisen asioinnin edistämiseen.¹⁵⁹ Koska informaatio-ohjaus ei ole velvoittavaa, sen vaikuttavuutta on pidetty ajoittain kyseenalaisena.¹⁶⁰ Toiseksi informaatio-ohjaus on omiaan aiheuttamaan hallinnollisen taakan luonteista rasitusta.¹⁶¹ Erityisen ongelmallinen piirre ilmenee tarkasteltaessa informaatio-ohjausta psykologisesta näkökulmasta. Jos valmiudet sähköiseen asiointiin ovat heikot, todennäköisesti valmiudet informaation vastaanottamiseen ovat myös heikot. Myös niille voi koitua ongelmia, joilla olisi valmiuksia informaation vastaanottamiseen. Tällöin nimittäin törmätään helposti informaatioylikuormitukseen (*information overload*).¹⁶²

Sähköistä asiointia koskeva lainsäädäntö on ollut ja on edelleen eriytymässä. Tämä koskee myös sähköisen asioinnin ydinalueella tapahtuvaa sääntelyä. Ensinnäkin jo tammikuussa 2003 annettiin laki sähköisistä allekirjoituksista (14/2003). Se kumottiin lailla vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009), joka tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2009. Viimeksi mainitun lain nimikettä muutettiin sittemmin muotoon laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista.¹⁶³ Uudehkoa sähköiseen asiointiin liittyvää lainsäädäntöä edustaa hallinnon yhteisistä sähköisen asiointi-

157 Näin erityisasiantuntija *Jukka Lähesmaa* sosiaali- ja terveysministeriöstä 22.5.2018.

158 Ks. myös hallituksen esitys HE 60/2018 vp digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi, jossa asiaa taustoitettaessa nostetaan informaatio-ohjaus esille.

159 Ks. myös Wilskman – Lähteenmäki (2010).

160 Ks. myös hallituksen esitys HE 60/2018 vp, jossa informaatio-ohjauksen riittävyyteen suhtaudutaan varauksellisesti. Toisaalta voidaan tietenkin kysyä, onko sellaisten oikeussäännösten vaikuttavuus kovinkaan hyvä, joita ei ole kuitenkaan sanktioitu.

161 Koska kysymys ei ole lakisääteisistä tiedonantovelvoitteista, kustannuserää ei voi pitää varsinaisena hallinnollisena taakkana.

162 Informaatioylikuormituksella on useita lähteitä, kuten se, että uutta informaatiota tuotetaan kiihtyvää vauhtia sekä se, että informaatiokanavat ovat hajautuneet. Taustalla ovat myös ristiriitaisuudet ja epävarmuustekijät käytettävissä olevasta informaatiosta. Informaatioylikuormituksen ohella viitataan usein myös rationaaliseen välinpitämättömyyteen (*rational ignorance*).

163 Ks. viimeksi mainittuun liittyen HE 74/2016 vp.

nin tukipalveluista annettu laki (571/2016) eli KaPA-laki. Lain tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Laissa säädetään julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, niitä koskevista vaatimuksista, niiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuottamiseen liittyvästä henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelystä. Lisäksi laissa säädetään oikeudesta ja velvollisuudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja sekä palvelujen käytön edellytyksistä. Laki tuli voimaan 15.7.2017, mutta siihen on sisällytetty useita siirtymäsäännöksiä.¹⁶⁴ Uutena avauksena on hallituksen esitys HE 60/2018 vp digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi.¹⁶⁵ Ehdotettavalla lailla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä saavutettavuusvaatimusten avulla parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien edellytyksiä selvitä omatoimisesti julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käytöstä. Laissa säädettäisiin keinoista, joilla digitaalisten palvelujen saavutettavuutta edistettäisiin sekä varmistettaisiin saavutettavuusvaatimusten tehokas toimeenpano. Ehdotettava laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on nähtävissä hallintolakia täydentävänä säädöksenä. Lain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä syyskuuta 2018. Edellä mainittujen lisäksi selvitystä tehtäessä valmisteilla on ollut lakiehdotus Digi- ja väestötietovirastoksi.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiehdotukseen saadussa palautteessa korostettiin, että sääntelykehikon moninaistumisesta voi seurata, että sen paremmin hallinnon asiakas kuin viranomaisetkaan eivät enää täysin hahmota, minkä sääntelyn perusteella asioita tulisi arvioida. Tämän vuoksi tulisi arvioida, voiko sähköiseen asiointiin ja digitaalisiin palveluihin liittyvää sääntelyä yhdistää.¹⁶⁶ Toisaalta useissa lausunnoissa todettiinkin, että on hyvä koota digitaalisten palveluiden tarjoamiseen liittyviä säännöksiä yhteen lakiin.¹⁶⁷ Myös tässä selvityksessä analysoidaan, miten lainsäädäntö tulisi rakentaa mahdollisimman havainnolliseksi ja siten ymmärrettäväksi.

2.2 Sähköisen asiointilain tarve

Tiekartta -työryhmä on esittänyt yhtenä vaihtoehtona sähköisen asiointilain kumoamista. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että sähköinen muoto tulee olemaan – tai on jo – pääsääntö hallinnon asiakkaan ja viranomaisen välisessä asiointissa. Näin ollen sähköi-

¹⁶⁴ Ks. lähemmin HE 59/2016 vp.

¹⁶⁵ Esitys sisältää myös ehdotukset sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten muuttamisesta.

¹⁶⁶ Askelia tähän suuntaan on tehty digitaalisten palvelujen tarjoamisesta tehdyssä lakiehdotuksessa.

¹⁶⁷ Rahkola – Juutinen (2018).

sestä asioinnista säätämistä voidaan pitää vanhentuneena ratkaisuna, koska näin muodostuu kuva ikään kuin sähköinen asiointi olisi vakiintuneisiin prosesseihin nähden erillinen asiointitapa. Tämä lienee johtanut siihen, että erityislainsäädännön määrä on lisääntynyt. Tiekartta -työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että sähköisen asiointilain tavoitteita ei ole välttämättä saavutettu erityisesti, koska erityislainsäädännön määrä on kasvanut koko ajan.¹⁶⁸ Osa tästä on sähköistä asiointilakia täydentävää, osa siitä poikkeavaa säännöstöä. Kootusti työryhmä on maininnut seuraavat syyt kritiikilleen:¹⁶⁹

- asiointilaki jättää sähköisen asiointin toteuttamistavat hyvin avoimiksi
- viranomaiset ovat kokeneet asiointilain soveltamisen hankalaksi
- asiointilaki on tulkinnanvarainen
- sektorikohtaiset tarpeet ovat johtaneet erityislainsäädännön laajenemiseen
- vallitseva oikeustila ei mahdollista sähköistä asiointia yhtenäisillä ja keskitetyillä tavoilla eikä tietoturvallisesti ja kustannustehokkaasti
- heterogeenisuusongelma leimaa useita seikkoja, kuten viranomaisia, hallinnon asiakkaita sekä asiointitapoja

Toisaalta Tiekartta -työryhmä ei ole ollut näkemyksensä kanssa yksin. Esimerkiksi *Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry:n* (Valli) lausunnossa, jonka se antoi Tiekartta -työryhmän raportista, esitettiin, että asiointilain vaatimukset ja säädökset tulee sisällyttää hallintolakiin. *Aluehallintovirastot* ja *HAKI* ilmaisivat asian yhteislausunnossaan toteamalla, että yleislait tulisi uudistaa ja yhtenäistää vastaamaan sähköistä toimintaympäristöä. Erityisesti korostettiin, että sähköinen asiointilaki voidaan kumota. Sähköinen asiointi voisi tällöin korvata prosessiosoitteeseen perustuvan asiointimuodon ensisijaisena asiointitapana. Myös *valtio-neuvoston oikeuskanslerin* lausunnossa lähdettiin siitä, että sähköisestä asioinnista ei tulisi säätää erikseen. Eräät haastateltavat lähtivät myös siitä, että asiointilain säännökset voisi sisällyttää hallintolakiin.¹⁷⁰

Kaikki tahot eivät kuitenkaan suhtautuneet sähköiseen asiointilakiin torjuvasti. Esimerkiksi *korkeimman hallinto-oikeuden* lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista tunnustettiin yhtäältä tarve selkeyttää yleislainsäädäntöä, mutta toisaalta katsottiin, että asiointilakiin ei tulisi suhtautua vain kriittisesti. Asiointilaissa on muun muassa säädetty selkeästi

168 Vrt. valtiovainministeriön julkaisu 30/2013, s. 148, jossa kyselyyn vastanneista hienoinen enemmistö katsoi, että sähköisten palvelujen käyttämistä oli edistetty sähköisellä asiointilalla. Näin nähtiin olleen myös sähköisen asiointin tietoturvallisuuden parantamisen suhteen. Sitä vastoin laitteistojen ja ohjelmien yhteensopivuus sai osakseen kritiikkiä. Tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa tuli myös esille, että yhteensopivuusongelmat ovat edelleen käytännön ongelmia, näin *Väestörekisterikeskuksen* edustajat tapaamisessa 23.5.2018.

169 Näihin näkökohtiin ei oteta kantaa tässä, vaan läpäisyperiaatteella selvityksen edetessä.

170 Näin *Kuntaliiton* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

viranomaisen ja hallinnon asiakkaan oikeuksista ja vastuista. Lisäksi korkein hallinto-oikeus korosti asiointilain yleisluonteisuutta ja joustavuutta mm. sähköisessä vireillepanossa, mikä on osoittautunut hallintolainkäytössä käytännölliseksi ratkaisuksi. Myös osassa haastatteluista ilmeni myönteinen asenne asiointilakia kohtaan.¹⁷¹ Tässä voidaan mainita esimerkkinä *Maaseutuviraston* näkemys asiasta.

Tässä ei heti alkuun oteta jyrkkää kantaa siihen, olisiko sähköinen asiointilaki kumottava vai ei, vaan tarkoituksena on tarkastella pykälä pykälältä sähköistä asiointilakia ja miten erityislainsäädännössä on säädetty vastaavista asioista.¹⁷² Viimeksi mainitulla pyritään hahmottamaan mm. sitä, kuinka paljon erityislainsäädännössä on kysymys puhtaasti informatiivisista viittauksista sähköiseen asiointilakiin. Erityislaki voi myös osittain tukeutua sähköiseen asiointilakiin, mutta siinä on osin asiointilain poikkeavia säännöksiä. Tällöin on hyvä tunnistaa se, että yleislait eivät voi kaikilta osin vastata kaikkiin niihin erilaisten ilmiöiden sääntelyä koskeviin haasteisiin, joita vastaan voi käytännössä tulla.¹⁷³ Esimerkiksi veroilmoituksen tekeminen, työeläkeotteen antaminen ja julkista hankintaa koskevan päätöksen tiedoksianto ovat verraten erilaisia haasteita sähköiselle asioinnille.

Edellä mainittu johdattaa eräisiin *yleislakeihin* liittyviin kysymyksiin. *Lainkirjoittajan oppaassa* tähdennetään ensinnäkin, että lähtökohtaisesti yleislaista ei poiketa: lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakien kunnioittaminen myös hillitsee normitulvaa. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy.¹⁷⁴ Toiseksi, kun yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei myöskään yleensä viitata. Tämä koskee siis *informatiivisia viittauksia*. Esimerkiksi viittausta hallinnon yleislakeihin ei ole PL 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kiellettä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.¹⁷⁵ Jos viittausta hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava.¹⁷⁶ Informatiivinen viittaus voi olla hyödyksi esimerkiksi, jos sääntelyn kohteen ei voida kohtuudella olettaa tuntevan asiassa sovellettavaa sääntelyä kokonaisuudessaan. Informatiivisella viittauksella ei ole aineellisoikeudellista sisältöä, vaan sen ainut tehtävä on auttaa lukijaa.¹⁷⁷ Lainkirjoittajan oppaassa tosin todetaan sähköisen

171 Näin esimerkiksi *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

172 Ks. myös Lantto (2017).

173 Yllä mainittu on hyvä pitää mielessä myös sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä.

174 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

175 Ks. esimerkiksi PeVL 13/2010 vp ja PeVL 8/2014 vp.

176 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta on yksi hallinnon yleislaeista. Ks. myös Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi. Ks. myös PeVL 42/2005 vp.

177 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

asiointilain osalta erikseen, että mahdollisuudesta sähköiseen asiointiin ei yleensä ole tarvetta säätää erikseen, koska asiasta säädetään jo sähköisessä asiointilaissa. Jos sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista ei poiketa, ei siihen tarvitse viitata. Jos erityissäännöksellä poiketaan asiointilaista, voi selventävä viittaus olla tarpeen.¹⁷⁸ Kolmanneksi *aineellisoikeudellinen viittaus* yleislakiin on syytä sisällyttää lainsäädäntöön, jos yleislaki ei ilman sitä tulisi sovellettavaksi. Aineellisoikeudellinen viittaus yleislakiin tulee siis kysymykseen tapauksissa, joissa yleislain säännökset kokonaan tai joiltakin osin halutaan sovellettaviksi siitä huolimatta, että yleislaki ei soveltamisalaa koskevien säännöstensä mukaan sovellu säänneltävään asiaan.¹⁷⁹

Toisaalta erityislainsäädännön sirpaleisuutta ei ole syytä ylikorostaa. Tämä johtuu siitä, että yksittäinen hallinnon asiakas ei tarvitse kuin vähäisen määrän viranomaispalveluita, ei siis suinkaan kerralla laajaa kirjoa näitä palveluita. Toiseksi kaikkien erityissäännösten kumoamista ei voida pitää perusteltuna siksi, että tällaiset säännökset saattavat olla omiaan tehostamaan asioiden käsittelyä.¹⁸⁰ Tämän voi kääntää myös niin, että tuskinpa ainakaan alun perin erityislakeja säädettäessä on tähdätty epätarkoituksenmukaiseen sääntelyyn. Asia erikseen voi toisaalta olla se, että ajan myötä ja säädösten määrän kasvaessa yksittäiset erityislait eivät enää täyty tehtävänsä alkuperäisellä tavalla. Myös *oikeusministeriön* lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista korostetaan, että erityislainsäädäntöä ei tulisi kumota, vaan sitä tulisi ajantasaistaa, jotta se mahdollistaisi uusien sähköisten viestinvälityskanavien hyödyntämisen.

Näkökulmaa on paikallaan muuttaa tarkasteltaessa sitä, tulisiko soveltaa sähköistä asiointilakia ja *hallintolakia* erillisinä toisistaan vai tulisiko nämä lait sulauttaa toisiinsa.¹⁸¹ Tällä hetkellä hallintolaissa ei ole säädetty asian sähköisestä vireillepanosta ja tiedoksiannosta, vaan siitä säädetään nimenomaan sähköisessä asiointilaissa.¹⁸² Tämä kysymys oli esillä toisaalta jo säädettäessä sähköistä asiointilakia, mutta kysymys on ajankohtainen edelleen. *Duaalimalli* vastaa voimassa olevaa oikeustilaa: hallintolaki on hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskeva yleislaki, ja sähköisen asiointin yleislaki on laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Näiden lakien työnjako ilmenee osaltaan hallintolain 5.2 §:stä: "Hallintoasian sähköisestä vireille-

178 Lainkirjoittajan oppaassa mainitaan esimerkkinä seuraavanlainen viittaustapa jälkimmäistä tilannetta silmällä pitäen: "Muuten noudatetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003)."

179 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

180 Näin *korkein hallinto-oikeus* lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista.

181 Eräässä Tiekartta -työryhmän raportista annetussa lausunnossa todettiin, että sähköisen asiointilain vaatimukset ja säädökset tulee sisällyttää hallintolakiin, joka velvoittaa kaikkia viranomaisia toimimaan samalla tavalla. Tällä hetkellä lakien ja säädösten noudattaminen, kuten asiointilain, poikkeaa eri viranomaistahoilla ja käytännöt ovat sekavat. Lantto (2017).

182 Näin hallintolain (434/2003) 5.2 §.

panosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003)."

Integraatiomallista voidaan puhua silloin, kun hallintolaki ja sähköinen asiointilaki sulautettaisiin toisiinsa, mikä käytännössä voisi merkitä sähköisen asiointilain kumoamista.¹⁸³ Osittain tähän liittyen voidaan esittää seuraavat kysymykset:¹⁸⁴

- Missä määrin sähköisen asiointilain säännökset voidaan johtaa hallintolaista?¹⁸⁵
- Milloin sähköisen asiointilain ja hallintolain säännökset vastaavat jo nykyisin toinen toisiaan?
- Millä edellytyksin sähköisen asiointilain ja hallintolain säännökset olisivat integroitavissa toisiinsa?
- Miten oikeudenkäymiskaaren ja ulosottokaaren säännökset otetaan huomioon eheää ja johdonmukaista sähköistä asiointilainsäädäntöä suunniteltaessa?
- Olisiko sähköinen hallintomenettely muodostettavissa 100 prosenttisesti siten, että se koskisi menettelyä vireille tulosta aina päätöshetkeen?¹⁸⁶

Integraatiomalli ei ole ainoastaan teoreettinen asia.¹⁸⁷ Ruotsissa sähköisestä vireillepanosta ja muusta asioinnista hallintoviranomaisissa säädetään yleislain tasolla hallintolaissa (*förvaltningslagen*, 1986:223). Luonnolliset henkilöt 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 kuitenkaan lain 3 §:n mukaisesti sovelleta siihen, mistä erityislainsäädännössä säädetään toisin, joten erityislainsäädännössä voi olla poikkeavia normeja. Toisaalta Ruotsissa viime vuonna valmistuneessa mietinnössä SOU 2017:23 esitetään, että yksityiset henkilöt ja yritykset saisivat oikeuden vastaanottaa viranomaispostinsa sähköi-

183 Integraatiomalli sai vahvaa kannatusta eräissä haastateltujen puheenvuoroissa, ylitarkastaja Petri Pipatti Poliisihallituksesta 18.5.2018.

184 Tämä kysymys on aktualisoitunut muutoinkin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa 37/2017 ehdotettiin, että tiedonhallinnan keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin.

185 Ks. myös valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 156.

186 Viimeksi mainittua näkökulmaa korosti haastatteluissa lainsäädäntöneuvos Jaana Junnila ympäristöministeriöstä.

187 Valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013, s. 155 todettiin lisäksi, että vertailumaissa sähköistä asiointia ei säännelty erikseen, vaan lähtökohtaisesti noudatettiin hallinnon yleislakia, jossa oli tarvittavat määräykset sähköisistä tiedonsiirtomenetelmistä.

sesti ja että kaikki valtiolliset viranomaiset lähettäisivät postinsa sähköisesti, ellei hallitus toisin päättä. ¹⁸⁸ Tavoite on, että kaiken viranomaispostin pitäisi muutaman vuoden sisällä olla digitaalista. Tämä on ajateltu saavutettavan viranomaisia velvoittamalla ja tukemalla, sekä hallinnon asiakkaiden osalta vapaaehtoisuudella ja tekemällä palvelut houkutteleviksi paitsi käyttäjäystävällisyydellä, myös sillä, että palvelujen käyttö on kattavaa viranomaisten puolella. ¹⁸⁹

Tiekartta -työryhmä on kritisoinut sitä, että sähköisessä asiointilaissa on katsottu tarpeelliseksi erikseen säätää todisteellisen/tavallisen tiedoksiantotavan käytön edellytyksistä, kun näistä samoista edellytyksistä säädetään varsinaisissa viranomaisasiointia koskevissa laeissa, kuten *hallintolaissa*, *oikeudenkäymiskaassa* ja *ulosottokaassa*. ¹⁹⁰ Työryhmä kiinnitti huomiota tässä siihen, että viranomaisen on antaessaan asiakirjaa tiedoksi arvioitava tiedoksiantotapaa eri sääntelyn valossa riippuen siitä, aikooko se antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti vai esimerkiksi postitse. Viimeksi mainittua kritiikkiä voidaan jatkaa edelleen. Kysymys on päällekkäisestä sääntelystä, jossa normiristiriitoja on vaikeahko ratkaista. Esimerkiksi, onko sähköinen asiointilaki luonteeltaan erityislaki, joka syrjäyttää yleislain, vai onko se suhteessa oikeudenkäymiskaareen ja ulosottokaareen yleislaki, ja viimeksi mainittujen tiedoksiantosäännökset syrjäyttävät sähköisen asiointilain säännökset? Tiekartta -työryhmän esille nostamat tulkintaongelmat hallintolain 60.1 §:n ja asiointilain 18 §:n yhteensovittamisesta kuvastavat myös näitä ongelmia. Yleisemminkin vallitsevaa oikeustilaa leimaa epäselvyys siitä, milloin on kysymys yleislaista, milloin taas erityislaista. Ongelma ei ole vain teoreettinen, koska normiristiriidat säännösten välillä ovat olleet vääjäämättömiä. ¹⁹¹

Lisäksi analysoitaessa sähköisen asiointilain tarvetta on otettava huomioon ne mahdolliset muutokset, joita lain yksittäiset pykälät vastedes käyvät läpi. Esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetussa laissa on esitetty, että asiointilain 6 § kumotaan ja lain 5 §:ään sisällytetään informatiivinen viittaussäännös digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettussa lakiin. Muutosten taustalla on se, että säännökset ovat päällekkäisiä uuden lakiehdotuksen kanssa. Toisaalta jos pantaisiin täytäntöön valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013 tehtyjä ehdotuksia sähköisen asiointilain muutoksiksi, asiointilaki jäisi entistä sup-

188 SOU 2018:35.

189 Näin hallituksen esitys HE 60/2018 vp digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi.

190 Haastatteluissa mainittiin muun muassa, että hallintolakia ja asiointilakia on vaikea lukea yhdessä, koska hallintolaki on kirjoitettu paperiasiointia silmällä pitäen. Jos asiointilaki kumottaisiin, pelättiin myös, että muodostuu sääntelyvaje. Näin *ympäristöministeriön* edustajat tapaamisessa 6.6.2018.

191 Lisäksi haastatteluissa korostettiin sitä, että asiointilain soveltamisala on laaja, kun taas hallintolain soveltamisala sen yleisalan luonteisuudesta huolimatta on suppeampi. Näin *oikeusministeriön* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

peammaksi, ja hyvinkin pian voisi asettaa kyseenalaiseksi koko lain tarpeen.¹⁹² Konkreettisia muutosehdotuksia on noussut esille tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksia tehtäessä. Tällöin on esitetty, että asiointilain 13, 21 ja 22 §:n säännökset kumottaisiin ja sisällytettäisiin tiedonhallintaa koskevaan lakiin.¹⁹³

Kysymys ei ole toisaalta pelkästään sähköisen asiointilain ja hallintolain välisestä suhteesta, vaan sähköisen asiointilain suhteesta hyvin moneen erityissäännökseen, jossa säädetään sähköisestä asioinnista. Tätä oikeustilaa on kritisoitu monessa yhteydessä, kuten valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013 sähköisen asiointilain lainsäädännön seuranta- ja kehittämisestä sekä Tiekartta -työryhmän raportissa. Tilannetta on luonnehdittu siilomaiseksi ja hajanaiseksi, kun pitäisi pyrkiä keskitettyyn asiointilain kehittämiseen. Tällöin on viitattu esimerkiksi Tanskan digitalisointivirastoon ja Viron informaatiojärjestelmävirastoon.¹⁹⁴ Lainsäädännön kehittämisessä vastaan voi tulla *vanhentuneita säädöksiä*. Esimerkiksi *aluehallintovirastot* ja *HAKI* viittasivat yhteislausunnossaan Tiekartta -työryhmän mietinnöstä siihen, että asetus valtion virastojen aukioloajoista (332/1994) sekä laki julkisista kuulutuksista (34/1925) tulisi kumota haluttaessa edistää sähköistä asiointia. Esimerkiksi kuuluttamisen tulisi voida tapahtua sähköisesti ja siitä tulisi säätää hallintolaissa.

Viimeksi mainitun osalta onkin aiheellista mainita luonnos hallituksen esitykseksi julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamiseksi. Siinä on sähköisen asiointilain kannalta muutoinkin merkittäviä elementtejä. Erityisesti keskeisessä asemassa on se, että kumoamalla kuulutuslaki viranomaisen fyysisellä ilmoitustaululla kuuluttamisesta siirryttäisiin kuuluttamiseen yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Lisäksi hallintolain 62 §:n yleistiedoksiantoa koskevan menettelyn osalta luovuttaisiin Virallisessa lehdessä ilmoittamisesta ensisijaisena menettelyä.¹⁹⁵ Kuulutuskilpailua koskeva lakiesitys on tarkoitus tuoda eduskuntaan lähiaikoina.¹⁹⁶

Eduskunnan oikeusasiamies puuttui kuitenkin lausunnossaan EOAK/1067/2018, antopäivä 7.3.2018 hallituksen esitysluonnoksen kriittisiin kohtiin. Tiedottaminen ainoastaan ylei-

192 Ks. myös Voutilainen – Oikarinen (2016), jotka ovat todenneet muun muassa seuraavaa: ”julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön uudistamistarve tulisi selvittää kokonaisuudessaan. Tässä yhteydessä tulisi tehdä arvio siitä, mitkä fraaseiksi muodostuneet muodolliset säännökset olisi syytä siirtää yleislakiin ja mitkä kuuluvat erityislakeihin.”

193 Ks. lähemmin valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017. *Kuntaliiton* edustajat kiinnittivät huomiota tiedonhallintolain uudistukseen tässä yhteydessä, 28.5.2018.

194 Näin valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 155.

195 Hallintolain 62 §:n mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. (1 mom.) Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. (2 mom.) Ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. (3 mom.)

196 Näin *oikeusministeriön* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

sessä tietoverkossa ei aina ole perustuslain kannalta riittävää niiden henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, joilla ei ole käytössään tietokonetta ja internetyhteyttä taikka joiden mahdollisuudet käyttää niitä ovat esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden johdosta rajoittuneet. Lisäksi asiointipalvelujen toteuttamisessa verkkoympäristössä on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tätä seikkaa on laillisuusvalvonnassa eri yhteyksissä korostettu ainakin yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon sekä kielellisten oikeuksien kannalta. Oikeusasiamies toi myös kriittisesti esiin sen, että vaikka esitysluonnos perustui keskeisesti yleisen tietoverkon ja verkkosivuston käsitteisiin, kumpakaan käsitettä ei ollut lakiesityksessä määritetty.

Eduskunnan oikeusasiamies nosti myös lausunnossaan esille kehittämisen arvoisen ajatuksen siitä, että Virallisen lehden roolia maksuttomana tietokantapalveluna (yleinen tietoverkko) voitaisiin kehittää sen sijaan, että esitysluonnoksessa tarkoitetut ilmoitukset, yleis-tiedoksiannot ja kuulutukset julkaistaisiin yksittäisten viranomaisten kotisivuilla. Viranomaisilmoitusten saavutettavuuden ja palveluperiaatteen toteuttamisen kannalta saattaisi olla perusteltua keskittää esitysluonnoksessa tarkoitetut kuulutukset maksuttomaan tietokantapalveluun (esimerkiksi www.suomi.fi), jonka kapasiteettiin, tekniseen toimivuuteen, selkeyteen ja hakuominaisuuksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Esikuvana voitaisiin käyttää esimerkiksi HILMA-järjestelmää (www.hankintailmoitukset.fi), joka on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Mikäli kuulutukset hajautetaan eri viranomaisten kotisivuille, mahdollisesti epäyhtenäisesti systematisoitujen otsikoiden ja alaotsikoiden taakse, kokonaiskuvan saaminen tai kattavan etsinnän suorittaminen edellyttävät vierailuja ja hakuja useiden eri viranomaisten verkkosivuilla. Hyvän hallinnon kannalta saataisi olla parempi vaihtoehto, jos kaikki viranomaiset julkaisisivat esitysluonnoksessa tarkoitetut ilmoituksensa ja kuulutuksensa keskitetysti yhdessä paikassa. Lisäksi, jos ilmoitukset ja kuulutukset keskitettäisiin yhteen yleiseen tietoverkkoon, olisi myös helppoa luoda yhtenäinen järjestelmä, josta voitaisiin jälkikäteen tarkastaa, onko tietty ilmoitus julkaistu ja minkä ajan se on ollut tietoverkossa.

*Jo edellä esitetty kuvastaa sitä, että kysymys ei ole ainoastaan siitä, onko sähköinen asiointilaki kumottava tai onko sen yksittäisiä säännöksiä muutettava, vaan erittäin laajasta lainsäädännön uudistuksesta. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että selvityksessä ei voida ottaa läheskään kaikkiin esille nousseisiin seikkoihin kantaa, vaan pyritään kartoittamaan relevanteiksi katsottavat näkökohdat sekä toteuttamisvaihtoehdot valtioneuvoston linjausten viemiseksi eteenpäin.*¹⁹⁷

197 Tässä yhteydessä ei esimerkiksi KaPa-lakiin eli lakiin hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista (571/2016) kiinnitetä huomiota sillä tarkkuudella, millä sähköinen asiointilaki käydään läpi.

2.3 Lain nimike

Lain nimikettä koskevalla problematisoinnilla on merkitystä luonnollisesti vain, jos laki ylipäänsä katsotaan aiheelliseksi pitää voimassa. *Lainkirjoittajan oppaan* mukaan nimikkeen tulee yhtäältä vastata säädöksen sisältöä ja toisaalta olla mahdollisimman lyhyt ja iskevä. Huomionarvoista on, että säädöksen nimikettä voidaan myöhemmin muuttaa. Nimikettä harkittaessa on myös syytä arvioida, millä nimikkeellä lakia tullaan käytännössä kutsu- maan. Lakien yhdyssananimikkeitä on syytä suosia niiden lyhyiden ja ytimekkyyden takia, mutta nimikkeen yksilöivyyden vaatimus saattaa toisaalta edellyttää pidemmän nimik- keen käyttämistä.¹⁹⁸ Viimeksi mainitun kannalta keskeistä olisi, muodostuisiko nimikkeestä ”Sähköinen asiointilaki” se kuva, että lain soveltamisalaan kuuluisi kaikki sähköinen asioin- ti, ei pelkästään sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa.¹⁹⁹ Toinen ongelma käytännössä käytetyllä nimikkeellä on se, että sähköinen viittaa yhdyssanan jälkiosaan (laki) eikä alku- osaan (asiointi).²⁰⁰

Toisaalta useissa laeissa säädetään hyvän hallinnon periaatteista toteamalla esimerkiksi, että valtuutetun tarkastajan on ao. laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), hallintolaissa (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään. Näin ollen esimerkiksi yksityisoikeudellisen laitoksen ja tämän tytäryhtiön sekä alihankkijan on hoitaessaan laissa tarkoitettuja tehtä- viään noudatettava, mitä viranomaisten toiminnasta säädetään.

Haastatteluissa ilmeni samalla se, että jos toteutetaan asiointilain kokonaisuudistus, on huolehdittava siitä, että viittaukset muussa lainsäädännössä päivitetään.²⁰¹ Tähän liittyen voikin esittää kaksijakoisen lainsäädäntösuosituksen, jos päädytään sähköisen asiointilain kokonaisuudistukseen: *Ensinnä tarpeelliset viittaussäännökset on päivitettävä ja toiseksi samassa yhteydessä on tarpeettomat viittaussäännökset kumottava.*

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain nimikettä ei ole suositelta- vaa muuttaa, vaikka lain soveltamisalaan kuuluvat käytännössä muutkin kuin varsinaiset viranomaiset, ja vaikka otsikon sähköinen asiointilaki omaksumista puoltaisi sen vakiintu-

198 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

199 Toisaalta Lainkirjoittajan oppaassa todetaan, että nimike ”Laki kuitenkin tarjoamisesta” olisi parempi kuin nykyi- nen nimike ”Laki kuitenkin tarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa”. Tässä on kuitenkin paikallaan mainita lain 4.1 §, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan on tarjottava tavarain tai palvelun ostajalle maksusuorituksesta laadittu kuitti, jos maksu suoritetaan käteisellä rahalla tai siihen rinnastettavalla maksutavalla. Toisin sanoen lain soveltamisala ra- joittuu ainoastaan käteiskauppaan ja silti Lainkirjoittajan oppaassa katsotaan hyväksyttäväksi lain nimikkeen lyhyt muoto.

200 Ks. myös Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

201 Näin ympäristöministeriön edustajat tapaamisessa 6.6.2018.

neisuus oikeuskirjallisuudessa sekä lainvalmistelutöissä. Vaikkei lain nimikkeen muuttamista voidakaan puoltaa, käsillä olevassa esityksessä käytetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain synonyyminä termiä sähköinen asiointilaki tai lyhyempää muotoa asiointilaki.²⁰²

2.4 Sähköisen asiointilain tarkoitus

Lain alkusäännöksessä määritellään verraten usein lain tai laissa säännellyn toiminnan tarkoitus tai tavoite. Näin on tapahtunut myös sähköisen asiointilain kohdalla. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä.²⁰³ Sähköisessä asiointilaissa säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asiointissa.²⁰⁴

Sähköisen asiointilain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 17/2002 vp todetaan sähköisen asiointin lisäävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä poistavan osallistumisen ja vaikuttamisen esteitä henkilöiltä, jotka eivät voi käyttää vaikeuksista perinteisiä asiointimuotoja. Asiointilaki on luonteeltaan yleislaki eikä laissa säädetä tarkemmin sähköisen asiointin viranomais- tai hallinnonalakohtaisesta järjestämisestä. Lakiesityksen perusteluissa korostetaan, että viranomaistoiminnassa voitaisiin laajalti siirtyä käyttämään sähköistä asiointia. Sitä vastoin tästä käy ilmi, ettei asiointilailla velvoiteta sähköisen asiointin käyttämiseen viranomaistoiminnassa.

Tarkoitus- eli tavoitesäännöksiä on kritisoitu jo vuoden 1996 *Lainlaatijan oppaassa*. Tavoitesäännöksiin todettiin liittyvän ongelmia sen takia, että ne eivät ole velvoittavia samalla tavalla kuin tavanmukaiset säännökset ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Näin ollen tavoitesäännöksiin on syytä suhtautua pidättyvästi. Lainlaatijan oppaan osassa 2 tarkoitussäännöksiin palattiin.²⁰⁵ Ensinnäkin tuotiin esille, että laki voidaan aloittaa suoraan keskeisellä aineellisoikeudellisella säännöksellä. Siten jätettäisiin tekstiä ja vältettäisiin ne ongelmat, joita tarkoitussäännöksiin saattaa liittyä. Lisäksi Lainlaatijan oppaan osassa 2 viitattiin siihen, että tarkoitussäännökset ovat helposti tarpeettoman mahtipontisia ja antavat kaikki ongelmat poistavan kuvan lain vaikutuksista. Myös *Lainkirjoittajan oppaassa* on todettu, että tavoitesäännökset ovat ongelmallisia, kos-

202 Yllä mainittu suositus edellyttää luonnollisesti sitä, että nimike vastaisi lain sisältöä.

203 Lain 1.1 §.

204 Lain 1.2 §.

205 Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010.

ka ne eivät ole velvoittavia; ne saattavat luoda sen virheellisen vaikutelman, että pelkääntään lain säätämällä voitaisiin ratkaista kaikki ongelmat; lisäksi ne runsastuttavat sääntelyä epätoivotulla tavalla.²⁰⁶ Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 37/2006 vp on tähdennetty, että velvoittavuutta kokonaan vailla olevia säännöksiä ei tulisi sisällyttää lakiin.²⁰⁷

*Sähköisen asiointilain 1 §:n tarkoitussäännös on tarpeeton.*²⁰⁸ Näin ollen, jos asiointilain kokonaisuudistus toteutetaan, tarkoitussäännöksen kumoaminen on otettava harkittavaksi.

2.5 Sähköisen asiointilain soveltamisala

2.5.1 Lähtökohdat

Sähköistä asiointilakia sovelletaan lain 2.1 §:n mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon,²⁰⁹ käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan lisäksi hallintoasioiden muutoksenhakua myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimestä.²¹⁰ Hallintolaissa on monin kohdin mainittu hallintoasiasta. Hallintoasioita ovat kaikki sellaiset viranomaisten toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla mm. hallintopäätös samoin kuin esitys tai lausunnon antaminen.²¹¹

Lakia sovelletaan myös muussa viranomaistoiminnassa. Oikeuskäytännössä on tähän viitaten korostettu, että asiointilaki on *yleislaki*,²¹² jota lain 2 §:n 1 momentissa säädettyin tavoin

206 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

207 Tähän viittaa myös Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

208 Yllä mainittua voi perustella silläkin, että lain esitöissä määritellään joka tapauksessa lain tavoitteet. Toisaalta on paikallaan mainita, että lakiehdotukseen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sisältyy tarkoitussäännös (1 §). Todennäköisesti myös tässä tapauksessa laki ei menettäisi informatiivisuuttaan, vaikka kyseistä säännöstä ei olisi mukana lakiehdotuksessa.

209 Hallintolain 19 §:ssä säädetään *asian vireillepanosta*, joka tapahtuu luonteensa puolesta hieman toisin kuin sähköisessä asioinnissa. Pääsääntönä on joka tapauksessa se, että asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Ks. esimerkiksi KHO:2016:85, joka koski samalla myös sähköistä asiointilakia.

210 Näin hallituksen esitys HE 60/2018 vp digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavaksi laiksi.

211 Ks. laajemmin HE 72/2002 vp. Ks. myös HE 29/2018 vp, jossa esitetään kumottavaksi hallintolainkäyttölaki ja säädettäväksi sen tilalle laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

212 Toisaalta mitä erilaisempiin tapauksiin yleislakia pyritään soveltamaan, sitä suuremmat ovat paineet erityissäännösten säätämiseksi.

sovelletaan keskenään hyvin erilaisissa menettelyissä.²¹³ Sähköistä asiointilakia sovelletaan myös muihin kuin viranomaisiin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.²¹⁴ Laissa tarkoitettuja muita kuin julkisyhteisöjä ovat muun muassa lakisääteisiä eläke- ja tapaturmavakuutuksia hoitavat yhtiöt sekä muut julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot. Sähköisen asiointilain soveltamisalan onkin todettu olevan asialähtöinen toisin kuin hallintolain soveltamisala, joka on määritelty organisaatiolähtöisesti.²¹⁵

Sähköistä asiointilakia sovelletaan *kaikissa viranomaisissa*, joilla tarkoitetaan julkisyhteisöjen, kuten valtion, kuntien ja kuntayhtymien virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä, ei kuitenkaan kyseisten viranomaisten tekemiin yksityisoikeudellisiin toimiin tai tosiasialliseen hallintoon, kuten tienpitoon tai sairaanhoitoon.²¹⁶ Näin ollen esimerkiksi kunnallisen viranomaisen suorittamaa hankintalain soveltamisalaan kuuluvaa hankintamenettelyä on pidettävä sähköisessä asiointilaissa tarkoitettuna hallintoasiana, ja siten, kun muuta ei ole säädetty, asiointilain säännökset soveltuvat myös kunnallisen viranomaisen hankintapäätöksen sähköiseen tiedoksiantoon.²¹⁷ Vastaavasti, kun hankintayksikkö oli ollut hankintapäätöksen tehdessään ja oikeudenkäynnin alkaessa markkinaoikeudessa valtion liikelaitos, sen suorittamassa hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa hankinnassa oli kysymys asiointilaissa tarkoitettuna hallintoasiasta.²¹⁸

Sähköinen asiointilaki ei suinkaan koske kaikkia sähköistä asiointia sivuavia ongelmia, kuten ratkaisu Helsingin HAO 1.6.2012 12/0524/2 (ään.) osoittaa. Yhtiö oli lähettänyt päämiehensä haastehakemuksen liitteineen käräjäoikeudelle sähköpostitse. Käräjäoikeus oli laskuttanut yhtiötä haasteasiakirjojen kopioinnista. Yhtiö vetosi valituksessaan hallinto-oikeudelle muun ohessa asiointilakiin. Hallinto-oikeus totesi, että kun haastehakemus saapuu käräjäoikeuden kansliaan, asia tulee vireille ja sen valmistelu alkaa. Jos kannetta ei heti jätetä tutkimatta tai heti hylätä, tuomioistuin antaa haasteen. Sähköisesti lähetetty haastehakemuksen ja sen liitteiden haastettavalle tiedoksi antamista varten joudutaan asiakirjat tulostamaan käräjäoikeudessa. Hallinto-oikeus katsoi, että tulostamisessa on kysymys asiakirjan jäljentämisen luonteisesta toimenpiteestä. Näin ollen tulostetuista asiakirjoista voitiin veloittaa yhtiöltä tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu jäljennös-

213 Näin esimerkiksi KKO:2017:89.

214 Näin esimerkiksi HE 159/2017 vp.

215 Näin hallituksen esitys HE 60/2018 vp.

216 HE 153/1999 vp. Ks. myös MAO:145/04. Sähköisestä asiointilain soveltamisalaan kuuluvaa hankintamenettelyä on pidettävä sähköisessä asiointilaissa tarkoitettuna hallintoasiana, ja siten, kun muuta ei ole säädetty, asiointilain säännökset soveltuvat myös kunnallisen viranomaisen hankintapäätöksen sähköiseen tiedoksiantoon.²¹⁷ Vastaavasti, kun hankintayksikkö oli ollut hankintapäätöksen tehdessään ja oikeudenkäynnin alkaessa markkinaoikeudessa valtion liikelaitos, sen suorittamassa hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa hankinnassa oli kysymys asiointilaissa tarkoitettuna hallintoasiasta.²¹⁸

217 MAO:145/04.

218 MAO:481/10.

maksu. Sillä seikalla, että yhtiö oli lähettänyt asiakirjat sähköisesti kahteen kertaan, ei ollut vaikutusta asiassa. Sähköinen asiointilaki ei tullut maksuvelvollisuuden arvioinnissa sovellettavaksi, koska lain tarkoituksena ei ole puuttua tuomioistuinten suoritteista perittäviin maksuihin. Ratkaisu on oikeaan osunut, koska asiointilaissa ei edes viitata maksuihin, vaan asia oli ratkaistava maksuja koskevien erityissäännösten perusteella, tällä hetkellä tuomioistuinmaksulain (1455/2015) säännösten mukaisesti.

Edellä mainittua ratkaisua voidaan arvioida lainsäädännön kehittämistarpeitakin vasten. Sähköisen asiointilain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvaluuua hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Tätä sähköisen asiointilain tarkoitusta vasten peilaten ei ole lainkaan poissuljettua, että lainsäädäntöön sisällytettäisiin määräyksiä sähköistä asiointia koskevista maksuista tai maksunalennuksista ja -vapautuksista. Näin ollen tuomioistuinmaksulain (1455/2015) osalta olisi harkittava, onko sen nojalla perittävät oikeudenkäyntimaksut ja hakemusmaksut porrastettavissa miltään osin sähköistä asiointia suosiviksi.²¹⁹ Toisaalta maksuporrastuksen tulisi koskea vain niitä tahoja, joille sähköinen asiointi on vapaaehtoista, ei niitä, joille se olisi lakisääteinen velvollisuus.²²⁰

Verrataan sähköisen asiointilain soveltamisalaa *hallintolain 4 §:ään*, jossa säädetään soveltamisalan rajauksista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Sähköisen asiointilain 2.1 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan myös muussa viranomaistoiminnassa. Pykälän 3 momentti osoittaa, että esitutkinta ja poliisitutkinta jäävät sähköisen asiointilain soveltamisalan ulkopuolelle yhtä lailla kuin hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Sitä vastoin lainkäyttö²²¹ ja ulosotto muodostavat toisenlaisen ryhmän tilanteita, koska ne eivät kuulu hallintolain mutta kylläkin sähköisen asiointilain soveltamisalaan.

Lainkäyttö on osa jälkikäteistä oikeusturvan antamista, jonka tehtävänä on ratkaista oikeusriidat sekä varmistaa, että aineellisen oikeuden normeja sovelletaan oikein. Lain-

219 Toisaalta oikeudenkäynti- ja hakemusmaksujen porrastaminen ei olisi tarpeen silloin, jos sähköinen asiointi on säädetty pakolliseksi. Ks. tähän liittyen HE 190/2017 vp.

220 Syy yllä mainittuun on yksinkertainen: maksuporrastus aiheuttaisi ainoastaan kustannuksia, muttei tuottaisi hyötyjä, jos sähköinen asiointi olisi pakollista.

221 Hallintolainkäyttöä ei mainita hallintolaissa erikseen, koska laissa viitataan lainkäyttöön kokonaisuutena, HE 72/2002 vp.

käyttö jakautuu oikeudenalojen välillä oikeudenkäyntimenettelyyn ja hallintolainkäyttöön. Siviili- ja rikosoikeudellista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännökset sisältyvät oikeudenkäymiskaareen ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin (689/1997). Hallinto-oikeudellista lainkäyttöä koskevasta menettelystä puolestaan säädetään hallintolainkäyttölaissa.²²² Sen mukaan hallintolainkäyttöä ovat asian käsittely muutoksenhaun johdosta ja hallintoriita-asian käsittely. Toisaalta oikaisuvaatimusasian käsittely ei sille ominaisesta muutoksenhakuluonteesta huolimatta ole hallintolainkäyttöä. Koska oikaisu tekee yleensä alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen, oikaisuvaatimuksen käsittely on luonteeltaan viranomaisen itseoikaisua. Näin ollen asian käsittely oikaisuvaatimuksen johdosta kuuluu hallintolain soveltamisalaan.²²³ Hallintolain kontekstissa *ulosottoa* on pidetty siihen liittyvistä hallinnollisista piirteistä huolimatta lainkäyttönä, minkä vuoksi se on jätetty hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle.²²⁴

Esitutkinta on poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen oikeudenkäynnin edellä erillisesti suoritettua selvitysten hankkimista siitä, onko varsinaisen oikeudenkäynnin vireille panemiseen riittävää aihetta katsoa rikoksen tapahtuneen sekä epäillä tiettyä henkilöä siihen syylliseksi. Esitutkinnassa noudatettavasta menettelystä säädetään esitutkintalaissa (805/2011). *Poliisitutkinnalla* tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, poliisin on toimitettava poliisitutkinta, jos se on ilmoituksen perusteella tai muusta erityisestä syystä tarpeen kadonneen henkilön löytämiseksi taikka palonsyyn selvittämiseksi. Poliisitutkintaa koskeva yhtenäinen perussäännöstö sisältyy poliisilain (872/2011) 6 lukuun.²²⁵

2.5.2 Viranomaisen käsitteestä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4.1 §:n mukaan *julkisuuslaissa* viranomaisella tarkoitetaan

1. valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia;
2. tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä;
3. valtion liikelaitoksia;
4. kunnallisia viranomaisia;

222 Lähitulevaisuudessa hallintolainkäyttölain korvaa laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

223 HE 72/2002 vp.

224 Hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp ulosottoa luonnehditaan laiminlyödyn suoritusvelvoitteen pakkotäytäntöönpanoksi. Suoritusvelvollisuuden peruste voi ulosotossa olla joko yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen.

225 Ks. myös HE 72/202 vp.

5. Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;
6. eduskunnan virastoja ja laitoksia;
7. Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;
8. lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Pykälän 2 momentin mukaan se mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käytössä julkista valtaa. Sitä vastoin evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.²²⁶

Julkisuuslaissa omaksuttu viranomaiskäsite ei ole suinkaan sovellettavissa sellaisenaan muissa laeissa. Tässä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 9/2011 vp Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta. Valiokunnan mukaan on ongelmallista siirtää tiettyyn tarkoitukseen luotu käsite sellaisenaan hyvin toisenlaista päämäärää palvelevaan lakiin. Viranomaisen käsite on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa yleiskielessä ja oikeustieteessä muutoin käytettyä viranomaisen käsitettä huomattavasti laajemmaksi, jotta PL 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta.²²⁷ Käsitteen siirtäminen toiseen lakiin olisi merkinnyt sitä, että selvitysyksikölle olisi perustettu ainakin muodollisesti tiedonsaantioikeus sellaistenkin tahojen mahdollisesti pitämiin rekistereihin, joilla ei ollut mitään tekemistä elinkeinotoiminnan tai sen rahoituksen kanssa. Valiokunnan mielestä tämä ei ollut asianmukaista eikä myöskään oikeassa suhteessa lakiehdotuksella tavoiteltaviin päämääriin. Edellä mainituista syistä perustuslakivaliokunta piti tärkeänä viranomaisen käsitteen täsmentämistä niin, että se kattaisi vain sellaiset viranomaiset, jotka hoitavat

226 Huomattavasti lyhyemmin viranomaisen määritelmä on kuitattu yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 4.1 §:ssä: ”*Viranomaisella* tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.” Ks. tarkemmin HE 19/2014 vp.

227 Ks. lähemmin HE 30/1998 vp ja PeVL 43/1998 vp.

elinkeinotoimintaan liittyviä lupa-, tarkastus- tai valvontatehtäviä, ja myös muutoin tehtävissään käsittelevät olennaisesti elinkeinotoimintaa koskevia asioita tai esimerkiksi jakavat avustuksia, tukia tai etuuksia. Edellä mainitun johdosta Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan "viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1–7 kohdassa tarkoitettua viranomaista sekä 2 momentissa tarkoitettua yhteisöä, laitosta, säätiötä ja yksityistä henkilöä silloin, kun viimeksi mainituilla on tai voi olla tietoja organisaatioiden tai organisaatiohenkilöiden taloudellisesta toiminnasta, taloudellisesta asemasta, julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta tai kytkennöistä muihin organisaatioihin tai organisaatiohenkilöihin."

Lisäksi ehdotuksessa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi viranomaisen käsite on määritelty erikseen ja sitä on seikkaperäisesti avattu hallituksen esityksessä HE 60/2018 vp. Lähtökohtana on joka tapauksessa se, että viranomaisella tarkoitettaisiin valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa, julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, yliopistoja, ammattikorkeakouluja sekä ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntia. Viranomaisen määritelmä vastaisi yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä omaksuttua viranomaisen määritelmää.

Jos asiointilain osalta toteutetaan kokonaisuudistus, siihen voidaan sisällyttää viranomaisen määritelmä, joka vastaisi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa olevaa määritelmää.

2.5.3 Julkisista hallintotehtävistä

Kuten edellä lyhyesti viitattiin, sähköinen asiointilaki koskee soveltuvin osin myös muita kuin viranomaisia, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.²²⁸ Tämän vuoksi tässä yhteydessä luodetaan lyhyesti, minkälaisia tehtäviä julkiset hallintotehtävät kattavat. Lähtökohtana on PL 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on todennut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.²²⁹ Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne.²³⁰ Vaikka tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys pelkästään taloudellisesta

228 Näin esimerkiksi HE 159/2017 vp.

229 PeVL 11/2006 vp.

230 PeVL 48/2010 vp

tarkoituksenmukaisuudesta, on huomiota kiinnitettävä järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin asianmukaisesti ja riittävästi.²³¹ Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.²³² Julkisella hallintotehtävällä voidaan viitata hyvin monipuoliseen joukkoon hallinnollisia tehtäviä, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisten hallintotehtävien hoitamisessa on noudatettava hallinnon yleislakeja, kuten sähköistä asiointilakia, ja asioita käsittelevien on toimittava virkavastuulla.²³³

Kaikkia tehtäviä ei ole luonnollisestikaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi. Esimerkiksi tietopalvelu katsottiin viranomaista avustavaksi tehtäväksi. Palvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tavanomaisia nimi- ja yhteystietoja, joiden saaminen ei edellyttänyt käyttötarkoituksen ilmoittamista. Tietoja ei saanut antaa, jos niihin kohdistuu laissa säädeltyjä luovutuskieltoja. Tällaisessa palvelutoiminnassa katsottiin olevan kysymys PL 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä eikä siten merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.²³⁴ Myöskään viranomaisten lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin eivät olleet PL 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista.²³⁵ Toisaalta lainsäädäntökäytännössä on usein katsottu olevan kysymys julkisesta hallintotehtävästä. Esimerkiksi hallituksen esityksen HE 102/2017 vp mukaan talous- ja velkaneuvonta on julkinen hallintotehtävä. Oikeusavun ja edunvalvonnan osalta kysymys on toiminnan järjestämistapa huomioiden julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka siinä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat.²³⁶ Lisäksi mainittakoon, että metsästäjärekisterin pitäminen kuuluu Suomen riistakeskuksen julkisiin hallintotehtäviin. Riistanhoitoyhdistysten valtionavustuksen myöntäminen ja varainkäytön valvonta sekä riistanhoitoyhdistysten yleinen valvonta on Suomen riistakeskuksen julkinen hallintotehtävä.²³⁷ Valtion vientitakuiden myöntäminen on puolestaan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta PL 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.²³⁸

231 Ks. esimerkiksi PeVL 11/2006 vp.

232 Ks. laajemmin PeVL 26/2017 vp.

233 PeVL 33/2004, PeVL 20/2006 vp ja PeVL 18/2007 vp.

234 PeVL 11/2006 vp.

235 Ks. lähemmin PeVL 30/2012 vp ja HE 141/2016 vp.

236 PeVL 16/2016 vp.

237 HE 117/2017 vp.

238 PeVL 2/2001 vp. Merkittävästä julkisen vallan käytöstä ei valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkaan ollut kysymys, kun otettiin huomioon päätöksentekoon kytkeytyvä varsin laaja harkinnanvaraisuus.

Jos päädytään asiointilain kokonaisuudistukseen, lain on edelleen aiheellista koskea myös muita kuin viranomaisia, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Sitä vastoin hallinnon yleislakien soveltamiseen ei ole välttämätöntä viitata laissa.²³⁹

2.6 Muun lainsäädännön suhde sähköiseen asiointilakiin

Sähköisen asiointilain 3 §:n mukaan viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Säännökseen liittyen on todettavissa ensinnäkin, että siihen ei enää sisälly informatiivista viittausta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettuun lakiin²⁴⁰ eli sähköiseen tunnistamislakiin. Toiseksi sähköinen asiointilaki on luonteeltaan yleislaki, joka täydentää erilaisia muita lainsäädäntöön perustuvia menettelytapoja. Lain soveltamisala rajautuu toisaalta sähköiseen asiointiin. Asiointitavalla ei sinällään ole vaikutuksia asian käsittelyyn muihin edellytyksiin, ovatpa nämä prosessuaalisia tai materiaalisia.²⁴¹

Kolmanneksi tärkeimpinä kaikessa viranomaistoiminnassa huomioon otettavina yleislakaina hallituksen esityksessä HE 17/2002 vp mainitaan julkisuuslaki, henkilötietolaki, kiellainsäädäntö sekä arkistolaki. Toisaalta sähköistä asiointia koskevia erityissäännöksiä on runsaasti. Nämä erityissäännökset jäivät voimaan, koska niiden sisältö ei ollut ristiriidassa sähköisen asiointilain kanssa eikä toimiin niiden kumoamiseksi harkittu tarpeelliseksi ryhtyä. Erityissäännökset ovat yleislain säätämisen jälkeen olleet usein informatiivisia säännöksiä siitä, että viranomaisasioinnissa voidaan käyttää kirjallisen perinteisen asioinnin lisäksi myös sähköisen asioinnin eri muotoja. Asiakkaan tai viranomaisen oikeuksia tai velvoitteita erityissäännökset eivät koske, joten ne eivät ole päällekkäisiä yleislain säännösten kanssa.²⁴²

Erityislainsäädäntö sisältää koko joukon viittauksia sähköiseen asiointilakiin. Esimerkiksi varainsiirtoverolain 56 b §:n 1 momentti edustaa tällaista tapausta: ”Tämän lain mukaan käsiteltäviin asioihin sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).” Varainsiirtoverolakiin on otettu selvyyden vuoksi viittaussäännökset asiointilakiin. Paljoltikaan tämän pidemmin asianomaista sääntelyä ei hallituksen esityksessä HE 91/2005 vp perusteltu. Vastaavansisältöinen säännös sisältyy EPL 6 a §:n 1 mo-

239 PeVL 46/2002 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 11/2006 vp ja PeVL 13/2010 vp.

240 HE 74/2016 vp.

241 HE 17/2002 vp.

242 Näin HE 17/2002 vp.

menttiin samoin kuin VML 93 a §:n 1 momenttiin. AVL 220 §:ssä yleisviittaus kuitataan lyhyesti: ”Tämän lain mukaan käsiteltäviin asioihin sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).” (1083/2005) Viittausta sähköiseen asiointilakiin on perusteltu lyhyesti oikeustilan selkeydellä.²⁴³ Tässä on pakko kysyä, eikö sähköisen asiointilain yleislain luonteisuudesta johtuen ole jo niin, että sitä sovelletaan, ellei toisin ole säädetty. Näin ollen sanotunlaiset viittaussäännökset ovat tarpeettomia.

Laajemmin voidaan ottaa huomioon *hallintolaki*. Hallintolain 5.1 §:n mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Lähökohtana on siis se, että hallintolaki on yleislaki, jota esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp korostetaan.²⁴⁴ Hallintolakia sovelletaan siten aina silloin, kun jostain lain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta ei ole säädetty muussa laissa. Erityissäännösten merkitystä suhteessa hallintolakiin on arvioitava silloin, kun muussa laissa oleva säännös sääntelee samaa asiaa, josta on säädetty hallintolaissa. Arviointi on aina säännöskohtaista. Hallintolain säännökset syrjäytyvät siltä osin kuin vastaavasta menettelykysymyksestä on tarkoitettu säännellä muussa laissa poikkeavalla tavalla. Tästä syystä tulee tapauskohtaisesti arvioida, kattaako muun lain säännös sillä tavoin hallintolaissa säännellyn menettelyvaatimuksen alan, ettei hallintolain säännökselle jää sovellettavuutta, vai saako erityissäännös aikaan vain sellaisen osittaisen poikkeaman vastaavasta yleissäännöksestä, että säännöksiä tulee soveltaa rinnakkain.

Toisaalta hallintolailla on pyritty siihen, ettei hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä tarvitsisi antaa hallintolaista poikkeavia säännöksiä.²⁴⁵ Hallinnonalakohtaiset erityispiirteet saattavat kuitenkin edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä. Myös eräissä asiaryhmissä käsiteltävien asioiden suuri lukumäärä voi asettaa rajoituksia yleissäännösten soveltamiselle. Hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp korostetaan, että poikkeamisvaltuutta tulee käyttää harkiten ja vain silloin, kun poikkeavaan sääntelyyn on olemassa asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Huomiota on kiinnitettävä myös yksilön oikeusaseman perusteita koskevalle lainsäädännölle asetettuihin täsmällisyysvaatimuksiin.

Hallintolain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisessä asiointilaissa.²⁴⁶

243 HE 91/2005 vp.

244 Toisaalta vaikka hallintolaki on yleislaki, ei se poista sitä tosiasiaa, että sähköisessä asioinnissa yleislaki on sähköinen asiointilaki. Näin ollen normiristiriitatilanteet eivät suinkaan aina koske asetelmaa yleislaki – erityislaki, vaan esimerkiksi hallintolain ja sähköisen asiointilain välistä suhdetta. Tiekartta -työryhmä on nostanut raportissaan hyvin esille tämän kaltaisia tulkintaongelma-asetelmia.

245 Periaate on siis sama kuin yleisemminkin yleislakien kohdalla.

246 Viimeksi mainittua lakia koskeva hallituksen esitys HE 17/2002 vp oli hallintolakia säädettyä eduskunnan käsiteltävänä.

Sähköistä asiointia koskevat säännökset oli alun perin tarkoitus sisällyttää hallintolakiin,²⁴⁷ kuten edellä jo todettiin. Vastaavasti sähköisestä asioinnista tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä oli tarkoitus säätää oma lakinsa. Lainsäädännön ja käytäntöjen yhdenmukaisuuden kannalta pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisempuna, että hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa noudatettavat sähköistä asiointia koskevat menettelysäännökset kootaan yhteen säädökseen.²⁴⁸ Alun perin siis harkinnan alla oli ollut osittain integraatiomallin soveltaminen.²⁴⁹

Kritiikin ydin on tässä yhteydessä se, tarvitaanko edellä mainitun luonteisia viittaussäännöksiä lisäämään tarpeettomasti muun lainsäädännön pykäläiä. Selkeyttä lisäksi pikemminkin se, ettei lakeihin olisi sisällytetty tällaisia viittauksia, vaan jos lain soveltamisalaan sisältyisi sähköisen asiointilain soveltamisalaan kuuluvia toimintoja, niihin automaattisesti sovellettaisiin asiointilakia. Toisin olisi lähinnä sillä edellytyksellä, että erityislaissa olisi tähän nähden poikkeussäännös tai poikkeussäännöksiä. Nykyisin oikeustila on siis "selkeyden vuoksi" päinvastainen, eikä se lisää, vaan hämärtää lainsäädännön selkeyttä. Sääntelysuositus on näin ollen yksinkertainen: lainsäädännöstä tulee kumota tarpeettomat yleisviittaukset asiointilakiin.

2.7 Määritelmät

2.7.1 Lähtökohtia

Sähköisessä asiointilaissa määritellään kolme lain kannalta relevanttia käsitettä, sähköinen tiedonsiirtomenetelmä, sähköinen viesti ja sähköinen asiakirja. Nämä määritelmät ovat voimassa lähtökohtaisesti vain sähköistä asiointilakia sovellettaessa.²⁵⁰ Toisaalta haluttaessa soveltaa asianomaisia määritelmiä muissa lainsäädäntökonteksteissa asianomaisiin määritelmiin on nimenomaan tällöin viitattava. Näin on lainsäädäntökäytännössämme tapahtunutkin.²⁵¹

Sähköisessä asiointilaissa ei ole määritelty muita kuin mainitut kolme käsitettä. Esimerkiksi *sähköisestä asioinnista* ei ole omaa määritelmää. Tältä osin voitaneen kuitenkin viitata hal-

247 Edelleen on nostettu esille, että sähköisen ja muun asiointin sääntelyn olisi oltava mahdollisimman yhtenäistä. Tämä ilmenee esimerkiksi Tiekartta -työryhmän saamasta lausuntopalautteesta, Lantto (2017).

248 HE 72/2002 vp.

249 Kysymys ei toisaalta ole ainoastaan sähköisen asiointilain ja hallintolain integroinnista, vaan myös siitä, miten huolehditaan ulosottokaareen ja oikeudenkäymiskaareen sisältyvästä sääntelystä ja sen yhtenäisyydestä suhteessa sähköiseen asiointilakiin.

250 Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.

251 Sähköisen tiedonsiirtomenetelmän, sähköisen viestin ja sähköisen asiakirjan käsitteitä ei liene lainsäädännössä muutoin määritelty toisin kuin miten ne sähköisessä asiointilaissa on määritelty.

lintolain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen HE 72/2002 vp, jonka mukaan asiointilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Viranomaispalvelulle on puolestaan ominaista, että sen käyttäjänä on yksityinen.²⁵² Oma lukunsa on *viranomaisen* käsite. Tältä osin lain esitöissä on todettu, että sähköisen asiointilain säännökset viranomaisen velvoitteista soveltuvat laajasti eri viranomaisten toimintaan. Lain soveltamisalan ulottaminen tosiasialliseen viranomaistoimintaan toteuttaa näin PL 21 §:n hyvää hallintoa koskevia vaatimuksia.²⁵³ Useisiin lakeihin sisältyy kuitenkin viranomaisen määritelmä. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 4.1 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Lisäksi sitä, mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.²⁵⁴

2.7.2 Sähköinen tiedonsiirtomenetelmä

Sähköisen asiointilain 4 §:n 1 kohdan mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään,²⁵⁵ sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin.²⁵⁶ Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä ei kuitenkaan tarkoiteta puhelua. Määritelmä sähköisestä tiedonsiirtomenetelmästä vastaa lähestulkoon sellaisenaan sähköisestä asiointista hallinnossa annetun lain 3 §:n 1 kohdan mukaista määritelmää.²⁵⁷ Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä HE 153/1999 vp todettiin muun ohella, että sähköisten tiedonsiirtomenetelmien ulkopuolelle on rajattu erilaisten elektronisten tallenteiden, kuten tietokoneen levykkeiden, avulla tapahtuva asiointi, jos tällaiset tallenteet toimitetaan viranomaiselle esimerkiksi postin välityksellä.²⁵⁸

Lainkohta on laadittu *puolijoustavaksi*.²⁵⁹ Toisin sanoen siinä ei ole tyhjentävästi mainittu erilaisia menetelmiä, jotka voidaan lukea sähköisiksi tiedonsiirtomenetelmiksi, vaan menetelmistä on mainittu esimerkkejä ja muunlaisetkin tarkemmin yksilöimättömät menetelmät luetaan tämän käsitteen alle kuuluviksi. Tällaista määrittelytapaa voidaan pitää

252 Tasmennyksenä todettakoon, että sähköistä asiointilakia voidaan soveltaa myös viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, HE 17/2002 vp.

253 HE 17/2002 vp.

254 Ks. myös HE 60/2018 vp.

255 Käyttöoikeudella sähköiseen tietojärjestelmään tarkoitetaan yleensä kiinteää teknistä yhteyttä tietojärjestelmään, ks. myös HE 153/1999 vp.

256 Ks. lähemmin HE 17/2002 vp.

257 HE 17/2002 vp.

258 Ks. myös MAO:288/05.

259 Ks. lähemmin Määttä (2010) sääntelytarkkuudesta, mukaan lukien puolijoustavista normeista.

tarkoituksenmukaisena, koska se sopeutuu automaattisesti alalla tapahtuvaan teknologiseen kehitykseen. Asian käänköpuolena on välttää suppeita ja tyhjentyviä tiedonsiirtomenetelmien määritelmiä. Suppeasta määrittelystä esimerkin tarjoaa yrityssaneerauslaki (47/1993), jossa aiemmin mainittiin sähköisistä tiedonsiirtomenetelmistä vain telekopio ja sähköposti. Voimassa olevan lain mukaan tiedoksiannot voidaan toimittaa sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä.²⁶⁰ Tekniikkaneutraaliteetti on tässä yhteydessä keskeinen standardi lainsäädäntöä kehitettäessä kustannustehokkaaseen suuntaan.

Sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin on viitattu erityislainsäädännössäkkin. Vuoden 2018 alussa *oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain* 29.6 §:n (525/2017) säännös on muutettu seuraavaan muotoon:²⁶¹

Tullin on annettava Verohallinnolle päivittäin Verohallinnon vastuulle arvonlisäverolain 157 ja 160 §:n mukaan kuuluvan tavarahan maahantuonnin arvonlisäverotuksen valvonnassa tarpeelliset, tullilmoitusten ja tullauspäätösten sisältämät tiedot sekä niiden muutokset. Tämä ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen välistä tuontia. Tullin on myös annettava arvonlisäverolain 100 a §:n soveltamista varten tarvittavat tiedot verovelvollisen tekemistä vakavista tai toistuvista tullilainsäädännön rikkomisista ja säännöksen mukaisen erityismenettelyn soveltamisessa tarvittavat tiedot. *Tiedot annetaan sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen.*²⁶²

Tullilain (304/2016) 61.1 §:n mukaan määrätty tullin määrä annetaan sanomamuotoista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttävälle Tullin asiakkaalle tiedoksi momentissa mainituissa tapauksissa. *Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain* (623/2015) 2 luvun 14.4 §:n mukaan Tullille voidaan antaa pykälän 1 ja 2 momentin tiedot sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen, kunhan tietojen suojaaminen henkilötietolain (523/1999) 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla on varmistettu. Tähän on hyvä verrata *maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteverotuksesta annetun lain* (603/2006) 17 §:ää: "Tässä laissa tarkoitettut tiedot voidaan antaa sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen, kun tietojen suojaaminen henkilötietolain (523/1999) 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla on selvitetty." Jälkimmäisessä tapauksessa siis lain sanamuodon mukaan riittää, että tietojen suojaaminen on *selvitetty*, kun taas edeltävässä tapauksessa ne on tullut *varmistaa*. Lakiesityksen perusteluissa jälkimmäiseen liittyen on todettu sen vastaavan perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntöä henkilötietojen suojan lain tasoisen sääntelyn vaatimuksista siten, että henkilötietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla sekä

260 HE 152/2006 vp.

261 Pykälä koskee sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta.

262 Kursivointi kirjoittajan.

selvityksen antaminen tietojen suojaamisesta ennen tietojen luovuttamista säädettäisiin ehdotetulla tavalla laissa.²⁶³ Toisaalta hallituksen esityksessä HE 174/2014 vp on edeltävää lakia koskien todettu, että tiedot voidaan antaa Tullille sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen, kun tietojen suojaaminen on selvitetty henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.²⁶⁴ *Edellä mainittu osoittaa, että tulee välttää lain sanamuotojen aiheutonta erilaisuutta, koska näin aiheutetaan ainoastaan tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi jälkimmäisessä kahdessa tapauksessa lakia tulee sanamuodon erilaisuudesta huolimatta tulkita samalla tavalla.*

*Verohallintolain (503/2010) 25.2 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi ennen asian ratkaisemista varata Veronsaajien oikeudenvilvontayksikölle tilaisuuden vastineen tai lausunnon antamiseen sekä antaa päätöksen tiedoksi sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen.*²⁶⁵ Lainkohta perustuu oikeusministeriön asettaman työryhmän muistioon ”Hallinto-oikeuksien sähköinen tiedoksianto Veronsaajien oikeudenvilvontayksikköön”.²⁶⁶ Oikeushallinnon ja Verohallinnon yhteistyönä on tarkoitus luoda asianmukaisesti tietosuojattu sähköinen menettelytapa päätösten tiedoksi antamiseen. Kun Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö saa päätöksen sähköisesti tiedokseen, hallinto-oikeudelle toimitettaisiin sähköinen vastaanottokuittaus, joka osoittaa täsmällisen tiedoksisaantihetken. Samaa menettelyä käyttäen hallintotuomioistuimet voivat myös kuulla Veronsaajien oikeudenvilvontayksikköä ennen asian ratkaisemista. Hallinto-oikeudet voivat lähettää päätöksensä sähköisesti myös muille Verohallinnon yksiköille, kuten ulosoton kieltoa koskevissa asioissa Veronkantoksekselle. Tästä menettelystä ei ollut kuitenkaan tarpeen erikseen säätää, koska päätösten tiedoksi antamiseen ei liity vastaavaa muutoksenhakuoikeutta.²⁶⁷

*Insolvenssioikeudellisessa lainsäädännössä on myös säädetty sähköisestä tiedonsiirtomenetelmästä. Tässä voidaan mainita ensinnäkin konkurssilain 22 luvun 7 §:n säännös tiedoksiantotavasta ja saman luvun 8 §:n säännös sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä saapuneen viestin saapumisajankohdasta.*²⁶⁸ Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 62 a §:n 2 momentin (1123/2014) mukaan ilmoitukset ja tiedoksiannot voidaan toimittaa sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tai postitse tavallisella kirjeellä, jollei tiedoksiantoa ole tarpeen toimittaa vastaanottodistusta tai saantitodistusta vastaan taikka muuta riita-asioita varten säädettyä tiedoksiantotapaa käyttäen. Oikeusministeriön asetuksessa ilmoituksesta kaupparekisteriin yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa (1382/2004) sää-

263 HE 56/2006 vp.

264 Ks. myös henkilötietolakiin liittyen HE 96/1998 vp.

265 Momentissa säädetään myös, että yksikön on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta automaattisella kuittauksella tai muutoin. Yksikön katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi vastaanottokuittauksen ajankohtana.

266 Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 1:2009.

267 HE 288/2009 vp.

268 Yllä mainittujen säännösten muutokset ovat tulossa voimaan 26.6.2018. HE 12/2017 vp.

detään, että ilmoitus voidaan tehdä postitse tai sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä.²⁶⁹ Yrityssaneerauslain 81.1 §:n (247/2007) mukaan tiedoksiannot voidaan toimittaa postitse tai sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä, jollei tiedoksiantoa ole tarpeen toimittaa vastaanottotodistusta tai saantitodistusta vastaan taikka muuta riita-asioita varten säädettyä todisteellista tiedoksiantotapaa käyttäen.²⁷⁰

2.7.3 Sähköinen viesti ja sähköinen asiakirja

Sähköisen asiointilain 4 §:n 2 kohdan mukaan *sähköisellä viestillä* tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota. Tallennusominaisuus korostaa sähköisen asioinnin tarpeita säilyttäen saapuneet sähköiset asiakirjat, vaikka sähköisellä viestillä erotuksena sähköisestä asiakirjasta sinänsä voidaan tarkoittaa myös erilaisia kertaluontoisia yhteydenottoja ja tiedusteluja viranomaiselle tämän toiminnasta.²⁷¹

Erityislainsäädännöstä on syytä mainita *ulosottokaaren* (705/2007) 3 luvun 11 §, jossa säädetään asiamiehen valtakirjasta. Pykälän 2 momentin mukaan varojen nostamiseen tai omaisuuden haltuun ottamiseen oikeuttava valtakirja on toimitettava alkuperäisenä tai sellaisella sähköisellä viestillä, jonka lähettäjä voidaan yksilöidä vahvaa sähköistä tunnistamista käyttäen. Sitä vastoin muu valtakirja voidaan toimittaa sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä. Toisaalta jos ulosottomies epäilee valtakirjan aitoutta, hän voi vaatia asiamiestä toimittamaan sen alkuperäisenä. UK 3 luvun 41.2 §:ssä todetaan muun muassa, että tiedoksianto vastaanottotodistusta vastaan voidaan vastaanottajan suostumuksella toimittaa myös sähköisenä viestinä. Aikaisemman lain mukainen mahdollisuus toimittaa tiedoksianto vastaanottotodistusta vastaan telekopiolla on nykyisessä laissa korvattu *tekniikkaneutraalilla* ilmaisulla. Huomionarvoinen seikka on myös se, että sähköisen viestin käsitettä käytetään tässä lainkohdassa vastaavassa merkityksessä kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa.²⁷² UK 1 luvun 5 §:ssä todetaankin, että jollei laissa toisin säädetä, sähköisestä viestistä on voimassa, mitä sähköisessä asiointilaissa säädetään.²⁷³

Sähköisen asiointilain 4 §:n 3 kohdan mukaan *sähköisellä asiakirjalla* tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Esimerkiksi sähköisen asiointilain 21 §:ssä säädetään, että sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan

269 Asetuksen 2 §.

270 Ks. myös yrityssaneerausasetuksen (55/1993) 5 a § ja oikeusministeriön asetus yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta (1212/2001).

271 HE 153/1999 vp ja HE 17/2002 vp.

272 HE 137/2015 vp.

273 Jos sähköisen viestin lähittäjästä on epäselvyyttä, ulosottomiehen tulee varmistaa viestin oikeellisuus.

myöhemmin osoittaa. Erityislainsäädännössä on lisäksi mainintoja sähköisistä asiakirjoista. Tässä voidaan mainita *verohallintolain* 25.2 §:n säännös, jonka mukaan Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta automaattisella kuittauksella tai muutoin. Yksikön katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi vastaanottokuittauksen ajankohtana. *Hankintalain* (1397/2016) 127.1 §:ssä säädetään muun ohella, että käytettäessä sähköistä yhteystietoa ehdokkaan ja tarjoajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon päivänä, jona asiaa koskeva sähköinen asiakirja on viestin vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että sähköistä viestiä voidaan käsitellä. Myös *erityisalojen hankintalaissa* (1398/2016) puhutaan sähköisestä asiakirjasta. Tässä yhteydessä on paikallaan mainita lisäksi hallituksen esitys HE 190/2009 vp, jonka mukaan sähköisellä viestillä ja sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan samaa kuin sähköisessä asiointilaissa, jota sovelletaan sellaisenaan myös hankintayksiköiden toimintaan siltä osin kuin niiden toiminnassa on kysymys hallintoasian tai siihen rinnastuvan asian käsittelystä. Lisäksi *kansalaisuuslain* 47.3 §:n (974/2007) mukaan Maahanmuuttovirasto voi hyväksyä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetyin tavoin toimitettun sähköisen asiakirjan, jos asiakirjaa voidaan pitää luotettavana.

*Selvitystä tehtäessä ei ole ilmennyt painavia syitä sille, että sähköisen tiedonsiirtomenetelmän, sähköisen viestin ja sähköisen asiakirjan käsitteistä olisi vastedes säädettävä toisin.*²⁷⁴

2.8 Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen

2.8.1 Veloitteen suhteellisuus

Sähköisen asiointilain 5.1 §:n mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi.²⁷⁵ Tässä on syytä panna merkille veloitteen suhteellinen luonne, toisin sanoen huomioon otetaan viranomaisen käytettävissä olevat tiedolliset, taidolliset ja taloudelliset voimavarat.²⁷⁶ Ehdotonta sähköisten asiointipalvelujen veloitetta ei ole säädetty, koska lain soveltamisala on laaja ja viranomaisten resurssit vaihtelevat.²⁷⁷ Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti

274 Eräissä haastattelupuheenvuoroissa ei tosin yllä mainittujen määritelmien suhdetta pidetty selväpiirteisenä, näin ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

275 Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisveloitteet koskevat myös välillisen julkisen hallinnon toimijoita sekä sellaisia henkilöitä, jotka toimivat tuomioistuimen määräyksestä.

276 Ks. myös HE 72/2002 vp, jonka mukaan hallintolain 7 § ei aseta viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaa käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.

277 HE 17/2002 vp.

viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. On myös pantava merkille, että viranomaiskohtaiset velvoitteet eivät sinällään estä kehittämästä erilaisia yhteisiä hankkeita.²⁷⁸ Vielä muutama vuosi sitten nousi esille se, että organisaatioilla olisi rajalliset resurssit toteuttaa sähköistä asiointipalvelua.²⁷⁹

Oikeuskäytännössä säännöksen tulkintaan on otettu kantaa useita kertoja. Esimerkiksi vakuutus oikeuden ratkaisun 25.8.2008/6887:2007 (ään.) mukaan sähköinen asiointilaki asettaa viranomaiselle velvollisuuden pyrkiä tarjoamaan mahdollisuus sähköiseen asiointiin, muttei ehdotonta velvoitetta. Viranomaisella on oikeus harkita, missä laajuudessa se tarjoaa mahdollisuuden sähköiseen asiointiin. Sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen ilmeni hyvin myös markkinaoikeuden ratkaisusta MAO:161/04, 162/04 163/04:

Markkinaoikeudella ei ole sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja tarvittavia valmiuksia tarjota mahdollisuutta lähettää viestiä sähköiseen osoitteeseen asian vireille saattamiseksi. Kun hakemuksen toimittaminen tapahtuu hakijan omalla vastuulla, hakijan olisi tullut ennen hakemuksen lähettämistä itse ottaa selvää siitä, onko markkinaoikeudella mainitunlaisia valmiuksia ottaa vastaan sähköiseen osoitteeseen lähetettyä hakemusta asian vireille saattamiseksi mainitussa laissa edellytetyllä tavalla. Kun hakemusta ei ole allekirjoitettu edellä mainituissa laeissa edellytetyllä tavalla, markkinaoikeus katsoo, että asia ei ole tullut mainitulla sähköpostitse lähetetyllä hakemuksella markkinaoikeudessa laillisesti vireille.

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 13.10.2017, t. 5082, jossa valittaja väitti muun ohella, että sähköinen tarjouspalvelu olisi ollut toimimaton. Valittaja esitti, ettei sillä ollut mahdollisuutta tarkistaa tarjouksensa sisältöä sähköisessä palvelussa tarjouksen jättämisen ja tarjouksen jättämiselle varatun määräajan välisenä aikana ja että sen tarjouksen puutteellisuus oli johtunut toimittajaportaalien toimimattomuudesta. Valittajan mukaan hankintayksikkö ei ollut esittänyt selvitystä toimittajaportaalien toimivuudesta eikä järjestelmän ylläpitäjänä toimivan osakeyhtiön ilmoitusta voitu pitää riittävänä selvityksenä palvelun toimivuudesta. Valittajan mukaan jo se, että valittaja oli joutunut turvautumaan sähköpostiin lähettäessään lisäselvitystä tarjouksen jättämisen jälkeen, osoitti, että sähköinen tarjouspalvelu ei ollut toiminut edellytetyllä tavalla. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että toimittajaportaalissa ei ollut toimintahäiriöitä tarjousaikana. Muissa tarjouskilpailuissa mahdollisesti ilmenneillä toimintahäiriöillä ei ollut merkitystä kysymyksessä olleessa asiassa. Myöskään se seikka,

278 HE 17/2002 vp.

279 Näin valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 155, jossa viitattiin selvitystä varten tehdyn kyselyn tuloksiin.

että valittaja oli täydentänyt tarjoustaan sähköpostitse tarjousten jättämiselle asetetussa määräajassa, ei osoittanut, että toimittajaportaali ei olisi toiminut esillä olevassa tarjouskilpailussa. Valittaja ei ollut myöskään tarjousaikana ottanut yhteyttä hankintayksikköön tai toimittajaportaalin ylläpitäjään mahdollisten teknisten häiriöiden vuoksi. Lisäksi hankintalaissa säännellyn tarjouskilpailumenettelyn lähtökohtana on, että tarjoaja vastaa tarjouksensa sisällöstä. Hankintayksikön on tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi tullut tarjousten vertailussa arvioida valittajan tarjousta sellaisena kuin se on toimitettu hankintayksikölle tarjousaikana. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut menetellyt valittajaa syrjivästi, kun se ei ollut varannut valittajalle mahdollisuutta täydentää tarjoustaan, eikä muutoinkaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOA 3022/4/01, antopäivä 29.8.2003, todennut, ettei asiointimahdollisuuden tarjoaminen ole viranomaisen ehdoton velvollisuus sähköisen asiointilain mukaan, vaikka kantelija olisi saanut tällä tavoin asiansa hoidettua ilman avustajaa. Laillisuusvalvonnassa on katsottu myös, ettei asiointilaissa ole säädetty ehdotonta velvollisuutta tarjota mahdollisuutta lähettää sähköiseen osoitteeseen tai määritelyyn laitteeseen viestiä asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Oikeuskansleri on taas katsonut ratkaisussaan OKA 170/1/05, antopäivä 13.2.2006, että asiakaspalvelunäkökohdat puoltavat sähköpostiosoitteen ilmoittamista. Oikeuskanslerin mukaan sähköinen asiointilaki on kuitenkin tulkinnanvarainen tältä osin. Lainsäädäntöön ei sisälly viranomaiselle yksiselitteistä oikeudellista velvollisuutta sähköpostiosoitteen ilmoittamiseen. Oikeuskanslerin mukaan kuitenkin sähköisen allekirjoituksen ja sähköisen tunnistuspalvelun, tietosuojan ja tietoturvan sekä teknisten edellytysten kehittymisen myötä viranomaisen menettelytapoja joudutaan arvioimaan uudelleen. Oikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestään oikeusministeriölle sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten.²⁸⁰ Viimeksi mainittuja näkökohtia lienee pidettävä pikemminkin oikeuspoliittisina kuin varsinaisina tulkintakannanottoina.²⁸¹

Sittemmin oikeuskansleri on palannut tähän oikeusongelmaan ratkaisussa OKV/1531/1/2013, antopäivä 25.2.2015. Ratkaisussa tähdennettiin, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta järjestää sähköisiä asiointipalveluja. Laissa on asetettu sähköistä asiointia koskevan velvoitteen edellytykseksi, että viranomaisella on siihen tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet. Oikeuskansleri lausui käsityksensä, että kuitenkin silloin, kun viranomainen on järjestänyt mahdollisuuden sähköiseen asiointiin, viranomaisen on hyväksyttävä sähköiset asiakirjat, jollei ole syytä epäillä asiakirjojen oikeellisuutta. Ilmoit-

280 HE 60/2018 vp.

281 Ks. myös valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013.

taessaan organisaationsa sähköpostiosoitteen viranomaisen tulisi informoida siitä, mihin sähköpostia voidaan käyttää ja myös mahdollisista sähköpostin käyttöön liittyvistä tietoturvaongelmista.

Seuraavassa ratkaisussa, joka sivusi samalla sähköistä asiointia, oli kysymys asiakaspalveluaikojen saatavuudesta Maahanmuuttovirastossa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että erityisesti kiireellisesti palvelua tarvitsevien Maahanmuuttoviraston asiakkaiden oikeusturva oli saattanut ainakin tilapäisesti vaarantua kantelun tekemisen ajankohtana, kun heille ei satunnaisia peruutusaikoja lukuun ottamatta voitu välttämättä tarjota asiakaspalveluaikaa ajanvarausjärjestelmän kautta. Asiointiaikojen saatavuus oli siten ollut riittämätöntä, eikä Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelu täyttänyt kantelun tekemisen ajankohtana maaliskuussa 2017 hyvään hallintoon kuuluvan palvelun saatavuuden ja asianmukaisuuden edellytyksiä. Kun Maahanmuuttovirasto oli selvityksensä mukaan maaliskuun 2017 lopulta alkaen tehnyt useita asiakaspalvelun edistämistä koskevia muutoksia ja kehittämistoimenpiteitä, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa esittämänsä näkökohdat palveluperiaatteen soveltamisesta ja palvelun asianmukaisuudesta Maahanmuuttoviraston tietoon.²⁸²

Sähköisen asiointilain 5.2 §:n mukaan viranomainen voi tarjota edellä tarkoitettut palvelut myös *tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti*. Tehtävä- ja toimipaikkakohtaisessa sähköisten asiointipalvelujen kehittämisessä on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että asiakaskuntaa kohdellaan tasapuolisesti ja että asiakaskunnalle myös tiedotetaan käytettävissä olevien sähköisten asiointipalvelujen rajoitteista.²⁸³ Tällä tavalla on haluttu antaa viranomaiselle mahdollisuus edetä sähköisen asioinnin käyttöönotossa omien mahdollisuuksiensa mukaisesti. Varsinkin suurien ja laajoja palveluja tarjoavien viranomaisten toiminnassa oletettiin olevan tarpeen sallia sähköisen asioinnin osittainen käyttöönotto. Palvelujen osittaiselle tarjoamiselle on toisaalta aina oltava perusteltu syy, sillä viranomaisten velvollisuus on pyrkiä tarjoamaan palvelunsa mahdollisimman tasapuolisesti koko asiakaskunnalleen.²⁸⁴

Sähköisen asiointilain 5.3 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään myös asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa. Säännös tarkoittaa erityisryhmien ja myös saavutettavuuden näkökulmasta sitä, että asiointipalvelujen suunnittelussa on pyrittävä

282 OKV/564/1/2017, antopäivä 14.3.2018.

283 HE 17/2002 vp.

284 Näin HE 153/1999 vp, johon hallituksen esityksessä HE 17/2002 vp viitataan.

siihen, että asiointipalvelut ovat teknisesti mahdollisimman yhteensopivia myös erityisryhmien käyttämien laitteistojen ja ohjelmistojen kanssa. Säännös on luonteeltaan *suosituksenomainen*, ei velvoittava.²⁸⁵

Edellä mainitussa korostuu ns. *asiakasyhteensopivuus*. Tästä erikseen on aiheellista korostaa *viranomaisyhteensopivuutta*, joka osaltaan helpottaa myös hallinnon asiakkaiden viranomaisasiointia.²⁸⁶ Esimerkkinä mainittakoon tapaus, jossa velkoja on saanut tiedon tuomiorekisteriin siirretystä ulosottokelpoisesta tuomiosta. Hän voi siirtyä käräjäoikeuden sähköisestä asiointipalvelusta suoraan ulosoton sähköiseen asiointiin ja tehdä ulosottihakemuksensa. Paperimuotoista tuomiota ei tarvitse siis toimittaa ulosottoon, koska se löytyy tuomiorekisteristä.²⁸⁷ Asia on käännettävissä myös seuraavasti. Ulosottohakemukseen on liitettävä jäljennös tuomioistuimen päätöksestä tai muusta ulosottoperusteesta. Tarvittaessa ulosottomies voi vaatia hakijaa toimittamaan ulosottoon alkuperäisen ulosottoperusteen. Tuomiota ei kuitenkaan tarvitse liittää ulosottohakemukseen, jos se löytyy sähköisestä tuomiorekisteristä.²⁸⁸

Vertailukohteeksi voidaan ottaa *maakaaren* (540/1995) sähköiset asiointijärjestelmät, joista säädetään lain 5 luvussa. Luvun 3 §:n mukaan sähköisiä asiointijärjestelmiä ovat ensinnäkin *sähköinen kaupankäyntijärjestelmä*, jonka tarkoituksena on mahdollistaa kiinteistön kauppojen ja muiden luovutusten sekä niihin liittyvien asiakirjojen tekeminen sähköisenä ja edistää sähköistä asiointia kirjaamisasioissa. Kaupankäyntijärjestelmä on sähköinen asiointijärjestelmä, jossa kiinteistön kauppa ja muu luovutus voidaan tehdä sähköisesti.²⁸⁹ Toiseksi *sähköisen kiinnitysjärjestelmän* tarkoituksena on mahdollistaa kiinnitystä ja panttikirjaa koskevien hakemusten sekä niihin liittyvien asiakirjojen tekeminen sähköisenä ja edistää muutenkin sähköistä asiointia kirjaamisasioissa. Kiinnitysjärjestelmä on sähköinen asiointijärjestelmä, jossa kiinnityksen vahvistamista, sähköisen panttikirjan saajaa ja panttikirjan muodon muuttamista koskevat hakemukset sekä kirjallisen panttikirjan haltijaa koskevat ilmoitukset voidaan tehdä sähköisesti. Siitä, millaisia kiinnityksen muuttamista koskevia hakemuksia ja kiinnitysasioissa tarvittavia suostumuksia koskevia ilmoituksia järjestelmässä voidaan lisäksi tehdä, säädetään valtioneuvoston asetuksella. (3.6.2016/418)

Asiointijärjestelmien kautta voidaan tehdä myös luovutukseen tai kirjaamishakemukseen liittyviä asiakirjoja, kuten sähköisenä asiakirjana annettava valtakirja, puolison suostumus ja vakuusvelkojan sitoumus esimerkiksi panttioikeuden lakkaamisesta ja panttikirjan luo-

285 Näin HE 60/2018 vp.

286 Esimerkiksi *Väestörekisterikeskuksen* edustajat korostivat, että yllä mainitussa suhteessa on edelleen kehittämisen varaa, 23.5.2018.

287 <https://oikeus.fi/fi/index/oikeuslaitos/sahkoinenasiointi.html>.

288 <https://oikeus.fi/ulosotto/fi/index/velkojanaulosotossa/ulosotonhakeminen.html>.

289 Maakaaren 9 a luvun 7.1 §.

vuttamisesta. Sähköisten asiointijärjestelmien piiriin sisältyy sellaisia kirjallisia asiakirjoja, hakemuksia ja ilmoituksia, joiden tekeminen sähköisesti helpottaisi niiden laatimista ja lisäksi oikeusturvaa. Asiointijärjestelmä takaa kiinteistöä koskevien oikeustoimien tietoturvan ja asianmukaisen tietosuojan. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin, kiinteistörekisterin ja muiden perusrekisterien tietojen vuorovaikutteisella käsittelyllä voidaan varmistaa se, että osapuolten toiminta perustuu ajantasaisille ja luotettaville tiedoille kiinteistöistä ja siihen kohdistuvista oikeuksista ja rasituksesta.

Kuriositeetin vuoksi mainittakoon myös *tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain* (1494/2016) 37.2 §, jonka mukaan yhteishallinnointiorganisaation on tarjottava käyttäjälle mahdollisuus olla siihen yhteydessä sähköisesti. Jos yhteishallinnointiorganisaatiolla on teosten tai muiden suojan kohteiden käytön sähköinen raportointijärjestelmä, organisaation tulee tarjota käyttäjälle mahdollisuus käyttää sitä. Yhteishallinnointiorganisaatio ei ole tosin viranomainen, vaan oikeushenkilö, ”joka on jäsentensä omistuksessa tai määräysvallassa tai on voittoa tavoittelematon, ja jonka ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena on siihen valtuutettuna hallinnoida tekijänoikeutta tai tekijänoikeuden lähioikeuksia oikeudenhaltijoiden yhteiseen lukuun”.²⁹⁰ Sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan sitä, että yhteishallinnointiorganisaatioon tulee voida olla yhteydessä vähintään puhelimitse ja sähköpostitse. Yhteishallinnointiorganisaatiot voivat luonnollisesti tarjota käyttäjille tätä edistyskellisemmät sähköiset asiointimahdollisuudet.²⁹¹

Ilman viranomaisten velvollisuutta sähköisen asiointin järjestämiseen on käytännössä mahdoton kehittää velvoitetta tai kannustimia sähköiseen asiointiin yrityksille ja kansalaisille. Tässä mielessä laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on välttämätön askel oikeaan suuntaan vastattaessa valtioneuvoston linjauksen mukaisiin tavoitteisiin.

Viimeksi mainittuun nähden haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, onko asiointi luonteeltaan suuri- vai pienivolyymistä. Jos kysymys on veroilmoituksista taikka rikosilmoituksista, ollaan ensin mainitussa tapausryhmässä, jolloin sähköinen asiointi ja sen järjestämisvelvollisuus puoltavat vahvasti paikkaansa. Sitä vastoin, jos tietyt ilmoitukset koskisivat vain muutamaa tapausta vuodessa, katsottiin kyseenalaiseksi luoda erityistä sähköisen asiointin järjestelmää tätä varten.²⁹²

290 Lain 4 §:n 1 kohta.

291 Näin HE 119/2016 vp. Oikeutta sähköiseen asiointiin on pidetty tärkeänä muutoinkin, jotta oikeudenhaltijan oikeus valita yhteishallinnointiorganisaatio voisi toteutua käytännössä. Jos oikeudenhaltija asuisi eri maassa kuin mihin yhteishallinnointiorganisaatio on sijoittautunut, eikä yhteishallinnointiorganisaatio tarjoaisi lainkaan mahdollisuutta asioida sen kanssa etäyhteydellä, ei oikeudenhaltijalla olisi mahdollisuutta saada palvelua asianmukaisella tavalla.

292 Näin ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

2.8.2 Kohti ehdotonta järjestämisvelvoitetta

Tällä hetkellä kaikki viranomaiset käsittelevät jo todennäköisesti sähköisiä asiakirjoja.²⁹³ Tätä taustaa vasten siirtyminen ehdottomaan digitaalisten palvelujen järjestämisvelvoitteeseen ei olisi viranomaisille suuri hyppäys verrattuna esimerkiksi tilanteeseen, joka vallitsi vuosituhannen vaihteessa, kun laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999) tuli voimaan.²⁹⁴ Joka tapauksessa viranomaisten valmiudet niin tietoteknisesti kuin tietoturvallisuuden osalta ovat välttämätön edellytys sille, että kannattaa ylipäänsä ryhtyä kehittämään sähköistä asiointia elinkeinonharjoittajien ja tavallisten kansalaisten osalta.²⁹⁵ Toisaalta *korkein hallinto-oikeus* on kiinnittänyt huomiota lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista siihen, että eri viranomaiset ovat edenneet sähköisessä asioinnissa eritahtisesti. Esimerkiksi Verohallinto on ollut tässä suhteessa edelläkävijä ja sitä ei pitäisi hidastaa tässä kehitystyössä yleisluonteisella lainsäädännöllä. Sitä vastoin hitaammin sähköistä asiointia kehittäneet viranomaiset voisivat olla yleisluonteisen lainsäädännön kohderyhmänä ja hyötyäkin siitä toimintoja kehitettäessä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus korosti sitä, että valinnan asiointitavasta tekee hallinnon asiakas, ei viranomaisen. Näin on siis siitä huolimatta, että siirryttäisiin ehdottomaan sähköisen asioinnin järjestämisvelvoitteeseen.

Invalidiliiton lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista kiinnitettiin huomiota seikkoihin, jotka osoittavat, etteivät saavutettavuus ja käytettävyys ole yksinkertaisia asioita hahmottaessa kannustaa kansalaisia laajalla rintamalla sähköiseen asiointiin:

Raportissa ei mainita palvelujen saavutettavuuteen ja käytettävyyteen liittyviä seikkoja eri vammaisryhmien osalta. Esimerkiksi palvelujen hyödyntäminen edellyttää sähköistä tunnistautumista, joka voi olla haasteellista aistivammisille henkilöille. Palveluissa käytettävien kaikkien ohjelmistojen ja niiden päivitysversioiden saavutettavuus täytyy testata kaikkien käyttäjien kannalta. Tähän ei riitä vain se, että testataan käytettävyys esimerkiksi näkövammaisten ruudunlukuohjelmien osalta, vaan lisäksi täytyy testata mm. ohjelman arkkitehtuurin selkeys, yksinkertaisuus ja kaikkien ohjelman toimintojen toimivuus.

Valtioneuvoston linjauksessa tammikuulta 2018 on määritelty reunaehdot toiminnan säätelylle. Ensinnäkin viranomaiset ovat velvoitettuja tarjoamaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja ensisijaisena vaihtoehtona. Toiseksi viranomaisten on järjestettävä henkilön asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä viestintä ja asiointi niin, että sähköinen kanava on aina käytettävissä. Tässä sel-

293 Näin esimerkiksi *korkeimman hallinto-oikeuden* lausunto Tiekartta -työryhmän raportista.

294 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa kumosi yllä mainitun lain 1.2.2003 alkaen. Toisaalta kumotussa ja edelleen voimassa olevassa sähköisessä asiointilaissa on paljon samoja elementtejä.

295 Tätä on korostanut esimerkiksi *oikeusministeriö* lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista.

vityksessä ei ole poikettu näistä linjauksista. Näin ollen viranomaisen on tarjottava kaikille oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädetyt tai määrättyt ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä.²⁹⁶

Edellä mainittua sääntelyn muutosta voi perustella ensinnäkin sillä, että voimassaoleva lainsäädäntö on jo verraten vanhaa perua. Toiseksi asiointipalvelut on järjestetty sähköisiksi merkittävällä osalla viranomaisia, joten tältä osin lainsäädännön muutos ei edellyttäisi merkittäviä investointeja eikä muita resursseja vaativia toimenpiteitä. Toisaalta niissä tapauksissa, joissa viranomaisen ei ole toteuttanut asiointipalveluja sähköisiksi, siihen voidaan varata riittävä siirtymäaika. Lisäksi voimassa olevaa oikeustilaa voidaan kritisoida siitä, että lakiin ei yleensä ole asianmukaista hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vaille olevia yleisiä säännöksiä. Tätä on korostettu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 37/2006 vp samoin kuin Lainkirjoittajan oppaassa.²⁹⁷

Toisaalta viranomaisten toimintavalmiudet sähköiseen asiointiin eivät ole samanlaiset. Ensinnäkin on viranomaisia, kuten Verohallinto, jossa valmiudet sähköiseen asiointiin ja siihen liittyvään sähköiseen arkistointiin ovat hyvät. Toisessa osassa viranomaisia tällaisia valmiuksia ei ole. Tässä yhteydessä on viitattu esimerkiksi tuomioistuimiin.²⁹⁸ Tämän vuoksi on katsottu, ettei ensin mainittuja tulisi velvoittaa siirtymään niiden toimintaympäristöön luoduista menettelytavoista yleisluonteisempaan menettelyyn. Sitä vastoin jälkimmäisessä tapauksessa sähköistä asiointia voitaisiin hyvinkin edistää yhtenäisillä ratkaisulla. Lisäksi on otettava huomioon, että julkisessa hallinnossa toimii ulkopuolisia tahoja, joiden edellytykset julkisen hallinnon kanssa yhteensopivien tietojärjestelmien käyttöönottoon voivat olla rajalliset.²⁹⁹ Kokoavasti: sähköisen asioinnin valmiudet vaihtelevat siis kaikilla toiminnanharjoittajilla, jotka muodossa tai toisessa ovat asioinnin osapuolia, onpa sitten kysymys kansalaisista tai yrityksistä taikka viranomaisista.³⁰⁰ Tämä seikka on samalla

296 Ks. myös Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, jonka mukaan laissa tulisi säätää pakottavasti, että hallinnon asiakkaat voivat olla asiasta riippumatta yhteyksissä viranomaisiin sähköpostitse sekä mahdollisuuksien mukaan muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä siten, ettei viranomaisen voi periä pelkästään sähköiseen muotoon liittyvien syiden vuoksi asioinnista maksua.

297 Asia erikseen ovat tahdonvaltaiset säännökset, joista sopimusosapuolet voivat sopimuksessa poiketa. Luonnollisesti yllä mainittu on pidettävä erossa myös siitä, että normiristitilanteessa erityislaki sivuuttaa yleislain.

298 Tiekartta -työryhmän raportti.

299 Näin Lantto (2017).

300 Tämä näkökohta nousi esille esimerkiksi *Väestörekisterikeskuksen* edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa 23.5.2018.

sähköistä asiointia edelleen kehitettäessä otettava huomioon, mutta siihen ei pidä lukkiutua, vaan pyrkiä edistämään valmiuksia sähköiseen asiointiin.

Sähköistä asiointia koskevassa keskustelussa on nostettu esille tarve velvoittaa viranomaiset muotoilemaan palvelut selkeiksi ja hyväiksi.³⁰¹ Pyrkimys on kiistatta perusteltu. Asia erikseen on se, että tällaisen veloitteen lainsäädännöllinen toteuttaminen on hankalaa. Tässäkin yhteydessä on näet korostettava, että lakiin ei yleensä ole asianmukaista hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Kaiken lisäksi maassamme on jo pitkään ollut voimassa asiointilain 5.3 §, joka juuri edistää asianomaista päämäärää.

Ehdotukseen *digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi* sisältyvä 4 § koskee digitaalisten palvelujen suunnittelua ja ylläpitoa. Lakiehdotuksessa on esitetty seuraavaa säännöstä 4 §:n 1 momenttiin: ”Viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvaluus, tietosuojat, löydettävyyt ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa.” Tätä täydentää saman pykälän 2 momentti: ”Viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkot on ajoitettava ajankohtaan, jolloin niiden käyttö on vähäistä. Käyttökatkoista on tiedotettava sopivalla tavalla ennalta yleisölle. Viranomaisen on julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla.”³⁰² Lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään seuraavaa: ”Viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa.”

Lakiehdotuksen 4 §:ssä siis edellytetään, että viranomainen arvioi jo digitaalisen palvelun suunnitteluvaiheessa, miten palvelun käyttöön liittyvä tietoturvaluus aiotaan järjestää. Säännöksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi palvelujen suunnittelussa huomioitavaista tietoturvaluusvaatimuksista, koska vaatimukset muuttuvat teknisen kehityksen ja toimintaympäristön muutoksen myötä. Viranomaisen on pystyttävä osoittamaan tietoturvaluutta koskevalla suunnitteludokumentaatiolla ja siihen liittyvillä testausraporteilla, että tietoturvaluus on varmistettu riittäville tietoturvatoinenpiteillä. Digitaalisten palvelujen tietoturvaluuden toteuttamisen perusvaatimuksia on määritelty muun muassa

301 Näin esimerkiksi Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

302 Viimeksi mainitulta osin ohjeet viranomaisille voisivat olennaisesti täydentää ja täsmentää lain määräystä. Jo nykyisin eräät viranomaiset ovat ohjeistaneet asiasta mallikkaasti.

valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän laatimassa ohjeessa Sähköisen asioinnin tietoturvallisuus.³⁰³ Perustietoturva-vaatimuksia ovat esimerkiksi salassa pidettävien ja muiden käsittelyrajoituksia koskevien tietojen, kuten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen siirtäminen suojattua yhteyttä käyttäen tietoverkossa sekä tarvittaessa palvelun käyttäjän tunnistaminen palveluun kirjauduttaessa.

Tietoturvaluva-vaatimuksiin kuuluu myös palvelun saatavuudesta huolehtiminen sekä palvelun käyttöön liittyvien käyttökatkojen ennalta suunnittelu. Näistä palvelun saatavuuteen liittyvistä vaatimuksista säädetään tarkemmin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty toistuvasti huomiota siihen, että viranomaiset käyttävät salassa pidettävien tietojen sähköisenä tiedonsiirtomenetelmänä tavallista sähköpostia, jossa viestiä ei suojata riittävästi tiedonsiirron aikana. Tietoturvaluva-vaatimukseen liittyvä suunnitteluvaatimus tarkoittaisi sitä, että viranomaisella tulee olla käytettävissä sellaiset välineet ja ohjelmistot, jolla se voi hoitaa yhteydenpidon asiakkaisiinsa turvallisella digitaalilla tavalla. Pykälässä edellytetään myös, että viranomaisen on varmistettava palvelun käyttäjien tietosuojat. Säännös on lähinnä informatiivinen, koska tietosuojavaatimuksesta on säädetty erikseen Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa.

Lakiehdotusta koskevassa hallituksen esityksessä puhutaan digitaalisten palvelujen yleisistä suunnitteluvälittävyyksistä. Toisaalta yleisenä huolena lakiehdotuksesta annetuissa lausunnoissa mainittiin, miten erityisesti pienissä julkishallinnon organisaatioissa on mahdollisuuksia ja resursseja saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen.³⁰⁴ Lisäksi muutamassa lausunnossa kyseenalaistettiin pakko digitaalisten palveluiden tarjoamiselle tässä vaiheessa. Sääntely voisi nostaa asioinnin kustannuksia ja hidastaa käsittelyaikoja, ellei viranomaisilla olisi resursseja kehittää digitaalisia palveluita nopeassa aikataulussa. Esitys myös haajauttaisi digitaalisia palveluita koskevaa sääntelyä.³⁰⁵

*On perusteltua, että sähköisen asiointilain 5 §:ään sisällytetään ainoastaan informatiivinen viittaus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavaan lakiin, kun viimeksi mainittu laki tulee voimaan.*³⁰⁶

303 Valtiovarainministeriön julkaisu 25/2017.

304 Rahkola – Juutinen (2018). Tässä yhteydessä mainittiin myös laajakaistaverkon saatavuus ja toimintavarmuus erityisesti maaseudulla.

305 Rahkola – Juutinen (2018).

306 Ks. lähemmin HE 60/2018 vp.

2.8.2 Saavutettavuusseloste, saavutettavuuspalaute sekä saavutettavuuskantelu ja -selvityspyyntö

Lakiehdotuksessa digitaalisten palvelujen tarjoamiseksi on esitetty eräitä säännöksiä, jotka edistäisivät digitaalisten palvelujen järjestämisveloitteen vaikuttavuutta. Ensinnäkin lakiehdotuksen 9 §:n mukaan palveluntarjoajan on ylläpidettävä saavutettavuusselostetta. Sen on sisällettävä tarvittaessa selvitys siitä, mitkä digitaalisen palvelun sisällön osat eivät ole saavutettavia, ja mistä syytä saavutettavuusvaatimuksia ei ole voitu toteuttaa. Lisäksi selosteessa tulee olla tarvittaessa ohjeet siitä, miten palvelun käyttäjä voi saada digitaalisen palvelun sisältämät tiedot tai palvelun vaihtoehtoisella tavalla. Lisäksi saavutettavuusselosteessa on oltava palveluntarjoajan sähköinen yhteystieto, johon jokainen voi toimittaa saavutettavuuspalautteen. Saavutettavuusselosteessa pitää olla myös linkki valvontaviranomaisen verkkosivustolle, josta palvelun käyttäjä voi tehdä tilanteesta riippuen saavutettavuuskantelun tai -saavutettavuusselvityspyynnön valvontaviranomaiselle.³⁰⁷

Lakiesitysluonnosta koskevassa lausuntopalautteessa todettiin, että asiakkaan näkökulmasta saavutettavuusseloste tulee olemaan keskeinen väline arvioida palvelun saavutettavuutta ja saada tietoa vaihtoehtoisista tavoista saada palvelua.³⁰⁸ Tämän vastapainoksi on pakko viitata siihen hallinnolliseen taakkaan, jonka tällaiset selosteet aiheuttavat. Tältä osin on jälkikäteen vähintäänkin seurattava, muodostuuko hallinnollinen taakka niin suureksi, että sääntely on kyseenalaistettavissa. Vaarana on myös informaatioylikuormitus.³⁰⁹ Saavutettavuusselosteen perustelluista päämääristä huolimatta informaatio jää havaitsematta.³¹⁰ Tässä yhteydessä on myös palautteen mukaan erityisesti kielen ja sisällön ymmärrettävyydestä tarjottava runsaasti ohjeistusta.³¹¹ Vaikka kielen selkeys ja ymmärrettävyys on kiistatta tärkeässä asemassa, on aina otettava huomioon, ettei pelkästään informaation määrällä ole merkitystä. Olennainen merkitys on myös sillä, että ihmiset pystyvät prosessoimaan informaation.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään saavutettavuuspalautteesta, jonka 1 momentti kuuluu seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus lähettää palautetta saavutettavuusselosteesta ilmenevään palveluntarjoajan sähköiseen yhteystietoon digitaalisessa palvelussa havaitsemistaan saavutettavuusvaatimusten poikkeamista tai pyytää tarkennuksia kohtuuttoman rasitteen perusteluihin.”³¹² Palaute annetaan ensisijaisesti sähköisellä lomakkeella, mutta palautteen antaminen voidaan toteuttaa tietyin edellytyksin myös sähköpostilla. Palveluntarjoajan

307 HE 60/2018 vp.

308 Rahkola – Juutinen (2018).

309 Ks. myös Edmunds – Morris (2000). Informaatioylikuormituksella tarkoitetaan sitä, että ihmiset eivät pysty prosessoimaan kaikkea tarjolla olevaa informaatiota.

310 Kustannus-hyötyanalyysin hengessä kustannusten olisi jätävä pienemmiksi kuin mitä saavutettavuusselosteella saatavat hyödyt olisivat.

311 Rahkola – Juutinen (2018).

312 Ks. lähemmin HE 60/2018 vp.

on reagoitava saatuun palautteeseen, jos sen perusteella voidaan yksilöidä digitaalisessa palvelussa oleva saavutettavuusongelma. Palveluntarjoajan on korjattava saavutettavuusongelma oma-aloitteisesti.³¹³

Tässä yhteydessä on paikallaan panna merkille, että jo ennen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain voimaantuloa esimerkiksi oikeushallinnolla on ollut sivusto, jolla on voinut antaa palautetta sähköisistä asiointipalveluista. Palautetta sähköisen asioinnin palveluista annetaan palautelomakkeen kautta ja se keskittyy vain näihin palveluihin. Lomakkeen tietoturva ei ole varmistettu. Palautteen antajaa ei teknisesti tunnusteta eikä viestiä salata. Tietoturvasyistä arkaluonteisia tietoja, kuten henkilötunnusta, ei tule lähettää.³¹⁴ Toinen tärkeä seikka ilmenee Valviran verkkosivuilta, joille on hyvin koottu sähköisen asioinnin usein kysytyjä kysymyksiä.³¹⁵

Jokaisella on oikeus tehdä saavutettavuuskantelu valvontaviranomaiselle palveluntarjoajasta, joka ei ole noudattanut digitaalisten palvelujen saavutettavuutta koskevia vaatimuksia ja velvollisuuksia. Saavutettavuuskantelun käsittelyyn sovelletaan hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädettyjä hallintokantelua koskevia säännöksiä. Palvelun käyttäjä voi tehdä toisaalta saavutettavuusselvityspyynnön valvontaviranomaiselle erikseen säädettyissä tapauksissa.³¹⁶

Saavutettavuusselostetta ja -palautetta on syytä arvioida sitä taustaa vasten, että näin aiheutettu hallinnollinen taakka jää pienemmäksi kuin selosteesta ja palautteesta aiheutuvat hyödyt ovat. Samalla on kannustettava siihen, että viranomaiset kehittävät digitaalisia palvelujaan muutoinkin, kuin mitä minimimääräisesti lainsäädännössä edellytetään.

2.8.3 Uhkasakko vai hallinnollinen seuraamusmaksu

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lakiehdotuksen 14 §:n mukaan valvontaviranomainen voi asettaa uhkasakon muun muassa lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun saavutettavuusvaatimusten noudattamista koskevan määräyksen tehosteeksi. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Lakiehdotuksen 12.3 §:n mukaan valvontaviranomainen voi määrätä:

313 Vaihtoehtoisesti palveluntarjoajan on lisättävä kohtuuttomaan rasitteeseen liittyvä peruste saavutettavuusselosteeseen.

314 <https://asiointi.oikeus.fi/web/asiointi/anna-palautetta>. Yllä mainittua taustaa vasten uudessa lainsäädännössä on ainakin osin kysymys vallitsevan tilanteen kodifoinnista.

315 <http://www.valvira.fi/valvira/sahkoinen-asiointi/sahkoisen-asioinnin-usein-kysytyt-kysymykset>,

316 Ks. tarkemmin HE 60/208 vp.

1. 2 momentin 3 kohdan mukaisia tehtäviä suorittaessaan palveluntarjoajan saattamaan kohtuullisessa määräajassa digitaalisen palvelun vastaamaan 3 luvussa säädettyjä vaatimuksia;³¹⁷
2. palveluntarjoajan antamaan määräajassa 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuusselvityspyynnön perusteella palvelun käyttäjälle tarvittava digitaalisen palvelun tietosisältö saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muulla palvelun käyttäjän kannalta vaihtoehtoisella saavutettavalla tavalla.

Uhkasakko on luonnollinen ja luonteva tehoste sitä silmällä pitäen, että lakisääteisiä velvoitteita noudatetaan.³¹⁸ Samalla tämä on askel siihen suuntaan, että lainsäädäntö ei enää rakennu ensisijaisesti suostuttelun vaan velvoittavuuden varaan. Toisaalta uhkasakkoon liittyy näkökohtia, joilla on myös digitaalisten palvelujen tarjoamisen yhteydessä relevanssia. Kertauhkasakon lisäksi kysymykseen voi tulla juokseva uhkasakko. Uhkasakon tuomitseminen kuuluu samalle viranomaiselle, joka on sen asettanut. Uhkasakon asettamis päätöksestä on käytävä selvästi ilmi se, mihin asianosainen on velvoitettu ja se, milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon suuruus on siis harkittava siten, että sen voidaan olettaa johtavan päävelvoitteen täyttämiseen.³¹⁹ Uhkasakkoa ei voida tuomita maksettavaksi, jos velvoitteen täyttämättä jättämiselle on ollut pätevä syy. Uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi asetettua määrää pienempänä velvoitteen olennaisen täyttämisen, velvoitetun maksukyvyn alentumisen tai muun perustellun syyn vuoksi. Oikeudellisesti huomionarvoinen näkökohta on se, että uhkasakko ei ole rangaistuksenluonteinen seuraamus, kuten vuosikirjaratkaisusta KHO:2016:96 ilmenee.³²⁰

Tässä vaiheessa on perusteltua seurata sitä, kuinka toimiva tehoste uhkasakko on digitaalisten palvelujen saavutettavuuden noudattamiseksi.

Järjestämisvelvoitteen laiminlyönnin seuraamuksena voisi tulla kysymykseen hallinnollinen seuraamusmaksu, jota voidaan kutsua myös laiminlyöntimaksuksi. Hallinnollisista seuraamusmaksuista voidaan mainita esimerkkinä pysäköintivirhemaksu, ylikuormamaksu, päästöoikeuden ylitysmaksu ja veronkorotus sekä harmaan talouden torjuntaa koskevat

317 Lakiehdotuksen 3 luvussa säädetään digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdan mukaan *digitaalisella palvelulla* tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia.

318 Ks. uhkasakosta lähemmin HE 63/1990 vp sekä Määttä (2017a).

319 Toisaalta oikeuskäytännössä uhkasakko on usein asetettu verraten kaavamaisesti, näin Määttä (2017a).

320 Koska päävelvoitteen tehosteeksi asetettu uhkasakko ei ollut rangaistusluonteinen seuraamus, uhkasakon tuomitseminen ja uuden uhkasakon asettaminen eivät olleet vastoin *ne bis in idem* -kieltoa eli kaksoisrangaistavuuden kieltoa.

laiminlyöntimaksut. Näissä on usein kysymys elinkeinonharjoittajille tuomittavista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Toisaalta hallinnollisten seuraamusmaksujen tuomitseminen julkisyhteisöillekään ei ole mahdotonta. Tästä tarjoaa esimerkin hankintalainsäädäntö, jonka nojalla hankintayksikkö voidaan tuomita maksamaan seuraamusmaksua.

Seuraavat seikat ovat relevantteja mahdollista laiminlyöntimaksua suunniteltaessa:

- Kysymys on rangaistuksenluonteisesta seuraamuksesta, vaikka laiminlyönnissä ei ole kyse rikoslakirikoksen perusteella tuomittavasta rangaistuksesta.
- Edellä mainittuun liittyen laiminlyöntimaksua koskee esimerkiksi kaksoisrangaistavuuden kieltö.
- Laiminlyöntimaksu tulee suorittaa valtiolle.
- Hallinnollisille seuraamusmaksuille on tyypillisesti määritelty enimmäismäärä, tosin hyvin erilaisin tavoin, kuten suhteessa julkisen hankinnan arvoon, yrityksen liikevaihtoon, jne. Nämä kriteerit eivät sovellu nyt puheena olevassa tapauksessa, vaan enimmäismäärästä on säädettävä muutoin.
- Laiminlyöntimaksulle on säädettävä asteikko, jonka puitteissa se on tuomittavissa. Asteikon on oltava tarpeeksi laaja, jotta näin pystytään ottamaan huomioon eri viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tahojen erilainen taloudellinen asema ja muut olosuhteet.
- Laiminlyönnin tahallisuus on otettavissa huomioon laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä. Maksu on tuomittava ankarampana silloin, kun järjestämisvelvoite laiminlyödään tahallisesti.
- Toisaalta laiminlyöntimaksu lähtökohtaisesti on tuomittava, vaikka teko ei olisi tahallinen.
- Laiminlyöntimaksun on oltava riittävän korkea, jotta sillä on tarvittava pelotevaikutus, ja jotta se kannustaa viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat tahot huolehtimaan järjestämisvelvoitteesta. Tämä edellyttää kuitenkin erillistä arviointia, johon tässä työssä ei ole mahdollisuutta ryhtyä.
- Edellä mainitun kääntöpuolena on se, että laiminlyöntimaksu tulisi voida jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä. Poikkeussäännöstä olisi tulkittava suppeasti.

Tässä selvityksessä ei välittömästi ehdoteta hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa. Sitä vastoin se on otettava harkittavaksi, elleivät enää muut keinot auta lain vaatimusten noudattamisessa.

2.9 Viranomaisen saavutettavuuden turvaaminen

Sähköisen asiointilain 6 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana.³²¹ Lähtökohtana on perinteiseen asiointitapaan verrattuna ajasta ja paikasta riippumattoman asiointimahdollisuuden järjestäminen. Määräajan menettäminen tai muu vastaava oikeuden menetys viranomaisen laitteiston toimintavirheen takia heikentäisi oleellisesti kansalaisten oikeusturvaa ja tätä kautta luottamusta julkishallintoon ja hidastaisi sähköisen asioinnin yleistymistä. Tämän vuoksi on katsottu, että erityistä huomiota on kiinnitettävä hallinnon tietojärjestelmien laatuun ja toimintakuntoon.³²²

Laisa ei kuitenkaan säädetä viranomaisille ehdotonta velvollisuutta turvata palvelujen saatavuutta katkottomasti ympäri vuorokauden, koska tällaisen palvelutason kehittäminen ja ylläpitäminen edellyttäisi vaativia teknisiä ratkaisuja ja sen kustannusvaikutukset voisivat olla hyötyyn verrattuna pienet.³²³ Käytännössä velvoite palvelujen saatavuuden turvaamisesta tarkoittaa esimerkiksi ennalta suunniteltuja menettelytapoja järjestelmien huoltokatkojen ajoittamiseksi ajankohtaan, jolloin asiointitapahtumia on vähän. Lisäksi velvoitteella on yhteys viranomaisen tietoturvasuoritusvelvoitteisiin, kuten suojautumiseen palvelunestohyökkäyksiltä erilaisilla valvontaohjelmistoilla ja -laitteilla sekä huolehtimiseen järjestelmien riittävästä tietoteknisestä suorituskyvystä. Tietoturvasuoritus ja samalla käytettävyys edellyttää, että vastaanotettavaa tietomäärää ja mahdollisia vahinko-ohjelmia tarkkaillaan.³²⁴

Huomionarvoista on myös se, että eräät viranomaiset ovat huolehtineet kiitettävästi häiriökatkosten ilmoittamisesta jo ennakkoon. Tässä voidaan viitata *Kansaneläkelaitoksen* nettisivuille, joilla todetaan seuraavaa: ”Kela kehittää verkkopalveluitaan jatkuvasti. Tunnistautumista vaativaan verkkoasiointipalveluun tulee uusia toimintoja ja ominaisuuksia muutamia kertoja vuodessa. Vuonna 2018 asiointipalvelu on päivitystöiden ajan tilapäisesti poissa käytöstä 10.2., 19.5., 6.10. ja 15.12.” Tavoiteltavana onkin pidettävä, että katkokista ilmoitetaan ajoissa etukäteen, jos kysymys on ennalta tiedossa olevista katkokista, kuten juuri päivitystöistä. Katkoksia on syytä täsmentää tämän luonteisissa tapauksissa, kuten Kansaneläkelaitos onkin tehnyt: ”Päivitysten aikana asiointipalvelu ei ole käytössä. Käyttökatkot kestävät joitakin tunteja. Käyttökatkoista ja niiden tarkemmasta kestosta tiedotetaan www.kela.fi-sivuilla selkeästi erottuvalla häiriötiedotteella.” Ongelmana on kui-

321 Sähköinen tiedonsiirtojärjestelmä määritellään sähköisen asiointilain 4 §:n 1 kohdassa.

322 Näin HE 153/1999 vp, johon toisaalta viitataan myös asiointilain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 17/2002 vp.

323 HE 17/2002 vp.

324 HE 17/2002 vp.

tenkin se, että virastot eivät kilpaile keskenään eikä nettisivujen paremmuus taikka sähköisen asioinnin toimintavarmuus ole niille kilpailukeino. Tosin yksittäisten virastojen tekemät ratkaisut voivat toimia mallina esimerkiksi ohjeistettaessa virastojen toimintaa yleisesti.³²⁵

Sähköisen asiointilain 6 §:ssä säädetty viranomaisen sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta huolehtiminen on tarkoitus *digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiehdotuksen* perusteella uudistaa vastaamaan nykyisen hallinnon toimintaympäristöä vastaavia vaatimuksia. Se on ehdotettu siirrettäväksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain 4 §:ään siten, että viranomaisen olisi huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta. Digitaalisten palvelujen käyttökätköt olisi ajoitettava ajankohtaan, jolloin digitaalisten palvelujen käyttö on vähäistä ja niistä olisi tiedotettava ennalta. Viranomaisen olisi julkaistava käyttökätkön ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla.³²⁶

Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuden on katsottu olevan myös kiinteässä suhteessa hallintolain 7.1 §:ssä säädettyyn *palveluperiaatteeseen*. Viranomaisten ja muiden hallintolain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden verkkosivut ovat osa niiden tehtäviin kuuluvien palvelujen toteuttamista. Palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita.³²⁷ Julkisia palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä.³²⁸ Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. Hallintolaisissa on huomioitu yleisesti viranomaisten palvelujen toteuttamiseen liittyvänä vaatimuksena saavutettavuus palveluperiaatteen soveltamisen kautta. Asiointipalvelujen toteuttamisessa on huomioitava perusoikeuksien toteutuminen, jota on laillisuusvalvonnassa eri yhteyk-

325 Toisaalta haastatteluissa ilmeni, että vastedes päivitykset voivat olla toteutettavissa ilman katkoksia. Näin ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

326 HE 60/2018 vp.

327 HE 60/2018 vp.

328 HE 72/2002 vp.

sisä korostettu ainakin yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon sekä kielellisten oikeuksien kannalta katsottuna.³²⁹

Sähköisen asiointilain 6 § on perusteltua kumota, jos laki digitaalisten palvelujen tarjoamiseen tulee voimaan ehdotetussa muodossa.

Tässä yhteydessä on syytä mainita erikseen asetus valtion virastojen aukioloajoista (332/1994). Asetuksen 1 §:n mukaan valtion virastot ovat auki arkipäivinä kello 8.00–16.15.³³⁰ Haastattelujen yhteydessä säännökseen on kiinnitetty kriittisesti huomiota nimenomaan sähköisen asioinnin näkökulmasta. Aukioloaikaa koskevan asetuksen kanssa on ollut jossain määrin ristiriidassa se, että viranomaisen on tullut huolehtia sähköisten tiedonsiirtomenetelmien toimintakuntoisuudesta sekä siitä, että ne ovat mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Sääntelyongelmaa hankaloittaa edelleen se, että edellä mainittu koskee ainoastaan valtion virastoja, ei sitä vastoin kuntia.

Jatkovalmistelun kohteeksi on syytä ottaa se, onko virastojen aukioloaikaa koskevaa sääntelyä muutettava, kun otetaan huomioon sähköisen asioinnin mukanaan tuomat toimintaympäristön muutokset.

2.10 Viranomaisen yhteystiedoista ilmoittaminen

Sähköisen asiointilain 7.1 §:n mukaan viranomaisen tulee sopivalla tavalla ilmoittaa sähköisessä asiointissa käytettävät yhteystietonsa. *Ilmoittamistapa – muttei ilmoittaminen sellaisenaan - jää viranomaisten harkintaan.* Tarkoituksena on kuitenkin, että ilmoittamistapa on mahdollisimman tehokas, joten ilmoittaminen voi edellyttää usean välineen yhtäaikaista käyttämistä. Tavanomaisesti viranomaisen erilaisista asiointia varten tarkoitetuista yhteystiedoista ilmoitetaan viranomaisen käyttämissä kirjepohjissa ja lomakkeissa. Viranomaisilla on myös laajalti käytössään erilaisia esitteitä, jotka soveltuvat samalla asiointitietojen ilmoittamiseen. Muita ilmoittamistapoja voivat olla esimerkiksi viranomaisen oma kotisivu, palveluportaali sekä erilaiset sähköiset hakemistot.³³¹

Sähköisen asiointilain 7.2 §:n mukaan voitaessa tehdä oikaisuvaatimus tai valitus viranomaiselle myös sähköisesti, tällainen yhteystieto on ilmoitettava oikaisuvaatimus- tai va-

329 Ks. lähemmin HE 60/2018 vp ja siinä mainittu laillisuusvalvojen käytäntö.

330 Lisäksi pykälässä säädetään, että virastot ovat suljettuina lauantaisin, vapunpäivänä, juhannusaattona ja jouluaattona, jollei viraston toiminta muuta vaadi.

331 HE 17/2002 vp.

litusosoituksessa. Oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemisessä noudatetaan muutoin, mitä niistä erikseen säädetään.³³² Oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös säännöksen tulkintaan. Ratkaisussa KHO 6.10.2015, t. 2866 Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasiassa antamaan päätökseen liitetyssä valitusosoituksessa oli todettu muun ohella, että valituskirjelmä oli toimitettava Maahanmuuttovirastolle. Valitusosoituksessa ei kuitenkaan ollut säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 6 §:n 1 momentin (128/2005) mukaista mainintaa siitä, että valitusasiakirjojen tuli olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valitusosoituksessa ei ollut myöskään sähköisen asiointilain 7 §:n 2 momentin mukaista mainintaa siitä, että valitus voidaan toimittaa Maahanmuuttovirastolle sähköisesti, eikä siihen sisältynyt viraston kanssa sähköisessä asiointissa käytettävää yhteystietoa. Valitusosoitus oli mainituista syistä virheellinen. Hallinto-oikeuden olisi tullut hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentin nojalla tutkia muutoksenhakijan valitusajan viimeisenä päivänä toimitettu valitus siitä huolimatta, että se oli jätetty sähköpostitse viraston aukioloajan päättymisen jälkeen. Kun huomioon otettiin hallintolainkäyttölain 26 §:n 2 momentti sekä ulkomaalaislain 197 §:n 1 momentti, ei asian arvioinnissa ollut merkitystä sillä, että muutoksenhakija oli toimittanut valituskirjelmänsä valitusosoituksen ohjauksesta poiketen hallinto-oikeudelle Maahanmuuttoviraston sijasta.

Vuosikirjaratkaisussa KHO:2007:58 oli myös kysymys sähköisen asiointilain 7.2 §:n tulkinasta. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätökseen liitetyssä valitusosoituksessa oli mainittu oikea valitusviranomaisena eli korkein hallinto-oikeus ja että valitus oli toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätöksen julkipanosta laskettavan valitusajan kuluessa. Valitusosoituksessa ei kuitenkaan ollut sähköisen asiointilain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ilmoitettu mahdollisuudesta tehdä valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös sähköisesti. Valitusosoitus oli näin ollen mainitun puutteen vuoksi hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavoin virheellinen. Valituskirjelmä oli valitusosoituksesta mainitusta menettelystä poiketen toimitettu Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelle, joka oli siirtänyt sen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kun otettiin huomioon, että asiassa saadun selvityksen mukaan valituksen myöhästyminen oli johtunut muusta syystä kuin edellä tarkoitetusta puutteesta, kysymys ei ollut hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentissa tarkoitetusta tilanteesta, jossa valitusta ei jätetä tutkimatta, vaikka valitus olisi tehty väärää menettelyä noudattaen.³³³

Lisäksi voidaan mainita ratkaisu Vaasan HAO 23.4.2014 14/0141/2. Valitusosoituksessa ei ollut sähköisestä asiointista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavoin ilmoitettu mahdollisuudesta tehdä valitus myös sähköisesti. Valitusosoitus oli näin ollen mainitun puutteen vuoksi hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla virheelli-

332 Ks. myös HE 17/2002 vp.

333 Vrt. vakuutus oikeuden ratkaisu 25.8.2008/6887:2007 (ään.).

nen. Telekopiona saapuneen valituksen myöhästymisen ei voitu katsoa johtuneen edellä tarkoitettusta puutteesta. Asiassa oli kuitenkin vielä arvioitava, oliko mainittu sähköpostiviesti tulkittava valitukseksi, joka oli pidettävä oikeassa ajassa tehtynä puutteellisen valitusosoituksen takia. Oikeuskäytännössä³³⁴ oli katsottu, että kirjoitusta joka oli saapunut valitusviranomaiselle valitusajassa ja josta kävi ilmi valittajan tahto saada muutos valitusenalaiseen päätökseen, oli pidettävä puutteellisena valituksena. Koska kunnan ympäristötarkastajalle toimitettu sähköpostiviesti oli myös sisältänyt englanninkielisen version valituskirjelmästä, hallinto-oikeus katsoi, että se oli tulkittava valitusajan kuluessa asianomaiselle viranomaiselle toimitetuksi valitukseksi ja telekopiona myöhemmin samana päivänä saapunutta valitusta oli pidettävä sähköpostitse saapuneen valituksen täydennyksenä. Edellä olevan perusteella hallinto-oikeus tutki valituksen.³³⁵

Vertailun vuoksi on paikallaan mainita julkisuuslain 20 §, jossa säädetään *viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa*. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laativelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Tähän velvollisuuteen sisältyy vaatimus ilmoittaa asiointiin tarkoitettuista yhteystiedoista ja asiointiosoitteesta.³³⁶

Tällä hetkellä esimerkiksi valtion virastot informoivat kyllä mahdollisuudesta sähköiseen asiointiin, mutta hyvin epäyhtenäisellä tavalla. Sähköisen asioinnin nostamista ensisijaiseksi asiointitavaksi olisi kuitenkin mahdollista edistää osaltaan myös ohjeistamalla viranomaisten nettisivujen laatisessa.³³⁷ Tämä olisi tehtävissä erityisesti kokoamalla yhteen eri virastojen hyvät käytänteet. Ohjeissa olisi mainittava ainakin seuraavat seikat:

1. Sähköisestä asioinnista olisi oltava nettisivuilla näkyvä maininta.
2. Sähköinen asiointi olisi mainittava yhteydenottotavoista ensimmäisenä, minkä jälkeen vasta olisi maininta yhteydenotosta puhelimitse ja kirjeitse. Tässä hyödynnetään ns. *ankkurointivaikutusta*, jonka

334 Tarkemmin sanoen ratkaisuissa KHO:1989 A 70 ja KHO 26.8.1996, t. 2557.

335 Ks. myös OKV/77/1/2016, antopäivä 14.3.2016.

336 Näin HE 72/2002 vp. Ks. myös HE 30/1998 vp.

337 Esimerkiksi *Väestörekisterikeskuksen* edustajat korostivat asianomaista työtä tapaamisessa 23.5.2018.

mukaan ihmiset painottavat ensimmäistä heille tarjottavaa tietoa taikka vaihtoehtoa.³³⁸

3. Viranomaisen yhteystiedoista ja yhteydenottotavoista tulisi informoida mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla. Tässä on kysymys mittakaavaeduista (*economies of scale*). Hallinnon asiakkaan vaiva sähköisestä asioinnista vähenee kerta toisensa jälkeen, jos hän hyödyntää samanlaista standardia asiointiin.
4. On tähdättävä sähköisen asioinnin ohjeistamiseen täsmällisesti, koska ihmiset ovat tyypillisesti riskiä kaihtavia, jolloin ohjeiden epämääräisyydet saattavat osaltaan pidätellä heitä uusista toimintatavoista.³³⁹
5. Ohjeissa voi olla paikallaan tähdentää kirjaamon sähköpostiosoitteen käyttämistä, jotta asian vireille tulo ja viivytyksetön käsittely varmistettaisiin parhaiten. Tämä on tärkeää, jotta hallinnon asiakkaat kokevat heti alusta lähtien sähköisen asioinnin nopeaksi ja luotettavaksi asiointitavaksi. Vasta toissijaisesti olisi aiheellista käyttää henkilökohtaista sähköpostia.
6. Ohjeissa olisi yksilöitävä ne salassa pidettävät tiedot, joiden lähettämiseen sähköposti ei soveltuisi. Viranomaistasolla on tässä yhteydessä hyödynnetty turvapostia luottamuksellisille viesteille. Nettisivuilla voi olla esimerkiksi maininta: käytä suojattua sähköpostiyhteyttä, kun lähetät aineistoa, joka sisältää salassa pidettäviä tai muuten arkaluontoisia asioita. [Suojattu sähköposti](#).
7. Ohjeissa on opastettava siihen, miten suojattu sähköposti lähetetään.
8. Nettisivuilla olisi oltava palautepostilaatikko, jonka avulla hallinnon asiakkaat voisivat tarvittaessa toimittaa kehittämisideoita sähköisen asioinnin kehittämiseksi viranomaistoiminnassa.

Toisaalta tämän kaltaisissa ohjeissa ei pidä mennä niin pitkälle, että ”pimitetään” sähköisen asioinnin vaihtoehdot. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen* mukaan tiedottaminen vain yhdestä asiointitavasta ei ole tasapuolisuuden ja luottamuksen suojan vaatimusten, palveluperiaatteen eikä neuvontavelvoitteen mukaista. Palvelua järjestäessään viranomaisten tulee ottaa huomioon hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeus ja toimintaedellytykset. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisen tiedottamisvelvollisuus korostaa viranomaisten vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan. Äkillinen asiointiin liittyvä toiminta-

338 Ks. esimerkiksi Furnham – Boo (2011).

339 Ks. myös esimerkiksi Määttä (2009). Myös epämääräisyysvaikutus (*ambiguity effect*) puhuu yllä mainittuun suuntaan.

tapojen muutos ja siitä puutteellinen tiedottaminen ovat luottamuksen suojan periaatteen, viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä tiedottamisvelvollisuuden vastaisia.³⁴⁰ Lisäksi on tunnustettava, että kullakin viranomaisella on omat ja omanlaisensa tarpeet, joita kehitystyössä olisi kunnioitettava.³⁴¹

Edellä mainitussa suosituksessa ei ole tingitty kokonaisvaltaisesta hallinnon asiakkaiden informoinnista, vaan huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, että sähköistä asiointia koskevasta vaihtoehdosta informoidaan ensisijaisesti ja samalla erityisen huolellisesti. Se, että sähköisen asioinnin tiedottamisesta huolehditaan erityisen huolellisesti, on omiaan vähentämään epämääräisyysvaikutusta (ambiguity effect) eli tässä tapauksessa siirtymistä epävarmemmaksi koettuun vaihtoehtoon (eli sähköiseen asiointiin).³⁴² Ohjeiden noudattamista on seurattava, vaikka ohjeet eivät olekaan oikeudellisesti velvoittavia.

2.11 Vastuu sähköisen viestin perillemenosta

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Hallituksen esityksessä HE 17/2002 vp tältä osin todetaan, että lähettäjän vastuu koskee hänen omaa toimintaansa. Näin ollen lähettäjä vastaa muun ohella siitä, että hän käyttää asiointissaan toimivaltaisen viranomaisen tai tuomioistuimen ilmoittamaa yhteystietoa. Lähettäjä vastaa myös siitä, että viesti tulee perille määräajan kuluessa, jos viestin toimittamiselle on asetettu jokin määräaika. Lähettäjän vastuun ulkopuolelle jäävät ne tilanteet, joissa viranomaisen yhteystieto on virheellinen.³⁴³ Esimerkkinä oikeuskäytännöstä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 10.3.2016, t. 780, jossa sähköpostina toimitettu valituskirjelmä oli saapunut tuomioistuimen tietojärjestelmän ensimmäiselle palvelimelle valitusajan viimeisenä päivänä sekunnilleen kello 16.15.05. Valitus jätettiin määräajan jälkeen tehtynä tutkimatta.

Lähettäjän erehtymisriskiä voidaan pienentää siten, että sähköiseen asiointiin liitetään automaattinen *vastaanottokuittaus*, josta ilmenee selkeämmin, mihin viranomaiseen viesti on saapunut. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12.1 §:ssä todeankin asiasta seuraavaa: ”Viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta

340 Asia ilmeni apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista.

341 Tätä korostivat esimerkiksi *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

342 Ks. epämääräisyysvaikutuksesta esimerkiksi *Frisch - Baron (1988)*.

343 Ks. myös KKO:2017:89.

asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen.” Ilmoitus ei myöskään sellaisenaan merkitse sitä, että asia on tullut viranomaisessa vireille.³⁴⁴ Viranomaisilla on myös velvollisuus siirtää erehdyksessä väärän viranomaiseen tullut sähköinen viesti, jos toimivaltaisesta viranomaisesta ei ole epäselvyyttä,³⁴⁵ kuten sähköisen asiointilain 15 §:ssä on säädetty. Sähköinen asiakirja on tällöin viipymättä siirrettävä sille viranomaiselle, jolle asiakirja on osoitettu. Asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on kuitenkin ilmoitettava sille, joka on toimittanut asiakirjan viranomaiselle. Lisäksi siirretyissä asiassa määräaika katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomaisella saa asiakirjan määräajan kuluessa.³⁴⁶

Erikseen on syytä huomauttaa sähköisen asiointilain 5.1 §:n säännöksestä, jonka mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tämä ei kuitenkaan siirrä riskiä sähköisen viestin perillemenosta yksinomaan viranomaisistaholle. Esimerkkinä mainittakoon markkinaoikeuden ratkaisu MAO:230/16, joka koski tarjouksen toimittamista julkisissa hankinnoissa. Valittajan tarjous ei ollut lainkaan saapunut määräajassa hankintayksikön tarjouspyynnössä ilmoittamaan toimittajaportaaliin, eikä asiassa ollut edes esitetty tämän johtuneen hankintayksikön vastuulla olleesta tekijästä. Näin ollen hankintayksikön oli tullut tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi jättää huomiotta valittajan lähettämättömänä tarjouksena portaaliin laadittu tarjous. Se seikka, että valittajan keskeneräisessä muodossa tallennettu ja lähettämätön tarjous olisi jälkikäteen ollut tulostettavissa hankintayksikön käyttämän palveluntarjoajan portaalista, ei antanut aihetta arvioida tarjouksen toimittamiseen liittyvää laiminlyöntiä toisin.

Vertailun vuoksi on syytä mainita hallintolain 17.1 §:n 1. lause, jonka mukaan asiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla.³⁴⁷ Hallituksen esityksen HE 72/2002 vp mukaan sanottu periaate on omaksuttu myös sähköistä viranomaisasiointia koskevassa laissa. Viranomaisella ei ole mahdollisuutta vastata asiakkaan lähettämistoimien asianmukaisuudesta eikä varmistaa niiden toimivuutta käytännössä. Näin ollen vastuu asiakirjan toimittamisesta on asiakkaalla silloinkin, kun asiakirjan perillemeno vaarantuu lähettäjistä riippumattomasta syystä, kuten kolmannen osapuolen toimien vuoksi. Esimerkiksi postin kulussa tapahtuneet häiriöt tai lähetin laiminlyönnit asiakirjan toimittamisessa eivät poista lähettäjän vastuuta. Asiakirja on toimi-

344 HE 17/2002 vp.

345 HE 17/2002 vp.

346 Ks. lähemmin HE 17/2002 vp. Hallintolain 21.3 §:ssä säädetään asiakirjan siirrosta seuraavaa: ”Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaika katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomaisella saa asiakirjan määräajan kuluessa.” Ks. jäljempänä siirtovelvoitteesta korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO:2017:89.

347 Ks. myös *oikeusministeriön* lausunto Tiekartta -työryhmän raportista.

tettava asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen. Lähettäjälle asetetaan siten ensisijainen velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan käsitteleminen kuuluu. Samoin lähettäjän tulee huolehtia siitä, että asiakirjan sisältävään postilähetkseen merkityt viranomaisen osoitetiedot ovat oikeita ja paikkansapitäviä.

Hallinnon asiakasta ei kuitenkaan voida asettaa vastuuseen siitä, että hänelle ilmoitettu yhteystieto on vanhentunut tai virheellinen.³⁴⁸ Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO:2010:67 (ään.) todettiin, että hallintolain 17 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan lähettäjä vastaa asiakirjan perillemenosta ja asiakirjan toimittamiselle asetetun määräajan noudattamisesta. Pelkästään sillä perusteella, että kaupunki oli erikseen sopinut yhtiön kanssa postilokeronumerolla varustettujen lähetysten toimittamisesta kaupungin kirjaamoon, lähettäjän vastuuta ei ollut asiassa syytä arvioida toisin. Yhtiön osallistumishakemus oli saapunut kaupungin kirjaamoon hankintailmoituksessa ilmoitetun määräajan jälkeen. Asiassa ei ollut tullut esille seikkoja, joiden perusteella olisi tullut katsoa, että yhtiön osallistumishakemuksen myöhästyminen olisi johtunut kaupungin virheestä tai laiminlyönnistä. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että hankintalain säännökset ja niistä johtuva vaatimus tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta ja avoimuuden periaatteen noudattamisesta eivät edellyttäneet, että hankintailmoituksessa olisi tullut mainita hankintayksikön asiointiosoite.³⁴⁹

Sähköisen viestin perillemeno koskeva säännös vastaa hyvin *kontrolliperiaatteen* nimellä tunnettua riskinjakoperiaatetta. Periaatteen mukaan vastuu on langetettava sille, joka pystyy myötävaikuttamaan vahingonvaaran laukeamiseen.³⁵⁰ Tästä näkökulmasta sähköisen viestin perillemeno koskevaan sääntelyyn ei olisi tarvetta tehdä muutoksia. Toisaalta *Väestörekisterikeskuksen* edustajat toivat esille huomionarvoisen näkökohdan asiointilain 8 §:ää koskien. Väestörekisterikeskus tuottaa Suomi.fi-viestejä välikätenä kansalaiskäyttäjän Suomi.fi-viestien kautta lähettäessä viestiä viranomaiselle. Näin ollen hallinnon asiakas ei pysty varmistamaan, että Suomi.fi-viestit todellisuudessa lähtevät viestin viranomaiselle. Tätä toiminnallisuutta voidaan tosin pyrkiä kehittämään, mutta joka tapauksessa asiakkaan pitäisi pystyä luottamaan siihen, että hän on tehnyt velvoitteensa, kun hän on lähettänyt viestin Suomi.fi-viesteissä. Mikäli lähettäjä lähettää sähköisen viestin Suomi.fi-viestien välityksellä, lähettäjän vastuu päättyy, kun tämä on lähettänyt viestin Suomi.fi-viesteissä oikealle viranomaiselle. Suomi.fi-viestien palvelutuottaja huolehtii tämän jälkeen viestin ohjautumisesta oikealle viranomaiselle.

348 HE 72/2002 vp.

349 Ks. myös Turun HAO 8.11.2016 16/0636/3, jossa hallinto-oikeus totesi hakemuksen toimittamisen määräajassa olleen hakijan vastuulla. Postilakko oli alkanut jo viikkoa ennen kuin kunta postitti hakemukset. Postilakkoa ei tässä tilanteessa voitu pitää sellaisena ylivoimaisena esteenä, jonka vuoksi maksatushakemukset olisi tullut hyväksyä.

350 Ks. myös Skogh – Lane (2000).

Sähköisen asiointilain 8 § on lähtökohdiltaan oikeaan osunut säännös. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin ottaa huomioon, mitä muutostarpeita Suomi.fi-viestit tämän säännöksen tarkentamiseen aiheuttavat.

2.12 Kirjallisen muodon täytyminen ja allekirjoitus

2.12.1 Pääsääntö: Sähköinen asiakirja täyttää vaatimuksen kirjallisesta muodosta

Sähköisen asiointilain 9.1 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja.³⁵¹ Esimerkiksi sähköpostilla lähetetty asiakirja täyttää vaatimuksen kirjallisesta muodosta.³⁵² Sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan puolestaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota.³⁵³ Vireille tulo edellyttää, että toimitettu sähköinen asiakirja on luettavassa muodossa tai ainakin saatettavissa luettavaan muotoon konvertoimalla tai muulla tavoin.³⁵⁴ Vertailuna todettakoon, että hallintolain 20 §:n mukaan ”hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.”³⁵⁵

Oikeuskäytännössä sähköisen asiointilain 9.1 §:n säännöstä on tulkittu muun muassa julkisia hankintoja koskien. Ratkaisussa KHO 6.9.2005, t. 2223 yhtiö toimitti määräajan kuluessa markkinaoikeuden sähköpostiosoitteeseen julkista hankintaa koskevan hakemuskirjelmän. Yhtiö toimitti määräajan päättymisen jälkeen markkinaoikeudelle postitse yhtiön asiamiehen omakätisesti allekirjoittaman hakemuskirjelmän. Markkinaoikeus jätti yhtiön hakemuksen tutkimatta sillä perusteella, että yhtiön sähköpostitse lähettämää hakemusta ei ollut allekirjoitettu laissa edellytetyllä tavalla ja postitse toimittama allekirjoitettu hakemuskirjelmä oli saapunut laissa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. Kun otettiin huomioon hallintolainkäyttölain 28 §:stä ilmenevä periaate vireillepanoasiakirjan täydentämisestä, yhtiön hakemus oli tullut postitse toimitetulla hakemuskappaleella täy-

351 Ks. HE 74/2016 vp, jonka mukaan pykälän 1 momentista poistettiin viittaus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sähköiseen allekirjoitukseen. Muuten pykälä vastaa aikaisempaa sääntelyä.

352 Ks. esimerkiksi OKV/1377/1/2015, antopäivä 21.3.2016.

353 Ks. sähköisen asiointilain määritelmistä lain 4 §.

354 HE 17/2002 vp.

355 Ks. myös KHO:2016:158.

dennetyksi allekirjoitusta koskevan vaatimuksen osalta. Markkinaoikeuden ei olisi tullut siten jättää määräajassa sähköpostilla saapunutta hakemusta tutkimatta mainitsemallaan perusteella. Korkein hallinto-oikeus kumosi markkinaoikeuden päätöksen ja palautti asian markkinaoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.³⁵⁶

Sähköisen asiointilain 9.2 §:n mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse kuitenkaan täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.³⁵⁷ *Asiakirjan alkuperäisyydellä* tarkoitetaan tietoa asiakirjan lähettäjistä ja *eheydellä* asiakirjan säilymistä muuttumattomana.³⁵⁸ Käytännössä pääsäännöksi on muodostunut, ettei asiakirjoja täydennytetä allekirjoituksilla. Alkuperäisyyteen ja eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttavat viranomaisen vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja asianmukaisin allekirjoituksin varustettuna tai asiakirjan toimittamista uudelleen sähköisesti allekirjoitettuna. Allekirjoituksella tarkoitetaan siten fyysistä tai sähköistä allekirjoitusta. Viranomaisen harkintaan jää, millaista sähköistä allekirjoittamista se pitää riittävänä asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä varmistautumiseksi. Säännöstä voidaan soveltaa kaikkiin asiakirjoihin, joita hallinnossa, lainkäytössä tai ulosotossa edellytetään allekirjoitettavaksi. Sääntely mahdollistaa sen, että hallinto-, lainkäyttö- ja ulosottoasioissa voidaan jättää tekemättä täydentämispyyntöjä pelkästään sillä perusteella, että asiakirjaa ei ole toimitettu viranomaiselle joko postitse tai henkilökohtaisesti ja alkuperäisellä allekirjoituksella varustettuna. Esimerkiksi sähköpostina toimitettua muutoksenhakukirjelmää ei tarvitse täydentää vain sen vuoksi, että asiakirjaa ei ole käytetyn sähköisen tiedonsiirtomenetelmän vuoksi allekirjoitettu.³⁵⁹

Vertailun vuoksi mainittakoon hallintolain 22.2 §, jossa nimenomaisesti todetaan, että viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä.³⁶⁰ Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp todettiinkin,

356 Tässä yhteydessä on paikallaan huomauttaa, että lainkohta on hieman muuttunut ratkaisun jälkeen. Pykälän 1 momentista poistettiin viittaus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sähköiseen allekirjoitukseen. Muuten pykälä vastaa kuitenkin aikaisempaa sääntelyä, näin HE 74/2016 vp. Näin ollen yllä mainitun oikeusohjeen voi olettaa olevan relevantti edelleenkin.

357 Ks. myös KHO 6.11.2014, t. 3412. Ks. myös valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 156.

358 Ks. myös HE 74/2016 vp.

359 HE 17/2002 vp. Ks. myös vakuutuslaki 19.10.2006/1486:2006.

360 Ks. myös *oikeusministeriön* lausunto Tiekartta -työryhmän raportista. Lausunnossa korostettiin aiheellisesti sitä, että tunnistamisen säätäminen viranomaisasiointia koskevaksi yleiseksi vaatimukseksi johtaisi vääjäämättä niin hallinnon asiakkaiden kuin viranomaisten kannalta lisätöhyön. Ja kuten alkuvaiheessa selvitystä todettiin, yksi hyvien sääntelyn ominaisuuksista on minimoida hallinnollista taakkaa.

että vastaava säännös sisältyy sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin.³⁶¹

Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys *asiamiehen toimivallasta*, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta. Säännös mahdollistaa muun ohella sen, että esimerkiksi perimistöimistot voivat lähettää käräjäoikeuksille sähköisenä viestinä summaarisia haastehakemuksia toimittamatta samalla päämiesten valtakirjoja joko paperimuotoisina tai sähköisinä asiakirjoina.³⁶² Toisaalta muussa kuin sähköisessä asioinnissa noudatetaan valtakirjan esittämisvelvoitteen osalta oikeudenkäymiskaaren ja hallintolainkäyttölain asiaa koskevia säännöksiä.³⁶³

Hallituksen esityksessä HE 74/2016 vp todettiin, että Suomessa ei ole voimassa olevaa sääntelyä muista eIDAS-asetuksessa säännellyistä *luottamuspalveluista* kuin sähköisestä allekirjoituksesta. eIDAS-asetus sisältää suoraan sovellettavia säännöksiä myös esimerkiksi varmenteisiin perustuvista sähköisistä leimoista, sähköisistä aikaleimoista, sähköisistä ja kelupalveluista ja verkkosivujen todentamiseen liittyvistä varmenteista. Sähköisen asiointilain 9 ja 16 §:n mukaan sekä viranomaisen asiakas että viranomainen voivat käyttää ainakin sellaista kehittyntä sähköistä allekirjoitusta, joka perustuu laatuvarmenteeseen ja on luotu turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä. Sähköiseltä allekirjoitukselta ei tule kuitenkaan evätä oikeusvaikutuksia yksinomaan sen vuoksi, että se on tehty muulla kuin edellä mainitulla tavalla.

Todisteellisesti tiedoksi annettavaa asiakirjaa noutaessaan asianosaisen tai tämän edustajan on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n mukaan tunnistauduttava. Tunnistautumisessa käytetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettua tunnistusvälinettä tai laatuvarmennetta taikka muuta tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa ei aseteta ehdotonta edellytystä tietynlaisen sähköisen allekirjoituksen käyttämiselle, vaan tilanteen mukaan muunkinlainen sähköinen allekirjoitus voi kelvata. Myöskään tunnistautumiselle todisteellisesti tiedoksiannettavaa asiakirjaa noudettaessa ei ole asetettu ehdotonta tietynlaista tunnistautumistekniikkaa koskevaa vaatimusta. Soveltamiskäytännössä pääsääntönä on ollut, ettei viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa tarvitse täydentää allekirjoituk-

361 Yllä mainittua täydennetään toteamalla, että asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Alkuperäisyyteen tai eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttavat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen allekirjoitettuna.

362 Ks. myös HE 190/2017 vp.

363 HE 17/2002 vp.

sella. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, ettei asiakirjoja tule säännönmukaisesti täydennyttää allekirjoituksilla.³⁶⁴

Tarkastellaan lyhyesti *erityislainsäädäntöä*. MRL 131 §:n 1 momentin 1. lauseen mukaan rakennuslupaa haetaan kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselta. Hallituksen esityksellä HE 147/2013 vp tätä täydennetään toteamalla, että hakemus voidaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain nojalla toimittaa myös sähköisessä muodossa. Tässä voidaankin viitata suoraan sähköisen asiointilain 9.1 §:ään, jonka mukaan ”vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja.” Turvallisuusselvityslain (726/2014) 17.1 §:n 1. lauseen mukaan henkilöturvallisuus selvitystä on haettava kirjallisesti. Asiaa koskevan hallituksen esityksen HE 57/2013 vp mukaan sähköisen asiointilain 9 §:n mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. *Edellä mainituissa tapauksissa sähköinen asiointilaki on oikeaoppisesti katsottu yleislaiksi, jota sovelletaan, ellei erityislaissa ole säädetty toisin. Viittaukset sähköiseen asiointilakiin olisivatkin olleet tarpeettomia.*

Tässä on paikallaan huomauttaa vielä lyhyesti sähköiseen asiointilakiin sisältyvistä allekirjoitusvaatimuksista, joita tosin tarkastellaan jäljempänä. Ensinnäkin lain 16 §:n mukaan päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti pykälässä tarkemmin määritellyllä tavalla. Toiseksi lain 20.1 §:n mukaan haastehakemus, haaste sekä sähköisenä viestinä lähetettävä tuomioistuimen toimituskirja ja muu oikeudenkäyntiasiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Toisaalta Tiekartta -työryhmän raportista annetussa palautteessa oikeustilaa on kritisoitu. Suotavana on pidetty, että sähköisen allekirjoituksen menettelyistä säädettäisiin täsmällisemmin lainsäädännön tasolla, jolloin ei olisi tarvetta virastokohtaisille ratkaisuille.³⁶⁵

Sähköisen asiakirjan on vastedeskin katsottava täyttävän asian vireillepanossa ja muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta. Samoin on lähdettävä siitä, että viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Lisäksi valtakirja asiamiehen toimivallasta on syytä määrätä toimitettavaksi ainoastaan, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

364 Ks. HE 74/2016 vp, jossa viitataan oikeusasiamiehen ratkaisuun 26.6.2008 (3355/4/06) ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun 30.10.2011 (AOA 3666/4/10).

365 Lantto (2017).

2.12.2 Allekirjoituksesta erityislainsäädännössä

Verotusmenettelylain 93 a §:ssä säädetään sähköisestä asioinnista ja allekirjoituksesta.³⁶⁶ VML 93 a §:n 2 momentin (29.6.2016/540) mukaan ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.³⁶⁷ Pykälän 3 momentin (11.6.2010/520) mukaan Verohallinto antaa tarkemmat määräykset siitä, millä tavoin varmennettuina ilmoituksia ja muita asiakirjoja voidaan toimittaa sähköisesti. *Arvonlisäverolain* 165 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on allekirjoitettava lain 162 §:ssä tarkoitettu yhteenvetoilmoitus ja muut asiakirjat siten kuin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 80 §:ssä säädetään.³⁶⁸ Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan veroilmoitukset sekä muut ilmoitukset ja asiakirjat, jotka voidaan toimittaa Verohallinnolle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla. Saman pykälän 3 momentin mukaan Verohallinto antaa tarkemmat määräykset siitä, mitä sähköistä menettelyä käyttäen ja millä tavoin varmennettuina veroilmoituksia sekä muita ilmoituksia ja asiakirjoja voidaan toimittaa sähköisesti.³⁶⁹

Varainsiirtoverolain 56 b §:n 2 momentin mukaan ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla. (29.6.2016/541) Tässä on huomionarvoista, ettei lainkohdassa velvoiteta toimittamaan asiakirjoja sähköisesti, vaan puhutaan ainoastaan yleisellä tasolla asiakirjoista, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti. Kysymys on lain sanamuodon valossa ainoastaan velvoitteesta varmentaa sähköisesti toimitetut asiakirjat hyväksyttävällä tavalla.³⁷⁰ *Ennakkoperintälain* 6 a §:n (29.6.2016/542) mukaan ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka voidaan toimittaa veroviranomaiselle sähköisesti ja jotka on allekirjoitettava, on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla.³⁷¹ *Tullilain* (304/2016) 107 §:ään sisältyy säännös sähköisestä asioinnista ja allekirjoituksesta. Pykälä on tullut voimaan 1.5.2016.³⁷² Tulli on valtuutettu antamaan tarkemmat määräykset siitä, millä tavoin varmennettuina ilmoituksia ja muita asiakirjoja voidaan toimittaa Tullille sähköisesti. Tullin toimivalta koskee

366 Pykälän 1 momentin mukaan verotusmenettelylain mukaan käsiteltäviin asioihin sovelletaan asiointilakia. Hallituksen esityksen HE 91/2005 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa lainkohtaa ei perustella sen tarkemmin. Yleis-perusteluissa todettiin puolestaan, että asiaa koskeva määräys haluttiin tuoda lain tasolle.

367 Pykälässä ei enää viitata kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen, HE 74/2016 vp.

368 Pykälä on tullut tältä osin voimaan 1.1.2017.

369 Pykälän 1 momentissa säädetään, että verovelvollisen on allekirjoitettava veroilmoitus sekä muut ilmoitukset ja asiakirjat.

370 Puolijoustavaa sääntelyä voidaan pitää tässäkin yhteydessä perusteltuna, toisin sanoen sitä, että sähköisesti toimitettavat asiakirjat on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai *muulla hyväksyttävällä tavalla*.

371 Ks. myös HE 74/2016 vp.

372 Ks. myös HE 153/2015 vp.

tekniisiä ja vähäistä harkintavaltaa koskevia menettelykysymyksiä, joista niiden asiallinen merkitys huomion ottaen ei ole tarpeen säätää lailla tai asetuksella.³⁷³

Verohallinto³⁷⁴ antaa siis tarkemmat määräykset siitä, millä tavoin varmennettuina ilmoituksia ja muita asiakirjoja voidaan toimittaa sähköisesti. (11.6.2010/526) *Verohallinnon päätöksessä 26.10.2017, A18/00 00 00/2017 sähköisestä asioinnista ja varmentamisesta*³⁷⁵ on todettu, että veroilmoitus tai muu ilmoitus annetaan sähköisesti Verohallinnon tarjoamassa asiointipalvelussa.³⁷⁶ Ilmoitus voidaan antaa myös sellaisessa Verohallinnon ulkopuolisen tahon tarjoamassa asiointipalvelussa, joka täyttää määräyksen 2 ja 3 §:n vaatimukset ilmoituksen sähköisestä allekirjoittamisesta. Tilinumeron ja sen muutoksen voi kuitenkin ilmoittaa vain Verohallinnon tarjoamassa asiointipalvelussa.³⁷⁷ Allekirjoitusta koskevat seuraavat määräyksen kohdat. Ensinnäkin Verohallinnolle annettava veroilmoitus on allekirjoitettava sellaisella hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:n 4 kohdan mukaisella tunnistuspalvelulla, joka on käytössä Verohallinnon asiointipalvelussa.³⁷⁸ Toiseksi sähköisesti annettava veroilmoitus voidaan allekirjoittaa 1 momentin lisäksi myös sellaisella Verohallinnon asiointipalvelussa käytössä olevalla luotettavalla menettelyllä, jolla voidaan varmentaa ilmoitusvelvollisen henkilön tai yhteisön antama valtuutus toimia puolestaan.³⁷⁹

Lisäksi Verohallinnolle annettava muu ilmoitus kuin veroilmoitus voidaan allekirjoittaa sähköisesti siten, että joko ilmoitusvelvollinen tai muu ilmoituksen antaja varmennetaan päätöksen 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.³⁸⁰ Verohallinto voi myös päätöksen 1 – 3 §:stä poiketen ottaa vero- tai muita ilmoituksia vastaan tietoturvallisen teknisen yhteyden välityksellä. Yhteyden käyttämisen edellytyksenä on, että ilmoitusvelvollinen on valtuuttanut ilmoituksia välittävän tahon välittämään ilmoitukset ilmoitusvelvollisen puolesta. Ilmoituksia välittävän tahon täytyy huolehtia siitä, että välitettävät ilmoitukset ovat eheitä, muuttumattomia ja alkuperäisiä sekä ilmoitusvelvollisen tahdon mukaisia.³⁸¹

Ampuma-asetlain 119 a §:ssä (623/2017) on erillinen säännös sähköisestä asioinnista: "Edellä 25 §:ssä, 42 §:n 2 momentissa, 42 c §:n 1 momentissa, 70 §:n 2 momentissa ja 89 §:n 1 momentissa tarkoitettu sähköinen asiointi edellyttää vahvasta sähköisestä tun-

373 HE 153/2015 vp.

374 Tullilain kohdalla kyseessä on Tulli.

375 Päätös tuli voimaan 1.11.2017.

376 Päätöksen 1.1 §.

377 Päätöksen 1.2 §.

378 Päätöksen 2.1 §.

379 Päätöksen 2.2 §.

380 Päätöksen 3 §.

381 Päätöksen 4 §.

nistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua tunnistusvälinettä.” Vahva sähköinen tunnistaminen tarkoittaa sellaisia tunnistuspalveluita, joista säädetään tunnustuslaissa ja joista on tehty Viestintävirastolle ilmoitus palvelun tarjoamisesta ja jotka on rekisteröity Viestintäviraston tunnistuspalvelun tarjoajien rekisteriin. Väestörekisterikeskuksen lisäksi vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita tuottavat tällä hetkellä myös pankit ja mobiilioperaattorit.³⁸²

2.13 Sähköisen viestin saapumisajankohta ja viranomaisen pyytämän asiakirjan saapuminen ajoissa

2.13.1 Sähköisen asiointilain 10 ja 11 §

Sähköisen asiointilain 10.1 §:n mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. *Käsittelyvaatimuksella* tarkoitetaan viestin tietoteknistä käsittelyä, joka saattaa edellyttää esimerkiksi konvertointitoimia. Nämä toimet eivät siten vaikuta viestin saapumisajankohdan määrittelyyn. Saapumisajankohdan määrittelyssä tiedon *tallentumishetki* on ratkaiseva, ei sen sijaan tiedon tulostamismahdollisuus tai se seikka, onko viesti ennättänyt tulostua kokonaisuudessaan ennen määräajan päättymistä.³⁸³

Vertailun vuoksi mainittakoon hallintolain 18.1 §, jonka mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. *Asiakirjan antamisella* tarkoitetaan käytännössä sitä päivää, jona asiakirjan sisältävä postilähetys on saapunut viranomaisen toimipaikkaan. Saapumispäivän määrittelyyn ei vaikuta se, edellyttääkö asiakirjan käsitteleminen sen lähettämistä viranomaisessa sisäisesti edelleen tietyille osastolle. Asiakirjan antamisessa voi olla kysymys myös siitä, että lähettäjä toimittaa asiakirjan viranomaiseen henkilökohtaisesti tai lähetin välityksellä.³⁸⁴ Saman pykälän 2 momentin mukaan postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyriyteen.

382 Ks. myös HE 266/2016 vp. Tässä voidaan mainita myös *valvotusta koevapaudesta annetun valtioneuvoston asetuksen* (1076/2013) 15 §, jonka mukaan päätös ehdonalaisesta vapauttamisesta ja vapauttamisesta voidaan allekirjoittaa sähköisesti.

383 Ks. myös HE 17/2002 vp, jossa huomautetaan, että korkeimman oikeuden ennakkopäätöksellä KKO:1997:78 ei enää nykyisin ole ratkaisevaa merkitystä.

384 HE 72/2002 vp.

Sähköisen asiointilain 10.2 §:n mukaan, ellei saapumisajankohdasta ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epä-kunnossa tai poissa käytöstä taikka selvitystä ei muusta vastaavasta syystä voida esittää, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaajankohdasta voidaan esittää *luotettava selvitys*. Luotettavana selvityksenä voidaan pitää esimerkiksi sähköpostiviestin otsikkokenttiin kirjautuvia tietoja viestin saapumis- ja lähettämisaajoista viestiä välittäviltä palvelimilla. Koska lähettäjä voi itse määrittää oman tietokoneensa kellon ja siten myös viestien lähettämisaajankohdan, luotettavana selvityksenä ei ilman lisäselvityksiä tule kuitenkaan pitää lähettäjän tietokoneelle kirjautunutta lähettämisaikaa. Varmennettuna lähetetyissä viesteissä voidaan hyödyntää aikaleimapalveluja, joilla voidaan katsoa olevan julkista luotettavuutta.³⁸⁵ Kokonaisuutena arvioiden vastanäytön esittäminen sähköisen viestin saapumisajankohdasta mahdollistaa sen, että sähköinen viesti voidaan katsoa ajoissa saapuneeksi, vaikka viranomaisen tietojärjestelmän häiriö olisi estänyt viestin saapumisen ajoissa.³⁸⁶

Yleisellä tasolla sähköisen viestin saapumisajankohdan sääntelyä voidaan pitää *kontrolliperiaatteen* mukaisena: riski on allokoitu osapuolista sille, joka parhaiten pystyy myötävaikuttamaan vahingonvaaran ehkäisemiseen. Tästä näkökulmasta säännöstä ei ole syytä sisällöllisesti muuttaa. Asia erikseen on tässäkin se, että lain muutokset voivat johtua lain-säädäntösystemaattisista syistä.

Palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.³⁸⁷ Esimerkiksi ratkaisussa Pohjois-Suomen HAO 30.10.2014 14/5403/1 oli ratkaistavana kysymys hallintoasian vireille tulon ajankohdasta. A oli 2.1.2013 asioinut poliisilaitoksella tarkoituksenaan uudistaa aseensa hallussapitolupa. Poliisilaitos oli uusi-nut asiakaspalvelujärjestelmänsä niin, että hallussapitolupahakemuksen jättämiseksi tuli tehdä ajanvaraus. Poliisilaitoksen neuvonnasta A:ta oli ohjattu varaamaan aika internetin välityksellä. A oli varannut 2.1.2013 ensimmäisen saamansa vapaan ajan 9.1.2013, jolloin määräaikaisen hallussapitoluvan voimassaoloaika oli jo päättynyt. A oli jättänyt hakemuksen poliisiasemalle varaamaan aikana 9.1.2013. Poliisilaitos oli käsitellyt hakemuksen ampuma-aseen hankkimis- ja hallussapitolupaa koskevana hakemuksena, koska A oli ha-kenut luvan uudistamista määräaikaisen luvan päättymisen jälkeen. Poliisilaitos oli hylän-nyt hakemuksen. Hallinto-oikeus kumosi poliisilaitoksen päätöksen ja palautti asian poliisi-laitokselle uudelleen käsiteltäväksi hallussapitolupaa koskevana hakemuksena.

385 Näin HE 153/1999 vp. Ks. myös HE 17/2002 vp.

386 HE 17/2002 vp.

387 Ks. tarkemmin HE 72/2002 vp.

Hallinto-oikeuden mukaan hallintolain mukainen palveluperiaate ja asian vireillepanoa koskevat säännökset edellyttävät, että poliisin lupapalvelupisteessä on voitava asioida ja panna asia vireille ilman ajanvarausta. Poliisilaitoksen neuvonta A:n lupahakemuksen vireille saattamiseksi määräajassa oli ollut puutteellista. Kun otettiin huomioon sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tarkoitus lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta,³⁸⁸ hallintolain palveluperiaate ja poliisilaitoksen neuvonnan puutteet, A:n hakemuksen hallintolain 20 §:n mukaisena vireille tulon ajankohtana oli pidettävä 2.1.2013, jolloin A oli asioinut poliisilaitoksella ja varannut poliisilaitokselta saamansa neuvonnan mukaisesti ajan internetin välityksellä hakemuksensa jättämiseksi. Asiakaspalvelujärjestelmien uusimista ei voitu pitää hyväksyttävänä syynä sille, ettei hallinnossa asioivalla ollut mahdollisuutta saada asiaansa vireille hallinnossa asioidessaan tai ettei hänellä ollut tosiasiallista mahdollisuutta ennakoida asiansa vireille tulon ajankohtaa.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:2011:63 otettiin kantaa sähköisen asiointilain 8 ja 10 §:n tulkintaan:

Asianosainen lähetti määräajassa kärjäoikeuden sähköpostiosoitteeseen valituksen kärjäoikeuden tuomiosta. Kärjäoikeuden sähköpostipalvelin tulkitsi viestin roskapostiksi, ja valitus siirtyi kärjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin vasta määräajan jälkeen. Kärjäoikeuden jätettyä valituksen myöhään saapuneena tutkimatta asianosainen haki päätökseen muutosta ja toimitti viestin lähettämisen ajankohdasta selvitystä, joka horjutti kärjäoikeuden päätöksen perusteena olleen viestin saapumisajankohtaa koskevan tiedon luotettavuutta. Hovioikeus ei olisi saanut hyväksyä kärjäoikeuden tutkimatta jättämispäätöstä hankkimatta selvitystä valituksen saapumisesta kärjäoikeuden tietojärjestelmiin.

Korkein oikeus kiinnitti huomiota hallituksen esitykseen HE 153/1999 vp, jonka mukaan luotettavana selvityksenä viestin lähetysajasta voidaan pitää esimerkiksi viestiä välittäviltä palvelimilta sähköpostiviestin otsikkokenttiin kirjautuvaa tietoa viestin lähettämisaikasta. Kyseiseen lausumaan on viitattu myös hallituksen esityksessä HE 17/2002 vp. Tässä tapauksessa kärjäoikeuden tuomiota koskevan valituksen määräaika oli päättynyt 24.3.2010. Henkilön valituksen sisältänyt sähköpostiviesti oli kirjautunut kärjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin vasta 25.3.2010 klo 10.27 ja kärjäoikeus oli OK 25 luvun 12 §:n nojalla jättänyt valituksen myöhään saapuneena tutkimatta.³⁸⁹ Hakiessaan muutosta tähän kärjä-

388 Yllä mainittu osoittaa, että vaikka tarkoitussäännöksellä ei ole välittömästi oikeusvaikutuksia, välillisesti oikeusvaikutuksia voi olla, koska tarkoitussäännös vaikuttaa lain muiden säännösten tulkintaan.

389 OK 25 luvun 12 §:n mukaan määräaika valitusta varten on 30 päivää siitä päivästä, jona kärjäoikeuden ratkaisu julistettiin tai annettiin. Viimeistään määräajan päättymispäivänä ennen virka-ajan päättymistä asianosaisen on toimitettava valituskirjelmä kärjäoikeuden kansliaan. Valitusta, jota ei ole tehty määräajassa, ei oteta tutkittavaksi. Jos valittaja haluaa peruuttaa valituksen, hänen on toimitettava hovioikeudelle osoitettu kirjallinen peruuttamisilmoitus hovioikeuden kirjaamoon tai kärjäoikeuden kansliaan.

oikeuden päätökseen henkilö oli toimittanut hovioikeuteen myös tuon sähköpostiviestinsä, jonka otsikkokentän mukaan hänen valituksensa oli lähtenyt hänen käyttämänsä sähköpostijärjestelmän palvelimelta jo 24.3.2010 klo 15.02. Tämä viestin osoittama lähetyksiaika koskeva tieto oli horjuttanut sen valituksen saapumisaikaa koskevan tiedon luotettavuutta, jonka perusteella kärjäoikeus oli tutkimatta jättämispäätöksensä tehnyt. Sen vuoksi hovioikeus ei olisi korkeimman oikeuden mukaan saanut hyväksyä kärjäoikeuden päätöksen lopputulosta hankkimatta selvitystä tuomioistuimen tietojärjestelmien asianmukaisesta toiminnasta. Korkeimpaan oikeuteen Helsingin kärjäoikeudesta hankitun selvityksen mukaan henkilön sähköpostiviesti olikin saapunut kärjäoikeuden tietojärjestelmään 24.3.2010 klo 14.57. Kärjäoikeuden tietojärjestelmä oli kuitenkin luokitellut viestin virheellisesti roskapostiksi. Sen vuoksi viesti oli ohjautunut erikseen selvitettäväksi ja joutunut karanteeniin, josta se oli 25.3.2010 vapautunut ja siirtynyt kärjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin. Henkilön valituksen sisältäneen viestin saapuminen kärjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin vasta määräajan jälkeen oli näin ollen johtunut kärjäoikeuden oman järjestelmän virheellisestä toiminnasta. Valituksen saapumisajankohtana oli korkeimman oikeuden mukaan pidettävä hetkeä, jolloin sen sisältänyt viesti oli saapunut kärjäoikeuden tietojärjestelmään. Henkilön valitus oli siten tehty määräajassa eikä alempien oikeuksien mainitsemaa perustetta sen tutkimatta jättämiselle ollut.

Edellä mainittu ratkaisu on hyvä suhteuttaa korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO:2005:3, joka koski tyytymättömyyden ilmoittamista. Asianosainen ilmoitti tyytymättömyyttä kärjäoikeuden tuomioon lähettämällä määräajassa sähköpostiviestin kärjäoikeuden sähköpostiosoitteeseen. Kärjäoikeuden käyttämä sähköpostipalvelin ei sähköpostijärjestelmän vian johdosta ottanut viestiä vastaan ja viesti jäi siihen lopulta saapumatta. Koska asiassa oli esitetty luotettava selvitys lähettämisaikakohdasta, tyytymättömyyden ilmoitus hyväksyttiin. Ellei sähköisen viestin saapumisajankohdasta ole selvitystä, koska viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on epäkunnossa, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, kun se on lähetetty. Tämä edellyttää, että lähettämisaikakohdasta voidaan esittää luotettava selvitys. Korkein oikeus totesi myös, että sähköisen asiointilain 10.2 §:n säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain tilanteita, joissa viesti on sinänsä saapunut perille, mutta epäselvyyttä on sen saapumisajankohdasta. Säännöksestä ilmenevää periaatetta on kuitenkin perusteltua noudattaa myös tilanteissa, jossa viranomaisen tiedonsiirtojärjestelmä on ollut epäkunnossa, mutta sekä viesti että sen lähettämisaikakohta on sittemmin luotettavasti selvitetty. Tapauksessa oli selvitetty, että asiamies oli lähettänyt tyytymättömyyden ilmoituksen 24.8.2003, jota ajankohtaa oli pidettävä tyytymättömyyden ilmoituksen ajankohtana. Sisällöltään toisenlaisesta tapauksesta oli kysymys ratkaisussa KHO:2006:21, vaikka siinä sovellettiinkin pitkälti samoja asiointilain pykälä. Verkkotunnusta ensimmäisenä hakeneen yhtiön vaatimuksen verkkotunnuksen myöntämisestä katsottiin kohdistuvan Viestintäviraston päätöksiin, joilla yhtiön hakemus oli palvelujärjestelmän virhetoiminnon vuoksi jäänyt tutkimatta ja verkkotunnus oli virheellisesti myönnetty sitä toisena hakeneelle yhtiölle.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:458/15 selvitetiin sähköisen asiointilain 10 §:n tulkintaa seikkaperäisesti. Markkinaoikeus oli pyytänyt valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskukselta (Valtori) selvitystä valittajan lähettämäkseen ilmoittaman viestin kulusta. Saadun selvityksen mukaan valittajan sähköpostiosoitteesta markkinaoikeuden virastosähköpostiin lähetetty viesti oli pysähtynyt oikeushallinnon ensimmäiselle vastaanottavalle palvelimelle mahdollisesti viestissä olleen liitetiedoston vuoksi. Selvityksestä kävi ilmi maininta karanteeniin jääneestä viestistä, jonka osalta oli ilmoitettu ajankohtana 5.6.2014 kello 14:53, lähettäjänä valittajayrityksen edustajan sähköpostiosoite, vastaanottajana markkinaoikeuden virastosähköpostiosoite sekä sisältönä liite, joka nimitykseltään viittasi tarjouskilpailuun. Markkinaoikeus totesi, että lähettäjä vastaa edellä esitetyin tavoin siitä, että hän lähettää viestinsä oikeaan aikaan oikeaan osoitteeseen asianmukaisilla välineillä. Tapauksessa ei ollut käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi katsottava, ettei valittaja olisi näin toiminut tai että viestiin sisältynyt valitus olisi ollut muodossa, jonka käsittelemisen ei olisi ollut mahdollista. Valittajan lähettämä sähköpostiviesti oli saapunut oikeushallinnon palvelimelle 5.6.2014, joten se oli tuolloin saapunut vastaanottavan viranomaisen vastuulla olevalle palvelimelle lähettäjän palvelimelta ja viestin voitiin tällöin katsoa olleen viranomaisen käsiteltävissä. Sähköpostiviesti oli tuntemattomasta syystä jäänyt palvelimelle karanteeniin.

Markkinaoikeus katsoi, että kyse oli ollut viranomaisen vastuulla olevan järjestelmän virheellisestä toiminnasta, jota ei tullut jättää valittajan vastuulle. Valituksen tutkimiselle ei siten ollut muutoksenhauille säädettyyn määräaikaan liittyvää estettä.³⁹⁰ Myös ratkaisussa MAO:250/15 valittajan tarjouksen katsottiin saapuneen hankintayksikköön tarjousten jättämiseksi asetetussa määräajassa. Tätä perusteltiin sillä, kun otettiin huomioon erityisesti valittajan palveluntarjoajan toimitusraportissa mainitun toimituksen onnistumista koskeva ilmoitus ja se, että viestin siirtymistä toiseen sähköpostijärjestelmään koskevaa kellonaikaa vastaava ajankohta oli mainittu myös hankintayksikön lokitietoraportissa. Näin ollen markkinaoikeus katsoi tapauksessa syntyneen varteenotettavan epäilyksen siitä, että valittajan lähettämä viesti oli saapunut hankintayksikön vastuulle katsottavissa olevalle palvelimelle ennen tarjousten jättämiseksi asetetun määräajan päättymistä.

Sähköisen asiointilain 11.1 §:n mukaan viranomaisen asian käsittelyssä pyytämän lausunnon, selityksen, vastineen tai muun vastaavan asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana tässä laissa tarkoitulla tavalla. Tätä sovelletaan myös asiakirjaan, jonka antamiseen viranomainen on varannut tilaisuuden. Pykälän 2 momentin mukaan edellä säädettyä ei sovelleta telekopiona

³⁹⁰ Ks. myös MAO:217/12 ja MAO:85/15. Sähköisen asiointilain 10 §:n tulkinta on tärkeä mm. siksi, että tarjousten jättämiseksi asetetun määräajan noudattaminen varmistaa sen, että kaikilla tarjoajilla on sama aika tarjouksen valmisteluun hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen. Tämä tasapuolisuuden vaatimus on yksi keskeisistä hankintalainsäädännön periaatteista.

tai vastaavalla tavalla saapuneeseen asiakirjaan. Säännöstä sovelletaan myös tilanteisiin, joissa tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin varaa asianomaiselle tai muulle tilaisuuden lausua käsityksensä tai toimittaa selvitystä. Koska säännös on rajattu viranomaisen pyytämien asiakirjojen toimittamiseen, säännös soveltuu sekä hallinto-, lainkäyttö- että ulosottoasioiden käsittelyyn. Säännöstä on lain esitöissä luonnehdittu lähinnä järjestysluontoiseksi. Käsitteilyä varten pyydettyihin vastauksiin, selityksiin tai vastineisiin ei yleensä tule sovellettavaksi sellaisia määräaikasäännöksiä, joiden noudattamatta jättäminen merkitsisi asianosaiselle jonkun oikeuden menetystä tai asian jättämistä tutkimatta.³⁹¹

Sähköisen asiointilain 11 §:n säännöstä voidaan pitää sisällöllisesti tarpeellisena. Sitä vastoin asia erikseen on se, tarvitaanko lainsäädäntösystemaattisia ja -teknisiä muutoksia.

Valtiovarainministeriön JulkICT-osasto on pitänyt sähköisen viestin yleisen saapumisajankohdan sitomista virka-aikaan ongelmallisena. Se ei välttämättä sovellu kaikkeen asiointiin tai nyky-yhteiskuntaan, jossa digitaalisen hallinnon odotetaan toimivan myös viraston aukioloaikojen ulkopuolella. Tämän vuoksi asiointilain 6 §:ssä on säädetty viranomaisen saatavuuden turvaamisesta myös virastojen aukioloaikojen ulkopuolella. JulkICT-osasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että virka-ajan käsitettä ei ole säädetty lainsäädännössä ja että määräajan määrittäminen yleiskäsitteellä voi johtaa oikeusturvaongelmiin sekä epäselvyyksiin siitä, mitä kussakin tilanteessa pidetään käytännössä virka-aikana.³⁹² Kuten edellä on todettu, olisi suositeltavaa käynnistää selvitystyö siitä, että virastojen aukioloaika koskevaa sääntelyä tarkistettaisiin. Tällöin keskeiseksi muodostuisi nimenomaan sen arviointi, että *sähköisen viestin saapumisajankohtaa ei enää sidottaisi virka-aikaan.*

2.13.2 Havainnot erityislainsäädännöstä

Siirrytään erityislainsäädäntöön, jossa puhutaan tietojen saapumisajankohdasta ja viranomaisen pyytämän asiakirjan saapumisesta määräajassa. Ensinnäkin useissa verolaeissa säädetään tietojen saapumisajankohdasta viittaamalla sähköisen asiointilain 10 §:ään. *Kiinteistöverolain* 16 §:ssä (19/2018) säädetään verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan sähköisesti annettujen tietojen saapumisajankohdasta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 10 §:ssä ja paperilla annettujen tietojen saapumisajankohdasta hallintolain (434/2003) 18 §:ssä.³⁹³ Verohallinto antaa tarkemmat määräykset tietojen antamistavasta ja -ajasta sekä muusta

391 HE 17/2002 vp.

392 Valtiovarainministeriö (2017).

393 Hallintolain 18 §:n mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyritykseen.

menettelystä tietojen antamiseksi. Pääsääntö sähköisen asioinnin osalta ilmenee sähköisen asiointilain 10.1 §:stä: Sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä.³⁹⁴ *Arvonlisäverolain* 164 §:ssä säädetään siitä, että lain 162 §:ssä tarkoitettu yhteenvedoilmoitus annetaan Verohallinnolle. Yhteenvedoilmoitus katsotaan annetuksi silloin, kun se on saapunut Verohallinnolle. Viimeksi mainitun osalta noudatetaan, mitä asiointilain 10 §:ssä ja hallintolain 18 §:ssä säädetään. *Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain* (768/2016) 19.2 §:ssä säädetään myös, että sähköisen ilmoituksen saapumisajankohdasta säädetään asiointilain 10 §:ssä ja paperisen ilmoituksen saapumisajankohdasta hallintolain 18 §:ssä. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 29/2016 vp todetaan, että sähköisen ilmoituksen antamispäivä olisi päivä, jona ilmoitus on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Jos saapumisajankohdasta ei voida esittää selvitystä, ilmoitus katsotaan saapuneeksi lähettämisaikana, jos siitä voidaan esittää luotettava selvitys. Sähköisesti annettaessa veroilmoituksen voi käytännössä siten lähettää vielä yleisenä eräpäivänä.

Myös muussa lainsäädännössä on viitattu sähköisen asiointilain tietojen saapumisajankohdasta koskevaan sääntelyyn. Esimerkiksi *yrittäjien verolain* 81.1 §:n (247/2007) mukaan tiedoksiannot voidaan toimittaa postitse tai sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä, jollei tiedoksiantoa ole tarpeen toimittaa vastaanottotodistusta tai saantitodistusta vastaan taikka muuta riita-asioita varten säädettyä todisteellista tiedoksiantotapaa käyttäen. Pykälän 2 momentin mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitetun viestin katsotaan saapuneen vastaanottajalle määräajassa, jos se on saapunut niin kuin sähköisen asiointilain 10 ja 11 §:ssä säädetään. Lähtökohtana on, että viestin katsotaan saapuneen vastaanottajalle, kun se on vastaanottajan käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Jos laite on ollut epäkunnossa, mutta lähettämisaikankohdasta voidaan esittää selvitys, viestin katsotaan saapuneen lähettämisaikana. Lisäksi sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitetun asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos se on saapunut viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana.³⁹⁵

Konkurssilain 22 luvun 8 §:ssä (364/2017) säädetään puolestaan, että sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitetun viestin katsotaan saapuneen vastaanottajalle määräajassa, jos se on saapunut niin kuin sähköisestä asiointilain 10 ja 11 §:ssä säädetään.³⁹⁶ Hallituksen

394 Jos saapumisajankohdasta ei voida esittää selvitystä, kiinteistötietojen täydennykset ja korjaukset katsotaan saapuneeksi lähettämisaikana, jos siitä voidaan esittää luotettava selvitys. Sähköisesti annettaessa kiinteistötietojen täydennykset ja korjaukset voisi käytännössä lähettää vielä määräajan viimeisenä päivänä. Ks. myös HE 97/2017 vp.

395 Näin HE 152/2006 vp.

396 Ks. myös HE 12/2017 vp.

esityksessä HE 26/2003 vp mainitaan tähän liittyen konkurssivalvonnan toimittamista koskeva säännös eräiden muiden säännösten ohella. Viesti katsotaan saapuneeksi vastaanottajalle, kun se on vastaanottajan käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Jos laite on ollut epäkunnossa, ja jos lähettämisaikakohdasta voidaan esittää selvitys, viestin katsotaan saapuneen lähettämisaikakohtana. Viitattuun 11 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitetun asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos se on saapunut viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana.

On kyseenalaista, tarvitaanko erityislainsäädännössä mainintoja tietojen saapumisaikakohdasta, jos kysymys on luonteeltaan informatiivisista viittauksista ja sähköisen ilmoituksen saapumisaikakohta on selvä yleislain perusteella.

Vertailun vuoksi voidaan mainita hallintolain 17.1 §:n 2. lause, jonka mukaan, jos asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika, lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa. Määräaika voi olla joko vireillepanoa koskeva määräaika tai jokin muu, esimerkiksi selvityksen antamiselle asetettu määräaika. Asiakirjan toimittamiselle asetettu määräaika voi olla joko lakiin perustuva tai viranomaisen itse asettama. Vireillepanoa koskevat määräajat ovat yleensä ehdottomia ja sitovia ja viranomaisten on valvottava niiden noudattamista eikä määräajan jälkeen saapunutta hakemusta voida käsitellä.³⁹⁷ Lakisääteisten määräaikojen laskemisesta säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930). Asiakirjan viivästymisestä aiheutunut määräajan ylittäminen katsotaan lähettäjän vahingoksi. Näin esimerkiksi postinkulun viivästyminen ei poista lähettäjän vastuuta.³⁹⁸

2.14 Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen

Sähköisen asiointilain 12.1 §:n mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Vastaanotosta ilmoittaminen koskee sellaisia sähköisiä viestejä, jotka ovat sähköisiä asiakirjoja: niillä asia laitetaan vireille viranomaisessa, täytetään tietty ilmoitusvelvollisuus taikka vastataan selvityspyyntöön. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottokuittauksen on oltava luonteeltaan *tosiasiallinen* siten, että siinä tosiasiasa ilmoitetaan asiakirjan vastaanotosta viranomaisen vastaanottojärjestelmään. Vastaanottokuittauksen on tapahduttava myös viivytyksettä: esimerkiksi aikaisintaan kolmen viikon

³⁹⁷ Vireillepanomääräaikoja koskeviin säännöksiin saattaa sisältyä kuitenkin poikkeuksia, joiden mukaan määräajan laiminlyönti ei välttämättä johda oikeudenmenetyksiin.

³⁹⁸ HE 72/2002 vp.

kuluttua sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta toimitettu ilmoitus ei täytä viivytyksettömyyden vaatimusta.^{399,400}

Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen. Ilmoitus sähköisen asiakirjan saapumisesta ei ole kannanotto asian käsittelyn edellytyksiin eikä lopputulokseen. Ilmoitus ei myöskään sellaisenaan merkitse vielä sitä, että asia on tullut viranomaisessa vireille. Sähköinen asiakirja voi vielä edellyttää konvertointitoimia, joiden jälkeen vasta voidaan ratkaista, onko asia tullut vireille. Jos asiakirjaa ei saada konvertoinnista huolimatta luettavaan muotoon, viranomaisen tulee ottaa yhteyttä sähköisen asiakirjan lähettäjään ja pyytää asiakirjan toimittamista jossakin muussa muodossa. Viranomaisen yhteydenottovelvoitteet edellyttävät kuitenkin sitä, että asiakirjan lähettäjä ja tämän yhteystiedot ovat saatavissa selville. Vastaanottoilmoitus tulisi pyrkiä järjestämään automaattisena toimintona, mutta velvoitetta tähän ei ole. Viranomaisen harkinnassa on näin ollen, käytetäänkö jotain muuta ilmoitustapaa tai yhdistetäänkö automaattiseen ilmoitukseen myös muuta informaatiota viranomaisen toiminnasta.⁴⁰¹ Pykälän 2 momentin mukaan edellä säädettyä vastaanottoilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan sovelleta telekopiona tai vastaavalla tavalla saapuneeseen asiakirjaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 16.9.2016, t. 3864 tarjouspyynnön mukaan tarjous oli tullut lähettää sähköisesti Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportalista. Valittajayrityksen itsensäkin mukaan kyseisen sähköisen tarjousjärjestelmän sivulle oli yhtiön lähettettyä tarjouksen tullut viesti ”tarjous jätetty”. Kyseinen ilmoitus täytti asiointilain 12 §:ssä asetetun vaatimuksen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta, kun otettiin huomioon se, ettei lainkohta velvoita viranomaista ilmoittamaan sähköisen asiakirjan kunkin liitteen vastaanottamisesta erikseen.

Velvoitetta sähköisen asiakirjan vastaanottamisen ilmoittamisesta voidaan pitää sisällöllisesti verraten asianmukaisena, vaikka laillisuusvalvojat ovatkin aika ajoin joutuneet ottamaan säännöksen soveltamiseen kantaa.⁴⁰²

399 Näin OKA 209/1/2009, antopäivä 27.9.2010.

400 Ks. lähemmin valtiovaranministeriön julkaisu 30/2013, s. 107 – 108.

401 HE 17/2002 vp. Sääntelyä on pidetty tarpeellisena sähköisen asioinnin riskien pienentämiseksi. Asioinnin eri osapuolten käytössä olevat laitteistot ja ohjelmistot voivat olla yhteen soveltumattomia, jolloin lähetetty sähköinen viesti ei välttämättä saavu lainkaan perille tai viivästyy olennaisesti. Lisäksi sähköiset asioinnit saattavat vaatia sellaisia taitoja, joita kaikilla käyttäjillä ei ole vielä hallinnassaan, jolloin viestin toimittaminen saattaa epäonnistua.

402 Tässäkin yhteydessä asiaa voidaan joutua erikseen arvioimaan lainsäädäntösystemaattisesta näkökulmasta.

2.15 Sähköisen asiakirjan kirjaaminen tai rekisteröiminen

Sähköisen asiointilain 13.1 §:n mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaamisvelvoite koskee nimenomaisesti asiakirjoja eli myös virkamiehelle osoitettuja sähköposteja, kunhan ne on tulkittavissa asiointilaissa tarkoitetuiksi sähköisiksi asiakirjoiksi.⁴⁰³ *Sähköisellä asiakirjalla* tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan puolestaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota.⁴⁰⁴

Pykälän 2 momentin mukaan kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta. Säännös on tarpeen sähköisiin asiakirjoihin liittyvien eräiden erityispiirteiden vuoksi. Termit ”asiakirjan eheys” ja ”alkuperäisyys” tarkoittavat ensinnäkin sen seikan merkittämistä, onko sähköinen asiakirja saapunut viranomaiseen muuttumattomana eli lähetetyssä muodossa. Toteamus sähköisen asiakirjan alkuperäisyydestä on puolestaan sen seikan kirjaamista, onko sähköisenä viestinä saapuneen asiakirjan lähettäjä juuri se taho tai henkilö, joka on merkitty viestiin lähettäjäksi. Hallituksen esityksen HE 17/2002 vp mukaan nämä merkinnät tarkoittavat sitä, että viranomainen toteaa, onko asiakirjassa ollut sen saapuessaa asianmukainen sähköinen allekirjoitus. Tästä toteamisesta on tehtävä kirjaamismerkintä, jotta asiakirjan aitous voidaan myöhemmin tarvittaessa kiistattomasti todistaa. Sinänsä sähköisesti allekirjoitettu asiakirja voidaan arkistosäilytyksessä muuttaa esimerkiksi toiseen tiedostomuotoon, tulostaa paperille tai säilyttää muulla pysyvällä tavalla.⁴⁰⁵

Vertailun vuoksi on syytä mainita hallintolain 17.2 §, jonka mukaan asiakirjan lähettäjälle on pyynnöstä annettava todistus asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä. Todistuksen antaminen edellyttää aina nimenomaista pyyntöä, joten viranomaisen ei tarvitse säännönmukaisesti toimittaa sanottua todistusta lähettäjälle. Hallintolakiin ei myöskään sisälly säännöstä viranomaisen asiakirjoja koskevasta kirjaamis- tai rekisteröintivelvollisuudesta. Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen tulee kuitenkin pitää luetteloa sille käsiteltäväksi annetuista tai otetuista sekä sen ratkaisemista ja käsittelemistä asioista taikka muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Tämä on elimellinen osa hyvää tiedonhallintatapaa.⁴⁰⁶ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999)

403 Näin myös valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 109.

404 HE 17/2002 vp. Ks. myös HE 153/1999 vp.

405 Ks. myös HE 153/1999 vp.

406 Ks. laajemmin HE 30/1998 vp.

5–7 §:ssä säädetään tarkemmin asiakirjarekistereistä, niihin merkittävistä tiedoista ja asiakirjarekisterien saatavilla pitämisestä.⁴⁰⁷

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu OKV/1477/1/2014, antopäivä 6.11.2015, osoittaa minkälaisia ongelmia tässä yhteydessä voi aktualisoitua. Kantelijan sähköpostiviesti liitteineen oli saapunut kärjäoikeuteen kantelijan mainitsemana päivänä tammikuussa 2012. Viestin liitteenä ollut kantelijan valituskirjelmä oli saapunut kärjäoikeuteen valitukselle asetetun määräajan kuluessa. Sähköpostiviestiä liitteineen ei kuitenkaan ollut kärjäoikeudessa kirjattu tai muulla tavalla rekisteröity saapuneeksi ja välitetty edelleen asian käsittelijälle. Sähköpostiviesti liitteineen oli jossain vaiheessa poistettu kärjäoikeuden virastosähköpostikannasta. Kärjäoikeuden asiakirjoihin oli merkitty, että valituskirjelmää ei ollut saapunut kärjäoikeuteen määräajan sisällä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kärjäoikeudessa oli tapahtunut varsin vakava virhe ulosottoasian käsittelyssä. Kantelijan sähköpostitse kärjäoikeuteen lähettämä ja sinne saapunut viesti, jonka liitteenä oli valituskirjelmä, oli tapahtuma-aikaan jäänyt lainvastaisesti kirjaamatta tai muulla tavalla rekisteröimättä saapuneeksi kärjäoikeuteen. Syytä tähän ei jälkikäteen kyetty selvittämään, kuten ei myöskään sitä, kuka tai ketkä nimenomaiset henkilöt olivat tapahtuma-aikaan tammikuussa 2012 olleet vastuussa kärjäoikeuden virastosähköpostikantaan tulleiden viestien käsittelystä. Viestin poistamista koskeva tarkempi tapahtumainkulku jäi niin ikään avoimeksi. Sen jälkeen, kun kantelijan sähköpostiviesti liitteineen saatiin kesäkuussa 2015 tietojärjestelmistä selvitettyä, kantelijan valituskirjelmää koskenut ulosottoasia siirtyi hovioikeuteen muutoksenhakuasiana käsiteltäväksi. Kantelijan ei näin ollen näyttänyt menettäneen muutoksenhakuoikeuttaan, mutta asian käsittely viivästyi kerrotun vuoksi usealla vuodella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää kärjäoikeuden vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen kärjäoikeuteen saapuneiden sähköpostiviestien käsittelyssä.

Valtiovarainministeriön julkaisun 30/2013 mukaan sähköisen asiakirjan kirjaamista tai rekisteröimistä koskeva säännös olisi kumottava. Tällöin on viitattu siihen, että asiointilain kirjaamissäännös koskee ainoastaan viranomaiselle osoitettuja sähköisiä asiakirjoja, jotka on toimitettu sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä. Sitä vastoin muut sähköiset asiakirjat, kuten viranomaisten itsensä laatimat asiakirjat, kirjataan valtionhallinnossa julkisuus-

407 HE 72/2002 vp.

asetuksen (1030/1999) ja kunnissa asiakirjahallinnon määräysten mukaisesti.⁴⁰⁸ Suositus onkin yhtenäistää asiakirjojen kirjaamista koskevaa sääntelyä kirjallisten ja sähköisten asiakirjojen välillä. Lisäksi voimassa olevaa sääntelyä kritisoidaan oletuksesta, että sähköisten asiakirjojen toimittamisessa käytettäisiin varmenteita, vaikka tällainen menettely on ollut harvinainen.⁴⁰⁹ Myös haastatteluissa nousi esille, että tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntöuudistus on johtamassa asiointilain 13 §:n muuttamiseen.⁴¹⁰

*Edellä mainitun perusteella asiakirjojen kirjaamismenettelyä koskeva sääntely olisi uudistettava. Samalla vallitseva oikeustila kuvastaa sitä, että duaalimallilla on riski synnyttää sääntelyn epäjohdonmukaisuuksia. Tiedonhallintalainsäädäntöä koskeva uudistus on viemässä tähän suuntaan.*⁴¹¹

2.16 Sähköisen viestin tekninen muokkaaminen

Sähköisen asiointilain 14 §:n mukaan viranomainen voi teknisesti muokata sähköistä viestiä, jos se on tarpeen viestin saattamiseksi luettavaan, tallennettavaan tai arkistoitavaan muotoon. Tekninen muokkaus todetaan siis sallituksi, jos se on tarpeen viestin saattamiseksi luettavaan muotoon. Käytännössä viestin tekninen muokkaus saattaa olla tarpeen myös asian käsittelyn myöhemmissä vaiheissa tai asian käsittelyn jo päättyttyä, kun asiakirja arkistoidaan tai säilytetään muulla tavoin. Konvertointi on katsottu asiakkaan kannalta yleensä melko riskittömäksi toimenpiteeksi, koska konvertoinnissa alkuperäinen tietoaineisto ei yleensä häviä.⁴¹² Sähköisen viestin teknistä muokkaamista koskevasta säännöksestä ei tiettävästi ole sen paremmin oikeuskäytäntöä kuin laillisuusvalvojen ratkaisuja.⁴¹³

Sähköisen viestin teknistä muokkaamista koskeva säännös on vatedeskin tarpeen.

408 Taustalla on julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohta, joka on osa laajempaa hyvää tiedonhallintatapaa koskevaa säännöstä. Sen mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti pitää luetteloä käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

409 Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 109 – 110.

410 Näin *Kuntaliiton* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

411 Ks. viimeksi mainittuun liittyen valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

412 HE 17/2002 vp. Ks. myös HE 153/1999 vp.

413 Näin valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 110.

2.17 Sähköisen asiakirjan siirto

Sähköisen asiointilain 15.1 §:n mukaan viranomaiselle erehdyksessä toimitettu asian viirellepanoa tai muuta käsittelyä koskeva sähköinen asiakirja on viipymättä siirrettävä sille viranomaiselle, jolle asiakirja on osoitettu. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan toimittaneelle. Asian tutkimatta jättämisestä ei tällöin tarvitse tehdä päätöstä, vaikkakin siirrosta on ilmoitettava sille, joka on toimittanut asiakirjan viranomaiselle.⁴¹⁴ Pykälän 2 momentin mukaan hallintoasiassa ja hallintolainkäyttöasiassa sovelletaan lisäksi, mitä asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle erikseen säädetään. Näissä asiaryhmissä viranomaisella on laajempi velvollisuus selvittää asiassa toimivaltaista viranomaista kuin yleisten tuomioistuinten ja ulosottoviranomaisten toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisilla on siirtovelvoite silloinkin, kun asiakirjasta ei käy ilmi, mille viranomaiselle asia on tarkoitettu, jos toimivallan kuulumisesta muulle viranomaiselle ei ole epäselvyyttä.⁴¹⁵ Pykälän 3 momentin mukaan siirrettyssä asiassa määräaika katsotaan noudatettuna, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.⁴¹⁶

Esimerkiksi valituskirjelmään, joka toimitetaan sähköpostin välityksellä, sovelletaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Asian käsittelyä koskeva asiakirja osoitetaan ja toimitetaan yleensä sille viranomaiselle, joka on toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan asian. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostaa muun muassa käräjäoikeuden tuomiota koskeva valituskirjelmä, joka osoitetaan asianomaiselle hovioikeudelle, mutta toimitetaan tuomion antaneelle käräjäoikeudelle lähetettäväksi edelleen hovioikeuteen. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen KKO:2017:89 mukaan sähköisen asiointilain 15 §:n 1 momentin tarkoituksena voidaan katsoa olevan viime kädessä se, että asiakirja tulee toimitetuksi sille viranomaiselle, jolle se lain mukaan olisi pitänyt toimittaa. Sen vuoksi tätä lainkohtaa on perusteltua tulkita siten, että käräjäoikeuden ratkaisusta tehdyn valituskirjelmän siirtäminen myös toimivaltaiselle käräjäoikeudelle täyttää siinä säädetyn siirtovelvoitteen. Sähköinen asiointilaki edellyttää siten, että käräjäoikeus siirtää erehdyksessä väärään tuomioistuimeen tulleen valituskirjelmän viipymättä toimivaltaiselle käräjäoikeudelle, jos tästä ei ole epäselvyyttä, tai muutoin hovioikeudelle, jolle valituskirjelmä on osoitettu. Kun valituskirjelmä osoitetaan hovioikeudelle, kysymys siitä, onko valitus toimitettu erehdyksessä väärälle käräjäoikeudelle, tai siitä, mikä on toimivaltainen käräjäoikeus asiassa, ei välttämättä ole selvä. Lain 15 §:n siirtovelvoite ei aseta yleisille tuomioistuimille velvollisuutta selvittää, mihin sille erehdyksessä lähetetty sähköinen asiakirja mahdollisesti kuuluu.

414 HE 17/2002 vp.

415 HE 17/2002 vp.

416 Ks. myös HE 17/2002 vp.

Vertailun vuoksi on aiheellista tarkastella myös *hallintolain 21 §:ää*, jossa säädetään asiakirjan siirrosta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksessä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Siirtovelvollisuus siis syntyy, jos asiakirja on erehdyksen vuoksi toimitettu väärälle viranomaiselle. Pykälä koskee kaikkia viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja, joilla on merkitystä asian käsittelyn kannalta.⁴¹⁷ Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä.⁴¹⁸ Siitä huolimatta, että sähköisessä asiointilaissa ei ole vastaavaa pykälää, asiointilaissa kuitenkin sovelletaan samaa normia. Pykälän 3 momentin mukaan siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaikaa katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomaisella saa asiakirjan määräajan kuluessa. Tältä osin sähköiseen asiointilakiin sisältyy vastaava säännös.⁴¹⁹

*Sähköisen asiakirjan siirtoa koskevaa sääntelyä voidaan pitää lähtökohtaisesti tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena muun muassa, koska näin turvataan kansalaisten ja yritysten luottamus sähköistä asiointia kohtaan. Ilman luottamusta kansalaiset ja yritykset ovat pidättyväisiä sähköisen asioinnin hyödyntämiseen. Asia erikseen on se, että esimerkiksi sähköisen asiointilain 15.1 §:n ja hallintolain 21.1 §:n säännökset ovat lähes identtiset.*⁴²⁰

417 Tarkasteltavien säännösten sanamuodot poikkeavatkin tässä kohdin. Sähköisessä asiointilaissa puhutaan "asian vireillepanoa tai muuta käsittelyä koskevista sähköisistä asiakirjoista", kun taas hallintolaissa puhutaan "asiakirjoista sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi". Tälle sanamuodon eroavuudelle ei liene annettava olennaista merkitystä.

418 Sitä vastoin, jos asiakirjaa ei siirretä eikä asian tutkiminen kuulu viranomaisen toimivaltaan, asian tutkimatta jättämisestä tulee tehdä nimenomainen päätös. Tämä päätös on valituskelpoinen hallintolainkäyttölain nojalla, HE 72/2002 vp.

419 Ks. oikeuskäytännöstä esimerkiksi KHO:2012:7. Viestintävirasto oli 17.4.2008 lähettämällään kirjeellä ilmoittanut hallintolain 21 §:n nojalla siirtävänsä asian hinnoittelun mahdollisten vääristymien takautuvaa oikaisua koskevilta osin Kilpailuviraston käsiteltäväksi. Siirron perusteluna oli todettu muun ohella, että Viestintävirastolla ei ollut toimivaltaa oikaista mahdollisesti havaittuja hinnoittelun vääristymiä takautuvasti. Viestintävirasto ei ollut siirtäessään asian Kilpailuvirastolle tehnyt asian tutkimatta jättämisestä nimenomaista, valituskelpoista päätöstä. Koska Viestintävirasto oli kuitenkin tosiasiallisesti jättänyt tutkimatta sille tehdyn toimenpidepyynnön muun ohella siltä osin kuin siinä oli vaadittu Viestintävirastoa selvittämään yhtiön radiolähetyspalvelujen hinnoittelun viestintämarkkinain ja sen nojalla asetettujen velvoitteiden mukaisuus takautuvasti, Viestintäviraston ratkaisu sisälsi valituskelpoisen päätöksen asian tutkimatta jättämisestä.

420 Myös valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013, s. 157 on ehdotettu sähköisen asiakirjan siirtoa koskevan säännöksen kumoamista, koska kysymyksessä on tarpeeton kaksoissäännös.

2.18 Päätösasiakirjan sähköinen allekirjoittaminen

Sähköisen asiointilain 16 §:n mukaan:

Päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Viranomaisen on allekirjoitettava asiakirja sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 26 artiklassa säädetyt vaatimukset täyttävällä kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muuten sellaisella tavalla, että asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistautua.

Päätösasiakirjan allekirjoittamisen tavalle asetetaan säännöksessä laadullisia vaatimuksia.⁴²¹ Esimerkiksi viranomaisissa käytettävän Väestörekisterikeskuksen myöntämän virkakortin avulla tehtävä sähköinen allekirjoitus täyttää säännöksessä mainitun laatuvaatimuksen. Kehittynyt sähköinen allekirjoitus voidaan luoda myös muun muassa mobiilivarmenteella. Laissa ei kuitenkaan rajoiteta viranomaisen käytössä olevia allekirjoitusmahdollisuuksia ainoastaan kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen, vaan muunlainenkin tapa on riittävä, kunhan asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistautua. Alkuperäisyydellä tarkoitetaan allekirjoittajan henkilöllisyyden tunnistamista ja eheydellä asiakirjan muuttumattomuutta.⁴²²

Sähköisen asiointilain 16 §:ssä omaksuttu sääntely on luonteeltaan puolijoustavaa. Yhtäältä siinä määritellään tarkkarajaisesti viranomaisen käytössä olevat allekirjoitusmahdollisuudet, muttei kuitenkaan tyhjentävästi.⁴²³ Puolijoustavien normien etuna on ensinnäkin se, että näin mahdollistetaan uudenlaisten allekirjoitustapojen ottaminen käyttöön, siis myös sellaisten, joita ei ole vielä ollut tiedossa lakia säädettäessä. Toiseksi sääntely sopeutuu automaattisesti ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin ilman, että tarvitaan epävarmoja ja aikaa vieviä lainsäädäntötoimia. Myös lainsäädännön muutosten aiheuttamalta hallinnolliselta taakalta vältytään tällä tavoin. Kokonaisuutena arvioiden puolijoustavaa sääntelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, vaikka se joustavuutensa takia voi-kin yksittäistapauksissa ehkä aiheuttaa yksittäisiä tulkinnanvaraisuuksia.⁴²⁴

Sähköisestä allekirjoituksesta on eräitä mainintoja myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi *yritys- ja yhteisölain* 14 §:ssä säädetään ilmoitusten tekemistä koskevasta vastuusta. Pykälän 4 momentin mukaan henkilöllä, jolla on käytössään yritykselle sähköiseen

421 Ks. myös KHO 4.9.2015, t. 2325.

422 Näin HE 74/2016 vp.

423 Ks. tämän luonteisista normeista tarkemmin Määttä (2010) ja sama (2016).

424 Teknologisesti muuttuvassa toimintaympäristössä normien puolijoustavuus on tullut tutuksi muutoinkin. Tässä voidaan mainita esimerkkinä kuluttajansuojalain 6 luvun 7.2 §. Ks. lähemmin HE 79/2000 vp.

asiointiin annettu hyväksytty tunnistautumistapa, on oikeus allekirjoittaa sähköinen osoite- ja yhteystietojen muutosilmoitus. Henkilöllä olisi siis oikeus, muttei velvollisuutta allekirjoittaa sähköinen osoite- ja yhteystietomuutosilmoitus.⁴²⁵ *Sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain (61/2007) 10 §:ssä* säädetään lääkemääräyksen korjaamisesta, mitätöimisestä ja uudistamisesta. Pykälän 4 momentin mukaan lääkemääräyksen korjaaminen, mitätöiminen ja uudistamisen estäminen on allekirjoitettava sähköisesti. Säännöksessä siis edellytetään, että korjaukset, mitätöinnit ja uudistamisen estot tulee allekirjoittaa sähköisesti, millä keinoin voidaan osaltaan varmistaa toimenpiteen asianmukaisuus. Aikaisemmassa laissa säädettiin ainoastaan lääkemääräyksen korjaamisen allekirjoituksesta.⁴²⁶ Tässä on siis hyvä panna merkille, että ensin mainitussa esimerkissä sähköinen allekirjoitus mahdollistetaan, jälkimmäisessä siihen veloitetaan.

2.19 Päätösasiakirjan jäljennös

Sähköisen asiointilain 17 §:n mukaan asianosaisella on päätösasiakirjassa olevan viranomaisen sähköisen allekirjoituksen voimassaoloajan päätyttyä oikeus pyynnöstä saada maksutta päätösasiakirjan jäljennös. Sääntely liittyy siihen, että sähköisten allekirjoitusten salausten menetelmät voivat olla nopean teknisen kehityksen vuoksi tulevaisuudessa murrettavissa, minkä johdosta varmentajat eivät myönnä tällä hetkellä yli kolme vuotta voimassa olevia allekirjoitusvarmenteita.⁴²⁷ Jos sähköisesti allekirjoitettua päätösasiakirjaa on tarpeen käyttää jossakin muussa prosessissa mainitun ajan kulumisen jälkeen, asianosaisen oikeusturva ja yhdenvertaisuus edellyttävät jäljennöksen saamista päätösasiakirjasta. Viimeksi mainittu on tarpeen lähinnä silloin, jos asiaa käsittelevä viranomainen epäilee asiakirjan aitoutta.

Asianosaisen käsitettä ei määritellä sähköisessä asiointilaissa. Sitä vastoin hallintolain 11 §:n mukaan ”hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.” Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp todetaan tähän liittyen, että muualla lainsäädännössä asianosaiskäsite rakentuu vaihteleville perusteille riippuen siitä, minkä tyyppisestä sääntelystä kulloinkin on kysymys. Hallintolaissa asianosaisen käsite määräytyy asian oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Säännös on kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaa riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Varsinaisia asianosaisia ovat joka tapauksessa hakija omassa asiassaan ja muut henkilöt,

425 Ks. lähemmin HE 193/2006 vp.

426 HE 219/2013 vp.

427 Näin sekä HE 153/1999 vp että HE 17/2002 vp.

joihin asiassa annettava päätös kohdistetaan. Hallintoasioissa asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Näin ollen asianosaisasema olisi myös sillä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia voivat olla niin luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilötkin. Myös viranomaisella voi olla hallintoasiassa asianosaisen puhevalta, jos asia koskee viranomaisen oikeutta pykälässä edellytetyllä tavalla oikeudellisesti.⁴²⁸

Valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013 on ehdotettu, että päätösasiakirjan jäljennöstä koskeva sähköisen asiointilain 17 §:n säännös kumottaisiin. Tämä sääntelyvaihtoehto on otettava harkittavaksi, jos päädytään asiointilain kokonaisuudistukseen.

2.20 Tiedoksianto

2.20.1 Aluksi

Tiedoksiantosäännökset ovat herättäneet erittäin paljon keskustelua ja vaatimuksia lainsäädännön muuttamisesta. Esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013 edellytettiin, että sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset yhdenmukaistetaan sekä erityissäännöksissä olevat sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset kumotaan. Sääntelyä koskevan muutoksen katsottiin edellyttävän myös teknisten tiedoksiantomenettelyjen kehittämistä. Erillisiä asiointitilejä ei pidetty toimivina luonnollisina viestintäpalveluina hallinnon asiakkaille, vaan sähköpostipohjaista tiedoksiantomenettelyä tulisi kehittää muun muassa turvasähköpostipalveluiden avulla.⁴²⁹ Tiekartta -työryhmän raportissa polemoitiin laajasti tiedonantosäännöksistä ja tuotiin hyvin esille niiden nostamia soveltamiongelmia. Kriittinen keskustelu on eräässä vaiheessa johtanut epävirallisesti jo siihenkin, että tiedonantosäännöksistä on laadittu keskeneräinen luonnos lakiehdotukseksi. Tätä alustavaa ehdotusta ei ole kuitenkaan viety eteenpäin.⁴³⁰ Kuriositeettina mainittakoon, että sanotunlaisen ehdotuksen täytäntöönpano merkitsisi tavallaan paluuta aikaisempaan oikeustilaan, kun voimassa oli laki tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966).⁴³¹

428 HE 72/2002 vp.

429 Mainittakoon, että todisteellista tiedoksiantoa koskevaa sähköisen asiointilain 18 §:ää on muutettu yllä mainitun jälkeen, 1.7.2016 alkaen. Olennaisin muutos oli se, että viittaus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa tarkoitettuun tunnistusvälineeseen ja laatuvarmenteeseen poistettiin. Käytettävän tunnistautumistekniikan edellytykseksi säädettiin ainoastaan, että sen on oltava tietoturvallinen ja todisteellinen.

430 Näin lainsäädäntöneuvos *Eeva Lantto* valtiovarainministeriöstä 3.5.2018.

431 Yllä mainittu laki kumottu lailla 6.6.2003/434, joka on ollut voimassa 1.1.2004 alkaen.

Tiedoksiantosääntelyä kritisoitiin myös selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa muun muassa siitä, että se on siirretty paperiasiointia koskevasta kontekstista sähköisen asioinnin puolelle. Jo pelkästään tämä aiheuttaa sen, ettei tiedonantojärjestelmä toimi toivotulla tavalla. Samoin asetettiin kyseenalaiseksi se, onko perusteltua puhua tiedoksiannosta; pelkästään viestistä puhuminen katsottiin tarkoituksenmukaiseksi.⁴³² Kolmanneksi tiedoksiannot tai viestit olisivat jaettavissa kahteen keskeiseen ryhmään. ensin mainittuun ryhmään viestejä kuuluisivat ne, joissa viestin perillemeno ei ole keskeisessä asemassa. Taustalla on se, että kansalaisen (tai elinkeinonharjoittajan) oikeusturva ei edellytä viestin perillemeno. Kysymys on pikemminkin hyvän palvelun turvaamisesta hallinnon asiakkaille. Esimerkkinä voidaan mainita etukäteisilmoitus passin vanhenemisesta.⁴³³ Tämän asiointitavan on oletettu vastaisuudessa yleistyvän sähköisen asioinnin sen hyvin mahdollistaessa. Toisen ryhmän tiedoksiantoja tai viestejä muodostaisivat tapaukset, joissa kansalaisten tai elinkeinonharjoittajien oikeusturva on otettava korostuneesti huomioon. Kysymys on esimerkiksi tapauksista, joista alkaa kulua aika valitukselle.⁴³⁴

Vertailun vuoksi sähköiseen asiointilakiin nähden mainittakoon hallintolain 16 §, jonka mukaan viranomaiselle toimitettavassa asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Sitä vastoin erityisestä lähettäjän tunnistettavuusvaatimuksesta hallintolaissa ei ole säädetty. Erityislakeihin, kuten maakaaren (540/1995) 9 a luvun 1 §:ään sisältyy tunnistamista koskevia säännöksiä.⁴³⁵ Toisaalta maakaari ei ole läheskään ainut erityislaki, johon tällaisia erityissäännöksiä sisältyy. Kokonaisuutena arvioiden tiedonantosäännökset ovat yksi suurimmista haasteista tähdättäessä aikaisempaa laadukkaampaan sähköistä asiointia koskevaan lainsäädäntöön.

Tiedoksiantoja koskevat ongelmat eivät tyhjenny suinkaan sähköisen asiointilain säännöksiin, vaan pikemminkin alkavat niistä. Esimerkiksi *eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen* lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista tähdennettiin hallintolain ja sähköisen asiointilain välistä suhdetta samoin kuin näiden lakien suhdetta oikeudenkäymiskaareissa ja ulosottokaareissa säädettyyn. Toisaalta raportissa todetaan, että viranomainen joutuu arvioimaan tiedoksiantotapaa antaessaan asiakirjaa tiedoksi eri sääntelyn nojalla riippuen siitä, aikooko se antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti vai esimerkiksi postitse. Myös KaPA-lain säätämisen jälkeen on ongelmallista, ettei asiointilaissa ole selkeästi otettu kantaa siihen, voiko hallinnon asiakas antaa täysin yleisen suostumuksen julkisessa hallinnossa käsiteltävää hallinto- tai tuomioistuinasiaa koskevien tiedoksiantojen vastaanottamiseen yksinomaan sähköisesti. Lisäksi apulaisoikeusasiamies viittasi näkemyksiin siitä,

432 Näin ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

433 Kysymys on siis vastaavanlaisesta palvelusta, mitä ainakin yksi apteekkiketju soveltaa ilmoittaessaan mahdollisuudesta noutaa lääkkeitä.

434 Ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

435 Näin esimerkiksi hallituksen esitys HE 60/2018 vp digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi.

ettei suostumusta voitaisi tavallisen tiedoksiannon osalta pitää pätevänä tai että tämän kaltainen yleinen suostumus voisi vaarantaa oikeusturvan. Ainoastaan ulosottoaressa on säännös, jossa otetaan huomioon viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon käyttö tiedoksianto-osoitteena. Myös *aluehallintovirastot* ja *HAKKE* kritisoivat lausunnossaan sitä, että tiedoksiannosta on yhtäältä säädetty asiointilaissa, ja sen lisäksi hallintolaissa, ulosottoaressa ja oikeudenkäymiskaassa.

Olennaista on luonnollisesti se, mistä asiasta tiedoksiannossa on kysymys. Tämä ilmenee hyvin *Helsingin käräjäoikeuden* Tiekartta -työryhmän raportista antamasta lausunnosta, jossa korostetaan, että oikeuslaitoksen erityspiirteet on otettava asianmukaisella tavalla sääntelyssä huomioon. Esimerkiksi haaste voitaisiin antaa todisteellisesti tiedoksi sähköisenä viestinä summaaristen riita-asioiden ohella myös muissa riita-asioissa ja ainakin osassa rikosasioita. Hakemusasioiden joukossa on puolestaan asioita, joiden kohdalla on syytä erikseen tarkastella, onko sähköinen viesti todisteellisena tiedoksiantotapana mahdollinen (esimerkiksi konkurssiasiat). Puheena olevaa tiedoksiantotapaa käytettäessä olisi varmistauduttava siitä, että henkilö antaessaan yleisen suostumuksen sähköiseen tiedoksiintoon todella ymmärtää sen kattavuuden.

2.20.2 Todisteellinen sähköinen tiedoksianto

Sähköisen asiointilain 18 §:ssä säädetään todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla.⁴³⁶ Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Tunnusmerkkistö jakaantuu siis seuraavasti:

- Kysymys on lakisääteisesti määritellystä tiedoksiantotavasta.
- Kysymys ei ole tavallisella postilla lähetettävästä asiakirjasta, vaan saantitodistusta vastaan tai muutoin todisteellisesti toimitettavasta asiakirjasta.
- Todisteellinen sähköinen tiedonanto edellyttää asianosaisen suostumusta.

436 Ks. myös aikaisemmasta oikeustilasta KHO 5.4.2004, t. 771. Hankintayksikkö ei voinut antaa päätöstä hankintamenettelyn keskeyttämisestä tiedoksi tarjoajalle telekopiona sillä vaikutuksella, että tällaisesta tiedoksiannosta olisi alkanut kulua julkisista hankinnoista annetun lain 9 b §:ssä tarkoitettu 14 päivän aika tehdä hakemus markkinaoikeudelle. Päätöksessä viitattiin sähköistä asiointilakia edeltäneeseen lakiin sähköisestä asiointista hallinnossa (1318/1999), tarkemmin sanoen lain 29 §:n 1 momenttiin. Ks. lisäksi MAO:145/04 ja MAO:481/10.

- Sähköinen tiedoksianto on viranomaisen harkinnassa (... voidaan ... antaa tiedoksi...).
- Tiedoksianto voi tapahtua sähköisenä viestinä, muttei kuitenkaan telekopiona taikka muulla vastaavalla tavalla.

Sähköisen asiointilain 18 §:n 1 momentin mukaan päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai joka tullakseen voimaan on annettava asianosaiselle tiedoksi, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös muun ohessa sähköpostina. Lainkohdassa säädetään kuitenkin, että viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että päätös on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta.⁴³⁷

Ratkaisussa MAO:145/04 hankintayksiköllä oli ollut sinänsä hakijan suostumus tiedoksiannon suorittamiseen sähköpostitse. Hankintayksikön hakijalle lähettämässä sähköpostiviestissä ei kuitenkaan ollut sähköisen asiointilain 18 §:n 1 momentissa edellytettyä mainintaa siitä, että päätös on ollut asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Edellä mainitun perusteella hankintayksikön sähköpostitse suorittaman tiedoksiannon ei katsottu tapahtuneen lain 18 §:ssä edellytetyllä tavalla. Toisessa markkinaoikeuden ratkaisussa, MAO:481/10, todettiin, ettei ollut edellytyksiä arvioida, oliko hankintayksiköllä ollut hakijan suostumus tiedoksiannon suorittamiseen sähköpostitse. Joka tapauksessa hankintayksikön hakijalle sähköpostitse toimittamassa hankintapäätöksen tiedoksiannossa ei ollut esitetty menettelyn sähköisen asiointilain 18 §:n edellyttämällä tavalla.⁴³⁸

Asiointilain 18 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistaututtava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa on tällöin käytettävä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Sitä vastoin lainkohta ei edellytä sellaiseen vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitetun tunnistusvälineen ja laatuvarmenteen käyttöä.⁴³⁹ Pykälän 3 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen pykälän 1 momentin mukaisesti osoittamalta yhteydeltä. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään.

437 Yllä puhutaan *asianosaisen edustajasta*, joka johdattaa kysymykseen siitä, mikä tämän käsitteen suhde on hallintolain 12 §:ssä säädettyyn asiamiehen ja avustajan käsitteisiin. *Asiamiehellä* tarkoitetaan henkilöä, jolla on oikeus toimia asiassa päämiehen puolesta. Asiamies voi olla esimerkiksi asianajaja tai julkinen oikeusavustaja, mutta asiamieheltä ei kuitenkaan edellytetä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Myös muu kuin juridisen koulutuksen saanut voi siten toimia hallintoasiassa asiamiehenä. *Avustaja* toimii päämiehen rinnalla oikeudellisena apuna.

438 Ks. myös MAO:55/10.

439 HE 74/2016 vp. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetusta laista käytetään myös lyhyempiä nimikkeitä sähköinen tunnistamislaki tai tunnistamislaki.

Vuosikirjaratkaisu KHO:2016:223 avaa jossain määrin todisteellista tiedoksiantoa koskevaa säännöstä. Taustalla oli se, että valituksen käsitteleminen oli edellyttänyt valituksen täydentämistä eikä valituksen täydennyttäminen ollut asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Hallinto-oikeus oli menetellyt hallintolainkäyttölain mukaisesti, kun se oli varannut valittajalle tilaisuuden täydentää valitustaan. Toisaalta korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden täydennyspyyntö ei ollut hallintolainkäyttölain 55 §:ssä tarkoitettu päätös, joka olisi tullut antaa tiedoksi todisteellisesti. Todisteellista tiedoksiantotapaa ei voitu pitää muustakaan syystä tarpeellisenä asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Hallinto-oikeus oli kuitenkin voinut harkintansa mukaan käyttää todisteellista tiedoksiantoa, mikä tässä tapauksessa oli pidentänyt valittajan käytettävissä olevaa vastausaikaa muutamalla päivällä.

2.20.3 Tavallinen sähköinen tiedoksianto

Sähköisen asiointilain 19.1 §:n mukaan muu kuin lain 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä lain 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.⁴⁴⁰ Tavallisen sähköisen tiedoksiannon vaatimukset ovat siis seuraavat:

- Kysymys ei ole lain mukaan postitse saantitodistusta vastaan tai muutoin todisteellisesti toimitettavasta asiakirjasta.
- Kysymys ei ole arkaluonteisesta asiakirjasta (... yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen...).
- Tämän lisäksi tiedoksiantoon sähköisellä viestillä on asianomaisen suostumus.⁴⁴¹

Tiekartta -työryhmä on kiinnittänyt pykälän osalta huomiota vaatimukseen siitä, että asianomaisen yksityisyyden suojaamisen, muun erityisen suojan tai suojelun tarpeen taikka oikeuksien turvaamisen sitä edellytettäessä asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä asiointilain 18 §:ssä todisteellisesta tiedoksiannosta muutoin säädetään. Työryhmän mukaan yksityisyyden suojaaminen ei varsinaisesti edellyttäisi, että todisteellista tiedoksiantotapaa tulisi käyttää. Kuten työryhmä on todennut, yksityisyyden suojaamiseksi olisi riittävää tiedoksi annettavan asiakirjan suojaaminen siten, että vain rekisteröity tai hänen

440 Ks. myös KHO:2014:168.

441 Anekdoottina mainittakoon, että asiointilain 18 §:ssä puhutaan *asianosaisen* suostumuksesta, mutta 19 §:ssä *asianomaisen* suostumuksesta.

edustajansa voisi saada asiakirjan haltuunsa. Toisaalta tulkintaongelma on vääjäämätön, kuten Tiekartta -työryhmä on havainnut. Siitä johtuen, että asiointilain 19 §:ään sisältyy viittaus todisteellisen sähköisen tiedoksiannon käyttöön yksityisyyden suojaamiseksi, asiakirjaa ei voitaisi ankarasti tulkiten toimittaa sähköpostilla, vaan se on annettava tiedoksi palvelimella ja asiakirjan palvelimelta noutamisen ajankohta on pystyttävä myös osoittamaan. Joustavampana tulkintana Tiekartta -työryhmä mainitsee sen, että sähköpostitiedoksianto tai tiedonanto ilman noutokuittausta voisi tulla kysymykseen.⁴⁴² Joustava tulkinta palvelisi pääsääntöisesti käytännöllisiä päämääriä, kuten hallinnollisen taakan minimoimista. Näin ollen oikeuslähteistä sitä voi tukea lähinnä reaalilla argumenteilla, jotka sisältyvät sallittuihin oikeuslähteisiin. On kuitenkin kyseenalaista, että sallitut oikeuslähteet voisivat sivuuttaa lain sanamuodon, joka on kuitenkin vahvasti velvoittava oikeuslähde.

Tässä on paikallaan mainita myös lakiesitys, jossa *laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueilla koskevan lain* 18 b §:ää on ehdotettu muutettavaksi seuraavaan muotoon:⁴⁴³

Viestintäviraston päätös ja muu asiakirja voidaan asianosaisen suostumuksella lähettää ja antaa todisteellisesti tiedoksi sähköpostitse. Päätös ja muu asian käsittelyyn liittyvä asiakirja katsotaan annetun tiedoksi silloin, kun Viestintävirasto vastaanottaa kuittauksen viestin lukemisesta. Jos kyse on asiakirjasta, jota lain mukaan ei tarvitse toimittaa tiedoksi todisteellisesti, asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Mikäli Viestintävirasto ei saa kuittausta sähköpostiviestin lukemisesta seitsemän päivän kuluessa sen lähettämisestä, päätöksen tiedoksiannossa noudatetaan mitä siitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Säännöksen katsottiin olevan tarpeen, jotta Viestintävirasto voisi antaa lakiin liittyvät päätökset ja muut asiakirjat tiedoksi mahdollisimman vaivattomalla ja kustannuksia säästävällä tavalla. Sähköpostitiedoksianto edellyttäisi aina asianosaisen suostumusta. Suostumus voitaisiin antaa vapaamuotoisesti, mutta sen olisi oltava nimenomainen. Asianosainen voisi antaa suostumuksensa menettelyn kaikissa vaiheissa ja sen voisi myös aina halutessaan peruuttaa. Suostumuksen yhteydessä asianosainen antaisi sähköpostiosoitteensa, johon tiedoksianto lähetettäisiin. Lisäksi on syytä mainita, että lukukuittauksella tarkoitettaisiin asianosaisen lähettämän varsinaisen sähköpostin ohella sähköpostijärjestelmän lähettämää automaattista viestiä siitä, että sähköposti on avattu.⁴⁴⁴

442 Työryhmä tukee jälkimmäisessä tapauksessa tulkintaa säännöksen tarkoituksella.

443 Hallituksen esityksen HE 46/2018 vp mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2018.

444 HE 46/2018 vp.

*Sähköisen asiointilain 19 §:n muuttaminen voi olla tarpeen, jotta vältetään tarpeeton todisteellisen sähköisen tiedonannon käyttö. Kuten Tiekartta -työryhmä on maininnut, yksityisyyden suojaaminen ei varsinaisesti edellytä, että todisteellista tiedoksiantotapaa tulisi käyttää.*⁴⁴⁵

Ratkaisussa Pohjois-Suomen HAO 18.4.2017 17/0107/1 hallinto-oikeuden ratkaistavana oli kysymys siitä, oliko kaupunki voinut antaa yhtiön oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen tiedoksi sähköisesti, kun yhtiö oli oikaisuvaatimuksessaan ilmoittanut yhdeksi prosessiosoitteekseen asiamiehensä sähköpostiosoitteen. Asiassa oli kysymys myös siitä, tuliko valitus jättää myöhään saapuneena tutkimatta. Hallinto-oikeus totesi, että yhtiön oikaisuvaatimuksessa oli ilmoitettu yhtiön prosessiosoitteeksi yhtiön asiamiehen posti-osoite, puhelin- ja faksinumero sekä sähköpostiosoite. Prosessiosoitteen oli katsottava tarkoittavan osoitetta, johon viranomaisessa vireillä olevaa asiaa koskevat kutsut, kehotukset, ilmoitukset ja päätökset voidaan toimittaa. Prosessiosoite voi olla myös sähköpostiosoite. Sähköpostiosoitteen ilmoittamisen prosessiosoitteena voitiin siten katsoa ilmaisevan suostumusta päätöksen sähköiselle tiedoksiannolle. Asiakirjoista ei ilmennyt, että yhtiö olisi päätöksen asiamiehen sähköpostiosoitteeseen saavuttuakaan tuonut esille, että päätös olisi annettu virheellisesti tiedoksi. Päätöksen tavallinen sähköinen tiedoksianto asiointilain 19 §:n mukaisesti on vaihtoehtoinen kuntalain 95 §:n (365/1995) mukaisen kirjeitse tapahtuvan tiedoksiannon kanssa.⁴⁴⁶

Edellä mainituilla perusteilla valituksenalainen päätös oli voitu lähettää yhtiölle tiedoksi oikaisuvaatimuksessa ilmoitettuun yhtiön asiamiehen sähköpostiosoitteeseen. Lisäksi yhtiön oli katsottava saaneen tiedon päätöksestä sähköisen asiointilain 19 §:n 2 momentin mukaisesti viimeistään kolmen päivän kuluessa päätöksen lähettämisestä. Yhtiön valitus oli saapunut hallinto-oikeuteen kaksi päivää muutoksenhauille säädetyn 30 päivän määräajan jälkeen. Tämän vuoksi hallinto-oikeus ei voinut ottaa myöhään saapunutta valitusta tutkittavakseen.

Tässä on paikallaan mainita myös hallituksen esitys HE 29/2018 vp, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja kumottavaksi voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Uudistus tulisi voimaan vuoden 2019 alussa tai alkupuolella. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain 15.2 §:ssä säädettäisiin valittajan ja hänen edustajansa nimen ja yhteystietojen sekä yhteystietojen muutosten ilmoittamisesta. Momentti vastaisi osittain nykyistä hallintolainkäyttölain 24 §:ää, mutta prosessiosoitteen määritelmä olisi uusi ja vastaisi sisällöltään OK 5 luvun 2 §:n 2 momentissa ja 25 luvun 16 §:n 1 momentissa säädettyä. Valituksessa olisi mm.

⁴⁴⁵ Yksityisyyden suojalla viitataan tässä selvityksessä yksityisyyden suojaamiseen, muuhun erityisen suojan tai suojelun tarpeeseen taikka oikeuksien turvaamiseen.

⁴⁴⁶ Kuntalaki on uudistettu sittemmin vuoden 2015 toukokuulun alussa voimaan tulleella lailla.

ilmoitettava, mitä osoitetta valittaja käyttää prosessiosoitteena. Oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen asianmukaisesti, kun asiakirjat on toimitettu tiedoksiantosäännösten mukaisella tavalla asianosaisen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen. Tiedoksisaannin ajankohta määräytyisi lain 93 §:n mukaisesti, jollei erikseen toisin säädetä. Jos valittaja ilmoittaa prosessiosoitteeseen posti-osoitteen lisäksi esimerkiksi sähköpostiosoitteen tai edustajansa tai asiamiehen sähköpostiosoitteen, asiakirjojen tiedoksianto voitaisiin toimittaa sähköpostitse tähän osoitteeseen, elleivät esimerkiksi tiedoksiantosäännökset ole sähköisen tiedoksiannon esteenä.

Tiekartta -työryhmän mukaan sähköisen asiointilain 19.2 § on tulkinnanvarainen, kun siinä todetaan, että asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämistä. Tulkintaongelmaksi on muodostunut se, tarkoitetaanko sillä lähettämispäivää ja kahta sitä seuraavaa päivää vai lähettämispäivää ja kolmea sitä seuraavaa päivää. Tiekartta -työryhmä on kallistunut – kylläkin epäröiden – jälkimmäiselle kannalle. Tässä yhteydessä on syytä mainita sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 312 §:n 1 ja 2 momentit, joissa molemmissa todetaan, että ”asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämistä, jollei muuta näytetä.” Hallituksen esityksessä HE 221/2013 vp tätä määräaika ei konkretisoida muutoin kuin toteamalla, että ”tiedoksisaantiin sovellettaisiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n 2 momentin kolmen päivän tiedonantoaika, jollei muuta näytetä.” Tulkinnanvaraiseksi jää siis tässäkin se, luetaanko lähettämispäivä kolmen päivän tiedonantoaikaan. Toinen huomionarvoinen säännös tässä yhteydessä on hallintolain 59.2 §, vaikka siinä säädetäänkin, että vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämistä, jollei muuta näytetä. Tällä momentilla on merkitystä siksi, että hallituksen esityksen HE 111/2010 vp mukaan sähköisen asiointilain 19.2 §:n säännös muistuttaa hallintolain 59 §:n 2 momenttia.

Sähköisen asioinnin joutuisuuden vuoksi viestin lähettämisen ja tiedoksisaantiajankohdan väliseksi ajaksi päädyttiin kuitenkin hallintolaissa säädetyn seitsemän päivän sijasta kolmeen päivään. Tältä osin hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp asiaa ei kuitenkaan yksilöidä muutoin kuin viittaamalla siihen, että tiedoksisaantiajankohdasta koskevat säännökset vastaavat (jo kumotun) tiedoksiantolain 22 §:n säännöksiä. Samoin viitattiin kuntalakiin. Oikeuskäytännössä on asiaan kuitenkin otettu kantaa. Vuosikirjaratkaisun KHO:2016:143 perusteluissa todettiin näet seuraavaa: ”Jyväskylän kaupunki on siten voinut irtisanoa A:n kanssa tehdyn omaishoitosopimuksen hänelle 23.1.2013 lähetetyllä, Jyväskylän kaupungin vanhus- ja vammaispalveluiden palvelujohtajan joukkokirjeellä. Kun muuta ei ole näytetty, A:n on katsottava saaneen tiedon omaishoitosopimuksen irtisanomisesta seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämistä eli

30.1.2013.”⁴⁴⁷ Lisäksi tältä osin selkeää tukea viimeksi mainitulle tulkinnalle antaa säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 2 §, jonka mukaan, ”jos ajanmääräyksenä on jokin määrä päiviä nimitetyn päivän jälkeen, niin tätä päivää ei lueta määräaikaan.”

Siitä huolimatta, että sähköisen asiointilain 19.2 §:n määräaika poikkeaa hallintolain 59.2 §:n määräajasta, muutoin voidaan lain esitöiden perusteella lähteä siitä, että säännökset vastaavat toisiaan. Näin ollen, jos viesti on lähetty 1.7.2017, asiakirja katsotaan annetun tiedoksi 4.7.2018, jollei muuta näytetä.

2.20.4 Suostumuksesta

Aluehallintovirastot ja HAKE viittasivat yhteislausunnossaan Tiekartta -työryhmän mietinnöstä siihen, että oikeustilaa voitaisiin nopeasti selkeyttää säätämällä täsmällisesti millä edellytyksin ja miten suostumus sähköiseen asiointiin voidaan antaa. Epätietoisuutta hallinnon asiakkaan puolella ilmenee monesta näkökulmasta, kuten siitä, voiko suostumus olla yleinen vai asiakkohtainen taikka riittääkö pelkkä sähköinen yhteystiedon antaminen suostumukseksi.

Sähköisen asiointilain 18.1 §:n 1. lauseen mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä.⁴⁴⁸ Sähköisen asiointilain 19.1 §:n 1. lauseen mukaan muu kuin lain 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan.⁴⁴⁹ Lakivaliokunnan lausunnossa 12/2010 vp asianomaisen suostumusta on avattu hyvin:

Suostumuksen sisältö voi vaihdella asiatyypeittäin ja koskea yksittäistä asiaa tai olla yleisempi. Suostumuksena voidaan pitää esimerkiksi asiaa vireille pantaessa tehtyä ilmoitusta toivotusta tiedoksiantotavasta tai sitä, ettei muuta yhteystietoa ole annettu. Lakivaliokunta korostaa sen seikan tärkeyttä, että suostumuksen antaja ymmärtää suostumuksensa merkityksen. On myös tärkeää kiinnittää suostumuksen antajan huomiota siihen, että annettavan sähköisen yhteystiedon tulisi olla sellainen, jota hän seuraa aktiivisesti. Lisäksi henkilön olosuhteissa voi suostumuksen antamisen jälkeen tapahtua muutoksia, jotka vaikuttavat siihen, voidaanko sähköistä tiedoksi-antoa käyttää. Mikäli annettu yhteystieto on käyttämättä pitkään, tulee viran-

447 Kysymys ei tältä osin ollut sähköiseen asiointiin liittyvästä asiasta.

448 Yllä mainittu ei kuitenkaan koske telekopiota tai vastaavaa tapaa.

449 Ks. suostumuksen käsitteestä myös Voutilainen (2011).

omaisen harkita, voiko tiedoksianto tapahtua asianomaisen oikeusturvaa vaarantamatta.⁴⁵⁰

Tässä on syytä mainita myös sähköiset yhteystiedot. Yksi vaihtoehto elinkeinonharjoittajille samoin kuin kansalaisille yleisemminkin on sähköisten yhteystietojen hyväksikäyttö. Tämä on ollut käytössä erityisesti julkisissa hankinnoissa. Tarkoituksena on ollut, että sähköinen yhteystieto tunnustetaan hankintamenettelyissä yleistasoisesti sähköisenä asiointimahdollisuutena niin, ettei asiointimahdollisuuden tekninen tausta tai kehitys vaikuta tällaisen asiointimahdollisuuden käyttöön. Ellei sähköiseen tiedoksiantoon liity julkisuuslain tai muun lain mukaan salassa pidettäviä tietoja, hankintamenettelyyn osallistuvan itsensä antamaa sähköistä yhteystietoa voidaan pitää tiedoksiantoon soveltuvana tapana.⁴⁵¹

Tässä voidaan mainita *valtioneuvoston asetus maatalouden rakennetuesta* (240/2015), tarkemmin sanoen asetuksen 46.2 §:

Ratkaisu on annettava tiedoksi kirjallisesti niille, joita asia koskee. Ratkaisu annetaan tiedoksi käyttäen ilmoitettua sähköistä yhteystietoa. Käytettäessä sähköistä yhteystietoa tarjoajan katsotaan saaneen ratkaisun tiedoksi viestin lähettämispäivänä, jollei asiassa esitetä luotettavaa selvitystä seikasta, jonka vuoksi viesti on saapunut vastaanottajalle myöhemmin. Ratkaisu voidaan antaa tiedoksi myös postitse kirjeenä, jolloin tarjoajan katsotaan saaneen ratkaisun tiedoksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Yksityistielakia koskevan lakiehdotuksen 73 §:ssä on esitetty säädettäväksi yksityistietoituksesta, jota olisi haettava kirjallisesti Maanmittauslaitokselta. Pykälän 3 momentin 6 kohdan mukaan hakemuksesta olisi käytävä ilmi hakijan, hänen laillisen edustajansa tai asiamiehensä puhelinnumero sekä se postiosoite ja sähköinen osoite, johon toimitusta koskevat ilmoitukset lähetettäisiin. Hallituksen esityksessä HE 147/2017 vp asiasta todetaan seuraavaa: "Hakemukseen olisi liitettävä hakijan mieluiten sähköinen yhteystieto sekä myös selvitys edellä tarkoitettussa luettelossa mainittujen asianosaisten sähköisistä tai vastaavista yhteystiedoista."⁴⁵² *Ulosottoaarta* muutettaessa todettiin, että esimerkiksi pelkkä sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireille pantaessa voidaan katsoa suostumukseksi.⁴⁵³ Asiakirjan toimittaminen sähköisesti edellyttää aina vastaanottajan suostumusta,

450 Yllä mainittu lakivaliokunnan lausunto koski sähköisen asiointilain muutosta koskevaa hallituksen esitystä HE 111/2010 vp.

451 Näin esimerkiksi HE 76/2011 vp. Ks. myös HE 190/2009 vp.

452 Ks. myös HE 11/2018 vp.

453 Ks. myös HE 111/2010 vp.

mutta suostumukselle ei aseteta muotovaatimuksia. Keskeistä on se, että suostumuksen antaja ymmärtää, että tiedoksianto voidaan toimittaa hänelle sähköisesti.⁴⁵⁴

KaPA-lain 11.1 §:n mukaan ”viestinvälityspalvelun palvelutuottaja pitää viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten rekisteriä käyttäjien antamista sähköistä tiedoksiantomennettelyä koskevista yleisistä suostumuksista.”⁴⁵⁵ *Palvelutuottajalla* tarkoitetaan KaPA-laissa tukipalvelun tuottajaa.⁴⁵⁶ *Tukipalvelulla* tarkoitetaan puolestaan yhteistä sähköisen asioinnin tukipalvelua, jota käyttäjäorganisaatio käyttää asiointipalvelunsa tai muun sille kuuluvan tehtävän taikka sen tarjoaman palvelun tukena. *Käyttäjäorganisaatiolla* tarkoitetaan viranomaista, muuta julkista tehtävää hoitavaa, tai yksityistä, joka käyttää tukipalvelua.⁴⁵⁷ *Asiointipalvelulla* tarkoitetaan käyttäjäorganisaation vastuulla olevaa sähköisen asioinnin palvelua.⁴⁵⁸

Sähköisen asiointilain mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti asianosaisen suostumuksella. Suostumukselle ei aseteta muotovaatimuksia. Sitä vastoin suostumuksen antajan tulee ymmärtää, että tiedoksianto voidaan toimittaa hänelle sähköisesti. Suostumus voi olla yksittäistä asiaa koskeva tai yleisempi. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiannotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksi-antotapaa.⁴⁵⁹ KaPA-lain 11 §:ssä tarkoitettu suostumusrekisteri sisältäisi tiedot käyttäjien antamista yleisistä suostumuksista koskien viranomaisasian sähköistä tiedoksi-antamista. Viestinvälityspalvelun palvelutuottaja pitää viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten rekisteriä käyttäjien antamista sähköistä tiedoksi-antomenettelyä koskevista yleisistä suostumuksista. Rekisterinpitäjä oli lain 27 §:n nojalla

454 HE 137/2015 vp.

455 *Palvelutuottajalla* tarkoitetaan KaPA-laissa tukipalvelun tuottajaa. *Tukipalvelulla* tarkoitetaan puolestaan yhteistä sähköisen asioinnin tukipalvelua, jota käyttäjäorganisaatio käyttää asiointipalvelunsa tai muun sille kuuluvan tehtävän taikka sen tarjoaman palvelun tukena. *Käyttäjäorganisaatiolla* tarkoitetaan viranomaista, muuta julkista tehtävää hoitavaa tai yksityistä, joka käyttää tukipalvelua. *Asiointipalvelulla* tarkoitetaan käyttäjäorganisaation vastuulla olevaa sähköisen asioinnin palvelua.

456 Ks. määritelmistä KaPA-lain 2 §.

457 Käyttäjäorganisaatio voi siis olla joko tukipalvelun käyttöön velvoitettu taho, kuten valtion virasto taikka taho, jolla on oikeus käyttää palvelua, kuten muu julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitava yhteisö tai yksityinenkin siten kuin siitä erikseen KaPA-lain 2 luvussa säädetään. HE 59/2016 vp.

458 Esimerkkeinä asiointipalvelusta voidaan mainita Verohallinnon verokorttipalvelu sekä työ- ja elinkeinoministeriön tarjoama neuvonnan Oma Yrityssuomi -asiointiympäristö, joihin käyttäjä voi jatkossa siirtyä palvelunäkymän kautta siten, että hänen luonnollisen henkilön tunnustuspalvelun avulla todennettu henkilöllisyyttä koskeva tieto siirtyy käyttäjän mukana asiointipalveluun, mikäli asiointipalvelun käyttö edellyttää tunnistautumista. HE 59/2016 vp.

459 HE 111/2010 vp. Suostumuksen antamiseen liittyen voidaan periaatteessa ajatella, että suostumus rakentuu *opt out* -säännölle, jolloin hallinnon asiakkaan katsotaan antavan suostumuksen, ellei hän nimenomaisesti kieltäydy suostumuksen antamisesta. Toinen vaihtoehto on *opt in* -sääntö, jolloin edellytetään, että hallinnon asiakas nimenomaisesti antaa suostumuksensa tiedoksiannon toimittamiseen sähköisesti. Esimerkiksi jos halutaan painottaa sitä, että hallinnon asiakas ymmärtää antaneensa suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon, *opt in* -sääntö voi olla perustellumpi vaihtoehto.

Valtori siihen asti kunnes viestinvälityspalvelun tuottaminen siirtyi Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi.⁴⁶⁰

KaPA-lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 59/2016 vp todetaan muun muassa, että viestinvälityspalvelussa käyttäjä voi antaa yleisen suostumuksen sähköisen tiedoksiannon käyttämiseen. Käyttäjän on ottaessaan sähköisen viestinvälityspalvelun käyttöönsä ilmoitettava esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero tai molemmat, joihin käyttäjälle lähetetään *heräteviesti*, kun hänelle on tullut palveluun tiedoksianto. Heräteviesti voitaisiin toimittaa myös muulla tavalla. Järjestelmä kehottaa säännöllisesti käyttäjää tarkistamaan yhteystietojen ajantasaisuuden. Yhteystietojen ajan tasalla pitämisestä voidaan muistuttaa esimerkiksi palvelunäkymässä. Käyttäjä voi koska tahansa peruuttaa suostumuksensa sähköiseen tiedoksiantoon, jolloin hän saa tiedoksiannot postitse. Ennen sähköistä tiedoksiantoa koskevan suostumuksen antamista käyttäjää informoidaan suostumuksen merkityksestä sekä siitä, että on tärkeää pitää yhteystiedot herätettä varten ajan tasalla. Viranomainen voi tiedoksiantoa suorittaessaan luottaa rekisteriin merkittyyn tietoon, minkä johdosta viranomainen voi antaa asiakirjan tiedoksi suostumuksen mukaisesti sähköisesti, ellei sen tietoon ole hallintolakiin tai asiointilakiin taikka muuhun lakiin perustuen tullut, että tiedoksianto tulee toimittaa toisin. Toisaalta KaPA-laissa ei ole säädetty vastaanottokuittauksen antamisesta. Käytännössä henkilön avatessa viestin, siitä lähtee tieto lähettäneelle viranomaiselle. Tätä on perusteltu sillä, että jos erillinen lukukuittaus vaadittaisiin, voisi asianosainen viivyttää tarkoituksella tiedoksisaantia.⁴⁶¹

2.20.5 Hallintolain ja sähköisen asiointilain suhde

Hallintolain 5.1 §:n mukaan, jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan asianomaisen lain asemesta. Pykälän 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään asiointilaissa. Anekdoottina mainittakoon, että sähköistä asiointia koskevat säännökset oli alun perin tarkoitus sisällyttää hallintolakiin. Vastaavasti sähköisestä asiointista tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä oli tarkoitus säätää oma lakinsa. Lainsäädännön ja käytäntöjen yhdenmukaisuuden kannalta pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa

460 HE 59/2016 vp. *Sähköinen asiointitili* oli käytössä vuodesta 2011. Asiointitilin kautta tapahtuvan tiedoksiannon edellyttämän suostumuksen hallinnoimisesta ei ollut säädetty laissa. Toisaalta asiointitiliä luotaessa katsottiin, että henkilön yleinen suostumus asiakirjan sähköiseen toimittamiseen on riittävä. Suostumus kattaa tiedoksiantojen vastaanottamisen myös viranomaisilta, jotka liittyvät asiointitiliin kansalaisen jo otettua asiointitilin käyttöönsä. Käytännössä kuitenkin ennen kuin viranomainen liittyi asiointitilin käyttäjäksi, sen piti selvittää, tarvitiinko asiakirjojen lähettämiseen asiointitilin kautta lisäksi erityinen suostumus. Jos erityinen suostumus tarvittiin, viranomaisen tuli pystyä kysymään suostumus omassa sähköisessä palvelussaan ennen tiedoksiannon toimittamista asiointitilin kautta. Tämä oli johtanut erilaisiin tulkintoihin mahdollisuudesta hyödyntää sähköistä tiedoksiantoa asiointitilille.

461 Näin esimerkiksi valtiovarainministeriö, JulkICT (2017).

na, että hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa noudatettavat sähköistä asiointia koskevat menettelysäännökset kootaan yhteen säädökseen.⁴⁶²

Tiekartta -työryhmä totesi, että sähköisen asiointilain 18 §:n mukaan todisteellista tiedoksiantoa käytetään, kun kyseessä on asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saanti-todistusta vastaan tai muuten todisteellisesti. Hallituksen esityksen HE 111/2010 vp 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.

Tiekartta -työryhmä kiinnitti huomiota edellä mainittujen säännösten tulkintojen yhteensovittamiseen. Ensinnäkin sähköisen asiointilain 18 §:n yksityiskohtaisten perustelujen valossa jää epäselväksi, syrjäyttääkö sähköinen asiointilaki hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaisen velvoitteen antaa todisteellisesti tiedoksi velvoittava päätös, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika. Toiseksi epäselväksi jää asiointilain suhde hallintolain 60 §:n 1 momentin kohtaan, jonka mukaan todisteellista tiedoksiantoa voidaan myös käyttää, jos se muusta syystä on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.⁴⁶³ *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies* kiinnitti myös huomiota asiointilain ja hallintolain 60 §:n suhteeseen todeten, että hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain välinen ristiriita olisi lainsäädännöllisesti poistettava.

Tarkastellaan hallintolain 60.1 §:n tulkintaa. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp tarkoituksena on rajoittaa todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttöala mahdollisimman vähäiseksi. Yleisten oikeusturvaperiaatteiden kannalta todisteellisesta tiedoksiannosta ei kuitenkaan katsottu voitavan luopua. *Velvoittavia päätöksiä* ovat kaikki sellaiset päätökset, joissa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite. Tällainen voi olla maksuvelvoite tai esimerkiksi velvoite poistaa jokin rakennus. Velvoittavana päätöksenä ei sen sijaan pidetä esimerkiksi tuen tai avustuksen myöntävää päätöstä, joka sisältää merkittäviä omaisuuden käyttämistä koskevia ehtoja tai rajoituksia. Lähtökoh-

462 Näin HE 72/2002 vp.

463 Lausuntopalautteessa tuotiin myös esille, että hallintolain ja asiointilain ristiriita tiedoksiantotavan valintaa koskien on lainsäädännöllisesti poistettava, Lantto (2017).

tana on pääasiallisen velvoittava luonne.⁴⁶⁴ Oikeuskäytännössä on esimerkiksi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen MRL 161 §:n 1 momentin nojalla tekemää päätöstä pidetty sellaisena hallintolain 60 §:n 1 momentissa tarkoitettuna velvoittavana päätöksenä, joka tuli toimittaa päätöksen kohteena olevalle kiinteistön omistajalle ja haltijalle todisteellisesti tiedoksi. MRL 161 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi tai kohtuullisin kustannuksin. Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää saman momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen.⁴⁶⁵

Ratkaisussa KHO 20.8.2012, t. 2192 kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella puolestaan katsottiin olleen oikeus toimittaa roskaantuneen alueen puhdistamiseen velvoittamista ja uhkasakon asettamista koskeva kuulemiskirje tiedoksi asianosaiselle hallintolain 59 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä. Samassa kirjeessä annettu valvonnallinen kehoitus kiinteistön siivoamiseksi ei ollut sellainen hallintolain 60 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvoittava päätös, joka olisi ollut annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan.

Saantitodistusta voidaan viranomaisen harkinnan mukaan käyttää myös silloin, jos todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan pitää *muusta syystä tarpeellisena asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi*. Tästä saattaa olla kysymys esimerkiksi silloin, kun käsittelyn aikana joudutaan toimittamaan katselmus tai suullinen kuuleminen asian selvittämiseksi ja henkilön läsnäolo toimituksessa on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta.⁴⁶⁶

Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle. *Nimityspäätöksessä* asianosaisia ovat sekä nimitetty henkilö että muut hakijat. Nimityspäätös voidaan toimittaa hallintolain 59 §:n tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaisena tavallisena tiedoksiantona. Tällöin vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämistä, jollei muuta näytetä, tai jos kyseessä on sähköisenä viestinä toimitettu asiakirja, kolmantena päivänä viestin lähettämistä, jollei muuta näytetä.⁴⁶⁷

Kuntalain (410/2015) 139 §:n mukaan päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä

464 HE 72/2002 vp.

465 KHO 17.4.2013, t. 1346.

466 HE 72/2002 vp.

467 HE 77/2017 vp.

tiedoksiannosta. Päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle säädetään erikseen kuntalain 140 §:ssä ja pääsääntöisesti päätökset ovat tällöin nähtävinä yleisessä tietoverkossa. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Kunnallista viranhaltijaa koskeva nimityspäätös voidaan kuntalain 143 §:n nojalla panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.⁴⁶⁸ Valtion virkamieslakiin on ehdotettu otettavaksi viittaukset hallintolain 59 §:ään ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:ään. Tällöin mainittiin, että osana valtionhallinnon siirtymistä sähköiseen asiointiin ja sähköisiin viestinvälityspalveluihin on, että myös valtionhallinnon nimityspäätökset annetaan tiedoksi sähköisesti. Päätökset annetaan ensisijaisesti tiedoksi asianomaisen suostumuksella tavallisena sähköisenä tiedoksiantona tai tarvittaessa vaihtoehtoisesti kirjallisena tavallisena tiedoksiantona.⁴⁶⁹ Voimassaoleva kanslialaki⁴⁷⁰ ei sisällä määräyksiä nimityspäätöksen tiedoksiannosta. Selkeyden vuoksi pykälän 3 momenttiin otettiin viittaukset hallintolain 59 §:ään ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:ään.⁴⁷¹

Tässä on paikallaan viitata lisäksi vuosikirjaratkaisuun KHO:2017:16, jonka taustalla oli kysymys siitä, että ELY-keskus oli pyytänyt joukkoliikennettä harjoittavalta osakeyhtiöltä selvitystä vero- ja ulosottoveloista selvityspyynnöllä, joka oli lähetetty yhtiölle tavallisena kirjeenä. Selvityspyynnön mukaan yhtiön oli 30 päivän kuluessa kirjeen tiedoksisaannta annettava ELY-keskukselle kirjallinen selvitys yhtiön vero- ja ulosottovelkatilanteesta. Jos erääntyneitä verovelkoja ja ulosottooperinnässä olleita velkoja ei ollut hoidettu kuuden kuukauden kuluessa selvityspyynnön tiedoksisaannta, ELY-keskus tuli peruuttamaan yhtiölle myönnettyt luvat. Yhtiö ei toimittanut ELY-keskukselle vaadittua selvitystä. ELY-keskus peruutti yhtiön joukkoliikenneluvat. Asiassa oli kysymys ensisijaisesti siitä, oliko selvityspyyntö voitu lähettää tavallisena kirjeenä vai olisiko asiassa tullut käyttää todisteellista tiedoksiantotapaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhtiöllä oli ollut velvollisuus maksaa vero- ja ulosottovelkansa selvityspyynnöstä riippumatta eikä määräajan asettamista luvanhaltijalle vero- ja ulosottovelkoja koskevien laiminlyöntien korjaamiseksi ollut rinnastettava velvoittavaan päätökseen. ELY-keskus oli voinut harkintavaltansa puitteissa katsoa, että saantitodistuksen käyttäminen ei ollut muutoinkaan tarpeen yhtiön oikeuksien turvaamiseksi. Selvityspyyntö oli voitu lähettää tavallisena kirjeenä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei sellaisenaan otettu kantaa sähköisen asiointilain ja hallintolain yhteensovittamisongelmaan. Toisaalta sillä selkeytetään hallintolain 60.1 §:n tulkintaa. Ensinnäkin saantitodistuksen käyttäminen on olennaisessa määrin viranomaisen harkintavallassa, mihin viittaa lain sanamuoto ("saantitodistusta voidaan

468 HE 77/2017 vp.

469 HE 77/2017 vp.

470 Kanslialain virallinen nimike on laki tasavallan presidentin kansliasta (100/2012).

471 HE 77/2017 vp. Lakiesityksen käsittely on tätä kirjoitettaessa vielä kesken eduskunnassa.

käyttää”). Toinen tärkeä näkökohta on se, ettei kysymys ole velvoittavasta päätöksestä, koska tällöin tiedoksiannon toimittaminen postitse on pakollista (”tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan”). Toisaalta korkein hallinto-oikeus ei ole ottanut paljoltikaan kantaa niihin syihin, joiden vuoksi saantitodistuksen käyttäminen olisi tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

2.20.6 Hallintolainkäyttölain 55 §:stä oikeudenkäynnistä hallintosioissa annetun lain 93 §:ään

Hallintolainkäyttölain 55 §:n lähtökohtana on, että asiakirja on annettava tiedoksi menettelyn varsinaisille asianosaisille sekä tarvittaessa sellaisille viranomaisille ja muillekin, jotka eivät ole muodollisesti asianosaisia.⁴⁷² Pykälän 1 momentin mukaan päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika, annetaan tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään. Lakiesityksen perusteluista ilmenee paremmin, että kysymys on pakottavasta säännöksestä (”olisi annettava tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään”).⁴⁷³ Todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.⁴⁷⁴ Tätä on lakiesityksen perusteluissa konkretisoitu toteamalla, että asianosainen tai todistaja voidaan joutua kutsumaan suulliseen käsittelyyn ja henkilön läsnäolo on tarpeen asian selvittämiseksi. Todisteellisuus voi eräissä tilanteissa olla tarpeen sellaistenkin päätösten kohdalla, joiden tiedoksiannosta ei ala kulua valitusaikaa tai muuta määräaika. Tällaisia ovat esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden antamat päätökset, joista ei ole säännönmukaista valitusoikeutta. Lähtökohtana kuitenkin on, että tuomioistuin itsenäisesti harkitsee todisteellisen tiedoksiantomenetelmän tarpeen välitoimien ja muiden kuin 1 momentissa erikseen määriteltyjen päätösten tiedoksiantamisessa.⁴⁷⁵

Hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp todetaan, että päätös tai muu asiakirja on hallintolainkäyttölain mukaan mahdollista antaa tiedoksi käyttäen kirjeen sijaan sähköistä tiedonvälitystapaa. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Sähköisen tiedoksiannon käyttöä hallintolainkäytössä rajoittaa kuitenkin todisteelliselle tiedoksiannolle asiointilain 18 §:ssä asetettu vaatimus, jonka mukaan asiakirjaa noudettaessa on tunnistauduttava käyttäen tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen.

472 HE 72/2002 vp.

473 Asia ilmenee tosin myös hallintolain 60.1 §:n sanamuodosta.

474 Tiedoksiannosta ulkomaille säädetään hallintolain 63 §:ssä.

475 HE 72/2002 vp.

Vuosikirjaratkaisun KHO:2014:56 perusteluissa todettiin, että hallintolainkäyttölain 55 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan lainkohta edellyttää todisteellista tiedoksiantoa, jos päätöksestä alkaa kulua asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika. Sanamuoto viittaa siten *yksityiseen asianosaiseen*. Viranomaisenkin voi olla asianosainen, eikä hallintolainkäyttölain 55 §:n ja hallintolain 60 §:n sanamuoto aseta viranomaisia ja yksityisiä asianosaisina toisistaan poikkeavaan asemaan. Säännösten perusteluissa käsitellään kuitenkin yksinomaan yksityisiä asianosaisia, joiden osalta asiassa on tehty velvoittava päätös. Tiedoksiantoa sellaiselle viranomaiselle, joka on hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosainen tai jolla on erityissäännöksen tai hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin nojalla oikeus valittaa päätöksestä, ei esitöissä käsitellä lainkaan.⁴⁷⁶ Edellä lausuttuun nähden hallintolainkäyttölain 55 §:n 1 momenttia, hallintolain 59 §:n 2 momenttia ja 60 §:n 1 momenttia on tulkittava korkeimman hallinto-oikeuden mukaan niin, että saantitodistusmenettelyä on tarkoitettu sovellettavaksi vain yksityisiin asianosaisiin. Viranomaisen tietoon asia tulee siten hallintolain 59 §:n 2 momentin mukaisesti kirjeen saapumispäivänä riippumatta siitä, onko viranomaisella valitusoikeus päätöksestä hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisena, saman lainkohdan 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisena, jolla on valvottavanaan julkinen etu, tai erityissäännöksen nojalla. Tältä kannalta on erityistä merkitystä sillä, että viranomaisessa asiakirjaan tehty saapumismerkintä ja viranomaisen diaari tai vastaava asiarekisteri osoittavat saantitodistukseen verrattavissa olevalla tavalla todisteellisesti asiakirjan saapumispäivän.

Hallintolainkäyttölain 55 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään.⁴⁷⁷ Pykälän 3 momentin mukaan päätöksen ja muun asiakirjan sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Viimeksi mainittu lainkohta on sisällytetty lakiin ”selvyyden vuoksi”, kuten hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp todetaan.

Kun hallintolainkäyttölakia ollaan uudistamassa ja säätämässä lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, on painotettu sitä, että todisteellisessa tiedoksiannossa yleisimmin käytetty saantitodistusmenettely on käytännössä raskas menettely tuomioistuinten kannalta. Saantitodistusmenettely ei ole vaivaton myöskään tuomioistuimessa asioivan näkökulmasta, sillä se edellyttää asiakirjan noutoa määräajassa postitoimipaikasta. Oikeusministeriössä on ollut vireillä hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishanke (HAIPA). Hankkeen tarkoituksena on uudistaa hallintotuomioistuinten työtapoja ja luoda hallinto- ja erityistuomioistuimille asianhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus. Järjestelmä mahdollistaisi sähköisen kanssakäymisen tuomioistuinten sekä viranomaisten,

476 HE 72/2002 vp ja HaVM 29/2002 vp.

477 Asiakirja voidaan antaa tiedoksi yleistiedoksiannolla kuitenkin ainoastaan, jos tiedoksiantoa ei muulla tavoin voida toimittaa.

yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten välillä. Sähköistä tiedoksiantoa tulisi kuitenkin voida käyttää hallintotuomioistuimissa nykyistä laajemmin jo ennen HAIPA-järjestelmään siirtymistä.⁴⁷⁸

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavassa laissa on tarkoitus lähteä siitä, että asiakirjan tiedoksianto olisi toimitettava todisteellisesti vain, jos se koskisi velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Tällaisenkin päätöksen voisi kuitenkin toimittaa tavallisena tiedoksiannona asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle.⁴⁷⁹ Ehdotus ei estäisi siirtymistä sähköiseen todisteelliseen tiedoksiannotapaan. Käytännössä päätöksen sähköinen todisteellinen tiedoksianto ei tällä hetkellä kuitenkaan ole mahdollinen, elleivät vastaanottajat voi sähköisen asiakirjan noutaessaan käyttää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä tarkoitettua tunnistautumistekniikkaa.⁴⁸⁰

Vireillä olevassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 93 §:ssä säädettäisiin siitä, milloin eri tiedoksiannotavoilla annetut päätökset ja muut asiakirjat katsottaisiin saadun tiedoksi. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Pykälän 4 momentin mukaan sähköisen tiedoksiannon tiedoksisaantijankohdasta säädetään erikseen. Viittaus tarkoittaisi sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n säännöksiä todisteellisesta tiedoksiannosta että 19 §:n säännöksiä tavallisesta tiedoksiannosta.⁴⁸¹

- asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta (18 §)⁴⁸²
- asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä (19 §).

478 HE 29/2018 vp.

479 Esityksessä ehdotetaan myös säännöstä vastaanottotodistuksesta. Tällöin asiakirja ja siihen liitetty vastaanottotodistus toimitettaisiin kirjeitse vastaanottajalle ja häntä pyydetäisiin palauttamaan vastaanottotodistus määräajassa tuomioistuimelle.

480 Ks. lähemmin HE 29/2018 vp.

481 Ks. lähemmin HE 29/2018 vp.

482 Toisaalta jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksianto tulisi toimittaa muulla tavoin.

2.20.7 Tiedoksianto oikeudenkäymiskaaren mukaan nyt ja vuoden 2019 alun jälkeen

OK 11 luvun 3.1 §:n mukaan tuomioistuimen tai syyttäjän huolehtiessa tiedoksiannosta tiedoksianto toimitetaan lähettämällä asiakirja asianosaiselle.⁴⁸³

1. postitse saantitodistusta vastaan; tai
2. kirjeellä, jos voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta.

Jälkimmäisessä lainkohdassa tarkoitetut asiakirjat voidaan lähettää myös sähköisenä viestinä⁴⁸⁴ vastaanottajan ilmoittamalla tavalla.⁴⁸⁵ Asiakirja voidaan siis lähettää myös sähköisenä viestinä, käytännössä sähköpostitse tai telekopiona. Vastaanottaja voi vastaavasti palauttaa täyttämänsä vastaanottotodistuksen sähköisessä muodossa, kuten sähköpostin liitetiedostona. Vastaanottajan oikeusturvan kannalta asiakirjojen ja vastaanottotodistuksen lähettäminen sähköisesti ei juuri eroa niiden lähettämisestä postitse. Myös sähköposti voidaan lähettää tietoturvalisella tavalla.⁴⁸⁶

Lisäksi asiakirjat pitää lähettää vastaanottajan ilmoittamalla tavalla, esimerkiksi tämän ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen. Asiakirjoja ei voida näin ollen lähettää muuhun tiedossa olevaan tai selville saatuun sähköiseen osoitteeseen. Ei ole hyväksyttävää, että esimerkiksi summaarisen asian haaste voitaisiin lähettää johonkin sähköpostiosoitteeseen ilman, että vastaanottaja on itse ilmoittanut sen käyttökelpoisuudesta. Sähköpostiosoite saattaa olla esimerkiksi työntekijöiden tai asukkaiden yhteiskäytössä. Lain esitöissä rajoituksen myönnettiin vähentävän tiedoksiantotavan käyttökelpoisuutta, koska vastaajaan on ensin otettava esimerkiksi sähköpostitse yhteyttä suostumuksen saamiseksi osoitteen käyttämiseen. Asianosaisen ilmoittamaa sähköistä prosessiosoitetta voidaan käyttää siten todisteelliseen sähköiseen tiedoksiantoon.⁴⁸⁷ Myös esimerkiksi kutsu todistajalle voidaan lähettää sähköpostitse, kunhan todistaja on ensin antanut

483 Oikeusprosessien keventämistä koskevan arviointimuiston lausuntotiivistelmässä (2016) on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että sähköisten menettelyjen sekä digitalisaation edistämiseksi tulisi erityisesti panostaa sähköisen tiedoksiannon kehittämiseen. Tiedoksiannot ovat myös varsin työllistäviä asioita, jotka viivästyessään ja vaikeutuessaan viivästyttävät prosessia kokonaisuudessaan. Tiedoksiantomenettelyä tulisi keventää ja kehittää, ja esimerkiksi sähköinen tiedoksianto mahdollisimman laajassa mittakaavassa tulisi ottaa käyttöön.

484 Sähköisen viestin käsitettä käytetään oikeudenkäymiskaarissa vastaavassa merkityksessä kuin laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, HE 123/2009 vp.

485 Pykälän 3 momentti (14.5.2010/362).

486 Tässä yhteydessä on paikallaan panna merkille myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 12 luvun 1 §, jonka mukaan oikeudenkäyntikaarta sovelletaan myös rikosasioissa. Hallituksen esityksessä HE 82/1995 vp on viitattu tältä osin nimenomaisesti muun ohella tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin.

487 Ks. myös KKO:2006:65 (ään.), jossa korkein oikeus totesi lainsäädännön edellyttävän todisteellisen tiedoksiantotavan käyttämistä muun muassa silloin, kun asianosaisen osoite on epäselvä tai prosessiosoitetta ei ole ilmoitettu lainkaan.

tähän suostumuksensa. Sähköposti tulee lähettää tietoturvalisella tavalla.⁴⁸⁸ Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 ja 20 §:stä seuraa, että tiedoksiannon vastaanottaja voi myös täyttää ja palauttaa vastaanottotodistuksen sähköisessä muodossa tuomioistuimelle, esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona. Vastaanottotodistus voidaan myös allekirjoittaa koneellisesti.⁴⁸⁹

OK 11 luvun 3.1 §:n 2 kohdan taustalla oli hallituksen esitys HE 123/2009 vp, jonka tavoitteena oli edistää sähköisten viestintävälineiden käyttöä tiedoksiannoissa. Sähköisen tiedoksiannon merkittävä laajentaminen nähtiin kuitenkin käytännössä vaikeaksi. Erityisesti summaarisissa asioissa sähköinen asiointi oli hyvin toimiva ratkaisu kantajan ja käräjäoikeuden välisessä tiedonkulussa. Sen sijaan haasteen sähköinen tiedoksianto vastaajalle olisi selvästi vaikeampaa. Vastaajilla ei useinkaan ole tarvittavia sähköisiä välineitä käytössään tai niistä ei ole käräjäoikeudella tietoa. Vastaajat saattavat olla ylivelkaantuneita henkilöitä, jotka ovat menettäneet asioidensa hallinnan.

Tätä kirjoitettaessa eduskunnassa käsitellään hallituksen esitystä HE 190/2017 vp. Siinä ehdotetaan, että oikeushenkilön, elinkeinonharjoittajan, ammattimaista perintätoimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön sekä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan olisi toimitettava summaaristen riita-asioiden haastehakemukset käräjäoikeuden tietojärjestelmään käyttäen oikeushallinnon tietojärjestelmäyhteyttä tai verkkopohjaista asiointiliittymää. Muulla tavalla toimitetut haastehakemukset jätettäisiin heti tutkimatta.⁴⁹⁰ Sanottua asiaa koskeva säännös sisällytettäisiin OK 5 luvun 3 a §:n 1 momenttiin. Pykälän 2 momentissa olisi kuitenkin poikkeussäännös, jonka mukaan haastehakemusta ei jätetä tutkimatta, jos haastehakemus vaatimuksen tai vaatimuksen perusteiden vuoksi ei ole laadittavissa tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän edellyttämään muotoon. Sähköinen asiointivelvoite ei myöskään koskisi omassa asiassaan toimivia luonnollisia henkilöitä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta samaan aikaan kuin käräjäoikeusverkoston uudistamista koskeva lainsäädäntö tai mahdollisimman pian sanotun lainsäädännön voimaantulon jälkeen.⁴⁹¹

Oikeushenkilöitä ovat muun muassa osakeyhtiöt, asunto-osakeyhtiöt, avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt, säätiöt ja rekisteröityneet yhdistykset. Suurin osa summaarisista haas-

488 HE 123/2009 vp.

489 HE 123/2009 vp.

490 Ulosottokaaren osalta on käynnissä samansuuntainen uudistustyö, näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

491 Esimerkiksi *Pirkanmaan käräjäoikeus* on lausunnossaan lakivaliokunnalle pitänyt lain muutosta kannatettava. Haastehakemuksen kirjaaminen helpottuisi huomattavasti ja virheiden mahdollisuus vähenisi. Valtaosa summaarisista haastehakemuksista on toisaalta jo nykyisin lähetetty sähköisessä muodossa. Muutoksen ansiosta sähköisesti saapuvien asioiden osuus kuitenkin kasvaisi merkittävästi. Päinvastaisella kannalla ovat olleet *Auktorisoidut Lakimiehet*. Yhdistyksen mukaan pelkästään asianmukaiset laitteistot eivät riitä sähköisen asiointiin, vaan asiointi edellyttää osaamista.

tehakemuksista on oikeushenkilön tekemiä. Tämä koskee myös manuaalisesti kirjattavia S-asioita. Oikeusrekisterikeskuksesta saatujen tilastojen perusteella noin 97 % kaikista paperisena tai liitetiedostona saapuvista summaarisista haastehakemuksista on oikeushenkilön tekemiä.⁴⁹² Myös *muut kuin yhtiömuotoiset elinkeinonharjoittajat* veloitettaisiin sähköisen asioinnin piiriin. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminimellä toimivat elinkeinonharjoittajat. Myös ammattimaista perintätoimintaa harjoittavien henkilöiden sekä asianajajien ja muiden oikeudenkäyntiasiamiehenä toimivien lakimiesten olisi käytettävä oikeushallinnon tietojärjestelmäyhteyttä tai asiointiliittymää toimittaessaan summaarisen haastehakemuksen käräjäoikeuteen.⁴⁹³ OK 15 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan summaarisessa riita-asiassa *oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana* saavat toimia myös muut kuin sanotussa luvussa tarkoitetut lakimiehet, edellyttäen että kyseinen henkilö on täysi-ikäinen, rehellinen sekä muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä. Henkilö ei myöskään saa olla konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuutensa saa olla rajoitettu. Myös nämä henkilöt olisivat veloitettuja käyttämään asiointiliittymää toimiessaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajina. Jos esimerkiksi kantajan sisarus tai ystävä toimii tämän asiamiehenä, tulee summaarinen haastehakemus toimittaa käräjäoikeuteen asiointiliittymän kautta. Oikeudenkäyntiasiamiehenä toimiminen edellyttää siten aina valmiuksia myös asiointiliittymän käyttöön.⁴⁹⁴ Näin ollen ainoastaan silloin, kun luonnollinen henkilö omassa asiassaan laatii summaarisen haastehakemuksen, hän saa toimittaa sen käräjäoikeuteen myös paperisena tai sähköpostin liitetiedostona.⁴⁹⁵

Toisaalta on asiaryhmiä, joita koskevat vaatimukset eivät riidattominakaan ole laadittavissa tietojärjestelmähakemuksena tai asiointiliittymän verkkopohjaisen haastehakemuksen muotoon. Eräissä tilanteissa haastehakemukseen on myös liitettävä asiakirjoja, ja asiakirjojen liittäminen tietojärjestelmähakemukseen tai verkkopohjaiseen haastehakemukseen ei ole esitystä annettaessa mahdollista. Käytössä olevia tietojärjestelmiä on kuitenkin tarkoitus muuttaa vastaamaan uuden lainsäädännön tarpeita. Hallituksen esityksessä HE 190/2017 viitataan mm. siihen, että asiointiliittymä ei vielä tällä hetkellä mahdollista haastehakemuksia, jotka koskevat valuuttasaatavia tai luottokorkovaatimuksia, jotka ovat sidottuja kahden kuukauden euribor-korkoon. Se ei myöskään tue haastehakemuksia, joissa on enemmän vaatimuseriä kuin 100, tai haastehakemuksia, joissa perustelut ylittävät 800 riviä. Häätöhaasteita, joihin ei liity saatavan perintää, ei ole mahdollista tehdä asiointiliittymän hakemusalustalle. Mainitut saatavat tai yksin häätöä koskevat vaatimukset olisi haastehakemuksen laatijasta riippumatta jatkossakin tehtävä erilliseksi asiakirjaksi. Haastehakemukset kirjattaisiin käräjäoikeudessa tietojärjestelmään tavanomaiseen tapaan, eikä niitä jätettäisi tutkimatta. Haastehakemuksia, joihin on kerätty samaan velalliseen kohdis-

492 HE 190/2017 vp.

493 HE 190/2017 vp.

494 HE 190/2017 vp.

495 HE 190/2017 vp.

tuvia useilta eri velkojilta peräisin olevia saatavia (*yhdistelmäkanne*), laaditaan usein tiedostomuotoon. Yhdistelmäkanneita voidaan nykyisin tehdä sekä tietojärjestelmäyhteyden että asiointiliittymän välityksellä edellä mainittujen teknisten rajoitusten puitteissa. Yhdistelmäkanneita käyttävät yleensä suuret perintäalan toimistot. Yhdistelmäkanneiden käyttö on hyvän perintätavan mukaista, koska oikeudellisesta perinnästä velalliselle aiheutuvat kulut jäävät tällöin pienemmiksi verrattuna siihen, että saatavista tehtäisiin erilliset haastehakemukset. Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että yhdistelmäkanneet mahdollisuuksien mukaan tehtäisiin tietojärjestelmäyhteyden tai verkkopohjaisen asiointiliittymän kautta. Jos asiointiliittymän haastehakemusalusta ei kuitenkaan esimerkiksi saatavien suuren määrän vuoksi salli yksittäistä yhdistelmäkannea, olisi tämä peruste haastehakemuksen toimittamiselle paperisena tai tiedostona. Vaikka yhdistelmäkanneen haastehakemus ei aina ole tehtävissä sähköisen asioinnin puitteissa, näin ei ole kaikkien yhdistelmäkanneiden osalta.

Samalla kun on tärkeää varmistaa, ettei sähköisen asioinnin velvoitteesta seuraa lisäkustannuksia velalliselle, olisi myös varmistettava, etteivät yhdistelmäkanneet jää asiaryhmäksi, joka automaattisesti jätetään sähköisen asioinnin ulkopuolelle. Sähköisen asioinnin maksimoimiseksi olisi oltava saatavilla yksiselitteistä tietoa siitä, milloin useiden saatavien haastehakemus on tehtävissä verkkopohjaisen asiointiliittymän välityksellä ja milloin asiassa on edelleen laadittava haastehakemus erilliseksi tiedostoksi. Oikeushallinnon tietojärjestelmistä vastaavan viranomaisen olisi informoitava sekä käräjäoikeuksia että yleisöä asiointiliittymän käyttöalasta ja rajoitteista. Jos ohjeistuksessa on epäselvyyttä, ja haastehakemus on kirjeenä tai liitetiedostona toimitettu käräjäoikeuteen, tulisi haastehakemus lähtökohtaisesti tutkia. Ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista velvoittaa kantajaa käyttämään asiointijärjestelmää haastehakemuksen tekemiseen silloin, kun haastehakemuksen ohkeen on liitettävä asiakirjoja. Esimerkki tällaisesta asiasta on juoksevaa velkakirjaa koskeva kanne. OK 3 luvun 14 §:n 3 momentin mukaan juokseva velkakirja, vekseli tai shekki on liitettävä alkuperäisenä haastehakemukseen, jos vaatimus perustuu johonkin sanotuista asiakirjoista.⁴⁹⁶

Monessa käräjäoikeudessa edellytetään kaupparekisteriotteen oheistamista haastehakemukseen silloin, kun vastaajana on yritys, tai pienlainsopimusehtojen oheistamista silloin, kun kuluttajasopimuksen korkoehtoon perustuvan vaatimuksen kohtuullisuus tulee arvioitavaksi. Jos liitteitä lähtökohtaisesti edellytetään, kantajalle ei voida asettaa velvol-

496 Haastehakemuksiin liitetään aika ajoin sellaisia asiakirjoja, joiden oheistaminen ei ole lain mukaan pakollista. Esimerkki tällaisesta asiakirjasta on oikeudenkäyntiasiamiehelle annettu valtakirja. Kantajan asiamiehen ei oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tarvitse toimittaa tuomioistuimelle valtakirjaa, ellei tuomioistuin toisin määrää. Sääntö on sähköisen asiointilain 9 §:n 2 momentin mukaan sama, jos asia pannaan vireille sähköisesti. Jos summaarinen haastehakemus toimitetaan käräjäoikeuteen paperisena siten, että siihen on liitettyä valtakirja, olisi haastehakemus lähtökohtaisesti jätettävä tutkimatta, jos muuta perustetta sähköisestä asioinnista poikkeamiselle ei ole käsillä.

lisuutta saattaa summaarinen riita-asia vireille sähköisesti. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että tietojärjestelmäyhteyttä tai asiointiliittymää saa käyttää summaarisen haastehakemuksen tekemiseen myös silloin, kun haastehakemukseen oheistetaan liitteitä tai on syytä olettaa, että käräjäoikeus pyytää haastehakemuksen täydentämistä liiteasiakirjalla, esimerkiksi kaupparekisteriotteella. Liitteet voidaan oma-aloitteisesti tai pyynnöstä toimittaa käräjäoikeuteen erikseen sähköpostiviestin liitetiedostona tai postitse. Esimerkiksi pienlainsaatavaa koskeva haastehakemus voidaan tehdä sähköisesti tietojärjestelmäyhteyttä tai asiointiliittymää käyttäen, ja mahdollinen jäljennös lainasopimuksesta voidaan toimittaa erikseen sähköpostin liitetiedostona. Näin toimitaan nykyisinkin, eikä lakiehdotuksella ole tarkoitus tältä osin muuttaa nykytilaa. Pykälän 2 momentissa pyritäänkin vain rajaamaan sähköistä asiointivelvoitetta. Jos haastehakemuksen toimittaminen edellyttää kantajalta kahta viestiä, sähköinen asiointi ei olisi pakollista, mutta se olisi edelleenkin mahdollista ja suotavaa. Se, että haastehakemuksen on tehnyt luonnollinen henkilö omassa asiassaan, on suhteellisen helposti todettavissa haastehakemuksen sisällöstä. Se, ettei haastehakemusta olisi ollut mahdollista laatia sähköiseen muotoon vaatimuksen tai vaatimuksen perusteiden vuoksi, on vaikeammin arvioitava seikka.

On ilmeistä, että velvollisuus sähköiseen asiointiin tulee ainakin alussa tuottamaan lisätyötä sekä kantajille että käräjäoikeuksille. Kaikki paperisena tai liitetiedostona toimitetut summaariset haastehakemukset olisi näet erikseen tutkittava sen selvittämiseksi, onko kysymyksessä oleva haastehakemus vaatimuksen tai sen perusteen taikka kantajan henkilön vuoksi sellainen, että se toimitustavasta huolimatta tulee käsitellä vai olisiko se jätettävä tutkimatta nyt kysymyksessä olevan pykälän 1 momentin perusteella. Jos haastehakemus jätetään tutkimatta, kantajan olisi laadittava uusi sähköinen haastehakemus. Vaikka täsmällinen ja ajankohtainen ohjeistus on tärkeää, on samalla kuitenkin todettava, että yhteiskunnan ja viranomaisasioinnin digitalisoitumisen edetessä sähköinen asiointi myös helpottuu ja jokapäiväistyy. Pykäläehdotus tukee sähköisen asioinnin ensisijaisuutta summaarisen riita-asian vireillepanossa. Vasta silloin, kun sähköinen tiedonsiirtoväylä ei vastaa yksittäisen asian erityispiirteistä johtuvia tarpeita, tulisi käyttää muita asiointitapoja.⁴⁹⁷

Edellä mainittu osoittaa, kuinka vääjäämättömiä poikkeussäännökset sähköistä asiointia kehitettäessä ovat olleet. Vastedes kun velvoitemalli mahdollisesti ulotetaan koskemaan elinkeinonharjoittajien sähköistä asiointia, tämä tulisi ottaa huomioon lainsäädännön yksityiskohtia säädettäessä. Yhtäältä lakiin tulisi sisältyä yleispoikkeussäännös siltä varalta, että sähköinen viranomaisasiointi ei toimintahäiriön vuoksi ole mahdollista; toisaalta erityispoikkeussäännöksiä tarvitaan yksittäisiä toiminnanharjoittajia varten in casu erityisistä syistä.

497 HE 190/2017 vp.

Edellä mainittu säännösehdotus on hyvä suhteuttaa PL 6 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.⁴⁹⁸ Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.⁴⁹⁹ Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain turvaama yhdenvertaisuus ulottuu lähtökohtaisesti vain luonnollisiin henkilöihin. Koska suuri enemmistö summaaristen riita-asioiden kantajista on oikeushenkilöitä, on velvollisuus sähköiseen asiointiin lähtökohtaisesti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta merkityksellinen vain verraten vähän. Osa sähköisen asioinnin veloitteen piiriin kuuluvista kantajista on kuitenkin luonnollisia henkilöitä tai asemaltaan luonnolliseen henkilöön rinnastuvia oikeushenkilöitä. Luonnollinen henkilö voi harjoittaa elinkeinotoimintaa esimerkiksi toiminimellä, jolloin hän on elinkeinonharjoittaja, kantajana voi olla yhden omistajan osakeyhtiö tai kommandiittiyhtiö, jossa on vain yksi vastuullinen yhtiömies. On mahdollista katsoa, että ehdotettu lainsäädäntö asettaa edellä sanotut tahot omassa asiassaan toimivia luonnollisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan, vaikka ovat käytännössä asemaltaan hyvin lähellä luonnollista henkilöä. Lakiesityksen tarkoituksena on lisätä sähköistä asiointia summaarisissa riita-asioissa ja näin edistää näiden asioiden käsittelyn joutuisuutta ja kustannustehokkuutta niin asianosaisten kuin viranomaisten kannalta.

498 HE 190/2017 vp.

499 Ks. esimerkiksi PeVL 7/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, PeVL 37/2010 vp, PeVM 11/2009 vp, PeVL 18/2006 vp.

Elinkeinonharjoittajien, ammattimaisten vuokranantajien, isännöitsijöiden ja oikeudenkäyntiasiamiesten voidaan nykyään edellyttää osaavan toimia verkkoympäristössä.⁵⁰⁰ Ottaen erityisesti huomioon, että oikeushallinnon asiointiliittymä on käyttäjäystävällinen eikä siksi edellytä erityisosaamista, sähköisen asioinnin säätämistä pakolliseksi ammatteisessa tai elinkeinotoiminnan puitteissa tapahtuvassa oikeudellisessa perinnässä ei voida pitää kohtuuttomana toimenpiteenä eikä siltäkään osin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.⁵⁰¹

Edellä mainittu säännösehdotus on hyvä suhteuttaa myös PL 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan vaatimukseen. Jokaisella on PL 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslaki ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁵⁰² Säännösehdotuksen mukaan summaarisessa riita-asiaassa kirjallinen haastehakemus olisi tehtävä tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän kautta. Esitys rajoittaisi siten tapoja, joilla kirjallinen haastehakemus voidaan laatia ja toimittaa tuomioistuimeen. Rajaus ei kuitenkaan vaarantaisi yksilön oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska velvollisuus sähköiseen asiointiin ei ulottuisi omassa asiassa toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Elinkeinonharjoittajilla sekä muilla ammattitoimijoilla on tarvittavat edellytykset käyttää oikeushallinnon sähköisiä järjestelmiä, eikä velvollisuus sähköiseen asiointiin siksi vaaranna oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sähköinen asiointi nopeuttaisi asioiden käsittelyä ja olisi kustannustehokas sekä velkojan, velallisen että tuomioistuimen kannalta, joten voidaan katsoa, että velvollisuus sähköiseen asiointiin kokonaisuutena arvioiden edistäisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.⁵⁰³

Hallituksen esityksen HE 190/2017 vp mukaan myös OK 11 luvun 3 §:ää muutettaisiin jos-sain määrin. Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin 3 kohta, jonka mukaan tuomioistuimen tai syyttäjän huolehtiessa tiedoksiannosta tiedoksianto toimitetaan lähettämällä asiakirja

500 Ks. myös valtiovaraministeriö, JulKICT (2017).

501 HE 190/2017 vp.

502 Ks. esimerkiksi HE 309/1993 vp, PeVL 68/2014 vp, PeVL 33/2012 vp ja PeVL 10/2012 vp.

503 HE 190/2017 vp.

asianosaiselle mm. sähköisenä viestinä siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:ssä säädetään. Sähköisen asiointilain 18 §:ssä säädetään siitä, milloin ja miten asiakirja voidaan antaa asianosaiselle todisteellisesti tiedoksi sähköisenä viestinä. Periaatteessa asiakirjan voisi jo nyt antaa tiedoksi sähköisen asiointilain 18 §:n mukaisesti muuttamatta OK 11 luvun 3 §:n 1 momenttia. Sähköinen asiointilaki täydentää muuta lainsäädäntöä ja lain 18 §:n mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan suostumuksen perusteella antaa tiedoksi asianosaiselle myös sähköisenä viestinä sanotussa pykälässä tarkoitetulla tavalla. Oikeudenkäyntiasiakirjoja, esimerkiksi haastehakemuksia ei kuitenkaan ole annettu yleisissä tuomioistuimissa tiedoksi puheena olevan lain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n 3 momentissa säädetään erikseen mahdollisuudesta antaa sanotun pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu asiakirja tiedoksi sähköisenä viestinä. Oikeudenkäymiskaaren säännöksen ja sähköisen asiointilain 18 §:n välinen suhde on ollut siten jossain määrin epäselvä.

Lisäämällä todisteellinen sähköinen tiedoksianto omana kohtanaan 1 momentin luetteloon tiedoksiantotavoista, selvennettäisiin, että todisteellinen sähköinen tiedoksianto rinnastetaan tiedoksiantotapana muihin momentissa lueteltuihin todisteellisiin tiedoksiantotapoihin. Lainsäädäntöteknisesti ratkaisu vastaisi ulosottokaaren 3 luvun 41 §:n 1 momenttia. Sanotun momentin todisteellisiä tiedoksiantotapoja koskevan luettelon 5 kohdassa mainitaan erikseen tiedoksianto sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n mukaisesti. Vaikka sähköinen tiedoksianto sisällytettäisiin 1 momenttiin yhtenä tiedoksiantotapana, sähköistä tiedoksiantoa koskevaa 3 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi. Puheena oleva momentti täydentää ainoastaan 1 momentin 2 kohtaa ja tulee siten sovellettavaksi vain silloin, kun voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Momentin sähköiselle tiedoksiannolle asettamat muotovaatimukset ovat sähköisen asiointilain 18 §:n vaatimuksia joustavammat, ja momentin poistaminen voisi johtaa siihen, että mahdollisuus antaa asiakirja tiedoksi sähköisenä viestinä olisi nykyistä rajoitetumpi. Pykälän 3 momentti sallii asiakirjan antamisen tiedoksi esimerkiksi telekopiona,⁵⁰⁴ kun sähköinen asiointilaki taas kieltää nimenomaisesti telekopion käyttämisen. Momentin säilyttäminen ennallaan edistäisi asiakirjojen antamista tiedoksi sähköisenä viestinä.

Edellä esitettyyn liittyen on paikallaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunto Pe-VL 4/2018 vp siltä osin kuin siinä otettiin kantaa muulla tavalla kuin sähköisesti tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän välityksellä toimitetun haastehakemuksen tutkimatta jättämiseen. Ehdotettua velvollisuutta summaarisen haastehakemuksen tekemiseen sähköisesti voidaan valiokunnan mielestä pitää tavanomaisena ja hyväksyttävänä

504 HE 123/2009 vp.

prosessuaalisena vaatimuksena. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua sääntelyä ongelmallisena myöskään PL 6 §:ssä ja PL 21 §:ssä säädettyjen perusoikeussäännösten kannalta. Valiokunta viittasi samalla lausuntoonsa PeVL 35/2010 vp. Viimeksi mainittua tarkastellaan myöhemmin eriteltäessä edellytyksiä maksuporrastuksiin.⁵⁰⁵

Nykykäytännön mukaan vastaanottajalle annettava kappale tiedoksiantotodistuksesta on allekirjoitettava käsin silloinkin, kun se lähetetään e-kirjeenä tai sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamaan posti- tai sähköpostiosoitteeseen. Allekirjoitettu todistus on tällöin skannattava ja toimitettava vastaanottajalle tai e-kirjeen välittäjälle liitetiedostona. Lakiehdotuksen mukaan vastaanottajalle lähetettävä kappale voitaisiin allekirjoittaa koneellisesti, eikä allekirjoitettua tiedoksiantotodistusta olisi tarpeen skannata omaksi tiedostoksi ja liitettävä erikseen haastehakemuksen oheen. Tuomioistuimen asiakirjoihin jäävä kappale tiedoksiantotodistuksesta olisi kuitenkin edelleen allekirjoitettava käsin myös silloin, kun vastaanottajalle lähetetty kappale on allekirjoitettu koneellisesti.⁵⁰⁶

Siitä huolimatta, että valtiovarainministeriön JulkICT-osasto kannatti ehdotettua muutosta, osasto katsoi, että jollei vastaavaa muutosta tehdä asiointilain tavallista tiedoksiantoa koskevaan 19 §:ään, johtaa se sähköisen asioinnin yleisten menettelytapojen kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. KaPA-laissa tarkoitettua yhteistä suostumusrekisteriä ei voitaisi kattavasti hyödyntää. Mikäli tavallisessa tiedoksiannossa ei voida hyödyntää yleistä suostumusta, joka on rekisteröity KaPA-laissa tarkoitettuun suostumusrekisteriin, vaikeutuisi digitalisaatiotavoitteiden ja sähköisen asioinnin ensisijaisuutta koskevan tavoitteen toteuttaminen. Valtiovarainministeriön JulkICT-osasto esittikin, että asiointilain 19 §:ään lisätään viittaus KaPA-lain 11 §:ssä tarkoitettuun suostumukseen vastaavalla tavalla kuin hallituksen esityksessä ehdotettiin viittausta lisättäväksi asiointilain 18 §:ään.⁵⁰⁷

Sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on pidettävä kiinni yleislakien kunnioittamisesta. Ainoastaan erityisistä syistä on paikallaan poiketa siitä, mitä sähköistä asiointia koskevassa yleislaissa säädetään. Toisaalta on huolehdittava siitä, että lainsäädäntö rakentuu mahdollisimman pitkälle samojen periaatteiden varaan. Muussa

505 OK 11 luvun 3 b §:ssä säädetään *puhelintiedoksiannosta*. Tätä täydentää pykälän 3 momentti, joka kuuluu seuraavasti: "Puhelimitse vastaanottajalle on ilmoitettava asiakirjasta asia, vaatimus tai velvoite ja sen pääasiallinen peruste, määräaika ja uhka sekä muut vastaavat tarpeelliset seikat. Puhelimitse tiedoksi annettu asiakirja on lähetettävä viipymättä kirjeenä tai sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen, jollei se ole erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Puhelintiedoksiannon toimittaa haastemies tai asianomaisen tuomioistuimen virkamies. Tiedoksiannosta on laadittava todistus noudattaen soveltuvin osin, mitä 17 §:n 1 momentissa säädetään, ja lähetettävä viipymättä vastaanottajalle siitä jäljennös kirjeenä tai sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen. Vastaanottajalle lähetettävä kappale tiedoksiantotodistuksesta voidaan allekirjoittaa koneellisesti siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 20 §:n 1 momentissa säädetään."

506 HE 190/2017 vp.

507 Valtiovarainministeriö, JulkICT (2017).

tapauksessa vaarana on se, että sähköistä asiointia koskeva lainsäädäntö pirstoutuu samalla tavalla, kuin on voimassa olevassa lainsäädännössä tapahtunut.

2.20.8 Tiedoksianto ulosottokaaren mukaan

Hallituksen esityksessä HE 137/2015 vp ehdotettiin ulosottokaaren muuttamista siten, että tiedoksianto olisi toimitettavissa sähköisesti asiointitilille. Ulosottoasiaa koskevat asiakirjat on annettu perinteisesti tiedoksi tavallisena tiedoksiannon, so. käytännössä tavallisella kirjeellä. Uudistuksen myötä ulosotossa tiedoksianto-osoitteena voidaan käyttää sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta, jos henkilö on ottanut sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönsä. Lain muutos koskee ainoastaan ulosottomiehen ja tiedoksiannon vastaanottajan välistä suhdetta, joten sitä ei sovelleta esimerkiksi tuomioistuimen toteuttamaan tiedoksiannonmenettelyyn. Sähköisellä asiointijärjestelmällä tarkoitetaan säännöksessä valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen kehittämää kansalaisen asiointitiliniimistä palvelua, joka on hallinnollisten asiakirjojen keskitetty sähköinen tiedoksiannonpaikka. Ulosottoviranomainen voi näin ollen toimittaa asiointitilin käyttäjälle tiedoksiannon ja asiointitilille. Käyttäjän on ottaessaan tilin käyttöönsä ilmoitettava sähköpostiosoite, puhelinnumero tai molemmat, joihin käyttäjälle lähetetään heräteviesti, kun hänelle on tullut asiointitilille viesti. Asiointitilin käyttöön ottamisen yhteydessä on annettu yleinen suostumus siihen, että viranomaisen tiedoksianto voidaan toteuttaa asiointitilille. Tiedoksiannon asiointitilille arvioitiin tuottavan verraten selkeitä säästöjä.⁵⁰⁸

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 5/2016 vp mukaan asiointitilisäätely on merkityksellistä oikeusturvaa koskevan PL 21 §:n kannalta. Ensinnäkin oikeusturvasäännösten on katsottu koskevan soveltuvin osin myös ulosottoa.⁵⁰⁹ Toiseksi oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Kolmanneksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tiedoksiannon vastaanottaminen asiointitilille ei ole esityksen mukaan pakollista, koska menettely voi koskea vain henkilöä, joka on ottanut sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönsä. Toisaalta henkilö, joka ei halua vastaanottaa tiedoksiantoja asiointitilille, voi ilmoittaa tästä ulosottomiehelle. Tällöin tiedoksiantoja ei toimiteta hänelle sähköisesti asiointitilille, vaan hänen tiedoksiannonosoitteeksi ilmoittamaansa osoitteeseen. Henkilö voi myös koska tahansa lopettaa asiointitilin käytön, jolloin asiakirjat toimitetaan postitse. Neljänneksi asiointitilille saapuneista viesteistä lähtee vastaanottajalle ilmoitus sähköpostitse ja tekstiviestillä riippuen siitä, minkä-

508 Tiedoksiannon asiointitilille arvioitiin tuovan säästöä postitukseen liittyvissä kuluissa vuonna 2017 noin 180 000 euroa, vuonna 2018 noin 450 000 euroa ja suunnilleen 900 000 euroa vuositasolla vuodesta 2019 alkaen. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lausunto hallituksen esityksestä HE 137/2015 vp eduskunnan lakivaliokunnalle.

509 Ks. lähemmin perustuslakivaliokunnan viittaamat valiokunnan lausunnot.

laisen heräteviestin hän on asiointitilille määritellyt. Heräteviestin määrittely asiointitilille on pakollista. Asiointitilille lähetetyn asiakirjan voidaan näin ollen katsoa tulleen henkilön tietoon.

Toisaalta perustuslakivaliokunta kritisoi lakiesitystä siitä, että ne henkilöt, jotka olivat ottaneet asiointitilin käyttöönsä, eivät olleet asiointitiliä käyttöönottaessaan tietoisia siitä, että sitä voitaisiin käyttää ulosottoon liittyvien asioiden tiedoksiantoon. Ottaen tämän ja ulosottoasioiden erityisluonteen huomioon valiokunta katsoi, että laajennettaessa asiointitilin käyttöä asiointitilin käyttäjiä tulisi nimenomaisesti tiedottaa tilin käyttämisestä myös ulosottoasioissa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan vaihtoehtoina sähköiselle postilaatikoille on yhteystietorekisterin perustaminen ja tämän yhteystiedon käytön oikeuttaminen tiedoksiantoon. Nämä vaihtoehdot voivat toimia myös rinnakkain. Tarkoituksenmukaisista olisi kuitenkin pohtia, miten yhteystietorekisterin perustamista voidaan käyttää yhteydenpitoon viranomaisen ja yksityishenkilön välille. Tähän menettelyyn liittyy tosin tiedon eheyteen ja alkuperäisyyteen liittyviä ongelmia, joita tulee lainvalmistelussa vielä arvioida. Oikeusasiamies kuitenkin piti henkilön tätä tarkoitusta varten ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen toimitettavaa tiedoksiantoa selkeämpänä ja asianosaisen oikeusturvan kannalta monessa tilanteessa varmempana ratkaisuna kuin asiointitilin käyttöä.⁵¹⁰ Toisaalta yhteystietorekisterilläkin olisi haasteensa. Esimerkiksi *korkeimman hallinto-oikeuden* lausunnossa Tiekartta-työryhmän raportista mainittiin aiheellisesti se, voitaisiinko hallinnon asiakkaat velvoittaa pitämään sähköisiä osoitetietojaan ajantasaisina. Ja kysymys ei ole toisaalta vain velvoitteesta, vaan yksinkertaisesti siitä, huomaavatko ihmiset ylipäänsä tehdä muutokset.

Siirrytään voimassa olevaan sääntelyyn. UK 3 luvun 37.1 §:n mukaan, jollei ulosottokaarressa toisin säädetä, tiedoksiannon vastaanottajasta on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolain 56–58 ja 68 §:ssä säädetään. Tiedoksiannossa tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että salassa pidettävä tieto pysyy salassa. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirja tulee antaa tiedoksi suullisesti tai muulla sopivalla tavalla, jos tiedetään, että vastaanottaja ei näkövammaan tai muun vammaan vuoksi kykene vastaanottamaan muuta tiedoksiantoa.⁵¹¹ *Tiedoksianto-osoitteena* voidaan käyttää UK 3 luvun 38 §:n mukaan postiosoitetta, johon kaikki ulosottoasiaa ja ulosottovalitusasiaa koskevat asiakirjat saa esimerkiksi hakijalle tai vastaajalle lähettää. Toisaalta postiosoitteen sijasta ulosottomies saa käyttää:

510 Apulaisoikeusasiamiehen lausunto Tiekartta-työryhmän raportista.

511 Pykälän 3 momentissa säädetään tiedoksiannon toimittamisesta ulkomaille.

- tietojärjestelmähakijaa koskevassa luvassa tarkoitettua teknistä käyttöyhteyttä
- sellaista henkilön ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettua valtakunnallisen sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta, joka edellyttää sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönottoa⁵¹²
- muuta kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua sähköisen tiedonsiirron osoitetta, jonka henkilö on ilmoittanut tiedoksianto-osoitteeksi.

Aikaisemmin ulosoton tiedoksiannot lähetettiin pääsääntöisesti kirjeitse. Ulosoton tiedoksiantokulut olivat vuosittain noin 2,7 miljoonaa euroa.⁵¹³ Tilanne muuttui osaltaan sillä, että ulosottomies saa nykyisin postiosoitteen sijasta käyttää tiedoksianto-osoitteena myös henkilön ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettua valtakunnallisen sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta. Taustalla on tavoite muuttaa ulosoton tiedoksianto koskevia säännöksiä vastaamaan sähköisen asioinnin vaatimuksia ja se, että jatkossa neljännes kirjeistä lähetettäisiin sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Uudistuksella pyrittiin saamaan aikaan vuodesta 2019 lähtien noin 900 000 euron säästöt vuositasolla. Jo tehdyt säästöpäätökset edellyttävät ulosoton säästävän vuoteen 2019 mennessä 8 miljoonaa euroa vuoden 2014 määrärahasoon verrattuna.⁵¹⁴

Tavallisesta tiedoksiannosta säädetään UK 3 luvun 39 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädetään seuraavaa:

Asiakirja annetaan tiedoksi antamalla se vastaanottajalle tai lähettämällä tiedoksianto-osoitteeseen. Jollei tiedoksianto-osoitetta ole, asiakirja lähetetään väestötietojärjestelmään merkittyyn osoitteeseen, paitsi jos on tiedossa, ettei tiedoksiannon vastaanottaja asu siinä osoitteessa. Viimeksi mainitussa tapauksessa tai, jollei väestötietojärjestelmässä ole vastaanottajan osoitetta, asiakirja lähetetään mahdolliseen muuhun 48 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla selvitettyyn tai tiedossa olevaan osoitteeseen kotimaassa tai ulkomailla. Lähettämisen sijasta asiakirja voidaan jättää postilähetyksille varattuun paikkaan. Jollei tiedoksianto muulla tavoin onnistu, asiakirja voidaan antaa tiedoksi suullisesti.

Pykälän 2 momentti täydentää tavallista tiedoksiantosäätelyä toteamalla, että ellei muuta näytetä, tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sähköisen viestin lähettamisestä tai seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin

512 Toisaalta 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi ulosottomiehelle tekemällään ilmoituksella kieltää asiakirjojen lähettämisen yllä tarkoitettuun tiedoksianto-osoitteeseen.

513 HE 137/2015 vp ja LaVM 3/2016 vp.

514 HE 137/2015 vp ja LaVM 3/2016 vp.

kuljetettavaksi tai jätetty postilähetyksille varattuun paikkaan. Lähettämisen- tai jättämispäivä on merkittävä asiakirjaan. Hallituksen esityksessä HE 137/2015 vp todettiin, että ulosottokaareissa ei ole perusteltua säätää asiasta toisin kuin yleislaissa. Sen vuoksi momentti muutettiin vastaamaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n 2 momenttia.

Todisteellisen tiedoksiannon kannalta UK 3 luvun 40 ja 41 §:t muodostavat elimellisen kokonaisuuden. UK 3 luvun 40.1 §:n mukaan tiedoksiannossa on käytettävä luvun 41 §:n mukaista tiedoksiantotapaa, jos muualla ulosottokaareissa niin säädetään ja tiedoksiannon vastaanottaja tietyvästi asuu Suomessa. Todisteellinen tiedoksianto voidaan harkinnan mukaan toimittaa muissakin tilanteissa, jos täytäntöönpanon myöhempien vaiheiden tai asianosaisen kannalta on merkityksellistä, että päätöksen tai toimituksen lainvoimaisuus on riidaton tai ratkeaa nopeasti. Pykälän 2 momentin mukaan, jollei luvun 41 §:ssä tarkoitettu tiedoksianto onnistu asia huomioon ottaen kohtuullisena pidettävässä ajassa, asiakirja annetaan tiedoksi sijaistiedoksiannona noudattaen soveltuvin osin, mitä hallintolain 61 §:ssä säädetään.⁵¹⁵ Ulosotossa käytetään valtaosin tavallista tiedoksiantoa ja todisteellisen tiedoksiannon rooli on marginaalinen.⁵¹⁶

Ulosottokaaren 3 luvun 41 §:ssä säädetään *todisteellisista tiedoksiantotavoista*. Pykälän 1 momentissa on viisikohtainen luettelo todisteellisesti tiedoksi annettavista asiakirjoista.⁵¹⁷ Ensinnäkin tällainen asiakirja toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan. Toiseksi asiakirja lähetetään kirjeenä, jos voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Kolmanneksi asiakirja annetaan vastaanottajalle tai hänen lähettileen henkilökohtaisesti vastaanottamista koskevaa allekirjoitusta vastaan. Neljänneksi todisteellisesti tiedoksi annettava asiakirja annetaan vastaanottajalle henkilökohtaisesti haastetiedoksiannona. Lisäksi vaihtoehtona on, että asiakirja annetaan sähköisesti tiedoksi sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n mukaisesti.⁵¹⁸

Hallituksen esityksen HE 137/2015 vp myötä mahdollisuus toimittaa tiedoksianto vastaanottotodistusta vastaan telekopiolla korvattiin tekniikkaneutraalilla ilmaisulla. Tiedoksianto vastaanottotodistusta vastaan voidaan lähettää vastaanottajan suostumuksella sähköise-

515 Pykälän 3 momentti täydentää edelleen yllä säädettyä. ”Jollei tiedoksianto onnistu myöskään 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, jäljennös tiedoksi annettavasta asiakirjasta lähetetään vastaanottajan osoitteeseen, jos sellainen tunnetaan. Muuhun tiedoksiantoon ei tarvitse ryhtyä. Asiakirjat säilytetään tämän jälkeen kyseisessä ulosottovirastossa vastaanottajan saatavilla.”

516 Näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

517 Yllä mainitun ohella toimituksesta, jossa asianosainen tai sivullinen on ollut läsnä, hänen katsotaan tuolloin saaneen todisteellisesti tiedon, pykälän 3 momentti.

518 Hallituksen esityksen HE 137/2015 vp myötä ulosottokaaresta poistettiin maininta varmennetusta sähköisestä viestistä, ja korvattiin se viittauksella asiointilakiin.

nä viestinä. Sähköisen viestin käsitettä käytetään ulosottokaareissa tältä osin vastaavassa merkityksessä kuin sähköisessä asiointilaissa. Ulosottokaaren 3 luvun 41.2 §:ssä säädetään lisäksi siitä, milloin vastaanottotodistuksella toimitetun tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen. Ratkaisevaa on vastaanottotodistuksen palauttamishetki ulosottomiehelle. Asiointilain 10 §:ssä säädetään puolestaan siitä, milloin sähköisen viestin katsotaan saapuneen viranomaiselle.

Eräs huomionarvoinen näkökohta on se, että ulosoton kirjeiden lähettäminen asiointitilille alkoi vaiheittain elokuussa 2016 ja päättyi 14.12.2017. Tänä aikana asiointitilille lähetettiin 1 278 963 kirjettä. Ulosotto on ollut suurin toimija asiointitilillä. Esimerkiksi joulukuussa 2017 ulosoton kirjeitä oli 63 281 ja muiden viranomaisten lähettämiä yhteensä 8 917. Suomi.fi-viestit palvelun käyttöönotto tapahtui 15.12.2017. Asiointitilit eivät suoraan siirtyneet Suomi.fi-viesteihin, vaan jokaisen on tullut käydä rekisteröimässä itsensä Suomi.fi-viestit -palvelun käyttäjäksi. Jossain vaiheessa talvella 2018 taso oli noin 25 % asiointitilille lähetettyihin verrattuna. Suomi.fi-viestit -palvelussa on ollut jonkin verran käyttöhäiriöitä - kirjeet eivät menneet palveluun tai kirjeen linkkiä ei voitu avata ja tästä ei alkuvaiheessa edes tullut tietoa ulosotolle. Häiriöiden ilmoittaminen toisaalta koheni talven 2018 kuluessa.⁵¹⁹

Siitä huolimatta, että Suomi.fi-palvelu on saanut kiitosta osakseen eräiltä tahoilta⁵²⁰, palvelussa on kiistatta ollut myös alkuvaiheen ongelmia. Huomiota tulisi kiinnittää vastedes minkä tahansa uuden järjestelmän käyttöönotossa siihen, että siirtymäkauden järjestelyt onnistuvat mahdollisimman kivuttomasti ja joustavasti. Samalla kunkin hallinnonalan erityistarpeisiin on kiinnitettävä huomiota.

Edellä mainittua on syytä täydentää sillä, että ulosottokaarta ollaan parhaillaan uudistamassa.⁵²¹ Lakiesitysluonnoksen mukaan ulosottoa haetaan:

1. kirjallisella hakemuksella tai sähköisellä viestillä, joka toimitetaan ulosottoviranomaiselle;
2. ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa laaditulla hakemuksella;
3. sähköisellä viestillä, joka toimitetaan teknisen käyttöyhteyden avulla ulosoton valtakunnalliseen tietojärjestelmään, jos Ulosottolaitos on myöntänyt hakijalle siihen luvan (tietojärjestelmähakija).

519 Näin kehityspäällikkö Mari Männistö Valtakunnanvoudinvirastosta 28.5.2018.

520 Tässä voidaan viitata muun muassa *Kuntaliiton* edustajien esittämiin näkökantoihin 28.5.2018.

521 Asiasta keskusteltiin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajien kanssa 28.5.2018.

Kirjallinen hakemus on hakijan tai, jollei hän itse ole sitä laatinut, sen laatijan allekirjoitettava. Ammattimaista perintätoimintaa harjoittavan henkilön ja julkisyhteisön on toimitettava ulosottihakemus ulosottoviranomaiselle 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Muulla tavalla toimitettua ulosottihakemusta ei oteta käsiteltäväksi. Ulosottihakemus otetaan kuitenkin käsiteltäväksi myös muulla tavoin toimitettuna, jos ulosottihakemus ei ole laadittavissa edellä mainituilla tavoilla. Kysymys olisi poikkeussäännöksestä ja se koskisi tapauksia, joissa ulosottihakemusta ei olisi esimerkiksi teknisluonteisista syistä mahdollista tehdä sähköisen asiointipalvelun tai tietojärjestelmähakijayhteyden kautta. Myös harvinaisia tai monimutkaisia korkovaatimuksia ei kaikissa tapauksissa pystytä ilmoittamaan tietojärjestelmähakijan yhteyden kautta.

Uudistuksen taustalla on se, että vaikka ulosottoa voi hakea oikeushallinnon sähköisen asiointipalvelun kautta sähköisesti, ulosottovirastoihin saapuu vuosittain noin 350 000 kirjallisesti laadittua tai sähköpostitse toimitettua ulosottihakemusta. Tällaisia hakemuksia toimittavat paljon myös ammattivelkojat, joilla usein on myös tietojärjestelmähakijan lupa. Lisäksi julkisyhteisöiltä tulee paljon paperisia hakemuksia. Manuaalihakemusten käsittely ulosottovirastoissa vie enemmän aikaa kuin sähköisesti toimitettujen hakemusten. Ulosottolaitoksen tavoitteena on saada mahdollisimman suuri osa ulosottihakemuksista sähköisesti joko ulosoton sähköisen asiointipalvelun kautta tai tietojärjestelmähakijan käytössä olevan yhteyden kautta.⁵²²

2.20.9 Asianosaisen vastaanottokuittaus

Aluehallintovirastot ja HAKE kiinnittivät lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista huomiota mm. siihen, että sähköisellä vastaanottotodistuksella lähetettävän todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan laajentaminen olisi selvitettävä (erityisesti tietoturvanäkökulmasta). Tässä asiaa tarkastellaan kuitenkin siitä näkökulmasta, miten vastaanottokuittauksesta on säädetty erityislainsäädännössä. Samalla on otettava huomioon, että erityislakien säännökset voivat toimia mallina kehitettäessä sähköistä vastaanottokuittauksta edelleen.

Elintarvikelain 43 a §:n 3 momentin (1137/2008) mukaan lihantarkastuspäätös annetaan tiedoksi asianosaisille hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna kirjeenä tai sähköisestä asiointiviranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:ssä tarkoitettuna todisteellisena sähköisenä tiedoksiantona. Päätös voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi sähköpostilla. Päätös katsotaan tällöin annetuksi tiedoksi silloin, kun asianosainen lähettää valvontaviranomaiselle vastaanottokuittauksen.⁵²³ Vastaanottokuittauksella tarkoitetaan

522 Valtakunnanvoudinviraston edustajat korostivat yllä mainittua tapaamisessa 28.5.2018.

523 Vrt. väylämaksulain (1122/2005) 33 §, jonka mukaan tulliviranomaisen päätös voidaan antaa tiedoksi myös sähköisesti käyttämällä maksuvelvollisen ilmoittamaa sähköistä asiointia koskevaa yhteystietoa. Päätöksen katsotaan tuolloin tulleen *maksuvelvollisen tietoon sähköisen viestin lähettämispäivänä, jollei muuta näytetä.*

säännöksessä asianosaisen lähettämää varsinaista sähköpostia tai sähköpostijärjestelmän välittämää automaattista viestiä siitä, että sähköposti on avattu.⁵²⁴ Mikäli asianosainen ei lähetä vastaanottokuittausta sähköpostitiedoksiintoon seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, annetaan päätös muuta tiedoksiantotapaa käyttäen. Jos päätösasiakirjan sähköistä tiedoksiantoa tai sähköpostitiedoksiantoa ei tapahdu tai se epäonnistuu teknisesti, valitusaika lasketaan vasta päätöksen muusta tiedoksiannosta. Epäonnistuneet yritykset sähköisen tiedoksiannon toteuttamiseksi eivät siten vaarantaisi henkilön oikeusturvaa.⁵²⁵ Lakiesityksen perusteluissa todetaan myös, että asianosaisten oikeusturva on otettu huomioon niin hyvin kuin se on mahdollista ottaen huomioon lihantarkastuspäätösten suuri määrä. Sääntelyn ei katsottu olleen ristiriidassa PL 21 §:n kanssa.

Tässä on syytä mainita, että lihantarkastuspäätökset ovat luonteeltaan oikeuksia luovia tai velvoittavia hallintopäätöksiä: lihan hyväksyvä päätös luo oikeuden saattaa liha elintarvikekäyttöön, kun taas lihan hylkäävä päätös velvoittaa poistamaan lihan elintarvikeketjusta joko kokonaan tai osittain. Lihantarkastuspäätösten tulee muotonsa puolesta täyttää hallintolaissa asetetut vaatimukset.⁵²⁶ Lihantarkastuksesta annetaan kirjallinen päätös mainiten pykälän 1 momentissa säädetyt tiedot. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohje, mutta päätöstä ei tarvitse allekirjoittaa. Hallituksen esityksen HE 108/2008 vp mukaan mahdollisuuksien mukaan voitaisiin noudattaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaista tiedoksiantotapaa tai antaa päätös tiedoksi sähköpostin välityksellä. Valvontaviranomainen ja teurastamo sopivat tiedonantotavasta tapauskohtaisesti tarkemmin. Tässä yhteydessä huomionarvoinen seikka on ollut myös lainsäädäntöuudistukselle varattu *pitkä siirtymäaika*. Tämä katsottiin tarpeelliseksi muun muassa sen vuoksi, että lainmuutoksesta aiheutuvat vaikutukset koskivat laajaa joukkoa alan toimijoita ja viranomaisia. Näin ollen muutoksiin varautumiseen ja muutoksia koskevalle tiedotukselle katsottiin tarpeelliseksi varata riittävästi aikaa.⁵²⁷

524 Vastaanottokuittaukselta on mainintoja lainsäädännössämme verraten harvoin. Tässä voidaan mainita verohallintolain 25.2 §, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi ennen asian ratkaisemista varata Veronsaajien oikeudenvalvontayksikölle tilaisuuden vastineen tai lausunnon antamiseen sekä antaa päätöksen tiedoksi sähköistä tiedon siirtomenetelmää käyttäen. Yksikön on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta automaattisella kuittauksella tai muutoin. Yksikön katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi vastaanottokuittauksen ajankohtana. Samoin on mainittavissa kalastuksesta Norjan vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain (176/2017) 7 §:n 1 momentti, jonka mukaan Luonnonvarakeskus on sopimuksen 13 artiklassa tarkoitetun *sähköisen saalisrekisterin ja siihen liittyvän luvanmyyntirekisterin* toimivaltainen rekisterinpitäjä ja vastaa rekisterin hallinnoimiseksi välttämättömän tietojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä kalastuslupien myynnistä vastaavan tahon kanssa. Pykälän 4 momentin mukaan Luonnonvarakeskuksen on annettava saalistietoja koskevasta ilmoituksesta kalastajalle vastaanottokuittausta, joka kalastajan on vaadittaessa esitettävä luvanmyynnin yhteydessä. Vastaanottokuittausta voidaan antaa sähköisesti tai kirjata suoraan luvanmyyntijärjestelmään.

525 HE 108/2008 vp.

526 Näin HE 108/2008 vp.

527 MmVM 11/2008 vp.

Myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 312 §:ssä säädetään vastaanottokuittauksista. Pykälän 1 momentin mukaan Viestintäviraston toimivaltaan kuuluva asia voidaan asianosaisen suostumuksella käsitellä ja päätös antaa tiedoksi sähköpostilla. Päätös tai muu asian käsittelyyn liittyvä asiakirja katsotaan annetun tiedoksi silloin, kun asianosainen lähettää Viestintävirastolle kuittauksen viestin lukemisesta. Toisaalta jos kyse on asiakirjasta, jota lain mukaan ei tarvitse toimittaa tiedoksi todisteellisesti, asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettamisestä, jollei muuta näytetä. Pykälän 2 momentin mukaan verkkotunnuksiin liittyvä asiakirja tai päätös voidaan kuitenkin aina antaa tiedoksi sähköpostilla asianosaisen tai asianosaista edustavan verkkotunnusvälittäjän Viestintävirastolle ilmoittamaan osoitteeseen, jolloin päätös tai muu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettamisestä, jollei muuta näytetä. Lakiesityksessä säännöstä perusteltiin sillä, että verkkotunnuksia käytetään internetissä esimerkiksi sähköpostipalveluja varten, jolloin sähköisessä ympäristössä kirjeitse kuuleminen ja tiedoksiantojen toteuttaminen saantitodistuksilla tai tarvittaessa haastemiesten välityksellä on epätarkoituksenmukaista. Esityksen tavoitteena olikin tarkoituksenmukaisella tavalla huomioida verkkotunnustoiminnan luonne siten, että verkkotunnuksia koskevat päätökset tai muut asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat annettaisiin aina tiedoksi Viestintävirastolle ilmoitettua sähköpostiosoitetta käyttäen.⁵²⁸

Toisaalta, jos puheena olevassa laissa tarkoitettun hallintoasian asianosainen tai asianosaista edustanut verkkotunnusvälittäjä on antanut Viestintävirastolle olennaisesti puutteelliset tai virheelliset yhteystiedot taikka jättänyt ilmoittamatta olennaisen yhteystiedon eikä näitä tietoja ole myöhemminkään saatu oikaistua tai täydennettyä ja asian käsittelyyn liittyvän asiakirjan tai päätöksen tiedoksianto ei tästä syystä ole toteutettavissa muutoin kuin hallintolain 62 §:ssä tarkoitettuna yleistiedoksiantona, Viestintävirasto voi antaa asiakirjan tai päätöksen tiedoksi myös julkaisemalla asiaa koskevan ilmoituksen verkkosivullaan. Päätös tai muu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kuukauden kuluttua ilmoituksen julkaisemisesta. Ilmoituksessa on oltava tieto julkaisuajankohdasta ja siitä, koska päätös tai muu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi.⁵²⁹

Kumotun verkkotunnuslain (228/2003) 17 a §:ssä säädettiin verkkotunnusta koskevan päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta. Asianomaisessa lainkohdassa säädettiin sähköisistä tiedoksiantotavoista, jotka poikkesivat jossain määrin siitä, mitä sähköisessä asiointilaissa todettiin.⁵³⁰ Pykälän 1 momentin mukaan päätös katsottiin annetuksi tiedoksi silloin, kun verkkotunnuksen hakija tai haltija lähetti Viestintävirastolle

528 HE 221/2013 vp.

529 Pykälän 3 momentti. Ks. myös HE 190/2017 vp.

530 Tässä viitattiin siihen, että sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki on yleislaki, josta sen hallituksen esityksen HE 17/2002 vp mukaan voidaan poiketa säätämällä asiasta muualla laissa toisin, HE 225/2004 vp.

vastaanottokuittauksen. Vastaanottokuittauksella tarkoitettiin säännöksessä paitsi asianosaisen lähettämää varsinaista sähköpostia, myös sähköpostijärjestelmän välittämää automaattista viestiä siitä, että sähköposti oli avattu. Vastaanottokuittauksen perusteella tapahtuvalla tiedoksiantoajankohdan määrittelemisellä korostettiin sitä, että sähköinen erityistiedoksianto voitiin suorittaa ainoastaan asianosaisen suostumuksella. Jos asianosainen ei lähettänyt vastaanottokuittausta, Viestintäviraston oli suoritettava tiedoksianto hallintolain edellyttämällä tavalla.

2.20.10 Tiedoksiantosäännöksiä muussa erityislainsäädännössä

Sähköisestä tiedoksiannosta säädetään hyvin monissa muissakin laeissa kuin mitä edellä on ilmennyt. Esimerkiksi hallituksen esityksen HE 159/2013 vp tarkoituksena oli edistää kiinteistötoimituksen aloittamisen ja eräiden kiinteistörekisterin pitäjän päätösten sähköistä tiedoksiantoa. *Kiinteistörekisterilain* (392/1985) 3.2 §:n mukaan kiinteistörekisterin pitäjä päättää rekisteriyksikön omistajan hakemuksesta rekisteriyksikön nimen muuttamisesta. Päätöksen lähettämistä sähköisenä viestinä säädetään sähköisen asiointilain 19 §:ssä. Näin ollen kiinteistörekisterin pitäjän päätös, jolla kiinteistön nimeä muutetaan, voitaisiin hakijan nimenomaisella suostumuksella antaa tiedoksi sähköisellä viestillä.⁵³¹ Sähköisen asiointilain 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämistä, jollei muuta näytetä.⁵³² Lisäksi *kiinteistönmuodostamislain* (554/1995) 168 §:ssä säädetään menettelystä, jota noudatetaan kiinteistötoimituksen aloittamisesta tiedottamiseen; sen 1 momentin mukaan tiedoksianto tapahtuu toimittamalla asianosaisille kutsukirje. Käytännössä oli osoittautunut tarpeelliseksi täsmentää, että kutsukirje voidaan toimittaa myös sähköisenä viestinä, minkä vuoksi säännöstä täydennettiin.

Seuraavaan on koottu esimerkkejä voimassa olevista säännöksistä, joissa puhutaan sähköisestä tiedoksiannosta:

531 HE 159/2013 vp.

532 Mielenkiintoisena yksityiskohtana voidaan mainita se, että alun perin lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitykseen sisältyi erityyssäännös tavallisen sähköisen tiedoksiannon käytöstä kiinteistötoimitukseen kutsuttaessa. Säännöstä olisi sovellettu myös kiinteistörekisterin pitäjän päätösten tiedoksiantoon. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, ettei erityissääntelyä tältä osin tarvittu, vaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n säännöksiä tulisi soveltaa sellaisenaan. Lisäksi oikeusministeriö ehdotti esityksen perustelu- ja täsmennettäväksi kutsukirjeen lähettämisaikajankohdasta koskevilta osin. Lausunnossa esitetyt seikat on huomioitu hallituksen esityksessä. Tämä tapaus osoittaa osaltaan sääntelyongelmaksi voivan muodostua sen, *milloin tarvitaan erityislainsäädäntöä, millä edellytyksin riittävää on nojaaminen yleislakiin.*

- *Ulosottokaaren* 3 luvun 39 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta. Pykälän 2 momentin (29.4.2016/323) mukaan, jollei muuta näytetä, tiedoksisääntelyn katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sähköisen viestin lähettämisestä tai seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi tai jätetty postilähetyksille varattuun paikkaan. Lähettämispäivä tai jättämispäivä on merkittävä asiakirjaan.⁵³³
- Kevan *julkisten alojen eläkelakiin* (81/2016) perustuva päätös annetaan tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle kirjeellä hänen ilmoittamaansa postiosoitteeseen tai antamalla se tiedoksi koneellisesti siten kuin sähköisessä asiointilaissa säädetään.⁵³⁴ Saman lain 142 §:ssä säädetään muutoksenhakuajasta. Pykälän viimeisen lauseen mukaan päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon sovelletaan sähköistä asiointilakia.
- *Kevasta annetun lain* (66/2016) 33.1 §:n mukaan päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi tavallisena tiedoksiannona. Tavallisesta tiedoksiannosta säädetään hallintolain 59 §:ssä ja sähköisen asiointilain 19 §:ssä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.⁵³⁵
- Myös *kuntalain* (410/2015) 139 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisen asiointilain 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta.⁵³⁶ Asianosainen on henkilö, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.⁵³⁷
- *Aikuiskoulutustuesta annetun lain* (1276/2000) 17 §:ssä säädetään etuutta koskevasta päätöksestä. Päätösasiakirjan sähköisessä tiedoksiannossa noudatetaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).⁵³⁸

533 Ulosottokaarta koskien on parhaillaan vireillä uudistustyö, jolla tähdätään sähköisen asiointin lisäämiseen, näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

534 *Julkisten alojen eläkelain* 112.3 §.

535 Näin myös HE 21/2015 vp.

536 Tässäkin tapauksessa asiakirja voidaan antaa asianosaiselle tiedoksi sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Tällöin asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

537 HE 268/2014 vp.

538 Pykälän 2 momentin mukaan Koulutusrahaston päätös annetaan tiedoksi lähettämällä se postitse kirjeellä vastaanottajalle hänen Koulutusrahastolle ilmoittamaansa postiosoitteeseen.

- *Työttömyysturvalain* 11 luvun 3.3 §:n jälkimmäisen lauseen mukaan päätöksiä sähköisessä tiedoksiannossa noudatetaan, mitä laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa säädetään. (1364/2003). *Koulutusrahastosta annetun lain* 4.2 §:ssä (9.12.2016/1105) on vastaavansisältöinen säännös.
- *Ulkomaalaislain* 204.3 §:n mukaan viranomaisten ja tuomioistuinten päätösten ja muiden asiakirjojen sähköiseen tiedoksiantoon sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).
- *Maantielain* (503/2005) 106.2 §:n mukaan tiesuunnitelman hyväksymispäätös, joka on merkitykseltään vähäinen, voidaan antaa tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätösten sähköisestä tiedoksi antamisesta säädetään sähköisessä asiointilaissa.
- *Kiinteistörahastolain* (1173/1997) 18 b §:n 2 momentissa säädetään muun ohella, että kiinteistönarvioitsijakoetta koskevan päätöksen tiedoksiantoon sovelletaan (lisäksi) sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).
- *Väylämaksulain* (1122/2005) 33 §:n mukaan tulliviranomaisen päätös voidaan antaa tiedoksi myös sähköisesti käyttämällä maksuvelvollisen ilmoittamaa sähköistä asiointia koskevaa yhteystietoa. Päätöksen katsotaan tuolloin tulleen maksuvelvollisen tietoon sähköisen viestin lähettämispäivänä, jollei muuta näytetä.

Erikseen on syytä mainita *alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain* (8/2014) 31 §, jossa säädetään päätöksen tiedoksiannosta. Pykälän 1 momentin mukaan sähköisesti tehtyyn hakemukseen annettu päätös annetaan tiedoksi siten kuin sähköisen asiointilain 18 §:ssä säädetään. Hallituksen esityksen HE 190/2013 vp mukaan säännös on *informaatioluonteinen*. Sähköistä tiedoksiantoa voitaisiin soveltaa ilman lakiviittausta, mutta selkeyden vuoksi lakiin on sisällytetty asianomainen viittaus.⁵³⁹ Myös *ratalain* 90 §:ssä (567/2016) on sanotunlainen viittaussäännös, joka kuitataan toteamalla, että se on tarpeen informaatiotarkoituksessa.⁵⁴⁰

Veronkantolain (769/2016) 15.2 §:n mukaan, jos luonnollinen henkilö tai kuolinpesä ei ole antanut suostumustaan sähköiseen tiedoksiantoon, yhteenvedon tiedot lähetetään lisäksi postitse sellaiselle luonnolliselle henkilölle tai kuolinpesälle, joita ei ole merkitty EPL 31 §:ssä tarkoitettuun työnantajarekisteriin, ja ei ole merkitty AVL 172 §:ssä tarkoitettuun arvonlisäverovelvollisten rekisteriin tai joka ei harjoita muuta arvonlisäverollista toimintaa

539 Pykälän 2 momentti.

540 HE 222/2006 vp.

kuin metsätaloutta. Toisaalta yhteenvedon tiedot annetaan tiedoksi pykälän 1 momentissa säädetyllä tavalla sähköisesti silloin, kun luonnollinen henkilö tai kuolinpesä on antanut suostumuksen tietojen sähköiseen tiedoksiantoon. Suostumuksella tarkoitetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaista suostumusta.⁵⁴¹

Edellä tarkoitettu yhteenvedo annetaan tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona. Tiedot annetaan kuitenkin sähköisesti silloin, kun yhteenvedolle ei merkitä muita 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja kuin tietoja maksun käyttämisestä veron suoritukseksi tai suorittamatta olevasta verosta. Tiedoksianto postitse ei näissä tilanteissa ole verovelvollisen oikeusturvan kannalta erityisesti tarpeen, koska yhteenvedolle ei tällöin merkitä tietoa muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä eikä tietoa sellaisesta verovelasta, jota koskisi 45 §:ssä säädetty maksukehoitus ja jonka perimiseksi Verohallinto voisi siten ryhtyä perintätoimiin.⁵⁴²

Viimeksi mainitun sääntelyn dynaamisuutta kuvastaa se, että edellä mainitut lainkohdat ovat tulleet voimaan 1.11.2017 ja toisaalta veronkantolaki ollaan kumoamassa vuoden 2019 alussa. Tässä onkin pakko varottaa niistä ongelmista, joihin alati muuttuva säädosympäristö johtaa. Sääntelyn vakaus on yksi perimmäisistä edellytyksistä sille, että kansalaiset, yritykset ja viranomaiset pystyvät omaksumaank sähköiset asiointipalvelut viranomaistoiminnassa ja menettelemään sähköisessä asiointissa mahdollisimman pitkälle virheettömästi.

2.20.11 Sähköisen asiointilain tiedonantösäännöksistä poikkeaminen

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista on lähdetty siitä, että hajallaan lainsäädännössä olevia tiedoksiantosäännöksiä tulisi yhtenäistää. Yhtenäisistä säännöistä tulisi voida poiketa vain, jos asian erityispiirteet sitä edellyttäisivät. Tässä selvityksessä on päädytty samaan lopputulokseen. Seuraavat esimerkitapaukset osoittavat kuitenkin syytä poikkeuksille.

Hankintalain 127 §:ssä säädetään hankintapäätöksen tiedoksiannosta. Pääasiallisena tiedoksiantotapana on sähköinen tiedoksianto, joka perustuu hankintamenettelyn eri osapuolten käytössä oleviin yleisimpiin sähköisiin asiointitapoihin eli sähköpostin ja telefaxin sekä sähköisten kilpailutusratkaisujen viestinvaihdon käyttöön. Sähköisen tiedoksiannon vaihtoehtona voidaan käyttää kirjeitse tapahtuvaa tiedoksiantoa. Sähköisen tiedoksiannon käyttäminen ei edelleenkään edellyttäisi asianosaisen suostumusta. Päätöksen tiedoksiantiajankohta on päivä, jona asiaa koskeva sähköinen asiakirja on viestin vastaanottajan

541 HE 237/2016 vp.

542 HE 237/2016 vp.

käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että sähköistä viestiä voidaan käsitellä. Säännös poikkeaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) sähköistä tiedoksiantoa koskevasta 19 §:stä (924/2010), jonka mukaan tavallista tiedoksiantoa käytettäessä asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämistä, jos muuta ei näytetä. Lisäksi mainitun lain 19 §:n mukaan tavalliseen sähköiseen tiedoksiantoon tarvitaan asianosaisen lupa.⁵⁴³

Aikaisemman hankintalain mukainen tiedoksisaantisäännös oli osoittautunut käytännössä toimivaksi ja nopeuttanut hankintasopimuksen toteuttamisen aloittamista. Tämän vuoksi hankintalaissa ei katsottu olevan tarvetta yhdenmukaistaa tiedoksisaantisäännöksiä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain kanssa.⁵⁴⁴ Tässä voidaan mainita myös *maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain* (999/2012) 71 §, jossa säädetään päätöksestä ja tiedoksiannosta. Pykälän 2 momentissa säädetyn tiedoksiannottavan taustana ovat EU:n lainsäädännön mukaiset *erittäin lyhyet määräajat*.⁵⁴⁵

Tullilain 61 §:ssä (304/2016) säädetään *tiedoksiannosta tullin määrästä*. Pykälän 1 momentin mukaan määrätty tullin määrä annetaan sanomamuotoista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttävälle Tullin asiakkaalle tiedoksi:

1. vastaussanomalla, jolloin asiakkaan katsotaan saaneen tullin määrästä tiedon, jollei muuta näytetä, ajankohtana, jona vastaussanoma on saapunut asiakkaan tietojärjestelmään; tai
2. siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta.⁵⁴⁶

Pykälän 1 momentissa säädetään tullin määrän tiedoksi antamisesta sellaiselle Tullin asiakkaalle, joka käyttää Tullin tarjoamaa sähköistä tullausjärjestelmää tullilmoituksen antamiseen. Momentin 1 kohta, jonka mukaan tullin määrä annetaan tiedoksi vastaussanomalla, vastaa aiemman lain 28 a §:n 1 momenttia ja Tullissa jo vallinneen tullausjärjestelmän mukaista käytäntöä, jolla tullin määrä annetaan tiedoksi Tullin rekisteröidylle asiakkaalle EDI-yhteyttä käyttäen.⁵⁴⁷ Momentin 1 kohdassa säädetään myös ajankohdasta, jolloin

543 HE 190/2009 vp. Perustelujen mukaan tiedoksi annettavat asiakirjat annettaisiin tiedoksi ensisijaisesti käyttäen ehdokkaan tai tarjoajan hankintayksikölle ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sähköpostiosoitetta tai telefaksinumeroa. Tällaista sähköistä yhteystietoa käytettäessä ehdokkaan tai tarjoajan katsottaisiin saaneen päätöksestä oheisasikirjoineen tiedon sinä päivänä, jona asiaa koskeva sähköinen asiakirja on viestin vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että sähköistä viestiä voidaan käsitellä.

544 HE 108/2016 vp.

545 Ks. lähemmin HE 131/2012 vp.

546 Pykälä vastaa pääosin aikaisemman lain 28 a §:ää, HE 153/2015 vp.

547 Yllä mainittu kuvastaa sitä, että lainsäädäntöuudistuksissa voidaan joskus lähinnä kodifoida vallinnut käytäntö uuteen lakiin.

vastaussanomalla annettu tieto katsottaisiin saaduksi. Tieto katsottaisiin saaduksi ajankohdana, jona vastaussanoma on saapunut asiakkaan tietojärjestelmään. Momentti on erityissäännös sähköisen asiointilain 18 §:n todisteellista sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleissäännökseen nähden.⁵⁴⁸ Tullilain 61.1 §:n 2 kohdan mukaan määrätty tullin määrä annetaan sanomamuotoista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttävälle Tullin asiakkaalle tiedoksi siten kuin asiointilaissa säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta. Tällöin tiedon tullin määrästä sisältävä asiakirja katsotaan annetun tiedoksi silloin, kun asiakirja on noudeutu Tullin osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Säännös tulee sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun tull ilmoitus annetaan Internetin kautta käyttäen Tullin Nettituonti-palvelua. Tällöin vastaussanomaa ei toimiteta asiakkaan tietojärjestelmään, vaan asiakas noutaa asiakirjan Tullin järjestelmästä.⁵⁴⁹

Tähdittäessä siihen, että sähköinen asiointilaki (tai vastaava laki) on sähköisen asioinnin yleislaki, sen säännökset koskisivat mahdollisimman yhdenmukaisesti eri hallinnonaloilla. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa on erityisiä syitä poiketa sähköisen asiointilain säännöksistä, näin voitaisiin tehdä. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksessa vuonna 2017 päädyttiin siihen, että hankintalain aiempi tiedoksisaantisäännös oli osoittautunut käytännössä toimivaksi ja nopeuttanut hankintasopimuksen toteuttamisen aloittamista. Tämän vuoksi hankintalaissa ei katsottu olevan tarvetta yhdenmukaistaa tiedoksisaantisäännöksiä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain kanssa. Tässä tapauksessa erityissääntelyn puolesta puhuu siis ensinnäkin se, että kokemukset aikaisemmasta laista olivat olleet myönteiset. Toisena näkökohtana on julkisten hankintojen luonne. Hankinnat on pyrittävä toteuttamaan paitsi taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti myös joutuisasti.

Hallituksen esityksessä HE 190/2009 vp todetaan erikseen, että hankintalaissa ei mainitaisi tai määriteltäisi erikseen sähköistä tiedonsiirtomenetelmää. Sähköisen tiedonsiirtomenetelmän määritelmä sisältyy sähköisestä viranomaisasioinnista annetun lain 4 §:n 1 kohtaan. Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan mainitussa laissa telekopioita ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään, sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietotietä tai kaapelia pitkin. Tuossa määritelmässä mainittu sähköposti voi olla tietoverkon palvelu, jossa käyttäjät voivat lähettää toisilleen viestejä, jotka tallentuvat vastaanottajan käyttäjäkohtaisiin tiedostoihin, tai myös www-sähköposti, jota käytetään www-sivun välityksellä ilman sähköpostiohjelmää ja joka ei ole sidoksissa

548 HE 153/2015 vp.

549 Momentin 1 kohdan mukaan määrätty tullin määrä annetaan sanomamuotoista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttävälle Tullin asiakkaalle tiedoksi vastaussanomalla, jolloin asiakkaan katsotaan saaneen tullin määrätiedon, jollei muuta näytetä, ajankohdana, jona vastaussanoma on saapunut asiakkaan tietojärjestelmään. Tämä lainkohta on erityissäännös asiointilain 18 §:n todisteellista sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleissäännökseen nähden, näin HE 153/2015 vp.

internet-palveluntarjoajaan. Sähköpostilla voidaan toisaalta tarkoittaa myös telepalvelua, joka mahdollistaa sähköpostin lähettämisen ja vastaanottamisen matkapuhelimen avulla, vaikka puhelimitse kiinteiden yhteyksien tai matkapuhelinten avulla tapahtuva asiointi ei varsinaisesti kuulukaan sähköisestä viranomaisasioinnista annetun lain soveltamisalaan.

Tarkoituksena oli, että sähköinen yhteystieto tunnistetaan hankintamenettelyissä *yleistasoisesti sähköisenä asiointimahdollisuutena niin, ettei asiointimahdollisuuden tekninen tausta tai kehitys vaikuta tällaisen asiointimahdollisuuden käyttöön*. Käytännössä hankintayksiköt olivat jo jossain määrin siirtyneet käyttämään tässä tarkoitettua sähköistä tiedoksiantoa, *vaikkei menettelylle ole ollutkaan lain tukea*. Markkinaoikeuden soveltamisikäytännössä tiedoksiantotapaan ei oltu kiinnitetty huomiota, jos tiedoksisaantijankohta oli ollut todennettavissa ja tiedoksiantotapa ei ollut vaikuttanut säädettyyn määräaikaan toimittaa hakemus markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Hankintalaissa tarkoitettu sähköinen tiedoksiantotapa poikkeaa sähköisestä viranomaisasioinnista annetussa laissa säädetystä todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Toisaalta todisteellista tiedoksiantotapaa ei edellytetä hallintolaissa, jossa pääasiallinen tiedoksiantotapa on kirjeitse tapahtuva tavallinen tiedoksianto. Lisäksi on otettava huomioon, että hankintamenettelyssä on kysymys yrityksistä ja elinkeinon- tai ammatinharjoittajista, joilla on käytettävissään sähköiseen asiointiin tarvittavat välineet. Koska hankintapäätöksen sähköiseen tiedoksiantoon ei myöskään liity niin laajalti kuin jossain muissa asiaryhmissä julkisuuslain (621/1999) tai muun lain mukaan salassa pidettäviä tietoja, hankintamenettelyyn osallistuvan itsensä antamaa sähköistä yhteystietoa voidaan pitää tässä toimintaympäristössä myös salassapitoon liittyvät suojatarpeet riittävästi huomioon ottavana tiedoksiantoon soveltuvana tapana.⁵⁵⁰

Ehdokkaan tai tarjoajan katsottaisiin saaneen sähköisen asiakirjan sisältävän viestin tiedokseen oheisasiakirjoineen sinä päivänä, jolloin sähköinen viesti on viestin vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Sähköisessä asiointissa lähtökohtana on, että tiedoksisaantijankohta on käytetyn välineen tekniset erityispiirteet huomioon ottaen viestin lähettämispäivä. Käsittely olisi lähetetyn viestin teknistä käsittelyä eli viesti asiakirjoineen voitaisiin saattaa luettavaan muotoon. Käsittelyllä tarkoitetaan teknistä käsittelyä myös sähköisestä viranomaisasioinnista annetussa laissa. Lisäksi on säädetty mahdollisuudesta esittää *vastanäyttöö* tiedoksisaantijankohdasta tilanteessa, jossa sähköinen viesti olisi saapunut vastaanottajalle myöhemmin tietoliikenneyhteyksien toimimattomuuden tai vastaavan syyn vuoksi. Vastaanottajan vastanäyttömahdollisuuksien helpottamiseksi hankintayksikölle säädettäisiin sähköistä tiedoksiantoa käytettäessä velvollisuus merkitä lähettämänsä viestiin erikseen tieto viestin

550 HE 190/2009 vp.

lähettämispäivästä. Näin ollen vastaanottaja voisi viestin saatuaan varmistua siitä, että mitään erityistä viivästystä viestin lähettämisen ja vastaanottamisen välisenä ajankohtana ei ole tapahtunut.⁵⁵¹

Tässä on syytä mainita myös *laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista* (1531/2011).⁵⁵² Pääasiallinen tiedoksiantotapa on sähköinen tiedoksianto, joka perustuu hankintamenettelyn eri osapuolten käytössä oleviin yleisimpiin sähköisiin asiointitapoihin eli sähköpostin ja telefaksin käyttöön. Sähköisen tiedoksiannon vaihtoehtona voidaan kuitenkin käyttää kirjeitse tapahtuvaa tiedoksiannosta. Tiedoksi annettavat asiakirjat annetaan tiedoksi ensisijaisesti käyttäen ehdokkaan tai tarjoajan hankintayksikölle ilmoittamaa *sähköistä yhteystietoa*. Käytännössä tämä tarkoittaa sähköpostiosoitetta tai telefaksinumeroa. Tällaista sähköistä yhteystietoa käytettäessä ehdokkaan tai tarjoajan katsotaan saaneen päätöksestä oheisasiakirjoineen tiedon sinä päivänä, jona asiaa koskeva sähköinen asiakirja on viestin vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että sähköistä viestiä voidaan käsitellä. Lainkohdassa tarkoitetaan sähköisellä viestillä ja sähköisellä asiakirjalla samaa kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, jota sovelletaan sellaisenaan myös hankintayksiköiden toimintaan siltä osin kuin niiden toiminnassa on kysymys hallintoasian tai siihen rinnastuvan asian käsittelystä. Säännöksessä ei mainita tai määritellä erikseen sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, koska sillä tarkoitetaan joka tapauksessa sähköisestä viranomaisasioinnista annetun lain 4 §:n 1 kohdassa määriteltyä.⁵⁵³

Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa tarkoitettu sähköinen tiedoksiantotapa poikkeaa sähköisestä viranomaisasioinnista annetussa laissa säädetyistä todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Toisaalta todisteellista tiedoksiantotapaa ei edellytetä hallintolaissa, jossa pääasiallinen tiedoksiantotapa on kirjeitse tapahtuva tavalinen tiedoksianto. Lisäksi on otettava huomioon, että hankintamenettelyssä on kysymys yrityksistä ja elinkeinon- tai ammatinharjoittajista, joilla on käytettävissään sähköiseen

551 HE 190/2009 vp.

552 Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 77.1 §:ssä säädetään puolestaan seuraavaa: "Hankintayksikön tekemä päätös perusteluineen sekä valitusosoitus ja oikaisuohje on annettava tiedoksi kirjallisesti niille, joita asia koskee. Päätös edellä mainittuine asiakirjoineen annetaan tiedoksi käyttäen ehdokkaan ja tarjoajan hankintayksikölle ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa. Käytettäessä sähköistä yhteystietoa ehdokkaan ja tarjoajan katsotaan saaneen päätöksestä oheisasiakirjoineen tiedon sinä päivänä, jolloin mainitut asiakirjat sisältävä sähköinen viesti on vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Tällaisena ajankohtana pidetään viestin lähettämispäivää, jollei asiassa esitetä luotettavaa selvitystä tietoliikenneyhteyksien toimimattomuudesta tai vastaavasta muusta seikasta, jonka johdosta sähköinen viesti on saapunut vastaanottajalle myöhemmin. Käytettäessä sähköistä tiedoksiannosta hankintayksikön on merkittävä viestiinsä erikseen tieto viestin lähettämispäivästä." Markkinaoikeuden päätöksen tiedonantoon liittyen säädetään puolestaan lain 103.2 §:ssä, että käytettäessä sähköistä yhteystietoa muutoksenhakijan ja hankintayksikön katsotaan saaneen tiedon päätöksestä valitusosoituksineen sinä päivänä, jolloin asiaa koskeva viesti on viestin vastaanottajan vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Sähköiseen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä lain 77 §:n 1 momentissa säädetään.

553 HE 76/2011 vp.

asiointiin tarvittavat välineet. Silloin kun hankintaa koskevan päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon ei liity julkisuuslain tai muun lain mukaan salassa pidettäviä tietoja, hankintamenettelyyn osallistuvan itsensä antamaa sähköistä yhteystietoa voidaan pitää tiedoksiantoon soveltuvana tapana.

Puolustus- ja turvallisuushankintoihin sisältyy kuitenkin usein tietoa, joka on pidettävä salassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1-10 kohtien perusteella. Jos näitä tietoja sisältyy myös hankintaa koskevaan päätökseen, ei sähköinen tiedoksiantotapa välttämättä riittävästi huomioi salassapitoon liittyviä suojarpeita. Tällöin hankintayksikkö joutuu antamaan päätöksen tiedoksi esimerkiksi tavallisena kirjeenä tai, jos salassa pidettävien tietojen suojarpeiden edellyttää, todisteellisesti kuittausta vastaan.⁵⁵⁴

Edellä mainitussa laissa säädetään myös sähköistä yhteystietoa käyttäen lähetetyn asiakirjan *tiedoksisaantijankohdasta*. Ehdokkaan tai tarjoajan katsotaan saaneen sähköisen asiakirjan sisältävän viestin tiedokseen oheisasiakirjoineen sinä päivänä, jolloin sähköinen viesti on viestin vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Sähköisessä asiointissa lähtökohtana on, että tiedoksisaantijankohda on käytetyn välineen tekniset erityispiirteet huomioon ottaen viestin lähettämispäivä. Käsitely on lähetetyn viestin teknistä käsittelyä, eli viesti asiakirjoineen voidaan saattaa luettavaan muotoon. Käsitelyllä tarkoitetaan teknistä käsittelyä myös sähköisestä viranomaisasiointista annetussa laissa. Lisäksi lainkohdassa säädetään mahdollisuudesta esittää *vastanäyttöä* tiedoksisaantijankohdasta tilanteessa, jossa sähköinen viesti olisi saapunut vastaanottajalle myöhemmin tietoliikenneyhteyksien toimimattomuuden tai vastaavan syyn vuoksi. Vastaanottajan vastanäyttömahdollisuuksien helpottamiseksi hankintayksikön velvollisuudeksi on säädetty käytettäessä sähköistä tiedoksiantoa merkitä lähettämäänsä viestiin erikseen tieto viestin lähettämispäivästä. Näin ollen vastaanottaja voi viestin saatuaan varmistua siitä, että mitään erityistä viivästystä viestin lähettämisen ja vastaanottamisen välisenä ajankohtana ei ole tapahtunut.⁵⁵⁵

Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 103 §:ssä säädetään *markkinaoikeuden päätöksen tiedoksiannosta*. Säännös liittyy laissa muutoinkin omaksuttuun mahdollisuuteen siirtyä menettelyjen nopeuttamiseksi käyttämään sähköistä yhteystietoa käyttäen tapahtuvaa sähköistä tiedoksiantoa. Markkinaoikeuden päätöksen mukaan sähköisen tiedoksiannon vaihtoehtona on toisaalta edelleenkin päätöksen todisteellinen tiedoksianto siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhakijan ja hankintayksikön suostumuksella markkinaoikeuden päätös valitusosoituksineen voidaan antaa tiedoksi käyttäen näiden osapuolten markkinaoikeudelle ilmoittamia sähköisiä yhteys-

554 HE 76/2011 vp.

555 HE 76/2011 vp.

tietoja. Ilmoituksen osalta riittävänä on pidettävä sitä, että muutoksenhakija ilmoittaa valituksessaan, että päätös voidaan antaa tiedoksi sähköisesti käyttäen tätä varten ilmoitettavaa sähköistä yhteystietoa. Vastaavalla tavalla hankintayksikkö voi vastineessaan ilmoittaa sähköisen yhteystietonsa, johon päätös voidaan antaa tiedoksi sähköisesti. Sähköinen tiedoksianto on käytännössä välttämätön tilanteessa, jossa markkinaoikeus joutuu keskeyttämään tai kieltämään hankintapäätöksen täytäntöönpanon.

Tästä huolimatta näissäkin tapauksissa sähköinen tiedoksianto perustuu osapuolten antamaan suostumukseen tällaisen tiedoksiantotavan käyttöön. Tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen asiakirjan lähettämispäivänä, kun asiakirjan sisältävä sähköinen viesti on vastaanottajan vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Muutoin tiedoksisääntöä on esitettävissä vastanäyttöä saapumisajankohdasta vastaavalla tavalla kuin lähetettäessä hankintapäätös sähköisesti tiedoksi puheena olevan lain 77 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tässä voidaan mainita myös eräitä *teollis- ja tekijänoikeuksia*. Esimerkiksi tekijänoikeuslain 60 c §:n mukaan lausumapyyntö välittäjälle voitaisiin kuitenkin antaa tiedoksi postitse taikka telekopiota tai sähköpostia käyttäen.⁵⁵⁶ Lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 6/2006 vp esitettyjen perustelujen mukaan säännös on tarpeen erityisesti sen turvaamiseksi, että kuuleminen ei aiheuttaisi tarpeetonta viivästystä, kun keskeyttämismääräys on vaadittu annettavaksi väliaikaisena väitettyä loukkaajaa kuulematta. Myös tavaramerkkilain 48 a §:n 2 momentin (107/2013) mukaan tuomioistuimen on varattava sekä sille, jolle määräystä on haettu annettavaksi, että sille, jonka väitetään loukkaavan oikeutta tavaran tunnusmerkkiin, tilaisuus tulla kuulluksi. Tiedoksianto sille, jolle määräystä on haettu annettavaksi, voidaan toimittaa postitse taikka telekopiota tai sähköpostia käyttäen. Vastaavanlainen säännös sisältyy lisäksi patenttilain 57 b §:n 2 momenttiin ja mallioikeuslain 35 a §:n 2 momenttiin.

Verohallinto on lisäksi ehdottanut, että verotusmenettelyä koskevia säännöksiä täydennetään siten, että Verohallinto voisi antaa verotuspäätökset ja muut tiedoksiannot sähköisesti Verohallinnon omassa sähköisessä asiointipalvelussa sellaisille asiakkaille, jotka ovat antaneet suostumuksen tiedoksiantojen sähköiseen vastaanottoon.⁵⁵⁷ Verohallinto toimittaisi edelleen verotuspäätökset ja muut tiedoksiannot postitse niille asiakkaille, jotka

556 Ks. lähemmin HE 181/2014 vp. Tekijänoikeuslain 60 c §:n mukaan tuomioistuin voi kieltokannetta käsitellessään tekijän tai hänen edustajansa vaatimuksesta määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän taikka muun välittäjänä toimivan palvelun tarjoajan (*välittäjä*) sakon uhalla keskeyttämään tekijänoikeutta loukkaavaksi väitetyn aineiston saattamisen yleisön saataviin (*keskeyttämismääräys*). Tuomioistuimen on varattava sekä välittäjälle että väitetylle loukkaajalle tilaisuus tulla kuulluksi. Välittäjälle lausumapyyntö voidaan antaa tiedoksi postitse taikka telekopiota tai sähköpostia käyttäen.

557 Sähköinen tiedoksianto tulisi käyttöön vaiheittain sitä mukaan kun asiat siirtyvät uuteen järjestelmään, joka mahdollistaa sähköisen tiedoksiantomenettelyn toteuttamisen.

eivät joko käytä sähköisiä asiointipalveluita tai eivät ole antaneet suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon. Ehdotus liittyy valtion julkisen talouden suunnitelmaan ja Verohallinnon lähettämien kirjelähetysten vähentämiseen. Postilähetyksistä luopuminen esityksessä kuvulla tavalla toisi merkittäviä säästöjä Verohallinnon toimintamenoihin. Asiakkaiden kannalta menettely olisi selkeä eikä vaarantaisi asiakkaiden oikeusturvaa.⁵⁵⁸

Ehdotuksen mukaan verotusmenettelystä ja oma-aloitteisten verojen menettelylakia täydennettäisiin siten, että Verohallinnolla olisi oikeus antaa päätökset ja muut asiakirjat tiedoksi sähköisesti. Oikeus sähköiseen tiedoksiantoon koskisi sellaisia asiakirjoja, jotka Verohallinto voi antaa tiedoksi hallintolaissa tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona. Sähköisen tiedoksiannon edellytyksenä olisi verovelvollisen suostumuksen lisäksi se, että verovelvollinen tai tämän valtuuttama olisi ilmoittanut Verohallinnolle sähköisen osoitteen tiedoksiantoon liittyvän herätteen toimittamiseksi. Sähköinen tiedoksianto olisi mahdollinen niiden asioiden osalta, jotka Verohallinto tarjoaa sähköisissä asiointipalveluissaan. Tämän vuoksi sähköinen tiedoksiantomenettely otettaisiin käyttöön vaiheittain: ensivaiheessa sähköinen tiedoksianto koskisi tuloverotusta 1.1.2019 alkaen ja 1.1.2020 alkaen kiinteistöverotusta ja varainsiirtoverotusta. Sähköinen tiedoksianto toteutettaisiin siinä järjestyksessä kuin se on mahdollista. Lisäksi Verohallinto käyttäisi muuta kuin sähköistä tiedoksiantotapaa, jos sähköinen tiedoksianto ei jostain teknisestä syystä olisi mahdollista. Asiakas ei täten voisi vaatia sähköistä tiedoksiantoa.⁵⁵⁹ Ehdotettu muutos tulisi voimaan 1.1.2019 ja koskisi tämän ajankohdan jälkeen henkilöverotuksesta annettavia tiedoksiantoja sekä kiinteistöverotuksen ja varainsiirtoverotuksen osalta ajankohdan 1.1.2020 jälkeen annettavia tiedoksiantoja.⁵⁶⁰

2.20.12 Suomi.fi-viestit

Suomi.fi-viestien lähtökohdat ovat selkeät ja alustavassa tarkastelussa sellaiset, että järjestelmää voidaan pitää asianmukaisena. Suomi.fi-viestit on tietoturvallinen tapa viestiä julkisen hallinnon ja muiden palvelua käyttävien organisaatioiden kanssa. Suomi.fi-viestien käyttö on turvallista, koska kaikki viestit ja niiden liitteet kulkevat salattuina tietoturvallista reittiä ja käyttäjä tunnistetaan vahvalla tunnistuksella. Kaikki hallinnon asiakasta koskevat tiedot ja asiakirjat ovat vain asiakkaan itsensä nähtävissä. Suomi.fi-viesteissä olevia tietoja ei luovuteta eteenpäin. Organisaatiot voivat lähettää hallinnon asiakkaalle päätöstietoja ja muita dokumentteja. Osalle organisaatioista hallinnon asiakas voi myös itse lähettää viestejä ja liitetiedostoja. Hallinnon asiakkaan ottaessa Suomi.fi-viestit käyttöön asiakas antaa yleisen suostumuksen, että kaikki viranomaisviestit voidaan toimittaa tälle sähköisesti

558 Näin *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

559 Menettely poikkeaisi jonkin verran veronkantolaissa tarkoitettua yhteenvetoilmoituksen tiedoksiannosta.

560 Näin *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

Suomi.fi-viesteihin. Viesti voi olla myös todisteellinen tiedoksianto, joka on kuitattava vastaanotetuksi ennen kuin viestin voi avata. Viestien toimitustapaa voi muuttaa myöhemmin viestien asetuksissa.⁵⁶¹ Väestöketerikeskus tuottaa palvelun ja vastaa sen kehittämisestä. Viestit-palvelua hyödyntävistä asiointipalveluista vastaa kunkin asiointipalvelun vastuorganisaatio. Suomi.fi-viestit on korvannut aiemmin käytössä olleen Kansalaisen asiointitilin, johon tulleita viestejä ja liitteitä on tosin voinut lukea 30.6.2018 saakka.⁵⁶² Suomi.fi-viestejä pääsee käyttämään tunnistautumalla Suomi.fi-verkkopalveluun.

Hallinnon asiakkaan ottaessa Suomi.fi-viestit käyttöön hän/tämä samalla antaa yleisen suostumuksen siihen, että Suomi.fi-viestejä käyttävät viranomaiset ja muut palvelua käyttävät organisaatiot saavat toimittaa hallinnon asiakkaalle viestejä, tavallisia ja todisteellisia tiedoksiantoja sekä päätösasiakirjoja sähköisesti Suomi.fi-viesteihin. Tällöin viestejä ei toimiteta postitse. Suomi.fi-viestien käyttö on käyttäjälle maksutonta, mutta viranomaisen voi periä palveluun toimittamastaan päätöksestä erillisen maksun. Hallinnon asiakas voi toisaalta halutessaan lopettaa sähköisen viestinnän. Sen jälkeen hallinnon asiakas saa kaikki asiointia koskevat viestit jälleen paperipostina. Toisaalta jos hallinnon asiakas valitsee viestien toimittamisen paperipostitse, hän/tämä näkee aiemmin saapuneet viestit edelleen sähköisessä muodossa, mutta ei voi enää vastata viesteihin eikä myöskään lähettää uusia viestejä organisaatioille.⁵⁶³

Kun hallinnon asiakkaalla on Suomi.fi-viestit käytössään, hän/tämä saa ilmoituksen uuden viestin saapumisesta sähköpostiinsa. Normaalin viestin eli tavallisen tiedoksiannon ollessa kyseessä, Suomi.fi-viestit toimittaa organisaatiolle automaattisen koneellisen kuittauksen, milloin viesti on toimitettu Suomi.fi-viesteihin. Organisaatio voi myös halutessaan saada tiedon siitä, milloin asiakas on avannut viestin. Sähköinen viesti katsotaan toimitetuksi vastaanottajalle kolmantena päivänä siitä, kun se on toimitettu Suomi.fi-viesteihin. Saapunut viesti voi toisaalta vaatia vastaanottokuittauksen eli kysymyksessä on todisteellinen tiedoksianto. Hallinnon asiakas pääsee lukemaan viestin vasta, kun asiakas on kuitannut sen vastaanotetuksi.⁵⁶⁴ Toisaalta jollei hallinnon asiakas ole kuitannut todisteellista tiedoksiantoja vastaanotetuksi seitsemän päivän kuluessa sen toimittamisesta Suomi.fi-viesteihin, on organisaatio velvollinen toimittamaan tiedoksiannon postitse saantitodistusta vastaan.⁵⁶⁵

561 <https://www.suomi.fi/tietoa-viesteista>.

562 <https://www.suomi.fi/tietoa-viesteista>.

563 <https://www.suomi.fi/tietoa-viesteista>.

564 Suomi.fi-viesteihin toimitettava sähköinen todisteellinen tiedoksianto on siten vastaava kuin postitse saanti-todistusta vastaan toimitettava viranomaisen tiedoksianto.

565 <https://www.suomi.fi/tietoa-viesteista>.

Toisaalta eräissä haastattelulausunnoissa esitettiin järjestelmää kohtaa kritiikkiä. *Valtakunnanvoudinviraston* taholta nostettiin kriittisesti esille, että he tarvitsisivat viestinvälityspalvelun ulosoton ja asiakkaan välille. Sähköpostin käyttö on tällä hetkellä ongelmallista tietoturvasyistä. Valtakunnanvoudinvirasto haluaisi tehdä ulosoton sähköiseen asiointiin viestipalvelun, mutta he ovat velvoitettuja käyttämään käytettävyydeltään ja toimintavarmuudeltaan huonoa suomi.fi-viestit palvelua. On asiakkaan ja käytettävyyden kannalta ongelmallista, että asiakas joutuu siirtyilemään kahden erillisen palvelun välillä. On selvää, että asiointia hankaloittaa merkittävästi se, että kesken asioinnin joutuu siirtymään kahden eri palvelun välillä ja omiin asioihin liittyviä tietoja joutuu hakemaan kahdesta eri paikasta. Suomi.fi-tunnistautumisen ja valtuutusten määrittelyt on tehty kokonaisuudessaan ilman ulosoton ja muun oikeushallinnon mukana oloa. Nyt tilanne on se, että ulosotolla on velvollisuus käyttää palvelua, joka soveltuu huonosti ja vain osittain ulosoton tarpeisiin. Tähänastisissa keskusteluissa ei ole Valtakunnanvoudinviraston mukaan edetty toivottavalla tavalla, koska Väestörekisterikeskuksessa ei toimialakohtaisia palveluita lähdetä toteuttamaan ainakaan lähitulevaisuudessa. Se, että ulosotto on näihin palveluihin sidottu, on jo hidastunut ja tulee edelleen hidastamaan ulosoton sähköisen asioinnin kehittämistä.

Valtakunnanvoudinviraston edustajien mukaan on pohdittu esimerkiksi oman asiakohdallisen valtuutuksen kehittämistä oikeushallinnossa, mutta tässä on ongelmana se, että asiakkaan pitäisi eri paikoissa käydä antamassa erityyppiset valtuutukset. Yhteenvedona on todettavissa, että velvoite yhteisten palveluiden käyttöön on omiaan hidastamaan ja jopa osittain estämään ulosoton sähköisen asioinnin kehittämistä. Käytettävyys on tässä yhteydessä toinen ongelmakokonaisuutensa. Mikäli asiakas joutuu siirtyilemään eri palveluissa asiaa hoitaessaan, on selvää, että käytettävyys on huono. Mikäli käytettävyys on huono, asiakas valitsee manuaalisen asioinnin sähköisen sijaan ja tavoitteita sähköisen asioinnin lisääntymisestä ei tulla saavuttamaan. Mikäli palvelun käytettävyys on huono, jää sähköisen asioinnin ulkopuolelle joukko ihmisiä, joilla kuitenkin olisi jonkinlaiset edellytykset käytettävyydeltään tarkoituksenmukaisten sähköisten palvelujen käyttöön.⁵⁶⁶

Haastatteluissa ilmeni myös, että yliopistojen IT-johtajien verkosto (FUCIO) ja ammattikorkeakoulujen IT-johtajien verkosto (AAPA) ovat pyrkineet edistämään suomi.fi-tunnistautumista kaikissa vahvaa tunnistautumista vaativissa korkeakoulusektorin palveluissa. Esimerkiksi seuraavissa käyttötapauksissa suomi.fi-tunnistautuminen on tärkeää:

- identiteetin aktivointi niin henkilökunnan, opiskelijoiden kuin vierailijoiden osalta, kuten ensitunnistus ja käyttösääntöjen ja -ehtojen hyväksyminen käyttäjätunnuksen luovutuksen yhteydessä

566 Yllä mainittuihin näkökohtiin kiinnitti erityistä huomiota sovellusasiantuntija *Hanna Lammi* Valtakunnanvoudinvirastosta 28.5.2018.

- salasanan vaihto ja resetointi kaikkien käyttäjien tarpeisiin
- sähköinen asiointi identiteetinhallinnan tai muiden palveluiden itsepalveluportaalissa, mikä sisältää erilaisia työnkulkuja ja palveluprosesseja, jotka vaativat vahvan tunnistamisen
- ylioppilaskunnan asuntojen hakupalvelu
- avoimen yliopiston kurssi- ja tentti-ilmoittautumispalvelu mukaan lukien avoimen yliopiston opiskelijat
- opinto-oikeuden palautushakemus

Ongelmaksi ovat käytännössä muodostuneet tulkinnat niistä palveluista, joissa suomi.fi-tunnistautumista voidaan käyttää. Osaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen palveluiden hyödyntäjistä, erityisesti korkeakoulujen toimintaan oleellisesti kuuluvien täydennyskoulutuksen sekä erilaisten vierailijoiden tunnistautumiseen ei lupaa ole annettu. Ongelmana ovat tietävästi yliopisto- ja ammattikorkeakoululainsäädännön tulkinnanvaraiset muotoilut siitä, mitä näiden organisaatioiden odotetaan tekevän, erityisesti opetuksen saralla. Merkittävänä huolena tällä hetkellä onkin, että lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta johtuen korkeakoulut joutuvat pitämään kahta eri tunnistautumisjärjestelmää palveluihinsa.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen edustajien mukaan KaPA-lain alkuperäinen tarkoitus on ollut edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta.⁵⁶⁷ Näin ollen ei voi olla korkeakoulusektorin etu, että saman prosessin toteuttamiseksi korkeakoulussa joudutaan rakentamaan erilliset tunnistautumisen mekanismit eri kohderyhmille tai erilaisille palveluille, koska se ei ole mitenkään kustannustehokasta. Lisäksi suomi.fi:n vahva tunnistaminen on välttämätön, jotta korkeakoulun käyttövaltuushallinta toimisi sujuvasti. Näin ollen olisi pyrittävä takaamaan korkeakouluille sellainen lain muotoilu ja tulkinta, että suomi.fi-palvelut ovat mahdollista käyttää kaikissa korkeakoulujen tarjoamissa palveluissa.⁵⁶⁸

Ulosoton sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen esittämä kritiikki on otettava huomioon käytännössä ja myös periaatteellisella tasolla Suomi.fi -palveluja kehitettäessä. Ensinnäkään yhteisten palvelujen kehittämisessä ei pidä mennä niin pitkälle, että näin es-

567 KaPA-lain 1.1 §:ssä säädetään seuraavasti: "Tämän lain tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saavuutta, laatua, tietoturvaluutta, yhteen toimivuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta." Käsillä oleva kritiikki KaPA-lakia ja sen soveltamiskäytäntöä kohtaan kuvastaa osaltaan sitä, että tarkoitussäännös voi antaa väärän kuvan siitä, mikä lain aineellisoikeudellinen sisältö on. Tarkoitussäännökseen näet tuskin aina pystytään kiteyttämään jokaisen lainsäädännön sisältöä. Tämä on samalla yksi argumentti sen puolesta, että tarkoitussäännöksiä kannattaa välttää lakeja säädettäessä.

568 Näin tietohallintojohtaja *Manu Pajuluoma*, FUCIO-verkoston puheenjohtaja 5.6.2018 sekä IT-pääsihteeri *Jaakko Riihimäa* AAPA-verkostosta 21.5.2018. Vrt. Väestörekisterikeskuksen edustajien kanta, jonka mukaan ongelmat palautuvat KaPA-lain nimenomaisiin säännöksiin erityisesti lain 5.2 §:ään, tapaaminen 23.5.2018.

tyy hallinnonalakohtainen kehittämistyö ja alakohtaiset tarpeet jäävät riittävässä määrin huomioon ottamatta. Toiseksi asiakaslähtöisyys ja sen takia käytettävyys on avainasemassa, jotta ylipäänsä sähköistä asiointia saadaan kehitettyä toivotulla tavalla. Panostukset viranomaistoiminnassa valuvat hukkaan, elleivät hallinnon asiakkaat kykene käyttämään palveluja tai jos he kokevat palvelut raskaiksi perinteiseen viranomaisasiointiin verrattuna. Asiantilan korjaamiseksi on viime kädessä ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin.

2.20.13 Yhteenvetoa tiedoksiantosäätelyyn liittyen

Seuraavaan on koottu eräitä päätelmiä siitä, mihin suuntaan sähköistä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä tulisi kehittää:

1. Tässä yhteydessä ei ole katsottu aiheelliseksi säätää erillistä lakia tiedoksiannosta. Harkittavaksi on otettava tiedoksiantosäännösten uudistaminen sähköisen asiointilain kokonaisreformin yhteydessä. Tiedoksiantoa koskevat säännökset muodostaisivat uudistetussa laissa itsenäisen luvun.
2. Voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka jakautuu mm. asiointilakiin, hallintolakiin, oikeudenkäymiskaareen ja ulosottokaareen on pyrittävä virtaviivaistamaan, jotta hallinnon asiakkaille ja viranomaisille muodostuu mahdollisimman selkeä kuva tiedoksiantomenettelystä.
3. Erityislainsäädännössä voi poikkeuksellisesti olla tarpeen säätää asiointilaista poikkeavasta tiedoksiannosta. Esimerkiksi hankintalainsäädäntö on esimerkki tällaisesta tarpeellisesta poikkeussäännöksestä, jonka puolesta puhuvat julkisten hankintojen luonne sekä poikkeussäännöksestä saadut käytännön kokemukset.
4. Sitä vastoin lainsäädännöstä on poistettava säännökset, joissa ikään kuin selvyyden vuoksi säädetään, että sähköisessä tiedoksiantossa noudatetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Nämä säännökset ainoastaan kuormittavat lainsäädäntöä ja voivat aiheuttaa sekaannuksia.
5. Tiedoksiantosäännöksiin sisältyisivät ns. palveluviestit, joiden osalta hallinnon asiakkaiden oikeusturva ei edellytä niiden perillemeno, vaan kysymys on hyvän palvelun turvaamisesta, kuten ilmoituksesta passin vanhentumisesta. Kysymys olisi mahdollistavasta säätelystä.
6. Toisen keskeisen ryhmän tiedoksi annettavia asioita muodostavat päätökset, joiden tiedoksiannosta alkaa kulua muutoksenhakuaika tai joka tullakseen voimaan on annettava asianosaiselle tiedoksi. Tältä osin hallinnon asiakkaan oikeusturva edellyttää siis tiedoksiannon perillemeno.

7. *Kuten Tiekartta -työryhmä on maininnut, yksityisyyden suojaaminen ei varsinaisesti edellytä, että todisteellista tiedoksiantotapaa tulisi käyttää.*
8. *Hallinnon asiakkaan antaessa yleisen suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon, tulee hänen tosiasiallisesti ymmärtää sen kattavuus.*
9. *Suomi.fi-viestien käyttöönottoon on kannustettava niin yritysten kuin kansalaisten keskuudessa. Samalla on huolehdittava järjestelmän helppokäyttöisyydestä. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ulosoton osalta ilmenneet hankaluudet on tältä osin pyrittävä ratkaisemaan viime kädessä lainsäädäntöteitse.*
10. *Tiedoksiantoa koskeva sääntely muodostaa siinä määrin laajan ja hallinnonalaspesifin kokonaisuuden, että sitä varten on harkittava oman selvityksen laatimista.*

2.21 Koneellinen allekirjoitus

Sähköisen asiointilain 20.1 §:n mukaan haastehakemus, haaste sekä sähköisenä viestinä lähetettävä tuomioistuimen toimituskirja ja muu oikeudenkäyntiasiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Se, että sähköisenä viestinä lähetettävä tuomioistuimen toimituskirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti, merkitsee sitä, että toimituskirja voidaan antaa kantajalle tiedoksi asiointiliittymän kautta allekirjoittamatta sitä sähköisen asiointilain 16 §:ssä tarkoitetulla sähköisellä allekirjoituksella. Laki koskee ainoastaan sähköisen toimituskirjan allekirjoittamista eikä se siten vaikuta tavanomaisen toimituskirjan taikka käräjäoikeuden tuomion taltiokappaleen allekirjoittamiseen.⁵⁶⁹ Sähköisen asiointilain 20.2 §:n mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen.

Koneelliseen allekirjoitukseen on viittauksia erityislainsäädännössä.⁵⁷⁰ Esimerkiksi Kevan *julkisten alojen eläkelakiin* (81/2016) perustuva päätös annetaan tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle kirjeellä hänen ilmoittamaansa postiosoitteeseen tai antamalla se tiedoksi koneellisesti siten kuin sähköisessä asiointilaissa säädetään. Päätökseen koneellisesta allekirjoittamisesta on voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään.⁵⁷¹ *Merimieseläkelain*

569 HE 111/2010 vp.

570 Tähän teemaan tarjooa kattavan katsauksen valtiovaraministeriön julkaisu 30/2013, s. 174 – 175. *Aluehallintovirastot ja HAKE* kiinnittivät lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista huomiota mm. siihen, että koneellisesta allekirjoituksesta säädetään monissa erityislaeissa, mutta tämän suhde sähköiseen allekirjoitukseen jää lainsäädännön tasolla määrittelemättä. Lainsäädäntöä tulisikin mahdollisimman nopeasti näiltä osin selkiyttää.

571 *Julkisten alojen eläkelain* 112.3 §.

(1290/2006) 107.5 §:ssä taas säädetään, että tarkemmat säännökset eläkekassan ja muun toimivaltaisen eläkelaitoksen päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Vastaavanlainen säännös sisältyy *maatalousyrittäjän eläkelain* (1280/2006) 90.4 §:ään.⁵⁷²

Toisen luonteinen säännös sisältyy *kaupparekisteriasetuksen* (208/1979) 29.3 §:ään. Momentin mukaan kaupparekisteristä annettava automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistettu asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on toisaalta oltava maininta asiakirjassa. Vastaavan tapainen säännös sisältyy *patenttiasetuksen* (669/1980) 42 a §:n 2 momenttiin. Pykälän 1 momentissa säädetään erikseen, että Patenttiviraston päätökseen, joka annetaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatusasiakirjana, allekirjoitus voidaan merkitä koneellisesti.⁵⁷³ *Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annetussa asetuksessa* (960/1996) säädetään toimituskirjoista ja todistuksista (4 luku), joiden osalta samalla säädetään mahdollisuutta allekirjoittaa toimituskirja tai todistus voidaan koneellisesti.⁵⁷⁴

Kalastuslain (379/2015) 19.3 §:ssä säädetään, että ELY-keskuksen asianomaisen lain nojalla tekemä päätös sekä asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Kalastuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 192/2015 vp todettiin, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen. Koneellisen allekirjoituksen käyttäminen olisi lakiesityksen perustelujen mukaan yksinkertaisempi menettely kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 16 §:ssä tarkoitettu asiakirjan sähköinen allekirjoittaminen, mikä vuoksi kalastuslakiin otettiin säännös asiasta. *Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain* (34/2015) 31 §:ssä taas säädetään, että Metsäkeskuksen päätös tuen myöntämisestä, maksamisesta tai epäämisestä voidaan allekirjoittaa koneellisesti.⁵⁷⁵ Hallituksen esityksessä HE 138/2014 vp säännöstä taustoitettiin seuraavasti: koneellisella allekirjoituksella tarkoitetaan sitä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla.⁵⁷⁶ Lisäksi viitattiin julkisuuslain 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen päätös tulee julkiseksi, kun se on "alle-

572 Hallituksen esityksen HE 196/2006 vp mukaan eläkelaitos ja Eläketurvakeskus antavat päätöksensä tiedoksi kirjeellä lähettämällä sen vastaanottajalle hänen ilmoittamaansa osoitteeseen; kirjeellä tarkoitettaisiin myös sähköistä päätöksen tiedoksi antamista. Ks. myös yrittäjän eläkelain (1272/2006) 95.4 § ja työntekijän eläkelain (395/2006) 105.4 §.

573 Ks. myös yhdistysrekisteriasetuksen (506/1989) 10 §.

574 Ks. myös ajoneuvoverolain (1281/2003) 65 §, jonka mukaan verotusjärjestelmästä annettava asiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Tästä on oltava maininta asiakirjassa.

575 Ks. myös maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014) 43.2 § ja 48.2 §. Hallituksen esityksessä HE 142/2013 vp sääntelyä perusteellaan sillä, että tarkoitus on siirtyä kokonaan sähköiseen asianhallintajärjestelmään, joten myös koneellinen allekirjoitus tukipäätöksissä olisi mahdollinen. Ks. lisäksi maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 19.1 §.

576 Näin HaVM 14/2002 vp.

kirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu”. Muunlainen varmentamistoimi kuin allekirjoittaminen on siten mahdollinen. Hallintolakiin ei puolestaan sisälly säännöstä, joka nimemaisesti edellyttäisi hallintopäätöksen allekirjoittamista. Päätöksen allekirjoittamisen katsottiin kuitenkin kuuluvan hyvään hallintoon. Säännöstä, jonka mukaan päätös voidaan allekirjoittaa koneellisesti, voidaan perustella sillä, että kyseessä ovat automaattisen tietojenkäsittelyn avulla valmistetut massaluonteiset asiakirjat.⁵⁷⁷

2.22 Arkistointi

Sähköisen asiointilain 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Arkistosäilytyksessä asiakirjan eheys on asiakirjan semanttista eli tietosisällöllistä eheyttä. Jos sähköisen asiakirjan ulkoasun säilyttäminen on tärkeää, se voidaan arkistolaitoksen ohjeen mukaisesti turvata käyttämällä HTML-tiedostoja.⁵⁷⁸ Arkistointi koskee sähköisiä asiakirjoja, jotka liittyvät asian vireille panoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.⁵⁷⁹

Valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013 on kritisoitu arkistointivastuuta koskevaa säännöstä. Esimerkiksi viranomaiselle saapuneet sähköpostiviestit tulee arkistoida, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että ne on tulostettava paperille. Säännös on ongelmallinen myös rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä, mitä korostaa se, että yhä useammin asiakirjat toimitetaan rakenteisina. Asiointilain 21 §:n takia viranomainen joutuu arkistomaan saapuneen rakenteisen asiakirjan vireillepanomuodossaan eräänlaiseen passiiviseen arkistoon, vaikka viranomainen ei käsittele sitä saapunutta asiakirjaa tällaisessa muodossa. Haastatteluissa nousi esille, että asiointilain 21 § kumottaisiin tai ainakin muutettaisiin tiedonhallintalainsäädäntöä koskevan uudistuksen yhteydessä.⁵⁸⁰

Sähköisen asiointilain 22.1 §:n mukaan Arkistolaitos antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sähköisen asioinnin kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista. Tässä yhteydessä voidaan mainita myös Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2 §, jossa säädetään Kansallisarkiston tehtävistä. Pykälän 6 kohdan mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä, hoitaa mm. sähköisessä asiointilaissa Kansallisarkistolle, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle säädetyt tehtävät. Tämän säännöksen tarvetta ei

577 Sitä vastoin pykälä ei koske Maaseutuviraston toimivaltaan kuuluvia päätöksiä. Maaseutuvirasto päättää muun muassa rahoituksen takaisinperinnästä ja asiamiestä koskevasta kiellosta. Mainitut päätökset eivät ole luonteeltaan massaluonteisia, minkä vuoksi niiden osalta ei katsottu perustelluksi säätää allekirjoituksesta, HE 138/2014 vp.

578 Näin HE 153/1999 vp ja HE 17/2002 vp.

579 Näin valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 131.

580 Näin *Kuntaliiton* edustajat tapaamisessa 28.5.2018. Ks. myös valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

perustella muutoin kuin arkistolaitoksen organisaatio- ja nimitysmuutoksella.⁵⁸¹ Tiedonhallintalainsäädäntöä koskeva uudistus tulee johtamaan lain muutoksiin tältäkin osin.⁵⁸²

*Valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013 ehdotettiin asiointilain 21 §:n mukaisen arkistointisäännöksen sekä määräyksenantotoimivaltaa koskevan lain 22.1 §:n säännöksen kumoamista.*⁵⁸³ Nämä ehdotukset ovat todennäköisesti toteutumassa tiedonhallintalainsäädäntöä koskevan uudistuksen yhteydessä.

Arkistointivelvollisuudesta voidaan mainita esimerkkinä *Tullin määräys asiakirjan arkistoinnista annettaessa ilmoitukset sähköisesti* (9/2016, 2.5.2016). Määräyksen mukaan jokaisen ilmoittajan, joka antaa tai jonka puolesta ilmoitukset annetaan Tullille sähköisesti, on huolehdittava itse asiakirjojen arkistoinnista. Asiakirjoja ei tällöin toimiteta Tullille, ellei säännöksissä näin säädetä tai ellei Tulli näin erikseen määrää. Asiakirjat on arkistoitava ilmoittajan luona, jollei toimeksiannon perusteella arkistointia ole siirretty esimerkiksi tilitai kirjanpito toimiston tai edustajan tehtäväksi. Asiakirjat voidaan säilyttää asiakirjamuodossa paperitallenteina tai kirjanpitolain mukaisesti koneellisella tietovälineellä. Viranomaisen allekirjoituksellaan, leimallaan tai muulla vastaavalla tavalla vahvistama lupa tai muu asiakirja on kuitenkin säilytettävä alkuperäisenä asiakirjana. Ilmoittajan on säilytettävä asiakirjoja kuusi vuotta sen kalenterivuoden päättymisestä, jona päätös tavaroiden luovutuksesta johonkin tullimenettelyyn on tehty.

581 HE 191/2016 vp.

582 Näin *Kuntaliiton* edustajat tapaamisessa 28.5.2018. Ks. myös valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

583 Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 157.

3 Lainsäädännön kehittäminen hallinnon asiakkaiden näkökulmasta

3.1 Voimassa olevien lakien ratkaisuja asiointivelvoitteen eriyttämisestä

Lainsäädännössämme on viime aikoina omaksuttu eräitä mainitsemisen arvoisia malleja siitä, miten eri toiminnanharjoittajien velvoite käyttää sähköistä asiointia on eriytettävissä.⁵⁸⁴ Sääntely on tapauskohtaista eikä yhdessä laissa omaksuttu malli ole suoraviivaisesti omaksuttavissa toiseen lakiin. Toisaalta tällainen tapauskohtainen sääntelyn eriyttäminen on omiaan kasvattamaan hallinnollista taakkaa ja lainsäädäntökustannuksia, mikä ei luonnollisestikaan ole suotavaa.⁵⁸⁵

3.1.1 Sähköinen veroilmoitus sekä tietojen antamistapa

Valmisteverotuslain 32.1 §:n mukaan verokausi-ilmoittajan on annettava veroilmoitus sähköisesti (*sähköinen veroilmoitus*). Verohallinto voi hyväksyä tosin ilmoituksen antamisen paperilomakkeella. (16.12.2016/1178) Pykälän 2 momentin mukaan muu verovelvollinen kuin verokausi-ilmoittaja voi antaa veroilmoituksen Verohallinnon vahvistamalla paperilomakkeella tai sähköisesti. (16.12.2016/1178) Sähköinen ilmoittaminen on vapaaehtoista esimerkiksi sähkön pientuottajalle, öljysuojamaksun ilmoittajalle ja sähkön maahantuojalle tai vastaanottajalle, kun maahantuonti tai vastaanottaminen tapahtuu muuna kuin verkonhaltijana. Sääntelyn taustalla on hallituksen esitys HE 30/2014 vp, jonka mukaan veron ilmoittamista koskevia säännöksiä muutettiin siten, että ne soveltuivat paremmin sähköiseen asiointiin. Lakiesityksen perustelujen mukaan veroilmoitukset voisi toimittaa sähköisesti Internet-käyttöliittymän avulla, ja myös valmisteverotukseen liittyvät tuki- ja veron-

584 Ks. myös Voutilainen (2007), joka tarkastelee asiakaslähtöisiä sähköisiä palveluja hallinnon asiakkaan oikeutena.

585 Ks. myös Määttä – Tala (2015).

palautushakemukset olisi mahdollista tehdä sähköisesti. Internet-asiointiin olisi tarkoitus tulla lisäksi tietojenlataustoiminto, joka helpottaisi veroilmoituksen tietojen syöttämistä. Ilmoittaja voisi siirtää veroilmoitukseen määrämuotoista tuotetietoa toisesta tiedostostaan. Myös satunnaisesti toisesta EU-jäsenmaasta alkoholi- tai tupakkatuotteita taikka nestemäisiä polttoaineita tilaava verovelvollinen voisi asettaa ja maksaa ennakkovakuuden sekä saada verotonta siirtoa varten tarvittavan rekisteröinnin voimaan sähköisesti ja ilman asiointia viranomaisen luona. Sähköisen menettelyn tavoitteena on asiakaspalvelun parantaminen ja valmisteverojen tehokas kantaminen.

Verotusmenettelyn tehostamiseksi ja sen sujuvuuden turvaamiseksi veroilmoituksen antaminen sähköisesti säädettiin lähtökohtaisesti pakolliseksi verokausi-ilmoittajille. Verokausi-ilmoittajat ovat eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta säännöllisesti valmisteveron alaisilla tuotteilla liiketoimintaa harjoittavia luvan- tai rekisteröinninvaraisia yrityksiä. Näillä yrityksillä oletettiin olevan hyvät valmiudet sähköisten veroilmoitusten antamiseen. Verohallinnolle jätettiin kuitenkin mahdollisuus joustavuuden turvaamiseksi hyväksyä myös paperilomakkeella tapahtuva ilmoittaminen verokausi-ilmoittajilta. Verohallinto voi kuitenkin pyynnöstä sallia paperilomakkeella annetun veroilmoituksen, jos esimerkiksi sähköisen järjestelmän vikatilanteiden tai muiden häiriötilanteiden takia verovelvolliselle olisi vaikeaa järjestää sähköisen ilmoituksen antamista. Muille verovelvollisille sähköinen veroilmoittaminen ei ole siis pakollista, vaan ilmoitukset voidaan antaa paperilomakkeella. Tätä on perusteltu sillä, että muiden kuin verokausi-ilmoittajien valmisteveronalainen toiminta on yleensä satunnaista ja osa näistä verovelvollisista on myös yksityishenkilöitä.⁵⁸⁶

Valmisteverotuslain 32.3 §:n mukaan sähköinen veroilmoitus on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla. Verovelvollisen on allekirjoitettava paperilomakkeella annettu veroilmoitus. (29.6.2016/547) Sähköisesti annettu kausiveroilmoitus on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla. Pykälässä ei näin ollen enää viitata kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen.⁵⁸⁷ Pykälän 4 momentissa säädetään lisäksi, että sen estämättä, mitä pykälän 1 ja 3 momentissa säädetään, Verohallinto voi määrätä, koska sähköinen veroilmoitusmenettely otetaan käyttöön, poikkeuksista sähköisen veroilmoituksen käyttöön ja siitä, mitä sähköistä menettelyä käyttäen sähköinen veroilmoitus voidaan antaa. (16.12.2016/1178)

Viimeksi mainittuun liittyen Verohallinto on tehnyt päätöksen valmisteverotuslaissa tarkoitettun sähköisen veroilmoituksen pakollisuudesta ja poikkeuksista siihen.⁵⁸⁸ Lähtökohtana

586 HE 30/2014 vp. Niitä tilanteita varten, joissa verovelvollisen toiminnasta ei käytännössä tule suoritettavaksi valmisteveroa, olisi oikeus päättää verokauden pidentämisestä normaalista kalenterikuukauden ajanjaksosta enintään yhden kalenterivuoden mittaiseksi.

587 HE 74/2016 vp.

588 Verohallinnon päätös 28.12.2016. Dnro A256/200/2016.

päätöksen 2 kohdan mukaan on se, että verokausi-ilmoittajan on annettava veroilmoitus yleensä sähköisesti käyttämällä Verohallinnon sähköistä valmisteveroilmoituspalvelua. Verohallinnolle annettavan ilmoituksen varmentamisessa ja tunnistautumisen Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun on käytettävä sellaista hallinnon yhteistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:n 4 tai 5 kohdan mukaista tunnistuspalvelua, joka on käytössä Verohallinnossa. Päätöksen 3 kohdassa yksilöidään ne verokausi-ilmoittajat, joille sähköinen veroilmoittaminen on pakollista. Kohdan 3.2 mukaan Verohallinto voi kirjallisesta pyynnöstä antaa verokausi-ilmoittajalle luvan antaa veroilmoitukset paperilomakkeella. Lupa myönnetään vain *perustellusta syystä*. Lupa voidaan myöntää esimerkiksi silloin, kun verovelvollisella ei ole valmiuksia sähköisten veroilmoitusten antamiseen ja sähköinen ilmoittaminen tuottaisi verovelvolliselle huomattavia vaikeuksia. Kohdan 3.3 mukaan Verohallinto antaa yleisen luvan siirtyä sähköisen veroilmoittamisen varamenettelyyn eli paperisen veroilmoituslomakkeen käyttöön vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Yleinen varamenettelylupa annetaan yleensä vain silloin, kun Verohallinto arvioi käyttökatkon kestävän pitkään.

Myös *oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä koskevassa laissa* säädetään pakollisesta sähköisestä ilmoitusvelvollisuudesta, tosin poikkeuksin. Lakia oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016) sovelletaan lain 1 §:ssä säädettyjen Verohallinnon tehtäväalaaan kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun. Näihin sisältyvät muun muassa arvonnäverolaki (1501/1993), ennakkoperintälaki (1118/1996) ja työnantajan sairausvakuutusmaksusta annettu laki (771/2016). Lakia ei sovelleta kuitenkaan kaikkiin Verohallinnon tehtäväalaaan kuuluviin oma-aloitteisiin veroihin. Varainsiirtoverolaissa säädetty varainsiirtovero jääkin lain soveltamisalan ulkopuolelle.⁵⁸⁹

Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 4 luvussa. Lain 18 §:n mukaan veroilmoitus on annettava sähköisesti (*sähköinen veroilmoitus*). Sähköinen ilmoitusvelvollisuus koskee nimenomaan puheena olevan lain mukaan annettavia oma-aloitteisten verojen veroilmoituksia.⁵⁹⁰ Toisaalta Verohallinto voi *erityisestä syystä* hyväksyä ilmoituksen antamisen paperisena. Eriytyisenä syynä voidaan pitää tilanteita, joissa ei kohtuudella voitaisi edellyttää sähköisen veroilmoituksen antamista esimerkiksi silloin, kun luonnollisella henkilöllä, kuolinpesällä, satunnaisella työnantajalla tai ulkomaalaisella ei ole mahdollisuutta antaa veroilmoitusta sähköisesti.⁵⁹¹ Lain 18 § antaa tukea päätelmälle, että sähköinen veroilmoitus on pääsääntö ja ilmoituksen antamismahdollisuus on poikkeussääntö, jota on tulkittava suppeasti.⁵⁹²

589 Ks. lähemmin HE 29/2016 vp.

590 Ks. myös VaVM 9/2016 vp.

591 HE 29/2016 vp.

592 Yllä mainitulle lisätukea antaa myös lainkohdan sanamuoto ”erityisestä syystä”, toisin sanoen minkä tahansa syyn takia paperista ilmoitusta ei voisi antaa.

Toisaalta valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 9/2016 vp todettiin, että Verohallinto käyttää sillä olevaa liikkumavaraa joustavasti. Poikkeus voi helpottaa esimerkiksi uusien yrittäjien asemaa. Yksi mahdollisuus olisi sallia esimerkiksi uusille yrityksille paperi-ilmoittaminen yrityksen perustamista seuraavien kuuden kuukauden ajan.

Oma-aloitteisten verojen veroilmoituksista sähköisiä oli 3 419 719 vuonna 2017, kun taas paperisia oli vain 216 641 kappaletta. Sähköisyysaste on ollut siis erittäin korkea eli noin 94 prosenttia.⁵⁹³ Hallinnollisesta näkökulmasta voidaan kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että ilmoitusvelvollisuutta koskevan Verohallinnon päätöksen laatiminen ei aiheutanut vaikeuksia. Toisena ja mielenkiintoisempina seikkana on mainittavissa se, miten poikkeussäännöksen alaa on käytännössä tulkittu. Sanamuoto nimittäin viittaisi siihen, että poikkeussäännöstä olisi tulkittu suppeasti ja verraten vähälukuisissa tapauksissa paperinen ilmoitus olisi hyväksytty. Näin ei ole kuitenkaan ollut, vaan mikä tahansa syy on käytännössä kelvannut erityiseksi syyksi tai perustelluksi syyksi. Taustalla ovat osaltaan ne vaikeudet, joita liittyy siihen, miten rajanveto-ongelmat olisi ratkaistava. Myös se, mitä ilmoitusvelvoite lopulta tarkoittaa, ja mitä se kullakin hallinnonalalla kussakin erityistapauksessa tarkoittaa, oli askarruttanut.⁵⁹⁴

Verolainsäädännössä sovellettava puolijoustava sääntely sähköisestä ilmoitusvelvollisuudesta osoittaa, että vaikka sääntely rakentuukin ensisijaisesti sähköiselle asiointille, vaarana voi olla, että poikkeussäännös saa liian dominoivan roolin soveltamiskäytännössä. Näin ollen, jos sanotunlaisia säännöksiä vastedes otetaan käyttöön, on syytä seurata, miten ne tosiasiallisesti vaikuttavat sääntelyn kohderyhmien asiointitavan valintaan. Lisäksi tärkeäksi muodostuu se, että huolehditaan digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyydestä ja myös käytetään hyväksi taloudellisia kannustimia, jos ne hallinnonalalla ovat muutoin tarkoitustenmukaisia.

Tulotietojärjestelmästä annetun lain 1.4 §:n mukaan tiedot annetaan ja tietoja luovutetaan tulotietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti lain 11 §:ssä säädettyin poikkeuksin.⁵⁹⁵ Viimeksi mainitussa pykälässä säädetään, että tulorekisteriin talletettavat tulotiedot ja muut tiedot (6 §), tulorekisteriin talletettavat täydentävät tiedot (7 §) ja tulorekisteriin talletettavat yksilöinti- ja yhteystiedot (8 §) on annettava sähköisesti.⁵⁹⁶ Erityisestä syystä 6 ja 8 §:ssä tarkoitettavat tiedot voidaan antaa muutoin kuin sähköisesti Tulorekisteriyksikön vahvistamalla lomakkeella. Tulorekisteriyksikölle sähköi-

593 Näin *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

594 Näin *Verohallinnon* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

595 Esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa 2017 on korostettu kansallisen tulorekisterin merkitystä myös keinona leikata hallinnollista taakkaa. Toinen keskeinen – vaikkakaan ei ainut - hanke on ollut kiinteistö- ja rakentamisan digitalisaatiohanke. Ks. lähemmin valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018, s. 36 – 37.

596 Lain 6 §:ssä säädetään pakollisesti ilmoitettavista ja 7 §:ssä vapaaehtoisesti ilmoitettavista tiedoista.

sesti annettavat ilmoitukset on varmennettava sähköisellä allekirjoituksella tai muulla hyväksyttävällä tavalla. Säännös vastaa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä.⁵⁹⁷ Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä sähköistä menettelyä käyttäen ja millä tavoin varmennettuina ilmoituksia voidaan toimittaa sähköisesti. Tämäkin säännös vastaa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä.⁵⁹⁸

Lain esitöiden mukaan on oletettavaa, että tulorekisteriin tapahtuvasta tietojen ilmoittamisesta vain erittäin pieni osa tulisi tapahtumaan paperilomakkeella. Jo lakia säädettäessä Verohallinnon vastaanottamissa ilmoituksissa käytettyjen ilmoitustapojen perusteella arvioitiin, että paperilomakkeella annettaisiin vähemmän kuin 1 prosentti kaikista tulorekisteriin annettavista ilmoituksista.⁵⁹⁹ Näin ollen laki tulotietojärjestelmästä kodifioi sähköisen asiointin näkökulmasta vallinneen käytännön. Voikin sanoa, että *laki ei niinkään ohjaa kuin kirjaa ylös*. Edellä mainitussa laissa avainasemaan nousee kuitenkin se, millä edellytyksin on olemassa laissa tarkoitettuja *erityisiä syitä* muuhun kuin sähköiseen asiointiin. Pelkkä lain sanamuoto ei tässäkin tapauksessa kerro muuta kuin sen, että kysymys on poikkeussäännöstä, jota on tulkittava suppeasti. Hallituksen esityksessä HE 134/2017 vp asiaa täsmennetään toteamalla, että erityisenä syynä voitaisiin pitää tilanteita, joissa ei kohtuudella voitaisi edellyttää tietojen antamista sähköisesti, esimerkiksi silloin, kun luonnollisella henkilöllä, kuolinpesällä, satunnaisella työnantajalla tai ulkomaalaisella ei olisi mahdollisuutta tietojen sähköiseen antamiseen. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa suorituksen maksaja muutoinkin hoitaa asioitaan viranomaisten kanssa sähköisesti, siltä voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää tietojen ilmoittamista sähköisesti myös tulorekisteriin. Paperilomakkeella ilmoittaminen ei ole mahdollista lain 7 §:ssä tarkoitettujen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien täydentävien tietojen osalta.⁶⁰⁰

Haastatteluissa ilmeni, että muutakin kuin verolainsäädäntöä suunniteltaessa aiotaan käyttää mallina verolainsäädännössä olevaa sääntelyä, jossa siis pääsääntönä on sähköinen asiointi, mutta josta pääsäännöstä voidaan poiketa erityisestä tai perustellusta syystä. Näin olleen viranomaisasiointin siirryttäisiin selvästi ensisijaises-

597 Yhdenmukainen sääntely on hyvin perusteltua mm. tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi. Tämä taas vähentää epävarmuutta verovelvollisten keskuudessa edistäen sähköistä asiointia.

598 Ks. myös www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/sahkoinen-asiointipalvelu/.

599 HE 134/2017 vp.

600 Lakiesityksessä arvion mukaan 70—80 prosentilla työnantajista olisi valmius ilmoittaa myös vapaaehtoiset tiedot suoraan palkanmaksujärjestelmistään. Tätä osuutta on siis perusteltua kasvattaa. Valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään VaVM 20/2017 vp sen vuoksi myönteisenä sitä kehitystyötä, jolla maksuton Palkka.fi-palvelu on tarkoitus integroida tulorekisteriin. Palvelu keräisi tarvittavat tiedot automaattisesti palkanmaksun yhteydessä ja välittäisi ne suoraan tulorekisteriin ilman erillistä tulorekisteri-ilmoitusta. Toisaalta valiokunta kiinnitti huomiota uudistuksen vaiheistukseen, joka merkitsee toisaalta sitä, että kehitystyötä tehdään parhaillaan ja tarpeet jatkokehittelystä nousevat nekin esiin.

ti sähköisen asioinnin piiriin, mutta toisaalta jätettäisiin ”perälauta” paperiasioinnille. Viimeksi mainittu asiointimahdollisuus koskisi esimerkiksi sellaisia pienimpiä yrityksiä, joilla ei yksinkertaisesti olisi teknisiä valmiuksia sähköiseen asiointiin. Edellä mainittu luo haasteita sille, että edelläkävijälainsäädännön vaikutuksia seurataan ja siitä informoidaan lainsäätäjää/viranomaisia.

3.1.2 Ampuma-aselaki: sähköisen asioinnin mahdollistaminen ja siihen velvoittaminen

Ampuma-aselakiin (1/1998) sisältyy useita säännöksiä, joissa säädetään sähköisestä asiointista. Tässä yhteydessä keskeisessä asemassa on eriyttäminen sähköisen asioinnin mahdollistamiseen ja siihen velvoittaminen. Ampuma-aselain 25 §:ssä säädetään seuraavaa:⁶⁰¹

Ase-elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava asetietojärjestelmään ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen, kaasusumuttimen tai aseosen osan yksilöintitiedot, esineen luovuttajan ja luovutuksensaajan nimi sekä esineen korjaamista tai muuntamista koskevan toimeksiannon antajan nimi. Ase-elinkeinonharjoittajan on myös ilmoitettava patruunoista ja erityisen vaarallisista ammuksista tai pidettävä niistä tiedostoa. Ilmoitus *on tehtävä* 119 a §:ssä tarkoitettua sähköistä asiointia käyttäen 10 päivän kuluessa siitä, kun esine on tullut ase-elinkeinonharjoittajan haltuun. Aseen ja sen osan yksilöintitietojen ilmoittamisesta esinettä luovutettaessa säädetään 42 c §:ssä. Ilmoitus luovutetuista patruunoista ja erityisen vaarallisista ammuksista tehdään luovutuksen yhteydessä.⁶⁰²

Ampuma-aselain 42 c §:ssä säädetään aseosen ja sen osan yksilöintitietojen ilmoittamisesta poliisille. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ampuma-aseen, tehokkaan ilma-aseen tai aseosen osan yksilöintitiedot tulee ilmoittaa poliisille. Tiedot ilmoittaa muussa kuin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa esineen hankkinut, valmistanut tai muuntanut aseluvan haltija 30 päivän kuluessa esineen hankkimisesta, valmistamisesta tai muuntamisesta; ilmoittaminen voidaan tehdä käyttämällä sähköistä asiointia.⁶⁰³ Ampuma-aselain 70 §:ssä säädetään aseosen ja tehokkaan ilma-aseen hankinnasta ilmoittamista ja esittämistä poliisille. Pykälän 2 momentin 1. lauseen mukaan ilmoituksen voi tehdä sähköistä asiointia käyttämällä. Ampuma-aselain 89 §:ssä säädetään luovutusilmoituksesta. Pykälän 1 momentissa säädetään muun ohella, että sen, joka luovuttaa pysyvästi toiselle ampuma-aseen tai aseosen osan, on tehtävä 30 päivän kuluessa luovuttamisesta asiasta ilmoitus poliisilaitokselle. Ilmoitus voidaan tehdä sähköistä asiointia käyttäen. Ase-elinkeinonharjoit-

601 Pykälä on tulossa voimaan 1.12.2018.

602 Kursivointi kirjoittajan.

603 1 kohta koskee luovuttajaa luovutuksen yhteydessä, jos luovuttaja on 20 §:ssä tarkoitettu asealan elinkeinon luvan haltija.

tajien välisestä luovutuksesta on tehtävä ilmoitus kuitenkin 10 päivän kuluessa sähköistä asiointia käyttäen poliisin asetietojärjestelmään. Kuten lainkohtien sanamuodot osoittavat, ne ovat osin *velvoittavia* ("on tehtävä"), mutta osin *mahdollistavia* ("voi tehdä" tai "voidaan tehdä"). Samalla ampuma-aselaki osoittaa, että sääntelyssä ei tarvitse valita ainoastaan jompaakumpaa vaihtoehtoa, vaan ne voivat olla rinnakkain sovellettavia. Tässä tapauksessa ase-elinkeinonharjoittajiin sovelletaan velvoittavia normeja, kun taas muutoin normit ovat mahdollistavia. Mahdollistavan sääntelyn ollessa kyseessä paperinen ilmoitus ja sähköinen ilmoitus ovat toisiinsa nähden tasavertaisessa asemassa.⁶⁰⁴

Hallituksen esityksessä HE 266/2016 vp todettiin muun muassa, että sähköiset asiointipalvelut on otettu käyttöön muissa poliisin lupa-asioissa kuin ampuma-aseasioissa. Poliisin asetietojärjestelmä mahdollistaa ampuma-aseasioiden sähköisen käsittelyn. Asetietojärjestelmään aikaisemmin toteutetut asianhallintaprosessit eivät kuitenkaan tue sähköistä asianhallintaa. Paperisista päätöksistä ei ole voitu kokonaan luopua, koska järjestelmässä ei ole toistaiseksi voitu toteuttaa asiakirjojen sähköistä säilyttämistä. Asetietojärjestelmään on ollut toisaalta suunnitteilla versionnosto, joka mahdollistaisi toteutuessaan kattavan sähköisen asioinnin ja asiakirjojen sähköisen säilyttämisen. Versionnosto toteutetaan Poliisihallituksessa vireillä olevassa poliisin asetietojärjestelmän kehittämishankkeessa. Lupaprosessin kehittäminen ja kuvaaminen ovat aseasioiden sähköisen asioinnin kehittämisen edellytys sähköisen tiedonohjauksen toteuttamisen ohella. Versionnoston yhteydessä on mahdollista kehittää tietojärjestelmää myös muutoin tukemaan paremmin aselupamenettelyä, esimerkiksi määräaikaisen aseiden hallussapitoluvan haltijalle voitaisiin lähettää muistutus luvan päättymisestä asetietojärjestelmästä.

Aselupaa voitaisiin siis hakea sähköisen asioinnin avulla. Sähköisen asioinnin rinnalla säilyisi kuitenkin edelleen mahdollisuus hakea lupaa henkilökohtaisesti poliisilaitoksella asioiden. Näin palveltaisiin myös niitä asiakkaita, jotka eivät kykene tai jotka eivät ole vielä tottuneet käyttämään sähköisiä palveluita. Sähköiset palvelut sujuvoittavat ja nopeuttavat palvelua ennen kaikkea asiakkaiden näkökulmasta, ja yhdessä aselupaprosessin kehittämisen kanssa niillä on mahdollista tehostaa myös poliisilaitoksen prosessia. Lupamenettelystä saataisiin sähköisen asioinnin myötä sujuvampaa ja joustavampaa. Tarkoituksena on *sähköistää koko aselupamenettelyn elinkaari vireillepanosta arkistointiin*. Sähköinen asiointi mahdollistaa ajasta ja paikasta riippumattoman vireillepanon ja tietyin edellytyksin koko lupaprosessin. Hakijan aikaa ja resursseja ei kuluisi poliisilaitokselle siirtymiseen. Sähköisesti asioimalla vireille jätetyt hakemukset vähentäisivät käyntiasioinnin tarvetta. Sähköisen asioinnin käyttäminen vaatisi vahvaa tunnistautumista. Sähköisen asioinnin käyttöönottoaminen vaatii muutoksia poliisin asetietojärjestelmään. Poliisihallitus oli aset-

604 Mainittakoon, että hallintovaliokunnan mietinnössä eikä perustuslakivaliokunnan lausunnossa otettu kantaa sähköistä asiointia koskevaan sääntelyyn.

tanut asetietojärjestelmän kehittämishankkeen ajalle 1.1.2015 - 31.12.2016. Hanke sisältää osaprojekteina suunnittelun ja määrittelyn ja järjestelmän hankinnan. Poliisin tavoitteena on jatkaa hanketta myös asetietojärjestelmän migraation, eli siirtämisen toiseen järjestelmään, sähköisen asioinnin sekä käyttöönoton ja koulutuksen toteuttamiseksi. Hankkeen tavoitteena on asetietojärjestelmän sovellusallustan ohjelmistoversion nostaminen ylläpidettävyyden ja käytettävyyden parantamiseksi, asejärjestelmän vaatimusten huomioiminen sähköisen arkistoinnin mahdollistamiseksi, asemenettelyn kehittäminen sähköisen asioinnin toteuttamiseksi aselupahallinnossa ja ampuma-aseisiin liittyvien lupa-asioiden tuomisen sähköisen asianhallinnan ja asioinnin piiriin.⁶⁰⁵

Hallituksen esityksessä HE 266/2016 vp mainittiin myös, että ase-elinkeinonharjoittajat ovat jo nyt velvollisia pitämään kirjaa myynnissä olevista luvanvaraisista aseista ja aseenosista, joten ilmoitusvelvollisuus asetietojärjestelmään ei lisäisi merkittävästi elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa. Vähittäiskaupassa, kaupallisessa viennissä, tuonnissa ja kauttakuljetuksessa sähköisesti asioimalla tehtävä ilmoitus vähentäisi asealan elinkeinonharjoittajien hallinnollista taakkaa. Kun aseiden, tehokkaiden ilma-aseiden ja aseenosien yksilöintitiedot olisi kerran ilmoitettu poliisin asetietojärjestelmään, olisi niiden hallinnan siirtymisestä tehtävä sähköinen ilmoitus käytännössä yksinkertainen eikä sen tekemiseen kuluisi paljon aikaa, kun esineen yksilöintitiedot vain siirrettäisiin asetietojärjestelmässä hallussapitäjän aseluvulle.

Hallinnollisen taakan tai yleisemmin sääntelytaakan pitäminen kohtuullisena on yksi keskeinen kriteeri arvioitaessa sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta. Asiakokonaisuus on tältä osin monitahoinen. Lähtökohtana on, että siirryttäessä paperisista ilmoituksista sähköisiin ilmoituksiin pystytään vähentämään hallinnollista taakkaa. Samalla on tosin otettava huomioon kertaluonteiset kustannukset, jotka aiheutuvat mahdollisista tietojärjestelmiin ja ohjelmistoihin tehtävistä muutoksista yksityisellä ja viranomaissektorilla. Kertakustannukset ovat lähinnä vain uuden järjestelmän voimaan tullessa aktualisoituvia kustannuksia. Sitä vastoin pysyvät kustannukset jäävät usein vähäiksi kertakustannuksiin verrattuna. Toisaalta ampuma-aselaki osoittaa, että kunkin lain kohdalla voi olla tapauskohtaisia erityispiirteitä sähköistä asiointia kehitettäessä.

3.1.3 Sähköisen asioinnin valmiudet omaavia kohderyhmiä

Puoluelakia koskeva velvoite sähköiseen asiointiin kuvastaa sitä, että eräissä tapauksissa lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat toiminnanharjoittajat ovat sellaisia, että niitä voidaan perustellusti katsoa sähköisen viranomaisasioinnin onnistuvan. Lain 8 c §:n 2

605 HE 266/2016 vp.

momentin mukaan puolue huolehtii ilmoituksen tekemisestä ja ilmoitus on tehtävä sähköisesti viimeistään tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15 päivänä.

Toisena esimerkkinä mainittakoon *työehtosopimuslain* 2.2 §:n (58/2001), jonka mukaan sopimukseen osallisen työnantajapuolen on kuukauden kuluessa sopimuksen allekirjoittamisesta toimitettava se jäljennöksenä sekä sähköisesti työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaavalle ministeriölle. Työehtosopimuksen toimittaminen sähköisessä muodossa on tarpeen, jotta ne työehtosopimukset, jotka on vahvistettu yleissitoviksi, voitaisiin siirtää sähköisessä muodossa Internetiin, josta niiden sisältö on kaikkien niitä tarvitsevien luettavissa.⁶⁰⁶ Viimeksi mainittu kuvastaa sitä, että kysymys ei ole pelkästään siitä, että sääntelyn kohderyhmällä on valmiudet sähköiseen asiointiin, vaan että sähköisessä muodossa tapahtuvasta viestinvälityksestä on muitakin hyötyjä.

Läkelain 30 k §:n (330/2013) mukaan myyntiluvan, rinnakkaistuontimyyntiluvan ja rekisteröinnin haltijan on toimitettava sähköisesti Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle määräaikaisten turvallisuuskatsaukset.⁶⁰⁷ Tässäkin tapauksessa lakisäätteisten veloitteiden kohderyhmä on sellainen, että sillä mitä todennäköisimmin on hyvät valmiudet sähköiseen asiointiin. Samalla sähköisen asioinnin voi olettaa vähentävän mainittujen luvan ja rekisteröinnin haltijoiden hallinnollista taakkaa sekä hallinnon sisäistä taakkaa. Aineellisoikeudellisesti toisenlaisen esimerkin muodostaa *valtioneuvoston asetus yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta* (1012/2011). Asetuksen 1.1 §:n mukaan ”kilpailulain (948/2011) 23 §:ssä tarkoitetussa ilmoituksessa on annettava tämän asetuksen liitteen mukaiset tiedot. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettava ilmoitus ja sen liiteasiakirjat tulee toimittaa sähköisesti.” (8.10.2015/1251)

Uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) 60.1 §:n mukaan sähkön tuottajan tulee toimittaa Energiavirastolle lain 28 §:ssä tarkoitettu hakemus sähköisesti.⁶⁰⁸ Huomionarvoinen seikka tässä yhteydessä on ensinnäkin se, että pykälä on poikkeus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:stä. Toiseksi tarkoituksena on, että maksettavan syöttötariffin ja kiinteän sähkön tuotantotuen määräytyminen ja maksatuspäätöksen tekeminen tapahtuisi Energiavirastossa siten, että paperimuodossa olevan aineiston käsittely olisi mahdollisimman vähäistä ja aineisto toimitettaisiin suoraan sähköisesti Energiaviraston tietojärjestelmään. Lain soveltamisalaan kuuluvilla sähkön tuottajilla voidaan katsoa olevan edellytykset välittää mainitut tiedot sähköisesti, eikä ole pidettävä tarpeellisena, että tietojen toimittamiseen muulla tavoin olisi varattava mahdollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan myös muut laissa tarkoitettut

606 HE 157/2000 vp.

607 Katsausten sisältö määritellään yllä mainitussa pykälässä.

608 Lain 28 § koskee maksettavan syöttötariffin määräytymistä.

tiedot *voidaan toimittaa* Energiavirastolle teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti, jos siitä on sovittu etukäteen Energiaviraston kanssa. Tavoitteena on joka tapauksessa, että etenkin syöttötariffijärjestelmää koskeva asiointi Energiaviraston kanssa tapahtuisi ensi sijassa sähköisesti. Pykälän 3 momentissa säädetään lisäksi, että tarkempia säännöksiä tietojen toimittamisesta Energiavirastolle sähköisesti voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä on ollut tarkoitus antaa etenkin tietojen toimittamiseen liittyvistä teknisistä seikoista.⁶⁰⁹

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 4 luvun 2 §:n mukaan "ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä sähköisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarkoitukseen varaamaa erityistä sovellusta käyttäen. Ilmoitus voidaan erityisestä syystä tehdä myös muuta salattua yhteyttä tai tietoturvallista menettelyä käyttäen." Tässäkin tapauksessa kysymys on kohtuullisen laajasta toiminnanharjoittajien ryhmästä, joilla on hyvät valmiudet sähköiseen asiointiin. Hallituksen esityksessä HE 228/2016 vp ilmoituksen sähköisyyttä perustellaan sillä, että EU:ssa jäsenvaltioiden alueella toimivilta ilmoitusvelvollisilla on oltava käytössään järjestelmät, joiden avulla ne pystyvät suojattujen kanavien kautta ja tavalla, jolla varmistetaan tiedustelujen täysi luottamuksellisuus, myös vastaamaan rahanpesun selvittelykeskuksen tiedusteluihin. Erityinen sovellus mahdollistaa suojatun asioinnin rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa, ottaen huomioon epäilyttäviä liiketoimia koskevan salassapitovelvoitteen. Sähköisen salatun yhteyden käyttö parantaa tietosuojan ja tietoturvan tasoa ja vähentää virheiden mahdollisuutta. Sähköinen ilmoittaminen myös nopeuttaa asian vireille saamista ja käsittelyä. Sen lisäksi sähköisen yhteyden avulla voidaan säästää merkittävästi henkilöresursseja niin tietoja pyytävältä ja käyttävältä kuin tietoja luovuttavalta taholta. Erityisistä syistä voitaisiin yksittäisiä ilmoituksia edelleen toimittaa muuta salattua yhteyttä tai tietoturvallista menettelyä käyttäen. Huomionarvoista on, että lakia säädettyä valtaosa rahanpesuilmoituksista tehtiin jo sähköisesti.⁶¹⁰

3.2 Elinkeinonharjoittajien ja niihin rinnastettavien toiminnanharjoittajien sähköinen asiointivelvoite

3.2.1 Oikeushenkilöt sähköisen asiointivelvoitteen kohderyhmänä

Tiekartta -työryhmä käsitteli raportissaan lyhyesti oikeushenkilöiden velvoittamista sähköiseen asiointiin, jolloin siis luonnollisille henkilöille sähköinen viranomaisasiointi olisi vapaaehtoista. Työryhmä suhtautui kuitenkin kriittisesti siihen, että oikeushenkilöt

609 HE 152/2010 vp.

610 Ks. myös rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 4 §.

velvoitettaisiin asioimaan sähköisesti muun ohella, koska ne ovat tosiasiallisesti usein asiointivalmiuksiltaan verrattavissa luonnollisiin henkilöihin. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, ovatko viranomaiset järjestäneet kattavasti mahdollisuuden sähköiseen asiointiin.⁶¹¹ Lisäksi asiointivelvoitteen piiriin kuuluvien oikeushenkilöiden rajaaminen koettiin ongelmalliseksi.

Tässäkään selvityksessä ei ole nähty perustelluksi oikeushenkilöiden säätämistä asiointivelvollisiksi sellaisenaan. Tähän on kaksi keskeistä syytä. Ensinnäkin säätämällä vain oikeushenkilöt asiointivelvoitteen piiriin toiminnanharjoittajille jätetään sijaa opportunistiselle käyttäytymiselle. Näin ollen yritykset voivat toimia yksityisinä elinkeinonharjoittajina välttääkseen asiointivelvoitteen eivätkä ne siis muodostaisi esimerkiksi henkilöyhtiötä taikka osakeyhtiötä. Toinen ongelma on neutraliteettihäiriö, joka aktualisoituu eri yritysmuotojen kesken. Siitä huolimatta, että yksityisten elinkeinonharjoittajien ja pienosakeyhtiöiden toiminta olisi laadultaan ja laajuudeltaan samanlaista, asiointivelvoite koskisi vain yhtiöitä, ei yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Vertailun vuoksi voidaan mainita *kirjanpitolaki*. Oikeushenkilöiden kirjanpitovelvollisuudesta on säädetty erikseen lain 1 §:ssä, mutta tämä ei suinkaan tarkoita sitä, että velvollisuus rajoittuisi vain niihin. Kirjanpitolain 1 a §:n mukaan kirjanpitovelvollisuus on ulotettu luonnollisten henkilöiden harjoittamaan liike- ja ammattitoimintaan. Velvoitetta ei ole rajattu Suomen kansalaisiin: Se koskee kaikkia luonnollisia henkilöitä, jotka harjoittavat ammatti- tai liiketoimintaa Suomessa.⁶¹² Vastaava näkökohta on aiheellista ottaa huomioon myös suunniteltaessa elinkeinonharjoittajien sähköistä asiointivelvoitetta.

Tässä ei toisaalta jaeta sitä kritiikkiä, joka *oikeushenkilöiden* sähköistä asiointivelvoitetta kohtaan on esitetty. Tällöin on viitattu yleisellä tasolla oikeushenkilöiden tosiasialliseen luonteeseen ja toisaalta siihen, että osa oikeushenkilöistä on rinnastettavissa luonnollisiin henkilöihin.⁶¹³ Se, että osa oikeushenkilöistä on kiistatta rinnastettavissa luonnollisiin henkilöihin, ei poista sitä, että näitä ei voitaisi säätää sähköisen asiointivelvoitteen piiriin. Ollisivathan yksityiset elinkeinonharjoittajat velvollisia käyttämään hyväksi sähköistä asiointia edellä mainituin perustein. Muutoinkaan elinkeinonharjoittajien osalta velvoitetta sähköiseen asiointivelvoitteeseen ei ole syytä sitoa oikeushenkilö-statukseen.

Sähköiseen asiointiin velvoittava sääntely on parempi sitoa toiminnan luonteeseen, kuten elinkeinotoimintaan, ei siihen, missä oikeudellisessa muodossa toimintaa harjoitetaan. Sitä

611 Yllä mainittu seikka nousi esille myös haastatteluissa, näin *Suomen Yrittäjien* edustajat tapaamisessa 1.6.2018.

612 Ks. lähemmin HE 89/2015 vp.

613 Näin Lantto (2017).

vastoin jäljempänä käsiteltävä muiden kuin elinkeinonharjoittajien velvoittaminen sähköiseen asiointiin olisi sidoksissa myös toiminnanharjoittajan oikeudelliseen muotoon.

3.2.2 Sähköisen asiointivelvoitteen piiriin kuuluvat elinkeinonharjoittajat

Valtioneuvoston linjauksessa on lähdetty siitä, että digitaalisten palvelujen käyttö asiointissa ja viestinvälityksessä olisi elinkeinonharjoittajille velvoittavaa.⁶¹⁴ Esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen edustajien mukaan kannatettavaa on, että mahdollisimman kattavalla joukolla toimijoita olisi velvollisuus asioida sähköisesti. Tämän edellytyksenä ovat todellisuudessa kattavat perustietovarannot organisaatioista ja niiden lakisääteisistä edustajista. Näitä edustusoikeuksia voisi jatkaa Suomi.fi-valtuuksilla. Huomioon on otettava myös se, että ulkomaisten organisaatioiden osalta haastavaa on mahdollistaa niiden sähköinen asiointi. Tätä prosessia pitäisi pyrkiä kuitenkin kehittämään. Ulkomaiset organisaatiot voisivat olla velvoitteen ulkopuolella, mutta niille pitäisi kuitenkin pyrkiä tarjoamaan mahdollisuus asioida myös sähköisesti. Tätä pyritään parantamaan KATSO-palvelun tuottamisesta päättämisen jälkeen Suomi.fi-valtuuksilla. Toisaalta Väestörekisterikeskus lähti siitä, että elinkeinonharjoittajalla tulisi olla mahdollisuus hakea poikkeusta velvoitteesta asioida sähköisesti. Edelleen, mikäli henkilöille asetettaisiin sähköisen asioinnin velvoite, henkilöiden, jotka olisivat hakeneet poikkeuksen kansalaiskäyttäjinä, pitäisi saada automaattisesti myös poikkeus sähköisestä asiointivelvoitteesta niille organisaatioille, joissa kyseinen henkilö toimii lakisääteisenä edustajana, vaikka organisaatiossa olisi muita henkilöitä, jotka lakisääteisesti voisivat edustaa organisaatiota yksinään joissakin tilanteissa.

Erikseen on syytä mainita *Suomen Yrittäjien* näkemys, koska se perustui jäsenyritysten keskuudessa tehtyyn kyselyyn.⁶¹⁵ Keskeinen kysymys oli se, kannattavatko vastaajat, että vuodesta 2022 lähtien yritysten pitäisi käyttää viranomaisasiointissaan aina digitaalisia palveluja. Seuraavassa ovat tulokset:

- | | |
|-----------------------------|------|
| • ei kannata lainkaan | 24 % |
| • kannattaa vähän | 7 % |
| • kannattaa kohtuullisesti | 20 % |
| • kannattaa melko paljon | 25 % |
| • kannattaa erittäin paljon | 23 % |
| • ei osaa sanoa | 1 % |

Tulokset ovat yrittäjien keskuudessa selkeästi kallellaan siihen suuntaan, että elinkeinonharjoittajat kannattavat sähköistä asiointivelvoitetta. Mielenkiintoinen kysymys oli kyselys-

614 Myös haastattelussa suhtauduttiin valtaosin myönteisesti elinkeinonharjoittajien sähköiseen asiointivelvoitteeseen.

615 Ks. lähemmin Mikkilä (2018).

sä myös se, missä määrin vastaajat arvioivat tarvitsevansa tukea yritystoimintaan liittyvään digitaaliseen viranomaisasiointiin tällä hetkellä. Tulokset olivat tavallaan peilikuva edellä mainituille tuloksille: erittäin paljon tukea katsoi tarvitsevansa 7 % vastaajista, mutta 60 % vastaajista ei katsonut tarvitsevansa tukea lainkaan tai ainoastaan vähän tukea. Lisäksi on syytä mainita, että suhtautumistapa digitaalisten palvelujen käyttöön on kyselyn valossa riippuvaista vastaajan iästä (yli vai alle 50-vuotias).⁶¹⁶

Hallituksen strategiaistunnossa 29.1.2018 todettiin, että laadittava lakiesitys koskisi yritysten, yhteisöjen ja muiden elinkeinotoimintaa harjoittavien velvoittamisesta digitaalisten palvelujen käyttöön. Ongelmaksi muodostuu se, miten elinkeinonharjoittajien piiri rajataan eli elinkeinotoiminnan käsite rajataan. Lähtökohtana on soveltamisalan niveltäminen voimassa olevassa lainsäädännössä tehtyihin rajauksiin. Tämän rajauksen haasteena on kuitenkin se, että vaihtoehtoja on käytännössä useita:

- EVL 1 §:n 2. lauseen mukaan *elinkeinotoiminnalla* tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa.
- Yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 2 §:n 3 kohdan mukaan *yrittäjä* tarkoitetaan elinkeinotoimintaa harjoittavaa yhteisöä ja luonnollisen henkilön elinkeinoa sekä muita lain 3 §:n 1 momentissa mainittuja rekisteröitäviä yksiköitä.
- Avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetun lain (389/1988) 1.1 §:n 2. lauseen mukaan avoimessa yhtiössä ja kommandiittiyhtiössä kaksi tai useampi harjoittaa yhtiösopimuksen perusteella yhdessä elinkeinotoimintaa yhteisen taloudellisen tarkoituksen saavuttamiseksi.
- KSL 1 luvun 5 §:n mukaan *elinkeinonharjoittajalla* tarkoitetaan kulluttajansuojalaissa luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulu-tushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi.⁶¹⁷
- Asuntokauppalain 3 §:n 6 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista

616 Myös Suomen Yrittäjien edustajat suhtautuivat myönteisesti sähköisen asiointivelvoitteen kehittämiseen tapaamisessa 1.6.2018.

617 Ks. esimerkiksi KKO:2008:107. Matkapalveluyhdistelmistä annetun lain (901/2017) 5 §:n 1 kohdan mukaan *elinkeinonharjoittajalla* tarkoitetaan "luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tämän lain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia tehdessään toimii tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino- tai ammat-tointoimintaansa riippumatta siitä, toimiiko henkilö matkanjärjestäjänä, matkanvälittäjänä, yhdistetyn matkajärjestelyn hankkimista edesauttavana tahona vai matkapalvelun tarjoajana". Laki on tulossa voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018 ja sillä on kumottu valmismatkalaki (1079/1994).

oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti myy asuinhuoneistoja tai tarjoaa niitä vastiketta vastaan hankittaviksi.⁶¹⁸

Edellä mainitun ohella elinkeinotoimintaan tai elinkeinonharjoittajiin viitataan hyvin monissa laeissa määrittelemättä kuitenkaan asianomaisia käsitteitä. Tässä voidaan mainita esimerkkeinä kaupparekisterilaki 129/1979), tuloverolaki (1535/1992) ja yrityskiinnityslaki (634/1984).

Elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) eli elinkeinoverolaissa elinkeinotoiminnan tunnusmerkistöön sisältyy koko joukko erilaisia piirteitä. Verohallinnon mukaan elinkeinotoiminnan tunnusmerkkeihin kuuluvat jatkuvuuden ohella muun muassa toiminnan itsenäisyys ja suunnitelmallisuus. Tällaiseen toimintaan liittyy myös taloudellisen riskin olemassaolo ja toiminnan suuntautuminen rajoittamattomaan tai laajahkoon rajattuun henkilöjoukkoon. Elinkeinotoiminnan tarkoituksena pidetään yleensä voiton tavoittelua joko lyhyellä tai pitkällä tähtäyksellä.⁶¹⁹ Lisäksi toimintaa arvioidaan mainittujen tunnusmerkkien täyttymisen perusteella kokonaisuutena.⁶²⁰ Elinkeinotoiminnan käsitteen ulkopuolelle jää harrastustoiminta. Myös rakennusten vuokraus jää yleensä elinkeinotoiminnan käsitteen ulkopuolelle.⁶²¹

Tässä on aiheellista panna merkille, että kaupparekisteriin oli merkittynä vuoden 2018 alussa yli 200 000 yksityistä elinkeinonharjoittajaa. Henkilöyhtiöitä kaupparekisteriin oli merkittynä samana ajankohtana yli 38 000 kappaletta. Huomionarvoinen seikka on myös se, että vuoden 2017 kolmannella neljänneksellä aloittaneista yrityksistä 51,4 prosenttia oli oikeudelliselta muodoltaan luonnollisia henkilöitä ja 41,5 prosenttia osakeyhtiöitä. Aloittaneita yrityksiä tänä ajanjaksona oli yhteensä 6 795 kappaletta.⁶²²

Vertailun vuoksi voidaan nostaa esille kirjanpitolain 1.3 §, jonka mukaan kirjanpitovelvollisiin kuuluu myös mainitun kirjanpitolain 1.1 §:n 1 kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön konkurssipesä, jos se jatkaa oikeushenkilön toimintaa. Vastaavalla tavalla voitaneen lähteä siitä, että *sähköinen asiointipalvelu koski elinkeinonharjoittajien kuolinpesiä niiden jatkaessa elinkeinotoimintaa.*⁶²³ Kirjanpitolain 1 a §:n 1 momentin mukaan kirjanpitovelvol-

618 Ks. myös KKO:2012:21.

619 Ks. esimerkiksi Verohallinnon kannanottoja yritysverokysymyksiin 2010 - Kysymys 6. Autokoulun opettajan autokouluille myymien palvelujen katsominen elinkeinotoiminnaksi. 26.3.2010, dnro 293/39/2010 .

620 Ks. esimerkiksi Määttä (2017b). Oma tulkintaongelmansa olisi sen selvittäminen, missä määrin elinkeinoverolain elinkeinotoiminta ja arvonlisäverolain liiketoiminta ovat toistensa kanssa samansisältöisiä.

621 Ks. yksityiskohtaisemmin esimerkiksi Määttä (2017b).

622 Suomen virallinen tilasto (SVT): Aloittaneet ja lopettaneet yritykset [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-0660. 3. vuosineljännes 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 29.3.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/aly/2017/03/aly_2017_03_2018-01-25_tie_001_fi.html.

623 Kirjanpitolain 1 a §:n mukaan kirjanpitovelvollisuus koskee myös ammatin- ja liikkeenharjoittajan (so. luonnollisen henkilön) toimintaa jatkavaa konkurssipesää.

lisuus koskee myös ammatin- ja liikkeenharjoittajan toimintaa jatkavaa kuolinpesää. Vastaavalla tavalla on suositeltavissa, että *sähköinen asiointivelvoite koskisi myös ammatin- ja liikkeenharjoittajan toimintaa jatkavaa kuolinpesää*. Lisäksi jäljempänä palataan tapauksiin, joissa oikeushenkilöt syntyvät Patentti- ja rekisterihallituksen pitämän kaupparekisterin tai muun vastaavan julkisen viranomaisen rekisterimerkinnällä: oikeushenkilöt tulevat vasta tällä tavalla oikeuskelpoisiksi ja oikeustoimikelpoisiksi.⁶²⁴

Tässä selvityksessä lähdetään siitä, että elinkeinonharjoittajien sähköinen asiointivelvoite olisi soveltamisalaltaan lähtökohtaisesti sama kuin elinkeinoverolain soveltamisala kattaa siis liike- ja ammattitoiminnan. Tätä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että elinkeinoverolain osalta tulkintakäytäntö elinkeinotoiminnan tunnusmerkistöstä on jo vakiintunut noin 50 vuoden ajalta.

Lisävaihteensa tarkasteluun luo jaottelu *laajennettuun ja supistettuun soveltamisalaan*. Ensin mainitussa tapauksessa velvoite on ulotettu muihinkin kuin elinkeinonharjoittajiin, kuten rekisteröityihin yhdistyksiin ja asunto-osakeyhtiöihin. Jälkimmäisessä tapauksessa elinkeinonharjoittajista kaikki eivät kuulu sähköisen asiointivelvoitteen piiriin; erityisesti pienimmät yritykset olisivat tällöin poikkeusasemassa.⁶²⁵ Täsmällisemmin muotoillen kysymys voisi yksittäistapauksissa olla hyvin monenlaisista tilanteista, kuten yksityisen elinkeinonharjoittajan kuolinpesästä, vastikään toimintansa aloittaneesta kaupparekisteriin merkitsemättömästä yrityksestä taikka vararikkoon päätyneen yrityksen konkurssipesästä.

Supistetun soveltamisalan piirissä olisi vain osa elinkeinonharjoittajista. Kaikkien elinkeinonharjoittajien säätämistä sähköisen asioinnin piiriin voidaan kritisoida lähinnä siksi, että valtaosa yrityksistä on *mikroyrityksiä*.⁶²⁶ esimerkiksi vuonna 2015 mikroyrityksiä oli 95 prosenttia kaikista yrityksistä.⁶²⁷ Esimerkiksi kirjanpitolain 4 b §:ssä (1620/2015) mikroyrityksellä tarkoitetaan kirjanpitovelvollista, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä:

- taseen loppusumma on 350 000 euroa
- liikevaihto on 700 000 euroa
- tilikauden aikana palveluksessa on keskimäärin 10 henkilöä.

624 Ks. kirjanpitovelvollisuuteen liittyen HE 89/2015 vp.

625 *Pienellä yrityksellä* tarkoitetaan lainsäädännössä tavallisesti yritystä, joka täyttää mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetussa komission suosituksessa 2003/361/EY olevan pienen yrityksen määritelmän tai kyseisen suosituksen korvaavan vastaavan määritelmän.

626 Mikroyrityksen palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää. Lisäksi mikroyrityksen vuosiliikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 2 miljoonaa euroa ja se täyttää erikseen määritellyn vaatimuksen riippumattomuudesta.

627 Ali-Yrkkö et al. (2017).

Käytännössä kun otetaan vielä huomioon se, että monet pienimmistä yrityksistä ovat yhden hengen yrityksiä, ero luonnollisen henkilön (kansalaisen) ja yrityksen välille voi muodostua olemattomaksi. Esimerkkinä voidaan mainita *kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annettu laki (658/2013)*. Laki koskee vain niitä elinkeinonharjoittajia, joiden tilikauden liikevaihto on yli 10 000 euroa. Tätä lainsäädäntöratkaisua perusteltiin sillä, että satunnaisesti katsottava elinkeinotoiminta ja toiminta, joka on pikemminkin harrastusluonteista, on syytä rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle. Samoin korostettiin sitä, että näin toiminnan vähäisyyttä arvioitaisiin yhdenmukaisesti arvonlisäverolaissa säädetyn vähäisen toiminnan kanssa.⁶²⁸ Vaihtoehtona liikevaihtokynnykselle olisi rajata digitaalisten palvelujen käyttövelvoitteen ulkopuolelle esimerkiksi elinkeinonharjoittajat, jotka olisivat rinnastettavissa kuluttajaan sekä elinkeinonharjoittajat, jotka olisivat rinnastettavissa työntekijään.⁶²⁹ Tätä vaihtoehtoa ei voida kuitenkaan pitää suositeltavana, koska se ei tosiasiallisesti auttaisi rajattaessa pienimuotoista toimintaa digitaalisten palvelujen käyttövelvoitteen ulkopuolelle. Toteuttamisvaihto aiheuttaisi myös tulkintaongelmia ja tarpeetonta hallinnollista taakkaa selkeämpiin rajauksiin verrattuna.

Varauksellisuutta liikevaihtokynnyksen tai muun poikkeussäännöksen säätämislle luovat yrityksiä koskevat tilastotiedot. Suomessa näet käytännössä kaikilla yrityksillä on internet-yhteys.⁶³⁰ Vaikka internet-yhteys onkin kaikilla, sen nopeudessa tapahtuu jatkuvaa kehitystä. Kaikista yrityksistä 77 prosentilla oli kiinteä internet-yhteys, jonka nopeus on vähintään 10 Mbit/s. Yritysten koon mukaan tarkasteltuna vähintään 100 henkilöä työllistävissä yrityksissä näin nopeita yhteyksiä oli 95 prosentilla, ja pienimmissä 10–19 henkilöä työllistävissä yrityksissä 70 prosentilla. Vähintään 100 Mbit/s yhteyksiä oli 32 prosentilla yrityksistä ja suurimmassa kokoluokassa 66 prosentilla. Erikseen on aiheellista mainita se, että vähintään kymmenen henkilöä työllistävien yritysten yhteenlasketusta henkilöstöstä 70 prosenttia käytti työssään sellaista tietokonetta, jossa on Internet-yhteys. Lisäksi omat kotisivut oli keväällä 2017 käytössä 96 prosentilla kaikista vähintään kymmenen henkilöä työllistävistä yrityksistä. Kotisivut ovat hyvin yleiset kaiken kokoisissa yrityksissä. Suurimmissa kokoluokissa kotisivut oli käytössä kaikissa yrityksistä ja pienimmissäkin 95 prosentilla.⁶³¹ Tietotekniikkaa hyödynnetään siis kattavasti kotimaisessa yritys kentässä. Asia erikseen on tietenkin kyvykkyys/halukkuus käyttää sähköistä asiointia kaikessa viranomais-

628 HE 23/2013 vp.

629 Ensin mainittu raja on lainattu vakuutus sopimuslain 3.2 §:stä, jälkimmäinen raja vahingonkorvauslain 3 luvun 1.1 §:stä. Käytettävissä ei ole ollut tilastotietoja siitä, kuinka laajan joukon yrityksiä nämä määritelmät kattavat.

630 Yllä mainittua taustaa vasten sähköisten palvelujen käyttövelvoite ei edellyttäisi fyysisten palvelujen verkostoa, jos asiointi velvoitteen soveltamisalaan kuuluisivat ainoastaan elinkeinonharjoittajat. Eräessä lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista oli palvelupisteiden verkosto nostettu esille eräänä potentiaalisena epäkohtana.

631 Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietotekniikan käyttö yrityksissä [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-2957. 2017, 2. Internet yrityksissä. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 21.2.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ic-te/2017_2017-11-30_kat_002_fi.html.

asioinnissa.⁶³² Toisaalta viimeksi mainitun osalta on todettavissa, että sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa on ollut yritysten arkipäivää jo ainakin tämän vuosikymmenen ajan: jo vuosikymmenen alussa Internetiä tiedon hankintaan julkishallinnon Internet-sivuilta edellisenä vuonna käytti 92 prosenttia ja lomakkeiden palauttamiseen julkiseen hallintoon 87 prosenttia yrityksistä.⁶³³

Lisäyitäkin elinkeinonharjoittajien säätämiseksi kattavasti digitaalisten palvelujen piiriin on. Esimerkiksi sähköinen asiointi tuskin vaatii ylipääsemättömiä resursseja. Tässä voidaan viitata vertailun vuoksi kirjanpitolakiin (1336/1997), jonka mukaan yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ohella myös luonnolliset henkilöt ovat kirjanpitovelvollisia liike- ja ammattitoiminnasta.⁶³⁴ Elinkeinonharjoittajien kohdalla on otettava huomioon myös sähköisen asioinnin suurempi mittakaava kansalaisiin verrattuna. Näin ollen elinkeinonharjoittajien oppimiskustannukset tulevat maksetuiksi nopeammin kuin kansalaisilla yleensä. Lisäksi asiointivelvoitteen rajaamista esimerkiksi vain oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin, henkilöyhtiöihin ja osuuskuntiin, ei voida pitää perusteltuna, koska yksityisiä elinkeinonharjoittajia on PRH:n tilastojen mukaan hieman yli 200 000 kappaletta.

Kattavan sähköisen asiointivelvoitteen puolesta puhuu myös se, että sähköisen asioinnin kustannukset, mukaan lukien aikakustannukset, ovat lähtökohtaisesti pienemmät paperiasiointiin verrattuna.⁶³⁵ Näin ollen sähköinen asiointi ketterästi sujuessaan mahdollistaa sen, että elinkeinonharjoittajat voivat keskittyä aikaisempaa enemmän varsinaiseen liiketoimintaansa. Tällä on erityisen korostunut merkitys pienyritysten kohdalla: sähköisen asioinnin kehittäminen leikkaa niiden hallinnollista taakkaa suhteellisesti eniten. Näin ollen käsillä oleva uudistus ei merkitse pienimmille yrityksille hallinnollisen taakan lisäämistä, kuten vaikkapa arvonlisäverovelvollisuus voi aiheuttaa, vaan päinvastoin sen alentamista. Hallinnollisen taakan näkökulmasta ei ole siten taloudellisia perusteluja sille, että pienimmät elinkeinonharjoittajat jätettäisiin sähköisen asiointivelvoitteen ulkopuolelle.⁶³⁶ Samalla velvoitetyyppinen sääntely tässä tapauksessa on omiaan murtamaan asenteellisia esteitä ja hidasteita sähköisen asioinnin käyttöönottamiseksi. Osana sääntelytaakkaa puhutaankin tässä yhteydessä ärtymystaakasta (*irritation*

632 Haluttomuus sähköiseen asiointiin on todennäköisesti väliaikainen ilmiö. Toisin sanoen, kun asenteellinen kynnys on ylitetty, tilanne muuttuu olennaisesti. Sitä vastoin eri asemassa ovat luonnolliset henkilöt, joilla fyysiset toimintarajoitteet estävät sähköisen asioinnin.

633 Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietotekniikan käyttö yrityksissä [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-2957. 2011, 3. Internet yrityksissä. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.4.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/icte/2011/ic-te_2011_2011-11-24_kat_003_fi.html.

634 Tosin kirjanpitolain 2 §:n mukaan luonnollisen henkilön liikkeen- tai ammatinharjoittamista lukuun ottamatta kirjanpitovelvollisen on pidettävä kahdenkertaista kirjanpitoa.

635 Kustannuksissa on syytä ottaa huomioon myös erityisesti aikakustannukset. Paperiasiointiin kuluu enemmän aikaa, joten vaihtoehtokustannukset nousevat suuremmiksi kuin sähköisen asioinnin vaihtoehtokustannukset.

636 *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tähdensivät myös hallinnollisen taakan vähentämistä tässä yhteydessä, 28.5.2018.

burden): velvoitteet eivät aiheuta niinkään euromääräisesti laskettavissa olevaa taakkaa, vaan lähinnä kielteistä asennoitumista uudenlaista sääntelyä kohtaan.⁶³⁷ Erikseen on kuitenkin syytä mainita, että erilaisten kognitiivisten vinoumien ja heuristiikkojen ei ole katsottu tavallisesti leimaavan yritysten käyttäytymistä, vaan lähinnä tavallisten kansalaisten päätöksentekoa ja käyttäytymistä.⁶³⁸

Haastatteluissa nousi esille osin kritiikkiä sitä kohtaan, että kaikki yritykset velvoitettaisiin sähköiseen asiointiin. Perusteluna mainittiin se, että suurin osa yrittäjistä on mikroyrityksiä ja yksinyrittäjiä. Jos palvelut rakennetaan jollain toimialalla yksityishenkilöille *paperivarasuunnitelmalla*, miksi samaa paperipalvelua ei voisi käyttää sellainen yritys, joka ei kykenisi käyttämään sähköistä asiointia. Samalla korostettiin, että tämä asiointimuoto toimisi myös verkkokatvealueilla ja muutoinkin esimerkiksi asiointikatkoksen aikana varajärjestelmänä.⁶³⁹

3.2.3 Elinkeinonharjoittajiin rinnastettavat toiminnanharjoittajat

Ainoastaan elinkeinonharjoittajia ei tule velvoittaa käyttämään digitaalisia palveluja.⁶⁴⁰ Tässä viitataan elinkeinonharjoittajiin verrattavissa oleviin tahoihin, usein oikeushenkilöihin, joilla on taloudelliset ja muut valmiudet sähköiseen asiointiin. Esimerkkeinä mainittakoon asunto-osakeyhtiöt, säätiöt ja rekisteröityneet yhdistykset.⁶⁴¹ Haasteena tältä osin on elinkeinonharjoittajiin verrattavissa olevien toiminnanharjoittajien rajaaminen. Apuna voidaan käyttää hallituksen esityksessä HE 190/2017 vp tehtyjä rajauksia. Asunto-osakeyhtiöiden saattamista sähköisen asioinnin käyttövelvoitteen piiriin puoltaa niiden suuri lukumäärä, lähes 90 000 kappaletta. Yhdistysten lukumäärä oli vuonna 2017 noin 105 000 kappaletta.⁶⁴² Yhdistysrekisterissä sähköisen asioinnin osuus oli tuolloin jo korkea, 81,5 prosenttia ja se on noussut koko 2010-luvun: vuoden 2011 lopussa vastaava osuus

637 Ks. laajemmin hallinnollisen taakan käsitteestä ja standardikustannusmenetelmästä International working group on Administrative Burdens (2004).

638 Ks. laajemmin Wright – Stone (2012). Tosin yllä mainitulta osin on esitetty toisensuuntaisiaakin mielipiteitä.

639 Yllä mainittua lähtökohtaa korosti lainsäädäntöneuvos *Jaana Junnila* ympäristöministeriöstä. Hän viittasi tällöin esimerkkinä ympäristöilupapuoheen, jolla suurin osa lupavelvollisista lienee eläinsuojanpitäjäperheitä.

640 Yllä mainittuun sisältyy useita nyansseja, joista läheskään kaikkiin ei tässä syvennyttä. Esimerkkinä mainittakoon muun muassa kysymys siitä, tuleeko velvoite ulottaa koskemaan TVL 4 §:ssä tarkoitettuja *yhtymiä*. Yhtymällä tarkoitetaan tuloverolaissa ensinnäkin elinkeinoyhtymiä eli laivanisännistöyhtiötä, avointa yhtiötä, kommandiittiyhtiötä ja sellaista kahden tai useamman henkilön elinkeinotoiminnan harjoittamista varten perustamaa muuta kuin yhteisönä pidettävää yhteenliittymää, joka on tarkoitettu toimimaan osakkaiden yhteiseen lukuun. Toiseksi yhtymiksi luetaan verotusyhtymät eli sellaiset kahden tai useamman henkilön muodostamat yhteenliittymät, joiden tarkoituksena on kiinteistön viljely tai hallinta. Sitä vastoin yhtymänä ei pidetä sellaista kahden tai useamman elinkeinotoimintaa harjoittavan verovelvollisen muodostamaa yhteenliittymää, jonka tarkoituksena on ennalta sovitun rakennustyön tai muun siihen rinnastettavan työn suorittaminen.

641 Yllä mainituista tahoista osa on elinkeinonharjoittajia, mutteivät kaikki. Lisäksi elinkeinonharjoittajan käsite on rajattu hieman eri tavalla eri laeissa. Ks. myös HE 190/2017 vp.

642 Lukumäärään sisältyivät myös uskonnolliset yhdyskunnat.

oli 46,4 prosenttia.⁶⁴³ Säätiölakia uudistettaessa vuonna 2014 säätiörekisterissä oli 2 838 säätiötä.⁶⁴⁴

Edellä mainittujen esimerkkitapausten perusteella on havaittavissa, että sähköisen asiointivelvoitteen piiriin säädettäisiin ensisijaisesti elinkeinonharjoittajiin rinnastettavia oikeushenkilöitä. Toiseksi lainsäädännössä olisi selkeintä eksplisiittisesti mainita kukin niistä yhteisöistä, jotka kuuluisivat sähköisen asiointivelvoitteen alaan. Näitä voisivat olla erityisesti asunto-osakeyhtiölain mukaiset asunto-osakeyhtiöt, yhdistyslain mukaiset yhdistykset ja säätiölain mukaiset säätiöt. Rajauksessa voidaan hyödyntää yritys- ja yhteisötietolakia, jonka mukaan yhteisöllä tarkoitetaan lain 3 §:n 1 momentissa mainittuja yksityis- ja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä.⁶⁴⁵ Toisaalta kaikki haastatelluista eivät puoltaneet sitä, että sähköinen asiointivelvoite ulotettaisiin edellä mainittuihin oikeushenkilöihin. Tätä näkökantaa tuettiin sillä, että esimerkiksi asunto-osakeyhtiöt ja yhdistykset ovat omistusperustallaan ja toimintansa laajuudelta hyvin erilaisia. Varsinkin pienimmillä toiminnanharjoittajilla valmiudet sähköiseen asiointiin voivat olla heikohkot.⁶⁴⁶

Yksi sääntelyongelma tässä yhteydessä ovat *rekisteröimättömät yhdistykset ja säätiöt*. Esimerkiksi yhdistyslain (503/1989) 6 §:n mukaan yhdistys voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona, jos se on rekisteröity siten kuin yhdistyslaissa säädetään. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet eivät toisaalta vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista. Säätiölain (487/2015) 2 luvun 12.1 §:ssä puolestaan säädetään, että säätiö syntyy rekisteröimisellä. Saman luvun 13.1 §:n mukaan ennen rekisteröimistä säätiö ei voi hankkia oikeuksia eikä tehdä sitoumuksia eikä olla asianosaisena tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan säätiön puolesta ennen sen rekisteröimistä tehdyistä toimista vastaavat toimesta päättäneet ja siihen osallistuneet yhteisvastuullisesti. Vastuu siirtyy luvun 12 §:n momentissa tarkoitetuissa tilanteissa säätiölle, kun säätiö rekisteröidään.

Pelkästään asunto-osakeyhtiöitä ei tulisi saattaa sähköisen asioinnin piiriin, vaan yleisemmin *asunto- ja kiinteistöyhteisöt*. Tätä voi perustella muun muassa sillä, että nämä yhteisöt kuuluvat jo nykyisin sähköisen veroilmoituksen piiriin. Näitä yhteisöjä ovat ensinnäkin *asunto-osakeyhtiöt*, joita ovat osakeyhtiöt, joiden yhtiöjärjestyksessä määrätty tarkoitus

643 PRH:n tilastot on päivitetty yllä mainitulta osin viimeksi 2.1.2018.

644 HE 166/2014 vp. Vuoden 2013 lopussa kaupparekisteriin oli merkitty 32 säätiötä. Sähköinen asiointi ei olisi säätiöille tuntematonta lainsäädännön tasollakaan. Tässä voidaan viitata säätiörekisteristä annetun valtioneuvoston asetuksen (553/2015) 11 §:ään, jonka mukaan sähköisessä ilmoitusmenettelyssä on asetuksessa ilmoituksen liitteeksi oheistettavaksi säädetyn alkuperäisen asiakirjan asemesta liitettävä ilmoitukseen asiakirjasta skannattu kuva tai sähköisesti allekirjoitettu asiakirja.

645 Esimerkiksi *Kuntaliiton* edustajat suhtautuivat myönteisesti yllä mainittujen tahojen sähköiseen asiointivelvoitteeseen, 28.5.2018.

646 Näin *ympäristöministeriön* edustajat tapaamisessa 6.6.2018.

on omistaa ja hallita vähintään yhtä sellaista rakennusta tai sen osaa, jossa olevan huoneiston tai huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta yli puolet on yhtiöjärjestyksessä määrätty osakkeenomistajien hallinnassa oleviksi asuinhuoneistoiksi.⁶⁴⁷ Asunto-yhteisöjä ovat myös *asunto-osuuskunnat*. Lisäksi suositeltavaa olisi lukea sähköisen asioinnin piiriin *keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt*. Kyseessä on sellainen muu osakeyhtiö kuin asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettu asunto-osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestyksessä määrätty tarkoitus on omistaa ja hallita vähintään yhtä rakennusta tai sen osaa ja jonka jokainen osake yksin tai yhdessä toisten osakkeiden kanssa tuottaa oikeuden hallita yhtiöjärjestyksessä määrättyä yhtiön rakennuksessa olevaa huoneistoa taikka muuta osaa yhtiön rakennuksesta tai sen hallinnassa olevasta kiinteistöstä.⁶⁴⁸

Edellä esitetyn perusteella olisi tarkoituksenmukaisinta säätää yhdistykset ja säätiöt sähköisen asiointivelvoitteen piiriin vasta siitä alkaen, kun ne on rekisteröity. Toisaalta yhdistyksillä ja säätiöillä olisi oikeus asioida sähköisesti viranomaisten kanssa, vaikka niitä ei olisi vielä rekisteröity.

Jos osalle elinkeinonharjoittajista ja muista edellä luonnehdituista toiminnanharjoittajista aiheutuisi huomattavia ongelmia toteuttaa lyhyellä aikavälillä digitaalisten palvelujen käyttövelvoite, olisi näiden osalta harkittava täsmällisesti rajattua siirtymäkautta. Mallina tälle järjestelylle on mainittavissa *kirkkolain* 25 luvun 5 § (1274/2003), jossa säädetään hallintoasian käsittelystä. Sähköisen asiointilain omaksuminen kirkkolakiin selkeytti oikeustilaa tuomalla kirkkollishallintoon saman säädöspohjan kuin muualla yhteiskunnassa. Lain omaksuminen ei kuitenkaan edellyttänyt sähköisen asioinnin välitöntä käyttöönottamista koko kirkossa. Erityisesti suurilla seurakunnilla oli yleisesti lakia säädettäessä hyvät valmiudet sähköiseen asiointiin, mutta monilla pienillä seurakunnilla ei tällaisia edellytyksiä tuoloin ollut. Laki antoi mahdollisuuden sähköisen asioinnin käyttöön ottamiseen asteittain teknisten ja taloudellisten valmiuksien mukaan.⁶⁴⁹

Elinkeinonharjoittajien asiointivelvoitteesta tulee säätää yleislain luonteisesti. Velvoitteen on lähtökohtaisesti koskettava kaikkia toimialoja ja yrityksiä. Samalla on tärkeä huolehtia siitä, että viranomaisilla on kattavasti säädetty sähköisen asioinnin järjestämisvelvoite, joka myös tosiasiallisesti toimii. Lisäksi on huolehdittava siitä, että viranomaisten asiointijärjestelmät ovat mahdollisimman helppokäyttöisiä. Tätä saatetaan vauhdittaa muun muassa ei-oikeudellisin keinoin, kuten ohjein ja suosituksin. Lisäksi sähköinen asiointivelvoite on harkittava ulotettavaksi elinkeinonharjoittajiin verrattavissa oleviin tahoihin, kuten asunto-osakeyhtiöihin, joilla on taloudelliset ja muut valmiudet digitaalisten palvelujen käyttöön.

647 Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 1 luvun 2.1 §.

648 Asunto-osakeyhtiölain 28 luvun 2 §.

649 HE 121/2003 vp.

3.2.4 Poikkeussäännösten tarpeesta ja sisällöstä

Siitä huolimatta, että edellä lähdetään velvoitemallista, jonka soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajat kokonaisuudessaan, erityistapauksia silmällä pitäen on syytä harkita elinkeinonharjoittajille paperisen asioinnin mahdollistamista. Tätä tukevat mm. edellä esitetyt säännökset sähköisestä veroilmoituksesta ja tietojen antamistavasta tulorekisteriin. Verohallinto voi ensinnäkin kirjallisesta pyynnöstä antaa verokausi-ilmoittajalle luvan antaa veroilmoitukset paperilomakkeella. Lupa myönnetään vain perustellusta syystä. Lupa voidaan myöntää esimerkiksi silloin, kun verovelvollisella ei ole valmiuksia sähköisten veroilmoitusten antamiseen ja sähköinen ilmoittaminen tuottaisi verovelvolliselle huomattavia vaikeuksia. Toiseksi Verohallinto antaa yleisen luvan siirtyä sähköisen veroilmoittamisen varamenettelyyn eli paperisen veroilmoituslomakkeen käyttöön vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Yleinen varamenettelylupa annetaan yleensä vain silloin, kun Verohallinto arvioi käyttökatkon kestävän pitkään. Vastaavaa ajatusta voidaan soveltaa myös yleisesti, jos elinkeinonharjoittajille säädetään sähköinen asiointivelvoite viranomaistoiminnassa. Haastatteluissa nousi esille myös se, että viranomaiset eivät pysty organisoimaan digitaalisia palveluja, jolloin ei luonnollisestikaan voida elinkeinonharjoittajille asettaa velvollisuutta sähköiseen asiointiin.⁶⁵⁰

Poikkeussäännöksistä on pidettävä erillään se, että hakemus pannaan vireille sähköisesti, mutta esimerkiksi luvan saaminen edellyttää tämän lisäksi vielä viranomaisen luona käyntiä. Elinkeino toiminnan ulkopuolelta voidaan mainita henkilökorttilain (663/2016) 10.3 §, jonka mukaan henkilökortin hakijan tulee saapua henkilökohtaisesti viranomaisen luokse, jos se on hakijan tunnistamiseksi, uuden nimikirjoitusnäytteen antamiseksi tai muusta erityisestä syystä tarpeen. Haastatteluissa korostettiin, että kysymys on nimenomaan sähköisestä asioinnista ja esimerkiksi poliisiasemalla käynti on tarpeen erityisesti tunnistamisen varmistamiseksi.⁶⁵¹ Tätä taustaa vasten voinee myös sanoa, että sähköinen asiointi ja perinteinen asiointi täydentävät toinen toisiaan.⁶⁵²

Oikeudenkäymiskaarta ja ulosottoaarta koskeva valmistelutyö, joka on parhaillaan käynnissä, osoittaa, että lakeihin tarvitaan poikkeussäännöksiä sähköisestä asiointivelvoitteesta, koska on tapauskohtaisesti teknisiä ja muita esteitä sähköiselle asiointille. Nämä esteet on lainsäädäntöä kehitettäessä otettava huomioon ja säännökset niistä voidaan sisällyttää erityislainsäädäntöön. Toisin sanoen sähköinen asiointivelvoite sisältyisi esimerkiksi

650 Näin *Suomen Yrittäjien* edustajat, 1.6.2018. Myös *Kuntaliiton* edustajat kiinnittävät tähän mahdollisuuteen huomiota, 28.5.2018.

651 Ylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

652 Tunnistaminen voi olla tarpeen esimerkiksi identiteettivarkauksien estämiseksi. RL 38 luvun 9 a §:n mukaan se, ”joka erehdyttääkseen kolmatta osapuolta oikeudettomasti käyttää toisen henkilötietoja, tunnistamistietoja tai muuta vastaavaa yksilöivää tietoa ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa sille, jota tieto koskee, on tuomittava *identiteettivarkaudesta* sakkoon.”

asiointilakiin, mutta poikkeuksista säädettäisiin muun muassa oikeudenkäymiskaassa ja ulosottokaassa.

Sähköisestä asiointivelvoitteesta huolimatta elinkeinonharjoittajille on sallittava erityisistä syistä vapautus velvoitteesta. Kysymyksessä on poikkeussäännös, jota on tulkittava suppeasti. Poikkeussäännökset ovat kahden luonteisia. Ensimmäkin yleinen poikkeussäännös koskisi kaikki elinkeinonharjoittajia ja muita toiminnanharjoittajia, ja se liittyisi tilanteisiin, joissa sähköinen asiointi on estynyt erityisesti pitkittyneen käyttökatkon vuoksi. Toinen vapautus on luonnehdittavissa erityispoikkeukseksi, joka koskee vain yksittäisiä elinkeinonharjoittajia ja muita toiminnanharjoittajia, ja jolta perustelluista syistä asianomaisessa tapauksessa puuttuvat valmiudet sähköiseen asiointiin. Kolmas poikkeus koskee asiaryhmiä, joiden osalta sähköinen asiointi ei ole teknisesti tai muutoin mahdollista.

3.3 Luonnollisten henkilöiden, pl. elinkeinonharjoittajien, sähköinen asiointi

3.3.1 Alustavia näkökohtia

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi auttaa niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita. Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa asetetaan vaatimuksia ja päämääriä tuottavuusloikalle, jota tulee tavoitella muun muassa julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin. Hallitusohjelman mukaan julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi, jotta julkisen talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka onnistuu. Kehittämisessä priorisoidaan palveluita, joissa tuottavuushyöty on suurin.

Valtioneuvoston linjauksen mukaan luonnollisten henkilöiden (kansalaisten) asiointi ja viestinvälitys tapahtuisivat vastedes ensisijaisesti digitaalisesti. Luonnollisia henkilöitä ei kuitenkaan velvoitettaisi sähköiseen asiointiin. Tässä suhteessa kysymykseen tulevat esimerkiksi erityyppiset taloudelliset kannustimet, jotka edistäisivät digitaalista asiointia ja viestinvälitystä. Sähköistä asiointia edistettäessä sääntelyvaihtoehtoina tulevat kysymykseen taloudelliset ohjauskeinot taikka erityyppiset hallinnolliset velvoitteet. Ensin mainitussa tapauksessa sähköistä asiointia edistetään tarjoamalla taloudellinen etuus niille toiminnanharjoittajille, jotka siirtyvät paperisista ilmoituksista sähköiseen asiointiin. Vaihtoehtoisesti kysymykseen tulee velvoittavilla määräyksillä operointi: lakisääteinen (pakollinen) sähköisen ilmoitusvelvollisuuden käyttövelvoite. Kummallakin näistä vaihtoehtoista on hyvät ja huonot puolensa. Ensimmäkin taloudellisia kannustimia on hyvin monenlaisia ja kukin niistä voi johtaa erilaisiin lopputuloksiin. Osa taloudellisista etuuksista voi "valu" sellaisille toiminnanharjoittajille, jotka muutoinkin olisivat siirtyneet paperiasioinnista

sähköiseen asiointiin. Toisaalta vaikka lakisääteiset veloitteet ovat lähtökohtaisesti kohtuhyvin sähköisen asioinnin tavoitteet saavutettavia, pakollisiin määräyksiin sisältyy sääntönmukaisesti poikkeussäännöksiä eli sähköisen ilmoituksen sijasta voidaan kuitenkin ”erityisistä syistä” sallia paperinen asiointi. Tällöin nimenomaan poikkeussäännöstä koskeva soveltamiskäytäntö sanelee sen, kuinka varmasti ja kattavasti sähköistä asiointia lopulta onnistutaan edistämään. Samalla poikkeussäännös voi heijastua merkittävänä lisäyksenä hallinnolliseen taakkaan. Lisäksi on otettava huomioon se, että muun kuin sähköisen palvelun käytön vaikeuttaminen siinä tarkoituksessa, että hallinnon asiakkaita ohjattaisiin sähköisten palveluiden käyttöön, olisi palveluperiaatteen toteuttamisen kannalta arveluttavaa.⁶⁵³

Kannustimet voivat olla hyvin monenlaisia. Esimerkkinä mainittakoon autoverolain 39.1 § (1192/2016), jonka mukaan Verohallinto voi hyväksyä säännöllistä liiketoimintaa harjoittavan ajoneuvojen maahantuojan tai Suomessa toimivan valmistajan rekisteröidysi asiamieheksi. Rekisteröidyn asiamiehen tulee olla luotettava ja asiantunteva, ja sen on voitava antaa autoverolaissa tarkoitetut ilmoitukset konekielisessä muodossa. Verohallinto antaa tarkemmat määräykset konekielisestä muodosta. Rekisteröidyn asiamiehen on asetettava Verohallinnolle tämän vaatima vakuus. Kyseessä olevassa tapauksessa kyky antaa autoverolaissa tarkoitetut konekielisessä muodossa on näin ollen *kelpoisuusehto* sille, että maahantuoja tai valmistaja voi toimia rekisteröitynä asiamiehenä.

Sääntelyvaihtoehtojen erittely ei kuitenkaan typisty taloudellisiin kannustimiin ja hallinnollisiin määräyksiin. *Opt in* -vaihtoehdossa sääntely voi koskea henkilöä, jos hän on antanut suostumuksensa siihen, että sääntelyn mukaiset veloitteet ulottuvat häneen.⁶⁵⁴ *Opt out* -vaihtoehdossa lainsäädäntö sitoo henkilöitä, mutta heillä on mahdollista irrottautua näistä veloitteista esimerkiksi informoimalla tästä erikseen viranomaisia.⁶⁵⁵ Mallissa ei tarvitse esittää mitään erityisiä perusteita irtisanoutumiselle. Siitä huolimatta, että molemmat sääntelymallit ovat perimmältään vapaaehtoisuuteen pohjautuvia, niiden vaikutukset saattavat olla hyvin erilaisia. Yksi huomionarvoinen seikka on se, ettei jaottelu *opt in* - ja *opt out* -malliin ole tarkka, vaan näihin toteuttamisvaihtoehtoihin sisältyy nyansseja,⁶⁵⁶ joilla puolestaan voi olla olennainen merkitys vaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuuden

653 Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri on tähdentänyt tätä näkökohtaa, ks. OKV/58/20/2017, antopäivä 25.9.2017. Tätä ei voine kuitenkaan tulkita siten, että esimerkiksi sähköistä asiointia suosivat maksuporrastukset olisivat täydellisesti kiellettyjä. Muutoinhan olisi vaikea ymmärtää, miksi tiettyjen viranomaisten on sallittu soveltaa maksuporrastuksia. Palveluperiaatteen suhde taloudellisiin kannustimiin ei siis ole joko tai -tyyppinen, vaan kysymys on pikemminkin siitä, kuinka mittavia taloudelliset sanktiot muulle kuin perinteiselle asiointille ovat sähköiseen asiointiin etuuksiin verrattuna.

654 *Opt in* -mallissa siis kansalainen ohjataan sähköiseen asiointiin tai sähköisen postilaatikon käyttöön, mutta asioinnin tai postilaatikon käyttö on vapaaehtoista. Näin esimerkiksi Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

655 *Opt out* -mallissa sähköinen asiointi tai sähköinen postilaatikko on ikään kuin oletuksena, ja kansalaisen tulee toimia aktiivisesti mallista irrottautumiseksi. Näin esimerkiksi Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

656 Tiekartta -työryhmä on myös raportissaan aiheellisesti pannut yllä mainitun seikan merkille.

kannalta. Esimerkiksi kansalaisiin voidaan pääsääntöisesti soveltaa *opt in* -mallia, mutta tiettyjen täsmällisesti yksilöityjen digitaalisten palvelujen kohdalla voidaan soveltaa *opt out* -mallia.⁶⁵⁷ Edellä mainittujen vaihtoehtojen rinnalla on tarkasteltu *velvoitemallia* (eli velvoittavuusmallia),⁶⁵⁸ jossa kansalainen velvoitetaan sähköiseen asiointiin taikka sähköisen postilaatikon käyttöön. Toisin kuin *opt out* -mallissa velvoitemallissa edellytetään erikseen säädettyjen kriteereiden täyttymistä, jotta kansalainen voi irtisanoutua velvoitemallista.⁶⁵⁹

Opt in - ja *opt out* -mallit voidaan ns. Coasen teoreeman valossa nähdä vaikutuksiltaan täysin toinen toisiaan vastaavina malleina.⁶⁶⁰ Tällöin siis molemmissa malleissa samat luonnolliset henkilöt päätyisivät lopulta sähköisen asioinnin käyttäjiksi. Käytännössä tähän lopputulokseen voivat vaikuttaa kuitenkin psykologiset markkinahäiriöt, kuten myöhemmin valaistaan. Toisin sanoen *opt out* -malli voi johtaa kattavampaan sähköisen asioinnin käyttäjien piiriin. Lisäksi on paikallaan ottaa huomioon se, että mallit eivät ole täydellisesti toinen toisistaan erillisiä.

Useassa puheenvuorossa on tuotu esille huoli luonnollisten henkilöiden erilaisesta valmiudesta sähköiseen asiointiin.⁶⁶¹ Tässä yhteydessä on mainittu muun muassa fyysiset rajoitteet, ikääntyminen, syrjäytyminen, sairaudet, langattomien verkkojen katvealueet ja taloudellinen tilanne, jonka vuoksi tarvittavien laitteiden hankinta ja päivittäminen on hankalaa. Tämän vuoksi tarvitaan edelleen yleisiä, esteettömiä, henkilökohtaisia palveluja kaikille kansalaisille sekä lisäksi henkilökohtaisia erityispalveluja.⁶⁶² Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti onkin huolehdittava sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen käytön *tuesta* sitä tarvitseville. Monipuolisilla asiointitavoilla ja tukitoimilla on varmistettava, että kaikkien kansalaisten asiointi viranomaisten kanssa on turvattu myös tulevaisuudessa. Sähköiseen postilaatikon ja viranomaisten sähköisten asiointipalvelujen käyttämiseen ei myöskään ole tarkoitus velvoittaa henkilöitä, joilla ei ole siihen mahdollisuuksia. Nämä henkilöt tulisivat jatkossakin saamaan kirjepostia, ja heille tulisi tarjota vaihtoehto myös sähköisten asiointipalvelujen käytölle.⁶⁶³

657 Yllä mainitulla tavalla voidaan menetellä, jos palvelun luonteesta johtuen on selvää, että kansalaiset joka tapauksessa hallitsevat sähköisen asioinnin.

658 Ks. esimerkiksi Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017, jossa käytetään termiä velvoittavuus-malli.

659 Tässäkin tapauksessa edellytetään nimenomaista tahdonilmaisua, jotta kansalainen ei kuulu velvoitemallin alaisuuteen. Asia erikseen on se, miten tahdonilmaisua on annettavissa.

660 Ks. lähemmin Coase (1960) sekä Kanninen et al. (1996).

661 Niitä, joilla on heikot valmiudet sähköiseen asiointiin, kutsutaan tässä selvityksessä haavoittuviksi hallinnon asiakkaidiksi. Haavoittuvuuden taustalla voi olla esimerkiksi korkea ikä, vakava sairaus, ylivelkaantuneisuus ja kielitaidon puute.

662 Näin Lantto (2017).

663 Tiekartta -työryhmän raportissa taustoitetaan valtioneuvoston linjauksia sähköisen asioinnin kehittämisestä ja sen reunaehdoista.

Tarkastellaan kuitenkin ennen taloudellisia kannustimia eräitä periaatteellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä. Ensinnäkin Suomessa digitaalisten palveluiden käyttötaidot ja käyttöaktiivisuus ovat eurooppalaisittain vertaillen hyvällä tasolla: yli 90 prosenttia suomalaisista käyttää Internetiä säännöllisesti. *Rauli Kohvakan* (2014) mukaan suomalaiset käyttävät yleisesti mahdollisuutta asioida internetissä viranomaisten ja julkisten palvelujen kanssa. Virallisen lomakkeen oli vuoden aikana lähettänyt netissä 41 prosenttia suomalaisista.⁶⁶⁴ Erityisesti 25–44-vuotiaat hoitavat viranomaisasioitaan sähköisesti. Eurooppalaisesti vertaillen suomalaiset ovat sähköisen asioinnin kärkeä. Erikseen on syytä mainita, että yli puolet, 57 %, 16–89-vuotiaista suomalaisista oli hakenut tietoa viranomaisten nettisivuilta viimeisten 12 kuukauden aikana vuonna 2013.⁶⁶⁵ Sähköisen asioinnin yleisyydessä ei sukupuolten välillä ollut juurikaan eroja, mutta ikäryhmien välillä eroja oli. Yleisimmin viranomaisasioita hoitivat netissä 25–44-vuotiaat: noin 80 prosenttia oli hakenut tietoa viranomaisten nettisivuilta ja yli 60 prosenttia oli lähettänyt netissä virallisen lomakkeen. Vanhempien ikäryhmien keskuudessa sähköinen asiointi oli selvästi harvinaisempaa: esimerkiksi 65–74-vuotiaista vain 22 prosenttia oli lähettänyt sähköisen lomakkeen viimeisen vuoden aikana. Myös nuoret ja nuoret aikuiset eli 16–24-vuotiaat olivat käyttäneet sähköistä asiointia selvästi vähemmän kuin 25–44-vuotiaat. Tässä on kuitenkin hyvä huomioida, että 25–44-vuotiaat ovat aktiivisessa elämänvaiheessa, jolloin on hoidettavana paljon esimerkiksi asumiseen ja perheeseen liittyviä asioita, kun taas heitä vanhemmilla ja nuoremmilla on vähemmän hoidettavia asioita.⁶⁶⁶ Lisäksi on otettava huomioon, että syy sähköisen lomakkeen lähettämättä jättämiselle voi olla perin yksinkertainen: ei ole ollut tarvetta lähettää lomaketta; ei sen paremmin sähköisenä kuin paperisena.⁶⁶⁷

Toisaalta digitaalisten palvelujen hyödyntäminen edellyttää riittäviä kognitiivisia taitoja, kykyä ja halua sekä riittävien selkeästi ja helposti ymmärrettävästi määriteltyjä tietosisältöjä. Tämän takia on pidetty tärkeänä, että henkilöt, jotka eivät syystä tai toisesta käytä digitaalisia palveluja, voivat hoitaa asiointinsa muutoin.⁶⁶⁸ Uusissakin hallituksen esityksissä, kuten HE 172/2017 vp, on lähdetty *rinnakkaisasiointimallista* eli siitä, että sähköisen asioinnin rinnalla voidaan toissijaisesti hyödyntää paperista asiointia. Viitatussa hallituksen esityksessä laiksi vakuutusten tarjoamisesta todetaan muun muassa seuraavaa:

664 Toisaalta 47 prosenttia suomalaista oli vuoden 2013 aikana ladannut netistä virallisen lomakkeen.

665 Kohvakan artikkeli perustuu Tilastokeskuksen vuoden 2013 Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimukseen ja muiden Euroopan maiden vastaaviin tutkimuksiin. Toisaalta Euroopan unionin vuonna 2010 asettaman tavoitteen mukaan puolet EU-kansalaisista käyttäisi julkishallinnon internetpalveluita vuoteen 2015 mennessä (*European eGovernment Action Plan 2011–2015*).

666 Voi myös sanoa, että 25 - 44-vuotiaat saavat *mittakaavaetuja* sähköisen asioinnin hyödyntämisestä enemmän kuin muut ikäryhmät.

667 Kohvakka (2014).

668 Näihin näkökohtiin kiinnitettiin huomiota muun muassa valinnanvapauslakia koskevassa lakiesityksessä, HE 16/2018 vp.

Ehdotetut säännökset ovat omiaan johtamaan siihen, että asiakkaat kokevat saavansa etunsa mukaista ammattimaista palvelua. Säännöstö on pyritty rakentamaan myös teknologianeutraaliksi siten, että tulevaisuudessa asiakkaat voivat omien tarpeidensa mukaan valita, käyttävätkö he täysin digitaalisia palveluja. Toisaalta säännöstö turvaa myös esimerkiksi asiakkaan oikeuden saada tiedot vakuutuksistaan paperilla. Tämä johtanee puolestaan siihen, että asiakkaat voivat luottaa nykyistä enemmän vakuutusentarjoajan ammattipätevyyteen, tämän antamiin tietoihin sekä asiakkaan edun mukaisesti toimimiseen.

Toisaalta keskustelussa ei ole aina puollettu sähköisen ja paperisen asioinnin rinnakkaisuutta luonnollisten henkilöiden kyseessä ollessa. Eräässä lausunnossa Tiekartta-työryhmän raportista tuotiin näet esiin, että yhden palvelun hyödyntäminen olisi hallinnon asiakkaan näkökulmasta selvin tilanne, eli asiakas osaisi odottaa, että viestit tulevat yhden keskitetyn tukipalvelun kautta. Tämän väitettiin edesauttavan palvelun tunnettuutta ja se selkeyttäisi tiedoksiannon käytännön toteuttamista, sillä edellytyksellä, että sääntelyä tiedoksiannosta yhdenmukaistettaisiin.⁶⁶⁹ Tämä ajatus lienee kuitenkin epärealistinen, koska siinä ei oteta huomioon hallinnon asiakkaiden heterogeenisuutta.

On myös tunnistettava substanssilainsäädännön luomat haasteet. Avun tarve ei siis johdu vähäisistä internetin käyttötaidoista, vaan siitä, että asia on liian vaikea. Esimerkiksi sosiaalietuuksien ehdot ovat osalle hakijoista liian vaikeaselkoisia hallittaviksi, mikä vuoksi he tarvitsevat huomattavaa apua virastossa.⁶⁷⁰ Tällaista apua on hyvin vaikea antaa sähköisissä palveluissa, ja vaikeiden asioiden hoito vaatii aina henkilökohtaista neuvontaa.⁶⁷¹ Tähdittäessä laajamittaiseen sähköisen viranomaisasioinnin lisäämiseen on siis huomiota kiinnitettävä myös substanssilainsäädännön sisältöön, ei pelkästään sähköistä asiointia koskeviin menettelytapasäännöksiin.⁶⁷² Lisäksi on paikallaan panna merkillille, ettei kysymys ole muutoinkaan vain kansalaisten valmiuksien puutteista. Esimerkiksi eräissä selvityksissä on havaittu, että huoli tietoturvallisuudesta on pidätellyt Internetin käyttöä viranomaisasioinnissa.⁶⁷³ Lisäksi lausuntopalautteessa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaa lakiluonnosta koskien kiinnitettiin huomiota siihen, että oikeutta käyttää avustajaa palvelussa tunnistautumiseen ja palvelun käyttämiseen tulisi täsmentää.

669 Lantto (2017).

670 Heinonen et al. (2011).

671 Kohvakka (2011).

672 Yllä mainittuun kokonaisuuteen ei tässä selvityksessä voida ottaa kantaa.

673 Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietotekniikan käyttö yrityksissä [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-2957. 2011, Liitekuvio 20. Internetin käyttöä rajoittavat tekijät sähköisessä asioinnissa julkisen hallinnon kanssa vuonna 2010, osuus vähintään kymmenen henkilöö työllistävistä yrityksistä. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.4.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/icte/2011/icte_2011-11-24_kuv_020_fi.html.

Vaikeutena on myös se, että tietyissä palveluissa merkittävä osa digitaalisten palvelujen käyttäjistä ei voi saada vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä tai käyttää niitä.⁶⁷⁴

Sähköistä asiointia on toisaalta kritisoitu perusteettakin paperiseen asiointiin verrattuna. Ensinnäkään sähköpostilla asioivaa asianosaista ei tunnisteta, mutta toisaalta kirjepostin oikeaa lähettäjäkään ei selvitetä.⁶⁷⁵ Toiseksi vaikeudet lukea ja ymmärtää yleiskielistä tekstiä koskevat vääjäämättä samalla tavalla sähköistä asiointia kuin paperiasiointia. Kolmanneksi erilaiset fyysiset yms. rajoitteet tulevat usein vastaan myös paperisessa asiointissa. Lisäksi substanssilainsäädännön monimutkaisuus luo neuvonnan tarpeen yhtä lailla sähköisen asiointin kuin paperiasioinnin kyseessä ollessa. Tätä taustaa vasten sähköistä asiointia ei tule verrata ihanteellisella tavalla toimivaan paperiseen asiointiin, vaan paperiseen asiointiin kaikkine siihen liittyvine puutteineen ja muine epäkohtineen.⁶⁷⁶ Molemmilla asiointitavoilla on siis omat etunsa ja haittansa toiseen vaihtoehtoon verrattuna.

Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry:n (Valli) mukaan kaikissa Tiekartta-työryhmän raportin esittämissä vaihtoehtoisissa toimintatavoissa on joka tapauksessa riski siitä, että arviolta 15 - 20 prosenttia väestöstä tulee kohtaamaan suuria haasteita sähköisessä asiointissa. Näiden henkilöiden palvelujen saatavuuden varmistamiseksi ja eriarvoisuuden minimoimiseksi tulisikin huomiota kiinnittää erityisesti palvelujen kehittämiseen. Tämän vuoksi on perusteltua, kuten Valli ry:kin esittää, että *sähköinen puolesta asiointi* tulee mahdollistaa entistä paremmin henkilöille, jotka eivät osaa käyttää digitaalisia palveluja. Lisäksi tulee turvata heidän itsemääräämisoikeutensa. Sähköistä valtuutusta tulee siis kehittää luotettavaksi ja tietoturvalliseksi ratkaisuksi. Lisäksi viranomaisten tulee järjestää riittävä tuki ja neuvonta palvelujen käyttöönottamiseksi, käyttämiseksi ja kehittämiseksi. Digitaalisiin palveluihin liittyvää tukea voitaisiin tarjota esimerkiksi kirjastoissa kirjastovirkailijoiden toimesta. Tuen ja neuvonnan kehittämiseksi viranomaisten tulee jatkossa tehdä tiivistä yhteistyötä järjestöjen, yhdistysten ja vapaaehtoisten kanssa, joilla on kokemusta ja osaamista kansalaisten digi-neuvonnasta. Toisaalta onko riittävää, että henkilöllä on mahdollisuus valtuuttaa toinen henkilö toimimaan puolestaan? Tähän on suhtauduttu kriittisesti erityisesti *itsemääräämisoikeuden* näkökulmasta. Tämä tulkinta asettaisi lisähaasteita sähköisen asiointin kehittämistyölle.⁶⁷⁷

Väestörekisterikeskuksen taholta tuotiin esille (23.5.2018), että Suomi.fi-valtuuksissa pyritään myös palvelupisteasiointipalvelulla laajentamaan sähköisen asiointin piiriä koskemaan myös ei-digitaalisia henkilöitä ja niitä, joilla ei ole sähköisen tunnistamisen välineitä käytössään. Tässä yhteydessä mainittiin erityisesti vanhukset, mutta

674 Rahkola – Juutinen (2018).

675 Näin myös Lantto (2017).

676 Ks. myös Demsetz (1969).

677 Näin *aluehallintovirastot* ja *HAKI* yhteislausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista.

myös soveltuvien osien henkilöryhmät, joilla ei syystä tai toisesta ole välineitä käytössä, mutta heillä on mahdollisuus tunnistautua vahvasti palvelupisteellä. Näin ollen myöhemmässä Suomi.fi-valtuuksien kehitysvaiheessa henkilön on mahdollista valtuuttaa palvelupisteellä toinen henkilö asioimaan puolestaan sähköisen valtuutuksen perusteella. Lisäksi todettiin, että suomi.fi-valtuuksissa olisi perusteltua pilotoida jollakin ryhmällä kuolinpesiä taikka edunvalvontatoimintoja ennen laajempaa tuotantokäyttöä. Näiden edellytyksenä toki on rekisteritietojen lisääminen olemassa oleviin perusrekistereihin tai uusien rekisterien perustaminen ja tarpeellisen tiedon kirjaaminen automaattisen kyselyn sekä tiedon käsittelyn mahdollistamalla tavalla.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on Tiekartta-työryhmän raportista antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sähköisen asioinnin yhteydessä vapaamuotoinen avustaminen on lähes mahdotonta ilman, että avustettava yleisten tietoturvaperiaatteiden vastaisesti antaa kirjautumistunnuksensa avustajan käyttöön. Avustaminen on lähes mahdotonta etenkin, jos palvelua käytetään täyttämällä kirjautumisen jälkeen avautuvia verkkopalvelun tietokenttiä, joita ei voi esitäyttää palvelun ulkopuolella. Ongelma on oikeuskanslerin mukaan vain osin ratkaistavissa virallisilla viranomaisen järjestelmään tallennettavilla valtuutuksilla. Näin ollen viranomaisten sähköisiä palveluita kehittäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei palvelu vaikeuta tällaista epävirallista avustamista.

Sähköistä asiointia koskevat periaatteessa samanlaiset ongelmat kuin paperista asiointia, ratkaisut tosin voivat jossain määrin vaihdella. Esimerkkinä mainittakoon *alaikäisen lapsen* puolesta asiointi. Tällaisista tapauksista lainsäädännöstä löytyy jo sopivia sääntelymalleja. Esimerkiksi *valtioneuvoston asetuksesta passeista ja henkilökorteista* (1167/2016) kannattaa mainita 3 §, jossa säädetään hakemuksen liitteistä. Pykälän 1 momentin mukaan ”alaikäisen passi- ja henkilökorttihakemukseen on liitettävä kirjallinen ja yksilöity suostumus niiltä huoltajilta, jotka eivät ole henkilökohtaisesti läsnä passi- tai henkilökorttihakemusta jätettäessä tai jotka eivät ole panneet passi- tai henkilökorttihakemusta sähköisesti vireille alaikäisen puolesta.” *Vanhusten* viranomaisasioiden hoitoa voidaan valaista lyhyesti vanhusten pankkiasioiden hoitamisella, mutta siinä on samanlaisia piirteitä kuin viranomaisasioiden osalta. Ensinnäkin tärkeäksi muodostuu se, että vanhuksella olisi edunvalvontavaltuus. Valtuus tulee voimaan, kun maistraatti on sen vahvistanut. Toinen vaihtoehto on se, että vanhukselle haetaan edunvalvojaa. Tämä siis aktualisoituu tapauksissa, joissa valtuutus ei ole. Lisäksi on hyvä panna merkille, että vaikka tässä puhutaan vanhuksista, kuka tahansa saattaa menettää toimintakykynsä missä iässä tahansa, joten edellä mainitut vaihtoehdot tulevat myös heidän kohdalla kysymykseen.

Luonnollisilla henkilöillä ei ole aina valmiuksia sähköiseen asiointiin. Tässä voidaan viitata muun muassa fyysisiin rajoitteisiin, ikääntymiseen, syrjäytymiseen, sairauksiin, ylivelkaantumiseen sekä kielitaidon puutteellisuuteen. Keskeinen havainto on se, että 8 – 12 prosen-

tilla väestöstä on suuria vaikeuksia lukea ja ymmärtää yleiskielistä tekstiä. Edellä mainittua taustaa vasten luonnollisten henkilöiden velvoittaminen kattavasti sähköisen asioinnin piiriin ei ole perusteltua. Näin ollen luonnollisten henkilöiden kohdalla on säilytettävä rinnakkaisasiointin mahdollisuus eli se, että sähköisen asioinnin ohella heillä on oikeus paperiseen asiointiin viranomaisissa. Tähdättäessä siihen, että tavallisten kansalaisten viranomaisasiointi tapahtuisi sähköisesti, on kuitenkin arvioitava, minkälaiset kannustimet ja ei-oikeudelliset keinot tätä voisivat edistää.

3.3.2 Haavoittuvat hallinnon asiakkaat

Väestörekisterikeskuksen edustajat (23.5.2018) toivat hyvin systemaattisesti esille sen, että ovat haavoittuvimpia henkilöryhmiä sähköisessä asiointissa ja miten tähän liittyvistä ongelmista tulisi huolehtia. Ensinnäkin mainittiin syystä tai toisesta syrjäytyneet henkilöt, joille on tärkeä järjestää esimerkiksi matalan kynnyksen paikka, jossa asiointia voi toteuttaa tuetusti, kuten yhteiset palvelupisteet. Toiseksi mainittiin vähävaraiset henkilöt, joilla ei itsellään välttämättä ole mahdollisuutta omaan tietokoneeseen ja nettiyhteyteen. Tällöinkin tarvittaisiin matalan kynnyksen paikka, jossa asiointia voi toteuttaa tuetusti, esimerkiksi yhteiset palvelupisteet. Kolmas ryhmä ovat henkilöt, joilla ei ole vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä.⁶⁷⁸ Neljänneksi viitattiin ei-digitaitoisiin henkilöihin. Tämän henkilöryhmän ongelmiin voitaisiin puuttua matalalla kynnyksellä tarjoamalla digitaalisten koulutusta. Samoin mainittiin Suomi.fi-valtuuksien hyödyntäminen puolesta asiointin oikeuden perustamiseen ei-digitaitoisen henkilön puolesta. Prosessissa voitaisiin myöhemmässä vaiheessa hyödyntää myös palvelupisteellä luotavaa sähköistä valtuutta. Lisäksi ongelmia tuotavat nuoret henkilöt siinä mielessä, että heillä pitää myös olla todellinen ymmärrys tekemistään valinnoista, esimerkiksi sähköisen tiedoksiannon suostumuksen antaminen Suomi.fi-viesteissä. Tämä vaatimus koskee tosin myös muita henkilöitä, ja tärkeää onkin, että palvelutuottajat tekevät ymmärrettävää sisältöä palveluiden käytön ja niissä tehtävien valintojen seurauksista.

Haavoittuvia hallinnon asiakkaita on hyvin monenlaisia ja heillä kullakin on omat erityispiirteensä; joskus kyse on lähes absoluuttisista henkilökohtaisesti esteistä asioida sähköisesti, joskus taas pikemminkin asenteellisista kynnyksistä; Vaikka tietyille henkilöryhmälle sähköinen asiointi voisi olla usein hankalaa, ei se tarkoita, että näin olisi kaikkien samantyyppisten henkilöiden kohdalla; erilaisia haavoittuvia henkilöryhmiä on paljon ja näistä tapahtuu koko ajan poistumaa ja toisaalta niihin tulee koko ajan uusia haavoittuvia henkilöitä. Nämä seikat selittävät osaltaan sen, että *sääntelyssä ei voida lähteä siitä, että kansa-*

⁶⁷⁸ Tältä osin pidettiin tarpeellisenä arvioida mahdollisuutta tarjota vahvan sähköisen tunnistamisen väline henkilöille keskitetysti.

laisille säädettäisiin velvoite asioida sähköisesti, mutta haavoittuvat henkiloryhmät vapautettaisiin tästä velvoitteesta.

*Turun yliopisto kiinnitti lausunnossaan Tiekartta-työryhmän raportista huomiota palkkatyöhön ja yrittäjyyteen hakeutuvien maahanmuuttajien sekä ulkomaalais- ja maahanmuuttajaomisteisten yritysten näkökulman julkisten palvelujen sähköistämiseen ja sähköistettävien palvelujen ensisijaisuuteen. Maahanmuuttajien ja Suomessa toimivien ulkomaalaisten yrittäjien erilainen kielitaito ja mahdolliset puutteet suomalaisen palvelujärjestelmän tuntemuksessa saattavat asettaa heidät muita toimijoita heikompaan asemaan viranomaispalvelujen käyttäjinä. Kirjallinen viestintä vaatii parempaa kielitaitoa kuin suullinen viestintä; samalla väärinymmärrysten todennäköisyys viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välillä kasvaa siirryttäessä kasvokkaisesta asioinnista omatoimiseen sähköisen palvelun käyttöön. Myös tulkin käyttö kasvokkain tapahtuvassa palvelutilanteessa on helpompaa kuin sähköisen palvelun äärellä.⁶⁷⁹ Kielikynnyksen ohella lausunnossa mainittiin myös se, että palveluntarjoajat tekevät paljon varsinaiseen palveluprosessiin kuulumatonta *neuvontaa ja auttamista*, joka on vaarassa jäädä tekemättä, jos palveluja sähköistetään ja palvelupolkuja automatisoidaan enenevässä määrin. Toiseksi korostettiin sähköisesti tarjottavien palvelujen *fyysistä saavutettavuutta*, toisin sanoen sitä, että käyttäjillä on käytössään riittävät tietotekniset välineet ja valmiudet niiden käyttöön. Lisäksi *asiamiehen käyttö* tulisi tehdä helpoksi ja mahdollisuuksien mukaan myös digitaalisesti toteutettavaksi.*

Maahanmuuttajia silmällä pitäen on aiheellista nostaa esille *ulkomaalaislain* 203 §, joka koskee tulkitsemissä ja kääntämissä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä lainkohdassa mainituissa tapauksissa, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkitsemisestä tai kääntämisestä muussakin kuin edellä tarkoitettussa asiassa. Pykälän 3 momentin mukaan hallintotuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisestä tai kääntämisestä säädetään hallintolainkäyttölaissa. Pykälän 5 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto äidinkielellään tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Tieto päätöksestä annetaan tulkitsemalla tai kääntämällä. Edellä mainitun ohella on syytä viitata hallintolain 26 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä.⁶⁸⁰ Asian selvittämiseksi tai asianosai-

679 Ks. lähemmin Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2015.

680 Pykälän 1 momentin 1 kohta.

sen oikeuksien turvaamiseksi viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin asiassa.⁶⁸¹

Toisaalta pelkästään kielitaito ei ole ainut haaste, joka aktualisoituu ulkomaalaisten kohdalla. Sähköistä asiointia koskevassa keskustelussa on esimerkiksi korostettu, että asioinnin on oltava mahdollista myös sellaisille ulkomaalaisille hallinnon asiakkaille, joilla ei ole suomalaista *henkilö- tai y-tunnusta*.⁶⁸² Toisaalta jos ulkomaan kansalainen muuttaa Suomeen vakinaisesti, hänet rekisteröidään Suomen väestötietojärjestelmään, jos rekisteröinnin edellytykset muutoin täyttyvät. Jos hän muuttaa Suomeen vain lyhyeksi aikaa, hänet voidaan rekisteröidä, jos se on tarpeen. Rekisteröinnin yhteydessä ulkomaan kansalainen saa henkilötunnuksen.

Samalla on paikallaan viitata hallituksen esitykseen HE 156/2006 vp, joissa nimenomaan korostettiin sähköisen asioinnin tehokasta hyödyntämistä ulkomaalais- ja kansalaisuusasioissa. Tämän vuoksi ulkomaalaislakia ja kansalaisuuslakia muutettiin siten, että asioiden vireille panemista koskevat säännökset *mahdollistaisivat* sähköisen asioinnin siten kuin sähköisessä asiointilaissa ja muussa sähköistä asiointia sääntelevässä normistossa tarkemmin säädetään ja määrätään. Sähköisestä asioinnista arvioitiin olevan hyötyä erityisesti opiskelun perusteella myönnettävien oleskelulupien ja kansalaisuushakemusten käsittelyssä. Jatkolupahakemusten osalta sähköisen asioinnin kehittämistä puoltavat hakemusten suuri määrä, selkeä hakemusmenettely sekä hakijoista viranomaisrekistereistä valmiiksi löytyvät tiedot. Hallintovaliokunta tähdensi mietinnössään HaVM 37/2006 vp, että sähköisen asioinnin voidaan arvioida tehostavan asioiden käsittelyä ja nopeuttavan käsittelyaikoja. Hankkeesta arvioitiin aiheutuvan viranomaisille vastedes selkeitä kustannussäästöjä. Sähköisen asioinnin arvioitiin myös mahdollistavan viranomaisen paremman saavutettavuuden ja hakemusten joustavamman ajasta ja paikasta riippumattomamman jättämisen. Samalla on toimintaa kehitettäessä tärkeää kiinnittää huomiota kuitenkin niihin hakijoihin, joilla ei ole yhtä lailla edellytyksiä sähköisten palveluiden hyödyntämiseen.

Edellä esitetyn perusteella ei tule tehdä päätelmää, että maahanmuuttoasioista ei voisi huolehtia sähköisesti. Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla korostetaan päinvastoin, että lähes kaikki maahanmuuttoon liittyvät hakemus- ja lupa-asiat voi hoitaa sähköisen *Enter Finland* -asiointipalvelun avulla. Kun hakemus tehdään sähköisesti, henkilön täytyy käydä viranomaisen luona vain tunnistautumassa ja näyttämässä alkuperäiset versiot hakemuksen liitteinä olevista asiakirjoista. *Enter Finland* toimii kuitenkin vain suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi, joten henkilön on osattava ainakin auttavasti jotakin näistä kielistä, jos hän haluaa asioida viraston kanssa sähköisesti, minkä lisäksi itsepalvelukanavan käyttö edellytt-

681 Pykälän 3 momentti.

682 Näin Lantto (2017) lausuntokoosteessa.

tää ainakin tietotekniikan perusteiden osaamista. Toisaalta jos hakemus on tehty sähköisesti, myös mahdolliset lisäselvityspyynnöt ja tieto päätöksen valmistumisesta annetaan tiedoksi henkilökohtaisella käyttäjättililläsi, johon vain asianomaisella henkilöllä on käyttäjätunnus ja salasana.⁶⁸³

Siinä, missä kansalaiset yleisesti ovat heterogeenisiä, myös haavoittuvat henkilöt muodostavat monenkirjavan ryhmittymän sähköisen asioinnin toimintavalmiuksiltaan. Tämä ilmenee hyvin *Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry:n* (Valli) lausunnosta, jonka se antoi Tiekartta -työryhmän raportista. Vallin mukaan on hyvä, että ”julkisia palveluja ja asiointia kehitetään jatkossa digitaalisina. Palveluja kehitettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon ne kansalaiset, kuten osa ikäihmisistä tai erityisryhmistä, jotka eivät jostain syystä voi tai pysty asioimaan sähköisesti. Näille henkilöille tulee mahdollistaa kasvokkain ja paperilla asiointi.” Pelkästään se, että luonnollinen henkilö on vanhus, ei siis suinkaan tarkoita, että hän olisi digi-kyvytön, vaan toimintavalmiuksien puute on tätä hankalammin määriteltävissä oleva asia. Sen voi joka tapauksessa todeta, että viranomainen tai kaavamainen lainsäädännös ei pysty määrittämään haavoittuvien henkilöiden piiriä, joilta digi-valmiudet puuttuvat, vaan että tämä arvio on jätettävä (epäsymmetrisen informaation vuoksi) asianomaisten henkilöiden itsensä tehtäväksi. Tämä puolestaan johdattaa siihen, että vapaaehtoisuuteen pohjautuva malli lienee ainut tapa, jolla tämä epäsymmetrisen informaation ongelma on ratkaistavissa.⁶⁸⁴

Näkövammaisten liitto ry toi lausunnossaan esille, että noin 30 - 40 % maamme 60 000 näkövammaisesta henkilöstä käyttää tietoteknisiä apuvälineitä. Kyseisten apuvälineiden käyttö ei kuitenkaan liiton mukaan välttämättä takaa sitä, että henkilö voisi varmuudella käyttää sähköistä asiointia ensisijaisena palvelumuotona. Vaikka kansalaisten asiointi viranomaisten kanssa sähköisesti tarjottavien palvelujen avulla helpottaa useiden fyysisesti vammaisten henkilöiden elämää, kaikki kansalaiset eivät pysty erilaisista syistä joutuessaan käyttämään sähköisiä palveluja tai heillä ei ole siihen kykyä ja taitoa. Tämän vuoksi tarvitaan edelleen yleisiä, esteettömiä, henkilökohtaisia palveluja kaikille kansalaisille sekä lisäksi henkilökohtaisia erityispalveluja.

Toisaalta *Invalidiliiton* mukaan vammaisia henkilöitä ei voi käsitellä yhtenäisenä ryhmänä, koska heillä on hyvin erilaisia tarpeita ja voimavaroja sekä mahdollisuuksia tehdä itsenäisiä

683 <https://migri.fi/kaikkia-lupia-ei-voi-hakea-sahkoisesti>. Maahanmuuttovirasto on laatinut myös ohjeen siitä, miten hakemuksen liitteiksi tulevat asiakirjat muunnetaan sähköiseen muotoon ja miten ne lisätään sähköisen hakemuksen liitteiksi. Kokonaisuutena arvioiden viraston sähköistä asiointia palvelevat verkkosivut ovat hyvin selkeät ja informatiiviset.

684 Toisaalta vapaaehtoisuuden käänköpuolena on se, että nekin, jotka kykenisivät asioimaan sähköisesti, eivät sitä tee. Tämän sääntelyongelman ratkaisemiseksi on lähinnä mahdollista harkita käytettäväksi erilaisia taloudellisia kannustimia.

päätöksiä koskien oman elämän valintoja.⁶⁸⁵ Invalidiliiton lausunnossa Tiekartta -työryhmän raportista tuotiin esille, että liitto edustaa 30 000 fyysisesti vammaista ja toimintaesteistä suomalaista. Invalidiliitto kritisoi sitä, että raportissa ei mainita palvelujen saavutettavuuteen ja käytettävyyteen liittyviä seikkoja eri vammaisryhmien osalta. Esimerkiksi palvelujen hyödyntäminen edellyttää sähköistä tunnistautumista, joka voi olla haasteellista aistivammalaisille henkilöille. Palveluissa käytettävien kaikkien ohjelmistojen ja niiden päivitysversioiden saavutettavuus täytyy testata kaikkien käyttäjien kannalta. Tähän ei riitä vain se, että testataan käytettävyys esimerkiksi näkövammaisten ruudunlukuohjelmien osalta, vaan lisäksi täytyy testata mm. ohjelman arkkitehtuurin selkeys, yksinkertaisuus ja kaikkien ohjelman toimintojen toimivuus.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnössä StVM 14/2011 vp kiinnitettiin huomiota siihen, että työeläketietojen tarkistamisen merkitystä koskevan informaation tulisi saavuttaa eri työntekijäryhmät. Tässä erityinen haaste on saavuttaa työmarkkinoilla *epätyypillisissä työsuhteissa* työskentelevät nuoret, jotka eivät ikänsä vuoksi ole kiinnostuneita eläkeasioista, mutta joilla on suuri riski siitä, että eläketiedot ovat puutteelliset. Toisaalta valiokunta piti sähköistä työeläkeotetta perusteltuna, koska näin parannettaisiin eläketurvastaan kiinnostuneiden mahdollisuuksia tarkistaa eläketietonsa.⁶⁸⁶

Tiekartta-työryhmän saamassa palautteessa nostettiin myös esille, että *sähköinen asiointi vaikeuttaa epävirallisen avustajan käyttöä*.⁶⁸⁷ Eri viranomaislomakkeiden täytössä ja tarkistamisessa on perinteisesti turvauduttu osaavampien perheenjäsenten, sukulaisten ja tuttavien apuun ilman valtakirjoja ja virallisia valtuutusuhteita. Sähköisen asioinnin yhteydessä tällainen vapaamuotoinen avustaminen voi osoittautua lähes mahdottomaksi ilman, että avustettava yleisten tietoturva- ja tietosuojalainsäädännön vastaisesti antaa kirjautumistunnuksensa avustajan käyttöön. Näin tapahtuu etenkin, jos palvelua käytetään täyttämällä kirjautumisen jälkeen avautuvia verkkopalvelun tietokenttiä, joita ei voi esitäyttää palvelun ulkopuolella. Ongelma on vain osin ratkaistavissa virallisilla viranomaisen järjestelmään tallennettavilla valtuutuksilla. Lausuntopalautteessa vaadittiinkin, että viranomaisten sähköisiä palveluita kehittäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei palvelu vaikeuta epävirallista avustamista.⁶⁸⁸

685 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

686 Yllä mainitusta ilmenee toisaalta hyvin yksi kynnys sähköisen asioinnin lisääntymiselle; kiinnostus.

687 Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että eräänä ongelmana, jota Tiekartta -työryhmän raportissa ei käsitellä, on epävirallisen avustajan käytön vaikeutuminen. Eri viranomaislomakkeiden täytössä ja tarkistamisessa on perinteisesti turvauduttu osaavampien perheenjäsenten, sukulaisten ja tuttavien apuun ilman valtakirjoja ja virallisia valtuutusuhteita. Viranomaisten sähköisiä palveluita kehittäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei palvelu vaikeuta tällaista epävirallista avustamista. OKV/58/20/2017, antopäivä 25.9.2017

688 Lantto (2017).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti lisäksi lausunnossaan Tiekartta-työryhmän raportista huomiota siihen, miten vahva tunnistautuminen ja muu luotettava tunnistautuminen voidaan toteuttaa myös esimerkiksi vammaisten, vähävaraisten ja niiden osalta, joilla ei ole suomalaisia pankkitunnuksia. Tämä on luonnollisesti relevantti kysymys, koska riittävää ei ole suinkaan se, että muodollisesti sähköinen asiointi on mahdollista, jos se esimerkiksi pankkitunnusten puuttumisen vuoksi ei tosiasiallisesti ole mahdollista. Tämä on olennaista myös PL 6 §:n kannalta, koska yhdenvertaisuutta arvioidaan paitsi oikeudellisten myös tosiasiallisten vaikutusten kannalta.

Vaikka sähköinen asiointi olisi tasapuolisesti kaikkia koskevaa, se tosiasiallisesti kohtelisi erilaisia henkilöitä eri tavalla riippuen esimerkiksi heidän kielitaidostaan ja fyysisistä toimintarajoitteistaan. Toisaalta mitään kansalais- tai henkilöryhmää ei tule tarkastella kategorisesti, vaan niissä on tavallisesti mukana hyvin erilaisia henkilöitä. Tässä valossa opt in -mallin luonteinen vapaaehtoisuuteen pohjautuva malli on perusteltu vaihtoehto arviointaessa keinoja, joilla sähköistä asiointia voidaan viedä eteenpäin. Näin mahdollistetaan sähköinen asiointi siihen kykeneville, muttei velvoiteta sähköistä asiointia niille, jotka siihen eivät kykene.

3.3.3 Opt in vai opt out

Lainsäädännössämme on jo tällä hetkellä elementtejä, jotka muistuttavat *opt in* -mallia. Esimerkiksi *työntekijän eläkelain* 75 a § (1456/2011) työeläkeotteen antamisesta kuvastaa *opt in* -vaihtoehtoa. Lähtökohtana on se, että työeläkeote annetaan työntekijälle joko sähköisenä tai kirjallisena. Jos työntekijä haluaa työeläkeotteen vain sähköisenä, hänen on valittava sähköinen eläkeote eläkelaitoksen *sähköisessä asiointipalvelussa*. Sähköiseen asiointipalveluun kirjautumisessa on käytettävä tietoturvallista ja todisteellista tunnistautumistekniikkaa. Sähköisen työeläkeotteen työntekijä saa sen eläkelaitoksen sähköisestä asiointipalvelusta, jossa työntekijän työsuhde oli vakuutettu sähköisen työeläkeotteen antamishetkellä tai viimeksi sitä ennen. Toisaalta jos Suomessa asuva, vain sähköisen työeläkeotteen valinnut työntekijä ei kirjaudu sähköisen työeläkeotteen sisältävään palveluun neljään kalenterivuoteen eikä ole tuona aikana muulla tavoin saanut työeläkeotetta yksityisten tai julkisten alojen eläkelaitokselta, työntekijän työsuhteen viimeksi vakuutaneen eläkelaitoksen on lähetettävä työntekijälle kirjallinen työeläkeote seuraavan kalenterivuoden aikana.⁶⁸⁹ Sähköinen asiointipalvelu olisi työntekijän käytettävissä silloinkin, kun työntekijä ei valitsisi työeläkeotteensa toimittamistavaksi sähköistä palvelua; tällöin työntekijä kuuluisi kirjallisen työeläkeotejakelun piiriin.⁶⁹⁰

689 Kirjallista työeläkeotetta ei kuitenkaan lähetetä, jos työntekijällä ei ole mainitun neljän kalenterivuoden aikana eläkkeeseen oikeuttavia yksityisten alojen työeläkelakien mukaisia työansioita tai 75 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja rekisteröityjä etuusjaksoja.

690 HE 74/2011 vp.

Ahvenanmaan valtionviraston lausunnossa Tiekartta-työryhmän raportista tähdennettiin, että sähköinen asiointi toteutettaisiin vapaaehtoisuuden pohjalta, kuten Ruotsissakin on menetelty. Tässä *opt in* -vaihtoehdossa tietty sääntely voi koskea henkilöä, kunhan hän antaa suostumuksensa siihen, että sääntelyn mukaiset velvoitteet ulottuvat häneen. Myös *Näkövammaisten liitto ry* kannatti henkilökohtaiseen suostumukseen perustuvaa *opt in* -mallia kansalaisten ohjaamiseksi viranomaisten sähköisten palveluiden käyttöön. Liiton mukaan tällä mallilla ei välttämättä saavuteta heti suurta kattavuutta, mutta se turvaa parhaiten niiden oikeudet, jotka kokevat sähköiseen asiointiin siirtymisessä epävarmuutta. Näin välttyään myös hankalien poikkeusperusteiden säätämiseltä ja niiden rekisteröinniltä ja rekisterin hallinnalta. Mallin käyttö edellyttää myös viranomaisilta panostamista palveluiden houkuttelevuuteen. Viranomaisten on huolehdittava aktiivisesta palvelujen markkinoinnista ja ohjauksesta palvelujen käytössä. Jos kansalaisjärjestöt halutaan mukaan edistämään palveluiden käytön lisäämistä, tulisi viranomaisten huolehtia siitä, että niiden sähköisistä palveluista on saatavilla ns. demoympäristöt palveluiden käytön turvalliseen harjoitteluun.

Myös *Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry:n* (Valli) lausunnossa, jonka se antoi Tiekartta-työryhmän raportista, kannatettiin siirtymistä *opt in* -malliin. Sitä vastoin *Kehitysvammaliitto ry* näki kaikissa lähestymistavoissa positiivisia ja myös negatiivisia puolia todeten, että tässä vaiheessa oli hankalaa ottaa kantaa minkään tietyn lähestymistavan puolesta.⁶⁹¹ *Valtioneuvoston oikeuskansleri* ei puolestaan nähnyt perusteltuna *opt out* -mallia.⁶⁹² Myös haastattelussa puollettiin pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen nojaavaa *opt in* -mallia. Tällöin peräänkuulutettiin sitä, että palvelujen tulisi olla helppokäyttöisiä ja houkuttelevia. Samalla nostettiin esille se, että mahdollisimman monen palvelun tulisi toimia samalla kirjautumisella ja saman käyttöliittymän kautta. Tällä hetkellä järjestelmän todettiin takeltelevan vielä viimeksi mainitulta osin.⁶⁹³

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanotossa Tiekartta-työryhmän raportista painotetaan, että sähköisen asiointin ensisijaisuuden toteuttamistavan olisi perustuttava vapaaehtoisuuteen siten, että kaikkien, myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, oikeusturva taataan. *Käsillä olevassa selvityksessä on lähdetty tästä periaatteesta siltä osin kuin on kysymys sellaisista luonnollisista henkilöistä, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa.* Lisäksi apulaisoikeusasiamies on lähtenyt siitä, että yksilöille digitaalisten palveluiden käytössä asetettavat vaatimukset eivät saa olla suhteettoman suuria saavutettavaan etuun nähden. Myöskään vaihtoehtoiset tiedoksianto- ja asioimistavat eivät saa olla

691 Lausunnossa viitattiin myös nk. poikkeusmenettelyyn, jota tässä selvityksessä kutsutaan velvoitemalliksi.

692 Vrt. *Suomen Yrittäjien* edustajat tapaamisessa 1.6.2018. *Oikeusministeriön* lausunnosta Tiekartta-työryhmän raportista ilmenevät ne oikeudelliset reunaehdot, joiden takia sähköistä asiointia on kehitettävä perinteisen paperiasioinnin rinnalla, ei sen sijasta.

693 Näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat 28.5.2018.

tosiasiallisesti järjestetty siten, että niiden käyttäminen olisi selvästi vaivalloisempaa kuin digitaalisten asiointipalveluiden käyttö. Tältä osin järjestelmän vapaaehtoisuus tuo tavaltaan sähköisen asioinnin markkinoille tarvittavan kurin: luonnolliset henkilöt, joille sähköinen asiointi on vapaaehtoista, eivät yksinkertaisesti käyttäisi sähköistä asiointia, jos se osoittautuisi tarpeettoman vaivalloiseksi. Apulaisoikeusasiamiehen kannanottoa voidaan tosin jatkaa edelleen siten, että viranomaisten olisi kehitettävä demoja, jotta asiakkaat onnistuvat luontevasti ja helposti asioimaan sähköisesti. Esimerkkinä mainittakoon TVL 127 a §:n mukainen kotitalousvähennys, johon liittyvät laskelmat voivat olla erilaisia, ja joka siis asettaa selkeiden demojen laadinnalle kiistatta haasteita. Samalla on syytä korostaa, että jos sähköisen asioinnin organisoinnin ketjussa on yksikin heikko linkki, se voi viedä olennaisesti asiakkaan kannustinta hyödyntää tätä asiointimuotoa.

Opt in -vaihtoehtoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena sen vapaaehtoisuudesta johtuen, koska yleensä vapaaehtoiset toimet johtavat kokonaisuuden kannalta optimaaliseen lopputulokseen. Tässä mallissa digi-kyvykkäät henkilöt saattavat hoitaa asiansa aikaisempaa helpommin toisaalta vaarantamatta ei-digitaitoisten asemaa.⁶⁹⁴ *Opt out* -vaihtoehdossa lainsäädäntö sitoisi henkilöitä, mutta heillä olisi mahdollista irrottautua näistä velvoitteista informoimalla tästä erikseen viranomaisia. Vaikka näiden sääntelyvaihtoehtojen voisi olettaa johtavan samanlaiseen lopputulokseen, näin ei kuitenkaan ole, koska inhimilliselle käyttäytymiselle on ominaista laiminlyöntiharha (*omission bias*). Sen mukaan ihmisillä on taipumus suhtautua hyväksyvämmiin tekemättä jättämiseen kuin aktiiviseen tekemiseen. Näin ollen *opt out* -järjestelmässä osallistujia saattaisi olla selvästi enemmän *opt in* -vaihtoehtoon verrattuna.⁶⁹⁵ Jos siis tähdätään siihen, että mahdollisimman moni hyödyntäisi sähköistä asiointia, *opt out* -järjestelmä olisi parempi vaihtoehto.

Opt out -vaihtoehdolla on kuitenkin eräitä kiistattomia kipukohtia. Ensinnäkin juuri sillä osalla ihmisiä, joilla ei ole edellytyksiä sähköisen asioinnin käyttöön, ei olisi myöskään edellytyksiä hakea vapautusta sen käytöstä.⁶⁹⁶ Tätä voi pitää erittäin relevanttina seikkana, koska kyllähän kaikki fyysiset yms. rajoitteet koskevat myös irtisanoutumista asiointijärjestelmästä. Toiseksi on edellytetty, että sähköistä asiointia tulisi edistää houkuttelevien ja helppojen palveluiden kehittämällä. Sitä vastoin sähköisen asioinnin käyttövelvoite tai *opt out* -malli voisi pahimmillaan johtaa palveluiden laadun huonontumiseen, kun palveluntarjoajilta puuttuisi kannustin kehittää palveluita asiakkaiden tarpeita vastaaviksi.⁶⁹⁷ Tämäkin argumentti on relevantti erityisesti, kun otetaan huomioon, että palvelujen kehittyminen helppokäyttöisiksi saattaisi murtaa pidäkkeitä sähköisen

694 Näin Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

695 Ks. myös Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

696 Ks. Lantto (2017), jonka mukaan vain kahdessa lausunnossa velvoittaminen nähtiin parempana vaihtoehtona.

697 Näin Lantto (2017) lausuntokoosteessa.

asioiden käytöltä paremmin kuin lainsäädännölliset veloitteet tai kannustimet. Kolmanneksi *opt out* -järjestelmän kattavuus voisi olla näennäistä, koska mallin piirissä saattaa olla huomattavasti niitä, jotka eivät olisi osanneet vain reagoida irtisanoutuakseen mallista. Tämä taas on omiaan aiheuttamaan huomattavasti jälkiselvittelyjä, mikä lisää muun muassa hallinnon sisäistä taakkaa⁶⁹⁸ ja heikentää todennäköisesti kansalaisten oikeusturvaa. Neljäntenä ongelmana on se, miten tehdään tulkinta siitä, että henkilö on irtisanoutunut sähköisen asioiden piiristä.⁶⁹⁹ Viidenneksi haasteita *opt out* -mallille luo se, että kansalaisten elämäntilanteet voivat muuttua yllättäen dramaattisestikin.⁷⁰⁰

Toisaalta *opt in* -malliakaan ei ole pidetty kaikin puolin ongelmattomana. Ensinnäkin sitä on pidetty vaikuttavuuden kannalta liian kevyenä sääntelyvaihtoehtona.⁷⁰¹ Toiseksi kaikissa palveluissa olisi oltava demoja ja esimerkkejä, jotta kansalaiset ottaisivat sähköisen asioiden omakseen.⁷⁰² Lisäksi *opt in* -mallissa on otettava huomioon se, että vaikka kansalainen olisikin perusteellisesti harkiten hyväksynyt osallistumisensa sähköiseen asiointiin, mutta hän voi myöhemmin sairastua tai joutua tapaturmaan. Näin ollen tämä seikka on ehdottomasti otettava huomioon *opt in* -mallia kehitettäessä.

Opt in ja *opt out* -malleja verrattaessa on aiheellista ottaa huomioon myös ns. viivyttelyvaikutus (*procrastination*).⁷⁰³ Toisin sanoen, jos ihmisten ei tarvitse tehdä päätöksiä välittömästi, heillä on taipumus viivyttellä. Näin ollen *opt in* -mallissa luonnolliset henkilöt eivät suinkaan välittömästi tarttuisi kiinni mahdollisuuteen, vaan he lykkäisivät päätöksentekoa. Tämä johtaisi osaltaan siihen, että puhtaasti vapaaehtoiseen liittymiseen pohjautuvassa mallissa tavoitetilan saavuttaminen voisi pitkittyä siihen verrattuna, että järjestelmästä olisi irtisanouduttava, jotta sähköinen asiointivaihtoehto ei koskisi asianomaisia henkilöitä. Kaiken lisäksi luonnolliset henkilöt voisivat viivyttelyvaikutuksen takia pitkittää irtisanoutumistaan, vaikka heillä ei olisi edellytyksiä asioida sähköisesti viranomaisien kanssa.⁷⁰⁴ Myös menetyksen kaihtaminen (*regret aversion*) voi pidätellä vapaaehtoisuuteen perustuvan sähköisen viranomaisasioiden yleistymistä. Taustalla on se, että henkilön ryhtyessä mieltymistensä mukaiseen toimintaan, siihen sisältyy kuitenkin riski siitä, että hän huomaa jälkikäteen hyvinvointinsa vähentyneen.⁷⁰⁵ Lisäksi ihmisiä leimaa epämääräisyysvinouma (*ambiguity bias*) eli he välttävät toimintavaihtoehtoa, josta heillä ei ole tietoa ja tietämys-

698 Hallinnon sisäisellä taakalla tarkoitetaan viranomaisille aiheutuvaa kustannusrasitusta lainsäädännön toimeenpanosta.

699 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

700 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

701 Näin Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

702 Näin Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

703 Ks. esimerkiksi Steel (2007).

704 Viivyttelyvaikutusta koskevat tutkimustulokset perustuvat yleisluonteisiin kokeisiin inhimillisestä päätöksenteosta; eivät sen sijaan siihen, miten ihmiset reagoisivat juuri yllä mainitunlaiseen päätöksentekoasetelmaan.

705 Ks. erityisesti Kahneman – Tversky (1982).

tä. Näin ollen, kun sähköinen viranomaisasiointi on monelle tuntematon asia verrattuna paperiasiointiin, ensin mainitusta pidättäydytään herkästi. Aikasidonnaiset vinoumatkaan eivät ole omiaan vauhdittamaan siirtymistä sähköiseen asiointiin. Tässä voidaan mainita esimerkiksi nykyisyysarha (*present bias*), jonka mukaan ihmiset priorisoivat kahdesta tulevaisuuden lopputuloksesta sitä, joka on lähempänä.⁷⁰⁶ Näin ollen heitä ohjaa enemmän se vaivannäkö, joka sähköisen asioinnin käyttöönottoon liittyy kuin ne edut, joita sähköisestä asioinnista pitkällä aikavälillä ovat saatavissa.

Haastatteluissa nousi esille se, että *status quo* -vinouma ohjaisi sitä, ketkä käyttäisivät sähköistä asiointia järjestelmän perustuessa vapaaehtoisuuteen.⁷⁰⁷ Väestörekisterikeskuksen edustajien (23.5.2018) mukaan lähdetessä siitä, että kansalaisille ei ole sähköistä asiointivelvoitetta, henkilöt mahdollisesti asioivat sen mukaan, mihin ovat jo aiemmin tottuneet. Tämä voi tarkoittaa sitä, että nuorempi väestö pyrki asioimaan sähköisesti omasta aloitteestaan, koska on tottunut siihen. Vanhempi väestö taas pyrki asioimaan sen mukaan, mihin on tottunut. Osa heistä toki varmasti asioisi myös sähköisesti, mutta tällöin myös riittävä ja jatkuva tiedottaminen eri asiointikanavista olisi tarpeen, jotta sähköiset mahdollisuudet tulisivat tutuiksi. Myös taloudelliset kannustimet voivat olla tarpeen.

*Hyvin monet kognitiiviset vinoumat osoittavat, että ihmisillä on taipumus pidättäytyä totutuissa toimintavaihtoehdoista, mikä siis hidastaa olennaisesti siirtymistä paperiasioinnista sähköiseen asiointiin. Näin ollen tarvitaan selkeitä ja merkittäviä kannustimia, jotta tällainen siirtymä saadaan tapahtumaan. Toisaalta toteuttamisvaihtoehtona on harkittava sitä, että mahdollistetaan rinnakkaisasiointi. Tällöin siis asiointi voisi tapahtua asiakkaan valinnan mukaan paperisen tai sähköisen asioinnin muodossa. Ajatuksena olisi paperisen asioinnin väheneminen ajan myötä ja laajeneva siirtyminen sähköiseen asiointiin.*⁷⁰⁸

Opt in -malliin liittyen on myös kysyttävä, kuinka pitkäaikainen suostumus sähköiseen asiointiin on. Onko suostumus pysyvä tai hyvin pitkäaikainen vai onko järjestelmästä irtisanouduttavissa välittömästi ilman erityisiä perusteita ja perusteluja? Ensinnäkin korostettaessa *opt in* -malliin osallistumisen vapaaehtoisuutta kansalaisten tulisi voida vapautua järjestelmästä välittömästi niin halutessaan. Toiseksi hyvin pitkä irtisanomisaika ei välttämättä lisää sähköisen asioinnin kattavuutta. Hyvin pitkä irtisanomisaika voisi näet johtaa siihen, että kansalaiset eivät ylipäänsä osallistuisi *opt in* -malliin. Kolmanneksi kansalaisten elämäntilanteen olennaiset muutokset puhuvat sen puolesta, että heillä olisi oikeus irtisanoutua järjestelmästä niin tahtoessaan. Neljänneksi on otettava huomioon, että kansalaiset tuskin irtisanoutuvat massoittain asiointijärjestelmän piiristä, koska *status quo* ja lai-

706 Ks. esimerkiksi O'Donoghue - Rabin (1999).

707 Tosin termiä *status quo* ei tässä yhteydessä käytetty.

708 Ks. myös Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

minlyöntiharha pidättelevät heitä mukana järjestelmässä.⁷⁰⁹ Viidenneksi kun henkilöt ovat jo maksaneet oppimiskustannuksensa, heillä ei ole merkittävässä määrin tarvetta irtautua järjestelmästä. Lisäksi kansalaisten irtisanoutumismahdollisuus asiointijärjestelmästä voi luoda viranomaisille kannustimen kehittää sähköistä asiointia helpokäyttöisemmäksi ja houkuttelevammaksi. Kansalaisten sitominen hyvin pitkäaikaisesti asiointijärjestelmään saattaa laiskistuttaa viranomaiset tässä tehtävässä.⁷¹⁰

Tässä on paikallaan viitata myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 5/2016 vp, joka tosin koski ulosottokaaren muutosta. Lausunnossa todettiin, että asiointitiliä käyttöön otettaessa annettua yleistä suostumusta sähköiseen tiedoksiintoon ei voida pitää oikeusturvaa vaarantavana, jos kansalaisella on mahdollisuus peruuttaa asiointitilille/tulevaisuudessa viestinvälityspalvelussa annettu yleinen suostumus sekä yksittäistapauksessa tai yleisemmin kieltää tiettyä viranomaista käyttämästä sähköistä tiedoksiintoa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti, että asiointitilin käyttäjiä tiedotetaan ulosottoasioiden lähettämisestä asiointitilin kautta. Näin ollen korostettiin sitä, että suostumuksen on oltava tietoinen. Edellä esitetyn valossa suostumus *opt in* -malliin ei vaarana kansalaisen oikeusturvaa, kunhan kansalaisella on mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa/osallistumisensa mallin mukaiseen järjestelmään niin halutessaan. Jo pelkät tarkoituksenmukaisuussyyt puhuvat sen puolesta, että kansalaisen ei tarvitse esittää tällöin perusteluja sille, miksi hän ei enää asioi sähköisesti.

Edellä mainituin perustein olisi suositeltavaa, että irtisanoutumisen opt in -mallista tulisi olla helppoa ja sen tulisi voida tapahtua lyhyellä irtisanomisajalla.

3.3.4 Velvoitemalli vaihtoehtona

Velvoitemallissa oikeushenkilöt ja/tai luonnolliset henkilöt ovat velvollisia asioimaan sähköisesti viranomaisten kanssa, ellei tähän nähden ole säädetty erikseen vapautusta. Tiekartta-työryhmän raportissa ei kuitenkaan lähemmin analysoida velvoitemallia. Tästä syystä johtuen raportissa ei arvioitu, miten tai millä perusteella sähköisestä asioinnista voisi saada vapautuksen. Useat lausunnonantajat työryhmän raportista lähtivät siitä, että kansalaisten velvoittaminen sähköisen postilaatikon tai asiointipalvelujen käyttöön sekä velvoittamiseen liittyvien poikkeusten määrittäminen ja hallinnointi muodostaisivat ongelmallisen kokonaisuuden muun muassa oikeusturvan, hallinnon palveluperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisuuden sekä henkilötietojen suojan kannalta. Tarkoituksenmukaisuussyytäkään eivät puolla siirtymistä pelkkään sähköiseen asiointiin.

709 Toisaalta yllä mainitut kognitiiviset vinoumat myös pidättelevät kansalaisia liittymästä asiointijärjestelmän piiriin.

710 Tässä yhteydessä voidaan puhua X-tehottomuudesta, joka on tyyppillistä usein monopoleille, ks. esimerkiksi Leibenstein (2008).

Hallinnon palveluperiaatteeseen viitaten todettiin, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät saisi vaikuttaa epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Myös kansalaisten vapaus valita se tapa, jolla viranomaiseen ollaan yhteydessä, tuotiin lausuntokoosteessa esille. Äkillinen asiointiin liittyvä toimintatapojen muutos ja siitä puutteellinen tiedottaminen saivat myös kritiikkiä osakseen luottamuksensuojan periaatteen, viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä tiedottamisvelvollisuuden näkökulmasta.⁷¹¹

Miten velvoitemallia koskevista vapautuksista tai poikkeuksista olisi säädettävä? Lähtökohteisesti olisi mahdollista, että tältä osin säädettäisiin tarkkarajaisesti yksittäisistä ryhmistä, jotka olisivat vapautettuja mallin mukaisista velvoitteista. Esimerkkinä mainittakoon se, että velvoitemalli ei koskisi yli 75-vuotiaita kansalaisia. Toisaalta tällaisiin ryhmiin sisältyy henkilöitä, joilla olisi hyvät valmiudet huolehtia viranomaisasioinnista sähköisesti. Heidän osaltaan tulisi mahdollistaa sähköinen asiointi, vaikka he kuuluisivatkin vapautuksen piiriin.⁷¹² Tarkkarajaisesti on lähes mahdotonta säätää kaikista niistä kansalaisryhmistä ja henkilöistä, jotka olisivat vapautettuja velvoitemallista. Näin ollen poikkeussäännöksestä olisi vääjäämättä säädettävä puolijoustava eli siinä ei tyhjentävästi määriteltäisi mallista vapautettuja henkilöitä. Tämä lisäisi vääjäämättä kansalaisten ja hallinnon sisäistä taakkaa, mutta olisi kuitenkin välttämättömyys. Taakkaa on omiaan lisäämään toisaalta sekin, että velvoitemallin piiriin on tulossa koko ajan uusia henkilöitä (*entry*) ja toisaalta velvoitemallin piiristä lähtee koko ajan henkilöitä pois (*exit*). Lisäongelmana on se, minkälaista näyttöä tarvitaan, jotta velvoitemallin alaisuudesta voidaan irtisanoutua. Ja tähän liittyen joudutaan arvioimaan, mikä viranomaisen arvioisi näytön ja miten.⁷¹³

Palveluperiaatteen esille nostaminen velvoiteperiaatetta arvioitaessa on ollut paikallaan. Periaatteen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota myös palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen.⁷¹⁴ Toisaalta Tiekartta-työryhmän lausuntopalautteeseen sisältyvässä kritiikissä on asetettavissa kyseenalaiseksi se, että kysymys olisi äkillisestä muutoksesta. Onhan sähköistä asiointia ajettu sisään viranomaisasiointiin jo noin 20 vuotta ja asiointia on laki lailta laajennettu sähköiseksi. Tässä voidaan tukeutua myös hallituksen esitykseen HE 72/2002 vp, jonka mukaan luottamuksensuojan periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia

711 Lantto (2017).

712 Näin ollen velvoitemallissa olisi myös eräin osin *opt in* -mallin piirteitä.

713 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

714 Näin HE 72/2002 vp.

muutoksia vastaan.⁷¹⁵ Näin ollen luottamuksensuojaperiaatteessa ei ole suinkaan kysymys siitä, että lainsäädännön tulisi olla iäti samansisältöinen. Tosin jotta sääntely ei aiheuta kohderyhmilleen liiallisia sopeutumiskustannuksia tai muita hankaluuksia, voidaan operoida siirtymäkauden järjestelyin ja säätämällä esimerkiksi voimaantuloviive tarpeeksi pitkäksi.⁷¹⁶

Toisaalta velvoitemallilla on nähty olevan myönteisiä puolia erityisesti, koska se olisi suu-
relle osalle kansalaisia tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Velvoittavuus on myös selkeä vaihtoehto, koska muita vaihtoehtoja ei tarvitse problematisoida. Kattavuus velvoitemallissa voisi nousta suureksi.⁷¹⁷ Toisaalta tässä suhteessa on esitettävissä samat varaukset kuin edellä *opt out* -malliin liittyen. Velvoitemalli ei ole kuitenkaan käytännössä tuntematon asiointimuoto, kuten seuraavaksi lyhyesti referoitava *Tanskan* lainsäädäntö osoittaa:

Kansalaiset velvoitettiin lakisääteisesti asteittain siirtymään sähköisten itsepalvelujen käyttäjiksi vuodesta 2012 lähtien.⁷¹⁸ Tanskan julkista digitaalista postia koskevassa laissa (*Lov om offentlig digital post*) velvoitetaan kansalaiset ja yritykset käyttämään sähköisiä palvelukanavia tietyin poikkeuksin. Lain 3 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneiden luonnollisten henkilöiden, joilla on asuinpaikka tai jotka oleskelevat kiinteästi Tanskassa, on liityttävä julkiseen digitaaliseen postiin, jollei henkilöä ole vapautettu pakollisesta liittymisestä. Lain 4 §:n mukaan nämä vapautetut henkilöt voivat vapaaehtoisesti liittyä postiin, jolloin myös heitä koskevat laista seuraavat oikeusvaikutukset.⁷¹⁹ Lain 5 §:n mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa säännöt, joiden perusteella luonnolliset henkilöt voidaan vapauttaa pakollisesta liittymisestä postiin. Pykälä sisältää lisäksi vapauttamisen reunaehdot ja menettelytapaa koskevia säännöksiä. Lain 10 §:ssä säädetään postin oikeusvaikutuksista. Sen mukaan viesti, joka on lähetetty postin kautta, katsotaan saapuneeksi perille sinä ajankohtana, jolloin viesti on vastaanottajan saatavilla postijärjestelmässä ja sen on lähettänyt ilmoituksessa mainittu lähettäjä. Kansalaiset velvoitettiin sähköisen viranomaisviestinnän vastaanottoon vuonna 2014, yritykset velvoitettiin vuotta aiemmin. Vapautuksen saaneita on noin 10 % väestöstä ja he vastaanottavat viranomaisviestinnän edelleen paperipostina. Tilinomistajalla on mahdollisuus lisäksi antaa valtuutus toiselle henkilölle lukea oman tilin viestejä, muttei kuitenkaan muutoin toimia toisen puolesta, kuten vastata viestiin toisen tililtä. Sähköisesti on muutoin mahdollista an-

715 Luottamuksensuojan periaate rajoittaa näin ollen edunsvovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.

716 Voimaantuloviiveellä tarkoitetaan aikaväliä siitä, kun laista on päätetty siihen, kun laki tulee voimaan.

717 Digi arkeen neuvottelukunta 25.9.2017.

718 Tanskan velvoitemallia koskeva laki on verraten lyhyt ja silti informatiivinen, yleensä ottaen siis sellainen, jollaiseen tulisi pyrkiä, jos sääntelyvaihtoehdoista velvoitemalli valitaan.

719 Yllä mainitun perusteella voikin sanoa, että vapautussäännöksen osalta järjestelmä on luonnehdittavissa *opt in* -malliksi.

taa valtuutus, joka valtuuttaa toimimaan toisen puolesta tietyissä sähköisissä palveluissa. Asiakaspalvelu ja opastus sähköisten palvelujen käyttöön hoidetaan kuntien toimesta pääasiassa kirjastoissa. Lisäksi kunnissa tarjotaan asiakaspalvelua henkilöille, jotka eivät käytä sähköisiä palveluja.⁷²⁰

Haastatteluissa nousi esiin se, että velvoitemallia ei pitäisi sulkea pois pitkällä aikavälillä toteutettavana vaihtoehtona. Velvoitemallin toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin monien reunaehtojen toteutumista. Ensinnäkin velvoitemalliin siirtymisestä tulisi informoida hyvissä ajoin etukäteen sitoutuen siihen, että malli myös varmasti toteutetaan. Toiseksi siirtymäaika voisi olla jopa kymmenen vuotta. Kolmanneksi siirtymäajan kuluessa on ratkaistava ne ongelmakohdat, joita velvoitemalliin liittyy, kuten puolesta asiointia koskeva kipukohdat. Lisäksi pitkä siirtymäaika olisi ”pilkottavissa” vaiheittaisiksi uudistuksiksi.⁷²¹ Tavallaan onkin nähtävissä, että jos tässä selvityksessä esitetty uudistus toteutetaan, se on yksi askelma tässä prosessissa.⁷²²

Velvoitemalliin on suhtauduttu Suomessa verraten laajalti torjuvasti, koska sen on katsottu muodostavan ongelmallisen kokonaisuuden ainakin oikeusturvan, palveluperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisuuden ja henkilötietojen suojan kannalta.⁷²³ Pidemmällä aikavälillä asiaa voi olla kuitenkin syytä arvioida toisin muutoin paitsi haavoittuvien hallinnon asiakkaiden osalta. Ennen mallin muutokseen ryhtymistä on kuitenkin odotettava, että viranomaisten sähköisen asioinnin järjestämisvelvollisuus saadaan toimivaksi, Suomessa saadaan kokemuksia elinkeinonharjoittajiin sovellettavasta velvoitemallista ja myös ulkomailla saadaan kokemuksia velvoitemallin eduista ja haitoista.

720 Näin hallituksen esitys 60/2018 vp.

721 Ylitarkastaja Petri Pipatti Poliisihallituksesta 18.5.2018.

722 Käsillä olevassa tapauksessahan elinkeinonharjoittajille ehdotetaan sähköistä asiointivelvoitetta eli tältä osin siirytään jo velvoitemallin soveltamiseen. Sitä vastoin tavallisten kansalaisten kohdalla tilanne olisi vielä toisin.

723 Näin Lantto (2017).

3.3.5 Rinnakkaisasiointiperiaate

Lainsäädännössämme on useita lakeja ja säännöksiä, joissa mahdollistetaan asiointi monin eri tavoin, myös sähköisesti. Tässä voidaan mainita esimerkkinä *julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain* (916/2012) 2 luvun 1.1 §, jonka mukaan ”henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään.”⁷²⁴ Valtioneuvoston asetuksessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2012) lähdetään taas siitä, että työllistymissuunnitelman osapuolet hyväksyvät työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toimintasuunnitelmaosion. Työnhakija hyväksyy suunnitelman sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai allekirjoittamalla suunnitelman.⁷²⁵

Osittain edellä mainittuun verrattava säännös on *yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain* (1085/2015) 13.1, jonka mukaan ”vartijaksi hyväksymistä koskeva hakemus toimitetaan poliisilaitokselle. Hakemus voidaan panna vireille sähköisesti. Hakijan tulee kuitenkin saapua henkilökohtaisesti poliisilaitokselle, jos se on erityisestä syystä tarpeen.” Käsillä oleva tapaus on tavallaan oppikirjaesimerkki siitä, että sähköinen asiointi ei voi aina tulla yksinomaisten asiointitapana kysymykseen.⁷²⁶ Voimassa olevaa lakia aiempi vaatimus hakemuksen henkilökohtaisesta jättämisestä perustui pitkälti siihen, että poliisilaitoksen henkilöstö saattoi hakemuksen vastaanottaessaan samalla arvioida tarvittaessa sitä, kuinka vartija täyttää laissa asetetun henkilökohtaisten ominaisuuksien sopivuutta koskevan vaatimuksen. Käytännössä tätä arviointia ei ollut hakijan tapaamisen perusteella tehty, vaan arviointi oli perustunut poliisilla muutoin oleviin tietoihin. Tämän vuoksi hakemuksen henkilökohtaista jättämistä koskevasta vaatimuksesta luovuttiin. Vaihtoehtoisena hakutapana se kuitenkin säilytettiin, koska kaikilla hakijoilla ei välttämättä ole mahdollisuutta sähköiseen asiointiin. Toisaalta epäselvien tapausten varalta laissa on säädetty mahdollisuudesta velvoittaa hakija saapumaan poliisilaitokselle henkilökohtaisesti, jos se olisi erityisestä syystä tarpeen. Hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien sopivuuden arvioiminen saattaa joissakin tapauksissa edellyttää sitä, että poliisilaitoksen virkailija tapaa hakijan. Tällainen erityinen syy saattaa olla käsillä myös esimerkiksi silloin, jos hakijan sähköisesti toimittaman valokuvan laatuun, aitouteen tai eheyteen liittyy erityinen selvitystarve.⁷²⁷

724 Lisäksi työ- ja elinkeinoviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön.

725 Asetuksen 5 §. Saman asetuksen 9.1 §:n mukaan työvoimakoulutukseen haetaan sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa. Työvoimakoulutukseen voi hakea myös työ- ja elinkeinoministeriön lomakkeella, joka jätetään allekirjoitettuna työ- ja elinkeinotoimistoon.

726 Hakemus jätettäisiin sähköisesti panemalla se vireille poliisin asiointipalvelussa kansalaisen asiointitilin avulla.

727 HE 42/2016 vp. Ks. myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 38.1 §, jonka mukaan järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä koskeva hakemus toimitetaan poliisilaitokselle. Hakemus voidaan panna vireille sähköisesti. Hakijan tulee kuitenkin saapua henkilökohtaisesti poliisilaitokselle, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Näin myös lain 63.1 §:n säännös turvasuojajaasta.

Ajokorttilain 8 c §:ssä (70/2015) säädetään puolestaan siitä, että ajokorttilupaa, ajokorttia ja muuta 8 §:n 1 momentissa mainittua lupaa koskeva hakemus voidaan toimittaa sähköisesti tai Liikenteen turvallisuusviraston osoittamalle palveluntuottajalle. Sähköinen toimitustapa on siis tässä vain yksi vaihtoehto, ei pakollinen menettelytapa. Saman lain 9.3 §:n mukaan ajokorttilupaa koskeva hakemus voidaan tehdä sähköisesti taikka henkilökohtaisesti tai asiamiestä käyttäen. Hakijan on kuitenkin todistettava henkilöllisyytensä ajokorttilupaa haettaessa tai ajokorttia luovutettaessa taikka kuljettajantutkinnon vastaanottajalle kuljettajantutkintoa suorittaessa. Tässäkin tapauksessa on siis syytä korostaa sitä, että prosessissa voidaan edetä ikään kuin sähköinen asiointi edellä, vaikka henkilöllisyys onkin erikseen todistettava.⁷²⁸

Valtioneuvoston asetuksessa maatilojen neuvontajärjestelmästä (1387/2014) taas todetaan, että ”neuvontakerralla tarkoitetaan neuvontatapahtumaa, joka annetaan maatilalla, maastossa, neuvottavan tai neuvojan tiloissa taikka sähköisesti etäyhteyden avulla.” (7.3 §) Valtioneuvoston asetuksessa pyroteknisten tuotteiden vaatimuksenmukaisuudesta (719/2015) säädetään muun muassa ajoneuvoissa käytettävän tuotteen merkinnöistä. Asetuksen 11.2 §:n mukaan ammattikäyttäjälle on annettava käyttöturvallisuustiedote ajoneuvoissa käytettävästä pyroteknisestä tuotteesta. Käyttöturvallisuustiedote voidaan antaa paperimuodossa tai sähköisesti.

Useissa tapauksissa luonnollisiin henkilöihin sovellettava rinnakkaisasiointiperiaate on nähtävissä ilmentymänä valinnanvapaudesta, jolloin henkilö voi valita asiointitapansa kustannustehokkaimman ja omien valmiuksiensa kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

3.3.6 Maksuporrastukset valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)s kiinnitti lausunnossaan Tiekartta -työryhmän raportista huomiota mahdollisuuteen ohjata käyttäytymistä maksuilla.⁷²⁹ Maksuporrastukset eivät ole kuitenkaan tuntematon asia kotimaisessa lainsäädännössä. Tässä voidaan viitata PRH:n maksujen ohella ulosottomaksuista annetun asetuksen 6 §:ään. Jos kysymyksessä on todistus ulosottorekisteristä ja muu ulosottolaissa säädetty todistus, todistusmaksu tai jäljennösmaksu on lähtökohtaisesti 12,00 euroa ulosottoasialta. Sitä vastoin sähköisesti

⁷²⁸ Tätä näkökulmaa korosti esimerkiksi ylitarkastaja Petri Pipatti Poliisihallituksesta 18.5.2018.

⁷²⁹ Tässä yhteydessä voidaan puhua ohjaavista maksuista siinä missä esimerkiksi ympäristöverojen yhteydessä puhutaan ohjaavista veroista.

tilatusta ja sähköisesti toimitettavasta todistuksesta peritään vain 6,00 euroa ulosottoasialta.⁷³⁰ Kyseisen maksuporrastuksen vaikutuksista ei ole kuitenkaan tietoa.⁷³¹

Passilain 34 §:n mukaan passista peritään valtion maksuperustelaisissa säädettyjen perusteiden mukainen maksu. Passin hinta on lähtökohtaisesti 53 euroa, mutta jos hakemus on sähköinen, hinta on 49 euroa. Henkilökortin⁷³² hinta on lähtökohtaisesti 58 euroa ja jos hakemus on sähköinen, hinta on 54 euroa.⁷³³ Molemmissa tapauksissa sovelletaan siis maksuporrastusta sähköistä asiointia suosivasti. Haastatteluissa ilmeni, että käytännön kokemusten valossa maksuporrastus oli toiminut toivotulla tavalla edistäen sähköistä asiointia. Esimerkiksi passihakemuksista nykyään noin 70 on prosenttia sähköisiä.⁷³⁴ Lisäksi käräjäoikeuteen sähköisesti toimitetun haastehakemuksen oikeudenkäyntimaksu on alempi kuin paperisena toimitetun.⁷³⁵

Sitä vastoin Tiekartta -työryhmän raportissa asiointimaksujen hinnoittelua ei tarkasteltu. Tosin siinä todetaan, että viranomainen voi ilman lain nimenomaisia säännöksiäkin huontontaa eri asiointitapoja yhden asiointitavan kustannuksella, kunhan hallinnon asiakkaille muodostuu käsitys kaikista asiointimahdollisuuksista.⁷³⁶ PRH toi tältä osin esille kysymyksen siitä, miten valtion maksuperustelakia (jäljempänä maksuperustelakia) olisi sovellettava, jos viranomainen tarjoaa sekä paperiasiointia että sähköisen asiointikanavan ja jos kummankin asiointikanavan kustannukset ovat kohtuutarkasti määritettävissä. Myös valtiovaraministeriön julkaisussa 30/2013 tähdenettiin sitä, ettei viranomainen voisi periä asiointimaksua pelkästään sillä perusteella, että asiointi on tapahtunut sähköisessä muodossa.

Lähtökohtana tarkastelulle on maksuperustelain 6.1 §:n säännös *omakustannusarvosta*: ”Julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.” Suoritteen omakustannusarvolla tarkoitetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia. Kokonaiskustannuksiin kuuluvat suoritteen aiheuttamien erilliskustannusten ohella suoritteen osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista yhteiskustannuksista. Kokonaiskustannuksiin kuuluvat myös muille kuin maksun perivälle valtion viran-

730 Ks. myös valtiovaraministeriön julkaisu 30/2013, s. 148, jossa todettiin kyselyyn viitaten, että käsittelymaksun palauttaminen sähköisessä asiointipalvelussa vireille pannussa asiassa kaipaisi sääntelyn selkeyttämistä.

731 Näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

732 Henkilökorttilain 9.1 §:n mukaan henkilökorttia koskeva hakemus voidaan panna vireille sähköisesti. Hakijan tulee saapua henkilökohtaisesti viranomaisen luokse hakemuksen täydentämistä varten, jollei lain 10 §:stä muuta johdu.

733 www.poliisi.fi/luvat/palveluhinnasto_ja_maksaminen/palveluhinnasto_2018.

734 Poliisiylitarkastaja *Petri Pipatti* Poliisihallituksesta 18.5.2018.

735 <https://oikeus.fi/fi/index/oikeuslaitos/sahkoinenasiointi.html>.

736 Asian voi ilmaista myös toteamalla, että viranomaiset voivat harjoittaa maksuporrastusta.

omaiselle aiheutuvat vastaavat kustannukset, mikäli nämä osallistuvat suoritteen tuottamiseen.⁷³⁷ Maksuperustelain 6.2 §:n mukaan viranomaisen samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus. Samanlaatuisilla suoritteilla tarkoitetaan yleensä samannimisiä ja useasti samassa tarkoituksessa tuotettuja suoritteita.⁷³⁸

PRH:n mukaan maksuperustelaissa ei ole säädetty eri asiointitapojen kustannusten laske-
misesta, mutta se ei liene kiellettyä. PRH viittasi tältä osin siihen, että kaupparekisterin ja
yhdistysrekisterin muutosilmoitukset ovat eri asemassa siitä riippuen, onko ilmoitus tehty
sähköisesti tai paperi-ilmoituksena.⁷³⁹ Tarkastellaan asiaa lähemmin maksuperustelain
6 §:n 3 momentin valossa:

Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alem-
pana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin
sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimin-
taan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on pe-
rusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perit-
täväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.
Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa
vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Maksu voitaisiin määrätä siis erityisestä syystä omakustannusarvoa suuremmaksi, mutta
omakustannusarvo tulisi aina selvittää, vaikka maksu määrättäisiinkin omakustannusar-
vosta poiketen. Poikkeama voitaisiin määritellä esimerkiksi euromääräisenä tai tietyllä pro-
sentilla alennettuna tai korotettuna omakustannusarvosta taikka siten, että jotkin kustan-
nukset jätetään ottamatta huomioon maksua määrättäessä.⁷⁴⁰

Valaistaan asiaa myös *ulkomaalaislain* 10 a §:llä (332/2016). Pykälän 1 momentin mukaan
oleskelulupahakemuksen tai muun tämän lain nojalla tehdyn hakemuksen käsittelyn jat-
kamisen sen vireille tulon jälkeen edellyttää, että käsittelystä perittävä maksu on suori-
tettu. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että hakemus raukeaa, jollei maksua
suoriteta kohtuullisessa ajassa. Aikaisemmin käsittelymaksun suorittaminen oli säädetty
hakemuksen käsittelyn aloittamisen edellytykseksi sähköisesti jätettyjen hakemusten osal-

737 HE 176/1991 vp.

738 HE 176/1991 vp.

739 Tässä voidaan mainita myös esimerkkinä osakeyhtiön perustamisilmoitus, joka on hinnaltaan 330,00 euroa sähköisenä ilmoituksena, mutta 380,00 euroa paperi-ilmoituksena.

740 HE 176/1991 vp.

ta. Myös kansalaisuuslain (359/2003) 44 §:ssä oli vastaava säännös kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia koskien. Sen sijaan oleskelulupien paperihakemusten osalta vastaavaa nimenomaista säännöstä ei ollut. Lainmuutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 2/2016 vp katsottiin, että oleskelulupahakemusten käsittelymaksujen saaminen tehostuisi, jos sähköistä asiointia vastaava säännös ulotettaisiin koskemaan myös paperihakemuksia ja muita ulkomaalaislain nojalla ratkaistavia hakemuksia. Nykyisen lain 10 a §:n säännös koskeekin sähköisesti jätettyjen oleskelulupahakemusten lisäksi myös paperihakemusten ja muiden ulkomaalaislain nojalla ratkaistavien hakemusasioiden käsittelystä perittävien maksujen vaikutusta asian käsittelyn jatkamiseen. Tältä osin on siis päädytty neutraaliin sääntelyyn riippumatta siitä, millä tavalla hakemus on saatettu vireille. Toisaalta, jos haluttaisiin kannustaa sähköiseen asiointiin paperihakemusten sijasta, luonnollinen sääntelystrategia olisi se, että sähköinen asiointi vapautettaisiin käsittelymaksusta.

Hallituksen esityksessä HE 143/2010 vp ehdotettiin muutettavaksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annettua lakia.⁷⁴¹ Käräjäoikeudessa käsiteltävien summaaristen velkomusasioiden oikeudenkäyntimaksun suuruus porrastettiin OK 5 luvun 3 §:n mukaisissa summaarisissa riita-asioissa vireille tulotavan mukaan. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntimaksu olisi 25 prosenttia alempi, kun asia pantaisiin vireille toimittamalla haastehakemus koneellisesti suoraan käräjäoikeuden järjestelmään, kuin käytettäessä perinteistä haastehakemusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2010 vp todettiin lakiehdotuksesta muun ohella, että oikeudenkäyntimaksun porrastaminen merkitsee sitä, että kantajat, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköistä asiointia, maksavat muita korkeamman oikeudenkäyntimaksun. Sääntely on siten merkityksellistä PL 6 §:n säännösten näkökulmasta. Pykälän 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja pykälän 2 momentti syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan momentissa erikseen lueteltujen seikkojen perusteella. Eri asemaan asettaminen ei saa perustua myöskään henkilöön liittyvään muuhun syyhyn. Laissa ei ole kysymys pykälän 2 momentin tarkoittamassa mielessä henkilöön liittyvästä erottelusta. Eri asemaan asettaminen liittyy perusoikeuden käyttämiseen. PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Toisaalta valiokunnan mukaan sääntelyn tarkoituksena on lisätä sähköistä asiointia käräjäoikeuksissa ja tehostaa niiden toimintaa. Asian käsittelyyn käräjäoikeudessa tarvittava työmäärä ja käsittelystä aiheutuvat kulut ovat alhaisemmat, kun kantaja käyttää sähköistä haastehakemusta. Oikeudenkäyntimaksu ei perustu kustannusvastaavuuteen, mutta se

741 Nyttemmin laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993) on kumottu ja korvattu tuomioistuinmaksulailla (1455/2015).

on porrastettu riita-asioissa sen mukaan, missä vaiheessa asian käsittely tuomioistuimessa päättyy, minkälaisessa kokoonpanossa ja missä oikeusasteessa asia ratkaistaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.⁷⁴² Oikeudenkäyntimaksun porrastaminen asian vireillepanon mukaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista edellyttäen, että ero maksujen välillä on kohtuullinen eikä se estä asian vireillepanoa myös muulla tavoin kuin toimittamalla tiedot suoraan kärjäoikeuden tietojärjestelmään. Valiokunnan mielestä kantajilla, joilla ei ole omasta takaa mahdollisuutta sähköisen asiointiliittymän käyttöön, tulee olla mahdollisuus käyttää kärjäoikeuksissa olevia asiakaspäätteitä henkilökunnan opastuksella.

Maksuporrastusta sääntelyvaihtoehtona on toisaalta kritisoitu jossain määrin tarkoituksenmukaisuussyistä. Tällöin on viitattu siihen, että alemmalla käsittelymaksulla kannustaminen olisi omiaan kasvattamaan jo valmiiksi heikommassa asemassa olevien henkilöiden kustannuksia.⁷⁴³ Tässä yhteydessä on kuitenkin aiheellista mainita, että maksuporrastuksella ei liene yksittäiselle henkilölle olennaisia taloudellisia vaikutuksia yhtäältä, koska maksuporrastus tuskin olisi suuri ja toisaalta koska maksuporrastus koskisi vain yksittäisiä asiointitapahtumia. Lisäksi substanssilainsäädännön ollessa sisällöltään monimutkaista, kuten sosiaalilainsäädännön kohdalla, olisi tarpeen järjestää neuvontapalveluita, jolloin maksuporrastuksen soveltaminen ei aktualisoituisi.

Maksuporrastukset saivat lisäksi eräissä - mutteivät kaikissa - haastattelukannanotoissa osakseen kannatusta.⁷⁴⁴ Haastatteluissa korostettiin muun muassa sitä, että maksuporrastuksessa on noudatettava *kustannusvastaavuutta*.⁷⁴⁵ Toisin sanoen sähköisen asiointin maksua on alennettava vain siinä määrin, kuin siihen liittyvät kustannukset ovat paperiasiointia alemmat. Toisaalta haastatteluissa korostettiin sitä, että *helppokäyttöisyys* on tärkeämmässä asemassa kuin taloudelliset kannustimet tähdättäessä sähköisen asiointin yleistymiseen.⁷⁴⁶ Nämä näkökohdat eivät ole kuitenkaan toisiaan poissulkevia ja tässä selvityksessä onkin päädytty siihen, että taloudellisia kannustimia käytettäisiin systemaattisesti samalla, kun huolehditaan digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyydestä. Tosin elleivät palvelut ole helppokäyttöisiä, myöskään maksuporrastusten vaikuttavuus ei ole todennäköisesti toivottu.

742 Ks. esimerkiksi PeVL 1/2006, PeVL 38/2006 vp, PeVL 21/2007 vp ja PeVL 28/2009 vp.

743 Näin Lantto (2017).

744 Esimerkiksi *Suomen Yrittäjien* edustajat puolsivat maksuporrastuksia (1.6.2018), kun taas *Kuntaliiton* edustajat eivät, 28.5.2018.

745 Näin *oikeusministeriön* edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

746 Näin esimerkiksi *ympäristöministeriön* edustajat tapaamisessa 6.6.2018. Yllä mainitun näkökannan puolesta puhuvat osaltaan hallintolaissa määritellyt palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus sekä neuvontavelvollisuus.

Maksuporrastukset ovat lähtökohtaisesti suositeltava kannustin sähköisen asiointin edistämiseksi. Oikeustilan selkeyttämiseksi maksuperustelaissa olisi oltava nimenomainen maininta asiasta.

Toisaalta maksuporrastuksen soveltamiseen ei ole syytä, jos sähköinen asiointi on säädetty hallinnon asiakkaille (poikkeuksettomaksi) lakisääteiseksi velvoitteeksi. Syy on yksinkertainen: maksuporrastus on tarkoitettu kannustimeksi, jolla edistetään sähköistä asiointia eikä tällaiseen kannustimeen ole tarvetta, jos lakisääteinen velvoite joka tapauksessa johtaa sähköiseen asiointiin. Asia erikseen on se, jos vain osa hallinnon asiakkaista kuuluu sähköisen asiointivelvoitteen piiriin, kuten elinkeinonharjoittajat, mutta muut eivät, kuten kuluttajat. Tällöin maksuporrastus tarvitaan kannustamaan niitä sähköiseen asiointiin, joilla tällaista velvoitetta ei ole.

3.3.7 Maksuporrastukset kuluttajansuojalain mukaan

Maksuporrastukseen liittyen on syytä mainita kuluttajansuojaa ja sopimusehtojen sääntelyä koskeva ennakkopäätös KKO:2016:49, vaikka kyse ei olekaan maksuperustelain tulkinna. Kuluttaja-asiamies vaati, että teleyritystä kielletään käyttämästä kuluttajien kanssa tehtävissä puhelinliittymäsopimuksissa sopimusehtoa, jonka mukaan paperilaskusta veloitetaan erillinen maksu. Korkein oikeus ei pitänyt ehtoa KSL 3 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomana. Asianomaisen säännöksen mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon sopimuksen tai sopimusehdon kokonaisvaikutukset sekä asianomaisen alan erityispiirteet. Kokonaisvaikutuksia arvioitaessa myös hinta on otettava huomioon. Ehto, joka tahdonvaltaisesta säännöksestä poiketen yksipuolisesti suosii myyjää tavalla, joka järkyttää osapuolten keskinäistä tasapainoa, on kohtuuton. Säännös ei toisaalta estä puuttumasta myöskään erehdyttävällä tavalla esitettyihin ehtoihin.⁷⁴⁷

Ennen tietoyhteiskuntakaarta sovelletun viestintämarkkinalain (393/2003) 7 luvussa säädettiin teleyrityksen tarjoamia palveluja muuhun kuin teletoimintaan käyttävän henkilön, kuten kuluttajan oikeuksista.⁷⁴⁸ Mainittuun lukuun sisältyneen 67 §:n 3 momentin 20 kohdan (363/2011) mukaan viestintäpalvelusopimuksessa oli mainittava muun ohella laskun eri maksutavat ja niistä aiheutuvat hintaerot. Säännöstä koskeneen hallituksen esityksen HE 238/2010 vp mukaan hintaeroilla tarkoitettiin esimerkiksi *paperisen laskun ja e-laskun välistä hintaeroa*. Viestintämarkkinalaki kumottiin vuoden 2015 alussa voimaan tulleella

⁷⁴⁷ HE 8/1977 vp. Ks. myös HE 218/1994 vp.

⁷⁴⁸ Tietoyhteiskuntakaaren nimike on 1.6.2018 alkaen laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014).

tietoyhteiskuntakaarella, mutta uusi laki ei tuonut sisällöllisiä muutoksia edellä kuvattuun oikeustilaan.

Kohtuullisuuden arvioinnissa voidaan korkeimman oikeuden mukaan hyödyntää vertailukohtana tahdonvaltaista lainsäädäntöä. Myös pakottava lainsäädäntö saattaa ilmentää sitä, mitä voidaan pitää sopimuskäytännössä kohtuullisena säännösten varsinaisen soveltamisalan ulkopuolella. Kestosopimuksissa laskun toimittamisesta aiheutuvat kustannukset kuluttajalle on tavallisesti sisällytetty tarjottavan palvelun kokonaishintaan. Ilman nimenomaista sopimusehtoa laskutuskustannusten tuleekin velvoiteoikeudellisten pääperiaatteiden mukaan sisältyä kuluttajalle ilmoitettuun palvelun kokonaishintaan. Tämä seikka ilmenee myös KSL 2 luvun 10 a §:stä, jonka mukaan kuluttajalta on ennen sopimuksen tekemistä pyydettävä nimenomainen suostumus kaikkiin lisämaksuihin, jotka eivät sisälly kulutushyödykkeestä perittäväksi ilmoitettuun hintaan.⁷⁴⁹ Sopimusvapauden periaatteen mukaisesti osapuolet voivat kuitenkin sopia laskutuksen hinnoittelusta myös muulla tavalla. Liiketaloudellisin perustein toimivalle elinkeinoharjoittajalle laskutuksesta syntyvät kulut siirtyvät yleensä jossakin muodossa kuluttajien maksettavaksi. Korkeimman oikeuden mukaan voidaan kuitenkin pitää ilmeisenä, että osa kuluttajista valitsee paperilaskun sen vuoksi, etteivät he pysty käyttämään internetiä. Sen vuoksi on perusteltua lähteä siitä, että matkapuhelinliittymän kaltaisen, välttämättömyytenä pidettävän palvelun tuottajan on tarjottava myös laskutustapaa, joka ei edellytä internetin käyttöä. Tällaisen laskutustavan ei kuitenkaan tarvitse olla maksuton.

Maksuporrastusten käyttöä eikä muutakaan sähköistä asiointia tule tarkastella yksinomaan viranomaisten ja yksityisten toiminnanharjoittajien (kotitalouksien ja yritysten) välisessä suhteessa vaan yleisemmin. Jos sähköiseen asiointiin siirtyminen siis tuottaa vaikeuksia elinkeinoharjoittajien ja kuluttajien välillä, se hidastanee siirtymistä sähköiseen asiointiin viranomaistoiminnassakin.

3.3.8 Kotitalousvähennys sähköiseen asiointiin kannustamassa

TVL 127 a §:n 1 momentin mukaan:

Verovelvollinen saa vähentää verosta osan käyttämässään asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehdystä työstä maksamistaan määristä (*kotitalousvähennys*). Vähennykseen oikeuttaa tavanomainen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö sekä asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö. Vähennys on enintään 2 400 euroa vuodessa, ja se myönnetään vain siltä osin kuin 127 b §:ssä tarkoitettu vähennettävä osa kustannuksista ylittää 100 euroa.

⁷⁴⁹ Ks. myös Peltonen – Määttä (2015).

Verohallinnon ohjeen mukaan kotitalousvähennykseen oikeuttaa mm. tietokoneen asennus- ja opastustyö (myös muuton yhteydessä tapahtuvana). Lisäksi tietokoneohjelmien asennus ja päivitys sekä ohjelmien ja tiedostojen virustarkistus oikeuttaa kotitalousvähennykseen. Myös liittymismaksut televerkkoon omakotitalossa tai vapaa-ajan asunnossa oikeuttavat vähennykseen siltä osin, kun maksu on välitöntä vastiketta kunnossapito- ja perusparannustyöstä piha-alueella. Kotitalousvähennys on tehtävissä edellä mainitun ohella tieto- ja viestintätekniikan laitteiden asennus- ja kunnossapitotöistä. Tässä on paikallaan korostaa sitä, että työt voidaan tehdä omassa kodissa, vapaa-ajan asunnossa sekä vanhempien tai isovanhempien kodissa.⁷⁵⁰

Toisaalta on syytä ottaa huomioon, että esimerkiksi ratkaisu KHO 6.8.2008, t. 1803, josta ilmenee, että tulisijojen ja hormien nuohoustyön teettäminen on kiinteistön omistajan tai haltijan lakisääteinen velvollisuus. Työ on teetettävä säädetyin määräajoin ja sen sisällöstä on säädetty asetuksessa. Viranomaisen päättää siitä, miten nuohous alueella järjestetään. Tähän nähden ja ottaen huomioon kotitalousvähennyksen tarkoituksen korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei palkkion maksamista lakisääteiseen nuohoukseen kuuluvien tehtävien suorittamisesta voitu pitää TVL 127 a S:ssä tarkoitettua työstä maksettuna määränä, jonka perusteella olisi oikeus kotitalousvähennykseen. Tätä taustaa vasten, jos sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa säädettäisiin lakisääteinen velvollisuus, olisi kyseenalaista, voitaisiinko enää kotitalousvähennystä hyödyntää siinä laajuudessa kuin nykyisin. Tosin tavallisten kansalaisten kohdalla on lähdetty *opt in* -mallin soveltamisesta, joten heillä olisi edelleen oikeus kotitalousvähennykseen.

*Kotitalousvähennykseen ei ole tarvetta tehdä muutoksia, jotta kansalaisilla on kannustin siihen, että heidän asiointinsa ja viestinvälityksensä tapahtuu ensisijaisesti digitaalisesti. Toisaalta vero-ohjaukselle ominaisella tavalla näin ei luoda kansalaisille velvoitetta, vaan ainoastaan oikeus ja mahdollisuus digitaaliseen asiointiin ja viestinvälitykseen. Jotta kansalaiset hyödyntäisivät tämän mahdollisuuden, heidän on luonnollisesti oltava tietoisia kotitalousvähennyksestä myös tämän luonteisiin työsuorituksiin. Samalla on syytä korostaa, että vuonna 2017 kotitalouksista (15 – 74 -vuotiaiden henkilöiden kotitaloudet) 90 prosentilla oli jo käytössään tietokone.*⁷⁵¹

750 Ks. lähemmin Verohallinto. Taulukko kysytyimmistä kotitalousvähennykseen oikeuttavista töistä.

751 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuluttajabarometri [verkkójulkaisu]. ISSN=1796-864X. kesäkuu 2017, Liitekuvio 14. Tietotekniikka kotitalouksissa 2/2000–5/2017 (15–74-vuotiaiden kohdehenkilöiden taloudet). Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 21.2.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kbar/2017/06/kbar_2017_06_2017-06-27_kuv_014_fi.html

3.3.9 Kirjepostin asemasta

Jos kansalaisella on käytettävissään ilmainen palautuskuori, tämä heikentää osaltaan kannustinta siirtyä sähköiseen asiointiin. Yksi mahdollisuus tilanteen korjaamiseksi on ensivaiheessa se, että luovutaan ilmaisista palautuskuorista.⁷⁵² Näin ollen, jos kansalaiset haluavat asioida kirjeitse viranomaisten suuntaan, heidän on maksettava itse kirjepostista aiheutuvat kustannukset. Tällä ei kuitenkaan voida olettaa olevan merkittävää vaikutusta kansalaisten käyttäytymiseen, koska postituksen kysyntä on joustamatonta hinnan suhteen. Taustalla on muun muassa se, että postituskulut muodostavat kansalaisten budjetista vain hyvin vähäisen osan.⁷⁵³ Lisäksi on otettava huomioon, että palautuskuoren lähettämällä asiakkaille ei ole suinkaan kaikkien viranomaisten kohdalla käytännön merkitystä.⁷⁵⁴

Sen sijaan tässä yhteydessä ei ehdoteta esimerkiksi valmisteveron säätämistä kirjepostille. Taustalla on useita syitä, kuten se, että tällaisen vero-ohjauksen vaikuttavuus voisi jäädä vähäiseksi. Valmistevero aiheuttaisi vääjäämättä hallinnollista ja muuta sääntelytaakkaa. Lisäksi valmistevero olisi asetettavissa kyseenalaiseksi neutraliteettiperiaatteen näkökulmasta.

Viranomaisten on luovuttava palautuskuorien toimittamisesta hallinnon asiakkaille, kunhan näin ei loukata hallinnon haavoittuvien asiakkaiden oikeusturvaa.

Kysymys siitä, voidaanko palautuskuoret jättää toimittamatta hallinnon asiakkaille, on toisaalta herättänyt kritiikkiä. Esimerkiksi *valtioneuvoston oikeuskansleri* korosti lausunnossaan Tiekartta-työryhmän raportista, että hallinnon palveluperiaatteen toteuttamisen kannalta on arveluttavaa vaikeuttaa muiden asiointitapojen kuin sähköisen asioinnin käyttöä, esimerkiksi niin, että ihmisille pääsääntöisesti ei lähetettäisi paperimuotoisia lomakkeita tai vastauskuoria. Vaikka pääosalla väestöä on nykyisin käytössään verkkoyhteys ja laite sähköisen sisällön käyttöön, se ei vielä tarkoita, että kaikilla verkkoyhteyden hankkineilla kansalaisilla olisi mahdollisuus tulostaa verkossa saatavilla olevia lomakkeita, saati skannata paperimuotoista aineistoa sähköisesti lähetettäväksi. Viranomaisten palveluverkostoa on myös viime vuosikymmenen kuluessa siinä määrin supistettu, että lomakkeen hakeminen viranomaisen toimipisteestä voi aiheuttaa kohtuutonta rasitusta hallinnon asiakkaille. Oma arvonsa tulee antaa myös kansalaisten vapaudelle valita se tapa, jolla viranomaisiin ollaan yhteydessä. Oikeuskanslerin näkemykset puhuvat siis verraten jyrkästi sitä vastaan, että vastauskuoria hallinnon asiakkaille ei toimitettaisi. *Oikeusministeriö* korosti lausunnossaan Tiekartta-työryhmän raportista yleisemminkin sitä, että palveluperiaatteen

752 Näin on tehnyt jo Kela.

753 Verohallinto ei tietävästi enää vuonna 2019 toimita palautuskuoria verovelvollisille.

754 Näin *Valtakunnanvoudinviraston* edustajat 28.5.2018.

mukaisesti kaikille palveluita tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.⁷⁵⁵ Näin ollen on kyseenalaista, voiko viranomainen ilman lain tukea heikentää eri asiointitapoja toisen kustannuksella, kuten Tiekartta-työryhmä esitti.

755 Oikeusministeriö viittasi tältä osin PL 21 S:ään ja hallintolain 7 S:ään.

4 Digi- ja väestötietovirasto

4.1 Väestörekisterikeskuksesta Digi- ja väestötietovirastoon

Väestörekisterikeskuksen osalta ollaan toteuttamassa organisaatiouudistusta, joka on tarkoitus toteuttaa vuoden 2020 alussa. Maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävät näet yhdistetään tuolloin. Uuden viraston vastuulle tulee maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen kaikkien palveluiden tuottaminen.⁷⁵⁶ Viraston kehittäminen on toisaalta ollut orgaaninen ja vaiheittaisesti etenevä prosessi. Orgaanisuudella viitataan siihen, että kehitystyössä on hyödynnetty olemassa olevaa organisaatiota eikä organisaatiota ole näin ollen tarvinnut panna pystyyn tyhjästä. Vaiheittaisuus on heijastunut siinä, että viraston kehittäminen on alkanut jo ennen kuin on puhuttu Digi- ja väestötietovirastosta tai vastaavasta virastosta. Samoin tämä on heijastunut siihen, että luonnos virastoa koskevaksi lainsäädännöksi on vain yksi askel tässä prosessissa, eikä vielä suinkaan päätepysäkki asianomaisessa prosessissa.⁷⁵⁷ Hallituksen esitysluonnoksessa Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan säädettäväksi viraston organisaatiosta, ohjauksesta ja tehtävistä. Virasto olisi valtakunnallinen, ellei nimenomaisesti toisin säädettäisi.⁷⁵⁸

Valittua kehityssuuntaa puoltaa se, että Väestörekisterikeskus on ollut tekemisissä sähköisen asioinnin kanssa jo lähes 20 vuotta. Vuoden 1999 joulukuun alussa nimittäin muutettiin rekisterihallintolain 2 §:n säännöstä siten, että Väestörekisterikeskus hoitaa muiden sille säädettyjen tehtävien lisäksi valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluita.⁷⁵⁹ Väestörekisterikeskuksen verkkosivuilla viraston tehtäviä luonnehditaan vielä tätä yleisemmin toteamalla, että ”Väestörekisterikeskus edistää yhteiskunnan digitalisointia ja sähköistä asiointia Suomessa.” Väestörekisterikeskus tuottaakin ja kehittää Suomi.fi-palveluja kansalaisten, julkisen hallinnon ja yritysten käyttöön. Palvelujen muodostama kansallinen palveluarkkitehtuurikonaisuus luo perusedellytykset julkisten sähköisten asiointipalveluiden toteuttamiselle ja suomalaisen

756 Ks. lähemmin vrk.fi. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistyvien kehittämishankkeiden toimeenpääntö käynnistyy, 24.1.2018.

757 Näin Väestörekisterikeskuksen edustajat tapaamisessa 23.5.2018.

758 Ks. lähemmin hallituksen esitysluonnos Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

759 Ks. laajemmin HE 192/1998 vp.

yhteiskunnan digitalisoinnille.⁷⁶⁰ Lisäksi tukipalvelutuotanto on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta keskitetty Väestörekisterikeskukseen.

Toiseksi Digi- ja väestötietoviraston edelleen kehittämistä suunnitellun kaltaisena puoltaa sen tämänhetkinen organisatorinen sijoittuminen. Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 9 kohdan (1333/2015) mukaan Väestörekisterikeskus kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 11 kohdan (12.2.2015/160) mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet sekä valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö.

Kolmanneksi vaihtoehtona olisi se, että digitalisaation edistämiseen keskittynyt virasto olisi muista viranomaisista erillinen ja itsenäinen virasto. Tätä ei kuitenkaan voitane pitää perusteltuna, koska tendenssinä tällä hetkellä ovat pikemminkin laajat virastot, kuin päinvastoin. Erillisenä ja itsenäisenä organisaationa eivät myöskään synergiaedut olisi hyödynnettävissä. Toisaalta vuonna 2020 toteutettavassa organisaatiouudistuksessa on syytä korostaa, että uusi virasto ei tosiasiallisesti muodostu irralliseksi virastoksi muuhun viranomaiskenttään nähden, vaan että se onnistuu kehittämään toimintansa verkostomaisesti. *Siitä huolimatta, että lainsäädännökset olisivat optimaalisesti laadittuja, virasto voi pahimmillaan epäonnistua tehtävässään, jos sen keskusteluyhteys muihin viranomaisiin ei ole aktiivinen ja toimiva. Väestörekisterikeskuksen edustajat (tapaaminen 23.5.2018) olivat tiedostaneet tämän seikan hyvin todetessaan, että edellytykset aktiiviseen yhteistyöhön on varmistettava. Onnistuminen tässä tehtävässä voisi vaatia sitä, että Digi- ja väestötietovirastossa olisi yksi tutkimuspäällikkö, jolla olisi erityisesti kokoaikaisesti koordinoiva ja seurantaan keskittynyt rooli. Toisaalta haastatteluissa korostettiin jo nyt sitä, että Digi- ja väestötietoviraston olisi tehtävä itseään tunnetuksi muille viranomaisille.*⁷⁶¹

Edellä mainitun vastapainoksi on aiheellista kiinnittää huomiota kahteen näkökohtaan. Tehtävien laajuudesta riippuen on huolehdittava siitä, että virastolla on riittävät resurssit, mukaan lukien osaaminen, jotta se voi suoriutua asianmukaisesti tehtävistään. Tämä on tärkeässä asemassa sekä muiden viranomaisten että laajojen hallinnon asiakasjoukkojen kannalta. Viranomaisten osalta tämä on jo näkynyt Suomi.fi-palvelujen osalta kritiikkinä eräiden viranomaisten ja muiden organisaatioiden taholta. Huomionarvoinen seikka on myös se, kuinka pitkälle menevä toimivalta tulevalle Digi- ja väestötietovirastolle on tarpeen. Esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen edustajat korostivat sitä, että uusi virasto tarvitsisi ohjausvaltaa. Näin ollen riittävää ei ole, että virasto antaisi vain ohjeita ja suosituksia. Toisaalta eräät muut viranomaiset suhtautuivat kriittisesti siihen, että virastolle annettaisiin

⁷⁶⁰ vrk.fi/tietoa-vaestorekisterikeskuksesta.

⁷⁶¹ Näin esimerkiksi ympäristöministeriön edustajat tapaamisessa 6.6.2018.

siin ohjausvaltaa.⁷⁶² Samalla tuotiin esille, että ohjausvaltaan liittyy kiistatta käytännön ongelmia.⁷⁶³

Haastatteluissa asetettiin kyseenalaiseksi se, miten Digi- ja väestötietovirasto voisi tietää kunkin hallinnonalan erityiskysymyksistä. Näin ollen suhtauduttiin hyvin varoen ja varauksellisesti siihen, että sovellettaisiin yhdenmukaisia sääntöjä kaikkiin viranomaisiin, vaikka niiden tarpeet voivat poiketa olennaisesti toinen toisistaan.⁷⁶⁴ Kyseistä näkökulmaa painotettiin, vaikka yleisesti katsottiin tärkeäksi se, että nojataan yleislakeihin ja yleisiin "pelisääntöihin". Samalla kyseinen näkökanta heijastui siihen, että suhtautumistapa Digi- ja väestötietoviraston ohjausvaltaan oli varauksellinen. Pikemminkin tähdennettiin uuden viraston palvelutehtävää muiden viranomaisten suuntaan.⁷⁶⁵ Haitallisten vaikutusten oletettiin voivan kasautua merkittäviksi varsinkin, jos ohjausvalta johtaisi siihen, että sektori-kohtaiset näkökohdat jäisivät ottamatta huomioon.⁷⁶⁶

Toisaalta myönteisesti suhtauduttiin yleisesti siihen, että Digi- ja väestötietovirasto laatisi ei-sitovia suosituksia ja tarjoaisi neuvontaa. Esimerkkinä mainittakoon viranomaisten verkosivujen kehittäminen, jossa kukin viranomainen on onnistunut tekemään erityyppisiä parannuksia nettisivuilleen. Nämä ovat osaltaan avainasemassa tähdittäessä digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyyden parantamiseen. Tätä taustaa vasten haastatteluissa suhtauduttiin myönteisesti siihen, että Digi- ja väestötietovirastossa kartoitettaisiin hyviä käytänteitä, joita muutkin viranomaiset voisivat hyödyntää.⁷⁶⁷ Tältäkin osin on tosin otettava huomioon viranomaiskohtaiset erityistarpeet.⁷⁶⁸

On suositeltavaa, että Väestörekisterikeskuksesta ollaan kehittämässä Digi- ja väestötietovirasto. Väestörekisterikeskukselle on tällöin varattava riittävät voimavarat, jotta se suoriutuu asianmukaisesti uusista tehtävistään. Toisaalta viraston on onnistuttava luomaan aktiivinen ja kattava keskusteluyhteys muihin viranomaisiin, jotta se onnistuu tehtävissään.

762 Näin esimerkiksi Valtakunnanvoudinviraston edustajat tapaamisessa 28.5.2018, Kuntaliiton edustajat tapaamisessa 28.5.2018 sekä Verohallinnon edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

763 Näin Väestörekisterikeskuksen edustajat tapaamisessa 23.5.2018.

764 Näin esimerkiksi ympäristöministeriön edustajat tapaamisessa 6.6.2018 ja Verohallinnon edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

765 Näin ympäristöministeriön edustajat tapaamisessa 6.6.2018.

766 Esimerkiksi Verohallinnon edustajat viittasivat riskiin siitä, että verotulojen kerryttäminen hankaloituisi, 7.6.2018.

767 Näin esimerkiksi Verohallinnon edustajat tapaamisessa 7.6.2018.

768 Näin esimerkiksi Valtakunnanvoudinviraston edustajat tapaamisessa 28.5.2018.

4.2 Digi- ja väestötietovirastoa koskevan sääntelyn kehittämistä

Digi- ja väestötietoviraston tarkoituksena on ohjata ja neuvoa koko julkishallintoa palvelujen toteuttamisessa digitaalisesti. Lisäksi se tuottaa yhteiskunnan käyttöön yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja. Tavoitteena on edistää asiakaslähtöistä digitalisaatiota yhteiskunnassa ja tietojen liikkumista eri järjestelmien välillä. Digi- ja väestötietovirasto vastaa muun muassa sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden asiantuntijapalveluista.⁷⁶⁹

Digi- ja väestötietovirasto vastaa väestötietojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämistä sekä tuottaa väestötietojärjestelmään pohjautuvia tietopalveluja viranomaisille ja yrityksille. Virasto toimii lisäksi holhousviranomaisena ja hoitaa muun muassa julkisen notaarin tehtäviä, siviilivihkimisiä, kaupanvahvistuksia, vaaleihin ja kansanäänestyksiin liittyviä tehtäviä, nimenmuutosasioita, avioliiton esteiden tutkintaa ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistamisia. Virasto kehittää omaa palvelutuotantoaan asiakaslähtöisesti ja pyrkii sähköistämään palvelunsa mahdollisimman pitkälti. Asiakkaat voivat kuitenkin jatkossakin asioida viraston kanssa myös eri puolilla Suomea sijaitsevilla toimipisteillä.⁷⁷⁰

Luonnoksessa laiksi Digi- ja väestötietovirastosta viraston asemaa ja toiminta-ajatusta on luonnehdittu seuraavasti: ”Digi- ja väestötietovirasto on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion hallintoviranomainen. Virasto edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvaa tietojen saatavuutta ja tarjoaa palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin.” Siitä huolimatta, että virasto toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla, sille kuuluisi kuitenkin myös oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä. Virasto edistäisi ja tukisi toiminnallaan digitalisaatiota erityisesti sen tuottamien palveluiden kautta. Tällaisia olisivat esimerkiksi sähköisen asioinnin tukipalvelut sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden asiantuntijapalvelut. Virasto tukisi yhteiskunnan digitalisaatiota myös aktiivisesti uudistamalla toimintatapoja ja palveluita sen omalla toimialalla sekä viestimällä hyvistä käytännöistä koko julkishallinnolle.⁷⁷¹

Hallituksen esitysluonnoksessa omaksuttu linjaus Digi- ja väestötietoviraston toiminta-ajatuksesta vastaa monissa haastattelupuheenvuoroissa esitettyä ajatusta.

769 Ks. tukipalveluista KaPA-lain 3 § sekä HE 59/2016 vp.

770 vrk.fi. Digi- ja väestötietovirasto näyttää suunnan digitalisaatiolle ja palvelee elämän eri vaiheissa. 23.5.2018.

771 Hallituksen esitysluonnos Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Lakiluonnoksen 3 §:ssä Digi- ja väestötietoviraston todetaan hoitavan sille erikseen säädettyjä tehtäviä, kuten digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistämistä sekä palvelujen käytön tukea. Tehtävä kattaisi esimerkiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) tarkoittamat tehtävät. Lainkohtaan liittyvinä tehtävinä virasto vastaisi myös kansalaisneuvonnasta, digitaalisten palveluiden käyttäjätuesta sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävistä ja palveluista. Näistä tehtävistä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Toiseksi viraston tehtävänä olisi tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut. Viraston tietojen käsittelystä säädettäisiin erikseen Digi- ja väestötietoviraston tietojen käsittelystä ja varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), holhoustoimilaissa (442/1999), hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa sekä muussa tietovarantoja koskevassa erityislainsäädännössä. Kolmantena tehtävä olisi asiakirjojen ja sähköisen identiteetin todentaminen ja varmentaminen. Määritelmä vastaisi läheisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n määritelmää asiakirjasta. Digi- ja väestötieto-viraston toiminnassa todennettaisiin kuitenkin myös muita kuin viranomaisten asiakirjoja. Olennaista on, että sen palvelut eivät rajoitu yksin fyysisten asiakirjojen todentamiseen ja varmentamiseen. Neljänneksi viraston tulisi huolehtia elämäntapahtumien rekisteröinnistä, vahvistamisesta ja oikeusturvapalveluista. Lisäksi Digi- ja väestötietovirastolla voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.⁷⁷²

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin voisi edellä mainitun ohella kuulua se, että virasto tekisi esityksiä ja aloitteita sähköisen asioinnin edistämiseksi ja sähköistä asiointia rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi. Esimerkiksi aloitteilla Digi- ja väestötietovirasto voisi puuttua siihen, jos

- se havaitsee päällekkäistä tai muutoin tarpeetonta sääntelyä
- se havaitsee akuutin tarpeen lainsäädännön muutokselle
- se havaitsee tutkimuksen tai selvityksen perusteella, että sähköistä asiointia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy ilmeisiä epäkohtia
- se havaitsee muutoin seikkoja, jotka ovat omiaan hidastamaan sähköisen asioinnin kehittymistä ja kehittämistä.

Virasto voisi myös tehdä toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja. Tämän ohella virasto edistäisi ja toteuttaisi sähköistä asiointia koskevaa tiedottamista ja valistusta. Digi- ja väestötietoviraston keskeisenä tehtävänä tulisi olla ei-oikeudellinen ohjaus. Tällä viitataan ohjeisiin, neuvontaan ja suosituksiin, joita virasto voisi antaa viranomaisille. Esimerkiksi kysymys voisi olla viranomaisten verkkosivujen suunnittelusta mahdollisimman helppokäyttöisiksi ja yhdenmukaisiksi viranomaisesta toiseen. Kysymys tulisi olla samalla

772 Hallituksen esitysluonnos Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

siitä, että erilaiset demot ja esimerkkilaskelmat olisivat viranomaisten verkkosivuilla niin selkeitä, ettei niistä muodostuisi estettä sähköiselle asioinnille, kuten sähköisen veroilmoituksen täyttämiseksi. Haastatteluissa ja keskusteluissa ilmenikin yleisellä tasolla se, että vaikka sähköinen asiointi muutoin olisi toteutettu mallikkaasti, epäselvät demot ja esimerkkilaskelmat oli koettu ongelmallisiksi. Ja jotta sähköinen asiointi saadaan toimimaan, on asioinnin kannalta kaikkien ketjun osien toimittava moitteettomasti. Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä olisi siis tästä näkökulmasta jäljittää heikoimpia lenkkejä sähköisessä asioinnissa. Jotta sähköisen asioinnin kehittäminen ei olisi sattumanvaraisesti tietoon tulleiden havaintojen varassa, tarvitaan systemaattista toimialan tutkimus- ja selvitystyötä. Tässä työssä myös Digi- ja väestötietovirastolla tulisi olla roolinsa.⁷⁷³ Edellä mainitun lisäksi Digi- ja väestötietovirasto voisi antaa lausuntoja esimerkiksi luonnoksista hallituksen esityksiksi tai muista lainsäädäntöhankkeista.⁷⁷⁴ Myös kansainvälinen yhteistyö on elimellinen osa Digi- ja väestötietoviraston työkenttää.

Tarkoitus on, että kansalaiselta kysytään tieto vain kerran ja sen jälkeen tiedot ovat muiden viranomaisten käytettävissä silloin, kun se asioinnissa on sallittua tai asiakas siihen viranomaisen valtuuttaa. Kun tiedot liikkuvat järjestelmien välillä, kaikki samaan elämäntapahintaan liittyvät asiat pystytään hoitamaan helpommin yhtenä kokonaisuutena. Kansalaisten ja yritysten asiointitarpeen viranomaisten kanssa vähetessä esimerkiksi yritykset voivat keskittyä enemmän varsinaiseen liiketoimintaansa. Kuvaavaa ripeälle kehitystyölle on ollut se, että pelkästään alkuvuoden 2018 aikana Väestörekisterikeskuksessa on aloittanut työssä noin 60 uutta digitalisaation kehittäjää.⁷⁷⁵

Yhden luukun periaatteen kehittäminen on kaikin puolin perusteltu hanke. Toisaalta sitä on lähdeittävä viemään suunnitelmallisesti eteenpäin. Tässä suhteessa luonnos hallituksen esitykseksi ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamiseksi on askel oikeaan suuntaan.⁷⁷⁶

Keskeinen periaate tehtäviä määritettäessä olisi se, että digitalisaation kehittämistä palvelevat toiminnot keskitettäisiin nimenomaan Digi- ja väestötietovirastoon. Toisaalta vaikka digitalisaation edistäminen tehtävien keskittämisellä Digi- ja väestötietovirastoon olisi lähtökohtaisesti perusteltua, on samalla otettava huomioon, että kehityksen jarrumiehenä on usein substanssilainsäädännön vaikeaselkoisuus. Tätä silmällä pitäen poissuljettuna ei

773 Myös Väestörekisterikeskuksen edustajat puolsivat yllä mainittua ajatusta (23.5.2018).

774 Ks. myös neuvontaan liittyen esimerkiksi Owl Group Oy (2015).

775 vrk.fi. Digi- ja väestötietovirasto näyttää suunnan digitalisaatiolle ja palvelee elämän eri vaiheissa. 23.5.2018.

776 Ks. lähemmin hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Tässä yhteydessä voidaan mainita yksityiskohtana viimeksi mainitusta lakiesitysluonnoksesta, että sähköinen asiointivelvoite koskisi luvan hakijaa. Hakijalla säilyisi mahdollisuus edelleen hakea lain soveltamisalaan kuuluvia lupia myös muuten kuin sähköisesti, mutta tällöin lupahakemusten käsittelyyn ei voitaisi soveltaa ehdotetussa laissa tarkoitettua yhteensovittamista.

ole pidettävä, että esimerkiksi *Kuntaliitolla olisi digitalisaatioon liittyvä neuvontatehtävänä*. Tätä näkökantaa puoltaa myös se, että Kuntaliitto on pitkään ollut keskeinen toimija julkisia hankintoja koskevassa neuvonnassa. Toiminnan katsottiin voivan olla verkostomaista eri viranomaisten välillä tapahtuvaa. Maakuntauudistuksen ei katsottu muuttavan tilannetta.⁷⁷⁷

Digi- ja väestötietoviraston toimintaa kehitettäessä on tehtävä selvitys siitä, minkälaisia ongelmakohtia KaPA-lakiin sekä sen soveltamiskäytäntöön on liittynyt. Tämän tarve on ilmennyt selkeästi esimerkiksi ulosottoviranomaisten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen puheenvuoroissa. Tällöin on arvioitava muun muassa sitä, ovatko keskitetysti toteutetut toiminnot aina toimivia ja toisaalta sitä, edistääkö KaPA-laki parhaalla mahdollisella tavalla organisaatioiden toimintaa.

4.3 Sähköistä lainsäädäntöä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon tehokkuus

Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan lain täytäntöönpanolla tarkoitetaan julkisen hallinnon toimenpiteitä, joilla lakia sovelletaan ja käytännössä toteutetaan. Täytäntöönpano voi kuulua esimerkiksi ministeriöiden alaisille virastoille, aluehallinnolle, kunnille tai tuomioistuimille. Useat seikat vaikuttavat lain täytäntöönpanon onnistumiseen, kuten

- riittävä henkilöstö, osaaminen ja muut tarvittavat resurssit;
- toimiva ja tehokas viranomaisyhteistyö;
- ylempien viranomaisten asianmukainen tuki ja ohjaus;
- sidosryhmien kuuleminen lain valmisteluvaiheessa;
- lakia alemmantasoisten säädösten säätäminen;
- ohjeiden ja suositusten laatiminen;
- tiedottaminen, koulutus ja neuvonta.⁷⁷⁸

Aloitetaan lainvalmisteluvaiheesta. Kuten *hallituksen esityksen laatimisoheissa* todetaan, hallituksen esityksessä tulee tehdä selkoa siitä, miten laki on tarkoitus panna täytäntöön ja miten lain tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata.⁷⁷⁹ Tämä lyhyesti ilmaistu näkökanta on avainasemassa tähdittäessä lainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon. *Säädösehdotusten vaikutusten arviointioheissa* tuodaan esille puolestaan tietoyhteiskunta-

⁷⁷⁷ Tämä näkökohta nousi esille *Kuntaliiton* edustajien tapaamisessa 28.5.2018. Keskusteluissa viitattiin myös KEINO-osaamiskeskukseen.

⁷⁷⁸ lainvalmistelu.finlex.fi/taytantonpano/#esittely.

⁷⁷⁹ OM 2004:4, s. 10.

vaikutukset. Myönteisenä tietoyhteiskuntakehityksenä mainitaan esimerkiksi säädös, joka kannustaa tuotekehitykseen ja uusien sähköisten palveluiden käyttöönottoon sekä vahvistaa uuteen teknologiaan perustuvaa yritystoimintaa. Lainsäädännöllä todetaan olevan myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia myös, jos se lisää kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tietotekniikan välityksellä sekä tarjoaa vaihtoehdon henkilön fyysistä läsnäoloa edellyttävälle asioinnille. Uusia sähköisiä palveluita kehitettäessä on toisaalta huolehdittava siitä, että palvelut ovat saavutettavia ja esteettömiä kaikille kansalaisille tasavertaisesti. On myös erityisen tärkeää huolehtia toiminnan luotettavuudesta myös poikkeusoloissa. Nämä vaikutusarviointiohjeissa mainitut näkökohdat ovat erittäin relevantteja myös nykyisessä tilanteessa.⁷⁸⁰ Asia erikseen on kuitenkin se, kuinka hyvin näitä tietoyhteiskuntavaikutuksia on kulloinkin kartoitettu ja analysoitu.

Osana toimenpiteitä, joilla digiloikkaa toteutettaisiin tulevalla vaalikaudella, olisi se, että tietoyhteiskuntavaikutukset olisivat erityisen huomion kohteena lainvalmistelutyössä.⁷⁸¹

Vaikutusarvioinnissa on hyvä pitää mielessä seuraavat kysymykset:⁷⁸²

- Mihin ryhmiin (luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, haavoittuvat kansalaiset) vaikutukset kohdistuvat?
- Mikä on vaikutusten laajuus? Ulottuvatko vaikutukset laajalle yhteiskuntaan vai koskevatko ne olennaisella tavalla jotakin yhteiskunnan osa-aluetta tai kohderyhmää?
- Ovatko vaikutukset välittömiä vai välillisiä? Kohdistuvatko vaikutukset välittömästi kohderyhmien toimintaan? Syntykö vaikutuksia erilaisten vaikutusketjujen tai käyttäytymismuutosten kautta?
- Minkälaisia sivuvaikutuksia voi syntyä? Voidaanko kielteisiä vaikutuksia vähentää tai välttää jollakin tavoin?
- Ilmenevätkö vaikutukset välittömästi säädöksen tultua voimaan vai vasta myöhemmin? Ovatko vaikutukset lyhyt- vai pitkäaikaisia, kertaluonteisia vai toistuvia, tilapäisiä vai pysyviä? Ovatko vaikutukset ja niiden suuruus riippuvaisia ajan kulumisesta ja päätöksenteon ajankohdasta?
- Kuinka todennäköistä on, että arvioidut vaikutukset myös toteutuvat?

780 OM 2007:6, s. 41 - 42. Vaikutusarviointiohjeissa todetaan, että tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoaisivat muun muassa Viestintävirasto ja Tietosuojavaltuutetun toimisto. Näihin esimerkkeihin on ehdottomasti lisättävä Väestörekisterikeskus.

781 Näin ollen digiloikka ei olisi suinkaan yksittäisten sähköistä asiointia koskevien lakien säätämistä ja muuttamista, vaan läpäisyperiaatteella koko oikeusjärjestelmää koskeva projekti.

782 OM 2007:6, s. 9.

- Liittykö vaikutusten toteutuvuuteen riskejä? Voidaanko riskien todennäköisyyttä arvioida tai voidaanko niitä hallita?
- Mitkä ovat vaikutusten keskinäiset suhteet ja niiden yhteisvaikutus sekä mahdolliset kumuloituvat vaikutukset?
- Onko vireillä muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa?

Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten *seuranta*. Toisin sanoen, ovatko uudistuksen ennakoitua vaikutukset toteutuneet ja onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ennen päätöksentekoa ole osattu ennakoida? Jälkiseurannassa tehdyt havainnot voivat osaltaan johtaa tarpeeseen muuttaa lainsäädäntöä, jolleivät tavoitteet ole toteutuneet taikka jos käytännössä on ilmennyt epätoivottuja sivuvaikutuksia.⁷⁸³ *Lainvalmistelun prosessioppaan* mukaan seurannan keinoja ovat muun muassa:

- tutkimukset ja selvitykset;
- tilastot;
- tuomioistuinten ratkaisut;
- hallintoviranomaisten päätökset ja käytännöt;
- kuulemis- ja keskustelutilaisuudet;
- kyselyt ja muu palautteen kerääminen.⁷⁸⁴

Riittävää ei ole siis se, että uusia lakeja säädetään, ei edes siinä tapauksessa, että nämä säädökset olisivat onnistuneesti laadittuja. Näin ollen Digi- ja väestötietoviraston ja muiden toimijoiden on kiinnitettävä huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

1. Digi- ja väestötietovirastolle on turvattava riittävät voimavarat, jotta se pystyy suoriutumaan virastolle säädetyistä tehtävistä.
2. Osin edelliseen liittyen Digi- ja väestötietovirastolla on oltava riittävät mahdollisuudet valvoa sitä, mitä kentällä tapahtuu. Seurantaan on panostettava ja menetelmiin seurannan kehittämiseksi.
3. Informaatio-ohjauksen roolin tulee olla varsinkin toiminnan alkuvaiheessa merkittävässä asemassa, ja myös myöhemmin sen tulee olla yksi ohjauskeinoista. Informaatio-ohjaus toimisi paitsi itsenäisenä ohjauskeinona myös muuta sääntelyä täydentävänä instrumenttina.
4. Toiminnan ja linjausten vakiintuessa viraston ohjausvaltaa voidaan vahvistaa. Tältä osin asia on kuitenkin arvioitava erikseen myöhemässä vaiheessa.

783 OM 2007:6, s. 13.

784 lainvalmistelu.finlex.fi/taytantonpano/#esittely.

5 Perustuslain asettamat reunaehdot sähköisen asioinnin kehittämiseksi

5.1 Kysymyksenasettelu

Tässä yhteydessä tarkastellaan ensinnäkin sitä, mitkä PL 2 luvussa säädetyt perusoikeudet rajoittavat sähköisen asioinnin kehittämistä sekä minkälaisiin näkökohtiin on kiinnitettävä huomiota, jotta vältetään pahimmat esteet sähköisen asioinnin kehittämisessä.⁷⁸⁵ Lain-säädäntökäytännössämme erityisen huomion kohteeksi ovat nousseet yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto, yksityiselämän suoja sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeet. Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta mainittakoon OKV/1205/1/2013, antopäivä 24.11.2014. Ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, että työvoimapalveluiden on toteuduttava PL 6 §:n ilmaiseman yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Ensinnäkin asiakkaalla on oikeus asianmukaiseen asiakaspalveluun, vaikka hänellä itsellään ei olisi mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin asioimalla TE-toimiston palvelupisteessä. Työvoimapalveluiden asiakkailta on oikeus PL 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan ja hyvään hallintoon myös silloin, kun työvoimahallinnon tehtäviä hoitavat viranomaiskoneiston ulkopuoliset palveluntuottajat.

Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt asiakokonaisuuteen huomiota mietinnössään 24/2010 vp huomionarvoisella tavalla. Sähköisen asioinnin avulla voidaan kyllä nopeuttaa asioiden käsittelyä ja tehostaa palveluja, mutta toisaalta siihen liittyy ongelmansa. Sähköistä asiointia ja sähköisiä palveluja kehitettäessä tulee valiokunnan mukaan kiinnittää erityistä huomiota kansalaisen oikeusturvaan. Tietotekniikan ja tietoturvan tulee olla riittävällä tasolla ennen uusien menettelyjen käyttöönottoa. On myös otettava huomioon, ettei kaikilla ole yhtäläisiä mahdollisuuksia tai taitoja käyttää verkkopalveluja tai muita sähköisiä välineitä. Nämä näkökohdat ovat relevantteja edelleen.

785 Ks. lähemmin HE 309/1993 vp ja PeVM 25/1994 vp.

Perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan *luonnollista henkilöä*.⁷⁸⁶ Perusoikeussäännökset ulottuvat toisaalta oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.⁷⁸⁷ Useat perusoikeudet ovat kuitenkin sen luonteisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle ole perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta perusteltua. Esimerkiksi oikeushenkilöiden jättäminen vaille hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita ei olisi hyväksyttävissä. Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁷⁸⁸ Perusoikeussäännökset ulottavat vaikutuksensa paitsi valtion nimissä tapahtuvaan julkiseen toimintaan myös kunnan, kuntayhtymän, evankelis-luterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa olevien virkamiesten julkiseen toimintaan. Myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan on todettu olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Perusoikeuksien rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen mukaisesti on korostettu poikkeuslain käytön rajoittamista mahdollisimman suppeaksi.⁷⁸⁹ Lakitasoisuuden vaatimus merkitsee kieltoa rajoittaa perusoikeuksia hallinnollisin toimenpitein tai lakia alemmanasteisin normein. Perusoikeutta rajoittavan lakiehdotuksen tulee täyttää seuraavat kriteerit, jotta se voitaisiin säätää tavallisena lakina. Rajoitusten tulee ensinnäkin perustua lakiin. Lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset. Perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla. Näin ollen syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla.⁷⁹⁰

Toiseksi tarkastellaan PL 80 §:ssä säädettyä *asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä*. Missä rajoissa esimerkiksi Verohallinnolle voidaan siirtää lainsäädäntövaltaa sähköistä asiointia koskevassa sääntelyssä? Kolmanneksi tarkastelun kohteeksi otetaan PL 124 §:n säännös eli hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Tämä seikka on aktualisoitunut usein siinä, että erityislainsäädännössä on viittaussäännös hallinnon yleislakeihin, mukaan lukien sähköiseen asiointilakiin. Lisäksi on syytä huomauttaa, että läheskään aina perustuslaki ei aiheuta rajoituksia sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Tässä voidaan mainita esimerkiksi se, että perustuslakivaliokunta ei käsitellyt

786 Perusoikeuden haltijana on säännönmukaisesti yksilö, vaikka toisaalta osa perusoikeuksista, kuten kokoontumisvapaus, on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi on mahdotonta, HE 309/1993 vp.

787 Ks. esimerkiksi PeVL 18/1982 vp ja HE 309/1993 vp.

788 Ks. esimerkiksi PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp ja PeVL 7/1990 vp sekä HE 309/1993 vp.

789 Ks. esimerkiksi PeVL 5/1981 vp.

790 HE 309/1993 vp.

tarkemmin sähköisen asioinnin käyttöönottoa passilain muuttamista koskeneessa lausunnossaan.⁷⁹¹ Koska henkilökorttilakiin ehdotetut sähköistä asiointia koskevat säännökset vastasivat hallituksen esityksessä HE 41/2016 vp asiasisällöltään lähes täysin passilakia, johon perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista, lakiesityksen perusteluissa menettelyn katsottiin olevan perustuslain mukainen.

5.2 Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto

Yhdenvertaisuusperiaate voi muodostua koetinkiveksi sähköistä asiointia koskevan sääntelyn kehittämiselle. Tämä ilmenee hyvin *eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen* Tiekartta -työryhmän raportista antamasta lausunnosta, jossa on korostettu, että PL 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos palvelut järjestyvät siten, että niitä olisi tarjolla vain sähköisesti. Sähköisten palveluiden käyttötaidoissa olevien erojen vuoksi kansalaisten yhdenvertainen kohtelu vaarantuisi, jos digitalisointia ryhdytään toteuttamaan voimakasta ohjausta tai pakkoa tarkoittavalla tavalla. Lisäksi palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa on tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja asioiden vireillepääntöön ja muuhun asiointiin. Hallinnon palveluperiaatteen keskeinen tavoite on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät saa vaikuttaa epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa.⁷⁹²

PL 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen *oikeudellisesta* yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen *tosiasiallisesta* tasa-arvosta.⁷⁹³ Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.⁷⁹⁴ Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harjonnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.⁷⁹⁵ Keskeistä

791 PeVL 21/2014 vp. Ks. myös HE 85/2014 vp.

792 Huomionarvoinen näkökohta on se, että apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa korostetaan *tietoja ja asiointivalmiuksia*, ei sen sijaan sitä, että hallinnon asiakas ei olisi halukas siirtymään digitaalisten palvelujen käyttämiseen, vaikka hänellä olisi tarvittavat tiedot ja valmiudet.

793 Näin esimerkiksi HE 309/1993 vp.

794 Ks. esimerkiksi PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1987 vp ja PeVL 3/1988 vp sekä HE 309/1993 vp.

795 Ks. esimerkiksi PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp ja HE 309/1993 vp.

on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.⁷⁹⁶

Asiointitapaneutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että erilaiset tavat asioida viranomaisten kanssa ovat oikeudellisesti ja tosiasiallisesti yhdenvertaisessa asemassa. Toisaalta voidaan kysyä, onko asiointitapaneutraliteetista poikkeaminen katsottavissa yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamiseksi. Ongelmalliselle maaperälle tullaan esimerkiksi silloin, jos kansalaisilla olisi lain (tai lakiehdotuksen) mukaan käytössään ainoastaan sähköinen asiointi, ja paperinen asiointi voisi johtaa oikeudenmenetyksiin, kuten tutkimatta jättämispäätökseen viranomaisessa. Toisenlaiseen päätelmään tullaan silloin, jos viranomaisasioinnissa suositellaan käytettäväksi ensisijaisesti sähköistä asiointia, mutta kansalaisilla on yhtä lailla oikeus myös paperiseen asiointiin ilman pelkoa oikeudenmenetyksistä. Näiden ääripäiden välille sijoittuu harmaa alue, jossa yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen tai loukkaamatta jättäminen ei ole selkeää. Esimerkkinä voidaan mainita *opt out* -järjestelmä, joka saattaa tosiasiallisesti johtaa PL 6.1 §:n vastaiseen tilanteeseen. Taustalla voi olla se, että ne henkilöt, jotka eivät kykene asioimaan sähköisesti viranomaisten kanssa, eivät myöskään kykene irtisanoutumaan asianmukaisesti sähköisen asioinnin käyttövelvoitteesta.⁷⁹⁷

Edellä mainittua on hyvä täsmentää hallituksen esityksen HE 60/2018 vp perusteluissa mainitulla seikalla, jonka mukaan yhdenvertaisuus ei tarkoita sitä, että kaikille tarjotaan samaa palvelua, vaan *kaikille tarjotaan mahdollisuudet saada samanlaista palvelua erilaisin keinoin*. Saavutettavien digitaalisten palvelujen avulla pystytään merkittävästi edistämään varsinkin erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumista ja parantamaan heidän toimintaedellytyksiään viranomaisasioinnissa.

PL 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kuten lainkohdan sanamuodosta voi suoraan havaita, luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei kuitenkaan ole kirjoitettu tyhjentäväksi.⁷⁹⁸ Tätä kutsutaan *syrjintäkielloksi*. Hallituksen esityksen HE 309/1993 vp mukaan syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun

796 Ks. esimerkiksi PeVL 18/2006 vp, PeVM 11/2009 vp, PeVL 37/2010 vp, PeVL 11/2012 vp ja PeVL 7/2014 vp.

797 Näin Lantto (2017).

798 Näin HE 309/1993 vp.

asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää.

KaPa-lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 59/2016 vp todettiin muun ohella, että perustuslain tarkoittamista hyvän hallinnon takeista on koottu säännöksiä hallintolakiin, jonka 7 §:ssä on säädetty *palveluperiaatteesta*, jota myös esitetty uudistus pyrkii toteuttamaan. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp palveluperiaatteen ja viranomaisen tehtävien tuloksellisen hoitamisen on todettu merkitsevän sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.⁷⁹⁹ Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivien valinnanvapauteen.⁸⁰⁰ Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Säännöksen perustelujen mukaan asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.

Hallituksen esityksessä HE 190/2017 vp oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi on ehdotettu, että oikeushenkilön, elinkeinonharjoittajan, ammattimaista perintätoimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön sekä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan olisi toimitettava summaaristen riita-asioiden haastehakemukset käräjäoikeuden tietojärjestelmään käyttäen oikeushallinnon tietojärjestelmäyhteyttä tai verkkopohjaista asiointiliittymää. Muulla tavalla toimitetut haastehakemukset jätettäisiin heti tutkimatta. Sanottua asiaa koskeva säännös sisällytettäisiin OK 5 luvun 3 a §:n 1 momenttiin. Pykälän 2 momentissa olisi kuitenkin poikkeussäännös, jonka mukaan haastehakemusta ei jätetä tutkimatta, jos haastehakemus vaatimuksen tai vaatimuksen perusteiden vuoksi ei ole laadittavissa tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän edellyttämään muotoon. Sähköinen asiointivaihtoehto ei myöskään koskisi omassa asiassaan toimivia luonnollisia henkilöitä. Perustuslain turvaama yhdenvertaisuus ulottuu lähtökohtaisesti vain luonnollisiin henkilöihin. Koska suuri enemmistö summaaristen riita-asioiden kantajista on oikeushenkilöitä, on velvolli-

799 Kursivointi kirjoittajan.

800 *Valinnanvapauden* korostaminen puhuu sen puolesta, että hallinnossa asioivilla olisi mahdollista hyödyntää sekä paperista asiointia että sähköistä asiointia. Tässä valossa siis yksinomaan sähköiseen asiointiin velvoittava sääntely ei tulisi kysymykseen. Tämä lienee relevantti näkökohta erityisesti luonnollisten henkilöiden kyseessä ollessa.

suus sähköiseen asiointiin yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta merkityksellinen vain verraten vähän. Osa sähköisen asioinnin velvoitteen piiriin kuuluvista kantajista on kuitenkin luonnollisia henkilöitä tai asemaltaan luonnolliseen henkilöön rinnastuvia oikeushenkilöitä. Luonnollinen henkilö voi harjoittaa elinkeinotoimintaa esimerkiksi toiminimellä, jolloin hän on elinkeinonharjoittaja, kantajana voi olla yhden omistajan osakeyhtiö tai kommandiittiyhtiö, jossa on vain yksi vastuullinen yhtiömies. On mahdollista katsoa, että ehdotettu lainsäädäntö asettaa edellä sanotut tahot omassa asiassaan toimivia luonnollisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan, vaikka nämä ovat käytännössä asemaltaan hyvin lähellä luonnollista henkilöä. Lakiesityksen tarkoituksena on lisätä sähköistä asiointia summaarisissa riita-asioissa ja näin edistää näiden asioiden käsittelyn joutuisuutta ja kustannustehokkuutta niin asianosaisten kuin viranomaisten kannalta. Elinkeinoharjoittajien, ammattimaisten vuokranantajien, isännöitsijöiden ja oikeudenkäyntiasiamiesten voidaan nykyään edellyttää osaavan toimia verkkoympäristössä. Ottaen erityisesti huomioon, että oikeushallinnon asiointiliittymä on käyttäjäystävällinen eikä siksi edellytä erityisosaamista, sähköisen asioinnin säätämistä pakolliseksi ammattimaaisessa tai elinkeinotoiminnan puitteissa tapahtuvassa oikeudellisessa perinnässä ei voida pitää kohtuuttomana toimenpiteenä eikä siltäkään osin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.⁸⁰¹

Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuuden vaatimus on noussut esille esimerkiksi *julkisissa hankinnoissa*. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 13.10.2017, t. 5082 valittaja väitti sähköistä tarjouspalvelua syrjiväksi. Valittajan mukaan se, että tarjouksen on voinut toimittaa ainoastaan sähköisen Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportaalin kautta, oli syrjivää. Valittajan mukaan tarjouspyynnössä olisi tullut antaa mahdollisuus toimittaa tarjous muullakin tavalla, kuten viemällä tarjous hankintayksikköön. Valittaja oli lisäksi esittänyt, että hankintamenettely oli ollut syrjivää, koska hankinnassa käytetty sähköinen tarjouspalvelu ei ollut yhteensopiva yleisesti käytössä olevien viestintäteknologisten tuotteiden, kuten valittajan käyttämän Safari-internetselaimen, kanssa. Valittaja oli myös esittänyt, että toimittajaportaalin teknisten vaatimusten ohjeet olivat olleet osin tulkinnanvaraiset. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tarjoajien oli toimittajaportaalin teknisten ohjeiden perusteella tullut ymmärtää, että palvelun käyttö oli tuettu ainoastaan ohjeiden kohdassa "Internet-selain" erikseen mainitulla kolmella selaimella. Toimittajaportaalin ohjeita ei ollut tältä osin pidettävä valittajan esittämällä tavalla tulkinnanvaraisina sen johdosta, että selainten päivittämistä koskevassa kohdassa oli mainittu myös valittajan käyttämä Safari-internetselain. Lisäksi Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportaalia oli mahdollista käyttää kolmella yleisesti saatavilla olevalla internetselaimella. Toimittajaportaalin oli katsottava täyttävän hankinta-asetuksen 19 §:n 1 momentin vaatimuksen, jonka mukaan tietojen toimittamisessa käytettävien sähköisten välineiden ja niiden teknisten vaatimusten oli oltava syrjimättömiä, yleisesti saatavilla ja yhteensopivia yleisesti käytössä olevan tieto- ja viestintä-

801 HE 190/2017 vp.

teknologian kanssa.⁸⁰² Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportaalien käyttäminen ainoana tarjouksen toimittamistapana ollut valittajan esittämällä tavalla syrjivää.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:ssä säädetty *viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta* on paikallaan mainita tässä yhteydessä. Pykälän 1 momentin mukaan ”viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.” Viranomaisen on ryhdyttävä siis tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämisessä olisi usein kyse toimenpiteistä, joilla julkiset palvelut pyritään järjestämään syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tarpeet paremmin huomioon ottavalla tavalla. Esimerkiksi sähköisiä palveluita suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa tulisi varmistaa palveluiden soveltuvuus vanhuksille.⁸⁰³

Kehittämisehdotus, jonka mukaan elinkeinonharjoittajille tai valtaosalle heistä säädettäisiin digitaalisten palvelujen käyttövelvoite, ei liene edellä esitetyn valossa yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Elinkeinonharjoittajien voidaan nykyään edellyttää osaavan toimia verkkoympäristössä. Samalla on syytä ottaa huomioon, että järjestelmä on käyttäjästävällinen eikä siksi edellytä erityisosaamista. Toisaalta se, että käyttövelvoite säädettäisiin vain elinkeinonharjoittajille, muttei kansalaisille, ei yleensä ottaen ole ongelmallinen, koska perustuslain turvaama yhdenvertaisuus ulottuu lähtökohtaisesti vain luonnollisiin henkilöihin.

On myös syytä korostaa, että sähköinen asiointi ei ole suinkaan vain haaste yhdenvertaisuusperiaatteelle ja syrjintäkiellolle, vaan tällä tavalla voidaan edistää yhdenvertaisuutta. Tiekartta -työryhmän raportista annetussa lausuntokoosteessa tuotiin näet esille, että palvelujen tarjoaminen sähköisesti saattaa edistää palvelutarjonnan tasalaatuisuutta ja saavutettavuutta, mikä olisi kaikkien väestöryhmien kannalta positiivinen asia. Mahdollisuus viestiä ja vastaanottaa viranomaisten viestejä muuhun kuin fyysiseen prosessioitteeneseen helpottaa erityisesti niitä väestöryhmiä, jotka liikkuvat paljon esimerkiksi maasta toiseen.⁸⁰⁴

802 Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007) on kumottu vuoden 2017 alusta lähtien hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen tultua voimaan.

803 Näin HE 19/2014 vp.

804 Lantto (2017).

5.3 Yksityiselämän suoja

Yksityiselämän suojan kannalta keskeisessä asemassa on PL 10.1 §:n säännös, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan säädettäessä henkilötietojen käsittelystä lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy PL 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän piiriin.⁸⁰⁵ Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla.⁸⁰⁶ Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.⁸⁰⁷ Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (joukkotietoina). Tällöin lakiin on valiokunnan mukaan aiheellista ottaa säännökset myös yhdistettyjen tietojen säilytysajasta sekä kiellosta luovuttaa yhdistettyjä tietoja edelleen.⁸⁰⁸

Yksittäistapaukset lainsäädännöstämme osoittavat myös, ettei sähköistä asiointia voida laajentaa koskemaan kaikkia toimintoja vaivatta. Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia koskien on todettu muun muassa, että puolustus- ja turvallisuushankintoihin sisältyy kuitenkin usein tietoa, joka on pidettävä salassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1-10 kohtien perusteella. Jos näitä tietoja sisältyy myös hankintaa koskevaan päätökseen, ei sähköinen tiedoksiantotapa välttämättä riittävästi huomioi salassapitoon liittyviä suojatarpeita. Tällöin hankintayksikkö joutuu antamaan päätöksen tiedoksi esimerkiksi tavallisena kirjeenä tai, jos salassa pidettävien tietojen suojatarve niin edellyttää, todisteellisesti kuittausta vastaan.⁸⁰⁹

Toinen puoli asiakokonaisuutta olisi se, että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa kehittämällä voitaisiin vähentää kansalaisten ja yritysten tarvetta viranomaisasiointiin. Tietojenvaihdon etuna olisi myös se, että kyseessä olisi kaikille tasapuolinen vaihtoehto. Tietojenvaihdon kehittäminen lainsäädäntötoimin olisi kuitenkin vaativaa. Toisaalta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa on koko ajan lainsäädäntötoimin kehitetty. Tästä kokonaisuudesta

805 PeVL 51/2002 vp ja PeVL 6/2003 vp.

806 Ks. esimerkiksi PeVL 35/2008 vp.

807 PeVL 12/2002 vp.

808 Näin HE 59/2016 vp.

809 HE 76/2011 vp.

ei ole pitkä matka yhden luukun periaatteeseen.⁸¹⁰ erityisesti elinkeinonharjoittajien ei tarvitsisi tällöin asioida useiden viranomaisten kanssa, vaan asiointi voisi tapahtua hallinnollinen taakka minimoiden yhden viranomaisen kanssa.⁸¹¹ Esimerkkinä mainittakoon vuosikirjaratkaisu KHO:2015:41, jossa yhtiö (Suomen Asiakastieto Oy) oli pyytänyt Verohallintoa avaamaan sille teknisen käyttöyhteyden luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen julkisiin tietoihin. Yhtiö harjoitti rahoitustoimintaa ja sillä oli henkilötietolain mukainen oikeus luottoa hakevien asiakkaidensa tietojen käsittelyyn. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa on säädetty tavoista, joilla viranomaisen henkilörekisteristä voidaan antaa henkilötietoja. Lainkohdassa ei ole mainittu teknisen käyttöyhteyden avaamista tietojen mahdollisena luovutustapana. Luonnollisia henkilöitä koskevia julkisia verotustietoja ei voitu ilman nimenomaista lain säännöstä luovuttaa avaamalla yhtiölle tekninen käyttöyhteys Verohallinnon ylläpitämään henkilörekisteriin. Tässä yhteydessä viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 12/2002 vp, jossa on todettu, että henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla on säädettävä aina laintasoisin säännöksin.⁸¹²

Haastatteluissa yhden luukun periaatteen osalta mainittiin muun muassa, että idean toimimiseksi käytännössä, pitäisi viranomaisten haltuunsa saaman tiedon olla riittävän laadukasta ja ajantasaista sekä hyvin metatiedotettu ja ”käsitteellistetty”. Tähän liittyvien juristien kysymysten tunnustettiin olevan vaikeita. Samalla todettiin, että sektorilakien perusmalli saada tiedot sähköisessä määrämuodossa johonkin tietokantaan lienee se, että laissa säädetään toimijoille velvollisuus toimittaa viranomaiselle tietoa sähköisesti tämän määräämässä muodossa. Tiedon voi toimittaa joko rajapintojen kautta tai syöttämällä se viranomaisen tarjoamaan web-lomakkeeseen tms. käsin. Tällä tavalla vastaanottaja huolehtii, että tieto tulee sen tietojärjestelmiin hyvässä muodossa. Tämän tyyppisen periaatteen todettiin sisältyvän liikennepalvelulakiin (320/2017) sillä lisäyksellä, että tiedot julkaistaan julkishallinnon tarjoamalla alustalla yleisölle. Tämä ratkaisumalli on hieman eri muodoissaan myös esimerkiksi kantapalveluissa (159/2007),⁸¹³ verkkoinfrastruktuuri-laissa (276/2016)⁸¹⁴ sekä tulotietojärjestelmässä (53/2018). Tämä ei siis sinänsä takaa tiedon yhteensopivuutta muiden hallinnonalojen tietojen kanssa. Epätoivottava piirre

810 Esimerkiksi hallituksen esityksen HE 159/2016 vp myötä Tullin tehtäviksi säädetyt valmisteverotus ja autoverotus siirrettiin Verohallinnon tehtäviksi. Uudistuksen tavoitteena oli nimenomaan keskittää verotus entistä selvemmin yhteen asiantuntijaorganisaatioon ja näin mahdollistaa verovelvollisille yhden luukun periaatteen toteutuminen verotuksessa. Samoin voidaan viitata hallituksen esitykseen HE 53/2018 vp, jossa korostettiin, että ”digitalisoituvan toimintaympäristön muutoksiin on mahdollista vastata tehokkaimmin keskittämällä rahastojen tehtävät kahden rahaston sijasta yhteen rahastoon.”

811 Myös *aluehallintovirastojen ja HAKEn yhteislausunnossa* Tiekartta -työryhmän raportista korostettiin yhden luukun periaatteen kehittämisen tarvetta. Samalla tämä kehitystyö toisi aikaisempaa vahvemmin mukaan asiakasnäkökulmaa sähköisen asioinnin edistämiseen.

812 Yhden luukun periaate nousi esille myös haastatteluissa, erityisesti lainsäädäntöneuvos *Jaana Junnilan* kommentoissa (ympäristöministeriö).

813 Kantapalvelulain virallinen nimike on laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä.

814 Yllä mainitun lain virallinen nimike on laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä.

näissäkin laeissa on se, että jokaisessa laissa on hieman omanlaisensa ratkaisut esimerkiksi yritysten velvollisuudesta käyttää palveluita sähköisesti. Yhdelle viranomaiselle kelpaa siis yksi ja toiselle toinen menettelytapa. Tiedon yhteensopivuutta todettiin edistettävän tietohallintolailla, jonka siis oletettiin ratkaisevan yhteensopivuusasian lainsäädännölliset kysymykset.⁸¹⁵

Viranomaisten välisen tietojenvaihdon kannalta keskeinen säännös on PL 10.1 §, jonka mukaan ”jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojausta säädetään tarkemmin lailla.” Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 12/2002 vp todettiin henkilötietojen suojasta, että säännökset ulosottorekisteristä lakiehdotuksessa (1 luvun 24—35 §) olivat merkityksellisiä PL 10 §:n 1 momentin kannalta. Tärkeinä sääntelykohteina on valiokunnan käytännössä pidetty rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, tietojen luovutettavuutta ja tietojen säilytysaikaa sekä rekisteröidyn oikeusturvaa samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla.⁸¹⁶ Lailla säätämisen vaatimus koskee myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 12/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp todennut, että tekninen käyttöyhteys mahdollistaa hyvin laajan ja nopean henkilötietojen siirron ja siksi henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä on säädetävä aina laintasoisin säännöksiin.

Oikeudellisesti keskeisessä asemassa viranomaisten välisen tietojenvaihdon kannalta on *tarkoitussidonnaisuuden periaate*. Periaate sisältää velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Näin ollen viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituserän toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan.⁸¹⁷ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella on luonnollisesti olennainen merkitys, kun otetaan huomioon, kuinka eriytynyt viranomaiskoneisto kaiken kaikkiaan on ja kunkin viranomaisen toimivallan rajat.

Viranomaisten välisen tietojenvaihdon kannalta tärkeä kysymys on myös se, riittääkö tietojen luovutukseen se, että luovutus on tarpeellista vai onko edellytettävä, että se on välttämätöntä? Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausuntojensa PeVL 7/2000 vp, PeVL 14/2002 vp ja PeVL 23/2006 vp perusteella pitänyt tärkeänä, että väljässä ja ulottuvuudel-

815 Näin lainsäädäntöneuvos *Jaana Junnila* ympäristöministeriöstä.

816 PeVL 25/1998.

817 Näin HE 72/2002 vp.

taan laajassa sääntelyssä tiedonsaantioikeus rajoitetaan koskemaan vain välttämättömiä tietoja. Sen sijaan, jos luovutettavien tietojen sisältö on rajattu täsmällisesti, on tietojen luovuttaminen voinut koskea jonkin tarkoituksen vuoksi tarpeellisia tietoja. Näin ollen, jos tarvittavien tietojen sisältöä ei voida säännöksessä täsmällisesti määritellä, oikeus tietojen saantiin kytketään tarpeellisuuskriteerin sijasta tietojen saamisen välttämättömyyskriteeriin.⁸¹⁸ Toisin sanoen kysymys on käsillä olevassa tapauksessa samalla valinnasta sen suhteen, tyydytäänkö joustavaan sääntelyyn vai säännelläkö asiasta tarkkarajaisesti.

Paradoksaalista kyllä, sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä ei tule liikaa keskittyä sähköiseen asiointiin, vaan laaja-alaisemmin sähköisen asioinnin taustalla oleviin kipukohtiin. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa määrätietoisesti edistämällä voitaisiin todennäköisesti hyvinkin edistää samalla sähköiselle asioinnille asetettuja tavoitteita.

5.4 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

PL 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PL 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.⁸¹⁹ Näin ollen lähtökohtana on yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsittelyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Hallituksen esityksen HE 309/1993 vp mukaan säännöksen kannalta saattavat ongelmallisia olla sellaiset valituskiellot, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta.⁸²⁰

PL 21 §:n 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjettäväksi.

818 Ks. uudemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä esimerkiksi PeVL 49/2016 vp.

819 PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

820 Hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp viitataan seuraaviin seikkoihin: oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen, oikeus olla todistamatta itseään vastaan, oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista henkilön ymmärtämällä kielellä, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistella puolustustaan, oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, oikeus saada maksutta tulkkausapua ja oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella.

Oikeudenkäyntiin liittyvät tiedoksiannot ovat osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaisuutta. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden yksityiskohtaiset järjestelyt samoin kuin niihin mahdollisesti tehtävät rajoitukset ja vähäiset poikkeukset ovat lailla säänneltävissä. Lainsäädännöllä ei toisaalta saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.⁸²¹

Otetaan esimerkkejä tapauksista, joissa on jouduttu arvioimaan PL 21.1 §:n suhdetta selviytyksen kannalta relevantteihin lakiesityksiin. Hallituksen esityksessä HE 143/2010 vp todettiin, että asiointiliittymän kautta vireille pantujen asioiden oikeudenkäyntimaksun maksaminen etukäteen olisi edellytyksenä asian käsittelyyn ottamiselle. Toisaalta perusteluissa esitettiin, että asia tulisi vireille silloin, kun kantaja on maksanut maksun verkkopankin tai muun yhteyden kautta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 35/2010 vp mukaan viimeksi mainittu käsitys olisi ristiriidassa oikeudenkäymiskaaren kanssa, jonka mukaan asia tulee vireille ja sen valmistelu alkaa, kun haastehakemus saapuu käräjäoikeuden kansliaan. Oikeudenkäyntimaksun *etukäteismaksun* asettaminen edellytykseksi asian käsittelyyn ottamiselle rajoittaa PL 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa eikä siitä voida säätää asetuksella. Valiokunta katsoi myös, ettei esityksessä ollut esitetty perusoikeuden rajoittamiselle sellaista hyväksyttävää perustetta, että siitä voitaisiin säätää myöskään lailla. Esityksessä esitettiin lisäksi, että oikeudenkäyntimaksun etukäteinen perintä koskisi ainoastaan asiointiliittymän välityksellä konekielisesti toimitettuja haastehakemuksia. Etukäteisperintä ei koskisi ns. Santra-yhteyden käyttäjiä, jotka ovat perintätoimistoja. Hallituksen esityksessä ei tuotu esille PL 6 §:n kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että nämä kantajat asetettaisiin asian käsittelyyn ottamisen suhteen eri asemaan.⁸²²

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu PL 21 §:n 2 momentin turvaamiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä mahdollisena sääntelyä määräyksen antamisesta vastapuolta kuulematta, jos tätä ei ole voitu kuulla niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Kuulematta jättäminen oli perustusvaliokunnan kannan mukaan voinut tulla kysymykseen paitsi siitä syystä, että kuulemista ei käytännössä ole mahdollista toimittaa pikaisesti eikä kuulemista voida odottaa kauemmin asiaan liittyvän erityisen kiireellisyysintressin takia, mutta myös sen perusteella, että vastapuoli ei ole ensinkään tiedossa tai kuulemista varten saavutettavissa. Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että sääntelyssä säilytetään perustuslain mukainen pääsääntö vastapuolen

821 Näin HE 59/2016 vp.

822 Toisaalta samaa hallituksen esityksessä koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 24/2010 vp nousi esille, että julkisia hankintoja koskevilla oikeudenkäyntimaksuilla voidaan edesauttaa muutoksenhakijan harkintavallan lisäämistä ja näin vähentää perusteettomien valitusten tekemistä.

kuulemisesta.⁸²³ Esimerkiksi *tekijänoikeuslain* 60 c §:n mukaan lausumapyyntö välittäjälle voitaisiin kuitenkin antaa tiedoksi postitse taikka telekopiota tai sähköpostia käyttäen.⁸²⁴ Lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 6/2006 vp esitettyjen perustelujen mukaan säännös on tarpeen erityisesti sen turvaamiseksi, että kuuleminen ei aiheuttaisi tarpeetonta viivästystä, kun keskeyttämismääräys on vaadittu annettavaksi väliaikaisena väitettyä loukkaajaa kuulematta.⁸²⁵

KaPa-lakiesityksessä (HE 59/2016 vp) ehdotettiin säädettäväksi mahdollisuudesta viestinvälityspalvelussa antaa yleinen suostumus siihen, että henkilölle voi lähettää viranomaisen tiedoksiannot sähköisessä muodossa viestinvälityspalvelun avulla.⁸²⁶ Ehdotetulla sääntelyllä tavoiteltiin tiedoksi antamisen yksinkertaistamista, nopeuttamista sekä kustannussäästöjä hallinnossa asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Suostumuksen antamiseen ja sen merkitykseen liittyvää sääntelyä arvioitiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon kannalta. Lakiesityksessä ehdotettiin, että palvelutuottaja pitäisi viestinvälityspalvelun tarjoamiseksi rekisteriä hallinnossa asioivien palvelussa antamista hallintoasian tiedoksiantomenettelyä koskevista yleisistä suostumuksista.

Viranomainen voisi KaPa-lakiesityksen 11 §:n mukaan antaa asiakirjan tiedoksi viestinvälityspalvelussa annetun suostumuksen mukaisesti, ellei sen tietoon ole hallintolakiin tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin taikka muuhun lakiin perustuen tullut, että tiedoksianto tulee toimittaa toisin. Viestinvälityspalvelun käyttöönoton yhteydessä henkilö antaisi yleisen suostumuksensa sille, että viranomaiset tai muut tiedoksiantoja lähettävät voivat lähettää tiedoksiantoja viestinvälityspalveluun. Sähköisessä asiointilaissa lähtökohtana on, että suostumus asiakirjan toimittamiseen sähköisesti voi olla yleinen.⁸²⁷

KaPa-lakiesityksen mukaan asiakirja voitaisiin toimittaa sähköisesti viestinvälityspalvelun avulla silloin, kun henkilö on ottanut viestinvälityspalvelun käyttöönsä ja antanut suostu-

823 PeVL 60/2001 vp.

824 Ks. lähemmin HE 181/2014 vp. Tekijänoikeuslain 60 c §:n mukaan tuomioistuimien voi kieltokannetta käsitellessään tekijän tai hänen edustajansa vaatimuksesta määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän taikka muun välittäjänä toimivan palvelun tarjoajan (*välittäjä*) sakon uhalla keskeyttämään tekijänoikeutta loukkaavaksi väitetyn aineiston saattamisen yleisön saataviin (*keskeyttämismääräys*). Tuomioistuimen on varattava sekä välittäjälle että väitetyille loukkaajalle tilaisuus tulla kuulluksi. Välittäjälle lausumapyyntö voidaan antaa tiedoksi postitse taikka telekopiota tai sähköpostia käyttäen.

825 Ks. myös *tavaramerkkilain* 48 a §:n 2 momentin (107/2013) mukaan tuomioistuimen on varattava sekä sille, jolle määräystä on haettu annettavaksi, että sille, jonka väitetään loukkaavan oikeutta tavaran tunnusmerkkiin, tilaisuus tulla kuulluksi. Tiedoksianto sille, jolle määräystä on haettu annettavaksi, voidaan toimittaa postitse taikka telekopiota tai sähköpostia käyttäen. Ks. lisäksi patenttilain 57 b §:n 2 momentti ja mallioikeuslain 35 a §:n 2 momentti.

826 Kysymys on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:ssä tarkoitetusta suostumuksesta.

827 HE 111/2010 vp.

muksensa sähköiseen tiedoksi antamiseen. Mikäli henkilö ei ole antanut mainittua suostumusta, toimitettaisiin tiedoksianto postitse tai muulla laissa säädetyllä tavalla.⁸²⁸ Tiedoksiantojen vastaanottaminen sähköisesti viestinvälityspalvelussa *ei kuitenkaan olisi missään tilanteessa pakollista*. Henkilö, joka ei halua vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti, voi olla antamatta yleistä suostumusta viestinvälityspalvelussa, peruuttaa antamansa suostumuksen tai poiketa antamastaan yleisestä suostumuksesta ilmoittamalla tiedoksiantavalle viranomaiselle muun yhteystiedon asian hoitamiseksi. Tällöin tiedoksiantoa ei toimiteta hänelle enää sähköisesti viestinvälityspalvelun avulla, vaan hänen tiedoksianto-osoitteeksi ilmoittamaansa osoitteeseen. Henkilö voi myös koska tahansa lopettaa sähköisen viestinvälityspalvelun käytön, jolloin asiakirjat toimitetaan postitse.⁸²⁹ Viestinvälityspalveluun saapuneista sähköisistä viesteistä lähtee vastaanottajalle ilmoitus sähköpostitse tai tekstiviestillä taikka muulla tavalla riippuen siitä, minkälaisen *heräteviestin* hän on viestinvälityspalveluun määritellyt. Heräteviestin määrittely viestinvälityspalvelussa on pakollista. Viestinvälityspalveluun tulleen sähköisen viestin voidaan katsoa tulleen henkilön tietoon vähintään yhtä suurella varmuudella kuin postitse toimitetun asiakirjan. Viestinvälityspalvelun käyttäminen sähköiseen tiedoksiantoon lakiesityksessä ehdotetulla tavalla ei siten vaaranna asiakirjan vastaanottajan oikeusturvaa.⁸³⁰

Hallituksen esityksessä HE 190/2017 vp oli kysymys oikeudenkäymiskaarta koskevasta sähköisen asioinnin kehittämisestä. Perustuslaki ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁸³¹ Säännösehdotuksen mukaan summaarisessa riita-asiassa kirjallinen haastehakemus olisi tehtävä tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän kautta. Esitys rajoittaisi siten tapoja, joilla kirjallinen haastehakemus voidaan laatia ja toimittaa tuomioistuimeen. Rajaus ei kuitenkaan vaarantaisi yksilön oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska velvollisuus sähköiseen asiointiin ei ulottuisi omassa asiassaan toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Elinkeinonharjoittajilla sekä muilla ammattitoimijoilla on tarvittavat edellytykset käyttää oikeushallinnon sähköisiä järjestelmiä, eikä velvollisuus sähköiseen asiointiin siksi vaaranna oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sähköinen asiointi nopeuttaisi asioiden käsittelyä ja olisi kustannustehokas sekä velkojan, velallisen että tuomioistuimen kannalta, joten voidaan katsoa, että velvollisuus sähköiseen asiointiin kokonaisuutena arvioiden edistäisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.⁸³²

828 HE 59/2016 vp.

829 HE 59/2016 vp.

830 HE 59/2016 vp.

831 Ks. esimerkiksi HE 309/1993 vp, PeVL 10/2012 vp, PeVL 33/2012 vp ja PeVL 68/2014 vp.

832 HE 190/2017 vp.

5.5 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Asetuksenantovalta ja lainsäädännön siirtäminen ovat tärkeitä kysymyksiä muun ohella siksi, että sähköisen asioinnin esille nostamat sääntelyongelmat ovat dynaamisia, ja nopeasti muuttuva sääntelyn kohde tekee lailla operoinnin hitaaksi. Toisaalta operointi lakia alemmantasoisin säädöksiin on vain yksi keino tähän haasteeseen vastaamisessa. Toinen tärkeä keino on joustavilla tai puolijoustavilla normeilla operointi. Tarkkarajaiset normit vanhenevat nopeasti ja aiheuttavat tarpeen muuttaa lainsäädäntöä jatkuvasti. Joustavilla ja puolijoustavilla normeilla ei tätä tarvetta siinä määrin ole, mutta toisaalta ne asettavat haasteita yhtäältä lain soveltajille ja toisaalta perustuslaki ei mahdollista hyvin joustavien normien säätämistä kaikissa olosuhteissa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossa LiVL 9/2016 vp asiakokonaisuus on tiivistetty hyvin toteamalla seuraavaa: ”Sähköisen hallinnon kehittyminen vaatii myös sääntelyltä riittävää joustavuutta. Nopeasti kehittyvässä toimintaympäristössä lain vaikutusten etukäteinen arvioiminen on vaikeaa ja sääntelyn on siten mahdollistettava myös tarvittavat suunnanmuutokset käytännön kokemusten kertymisen myötä.”

PL 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.⁸³³

Esimerkiksi KaPa-lakiesitykseen sisältyy muutamia asetuksenantovaltuutta koskevia säännöksiä, joiden mukaan tietyistä asioista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tukipalvelujen laatua ja tietoturvaluutta koskevista vaatimuksista (16 §:n 5 momentti), tukipalvelujen tuottamiseen käytettävien tietojärjestelmien tietoturvaluutta koskevista vaatimuksista ja niiden täyttymisen toteamisesta, tietojenkäsittely-ympäristöjen muodostamisesta sekä käyttäjäorganisaation tietojärjestelmän liittämistä koskevista tietoturvaluustoimenpiteistä (17 §:n 4 momentti). Yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin kuuluisivat laissa nimenomaisesti kuvattujen palvelujen lisäksi myös sellaiset ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin mukaiset valtiovarainministeriön asetuksella sen hallinnonalalla toimivan viranomaisen tehtäväksi säädettävät muut hallinnon yleiseen käyttöön tarkoitetut palvelut, joiden tuottamisessa ei käytettäisi julkista valtaa. Näiden tukipalvelujen tarjoamisesta yksityisille säädettäisiin samoin valtiovarainministeriön asetuksella ehdotetun 8 §:n 3 momentin mukaisesti. Näihin muihin tukipalveluihin ei laissa kuvattuja palveluja vastaavassa

833 Ks. esimerkiksi PeVL 1/2004 vp.

määrin sisältyisi hallinnossa asioivan henkilötietojen käsittelyä tai muuta oikeusturvan kannalta merkityksellisiä piirteitä. Tällaisia palveluja olisivat esimerkiksi palvelu, jonka avulla viranomaiset voisivat tarjota sähköisiä lomakkeita asiointipalveluissaan sekä avoindata.fi -palvelu, joka kokoaa ja tarjoaa keskitetysti saataville yhteentoimivuuden ohjausta ja kehittämistä koskevia tietoja ja palveluja sekä avoimia tietoaaineistoja. Näiden palvelujen käyttö olisi vapaaehtoista julkista tehtävää hoitaville ehdotetun lain 5 §:n mukaisesti. Lisäksi palvelut olisivat käyttäjäorganisaatiolle maksuttomia. Mainituista syistä johtuen ei näiden oikeusturvan kannalta vähämerkityksellisiä palveluja koskevan asetuksenantovaltuuden osoittamisen ministeriötasolle voida katsoa olevan vastoin perustuslain 80 §:ssä säädettyä.⁸³⁴

Sitä vastoin liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossa LiVL 9/2016 vp KaPa-lakiesityksestä ehdotettiin, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin säännöstä täsmennettäisiin olenaisesti ja että asiasta säädettäisiin ministeriön asetuksen sijasta valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriön asetuksella voidaan antaa sen hallinnonalan viranomaiselle tehtäväksi tuottaa myös muita sähköisen asioinnin tukipalveluja kuin mitä laissa on säädetty. Valiokunnan mukaan ehdotettu asetuksenantovaltuus antaa ministeriölle täysin avoimen valtuuden säätää ministeriön asetuksella merkittävistäkin uusista tukipalveluista, kunhan näihin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kokonaan uusilla tukipalveluilla voi olla huomattavia vaikutuksia myös kaupallisen sektorin tarjoamiin palveluihin ja niiden kysyntään. Tästä syystä valiokunta piti ministeriön asetusta liian matalana säätämistasona näinkin merkittävästä asiasta. Valiokunnan mukaan asetuksella on käytännössä tarkoitus säätää vain hyvin vähämerkityksellisistä uusista palveluista ja merkittävämmistä uusista palveluista säädettäisiin aina lakimuutoksella. Tähän tarpeeseen ja tarkoitukseen nähden säännös on kirjoitettu hyvin avoimeksi. Hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 13/2016 vp asiasta todettiin, että lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen valossa asetuksenantovaltuus on huomattavasti rajatumpi kuin säännöksen sanamuoto antaisi ymmärtää. Esitetystä asetuksenantovaltuudessa on kysymys hallinnon asiakkaan kannalta hyvin vähämerkityksellisistä tukipalveluista, joissa ei käytetä julkista valtaa. Asetusta sovellettaisiin vain valtiovarainministeriön omalla hallinnonalalla, ja kysymyksessä voidaan katsoa olevan lähinnä teknisluonteisia ja ministeriön toimeenpanovaltaan kuuluvia asioita. Säännöksen sanamuodon mukaan asetuksella annettaisiin viranomaiselle tehtävä, mutta sen luonne lähenee valiokunnan näkemyksen mukaan tehtäviä, jotka voitaisiin periaatteessa antaa myös osana tulosoajasta. Huomionarvoista on myös se, että kyseisiin tukipalveluihin ei ole käyttövelvoitetta. Hallintovaliokunta pitää valtiovarainministeriölle osoitettua asetuksenantovaltuutta välttämättömänä liikkumavarana hallinnon sähköisten asiointipalvelujen tuotannossa ilmenevien vähäisempien tarpeiden täyttämiseksi. Valiokunta kuitenkin katsoi,

834 HE 59/2016 vp.

että 2 momentin säännöstä on asianmukaista täsmentää niin, että asetuksen antamisen edellytyksenä säännöksessä jo todetun lisäksi on, että palvelu on luonteeltaan tekninen, hallinnossa asiointia tai julkisten tietojen saatavilla pitämistä palveleva tukipalvelu. Valiokunnan ehdottama muutos rajaa myös sitä, missä määrin 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tukipalveluja on tarkoituksenmukaista ja mahdollista tarjota yksityisille valtiovarainministeriön 8 §:n 3 momentin perusteella antaman asetuksen nojalla. Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi avoindata.fi, jota käytetään myös yksityisten tietoaaineistojen julkaisemiseen, voisi olla sellainen tukipalvelu, jota tarjotaan myös yksityisille julkaisualustana avoimen tiedon saatavuuden edistämisen tarkoituksessa. Lisäksi valiokunta korosti, että lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaisella asetuksella ei voida laajentaa mahdollisuutta tarjota 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukipalveluja, esimerkiksi viestinvälityspalvelua, yksityisille.⁸³⁵

Yhteenvedona asetuksenantovallasta voidaan todeta seuraavat reunaehdot PL 80.1 §:ää sovellettaessa:⁸³⁶

- ministeriölle voidaan delegoida säädösvaltaa lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä
- asetuksenantotoimivaltaa koskevat kohdat on eroteltava asianmukaisesti säännöksissä
- asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten tulee täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset

Lainsäädäntökäytännössä on myös viitattu PL 80.2 §:ään, jonka mukaan muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Erityisiä syitä ovat lähinnä tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Lisäksi sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat edellyttää usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut PL 80 §:n 2 momentin soveltamisesta, että asetuksenantovaltuuksiin verrattuna määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittämisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee olla perustuslain nimenomaisen

835 HaVM 13/2016 vp.

836 Näin *professori Tomi Voutilainen* eduskunnan hallintovaliokunnalle annetussa lausunnossa KaPA-lakiesityksestä.

säännöksen mukaan soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.⁸³⁷ Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkeinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.⁸³⁸ Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään käsitellyt myös perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisiä syitä.⁸³⁹ Erityiseksi syyksi voidaan katsoa esimerkiksi se, että säänneltävään toimintaan liittyy runsaasti ammatillisia erityispiirteitä.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 29/2016 vp kiinnitettiin huomiota siihen, että lakiesitys sisältää useita normiantovaltuussäännöksiä, joiden nojalla Verohallinto antaisi tarkemmat määräykset verotus- ja veronkantomenettelyyn liittyvistä yksityiskohdista, joista ei olisi tarkoituksenmukaista säätää lain tai asetuksen tasolla. Valtuuksissa olisi kyse laissa säädettyjä tietoja täsmällisemmistä ja teknisluonteisista määräyksistä, joita olisi todennäköisesti tarpeen muuttaa usein. Verohallinnon tehtäviin kuuluvan verotuksen toimittamisen, verovalvonnan ja verojen kannon sekä perinnän hoitamiseksi olisivat tarpeen, että Verohallinto antaisi tarkemmat määräykset esimerkiksi ilmoittamisesta noudatettavasta menettelystä, tietojen antamisesta, palautusten ja maksujen käytöstä sekä maksamisesta noudatettavasta menettelystä. Valtuussäännökset vastaisivat voimassa olevan verotusmenettelylain sekä veronkantolain ja verotililain valtuussääntelyä. Edellä mainituilla perusteilla ja riittävän täsmällisesti rajattuina valtuussäännökset katsottiin hyväksyttäväksi.⁸⁴⁰

Yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 14.4 §:ssä säädetään sähköisen osoite- ja yhteisötietojen muutosilmoituksen allekirjoittamisesta. Lainkohdan mukaan henkilöllä, jolla on käytössään yritykselle sähköiseen asiointiin annettu hyväksytty tunnistautumistapa, on oikeus allekirjoittaa sähköinen osoite- ja yhteystietojen muutosilmoitus.⁸⁴¹ Lainkohta koskee vain yhteystietojen muutosilmoituksia, jotka tehdään sähköisessä muodossa. Mikäli ilmoitus tehdään paperimuodossa tai jos ilmoitus sisältää myös muita muuttuneita seikkoja, ilmoituksen allekirjoittajan tulee olla lainkohdassa mainittu henkilö.⁸⁴² Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää 1 §:n nojalla ylläpitävillä viranomaisilla on oikeus yhdessä päättää tässä tarkoitettujen tunnistautumistapojen hyväksyttävyydestä. (22.12.2006/1325) Eri tunnistautumistavat kehittyvät jatkuvasti, joten lakiin on sisällytetty valtuutuspykälä, jonka perusteella yritys- ja yhteisötietojärjestelmää ylläpitävät viranomaiset voivat tehdä päätöksen niistä

837 PeVL 16/2002 vp.

838 PeVL 19/2002 vp.

839 PeVL 17/2004 vp.

840 Ks. myös HE 182/2013 vp, jossa määräyksenantovaltuus katsottiin hyväksyttäväksi, koska se koski teknistä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, koska vaatimukset kohdistuivat rajattuun ammattiryhmään ja koska sääntely rajasi valtuuden tarkasti. Valtuus oli tarpeellinen, jotta mahdollinen teknisiä vaatimuksia täsmäntävä EU-lainsäädäntö saataisiin tehokkaasti pantua täytäntöön.

841 Ks. myös HE 193/2006 vp.

842 HE 193/2006 vp.

yrityksen sähköiseen asiointiin annetuista tunnistautumistavoista, jotka hyväksytään sähköistä osoite- ja yhteystietoilmoitusta tehtäessä.⁸⁴³

Valtuutuspykälä on yksi keino, jolla lainsäädäntöä voidaan sopeuttaa ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin, kuten teknologiseen kehitykseen. Valtuutuspykälät palvelevat näin sitä, että lain taseisia säännöksiä ei tarvitse muuttaa, toisin sanoen ei tarvitse ryhtyä epävarmaan ja joskus pitkälliseen lainmuuttamisprosessiin. Toisaalta valtuutuspykälillä operointi ei ole rajoituksetonta. Tässä on mainittava erityisesti PL 80.2 §, jonka mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

5.6 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

5.6.1 Erityislakien viittaukset hallinnon yleislakeihin

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.⁸⁴⁴ Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. PL 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta on todennut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.⁸⁴⁵ Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne.⁸⁴⁶ Vaikka tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys pelkästään taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, on järjestyksen taloudellisiin vaikutuksiin kiinnitettävä huomiota asianmukaisesti ja riittävästi.⁸⁴⁷ Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja

843 HE 193/2006 vp.

844 Ks. laajemmin PeVL 26/2017 vp.

845 PeVL 11/2006 vp.

846 Ks. esimerkiksi PeVL 48/2010 vp ja PeVL 5/2014 vp.

847 Ks. esimerkiksi PeVL 11/2006 vp.

yhteisöjen tarpeisiin.⁸⁴⁸ Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2016 vp taustalla oli se, että palveluja voitaisiin ulkoistaa, jos se olisi palveluiden alueellisen saataavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Lakiesityksen mukaan palvelujen ostaminen olisi tarkoituksenmukaista palvelujen tarpeen yllättäen lisääntyessä voimakkaasti. Perusteluisa viitattiin myös erityisasiantuntemuksen tarpeeseen. Ulkoistamista voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää PL 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten varmistamiseksi julkisten hallintotehtävien hoitamisessa on noudatettava hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevien on toimittava virkavastuulla.⁸⁴⁹ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, ettei hallinnon yleislakien soveltamiseen ole välttämätöntä viitata laissa.⁸⁵⁰ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että hallinnon yleislakeihin voidaan viitata säännöksissä, kunhan pykälässä luetellaan kattavasti sovellettavat hallinnon yleislait.⁸⁵¹ Asiasta ei esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 145/2017 ehdotettu erikseen säädettäväksi. Useissa laeissa säädetään kuitenkin hyvän hallinnon periaatteista toteamalla esimerkiksi, että valtuutetun tarkastajan on laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), hallintolaissa (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään. Seuraavaan on koostettu tällaisia lainkohtia kiinnittäen huomiota kuitenkin vain asiointilakia koskevaan yleisviittaukseen:⁸⁵²

- *Ydinenergialain* 60 a §:ssä (905/2017) säädetään painelaitteiden, rakenteiden ja mekaanisten laitteiden valvonnasta ja tarkastuksesta. Pykälän 6 momentissa säädetään, että tarkastuslaitoksen on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä muun ohella sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään.

848 Näin HE 1/1998 vp.

849 PeVL 33/2004, PeVL 20/2006 vp ja PeVL 18/2007 vp.

850 PeVL 46/2002 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 11/2006 vp ja PeVL 13/2010 vp.

851 PeVL 37/2010 vp.

852 Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 2.3 §:ssä on yllä mainittua laaja-alaisempi säännös: "Asiakastietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi, mitä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), jäljempänä *asiakastietolaki*, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), jäljempänä *asiakaslaki*, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, hallintolaissa (434/2003), henkilötietolaissa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009), väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), arkistolaissa (831/1994) sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)."

- Esimerkkinä siitä, kuinka erilaisia lakeja sähköistä asiointia koskevat säädökset koskevat, voidaan mainita *laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta* (616/1993), ja sen 7 a §:n 3 momentti: Rekisterinpitoa ja käyttöä koskevien tehtävien hoitamiseen sovelletaan lisäksi muun ohella sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiä.
- *Tie- ja maastoliikenneonnettomuuksista annetun lain* (1512/2016) 15 §:ssä säädetään hyvän hallinnon vaatimuksista ja virkavastuusta todeten mm., että tutkijalautakunnan ja Liikennevakuutuskeskuksen on ao. laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä esimerkiksi asiointilaissa säädetään. Hallituksen esityksessä HE 240/2016 vp säännöstä ei laajasti perustella, mutta todetaan kuitenkin, että tutkijalautakunnan jäsenen ja asiantuntijan sekä Liikennevakuutuskeskuksen toimihenkilön tehtävien katsotaan olevan PL 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä.
- *Painelaitelain* (1144/2016) 49 §:ssä säädetään puolestaan tarkastuslaitoksen yleisistä velvollisuuksista. Pykälän 6 momentin mukaan tarkastuslaitoksen asiainomaisessa laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvistä yleisistä velvollisuuksista säädetään mm. asiointilaissa.
- *Sähköturvallisuuslain* (1135/2016) 80.2 §:n mukaan pätevyysarviointilaitoksen, valtuutetun laitoksen ja valtuutetun tarkastajan on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä mm. asiointilaissa säädetään. Hallituksen esityksen HE 116/2016 vp mukaan näillä lakiviittauksilla valtuutetut laitokset, valtuutetut tarkastajat ja pätevyysarviointilaitokset veloitetaan noudattamaan ns. hallinnon yleislakeja.
- *Hissiturvallisuuslain* (1134/2016) 67.6 §:ssä on sähköturvallisuuslakia vastaava säännös: Valtuutetun laitoksen, pätevyysarviointilaitoksen ja valtuutetun tarkastajan on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä mm. asiointilaissa säädetään. Myös tätä lainkohtaa on perusteltu sillä, että näin valtuutetut laitokset ja valtuutetut tarkastajat ja pätevyysarviointilaitokset veloitettaisiin noudattamaan ns. hallinnon yleislakeja.⁸⁵³
- Edellä mainittuja säännöksiä täydentää *eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain* (278/2016) 14.3 §:n säännös. Säännöstä on perusteltu sillä, että ilmoitetun laitoksen tai sen

853 HE 23/2016 vp.

käyttämän tytäryhtiön tai alihankkijan tehtäviä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä, minkä vuoksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamiseksi pykälän 3 momentissa säädetään *selkeyden vuoksi*, että yksityisöidellisen ilmoitetun laitoksen ja tämän tytäryhtiön ja alihankkijan on hoitaessaan laissa tarkoitettuja tehtäviään noudatettava, mitä viranomaisten toiminnasta säädetään.

- *Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain* (1188/2014) 10.1 §:n mukaan lain 8 §:n 2 momentissa ja lain 15 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan hyväksytyt luokituslaitokset ja toiminnanharjoittajat noudattavat, mitä mm. asiointilaissa säädetään. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 107/2014 vp todetaan, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee turvata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen kyseisessä toiminnassa. Tämä edellyttää, että hallinnon yleislakeja noudatetaan.
- *Pelastustoimen laitteista annetun lain* 14.3 §:n mukaan arviointilaitoksen ja tarkastuslaitoksen on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään. Sääntelyyn liittyen on viitattu mm. siihen, että arviointilaitoksen vaatimustenmukaisuuden arviointitehtäviä ja tarkastuslaitoksen tarkastustehtäviä on pidettävä PL 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.⁸⁵⁴
- Myös *laissa Kioton mekanismien käytöstä* (109/2007) on viittaus-säännös sähköiseen asiointilakiin. Todentajan on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava mm., mitä sähköisessä asiointilaissa säädetään.⁸⁵⁵ Eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön TaVM 27/2006 vp mukaan todentajan suorittamia todentamistehtäviä on pidettävä PL 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä, minkä vuoksi hallituksen esityksen alkuperäiseen lakiesitykseen lisättiin säännös ao. tehtävien suorittamisesta.
- *Biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain* (393/2013) 29.1 §:ssä säädetään, että todentajaan sovelletaan sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä mm. sähköistä asiointilakia. Hallituksen esityksessä HE 13/2013 vp todetaan, että todentajan antamat lausunnot, tekemät tarkastukset ja niistä laatimat tarkastuskertomukset sekä niihin si-

854 Näin HE 157/2006 vp.

855 Lain 10.3 §.

sältyvät varmennukset perustuvat lainsäädäntöön, ja ne vaikuttavat sellaisenaan tai tosiasiallisesti sen asiakkaana olevan toiminnanharjoittajan oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Tämän vuoksi todentajan on noudatettava lainkohdassa mainittuja säädöksiä, joiden avulla turvataan säännöspohjaisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen todentajan toiminnassa.

- *Sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta annetun lain (21/2014) 18.2 §:n mukaan ilmoitetun laitoksen on julkisia hallinto- tehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä mm. sähköisessä asiointilaissa säädetään. Lakiesityksen perusteluissa on viitattu siihen, että ilmoitetun laitoksen ehdotetun lain nojalla suorittamat arviointitehtävät ovat luonteeltaan PL 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallinto- tehtäviä ilman sen pidemmälle menevää syiden erittelyä lainkohdan säätämislle.*⁸⁵⁶
- *Kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta annetun lain (998/2012) 14.1 §:n mukaan Kalastusvakuutuslaitoksen on ao. laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan noudatettava mm., mitä sähköisessä asiointilaissa säädetään. Hallituksen esityksessä HE 129/2012 vp lainkohdasta on perusteltu sillä, että kysymys on PL 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Kalastusvakuutuslaitos arvioi käytännössä tuen myöntämisen edellytysten täyttymistä tehdessään sopimuksen vakuutusnottajan kanssa. Vakuutustuen maksamisen osalta Kalastusvakuutuslaitos tekee käytännössä tuen maksua koskevan päätöksen maksaessaan korvauksen, jonka perusteella haetaan jälkikäteen tuen maksua. Korvauspäätöksen tekeminen merkitsee käytännössä tuen maksamista koskevaa päätöstä. Kalastusvakuutuslaitoksen rooli on tuen välittäminen.*
- *Maaseudun kehittämissuohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa (27/2014) on kaksikin viittausta hallinnon yleislakeihin, yhtäältä seurantakomiteaa koskien (14.3 §) ja toisaalta paikallista toimintaryhmää koskien (16.3 §). Tätä sääntelyä perusteltiin ensinnäkin sillä, että osa seurantakomitean hoidettavaksi säädettävistä tehtävistä on sellaisia, että sen tekemät ratkaisut ohjaavat viranomaisten toimintaa ohjelman toteuttamisessa ja sen varojen kohdentamisessa, minkä vuoksi PL 124 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseksi tarvittavat säännökset sisällytettiin lakiin. Jälkimmäisessä tapauksessa säännöksen tarkoituksena on turvata PL 21 §:n*

856 HE 182/2013 vp.

2 momentissa ja PL 124 §:ssä edellytetyllä tavalla hyvän hallinnon takeiden toteutuminen paikallisen toimintaryhmän hoitaessa sille säädettyjä tehtäviä.⁸⁵⁷

- *Kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain (273/2007) 20 a §:n 5 momentin ammattipätevyyskortteihin liittyviä palvelutehtäviä koskien on noudatettava julkisia hallintotehtäviä ja hyvän hallinnon periaatteita, kuten sähköisestä asiointilaista ilmeneviä periaatteita.*⁸⁵⁸
- *Kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain (535/1998) 3 a §:n 4 momentissa säädetään hyvän hallinnon periaatteista viitaten muun muassa sähköiseen asiointilakiin.*
- *Tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinälle asetettavista vaatimuksista annetun lain (1005/2008) 24.4 §:n mukaan tarkastuslaitoksen on julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä mm. sähköisessä asiointilaissa säädetään. Lain esitöissä säännöksen tarvetta perustellaan sillä, että tarkastuslaitoksen vaatimustenmukaisuuden arviointitehtäviä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.*⁸⁵⁹
- *Valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 11.2 §:n mukaan yhtiön vientitakuiden käsittelyyn ja hallinointiin sovelletaan muun muassa sähköistä asiointilakia. Vientitakuulaissa on kysymys PL 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Annettaessa hallintotehtäviä suoran laissa tai lain nojalla muille kuin viranomaisille tulee säännöspäätteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa.*⁸⁶⁰
- *Vakuutusedustuksesta annetun lain (570/2005) 17.1 §:n mukaan asioiden käsittelyyn vakuutusedustuslautakunnassa ja vakuutusmeklaritutkintoa koskevan päätöksen tiedonantoon sovelletaan hallintolakia (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003) ja kielilakia (423/2003). Taustalla on se, että vakuutusedustuslautakunnalle laissa annettua vakuutusmeklaritutkinnon järjestelytehtävää on pidettävä viranomaistehtävän luonteisena, sillä lautakunnan päätökset vaikuttavat tutkintoon osallistuvien oikeuteen harjoittaa vakuutusedustusta ammattinaan*

857 HE 142/2013 vp.

858 Hallituksen esityksessä HE 313/2014 vp perustelut kuitataan toteamalla, että ”pykälän 5 momenttiin sisältyivät säännökset julkista hallintotehtävää hoidettaessa sovellettavista oikeussäännöksistä ja vastuista.”

859 HE 163/2008 vp.

860 HE 68/2012 vp.

tai elinkeinonaan. Lautakunnan voidaankin katsoa käyttävän julkista valtaa, ja sen päätöksiä voitaisiin pitää hallintopäätöksinä.⁸⁶¹

Nostetaan päätteeksi esille *Kansallisgalleriasta annetun lain* (889/2013) 32.1 §, jonka mukaan Kansallisgallerian hoitaessa julkisia hallintotehtäviä noudatetaan mm., mitä sähköisessä asiointilaissa säädetään. Hallituksen esityksessä HE 72/2013 vp hallinnon yleislakeihin viittaamista perusteltiin laajasti. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi ja vaatimukseen päätösten perustelemisesta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä PL 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen PL 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.⁸⁶² Hallinnon yleislakeja ja kielilakia (423/2003) sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakiin ei enää nykyisin ole välttämätöntä PL 124 §:n takia sisällyttää viittaussäännöstä hallinnon yleislakeihin. Sääntelyn *selkeyden vuoksi se on sinänsä* kuitenkin edelleenkin mahdollista.⁸⁶³ Tämän vuoksi asianomaisessa pykälässä säädetään hallinnon yleislakien noudattamisesta Kansallisgallerian toiminnassa. Julkista hallintotehtävää Kansallisgalleria hoitaa käsitellessään ja valmistellessaan kulttuuriesineiden maastaviennin rahoittamisesta annetussa laissa Kansallisgallerian tehtäväksi säädettyjä kulttuuriesineiden maastavientilupa-asioita. Säännös on lakiesityksen perustelujen mukaan luonteeltaan lähinnä *informatiivinen*.

On kyseenalaista, että lainsäädäntöä kuormitetaan lähinnä informatiivisiksi luonnehdittavilla säännöksillä hallinnon yleislakien noudattamisesta hoidettaessa julkisia hallintotehtäviä. Lainsäädännön selkeyttä voidaan pikemminkin parantaa karsimalla tällaisia säännöksiä kuin sisällyttämällä niitä lakeihin. Tätä käsityskantaa vahvistaa vielä se, että perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole välttämätöntä PL 124 §:n takia sisällyttää viittaussäännöstä hallinnon yleislakeihin. Tarvittaessa asia voidaan kuitata lakiesityksen perusteluissa. Tässä

861 HE 220/2004 vp.

862 Ks. esimerkiksi PeVL 42/2005 vp.

863 Tässä voidaan uudesta lakiesityskäytännöstä mainita myös hallituksen esitys HE 102/2017 vp, jonka mukaan talous- ja velkaneuvonta on julkinen hallintotehtävä, jolloin hallinnon yleislait tulevat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sovellettavaksi ilman eri säännöstä. Esityksessä ehdotetaan informatiivisuuden vuoksi, että asiasta annetaan erillinen säännös, jonka mukaan palveluntuottajan on noudatettava lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003) ja henkilötietolaissa (523/1999) säädetään. Asianomainen laki tulee voimaan 1.1.2019 alkaen.

ehdotetaan, että vastedes lainsäädännössä luovutaan viittauksista hallinnon yleislakeihin, kuten sähköiseen asiointilakiin, kun kuitenkin on yksiselitteistä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisessa on noudatettava hallinnon yleislakeja. Samalla on perustuslakivaliokunnan käytäntöä seuraten jätettävä pois viittaukset kaikkiin hallinnon yleislakeihin, ei siis ainoastaan sähköiseen asiointilakiin.

5.6.2 Avustavien tehtävien siirtäminen yksityiselle taholle

Verohallintolain 2 b §:ssä (881/2012) säädetään avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Pykälän 1 momentin 1. lauseen mukaan Verohallinto voi siirtää 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat muun ohella momentin 3 kohdassa mainittu sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta.⁸⁶⁴ Sähköisen tiedoksiannon osalta yksityinen hallinnoisi asiakkaan sähköistä tiedoksiantoa varten antamaa suostumusta ja välittäisi asiakirjat myös sellaiseen sähköisen tiedoksiannon palveluun, jota asiakas käyttää. Asiallisesti asiakas antaisi suostumuksen Verohallinnolle, vaikka tekninen ylläpito tehtäisiin yksityisen toimesta. Asiakirjat toimitettaisiin sellaiseen turvalliseen sähköiseen tiedoksiantopalveluun, jonka turvallisuuden Verohallinto on hyväksynyt. Tällaisia tiedoksiantopalveluita voisivat olla esimerkiksi kansalaisen asiointitili tai NetPosti. Menettely täyttäisi sähköisen asiointilain 18 ja 19 §:ssä säädetyn sähköisen tiedoksiantomenettelyn edellytykset. Se, onko yksityisellä taholla riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen avustavan tehtävän hoitamiseksi, ratkaistaisiin hankintamenettelyssä ja hankinnan perusteella tehtävässä toimeksiantosopimuksessa.⁸⁶⁵

Hallituksen esityksessä HE 76/2012 vp arvioitiin verraten laajalti avustavien tehtävien siirtämistä yksityiselle taholle PL 124 §:n valossa. Tällöin mainittiin, että Verohallinnon toimeksiantosta yksityiselle siirretyt tehtävät ovat *rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa*. Verotuksen toimittamiseen liittyvien avustavien tehtävien siirtämistä yksityiselle toimeksiantosopimuksin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelman tavoitteet sekä verovelvollisten ja tiedonantovelvollisten samaa hyöty palvelun nopeudesta ja joustavuudesta sekä siitä, että Verohallinto voi keskittää resurssit asiantuntijatyöhön. Julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleisla-

864 Pykälän 2 momentin mukaan avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa.

865 HE 76/2012 vp.

keja ja asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.⁸⁶⁶ Yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalan osalta myös yksityiseen niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain 4 §:n mukaisesti viranomaisena pidetään myös yksityistä sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, johon liittyy julkisen vallan käyttäminen.

Sitä vastoin käsillä olleen ehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamisessa ei käytettäisi julkista valtaa eikä tehtävää hoitavaan voitaisi soveltaa julkisuuslain viranomaiskäsitettä. Lain 5 §:n mukaisena viranomaisen asiakirjana pidetään kuitenkin myös sellaista asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Laissa säädetyt salassapitovelvoitteet tulevat täten sovellettavaksi lain 23 §:n mukaisesti toimeksiannosta toimivan osalta.⁸⁶⁷ Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 30/2012 vp päädyttiin siihen, että säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.⁸⁶⁸

Hallituksen esityksessä HE 54/2013 vp oli kysymys lakiehdotuksesta julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta. Laki kohdistuisi julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko olisi valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkina laissa tarkoitettu viranomaisverkko. Turvallisuusverkkoon kuuluisi viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laite-tilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut. Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön tai tämän kokonaan omistaman tytäryhtiön tehtäviin kuuluisi muun muassa turvallisuusverkon verkkopalvelujen tuottaminen ja ylläpito, turvallisuusverkon laite-tilojen ja laitteiden hallinnointi, sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta vastaaminen tehtäväalueellaan niin normaali- kuin poikkeusoloissakin.

Kysymys olisi asiallisesti teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista tehtävistä, jotka toteutetaan pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Vaikka toiminnalla luotaisiin edellytykset merkittävän julkisen vallan käytölle, ei palveluntuottajalle itselleen kuulu sellaisia tehtäviä, joita voitaisiin pitää PL 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä. Hallituksen esityksessä HE 54/2013 vp julkisen hallintotehtävän siirtämistä valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle on perusteltu sillä, että valtion virastoon verrattuna osakeyhtiöllä on paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen ja investointien hallintaan, jossa voidaan joustavasti huomioida myös

866 Ks. esimerkiksi PeVL 20/2006 vp.

867 Ks. laajemmin HE 76/2012 vp.

868 Ks. myös PeVL 11/2006 vp veronkantoon liittyvästä avustavasta puhelinpalvelusta ja PeVL 3/2009 vp, joka koski hallituksen esitystä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

valtionhallinnon ICT-palvelutuotannon kokonaisvaltainen kehittäminen. Valtiovarainministeriöltä saadussa selvityksessä järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta on lisäksi perusteltu tehtävien tieto- ja viestintätekniistä erityisasiantuntemusta edellyttävällä luonteella, investointien pitkäaikaisuudella ja jatkuvien kehittämisinvestointien tarpeella. Tällaista erityisasiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä sekä pitkäjänteistä kehittämisen ja investointien hallintaa pystytään selvityksen mukaan tekemään parhaiten yhtiömuodossa.

Avustavien tehtävien siirtämisen kriteerit yksityisille tahoille ovat vakiintuneet perustuslakivaliokunnan käytännössä ja myös lainsäädäntökäytännössä. Näin ollen asiaa ei ole syytä säätää erikseen.⁸⁶⁹ Tämä näkökanta perustuu selvityksessä yleisemminkin omaksuttuun linjaan, jonka mukaan asioista ei ole aiheellista säätää selvyyden vuoksi, jos kuitenkin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai vakiintuneen oikeuskäytännön valossa asiasta ei ole oikeudellista epäselvyyttä.

869 Vrt. valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, s. 157, jossa todettiin, että yleislakiin kirjattaisiin edellytykset siitä, milloin julkisen hallintotehtävän voi antaa PL 124 §:ssä säädetyt edellytykset huomioon ottaen yksityisen hoitettavaksi esimerkiksi osaksi yksityisen palveluntarjoajan muita palveluja.

6 Päätelmät

Valtioneuvoston tammikuussa 2018 tekemien linjausten mukaiset toimet on jo osittain käynnistetty ja ne on muutoin käynnistettävä välittömästi, viimeistään kuitenkin seuraavan vaalikauden alusta lähtien. Käsillä olevan selvityksen tulokset konkretisoivat osaltaan sitä, miten nämä linjaukset on pantava täytäntöön. Osa suosituksista vaatii tosin jatkovalmistelua ja edelleen kehittämistä. Näin ollen suositeltavaa olisi asettaa työryhmä, jonka tehtävänä olisi valmistella sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain kokonaisuudistus, johon sisältyisi samalla elinkeinonharjoittajien ja vastaavien toiminnanharjoittajien sähköinen asiointivelvoite sekä tarvittavat säännökset kansalaisten oikeudesta sähköiseen asiointiin. Tässä yhteydessä olisi täsmennettävä myös muuta lainsäädäntöä, jossa säädetään sähköisestä asioinnista. Seuraavassa kootaan yhteen yhtäältä periaatteellisesta ja toisaalta käytännöllisestä näkökulmasta näitä toimenpidesuosituksia.

6.1 Periaatteelliset suositukset

6.1.1 Sähköiseen asiointiin ohjaavien normien velvoittavuutta on vahvistettava

Yksi haaste kotimaisessa lainsäädännössä on se, että lait ja yksittäiset säännökset ovat pääosin mahdollistavia eli sallivia, eivät niinkään velvoittavia.⁸⁷⁰ Ensiaskelia velvoittavaan suuntaan on tosin otettu, kuten viime vuoden marraskuun alussa voimaan tullut VML 7 a §:n 1 momentti osoittaa: ”Yhteisön ja yhteisetuuden on annettava veroilmoitus sähköi-

870 Näin myös Tiekartta -työryhmän raportti.

sesti (*sähköinen veroilmoitus*).⁸⁷¹ On kuitenkin oletettavissa, että ilman laaja-alaisempaa siirtymistä velvoittavampaan sääntelyyn sähköistä asiointia ei saada huomattavasti lisättyä.⁸⁷² Asia erikseen on se, miten tämä toteutetaan ja miten sääntely eriytetään eri kohderyhmille ne järkevällä tavalla rajaten.

Tarkasteltaessa normeja, joilla tähdätään sähköisen asioinnin edistämiseen, päädytään harhaanjohtaviin päätelmiin, ellei tehdä eroa normien velvoittavuuksien eroista. Seuraavassa normit on jaettu viiteen ryhmään:

1. *Ei-oikeudellisiin normeihin* sisältyy esimerkiksi informaatio-ohjaus, kuten suositukset ja ohjeet. Näiden normien perusteella voidaan suostutella ja taivutella sähköiseen asiointiin. Niihin ei kuitenkaan sisälly sanktioita, jos laiminlyö osallistumisen sähköiseen asiointiin, eikä toisaalta toiminnanharjoittajalle myönnetä etuuksia, jos tämä käyttää sähköistä asiointia. Ei-sitovasta luonteesta huolimatta hyvin suunnitellulla informaatio-ohjauksella voi olla olennainen vaikutus käyttäytymiseen.
2. *Suosituksenluonteiset oikeudelliset normit* sisältyvät kyllä lainsäädäntöön, mutta niiden rikkomisesta ei aiheudu sanktioita eikä toisaalta niiden noudattamisesta palkita etuuksilla. Esimerkkinä tällaisesta normista voidaan mainita sähköisen asiointilain 5 §, jota on luonnehdittu eräissä yhteyksissä suhteelliseksi velvollisuudeksi.
3. *Taloudelliset kannustimet* sähköisen asioinnin edistämiseksi ovat esimerkiksi maksuporrastuksia, joissa paperiasioinnin maksu on korkeampi kuin sähköisen asioinnin maksu. Vastaavasti verotuet kotitalouksille, erityisesti kotitalousvähennys, voivat sisältää elementtejä, joilla on merkitystä sähköiseen asiointiin kannustamisen kannalta.
4. *Lakisääteiset velvoitteet, joista on kuitenkin säädetty vapautus*. *Opt out* -mallissa vapautushakemusta ei tarvitse perustella, kun taas velvoitemallissa hallinnon asiakkaan on osoitettava täyttävänsä perusteet vapautukselle.
5. *Uhkasakolla tehostettu lakisäätäinen velvoite*. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu lakiehdotus rakentuu uhkasakolla tehostetun velvoitteen varaan.

871 Pykälän 2 momentin mukaan Verohallinto voi kuitenkin erityisestä syystä hyväksyä ilmoituksen antamisen paperisena.

872 Myös valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2013, s. 156 korostetaan viranomaisia koskevan velvoittavuuden lisäämistä. Tässä selvityksessä on päädytty puoltamaan myös sitä, että elinkeinonharjoittajien ja niitä vastaavien toiminnanharjoittajien sähköistä asiointivelvoitetta laajennetaan ja terävöitetään. Kysymys ei siis viimeksi mainitulta osin olisi enää erityislaeissa säädetystä velvoitteesta, vaan yleisestä asiointivelvoitteesta riippumatta sitä, minkä luonteisesta asiasta erityisesti elinkeinotoimintaan liittyen on kysymys.

6. *Sanktoidut lakisäätteiset velvoitteet* sisältävät sen, että sähköisen asioinnin laiminlyönnistä määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, ellei viranomaisen täytyä järjestämisvelvoitettaan.

Se, että tietyistä asiasta säädetään lainsäädäntötasolla, ei siis tarkoita, että lain tavoittelemat päämäärät automaattisesti saavutettaisiin. Erityisesti näin on sovellettaessa suosituksenluonteisia oikeudellisia normeja. Parhaiten ne ovatkin rinnastettavissa ei-oikeudellisiin normeihin. Suomen lainsäädäntö onkin osin nimenomaan suosituksenluonteista pikemmin kuin velvoittavaa missään muodossa. Vastedes on edettävä kohti velvoittavampaa sääntelyä.⁸⁷³ Lisäksi on syytä korostaa sitä, että lainsäädäntö ei suinkaan kaikin osin ole ollut käyttäytymistä ohjaavaa, vaan lain muutoksissa on ollut kysymys paremminkin vallitsevan tilanteen kodifioinnista.

6.1.2 Kannustimia on lisättävä ja informaatio-ohjausta terävöitettävä

Toimivien kannustimien kehittäminen on myös olennainen haaste. Kannustimia ei luonnollisestikaan tarvita silloin, kun elinkeinonharjoittajat ja sitä vastaavat toiminnanharjoittajat säädetään velvoitemallin mukaisesti sähköisen asioinnin alaisuuteen.⁸⁷⁴ Sitä vastoin kannustimilla on sitäkin olennaisempi merkitys kansalaisten kohdalla, jotta heidät saataisiin ”ottamaan sähköinen asiointi omakseen”. Tällöin laajasti ymmärrettynä kannustimeksi voidaan lukea se, että sähköinen asiointi on mahdollisimman helppokäyttöistä ja houkuttelevaa. Tätä vahvistaisi esimerkiksi maksuporrastus sähköisen asioinnin ja paperiasioinnin välillä. Vaikuttavuuden kannalta avainasemassa on maksuporrastuksen laajuus: jos maksuporrastus on hyvin suppea, se aiheuttaa lähinnä hallinnollista taakkaa ilman kannustinta sähköisen asioinnin lisäämiseen, kun taas laaja porrastus edistäisi sähköistä asiointia, vaikka siihen on todettu liittyvän eräitä epäkohtia.⁸⁷⁵ Maksuporrastukset olisi toteutettava systemaattisesti ja kattavasti kaikissa tapauksissa, joissa sähköinen asiointi on paperiasioinnin vaihtoehtona.

Informaatio-ohjaus on yksi ilmentymä siitä, että pelkkä oikeudellisen sääntelyn kehittäminen ei ole riittävää. Harkitusti toteutettu informaatio-ohjaus voikin olennaisesti edesauttaa kansalaisten siirtymistä paperiasioinnista sähköiseen asiointiin. Hyvällä suunnittelulla pystytään kääntämään varaukset sähköistä asiointia kohtaan kannustimiksi siirtyä asioimaan sähköisesti. Tällöin on huolehdittava muun muassa viranomaisten nettisivujen selkeydestä ja siitä, että ne on toteutettu samoja standardeja noudattaen. Hyvinkin vähäiseltä vaikut-

873 Eräissä haastattelulausunnoissa korostettiin myös tätä tavoitetta.

874 Asia erikseen on se, että elinkeinonharjoittajilla on EVL 7 §:n mukaan oikeus vähentää elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset.

875 Toisaalta elinkeinonharjoittajia koskien tällä hetkellä sovellettavat maksuporrastukset PRH:ssa olisi vastedes poistettava, koska niitä koskisi velvoite asioida sähköisesti.

tavilla seikoilla voi olla suurehko vaikutus, kuten käyttäytymistieteelliset tutkimustulokset osoittavat.⁸⁷⁶ Samalla on otettava huomioon, että informaatio-ohjausta ei tule tarkastella ainoastaan itsenäisenä ohjauskeinona, vaan myös muita ohjauskeinoja täydentävänä instrumenttina. Esimerkiksi viranomaisten velvoittaminen digitaalisten palvelujen järjestämiseen ei ole riittävää, vaan samalla hallinnon asiakkaiden on saatava informaatio siitä, miten he voivat hoitaa asiansa julkisessa hallinnossa, kuten Tiekartta -työryhmäkin on korostanut. Digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyys on elinkeinonharjoittajien kannalta tärkeää, jotta he eivät joudu uhraamaan tarpeettoman pitkää aikaa viranomaisasiointiin. Toisin sanoen elinkeinonharjoittajien vaihtoehtokustannukset on pyrittävä pitämään kohtuullisina, koska muutoin asiointi on pois varsinaisesta liiketoiminnasta. Kansalaisten kohdalla helppokäyttöisyys puolestaan toimii kannustimena ylipäänsä siirtyä paperiasioinnista sähköiseen asiointiin.

6.1.3 Yleislain ja erityislakien välistä suhdetta on selkeytettävä

Lainsäädäntökäytännössä sähköistä asiointia koskevia säännöksiä sisältyy seuraavilla eri tavoilla lakeihin.

1. Yleislailla, erityisesti lailla sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa, säädetään yleislain luonteisesti muun muassa viranomaisten velvollisuuksista, sähköisen viestin lähettämisestä sekä päätöskirjan sähköisestä allekirjoittamisesta ja sähköisestä tiedoksiannosta.
2. Toisaalta yleislaista poikkeavat erityislakien säännökset menevät *lex specialis* -säännön perusteella yleislain edelle. Jos yleislain säätämisestä poikkeavaan erityissääntelyyn on olemassa perustelluja syitä, sähköistä asiointia koskevat erityissäännökset puoltavat paikkaansa.
3. Lainsäädännössämme on myös erityislain luonteisia säännöksiä, joissa *de facto* toistetaan yleislain mukainen oikeustila. Nämä erityislain säännökset voidaan pääsääntöisesti kumota, ellei ilman erityislain säännöstä olisi ilmeisen epäselvää, mikä oikeustila on. Toisaalta oikeustilaa voidaan selventää erityislain taustalla olevan hallituksen esityksen maininnalla.
4. Toisaalta yleissäännöksiä tulee soveltaa erityissäännöksiä täydentävästi silloin, kun asiaa ei erityissäännöksissä ole tyhjentävästi säännelty eikä yleissäännösten soveltaminen ole ristiriidassa erityissäännösten kanssa.⁸⁷⁷

876 Ks. esimerkiksi Kahneman (2011).

877 Näin esimerkiksi KHO:2015:65. Ks. myös LaVL 12/2010 vp, jossa nostettiin esille sähköisen asiointilain 19 §:n ja oikeudenkäymiskaaren säännösten välinen suhde.

Tiekartta -työryhmän raportissa samoin kuin hallituksen strategiaistunnossa 29.1.2018 tuotiin esille, että hallinnon toimintatavat ja menettelyt sähköisessä asiointissa vaihtelevat ja ovat epäyhtenäisiä, mikä on omiaan vaikeuttamaan sähköisen asiointin edistämistä kohti ensisijaista toimintatapaa. Tätä ei pidä kuitenkaan ymmärtää siten, että erityislainsäädännön mukaisista menettelytavoista tulisi kokonaan luopua. Erityislainsäädännölle saattaa näet olla painavat perustelut eikä yleislainsäädännön mukainen menettelytapa ole tällöin paikallaan. Nämä poikkeukset on kuitenkin perusteltava lainvalmistelun yhteydessä selkeästi ja ne eivät saisi päästä hallitsemaan sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä. Selkeyden vuoksi otetut viittaukset yleislakeihin ovat tarpeettomia, minkä lisäksi varauksellisesti on suhtauduttava myös vähäisiin poikkeamiin yleislaista ilmenevistä säännöistä.⁸⁷⁸

Sähköistä asiointia koskeva lainsäädäntö on nykyisin eriytynyt kolmeen lakiin, sähköiseen asiointilakiin, sähköiseen tunnistamislakiin ja KaPA-lakiin.⁸⁷⁹ Tätä tulee täydentämään syyskuussa tänä vuonna neljäs laki, laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Toisaalta edellä mainitut lait eivät velvoita millään tavalla kansalaisia tai yrityksiä sähköisen asiointin käyttöön. Näin ollen toteutettaessa elinkeinonharjoittajia koskeva sähköinen asiointivelvoite, on siitä säädettävä erikseen. Ennen tämän lainsäädäntöratkaisun tekemistä ei ehkä ole syytä tehdä niitä lainsäädäntösystemaattisia ratkaisuja, joita selvityksessä on hahmotettu. Tämä koskee erityisesti sitä, miten ratkaistaan sähköisen asiointilain ja hallintolain välinen suhde. Lähtökohdaksi tulisi joka tapauksessa omaksua se, että sähköinen asiointi ei ole enää erityisluonteinen tapa viranomaisasiointille, vaan se on nähtävä esimerkiksi hallintoasioissa asian vireille tulon ja asian käsittelyn sekä hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannon kannalta vastaavanlaisena asiana kuin perinteinen paperinen asiointi. Näin ollen tietyt menettelytavat voitaisiin sellaisenaan "sulauttaa" hallintolakiin ja toisaalta, jos sähköisessä asiointissa on eräitä erityispiirteitä, tulisi asiasta olla täsmennetty säännös hallintolaissa. Tämän uudistustyön johdosta sähköinen asiointilaki olisi kumottavissa kokonaan. Mutta aika ei ole ehkä juuri nyt. Asiaan palataan hetken kuluttua tarkemmin.

Haastattelujen perusteella on todettavissa, että yhtäältä on kunnioitettava yleislaissa omaksuttuja pääsääntöjä. Toisaalta on olemassa hallinnonalakohtaisia erityistapauksia, joissa sähköinen asiointi ei ole mahdollista tai se olisi hyvin epätarkoituksenmukaista. Näistä poikkeuksista tulisi säätää kunkin hallinnonalan omassa lainsäädännössä. Sitä vastoin poikkeuksista (kuten paperiasioinnin mahdollisuudesta käyttökattokosten aikana), jotka ovat riippumattomia hallinnonalasta, olisi säädettävä sähköistä asiointia koskevassa yleislaissa.

878 Myös haastatteluissa nousi esille yllä mainitun luonteisia näkökohtia.

879 Lisäksi on otettava huomioon Digi- ja väestötietovirastoa koskeva valmistelutyö.

Mielipiteet erityislainsäädännön voimassaolon jatkamisesta ovat jakautuneet paljon. Tämän selvitystyön valossa ei ole kuitenkaan esitettävissä sen paremmin sitä, että kaikki erityissäännökset kumottaisiin, mutta ei toisaalta sitäkään, että sähköisen asioinnin kehittämisessä edettäisiin erityislainsäädännön avulla. Tiettyjä säännönmukaisuuksia ja sääntöjä voidaan esittää:

1. Tarpeeton päällekkäinen erityislainsäädäntö kumotaan, kuten viittaukset hallinnon yleislakeihin taikka suorat viittaukset sähköisen asiointilain yksittäisiin säännöksiin.
2. Hyvin harkitut ja perustellut poikkeussäännökset erityislainsäädännössä ovat hyväksyttäviä, kuten julkisia hankintoja koskevat säännökset osoittavat.
3. Sähköisen asioinnin kehittämistä erityislainsäädännön avulla ei tule estää, jos on ilmeistä, että tietyissä asiakokonaisuuksissa sitä voidaan pitää perusteltuna. Tässä yhteydessä erityissäännökset voidaan nähdä ikään kuin pilotteina sähköistä asiointia kehitettäessä.

6.1.4 Kohti laadukkaampaa lainsäädäntöä

Olennainen syy sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukselle on se, että vallitseva oikeustila on jo tällä hetkellä hyvin rönsyinen ja vaikeasti hahmotettava. Kaiken lisäksi kehityssuunta näyttää olevan koko ajan se, että lainsäädännöstä on muodostumassa eriytyneempi ja siis hajautuneempi. Nykymallinen sääntelystrategia, jossa erityislaeilla on keskeinen asema, johtaa vääjäämättä lainsäädännön määrän kasvuun. Tämä on kyseenalaista, kun otetaan huomioon, että samanaikaisesti tavoitteena on ollut normien purkaminen.⁸⁸⁰

Sähköisen asioinnin kehittämistyö on kytkettävä elimellisesti siihen, että lainsäädännön hallinnollista taakkaa ja muuta sääntelytaakkaa pyritään vähentämään. Taakalla tarkoitetaan myös sitä psykologista räsitusta, jonka vaikeaselkoinen lainsäädäntö aiheuttaa.⁸⁸¹ Jos ensinnäkään kansalaiset eivät tunne substanssilainsäädäntöä, he eivät tohdi asioida sähköisesti, vaikka kannustimet muutoin olisivatkin kohdallaan. Yritysten kohdalla voi puolestaan käydä niin, että sähköisestä asiointivelvoitteesta huolimatta ne asioisivat viranomaisien kanssa perinteisin tavoin. Keskeinen keino vauhdittaa sääntelytaakan pienenemistä ja

880 Toisaalta digitalisaation ja normien purkamisen kokoaminen samaan asiakokonaisuuteen (kokeilujen ohella) on ollut onnistunut ratkaisu, ks. myös valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018, s. 36.

881 Tässä yhteydessä puhutaan ärtymystaakasta.

siten myös sähköistä asiointia on se, että määrätietoisesti edistetään yhden luukun periaatetta.⁸⁸²

Yleisemminkin on otettava huomioon hallinnollisen taakan/sääntelytaakan sekä sähköisen asioinnin välinen kohtalonyhteys. Kun pääministeri Matti Vanhasen II hallitus teki 12.3.2009 periaatepäätöksen toimintaohjelmasta yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi, sähköisen asioinnin kehittäminen oli nimenomaan toimintaohjelman horisontaalinen prioriteettiala. Vastedes olisi toivottavaa, että sähköiseen asiointiin siirtymisen aiheuttamasta sääntelytaakan vähenemisestä tehtäisiin merkittävimpien lakihankkeiden yhteydessä jo valmisteluvaiheessa laskelmat. Samalla jos hallitus päättää jatkaa/laajentaa *yksi yhdestä* -periaatteen soveltamista, sähköisen asioinnin kehittäminen voi tarjota säästökohteita, joiden avulla voidaan kompensoida muun lainsäädännön mahdollisesti aiheuttamia kustannuslisäyksiä.⁸⁸³ Yksi yhdestä -periaatteella tarkoitetaan kustannusneutraalia lainsäädäntöpolitiikkaa: kun uudella lailla tai lain muutoksella lisätään kustannuksia tietty määrä, on tämä kompensoitava säästöin muualla lainsäädännössä vastaavalla määrällä.

Tiekartta -työryhmä korosti raportissaan sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta ainakin tietosuojaan, tiedoksiantotapaan ja tiedoksiannon ajankohtaan liittyen. Toisaalta selvityksessä tehty analyysi sähköisestä asiointilaista osoitti, ettei asiointilaki ole aiheuttanut poikkeuksellisen suurta määrää tulkintaongelmia ainakaan julkaistun oikeuskäytännön muodossa. Tämä on syytä suhteuttaa myös siihen, että asianomainen laki on ollut voimassa tosiasiaa jo vuoden 2000 alusta lähtien eli lähes 20 vuotta. Tulkintaongelmat on onnistuttu ratkaisemaan usein lain esitöihin nojautuen. Lisäksi lait eivät ole koskaan täydellisiä, joten ne ovat tavalla tai toisella soveltamisongelmia aiheuttavia. Edellä mainittu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että olisi tyydyttävä vallitsevaan tilanteeseen.

Minkä tahansa lainsäädännön kehittäminen tasapainoisesti laadukkaaksi kokonaisuudeksi edellyttäisi sitä, että uudistamiselle asetettaisiin selkeät tavoitteet ja että näiden tavoitteiden saavuttamista myös seurattaisiin jälkikäteen. Tämä on luonnollisesti hankalaa silloin, kun lain muutoksia toteutetaan "ripotellen", kuten sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön kehittämisen osalta voi olla käymässä. Tästä huolimatta seuraavassa on mainittu eräitä tavoitteita, joihin vuoteen 2022 mennessä olisi päästävä:

1. Viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden on järjestettävä toimintansa kattavasti siten, että hallinnon asiakkaat voivat asioida sähköisesti. Samalla viranomaisten ja

882 Yhden luukun periaatteen määrätietoinen ja systemaattinen edistäminen edellyttäisi toisaalta oman selvityksensä tekemistä eikä asiaan voida puuttua laajemmin.

883 Ks. lähemmin yksi yhdestä -periaatteesta esimerkiksi Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2018.

muiden tahojen on huolehdittava digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyydestä sekä kehitettävä palveluja muutoinkin – esimerkiksi informaatio-ohjauksella - siten, että asiakkailta on kannustin palvelujen käyttämiseen.

2. Elinkeinonharjoittajilla on velvoite asioida sähköisesti viranomaisten kanssa.
3. Sähköinen viranomaisasiointi ulotetaan koskemaan myös toiminnanharjoittajia, joilla on valmiudet sähköiseen asiointiin, kuten rekisteröityihin yhdistyksiin ja säätiöihin sekä asunto-osakeyhtiöihin ja asunto-osuuskuntiin.
4. Tavallisten kansalaisten osalta, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa, sovellettaisiin *opt in* -mallia. Tavoitteena on kuitenkin, että valtaosa kansalaisista asioisi viranomaisten kanssa sähköisesti. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on luotava kannustimia, joiden avulla murretaan asenteellisia kynnyksiä sähköiseen asiointiin.

6.2 Käytännölliset suositukset

6.2.1 Onko sähköinen asiointilaki käymässä tarpeettomaksi

Tämän selvityksen alussa ei otettu ankaraa kantaa siihen, tulisiko sähköinen asiointilaki kumota vai ei. Selvityksessä esitetyn perusteella on kuitenkin havaittavissa, että sähköinen asiointilaki monet – eivät tosin kaikki - pykälät ovat muodostumassa tarpeettomiksi. Avataan asiaa pykälä pykälältä:

- 1 §: Tarkoitussäännökset ovat tarpeettomia yleisesti, niin tässäkin tapauksessa.
- 2 ja 3 §: Soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevat säännökset eivät ole sellaisenaan tarpeen, jos asiointilaki kumotaan.
- 4 §: Määritelmät ovat edelleen tarpeen.
- 5 §: Sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä koskevaan säännökseen sisällytetään ainoastaan informatiivinen viittaus säädettäessä laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta.
- 6 §: Viranomaisten saavutettavuutta koskeva säännös kumotaan säädettäessä laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta.
- 7 §: Viranomaisten yhteystiedoista ilmoittamista koskeva säännös on säilymässä ennallaan siitä huolimatta, että säädetään laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta.

- 8 §: Säännös vastuusta sähköisen viestin perillemenosta on edelleen tarpeen.⁸⁸⁴
- 9 §: Kirjallisen muodon täyttymistä koskeva säännös on tarpeen.
- 10 §: Sähköisen viestin saapumisajankohtaa koskeva säännös on tarpeen.
- 11 §: Viranomaisen pyytämän asiakirjan saapumista määräajassa koskeva säännös on tarpeen.
- 12 §: Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamista koskeva säännös on tarpeen.
- 13 §: sähköisen asiakirjan kirjaamista tai rekisteröintiä koskeva säännös on nyky muodossaan kumottava ja sääntely asiakirjojen kirjaamista koskeva lainsäädäntö on yhtenäistettävä.⁸⁸⁵
- 14 §: Sähköisen viestin teknistä muokkaamista koskeva säännös on tarpeen.
- 15 §: Sähköisen asiakirjan siirtoa koskeva säännös voi olla tarpeen.
- 16 §: Päätösasiakirjan sähköistä allekirjoittamista koskeva säännös on tarpeen.
- 17 §: Päätösasiakirjan jäljennöstä koskeva säännös voi olla kumottavissa.
- 18 ja 19 §: tiedoksianto koskevat säännökset on uudistettava, jossa muutoksessa otetaan myös erityissäännökset huomioon.
- 20 §: koneellista allekirjoitusta koskeva säännös on tarpeen.
- 21 §: arkistointia koskeva säännös lienee kumottavissa.
- 22 § lienee myös kumottavissa tiedonhallintalainsäädäntöä koskevan kokonaisuudistuksen myötä.

6.2.2 Suositeltavinta olisi kuitenkin sähköisen asiointilain kokonaisuudistus

Lainsäädäntöteknisesti ja -systemaattisesti saattaisi edelleen olla paikallaan, että Suomessa olisi voimassa laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, kylläkin hyvin olennaisesti muutettuna. Laki kattaisi erityisesti seuraavat pääluvut:

- 1 luku: Yleiset säännökset
- 2 luku: Sähköisen viestin lähettäminen
- 3 luku: Sähköinen tiedoksianto
- 4 luku: Elinkeinonharjoittajien sähköinen asiointivelvoite
- 5 luku: Kansalaisten oikeus sähköiseen asiointiin
- 6 luku: Erinäiset säännökset

884 Tosin asiointilain 8 §:ään voidaan joutua tekemään hienosäätöä.

885 Tiedonhallintalainsäädännön uudistus palvelee tätä päämäärää.

Siitä huolimatta, että on argumentteja, jotka puhuvat integraatiomallin puolesta, tässä selvityksessä on päädytty kuitenkin siihen, että suositeltavampi vaihtoehto olisi tässä vaiheessa sähköisen asiointilain kokonaisuudistus. Integraatiomalli olisi tarkoittanut sitä, että sähköistä asiointia koskevat säännökset olisi sisällytetty muuhun viranomaisasiointia koskevaan lainsäädäntöön. Asia erikseen on se, jos myöhemmin, pitkähkön siirtymäajan jälkeen, päädytään toteuttamaan kattava sähköinen asiointivelvoite. Siihen ei kuitenkaan oteta tässä selvityksessä kantaa.⁸⁸⁶

6.2.3 Elinkeinonharjoittajien velvoitteesta sähköiseen asiointiin

Sähköiseen asiointiin velvoittava sääntely on parempi sitoa toiminnan luonteeseen, erityisesti elinkeinotoimintaan, ei siihen, missä oikeudellisessa muodossa toimintaa harjoitetaan.⁸⁸⁷ Sitä vastoin muiden kuin elinkeinonharjoittajien velvoittaminen sähköiseen asiointiin olisi sidoksissa myös toiminnanharjoittajan oikeudelliseen muotoon.

Elinkeinonharjoittajien asiointivelvoitteesta tulee säätää yleislain luonteisesti. Velvoitteesta olisi luonteva säätää sähköisessä asiointilaissa, mikä siis tarkoittaisi osaltaan tarvetta asiointilain kokonaisuudistukseen.⁸⁸⁸ Velvoitteen on lähtökohtaisesti koskettava kaikkia toimialoja ja yrityksiä. Samalla on tärkeä huolehtia siitä, että viranomaisilla on kattavasti säädetty sähköisen asioinnin järjestämisvelvoite, joka myös tosiasiallisesti toimii. Lisäksi on huolehdittava siitä, että viranomaisten asiointijärjestelmät ovat mahdollisimman helppokäyttöiset. Tätä saatetaan vauhdittaa muun muassa ei-oikeudellisin keinoin, kuten ohjein ja suosituksin.

Elinkeinonharjoittajien sähköinen asiointivelvoite olisi soveltamisalaltaan lähtökohtaisesti sama kuin elinkeinoverolain soveltamisala kattaen siis liike- ja ammattitoiminnan. Tätä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että elinkeinoverolain osalta tulkintakäytäntö elinkeinotoiminnan tunnusmerkistöstä on jo vakiintunut noin 50 vuoden ajalta.⁸⁸⁹

Sähköinen asiointivelvoite on harkittava ulotettavaksi elinkeinonharjoittajiin verrattavissa oleviin tahoihin, kuten asunto-osakeyhtiöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin, joilla on taloudel-

886 Toisaalta elinkeinonharjoittajien sähköinen asiointivelvoite on osaltaan velvoitemallin mukaista järjestelmää.

887 Tällöin olisi otettava huomioon myös se, että sama henkilö voi yhtäältä harjoittaa elinkeinotoimintaa, jolloin häntä koskisi sähköinen asiointivelvoite, mutta toisaalta hän olisi tavallinen kansalainen, jolloin sähköinen asiointi olisi hänelle vapaaehtoista. Tämä seikka nousi keskustelun alle tapaamisessa *Suomen Yrittäjien* edustajien kanssa 1.6.2018.

888 Vrt. *Kuntaliiton* edustajien (28.5.2018) mukaan vaihtoehtona olisi harkittavissa se, että elinkeinonharjoittajien sähköisestä asiointivelvoitteesta säädettäisiin omassa laissaan. Tätä vaihtoehtoa ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä omaksuttu, koska on haluttu välttää lainsäädännön pirstoutuminen useisiin lakeihin, näin myös *Suomen Yrittäjien* edustajat tapaamisessa 1.6.2018.

889 Toisaalta lainsäädäntöä kehitettäessä olisi muutoinkin pyrittävä hyödyntämään vakiintunutta, muttei vanhentunutta, terminologiaa. Tämä vähentäisi osaltaan tulkinnanvaraisuuksia ja hallinnollista taakkaa.

liset ja muut valmiudet digitaalisten palvelujen käyttöön. Toisaalta yhdistykset ja säätiöt olisi tarkoituksenmukaisinta säätää sähköisen asiointivelvoitteen piiriin vasta siitä alkaen, kun ne on rekisteröity. Toisaalta yhdistyksillä ja säätiöillä olisi oikeus asioida sähköisesti viranomaisten kanssa, vaikka niitä ei olisi vielä rekisteröity.

Sähköisestä asiointivelvoitteesta huolimatta elinkeinonharjoittajille on sallittava erityisesti syistä vapautus velvoitteesta. Kysymyksessä on poikkeussäännös, jota on tulkittava suppeasti. Poikkeussäännökset olisivat erityisesti seuraavan luonteisia. Ensinnäkin yleinen poikkeussäännös koskisi kaikkia elinkeinonharjoittajia ja muita velvoitteen alaan kuuluvia toiminnanharjoittajia, ja se liittyisi tilanteisiin, joissa sähköinen asiointi on estynyt erityisesti pitkittyneen käyttökätkön vuoksi. Toinen vapautus on luonnehdittavissa erityispoikkeukseksi, joka koskee vain yksittäisiä elinkeinonharjoittajia ja muita toiminnanharjoittajia, joilta perustelluista syistä asianomaisessa tapauksessa puuttuvat valmiudet sähköiseen asiointiin.

6.2.4 Kansalaisten oikeudesta sähköiseen asiointiin

Luonnollisilla henkilöillä ei ole aina valmiuksia sähköiseen asiointiin. Tässä voidaan viitata muun muassa fyysisiin rajoitteisiin, ikääntymiseen, syrjäytymiseen, sairauksiin, ylivelkaantumiseen sekä kielitaidon puutteellisuuteen. Keskeinen havainto on se, että 8 – 12 prosentilla väestöstä on suuria vaikeuksia lukea ja ymmärtää yleiskielistä tekstiä. Edellä mainittua taustaa vasten luonnollisten henkilöiden velvoittaminen kattavasti sähköisen asioinnin piiriin ei ole perusteltua. Näin ollen luonnollisten henkilöiden kohdalla on säilytettävä rinnakkaisasioinnin mahdollisuus eli se, että sähköisen asioinnin ohella heillä on oikeus paperiseen asiointiin viranomaisissa. Tähdättäessä siihen, että tavallisten kansalaisten viranomaisasiointi tapahtuisi sähköisesti, on kuitenkin arvioitava, minkälaiset kannustimet ja ei-oikeudelliset keinot tätä voisivat edistää.

Vaikka sähköinen asiointi olisi tasapuolisesti kaikkia koskevaa, se tosiasiallisesti kohtelisi erilaisia henkilöitä eri tavalla riippuen esimerkiksi heidän kielitaidostaan ja fyysisistä rajoitteistaan. Toisaalta mitään kansalais- tai henkilöryhmää ei tule tarkastella kategorisesti, vaan niissä on tavallisesti mukana hyvin erilaisia henkilöitä. Tässä valossa *opt in* -mallin luonteinen vapaaehtoisuuteen pohjautuva malli on perusteltu vaihtoehto arvioitaessa keinoja, joilla sähköistä asiointia voidaan viedä eteenpäin. Näin mahdollistetaan sähköinen asiointi siihen kykeneville, muttei velvoiteta sähköistä asiointia niille, jotka siihen eivät kykene.

Toteuttamisvaihtoehtona on harkittava sitä, että mahdollistetaan rinnakkaisasiointi. Tällöin siis asiointi voisi tapahtua asiakkaan valinnan mukaan paperisen tai sähköisen asioinnin muodossa. Ajatuksena olisi paperisen asioinnin väheneminen ajan myötä ja laajeneva siirtyminen sähköiseen asiointiin. Joka tapauksessa liikkeelle lähdettäisiin *opt in* -mallista,

jolloin olisi mahdollista myös edelleen kehittää palveluja. Selvityksessä esitetyin perusteluoin olisi suositeltavaa, että irtisanoutumisen *opt in* -mallista tulisi olla helppoa ja sen tulisi voida tapahtua lyhyellä irtisanomisajalla.

Maksuporrastukset ovat lähtökohtaisesti suositeltava kannustin sähköisen asioinnin edistämiseksi. Oikeustilan selkeyttämiseksi maksuperustelaisissa olisi oltava nimenomainen maininta siitä, että maksu voidaan periä omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen on sähköiseen asiointiin liittyviä perusteluja syitä. Muiden asiointitapojen asemaa turvaa osaltaan se, että maksun enimmäissuuruus määräytyy omakustannusarvon mukaan. Sitä vastoin kotitalousvähennykseen ei ole tarvetta tehdä muutoksia, jotta kansalaiset hyödyntäisivät mahdollisuutta hyödyntää digitaalisia palveluja. Toisaalta heidän on oltava tietoisia kotitalousvähennyksestä tämän luonteisiin työsuorituksiin. Lisäksi sähköisen asioinnin edistämiseksi viranomaisten on luovuttava palautuskuorien toimittamisesta hallinnon asiakkaille. Edellä mainitun vastapainoksi on suositeltavaa, että käynnistetään *seuranta digitaalisesta eriarvoisuudesta*. Tämän seurannan tarve korostuu sitä enemmän, mitä intensiivisemmin keinoin ja laajemmalla rintamalla digitalisaatiota edistetään, sekä mitä selvemmin on nähtävissä, että kielteiset vaikutukset koskevat nimenomaan haavoittuvimpia hallinnon asiakkaita.

6.2.5 Digi- ja väestötietoviraston kehittämistä on jatkettava

On suositeltavaa jatkaa määrätietoisesti Digi- ja väestötietoviraston kehittämistä.⁸⁹⁰ Virastolle on tällöin varattava riittävät voimavarat, jotta se suorituu asianmukaisesti uusista tehtävistään. Viraston muodollinen perustaminen vuonna 2020 on vain yksi vaihe tässä prosessissa.

Sen ohella, mitä hallituksen esitysluonnoksessa Digi- ja väestötietovirastoa koskevaiksi lainsäädännöksi esitetään, olisi harkittava, että

1. virasto tekisi esityksiä ja aloitteita sähköisen asioinnin edistämiseksi ja sähköistä asiointia rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi;
2. tekisi toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja;
3. edistäisi ja toteuttaisi sähköistä asiointia koskevaa tiedottamista ja valistusta.

⁸⁹⁰ Väestörekisterikeskus, maistraatit sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö yhdistyvät vuoden 2020 alussa.

Keskeistä tehtävien määrittelyssä olisi ensinnäkin se, että virastolle lähtökohtaisesti keskittäisiin digitalisaatiota koskevat tehtävät ja toiseksi se, että tehtävät olisivat paitsi oikeudellisia myös ei-oikeudellisia. Samanaikaisesti sen olisi pystyttävä ottamaan huomioon hallinnonalakohtaiset erityistarpeet. Alkuvaiheessa viraston toimivallassa painottuisi neuvonta sekä suositusten ja ohjeiden antaminen. Sitä vastoin toiminnan vakiintuessa on harkittava ohjaavampaa funktiota.

Osana toimenpiteitä, joilla digiloikkaa toteutettaisiin tulevalla vaalikaudella, olisi se, että tietoyhteiskuntavaikutukset olisivat erityisen huomion kohteena lainvalmistelutyössä. Digi- ja väestötietovirastolla on tällöin avainasema selvitystyöhön panostamisen ja lainsäädännön vaikutusten seurannan keskeisenä organisoijana. Virastolla on tätä varten oltava resursointi, jotta se voi seurata digitalisaation kehitystä kansallisesti ja kansainvälisesti sekä arvioida alan lainsäädännön vaikutuksia jälkikäteen.

Lähteet

Säädökset

Ajokorttilaki (386/2011)
 Ajoneuvoverolaki (1281/2003)
 Ampuma-aselaki (1/1998)
 Arkistolaki (831/1994)
 Arvonlisäverolaki (1501/1993)
 Asetus lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä (960/1996)
 Asetus ulosottomaksuista (35/1995)
 Asetus valtion virastojen aukioloajoista (332/1994)
 Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) (julkisuusasetus)
 Asetus yrityksen saneerauksesta (55/1993)
 Asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009)
 Autoverolaki (1482/1994)
 Elintarvikelaki (23/2006)
 Energiatehokkuuslaki (1429/2014)
 Ennakkoperintälaki (1118/1996)
 Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
 Hallintolaki (434/2003)
 Henkilökorttilaki (663/2016)
 Henkilötietolaki (523/1999)
 Hissiturvallisuuslaki (1134/2016)
 Julkisten alojen eläkelaki (81/2016)
 Kansalaisuuslaki (359/2003)
 Kalastuslaki (379/2015)
 Kaupparekisteriasetus (208/1979)
 Kaupparekisterilaki (129/1979)
 Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslaki (34/2015)
 Kielilaki (423/2003)
 Kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
 Kiinteistörahastolaki (1173/1997)
 Kiinteistörekisterilaki (392/1985)
 Kiinteistöverolaki (654/1992)
 Kilpailulaki (948/2011)
 Kirjanpitolaki (1336/1997)
 Kirkkolaki (1054/1993)
 Konkurssilaki (120/2004)
 Kuluttajansuojalaki (38/1978)
 Kuntalaki (410/2015)
 Laki aikuiskoulutustuesta (1276/2000)
 Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014)
 Laki auktorisoiduista kääntäjistä (1231/2007)
 Laki biopolttoaineista ja bionesteistä (393/2013)
 Laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
 Laki eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista (278/2016)
 Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016)
 Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008)
 Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005)
 Laki julkisesta haasteesta (729/2003)
 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) (hankintalaki)
 Laki julkisista kuulutuksista (34/1925) (kuulutuslaki)
 Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)

Laki kalastuksesta Norjan vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien mää-
 räysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017)
 Laki Kansallisarkistosta (1145/2016)
 Laki kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (998/2012)
 Laki Kevasta (66/2016)
 Laki Kioton mekanismien käytöstä (109/2007)
 Laki konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä (137/2004)
 Laki Koulutusrahastosta (1306/2002)
 Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa (658/2013)
 Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (1186/2009)
 Laki liikenteen palveluista (320/2017) (laki on tulossa voimaan 1.7.2018)
 Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014)
 Laki maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista (27/2014)
 Laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013)
 Laki maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteverotuksesta (603/2006)
 Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä (999/2012)
 Laki matkapalveluyhdistelmistä (901/2017)
 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (parhaillaan eduskuntakäsittelyssä)
 Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
 Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016)
 Laki pelastustoimen laitteista (10/2007)
 Laki pientyöntäjän maksu- ja ilmoitusjärjestelmästä (658/2004)
 Laki rahanpesun ja terrorismin estämisestä (444/2017)
 Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017)
 Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993)
 Laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015)
 Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015)
 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)
 Laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007)
 Laki Suomen säädöskokoelmasta (188/2000)
 Laki sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta (21/2014)
 Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014)
 Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999) (kumottu)
 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) (sähköinen asiointilaki)
 Laki sähköisistä allekirjoituksista (14/2003) (kumottu)
 Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930)
 Laki tasavallan presidentin kansliasta (100/2012) (kanslialaki)
 Laki tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista (1494/2016)
 Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966) (kumottu)
 Laki tie- ja maastoliikenneonnettomuuksista (1512/2016)
 Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018)
 Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993)
 (kumottu)
 Laki työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta (56/2001)
 Laki työnantajan sairausvakuutusmaksusta (771/2016)
 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä (1039/2001)
 Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010)
 Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009)⁸⁹¹ (tunnistamislaki)
 Laki vakuutusedustuksesta (570/2005)
 Laki valtion vientitakuista (422/2001)
 Laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä (276/2016)
 Laki verotusmenettelystä (1558/1995)
 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) (verotustietolaki)
 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoi-
 keussopimuksista (1398/2016) (erityisalojen hankintalaki)
 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
 Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)
 Laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014)

891 Aiempi nimike oli "Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista", HE 74/2016 vp.

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993)
 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015)
 Laki yrityksen saneerauksesta (47/1993)
 Luottotietolaki (527/2007)
 Lääkelaki (395/1987)
 Maakaari (540/1995)
 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
 Maantielaki (503/2005)
 Maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006)
 Mallioikeuslaki (221/1971)
 Merimieseläkelaki (1290/2006)
 Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
 Oikeusapulaki (257/2002)
 Oikeusministeriön asetus ilmoituksesta kaupparekisteriin yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa (1382/2004)
 Oikeusministeriön asetus yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta (1212/2001)
 Painelaitelaki (1144/2016)
 Passilaki (671/2006)
 Patenttiasetus (669/1980)
 Patenttilaki (550/1967)
 Perintö- ja lahjaverolaki (378/1940)
 Poliisilaki (872/2011)
 Postilaki (415/2011)
 Puoluelaki (10/1969)
 Ratalaki (110/2007)
 Rekisterihallintoasetus (248/1996)
 Rekisterihallintolaki (166/1996)
 Saamen kielilaki (1086/2003)
 Suomen perustuslaki (731/1999)
 Sähköturvallisuuslaki (1135/2016)
 Säätöilaki (487/2015)
 Tavaramerkkilaki (7/1964)
 Tekijänoikeuslaki (404/1961)
 Tietoyhteiskuntakaari (917/2014) (nimike muutettu 1.6.2018 alkaen Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014))
 Tullilaki (304/2016)
 Tullin määräys asiakirjan arkistoinnista annettaessa ilmoitukset sähköisesti (9/2016, 2.5.2016).
 Tuloverolaki (1535/1992)
 Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)
 Turvallisuusselvityslaki (726/2014)
 Työehtosopimuslaki (436/1946)
 Työntekijän eläkelaki (395/2006)
 Työttömyysturvalaki (1290/2002)
 Ulkomaalaislaki (301/2004)
 Ulosottokaari (705/2007)
 Vahingonkorvauslaki (412/1974)
 Vakuutusopimuslaki (543/1994)
 Valmismatkalaki (1079/1994)
 Valmisteverotuslaki (182/2010)
 Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2012)
 Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007) (kumottu)
 Valtioneuvoston asetus maatalouden rakennetuesta (240/2015)
 Valtioneuvoston asetus maatilojen neuvontajärjestelmästä (1387/2014)
 Valtioneuvoston asetuksesta passeista ja henkilökorteista (1167/2016)
 Valtioneuvoston asetus säätörekisteristä (553/2015)
 Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003)
 Valtioneuvoston asetus valvotusta koevapaudesta (1076/2013)
 Valtioneuvoston asetus yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta (1012/2011)
 Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
 Valtion maksuperustelaki (150/1992)
 Valtion virkamieslaki (750/1994)
 Varainsiirtoverolaki (931/1996)

Verkkotunnuslaki (228/2003) (kumottu)
 Verohallinnon päätös valmisteverotuslaissa tarkoitettujen sähköisen veroilmoituksen pakollisuudesta ja poikkeuksista siihen 28.12.2016, A256/200/2016
 Verohallinnon päätös sähköisestä asioinnista ja varmentamisesta 26.10.2017, A18/00 00 00/2017
 Veronkantolaki (769/2016)
 Viestintämarkkinalaki (393/2003) (kumottu)
 Väylämaksulaki (1122/2005)
 Ydinenergialaki (990/1987)
 Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
 Yhdistyslaki (503/1989)
 Yhdistysrekisteriasetus (506/1989)
 Yrittäjän eläkelaki (1272/2006)
 Yritys- ja yhteisötietolaki (244/2001)

Virallis- ja kirjallisuuslähteet

Ali-Yrkkö, Jyrki, Kotiranta, Annu & Ylhäinen, Ilkka (20.11.2017). Katsaus yritysten kasvuun ja sitä koskeviin politiikkatoimiin. ETLA Raportit No 79. <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-79.pdf>.

Chernev, Alexander (2004). "Extremeness Aversion and Attribute-Balance Effects in Choice." *Journal of Consumer Research* 30, 249 – 263.

Coase, Ronald H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3(1), 1–44.

Demsetz, Harold (1969). Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law & Economics*, 12, 1–22.

Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2018, Maaraportti Suomi. Ds. 2017:60. Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet.

Edmunds, Angela – Morris, Anne (2000). The problem of information overload in business organisations: a review of the literature. *International journal of information management* 20.1, 17-28.

Frisch, Deborah - Baron, Jonathan (1988). Ambiguity and rationality. *Journal of Behavioral Decision Making*. 1(3), 149–157.

Furnham, Adrian - Boo, Hua Chu (2011). A literature review of the anchoring effect. *The Journal of Socio-Economics* 40(1), 35–42.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta. Luonnos.

Hallituksen esitys eduskunnalle Digi- ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi sekä laeiksi eräiden rekisterihallintoa koskevien lakien muuttamisesta. Luonnos.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Luonnos.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos.

Hallituksen strategiaistunto 29.1.2018. Sähköisen asioinnin ensisijaisuus. Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen.

HaVM 27/1998 vp – HE 192/1998 vp. Hallituksen esitys laeiksi väestötietolain ja rekisterihallintolain 2 §:n muuttamisesta.

HaVM 14/2002 vp - HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

HaVM 29/2002 vp - HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HaVM 37/2006 vp - HE 156/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 10/2016 vp - HE 41/2016 vp. Hallituksen esitys henkilökorttilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 13/2016 vp – HE 59/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

HE 8/1977 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Kuluttajansuojalainsäädännöksi.

HE 63/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkoiksi.

HE 176/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 218/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun, varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n, huoneenvuokralain 5 §:n ja maanvuokralain 4 §:n muuttamisesta.

- HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 192/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi väestötietolain ja rekisterihallintolain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 18/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilökorttilaiksi ja laiksi väestötietolain 23 §:n muuttamisesta.
- HE 153/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa.
- HE 79/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 146/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta sekä rikoslain 38 luvun ja eräiden viestintälakien muuttamisesta.
- HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 26/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 121/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.
- HE 153/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 125/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verkkotunnuslain muuttamisesta.
- HE 220/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 91/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.
- HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.
- HE 56/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautuksesta ja laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 10 a §:n muuttamisesta.
- HE 152/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityksen saneeruksesta annetun lain ja takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 23 §:n muuttamisesta.
- HE 156/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 157/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen laitteista.
- HE 193/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain, yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n sekä kirjanpitolain 3 luvun 9 §:n muuttamisesta.
- HE 196/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maatalousyrittäjän eläkelaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.
- HE 222/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ratalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 250/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä lääkemääräyksestä sekä laiksi lääkelain 57 ja 57 a §:n muuttamisesta.
- HE 103/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 108/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikelain muuttamisesta.
- HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.
- HE 288/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 111/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.
- HE 143/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.
- HE 146/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamisen telyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 152/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

- HE 238/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain, sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyä annetun lain muuttamisesta.
- HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.
- HE 74/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisten alojen työeläkelainsäädännön muuttamiseksi ja laiksi työeläkeotteen antamisesta vuonna 2012.
- HE 76/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 68/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista annetun lain muuttamisesta.
- HE 129/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta.
- HE 131/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä.
- HE 13/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 23/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 54/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 57/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusselvityslainsäädännön muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 142/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista ja maaseudun kehittämisen tukemisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 147/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain ja asuntokauppalain 7 luvun 7 §:n muuttamisesta.
- HE 157/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja sähkömarkkinalain 88 §:n muuttamisesta.
- HE 159/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistönuodostamislain sekä kiinteistörekisterilain 3 ja 7 §:n muuttamisesta.
- HE 182/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta.
- HE 190/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta.
- HE 219/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 221/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.
- HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 30/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta.
- HE 85/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 ja 19 §:n muuttamisesta.
- HE 138/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kestävän metsätalouden määräaikaiseksi rahoituslaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain ja kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen annetun lain kumoamisesta sekä kestävän metsätalouden rahoituslain kumoamisesta.
- HE 166/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 174/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 181/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamiseksi.
- HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 21/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kevasta, valtion eläketurvan rahoituksesta ja evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan rahoituksesta.
- HE 89/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolaian ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamista koskevaksi laiksi.
- HE 137/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.
- HE 153/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tullilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi.
- HE 23/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hissiturvallisuuslaiksi.
- HE 29/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 41/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilökorttilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 42/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.
- HE 59/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 74/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 116/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähköturvallisuuslaiksi ja laiksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta.
- HE 119/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 141/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta.
- HE 191/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta.
- HE 228/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 237/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ennakokannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 240/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneturvasta annetun lain muuttamisesta ja laiksi tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta.
- HE 266/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- HE 272/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.
- HE 12/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 63/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.
- HE 74/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- HE 77/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 97/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 102/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta.
- HE 117/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain, riistahallintolain ja riistavahinkolain 46 §:n muuttamisesta.
- HE 134/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 145/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 147/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 172/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusten tarjoamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 190/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta.
- HE 200/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 11/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä.
- HE 16/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (Valinnanvapauslaki).
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 46/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta.
- HE 53/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Koulutusrahastosta annetun lain kumoamisesta sekä aikuiskoulutustuesta annetun lain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 60/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.
- Heinonen, H.-M. – Tervola, J. – Laatu, M. (2011). Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Nettityöpapereita 20/2011. Kela. Saatavissa: www.kela.fi.
- International working group on Administrative Burdens (2004). The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses. August 2004.
- Jaako, Niina (2012). Monet syrjäseutujen vanhuksat elävät vielä puutteellisesti. Hyvinvointikatsaus 4/2012.

- Jolls, Christine - Sunstein, Cass R. - Thaler, Richard (1998). A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, 50, 1471 – 1550.
- JUHTA:n julkaisu 5/2000. Julkishallinnon verkkopalvelujen kehittäminen. Omnibus-tutkimus.
- Kahneman, Daniel (2011). *Thinking, Fast and Slow*. *Macmillan*.
- Kahneman, Daniel - Tversky, Amos (1981). The framing of decisions and the psychology of choices. *Science* 221, 453 – 458.
- Kahneman, Daniel – Tversky, Amos (1982). The Psychology of Preferences. *Scientific American* 246/1, 167 – 173.
- Kanniainen, Vesa - Määttä, Kalle - Timonen, Pekka (1996). Coasen teoreema: esittely ja arviointi. Teoksessa Kanniainen, Vesa - Määttä, Kalle (toim.). *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Tampere, s. 46-61.
- Kohvakka, Rauli (2011). Asiointi viranomaisen kanssa internetissä. Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö [verkkojulkaisu]. ISSN=2341-8699. 2011, 4. Asiointi viranomaisten kanssa internetissä. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.4.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/sutivi/2011/sutivi_2011_2011-11-02_kat_004_fi.html.
- Kohvakka, Rauli (2014). Suomalaiset ovat Euroopan kärkeä sähköisessä asiointissa. *Hyvinvointikatsaus* 3/2014.
- Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. lainkirjoittaja.finlex.fi.
- Lainvalmistelun prosessiopas. lainvalmistelu.finlex.fi.
- Lantto, Eeva (2017). Kooste Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta -työryhmän lainmuutos- tarpeita kokevasta työryhmäraportista annetuista lausunnoista. Valtiovarainministeriö. Muistio 10.11.2017. LaVL 9/2002 vp - HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa.
- LaVM 6/2006 vp – HE 26/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- LaVL 12/2010 vp - HE 111/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.
- LaVM 24/2010 vp – HE 143/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.
- Legg, Shane - Hutter, Marcus (2007). A Collection of Definitions of Intelligence (Technical report). IDSIA.
- Leibenstein, Harvey (2008). X-efficiency. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2nd edition. Snippet.
- LiVL 9/2016 vp – HE 59/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.
- Mathis, Klaus - Steffen, Ariel David (2015). From Rational Choice to Behavioral Economics. Theoretical Foundations, Empirical Findings and Legal Implications. Teoksessa Mathis K. (ed.). *European Perspectives of Behavioral Law and Economics. Economic Analysis of European Legal Scholarship*, 2. Springer International Publishing Switzerland, 31 – 48.
- Mikkilä, Joonas (2018). Yritysten digitaaliset valmiudet. Suomen Yrittäjät.
- MmVM 11/2008 vp – HE 108/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi elintarvikelain muuttamisesta.
- Mäkinen, Olli (2006). Näkökulmia tietoverkkojen itsesääntelyyn. *Informaatiotutkimus* 25(2) - 2006, s. 41 – 52.
- Määttä, Kalle (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2010). Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2016). Oikeustaloustieteen perusteet. 2. painos. Edita.
- Määttä, Kalle (2017a). Uhkasakkolaki pätkinänkuoressa. *Asiantuntija-artikkeli* 4.10.2017.
- Määttä, Kalle (2017b). Vero-oikeuden perusteet. *Kauppakamari*.
- Määttä, Kalle – Tala, Jyrki (2015). Mitä sääntely maksaa? Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. *Edilex, asiantuntija-artikkeli* 13.3.2015.
- O'Donoghue, T. - Rabin, M. (1999). Doing it now or later. *American Economic Review*, 89(1), 103-124.
- Ogus, Anthony (1992). Information, error costs and regulation. *International Review of Law and Economics*, 12(4), 411 – 421.
- Oikeusministeriö. Lainlaatijan opas. Helsinki 1996.
- Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki. (OM 2004:4)
- Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Säädoskehdotusten vaikutusten arviointiohteet. Helsinki. (OM 2007:6)
- Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 1:2009. Hallinto-oikeuksien sähköinen tiedoksianto Veronsaajien oikeudenvalvontayksikköön. Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 21/2016. Arviomuistio oikeusprosessien keventämisestä. Lausunnotiivistelmä. Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010. Lainlaatijan opas. Osa 2. Lakitekniikka. Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2013. Oikeusavun käsikirja 2013, Oikeusavun sähköisen asiointin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän suositukset.
- Owal Group Oy (2015). SADE-ohjelman loppuarviointi. Joulukuu 2015.

- Peltonen, Anja – Määttä, Kalle (2015). Kuluttajansuojaoikeus. Talentum.
- Pelzman, Sam (1973). An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments. *Journal of Political Economy*, 1973, 81(5), 1049-91.
- PeVL 25/1998 vp – HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 43/1998 vp – HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 7/2000 vp – HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 2/2001 vp – HE 215/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi valtion vientitakuista.
- PeVL 60/2001 vp – HE 194/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi tietoyhteiskunnan tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 12/2002 vp – HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 14/2002 vp – HE 2/2002 vp. Hallituksen esitys Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.
- PeVL 16/2002 vp – HE 15/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentomivuudesta.
- PeVL 19/2002 vp – HE 46/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 46/2002 vp – HE 115/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 51/2002 vp – HE 93/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2003 vp – HE 30/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta.
- PeVL 1/2004 vp – HE 152/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 17/2004 vp – HE 69/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 33/2004 vp – HE 50/2004 vp, HE 164/2004 vp. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.
- PeVL 42/2005 vp – HE 94/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 1/2006 vp – HE 200/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 11/2006 vp – HE 7/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.
- PeVL 18/2006 vp – HE 34/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta ja luopumisjärjestelmiä koskevien lakien muuttamisesta.
- PeVL 20/2006 vp – HE 37/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 23/2006 vp – HE 31/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.
- PeVL 37/2006 vp – HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- PeVL 38/2006 vp – HE 112/2006 vp. Hallituksen esitys vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 18/2007 vp – HE 140/2007 vp. Hallituksen esitys siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 21/2007 vp – HE 112/2007 vp. Hallituksen esitys porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta.
- PeVL 35/2008 vp – HE 26/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 11/2009 vp – HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 28/2009 vp – HE 222/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 13/2010 vp – HE 239/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 35/2010 vp – HE 143/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 37/2010 vp – HE 152/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.
- PeVL 48/2010 vp – HE 237/2010 vp. Hallituksen esitys riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoito- maksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valitus- lautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

- PeVL 9/2011 vp – HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 10/2012 vp – HE 86/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi.
- PeVL 11/2012 vp – HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.
- PeVL 30/2012 vp – HE 76/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi.
- PeVL 33/2012 vp – HE 124/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskeviksi lainsäädännöksi.
- PeVL 5/2014 vp – HE 199/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.
- PeVL 7/2014 vp – HE 58/2013 vp. Hallituksen esitys syyteneuvottelua koskeviksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.
- PeVL 8/2014 vp – HE 54/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 21/2014 vp – HE 85/2014 vp. Hallituksen esitys laeiksi passilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 ja 19 §:n muuttamisesta.
- PeVL 63/2014 vp – HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 68/2014 vp – HE 231/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- PeVL 5/2016 vp - HE 137/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.
- PeVL 16/2016 – HE 26/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- PeVL 49/2016 vp – HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskeviksi lainsäädännöksi.
- PeVL 4/2018 vp - HE 190/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp - HE 309/1993. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Rahkola, Markus – Juutinen, Sanna (2018). Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä muutoksista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Valtiovarainministeriö. Muistio 23.3.2018.
- Reich, Lance D. (2013). Cognitive Biases Make Judges & Juries Believe Weird Things. *SciTech Lawyer*, Volume 10, Issue 1, Fall 2013.
- Ritov, I. - Baron, J. (1990). Reluctance to Vaccinate: Omission Bias and Ambiguity. *Journal of Behavioral Decision Making*, 3, 263-77.
- Saarijärvi, Marjukka – Juutinen, Sanna (2017). Sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen ensisijaisuuden käsittely Digi arkeen –neuvottelukunnan kokouksessa 18.9.2017. Valtiovarainministeriö. Muistio 25.9.9.2017. (Digi arkeen neuvottelukunta)
- Samuelson, William – Zeckhauser, Richard (1988). Status Quo Bias in Decision Making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7 – 59.
- Skogh, Göran - Lane, Jan-Erik (2000). Äganderätten i Sverige. En lärobok I rättsekonomi. 2 uppl, SNS Förlag. Angered.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ohje. Toimintaprosessien ja tiedonhallinnan muutoksia koskevien vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa. Ohje lainsäädäntöhankkeille. Versio 1.0. 27.5.2015.
- SOU 2017: 23. Delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digital tjänster. Stockholm.
- SOU 2018:35. Juridik som stöd för förvaltningens digitaliseringen. Stockholm.
- Steel, Piers (2007). The Nature of Procrastination: A Meta-Analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-Regulatory Failure. *Psychological Bulletin*. 133(1), 65–94.
- StVM 14/2011 vp - HE 74/2011 vp. Hallituksen esitys yksityisten alojen työeläkelainsäädännön muuttamiseksi ja laiksi työeläkeotteen antamisesta vuonna 2012.
- TaVM 27/2006 vp – HE 108/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi Kioton mekanismien käytöstä.
- Tversky, A. - Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, 5(2), 207-232.
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2015. Maahanmuuttajaryhtymien palvelutarpeet ja ryhtäjyyden edistäminen -raportti. Työ ja ryhtäjyys.
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 41/2017. Suomen tekoälyaika. Suomi tekoälyn soveltamisen kärki- maaksi. Tavoite ja toimenpidesuosituksset. Työ- Ja elinkeinoministeriö.

- Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018. Hallituksen vuosikertomus 2017. Valtioneuvosto.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä, 15.6.2006.
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2018. "Yksi yhdestä" -malli osana sääntely kehittämistä ja arviointia. Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiovarainministeriö (2017). Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi. Työryhmän raportti. Muistio 20.6.2017. (Tiekartta –työryhmän raportti)
- Valtiovarainministeriö, JulkICT (2017). JulkICT:n lausunto OM:n työryhmämuistiosta koskien summaaristen riita-asioiden keskittämistä. 27.2.2017.
- Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013. Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus. Suomen Yliopistopaino Oy. (Tomi Voutilainen – Isamaria Räsänen)
- Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017. Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Valtiovarainministeriö.
- VaVM 9/2016 vp - HE 29/2016 vp. Hallituksen esitys verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskeva lainsäädännöksi.
- VaVM 34/2016 vp - HE 237/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ennakonkannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskeva lainsäädännöksi.
- VaVM 20/2017 vp - HE 134/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Verohallinnon kannanottoja yritysverokysymyksiin 2010 - Kysymys 6. Autokoulun opettajan autokouluille myymien palvelujen katsominen elinkeinotoiminnaksi. 26.3.2010, dnro 293/39/2010.
- Verohallinto. Taulukko kysytyimmistä kotitalousvähennykseen oikeuttavista töistä.
- Voutilainen, Tomi (2006). Hyvä sähköinen hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Voutilainen, Tomi (2007). Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena. Edilex 2007/28.
- Voutilainen, Tomi (2011). Suostumukset ja kiellot sosiaali- ja terveydenhuollon tietojenkäsittelyssä. Edilex 2011/28.
- Voutilainen, Tomi – Oikarinen, Tommi (2016). Teknisten käyttöyhteyksien sääntely. Oikeus (45)2, s. 260 – 268.
- Wilskman, Kaarina – Lähteenmäki, Marko (2010). Informaatio-ohjaus ja THL. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010):4, s. 400 – 410.
- Wright, Joshua D. – Stone, Judd E. II (2012). Misbehavioral Economics: The Case Against Behavioral Antitrust. *Cardozo Law Review*, 33(4), 1517 – 1553.

Oikeuskäytäntö

- KHO 5.4.2004, t. 771
- KHO 6.9.2005, t. 2223
- KHO:2007:58
- KHO:2008:52 (ään.)
- KHO 6.8.2008, t. 1803
- KHO:2010:67 (ään.)
- KHO:2012:7
- KHO:2012:130
- KHO 20.8.2012, t. 2192
- KHO 17.4.2013, t. 1346
- KHO:2014:56
- KHO:2014:168
- KHO:2014:177 (ään.)
- KHO:2014:178 (ään.)
- KHO 6.11.2014, t. 3412
- KHO:2015:65
- KHO 4.9.2015, t. 2325
- KHO 6.10.2015, t. 2866
- KHO:2016:85
- KHO:2016:96
- KHO:2016:143
- KHO:2016:158
- KHO:2016:223
- KHO 10.3.2016, t. 780
- KHO 16.9.2016, t. 3864
- KHO:2017:16
- KHO:2017:171

KHO 13.10.2017, t. 5082
KKO:1997:78
KKO:2005:3
KKO:2008:107
KKO:2012:21
KKO:2013:19
KKO:2016:8
KKO:2016:49
KKO:2017:89
Helsingin HAO 1.6.2012 12/0524/2
Vaasan HAO 23.4.2014 14/0141/2
Pohjois-Suomen HAO 30.10.2014 14/5403/1
Turun HAO 8.11.2016 16/0636/3
Pohjois-Suomen HAO 18.4.2017 17/0107/1
MAO:145/04
MAO:161/04, 162/04 163/04
MAO:288/05
MAO:481/10
MAO:217/12
MAO:85/15
MAO:468/15
MAO:230/16
Vakuutusosoikeus 19.10.2006/1486:2006
Vakuutusosoikeus 25.8.2008/6887:2007 (ään.)

Laillisuusvalvojen ratkaisut

EOA 3022/4/01, antopäivä 29.8.2003
OKA 170/1/05, antopäivä 13.2.2006
EOA 3355/4/06, antopäivä 26.6.2008
OKA 209/1/2009, antopäivä 27.9.2010
AOA 3666/4/10, antopäivä 30.10.2011
OKV/1205/1/2013, antopäivä 24.11.2014
OKV/1531/1/2013, antopäivä 25.2.2015
OKV/1477/1/2014, antopäivä 6.11.2015
OKV/77/1/2016, antopäivä 14.3.2016
OKV/1377/1/2015, antopäivä 21.3.2016
OKV/58/20/2017, antopäivä 25.9.2017
EOAK/1067/2018, antopäivä 7.3.2018
OKV/564/1/2017, antopäivä 14.3.2018

Haastattelut

Haapalehto, Saija, lakimies, Kuntaliitto 28.5.2018
Halonen, Miika, ylitarkastaja, Verohallinto 7.6.2018
Junnila, Jaana, lainsäädäntöneuvos, ympäristöministeriö 6.6.2018
Kallavuo, Martti, hankejohtaja, Valtiokonttori 2.5.2018
Keravuori-Rusanen, Marietta, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö 7.6.2018
Ketelimäki, Kai, lakimies, Kuntaliitto 28.5.2018
Kivimäki, Elise, asiakkuusjohtaja, Kansaneläkelaitos 11.6.2018
Kivivasara, Sami, lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö, valtiovarainministeriö 3.5.2018
Koivukoski, Jaana, lakimies, Maaseutuvirasto 13.6.2018
Korhonen, Pirre, erityisasiantuntija, Väestörekisterikeskus 23.5.2018
Krakau, Tarja, lakimies, Kuntaliitto 28.5.2018
Kuuri, Sanna ylitarkastaja, Verohallinto 7.6.2018
Kyhäräinen, Jukka, ylitarkastaja, Verohallinto 7.6.2018
Lahtinen, Alpo, Verohallinto 7.6.2018
Lammi, Hanna, sovellusasantuntija, Valtakunnanvoudinvirasto 28.5.2018

Lantto, Eeva, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö 3.5.2018
 Lehmijoki, Outi, kehityspäällikkö, Kuntaliitto 28.5.2018
 Leivo, Kirsi, vs. pääjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto 14.5.2018
 Lähesmaa, Jukka, erityisasiantuntija, johdon tuki, sosiaali- ja terveysministeriö 22.5.2018
 Majuri, Tuula, lainsäädäntöjohtaja, oikeusministeriö 7.6.2018
 Mikkilä, Joonas, digi- ja koulutusasioiden päällikkö, Suomen Yrittäjät 1.6.2018
 Minkkinen, Veikko, johtava hallintovouti, Valtakunnanvoudinvirasto 28.5.2018
 Mononen, Kirsi, johtava lakimies, Kuntaliitto 28.5.2018
 Männistö, Mari, kehityspäällikkö, Valtakunnanvoudinvirasto 28.5.2018
 Niemelä, Marko apulaisjohtaja, Harmaan talouden selvitysyksikkö 4.5.2018
 Oikarainen, Antti-Jussi, ylijohdaja, Maaseutuvirasto 13.6.2018
 Pajuluoma, Manu, tietohallintojohtaja, Lapin yliopisto sekä yliopistojen IT-johtajien FUCIO-verkoston puheenjohtaja 5.6.2018
 Pipatti, Petri, ylitarkastaja, Poliisihallitus 18.5.2018
 Rapinoja, Sari, lainsäädäntöneuvos, ympäristöneuvos 6.6.2018
 Riihimaa, Jaakko, IT-pääsihteeri, AAPA-verkosto 21.5.2018
 Ruuskanen, Jani, hankepäällikkö, Väestörekisterikeskus 23.5.2018
 Rönn, Riitta, lainsäädäntöjohtaja, ympäristöministeriö 7.6.2018
 Seppo, Tuula, erityisasiantuntija, Kuntaliitto 28.5.2018
 Siili-Hakkarainen, Laura, hallitussihteeri, ympäristöministeriö 6.6.2018
 Sulin, Ida, johtava lakimies, Kuntaliitto 28.5.2018
 Toivonen, Tiina, lainsäädäntöasioiden päällikkö, Suomen Yrittäjät 1.6.2018
 Viskari, Janne, ylijohdaja, Väestörekisterikeskus 23.5.2018
 von Konow, Taito, erityisasiantuntija, Verohallinto 7.6.2018
 Voutilainen, Tomi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö 24.5.2018

Lyhenteet

AIPA	oikeushallinnon aineistopankkihanke
AVL	arvonlisäverolaki (1501/1993)
Ds.	departementsserien
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EPL	ennakkoperintälaki (1118/1996)
ETLA	Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
EVL	laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
HAIPA	hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishanke
HAO	hallinto-oikeus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KaPA-laki	laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KSL	kuluttajansuojalaki (38/1978)
KVL	keskusverolautakunta
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LiVL	liikenne- ja viestintävaliokunta
MAO	markkinaoikeus
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
RL	rikoslaki (39/1889)
SADE-ohjelma	Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma
SOU	Statens offentliga utredningar
StVM	sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TVL	tulo- ja verolaki (1535/1992)
UK	ulosottokaari (705/2007)
VaVM	valtiovarainvaliokunnan mietintö
VML	laki verotusmenettelystä (1558/1995)
vp	valtiopäivät


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-957-3 (pdf)

Elokuu 2018