

# Kansalaiset ja hallinnon sähköinen asiointi

*Jorma Kuopus*

Tietotekniikan kehitys avaa uusia sähköisiä kanavia ihmisten arkipäivän toiminnolle, jolloin tiedon, tavaroiden ja palvelujen saantitavat muuttuvat ja osin monipuolistuvatkin. Suomi on siirtymässä niin kovaa vauhtia teollisesta yhteiskunnasta tietoyhteiskunnaksi, että tämä muutos aiheuttaa välttämättä paineita kansallisia instituutioita, rakenteita ja normeja kohtaan. Uusin kehitysvaihe verkottuvassa ja yksityistyvässä julkishallinnossa on joulukuusta 1999 lähtien käytettävä kansalaisten toimikortti ja sen myötä vuoden 2000 alusta hallinnon asiakkaan tunnistavat interaktiiviset tietoverkkopalvelut (HST) - sähköinen asiointi.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on selvittää kansalaisten intressejä, oikeuksia ja oikeussuojaa hallinnon kehittyvissä tietoverkkopalveluissa. Arvioin myös hallinto-oikeuden merkitystä kansalaisen kannalta näissä uusissa oloissa.

## 1 SÄHKÖINEN ASIOINTI MUUTTUVASSA HALLINNOSSA

Hallinnon sähköinen asiointi ei ole sinänsä uusi asia. Hallinto-organisaatioiden sisäinen tietojenkäsittely ja viestinvälitys kehittyi Suomessakin jo 1960-luvulta lähtien. Jo pitkään puhuttiin käsitteistä OVT, EDI tai automaattisen tietojenkäsittelyn (atk) avulla ylläpidetty sanomavälitys. Julkishallinnon murros voimistui 1980-luvun jälkipuolelta lähtien. Siihen sisältyivät hallintorakenteen hajauttaminen ja tietoteknisten toimintojen ulkoistaminen, päätösvallan delegointi, keskittelyn ohjauksen keventäminen ja normiohjauksen vähentäminen, palvelujen tuotannon markkinaohjaus ja hallinnon sopeuttaminen julkistalouden lamaan ja resurssien niukkuuteen.<sup>1</sup>

Hallinto on siten vuosikymmenen aikana kokenut olennaisia muutoksia, jotka vaikuttavat kansalaisten saamiin palveluihin. Julkista sektoria on vuosina 1987 - 1995 leikattu niin, että valtion budjettitalouden piirissä oleva henkilöstö on vähentynyt 40 % ja koko julkisen sektorin 15 %. Tämä on – väestön alueellisen keskittymisen ohella – lisännyt eroja hallinnonalojen välillä ja

palveluiden (opetus, posti, liikunta, kuljetus ym.) tuottamisessa kansalaisille maan eri osissa.

Olen työssäni laillisuusvalvonnassa pannut merkille, että lain ja peruspalveluvelvoitteiden ohjausvaikutus on osoittautunut riittämättömäksi muun ohella liikelaitostetussa ja sittemmin yhtiöitettyssä postitoiminnassa. Yleisemminkin on pelkistettävissä, että rakennemuutoksia on usein arvioitu liiaksi hallinnon näkökulmasta. Niukka kunnallistalous on supistanut paikoin jopa kansalaisten peruspalveluja. Tässä tilanteessa kansalaisten odotukset suuntautuvat 2000-luvun tietoverkkopalveluihin, joiden odotetaan syrjäseuduillakin korvaavan muutoin jo menetettyjä palveluita.

Erityisesti vuosi 1995 oli maailmanlaajuisen Internetin käytön laajenemisen vuosi. Sähköinen viranomaisportaali, jatkuvasti päivitettävä "Kansalaisen käsikirja" otettiin käyttöön 20.8. 1997.<sup>2</sup> Yhdensuuntainen www-sivujen lukeminen, kuten hallinnon tietopalvelut ja tiedotus avoimista työpaikoista, ei kuitenkaan enää riittänyt. Sen lisäksi hallinnon vuorovaikutteisessa viestinnässä pyritään eri tavoin käyttäjien tai käyttöorganisaatiotahon tunnistamiseen, viestien alku-peräisyyden varmentamiseen ja kansalaistenkin käyttäjäprofiilien kasvattamiseen perusrekistereiden hyväksikäytössä. Myös tietovirrat yrityksiltä viranomaisille, muun ohella työnantajasuoritustiedot verohallintoon, kulkevat nykyisin yhä useammin sähköisesti ns. ElmaTYVI-järjestelmän avulla. Hallinnon ja liike-elämän tietojärjestelmät eivät myöskään ole erillään toisistaan vaan tietojenvaihtoa tapahtuu molempiin suuntiin, muun ohella julkishallinnon keräämien henkilötietojen laajenevan kaupan myötä.<sup>3</sup>

Kansalaisten sähköistä asiointia pohditaan ympäri maailmaa. Tietotekniikan kehityksestä huolimatta on monissa Euroopan maissa edetty varovasti. Useimmiten esteinä ovat olleet keskitettyjen väestötietojärjestelmien puute ja muun ohella Englannin (UK) ja Irlannin tasavallan tavoin haluttomuus niitä rakentaakaan. Tanskassa yksityisyydestään huolestuneiden kansalaisten vastustus pysäytti vuonna 1996 *Borgerkort*

-hankkeen.<sup>4</sup> Ruotsissa, jossa sinänsä on maailman kattavimpia henkilörekistereitä (kuten SPAR), on sähköisen asioinnin käyttäjien tunnistusta tietoverkoissa on suunniteltu yhdistyspohjaisessa SEIS-organisaatiossa. Norjassakin on laadittu perusteellisia erityisselvityksiä ns. virtuaalhallinnon kehittämiseksi ja G7 -maissa laadittu Government on-line raportteja.<sup>5</sup>

Suomessa valmistui etutahojen kuulemisen jälkeen 16.9.1996 valtiovaraministeriön, liikenneministeriön ja sisäasiainministeriön työryhmän raportti "Henkilön sähköinen identiteetti ja henkilökortti".<sup>6</sup> Sen mukaan kansalaisten sähköinen tunnistaminen on osa verkottuvan tietoyhteiskunnan infrastruktuuria. Siksi henkilökorttijärjestelmän luominen ja ylläpitäminen katsottiin välttämättömäksi. Opetusministeriön laatimassa opetuksen tietostrategiassa oli puolestaan lähtökohdana se, että "tieto- ja viestintätekniikka tukee laajasti yksilöiden, yritysten ja muiden yhteisöjen vuorovaikutusta, tiedon välittämistä ja hyödyntämistä sekä palveluiden tarjoamista ja niiden saavuttamista".<sup>7</sup>

Sittemmin **Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa** 15.4.1999 todetaan, että "julkisen sektorin toimintaprosesseja, sähköistä asiointia ja päätöksenteon avoimuutta on kehitettävä tieto- ja viestintätekniikan tarjoamista mahdollisuuksista käsin ja että kansalaisten ja alueiden syrjäytymistä ehkäistään tuomalla tietoyhteiskunnan palvelut tasapuolisesti kaikkien ulottuville". Hallituksen tavoitteena on lisätä hallinnon tehokkuutta ja kustannustehokkuutta, toimivuutta ja palvelualltiutta sekä keventää ja virtaviivaistaa hallintoa.<sup>8</sup> Kansalaisten edut pyrittiin siis ainakin yleisesti ottamaan huomioon.

## 2 HALLINTOMENETTELYN NORMIT JA TIETOVERKKOASIOINTI

Sähköinen kaupankäynti ja verkkoasiointi yleensäkin haastaa juridisen ohjausjärjestelmän toimivuuden. Yhdysvaltalainen "tietokoneoikeuden" ekspertti **Michael D. Scott** on pitänyt "multimedian sääntelyä" juristin painajaisena, koska se koskee niin monen alan vaikeita normistoja uudessa, alati kehittyvässä soveltamistilanteessa.<sup>9</sup>

Myös hallinnon sähköinen asiointi kytkee monet perinteisen asioinnin normit ja ongelmat sekä haastaa hallinto-oikeuden uudentyypisten toimintatapojen sääntelijänä. Uudet informaation

käsittelytavat ovat heijastuneet sekä hallinnon sisäisiin toimintamuotoihin että yksityisten kansalaisten asemaan heidän asioidessaan viranomaisten kanssa. Hallintoasiasia käsitellessään viranomainen voi laajasti turvautua toimistoautomaatioon ja tietoverkkoihin. Samana aikana yksityinen ihminen on tietotekniikan kehittyessä muuttumassa passiivisesta tieto- ja muun suojan kohteesta lisäksi vuorovaikutteiseksi atksovellusten aktiiviseksi käyttäjäksi ja liittymässä kotonaan, työpaikallaan sekä julkisten tilojen asiointipäätteillä Internet-tietoverkkoon.<sup>10</sup>

Tietotekniikan kehitys on kylläkin otettu huomioon hallintomenettelyn sääntelyssä siten, että tekniset tallenteet rinnastetaan useissa tilanteissa kirjallisessa muodossa oleviin asiakirjoihin. Samoin hallintoasian tietokantoihin tukeutuvaa käsittelyä koskee hallintomenettelylain (muut. 473/87) 20 §, jonka mukaan muun ohella sellainen henkilörekisterilaisissa (471/87) tarkoitettu henkilörekisteristä saatu tieto, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun, on merkittävä asiakirjaan. Tätä normia saatetaan tosin rikkoa lomakepäätöksiä käyttävässä sähköisessä asiointissa nykyistä useammin.

Suomen liikenneministeriö laati jo vuonna 1993 raportin hallinnon sähköisen asioinnin kehittämisestä.<sup>11</sup> Sen mukaan **juridiset näkökohdat sähköisessä asiointissa** kytkeytyvät seuraaviin ongelmakohtiin:

- kirjallisen muodon vaatimus
- alkuperäisyysvaatimus ja allekirjoitukset
- asiakirjojen toimittamisen määräajat
- asiakirjoihin liittyvät leimaverot
- materiaalin arkistointi ja julkisuus
- tietosuojakysymykset

Hallinnon sähköinen asiointi edellytti jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä seuraavien lakien ja muiden normien soveltamista:

- Hallitusmuoto
- Kielilainsäädäntö
- Henkilörekisterilaki ja -asetus
- Asiakirjain julkisuuslaki
- Kilpailurajoituslaki
- Maksuperustelaki
- Valtionhallinnon tietohallintopäätös
- Valtioneuvoston periaatepäätös tietoturvallisuuden kehittämisestä valtionhallinnossa
- Monipalvelupistelaki (sittemmin laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestä-

misestä yhteisissä palveluyksiköissä N:o 802/93 eli ns. yhteispalvelulaki)  
Hallintomenettelylaki

Hallinnon sähköisen asioinnin normiohjauksessa on asian yhteiskunnallisesta merkityksestä huolimatta edetty, komiteoita asettamatta, virkamies- ja asiantuntijavoimin.<sup>12</sup> Näin on menetelty siitä huolimatta, että Suomessakin on sitouduttu muiden OECD:n jäsenmaiden tavoin seikkaperäiseen lainvalmisteluun ja erityisesti tulevien lakien kansalaisvaikutusten ennakointiin. Oikeusministeriö on laatinut vuonna 1998 lainvalmistelijan muistilistankin ja tähdentänyt huolellista lainvalmistelua sekä lain vaikutusten selvittämistä. Uusien lainvalmistelun laatuvaatimusten mukaan lain vaikutusarvioinnissa tulisi muun ohella selvittää taloudelliset vaikutukset kansalaisille ja kotitalouksille sekä vaikutukset julkiseen hallintoon ja organisaatioihin. Sääntelyä harkittaessa tulee ottaa huomioon myös perusoikeussäännösten asettamat vaatimukset. Säädösten täytäntöönpanossa tulisi ottaa lisäksi huomioon, onko säädös helposti käyttäjien saatavilla.<sup>13</sup> Vaikka tietotekniikan sovelluksista päätettäessä onkin usein vaikeata kuulla kansalaisia ja heidän etutahojaan, olisi avoimen demokratian hengessä perusteltua hakea kansalaisläheisiä vaihtoehtoja ja kuulla kuluttajia. Julkisesta keskustelusta erossa tehty sähköisen asioinnin kehitys- ja säädöstyö ei ole ongelmatonta kansalaisen etujen ja oikeusturvan kannalta.

Hallinnon sähköistä asiointia koskevaa yhteistä menettelylainsäädäntöä ei tiettävästi ole saatettu voimaan vielä yhdessäkään maassa. Eräänä syynä tähän saattaa tietysti Suomen näkökulmasta olla julkisen vallan käytön menettelytapojen erilaisuus tai hallintotoimintojen yksityistämisenkin muun ohella Englannissa ja Yhdysvalloissa. Saksan liittotasavallassa on kuitenkin laadiutu jo vuonna 1997 yleinen laki yksityisyydestä teletoiminnassa (luK-Gesetz),<sup>14</sup> mutta sillä ei ollut liittymää Pohjoismaissa jo 1980-luvun alussa toteutettujen hallintomenettelylakien kaltaisiin säädöksiin. Tosin eri Euroopan maissa on 1990-luvun lopulla vireillä lukuisia hallintotoiminnan tehostamiseen ja julkisten palvelujen parantamiseen tähtääviä lakihankkeita.<sup>15</sup> Niiden yhteydessä tulevat mitä ilmeisimmin arvioitaviksi myös sähköistä viranomaisasiointia koskevat kysymykset. Siten on odotettavissa, että ainakin Pohjoismaissa sähköistä viranomaisasiointia kos-

kevat uudet toimintatavat ja menettelyllinen sääntely tulevat lähitulevaisuudessa yleistymään.<sup>16</sup>

Sähköisestä asioinnista ja sen sääntelystä on saatu Suomessa jo kokemusta noin kuuden vuoden ajalta. Vuoden 1993 lopulla virallistettiin sähköinen viestintä ja automaattinen tietojenkäsittelyn käyttäminen yleisissä tuomioistuimissa (**Laki** sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa **594/1993** ja siihen liittyvä **asetus 953/93**). Oikeusministeriö ylläpitää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toimivaa sanomanvälitysjärjestelmää (SANTRA), jossa ei toistaiseksi ole ilmennyt tahallisesti väärien viestien lähettämistä tai muita väärinkäytöksiä tietoturva-asioissa<sup>17</sup>. Tämän kirjeitse tapahtuvan asioinnin kanssa vaihtoehtoisen viestinvälityksen käyttäjät ovat tosin olleet tietoturvan takaamiseksi valikoituja perintäyrityksiä ja vastaavia – eivät niinkään tavallisia kansalaisia.

Sittemmin tätä lakia on muutettu 20.3.1998 niin, että lain 1 §:n mukaan haastehakemus, vastaus ja muu oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuimelle tai sen asiakirjan vastaanottamaan määräämälle henkilölle myös lähettämällä se telekopiona tai sähköpostina taikka automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen vastaanottajan tietojärjestelmään (**sähköinen viesti**). Samoin sähköisen asioinnin vastuuasioita on selkeytetty 8 §:ssä siten, että asian käsittely tuomioistuimessa tai viranomaisessa on järjestettävä niin, että jälkepäin on todettavissa, kuka vastaa kustakin asian käsittelyyn liittyvästä toimenpiteestä. Tätä lakia ei kuitenkaan toistaiseksi sovelleta hallintotuomioistuimissa, vesioikeuksissa, vesiylioikeudessa eikä vakuutusoidessa.

**Valtioneuvosto teki 5.2.1998 periaatepäätöksen** sähköisestä asioinnista, palveluiden kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä (VM 9/00/98). Sen mukaisesti nimettiin Väestörekisterikeskus valtion sähköisen henkilökortin antamisesta ja ylläpidosta vastaavaksi varmenneviranomaiseksi ja luotiin muu tarvittava varmenneviranomaisorganisaatio ja kehitetään vähitellen asiointipalvelut. Joulukuun alussa 1999 otettiin käyttöön kaikille kansalaisille tarkoitettu maksullinen henkilökortti, jota voidaan käyttää henkilön sähköisen tunnistamisen ja allekirjoituksen välineenä. Päätöksen mukaan oikeusministeriön ja muiden ministeriöiden tuli valmistella hallinnon sähköisen asioinnin, sähköisen asiakirjan ja allekirjoituksen sekä henkilökortin ja var-

menneviranomaispalveluiden edellyttämä lainsäädäntö 30.6.1999 mennessä.

Päätöksen mukaan ministeriöiden ja virastojen on huolehdittava siitä, että tiedot keskeisistä kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille suunnatuista palveluista ja niissä tarvittavista lomakkeista ovat saatavina molemmilla kotimaisilla kielillä verkoissa ja merkittävä osa hakemuksista ja anomuksista voidaan myös saattaa verkkojen kautta vireille vuoteen 2001 mennessä. Viranomaiset kehittävät hallinnon tarvitsemia sähköisiä asiakirjoja ja asiointipalveluita sekä yhteispalvelujen tarjontaa valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Suuren muutoksen hallintoon tuosekin, että valtion viranomaisten tulee vähentää ja rationalisoida tiedonkeruuta tavoitteena tiedonkeruun kustannusten vähentäminen vähintään kolmanneksella vuodesta 1997 vuoteen 2002. Viranomaisten tiedonkeruun lainsäädän-nölliset yleisvaltuudet poistetaan ja erityisvaltuudet rajataan lakisääteisesti niihin tietoryhmiin, jotka ovat välttämättömiä viranomaistehtävien hoitamiseksi. Samalla kehitetään rekistereiden yhteiskäyttöä ja tietopalveluja. - Tämä kehitys on aiheuttanut ja aiheuttamassa lisääntyvää painetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan perustuvaa kansalaisten yksityisyyden suojaa kohtaan ja antanut aihetta lukuisiin lainmuutoksiin ja tietosuojan erityislakeihin.

Tässä tietoyhteiskunnan suunnittelussa on pantava merkille lainvalmistelun hitaampikin kehityskulku. Hallintomenettelylaki (598/1982) tuli voimaan vuoden 1983 alusta. Laki on muodostanut hyvän pohjan kansalaisläheiselle hallintoasioiden käsittelylle viranomaisissa. Heinäkuussa 1997 valmistui voimassa olevan sääntelyn ongelmia ja uudistamistavoitteita koskeva kokonaisuus (Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997). Hallintomenettelylain vireillä olevassa uudistustyössä olisi voitu ottaa sähköinen asiointi muiden uudistusten ohella huomioon osana hallintomenettelyn kehittämistä. Näin ei kuitenkaan voitu valtioneuvoston asettamassa kiireellisessä aikataulussa tehdä vaan hallintoasian vireillepanon, valmistelun ja tiedoksiannon muodostamasta sähköisen asioinnin kokonaisuudesta valmisteltiin syksyllä 1998 ja keväällä 1999 oikeusministeriössä virkamiestyönä erillislaki.

Samaan aikaan sosiaali- ja terveysministeriö ja KELA ovat valmistelemassa vuoden 2000 lop-

puun mennessä omaa makropilottiaan - asiakaskorttia. Kansalaisen mahdollisuudet valita hänelle parhaiten sopivat palvelut sekä osallistua aktiivisena osapuolena palvelujen järjestämiseen paranevat, kun palvelut organisoidaan saumattomiksi palveluketjuiksi. Tietoteknologian keinoin voitaisiin lisätä asiakkaiden ja kansalaisten tietoutta terveellisistä elämäntavoista ja sosiaalisten ongelmien ehkäisystä. Vireillä on siis kaksi laajaa julkista toimikorttihanketta. Monissa Suomen kunnissa on lisäksi suunniteltu ja osin toteutettukin ns. kuntakorttihankkeita vanhusten ja vammaisten asiointia ja joukkoliikenteen rahastusta varten.<sup>18</sup>

Valtioneuvoston helmikuussa 1998 asettamassa aikataulussa ja velvoitteissa ei aivan pysytty. Kuitenkin oikeusministeriö valmisteli hallinnon sähköisten asiointipalveluiden käyttöönoton edellyttämän lain. Siinä otettiin huomioon mm. henkilökorttilaki (829/99) ja Väestörekisterikeskuksen varmenneviranomaistehtäviä<sup>19</sup> koskevat lakimuutokset (väestötietolaki 527/99 ja rekisterihallintolaki 528/99) sekä erityisesti EU:n valmisteilla ollut sähköistä allekirjoitusta koskeva direktiiviluonnos.<sup>20</sup>

Mainittu henkilökorttilaki (829/99) tuli voimaan jo 1.12.1999. Sähköinen henkilökortti on toimikortti, jossa on normaalin henkilökortin tietojen lisäksi mikropiiriin koodattua tietoa. Sen tavoitteena on lisätä huomattavasti sähköisesti käytävän kaupankäynnin tietoturvaa ja luotettavuutta, koska käyttäjä ja käytetty palvelu voidaan luotettavasti tunnistaa. Korttiin tallennetun varmenteen avulla käyttäjä voidaan tunnistaa, hän voi allekirjoittaa asiakirjoja sähköisesti ja siirtää tietoa verkossa luottamuksellisesti. Kortilla on "valtion virallisen henkilötodistuksen" asema. Tähän asti palvelu on voinut tunnistaa käyttäjän ainoastaan salasanoilla ja käyttäjätunnuksilla. HST:n avulla voidaan nyt tunnistaa vahvasti myös käyttäjä ja palveluntarjoajan oikeellisuus. Sähköinen asiointi palveluverkoissa Internet-verkon kautta edellyttää julkisen avaimen infrastruktuurin (PKI) rakentamista Suomeen.

Sähköisen henkilökortin haltijalla on oma henkilökohtainen tunnuslukunsa (PIN-koodi) ja tarkistusmerkki kuten nykyisissä pankkikorteissakin on tätä lyhyempänä. Väestötietoaasetuksen 3 a §:n (1064/1999) mukaan luonnollisen henkilön sähköinen asiointitunnus muodostuu kahdeksasta numerosta ja tarkistusmerkistä. Kadonneiden korttien tai väärin käsiin joutuneiden tunnus-

lukujen varalta toimii ympärivuorokautinen päivystys, jonka avulla kortti voidaan kuolettaa välittömästi. Nähtäväksi tosin jää, liittyykö tähän puhelinpalveluissa ilkeävaltaa muita käyttäjiä kohtaan, kun kortteja voitaisiin kuolettaa ja pääsy palveluihin katkaista aiheuttomasti.

Korttien hakijoista muodostetaan julkinen hakemistopalvelu, johon hallinnon sähköisestä asioinnista annetun lain 11 §:n mukaan pääsy. Siten jokaisella on oikeus varmenteen voimassa olon tarkistamista ja sähköisen allekirjoituksen alkuperäisyyden toteamista varten saada varmennerekisteristä 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot, tieto käytettävästä julkisesta avaimesta sekä tieto varmenteen voimassaolosta tai sen käytöstä poistamisesta. Lain 11 §:n 2 momentin mukaan muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja tietoja varmennerekisteristä luovutetaan noudattaen, mitä tietojen luovuttamisesta henkilötietolaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tietoja pyydetäessä tulee esittää selvitys niiden käyttötarkoituksesta. Luovutettuja tietoja ei saa käyttää muihin kuin pyydetäessä ilmoitettuihin tarkoituksiin.

Suomessa käytettävä sähköinen tunnistekortti, kuten myös väestötietojärjestelmäkin, palvelee hallinnollisten tarpeiden ohella turvallisuudesta ja yhteiskunnan järjestyksestä vastaavien tahojen tarpeita. Tämänkaltaisen toimikortti vahvistaa myös kumuloituvasti hallinnollisten ja osin kaupallistenkin tietokantojen käyttöä kansalaisten valvontaan. Kortin avulla on mahdollista tarkistaa kortin haltijaa koskevia tietoja etäälläkin olevista asiakasrekistereistä ja muista tietokannoista.<sup>21</sup> Väestörekisterikeskuksen tietojärjestelmiin perustuvaan sähköiseen henkilökorttiin (HST) kuuluu EU-maiden väliseen yhteistyöhön ja kotimaisiin tarkoituksiin käytettävä julkisen hallinnon hakemistopalvelu. Tämä julkisen hallinnon hakemisto, JULHA-palvelu, sisältää viranomaisten ja virkamiesten sähköpostiosoitteet sekä muut tarvittavat yhteystiedot.<sup>22</sup> Tätä kautta HST-sovellus tunnistaa joko yksittäisen virkamiehen tai käyttäjäorganisaation.

Hallitus antoi hallinnon sähköisen asioinnin lakiehdotuksensa Eduskunnalle 26.11.1999. Lain on ennakoitu olevan keskeinen säädös sähköisten asiointipalveluiden reunaehtona. Tämä laki (1318/99) tuli voimaan 1.1.2000.

**Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa** mahdollistaa **1)** hallintoasioiden sähköisen vireillepanon, **2)** käsittelyn ja **3)** tiedoksiannon,

joita toimintoja laissa kutsutaan sähköiseksi asiointiksi. Lain keskeinen, virallinen tavoite oli, että sähköinen asiakirja täyttää säädetyllä kirjallisen muodon vaatimuksen. Jos lainsäädännössä edellytetään asiakirjan omakätistä allekirjoittamista, viranomainen voi hyväksyä myös laissa säädetyt edellytykset täyttävän sähköisen allekirjoituksen. Vastaavasti päätöisasiakirja voidaan allekirjoittaa oikeudellisesti pätevästi sähköisellä allekirjoituksella. Varsinaisesti uutena palveluna kansalaisille on siis perinteisen saantitodistuksen välityksellä tapahtuvan tiedoksiannon korvaava sähköinen erityistiedoksianto, mikäli kansalainen haluaa tätä käyttää. On tässä vaiheessa muistettava, että tätä sähköistä "laatuvarmennetta" ei välttämättä tarvita, vaan myös ilman sitäkin saa asiansa vireille sähköisesti (telekopiolla, tavallisella sähköpostilla jne.) tai joskus jopa puhelimitse.

Eduskunta hyväksyi lain 13.12.1999 hallituksen esityksen mukaisena mutta 5, 6, 22, 33, 34 ja 40 § muutettuina.<sup>23</sup> Lisäksi eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että mikäli sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista hyväksytyyn direktiivin kansallisesta implementoinnista johtuu tarve muuttaa sähköistä asiointia hallinnossa koskevia säännöksiä, eduskunnalle annetaan erillinen hallituksen esitys laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain muuttamisesta. Toiseksi eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan erillisen valmistelun pohjalta lakiehdotus, joka koskee julkisella sektorilla toimivien varmennepalvelujen tarjoajien akkreditointi- ja valvontajärjestelmän luomista nyt esillä olevaa lainsäädäntöä tehokkaampana ja tarkemmin säänneltynä.

### 3 VERKKOASIOINNIN VASTUUT JA VALVONTA

Keskeisenä tekijänä sähköisen asioinnin yleistykselle on muun ohella kansalaisten luottamus verkkoasiointiin. Luottamus syntyy muun muassa toiminnan ennustettavuudella ja valvonnalla. Vaikka uusi laki on kiistämättä sähköisen asioinnin reunaehto, riippuu sähköisten asiointipalvelujen sisältö kuitenkin kaupallisesti ohjatuista noin 70-100 projektista. Hankkeiden kaupallinen kannattavuus ja toteuttamiskelpoisuus näkyy jo sähköiseen asiointiin liittyvän varmentamisen ja

tunnistamisen perusinfrastruktuurinkin toteuttamisessa. Hallinnon sähköisessä asiointissa on monia osapuolia ja monet perinteiset julkisena tehtävänä toteutetut toiminnot on talouden kannattavuussyistä ulkoistettu (outsourcing).

Hallinnon sähköisessä asiointissa lienee ollut alunperin tarkoituksena, että kaikki varmennepalvelut olisivat vain Väestörekisterikeskuksen ja sen ylläpitämän väestötietojärjestelmän varassa. Sähköistä asiointia koskevaa lakia valmisteltaessa ja säädettäessä tuli lisäksi esille, että oikeusministeriön ja liikenneministeriön kannat varmennepalveluiden viranomaisluonteesta erosivat toisistaan. Oikeusministeriö oli varmenne-toiminnan viranomaisluonteen kannalla, mikä kanta sittemmin sisältyykin lakiin. Liikenneministeriö olisi sen sijaan kannattanut kaiketi vapaata kaupallista kilpailua varmennepalveluissa. Siitä meillä on kokemusta muun ohella moottorijouneuvojen katsastuksen toteutuksesta. Tällä hetkellä on vielä epäselvää, tulevatko väestörekisterikeskuksen ohella yritykset (kuten SmartTrust/Sonera) julkisen laatuvarmentamisen alueelle. Hallinnon sähköisen asiointin lain 22 §:n mukaan asian vireillepano sähköisesti allekirjoitetulla asiakirjalla on eräs mahdollisuus mutta ei sinänsä pakollinen muotovaatimus. Vaikka hallinto- ja lainkäyttöasioissa noudatettava menettely on säänneltyä, Suomen lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin harvoja muotosidonnaisen allekirjoituksen määräyksiä.

Vielä lain eduskuntakäsittelyn aikana käytiin polemiikkia verkkoasiointin lakiesityksestä. Keskuskauppakamarin mukaan lakiesitys suosi väestörekisterikeskusta ja ulkomaisia yrittäjiä kotimaisten varmennepalveluyritysten kustannuksella. Keskuskauppakamarin mukaan ei ollut asianmukaista, että varmenteen myöntäminen olisi välillistä julkista hallintoa, varmentaja toimisi virkavastuulla ja sen olisi noudatettava toiminnassaan useita hallinto-oikeudellisia säädöksiä. Keskuskauppakamarin mielestä Väestörekisterikeskuksen asemaa yksityisten yritysten kilpailijana tuli harkita uudelleen.<sup>24</sup>

Helsingin Sanomissa (artikkeli 18.9.1999) esitettyjen tietojen mukaan varmennepalveluiden osapuolia ovat:

- Väestörekisterikeskus, joka on sähköisen asiointin varmenneviranomainen
- Helsingin Puhelin, joka tuottaa hakemistopalveluita ([www.julha.fi](http://www.julha.fi))

- ICL, joka huolehtii varmennepalvelusta
- Sonera, joka ylläpitää sulkulistoja
- NovaCall ja NovoGroup, jotka antavat kansalaisille neuvontaa
- Setec, joka valmistaa sähköiset henkilökortit sekä
- Poliisi, joka julkisena tehtävänä hoitaa kansalaiskorttien käyttäjien rekisteröimisen.

Siten hallinnon sähköisten palvelujen infrastruktuuria pitävät yllä usein tietohallintoaan ulkoistaneet viranomaiset sekä sopimus pohjaisesti monet liikeyritykset. Hallinnossa hyväksyttävän varmenteen myöntämisessä samoin kuin niitä koskevien rekistereiden ylläpidossa on kysymys viranomaistoimintaan rinnastettavasta toiminnasta, julkisesta tehtävästä, jota tulevat mahdollisesti hoitamaan yksityiset yritykset. Yksityisten kansalaisten oikeusturvan kannalta on tällaisessa tilanteessa tärkeätä, että vastuu toiminnoista ja myös mahdollisista vahingoista on selkeä ja yksiselitteinen. Toiminnan oikeudellinen luonne ei lain mukaan riipu siitä, tarjoaako palvelun valtion viranomainen vai yksityinen taho. Sähköinen asiointi ei lain mukaan sinällään lähtökohtaisesti muuttaisi voimassa olevia hallinnon vastuujärjestelmän perusteita.

Sittemmin lakia säädettäessä vastuukysymykset pyrittiin lain 7 §:ssä ratkaisemaan kuitenkin siten, että keskeisiä hallinto-oikeudellisia normeja on noudatettava hallinnon sähköisessä asiointissa. Varmenteen myöntämisessä ja ylläpitämisessä samoin kuin niihin liittyvien rekisterien käyttämisessä noudatetaan hallintomenettelylakia (598/82), kielilakia (148/22), saamen kielien käyttämisestä viranomaisissa annettua lakia (516/91), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/99), henkilötietolakia (523/99) ja arkistolakia (831/94). Näiden normien noudattaminen olisi varmasti vierasta yrityksille, jolloin ne saattavat karttaa julkishallinnon laatuvarmennemarkkinoita.

Mahdollisesti Euroopan yhteisöjen hanke EESSI (European Electronic Signatures Standardization Initiative) tulee markkinakilpailun vapaudesta huolimatta sähköisten allekirjoitusten direktiivin 1999/93/EY myötä johtamaan varmennemarkkinoilla standardisointi- ja akreditointimenettelyihin. European Electronic Signature Standardization Initiative (EESSI) synnytettiin vuonna 1999 Information and Communications

Technologies Standards Boardin (ICTSB) alaisuuteen. Sen toiminnan perustana on komission antama, sähköistä allekirjoitusta koskevaan direktiiviin liittyvä mandaatti eurooppalaisille standardointi-järjestöille (CEN, CENELEC ja ETSI).

Hallinnon sähköisen asiointin laissa on säännökset sähköiseen tunnistamiseen liittyvistä keskeisistä vaatimuksista. Lain mukaan varmentajana voi toimia laissa säädetty edellytykset täyttävä julkinen tai yksityinen yhteisö. Lain 4 § asettaa vaatimuksina varmentajalle sen, että varmentajan toiminnan on perustuttava yleisesti hyväksytyihin määriteltyihin käytäntöihin ja hyvään tiedonhallintatapaan. Varmentajalla on myös oltava tekniset, taidolliset ja taloudelliset voimavarat, joita pidetään riittävänä suhteessa sen harjoittaman varmentamistoiminnan laajuuteen. Lain 15 §:n mukaan varmentaja vastaa on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu siitä, että varmenteeseen tai varmennerekisteriin merkitty tieto on merkittäessä virheellinen tai varmennetta ei ole sitä koskevan pyynnön taikka ilmoituksen johdosta poistettu käytöstä. Varmentaja ei kuitenkaan ole velvollinen korvaamaan vahinkoa, jos tämä pystyy osoittamaan, että vahinko ei ole aiheutunut varmentajan huolimattomuudesta. Jos vahinko on aiheutunut varmentamistoiminnassa tai sen osassa apuna käytetyn henkilön toiminnasta, varmentaja vapautuu vahingonkorvausvelvollisuudesta vain, jos myös mainittu henkilö olisi 2 momentin mukaan vapaa vastuusta. Vastuu kansalaiseen päin on ensisijaisesti aina varmentajalla, jolta kansalainen voi vaatia korvauksia myös varmentajan sopimuspuolen virheistä (lain 15.3 §). Toissijaisesti vastuu on sähköisen asiointilain perusteella myös sopimuspuolella (lain 17 §). Mikäli sopimusosapuoli on syyllistynyt virheelliseen menettelyyn, kansalainen voi hakea aina korvausta varmentajalta, joka sitten voi yrittää periä maksamiaan korvauksia sopimuspuoleltaan.

Näiden normien soveltaminen ja syy-seuraussuhteiden osoittaminen ulkoistetuissa palveluissa ei tule monestakaan syystä olemaan helppoa. Voidaan päätellä, että varmentajan valinta ja vastuun toteuttaminen ei kansalaisen kannalta ole lainkaan helppoa käytännössä. Ensiksikin varmennepalveluita koskevaa liiketoimintaa voidaan Suomessakin harjoittaa EY-kilpailusäännösten nojalla muistakin Euroopan maista käsin. Toimikortin käyttäjän omien oikeuksien toteutta-

minen ja jo kussakin tietoverkkopalvelussa sovellettavan lain ja tarvittavan näytön löytäminen voi olla vaikeata. Asiakkaiden yksityisyyden suoja koskevat sääntelyt eivät myöskään ole tässä toiminnan esteinä, kun henkilötiedot Euroopan unionin toimintaperiaatteiden ja neljän perusvapauden mukaan voivat sujuvasti liikkua jäsenmaasta toiseen. Suomen varmennevaatimuksia voitaisiin tosiasiallisesti kiertää toimimalla ulkomailta käsin, koska ulkomailta toimivaa varmennepalvelua ei voida juurikaan valvoa Suomesta käsin.

Ulkomaisen varmentajan osalta Suomen mahdollisuudet valvoa käytännössä tätä toimintaa ovat rajalliset, vaikkakin lain 34 §:n mukaan ulkomainen varmennus hyväksytään, jos varmentaja ja varmenne täyttävät 4–6 §:ssä säädetty edellytykset, varmenteen luovuttamismenettelyä voidaan pitää asianmukaisena ja varmentajan toiminnassaan noudattavan menettelyn voidaan katsoa vastaavan, mitä 7 §:n 1 momentissa säädetään. Hallinnon sähköistä asiointia koskeneessa lakiesityksessäkin todettiin, että kun viranomaisien järjestelmät on saatu teknisesti toimiviksi ja sähköisten asiointipalvelujen käyttämisestä on saatu kokemuksia, voidaan tarkemmin arvioida, olisiko viranomaisien velvollisuuksia tai vastuita joiltakin osin tarkoituksenmukaista laajentaa.

Miten telepalveluita olisi arvioitava hallinnon valvonnan kannalta? Nykyisin laillisuusvalvontaa ei mielletä useinkaan virkasyytteiden nostamiseksi vaan ihmisten oikeuksien puolustamiseksi mielivaltaa, byrokratiaa ja huonoa hallintoa vastaan. *Eduskunnan oikeusasiamies* on ratkaisussaan dnro 2251/4/96/31.12.1998 käsitellyt ja siis tutkinut asunnottoman oikeutta telepalveluihin. Hän totesi ratkaisussaan, että yleisiä telepalveluita tarjoavat telepalveluyritykset eivät ole viranomaisia eivätkä julkisyhteisöjä. Telemarkkinalaisa on kuitenkin velvoitettu julkinen valta huolehtimaan siitä, että televerkkoja ja telepalveluita on kohtuullisin ehdoin kaikkien käyttäjien saatavilla koko maassa. Telepalveluyrityksille on puolestaan asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että käyttäjien saatavilla on telemarkkinalaisa säädetty vaatimukset täyttävä tosiasiallinen mahdollisuus televiestintään. Oikeusasiamiehen mielestä telepalveluiden tarjoamista voidaan pitää ns. julkisena tehtävänä. Hän katsoi myös, että olosuhteista riippuen yleiset telepalvelut saattavat muodostua joillekin ihmisille välttämättömiksi paitsi sa-

nanvapauden myös sosiaalisen perusturvan kannalta. Oikeusasiamies kiinnitti liikenneministeriön ja kanteluasiassa kuultujen telepalveluyritysten huomiota kaikille ihmisille kuuluvan perusoikeussuojan asettamiin minimivaatimuksiin telepalveluiden toimitusehdoista ja niiden yleisistä perusteista määrättäessä.<sup>25</sup>

Hallinnon rakennemuutos ja uudentyyppiset organisaatiot sekä atk-alan suositukset ovat ongelmallisia hallinnon perinteisen valvottavuuden ja tarkastettavuuden kannalta. Laillisuusvalvonnan ala ja teho kapenee, mikäli hallintoviranomainen tilaa sopimus pohjaisesti tietojenkäsittely- tai tietoverkko-palveluita atk-palveluyritykseltä. Niitä ei voitane pitää julkisen tehtävän hoitajina ja valvonta välillisessä valtionhallinnossakin voi Suomen Perustuslain 118 §:n puitteissa muodostua pulmalliseksi. Laillisuusvalvonnan kannalta julkishallinnon atk-toiminnassa on erityisen tärkeätä, että on selkeitä ja sitovia normeja. Käytännössä voinee silti syntyä markkinavetoisesti ohjautuvassa sähköisen asiain palveluverkossa enenevästi tilanteita, jolloin ulkoistetun palvelun tuottaja ei sopimusperusteisesti vastaakaan antamistaan neuvoista tai saamatta jääneestä käsittelypalvelusta nimenomaan sidosryhmien eli kansalaisten suuntaan.<sup>26</sup> Sähköinen varmennepalvelu ja siihen perustuva sähköinen asiointi hallinnossa rakennetaan eri osapuolien ja lähivuosina yleistyvien monisovelluskorttien toiminnan varaan, jolloin vastuukin "pulverisoituu". Hallinnon sähköisestä asiainnista annetun lain 17 §:n mukaan varmentamiseen liittyvän tehtävän voi sopimuksella antaa toiselle. Tämän lain säännöksiä ei sovelleta varmentajaan silloin, kun tämän myöntämää varmennetta ei voida sitä koskevan käyttörajoituksen vuoksi käyttää hallinnossa asiointiin. Palvelun toteuttamisessa on lisäksi laissa jaettu vastuuta käyttäjälleen siten, että viime kädessä vastuu sähköisen viestin toimittamisesta ja perillemenosta on nykyiseen tapaan lähettäjällä eli sähköistä asiointitapaa käyttäneellä kansalaisella.

Tietoturvallisuutta koskevissa järjestelyissä ovat nykyisin tavanomaisia erilaiset tietoturvakartoitukset, yksityisten konsulttien käyttäminen, sopimus pohjaiset atk-varakeskuspalvelut sekä muutoinkin likeyritysten merkittävä osuus tietoturvallisuuden ylläpidossa. Mikäli nämä järjestelyt tietotekniikan uutuuden, järjestelmien laajuuden, ulkomaisen yhteistyön tai muun ennalta arvaamattoman syyn vuoksi pettävät, on hallinnon

asiakas käytännössä vailla perinteistä oikeussuojaa. Vahinkojakin on vaikea arvioida. Asiakaan kannalta henkilötietojen atk-palvelusopimuksen mukainen uudelleen käsittely voi olla laihah lohduksena, kun palvelu jää saamatta tai väärät henkilötiedot ovat levinneet laajalle koko sähköisen asiainin verkkoon. Yksityistämisen kiistattoniin etuhin liittyy siis tiettyjä riskitekijöitäkin.

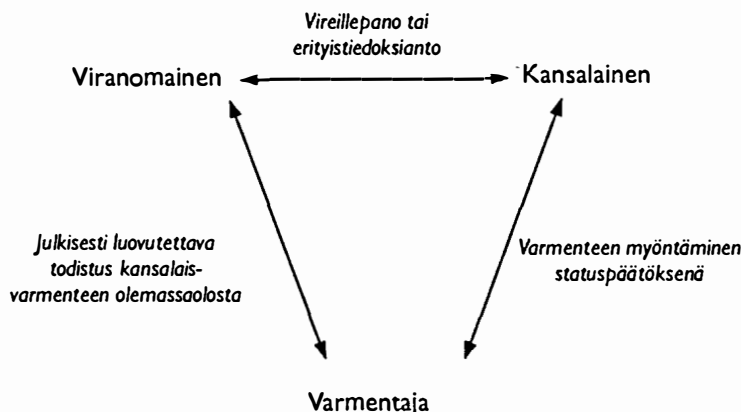
Henkilöiden luotettavaan tunnistamiseen tarvitaan varmenne, joka sisältää haltijansa sähköisen identiteetin - virtuaali-imagon. Varmenteen sisältävä sirukortti, sähköinen henkilökortti, on Suomessa ollut mahdollista saada jo joulukuussa 1999. Korttia on mainostettu sillä, että käyttäjät säästävät valtavasti aikaa ja vaivaa käyttäessään palveluja suoraan omalta tietokoneeltaan lähestulkoon mistä tahansa, kellon ympäri. Tosin kortin käyttö oman tietokoneen avulla edellyttää laitekustannuksista, prosessorikortin lunastuksesta, lukijalaitteesta ja tietoliikennekustannuksista huolehtimista. Kuvio 1 esittää eri osapuolten välisiä varmentamistoimintoja.

Toimikortin avulla voidaan käyttää hyväksi valtionhallinnon ja kuntien tietoverkoissa olevia sähköisiä kansalaispalveluja sitä mukaa, kun niitä rakennetaan. Sähköinen henkilökortti tarjoaisi myös muita monipuolisia käyttömahdollisuuksia, esimerkiksi pankkiyhteydet, yritysten tarjoamat palvelut ja salattu sähköposti. Asiakirjojen sähköinen allekirjoitus tarjoaa sekä virallisessa asiainnissa että verkkokaupassa aivan uusia mahdollisuuksia mutta myös tilaisuuden käyttäjäprofiilien muodostamiseen.

Henkilökorttilain (829/1999) 5 §:n mukaan "virallinen" henkilökortti on voimassa kymmenen vuotta mutta sähköinen henkilökortti voimassa ainoastaan kolme vuotta. Väestörekisterikeskus pitää rekisteriä sähköisen asiainin varmenteista väestötietolain 22 §:n mukaisesti. Sähköisen henkilökortin avulla asiainnissa luodut varmenteet säilyisivät "asiakasprofiilina" ilmeisesti kolme vuotta väestörekisterikeskuksen rekistereissä. Tähän saattanee tulla sähköisen kaupankäynnin kansainvälisten käytäntöjen ja vaatimusten myötä vielä muutoksia, kun Kansainvälinen kaupakamari on saanut omat selvityksensä ja käytäntönsä valmiiksi. Hallinnon sähköisestä asiainnista annetun lain 13 §:ssä tosin säädetään, että varmentaja ei saa tallettaa tietoa varmenteen voimassaolon tarkistamisesta.<sup>27</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö ennakoii oman korttihankkeensa osalta, että sähköisen asiakas-





**Kuvio 1.** Varmennustoiminnan osapuolet.

kortin käytöllä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaalivakuutuksen palvelujen tuottamisen yhteydessä pyritään vahvistamaan asiakaskeikeistä toimintamallia, jossa sähköiset palvelut ovat saatavissa turvallisesti ja esteettömästi. Asiakaskortin avulla voidaan myös parantaa ja kehittää sähköisen asiointin tietoturva mutta samalla potilaista muodostuu asiakas- ja tapausprofiileja.

#### 4 KANSALAISEN TARPEET VERKKOASIOINNISSA

Suomeen rakennettava järjestelmä on tietoteknisessä mielessä maailman kärkihankkeita. Sähköisen henkilökortinjohtoryhmän puheenjohtaja *Kaarlo Korvola* arvioi aikanaan, että vuonna 2020 kansalaiset hoitavat viranomaisasiointiaan jo 60-70 prosenttia tietoverkkojen avulla.<sup>28</sup>

Jo yhteiskunta- ja oikeuspolitiikankin tasolla on tapahtumassa Suomen 1980-luvun alkuunkin verrattuna suuri muutos "valtiokonsernissa". Lähtökohdana sähköisen kansalaiskortin infrastruktuurin luomisessa ja lainsäädännössä ovat olleet sekä hallinnon että kansalaisen tarpeet. Kuitenkin hallinnon asiakkaiden tunnistamisen yhteensopivuus sähköisen kaupankäyntiin ja pankkiasiointiin (erityisesti osuuspankit) - markkinalähtöisyys - on vahvasti esillä.

Nähtäväksi jää, toimiiko julkishallinto toisin kuin nykyisin pankit konttoriverkostoaan karsieessaan ja jopa pankkiautomaatteja vähentäessään. Sähköisen asiointin toteuttamiseksi yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille edellyttäisi, että ympäri Suomen olisi käytössä laajakaistainen valokaapeli-verkko. Syrjäseuduilla kiinteiden, lahoavien puhelinlinjojenkin ylläpito tuntuu kannattamattomalta ja Internet-yhteys matkapuhelimen välityksellä voi tulla kalliiksi asiakkaalle. On näistä tavoitteista lähtien myös yllättävää, että nykyinen liikenneministeri pitää televiestintää dynaamisten markkinavoimien tavallisena liiketoimintana eikä hallituksen tuottamana peruspalveluna.<sup>29</sup>

Paradoksaalisesti julkishallinto on pyrkinyt enakoimaan hallinnon muutoksessa kansalaisen käytännön tarpeita suhteellisen rajallisesti ja edellä selvitetty sähköisen asiointin lakikin on soveltamisalaltaan suppea.<sup>30</sup> Tämän lain 18 §:n 3 momentissa kuitenkin säädetään, että viranomaisen on pyrittävä käyttämään hallinnon asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvasuus sekä hallinnossa asioitaessa että viranomaisen keskinäisessä tiedonvaihdossa.

Väestörekisterikeskus perusteli joulukuun alussa 1999 sähköisen kansalaiskortinkin toteutusvaiheessa kortin käyttöönottoa erityisesti hallinnon moninkertaisen tiedontalennuksen säästöillä

ja itsepalvelun toteutuksella muuttoilmoitusten tekemisessä.<sup>31</sup> Lakiesityksessä oli vaikutukset kansalaisten päivittäiseen elämään ja hallintopalveluihin sivuutettu varsin yleisin lausumin. Sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain (1318/99) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on 1) lisätä asiointin sujuvuutta ja 2) joutuisuutta samoin kuin 3) tietoturvasuutta hallinnossa. Näihin päämääriin pyritään edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Tämän lain pohjana olleen hallituksen esityksen mukaan suurinta hyötyä saivat yrittäjät, joilla on runsaasti viranomaiskontakteja. Väestön erityisryhmät, kuten vammaisten lasten vanhemmat hyötyisivät sähköisestä asioinnista.<sup>32</sup>

Hankkeen tärkeimmiksi tavoitteita on tietomessuilla ja muissa yhteyksissä julkistettu: yksilön tietosuoja, tietoturvaturvalliset asioimismahdollisuudet, julkishallinnon palveluiden saatavuus ympäri vuorokauden, vapaaehtoisuus valita palvelut, yksilölle anonymien asiointipalvelujen mahdollistaminen sekä helppokäyttöinen, yhteinen rajapinta julkishallinnon palveluihin. Kortin laaja käyttöönotto edellyttää, että julkishallinto alkaa tuottaa uusia sähköisiä asioimispalveluita.

Kun sähköisiä asiointipalveluita rakennetaan, on tällöin otettava tietenkin huomioon lain asettamat yleiset vaatimukset. Keskeisinä reunaehtoina ovat Suomen perustuslain (731/99) säännökset. Uuden perustuslain 21§:n 2 momentin mukaan oikeusturvasta on huolehdittava siten, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sähköisen asiointin organisointia alihankintoina yksityisten varaan tulee 1.3.2000 lukien rajoittamaan Suomen perustuslain 124 § hallinto tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen 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. Tämän säännöksen tulkinta sähköisessä asiointissa ja varsinkin varmentamisessa on mielenkiintoista nähdä.

Tähän puoleen asiasta ei ole erityisesti puututtu laajassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 2.3.2000 valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä.

Myös eräät yksittäiset laintason normit saattavat rajoittaa hallinnon sähköistä asiointia ja automatisoidun päätöksenteon käyttöä tietyissä tilanteissa, kuten uuden henkilötietolain (523/99) 31 § rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointiin tarkoitetun päätöksen tekemisessä.

Hallinnossa oli perinteisesti 1960-luvun merikokelaisten hallinto-oikeusoppien mukaan lähde tytä, että oikeusvaltiossa lain soveltaminen yksistään takaa hyvän hallinnon kansalaisille. Tietotekniikkaa käyttävässä hallinnossa on tilanne muuttumassa toiseksi ja mukaan tullut lain, hallinnon laatutekijöiden ja vastuukysymysten lisäksi muitakin komponentteja. Hallinnon sähköisen asiointin laissa on toimivaltanäkökohtana sinänsä se, että viranomaiset itse ratkaisevat, millaisessa laiteympäristössä ja kenen kanssa sähköisen asiointin palvelua järjestetään. Sovellusten suunnittelussa ja toteutuksessa tulee käyttää soveltuvia virallisia tai käytännössä vakiintuneita tietoteknisiä standardeja, joista eräänä vaihtoehtona on väestörekisterikeskuksen FINEID - S10 HST-varmennepoliitiikka.

Tätä hallintokoneiston tietoteknistymistä voidaan tarkastella kuitenkin myös toisella, uudella tavalla arvioimalla sähköisiä palveluita "yksipuolisesti" tavallisten ihmisten, kuluttajien, näkökulmasta. Kuluttaja-asiamieskin tähdensi 6.9.1999 lausunnossaan ehdotuksesta sähköistä asiointia koskevaksi laiksi, että jo hankkeen alusta lähtien sähköistä asiointia on tarpeen pyrkiä kehittämään myös kansalaisten näkökohdista käsin. **Itävallassa** on laadittu seuraavanlaatuinen hahmotelma kysymykseen tulevista sähköisistä palveluista (Kuvio 2).

Sähköinen hallinto voi siis olla varsin monitahoinen ja sitä rakennetaan vaiheittain, Suomessa ennen muuta verotuksessa, työhallinnossa ja Kansaneläkelaitoksen etuusasioissa.<sup>34</sup> Esteeksi sähköisten palvelujen käyttämiselle voi kuitenkin tietokone-lukutaidottomuus. Tietotekniikan perustaidot vaihtelevat eri ihmisten kesken, kuten **Auli Keskisen** ja **Marja-Liisa Viherän** tuoreet väitöstutkimuksetkin ovat osoittaneet.<sup>35</sup> Sähköisen kaupankäynnin suunnittelussa suoramarkkinoinnin kohteet tai asiakkaat on jaettu neljään ryhmään: Internetistä tietämättömät, atkerustaltoiset, Internet-taitoiset ja Internet-hyö-

	Tietopalvelut	Viestintäpalvelut	Lliketolmintapalvelut
<b>Jokapäiväinen elämä</b>	Työtä, asumista, koulutusta, terveyttä, kulttuuria, liikennettä, ympäristöä ym. koskeva tieto	Arkielämän kysymyksille omistetut keskustelufoorumit	Esim. lipunvaraus, kurssi-ilmoittautuminen
<b>Etähallinto</b>	Julkisten palvelujen hakemisto	Työpaikkoja ja asuntoja koskevat ilmoitustaulut	Lomakkeiden toimittaminen sähköisesti viranomaiselle
	Hallinnollisten menettelyjen opas	Sähköpostiyhteys virkamiehiin	
	Julkiset rekisterit ja tietokannat		
<b>Poliittinen osallistuminen</b>	Lait, parlamenttiasiakirjat, poliittiset ohjelmat, kuulemisasiakirjat	Poliittisille kysymyksille omistetut keskustelufoorumit	Kansanedustajukset
	Päätöksentekoprosessien taustatieto	Sähköpostiyhteys poliitikkoihin	Vaalit
			Mielipidetutkimuksia koskevat pyynnöt

**Kuvio 2. Elektronisen hallinnon palveluiden tyypit** <sup>33</sup>

dyntäjät.<sup>36</sup>

Julkisenkaan tiedon levittäminen Internetissä tai sähköisen asiointin perustaminen eivät automaattisesti merkitse sitä, että nämä resurssit olisivat yhtäläisesti kaikkien saatavilla. Esteet voivat olla välineiden saatavuudessa ja käyttötaidoissa mutta myös epäluulossa sähköisten verkkopalveluiden tietoturvaan tai yksilöön kohdistuvan valvonnan ja profiloinnin tuottamisessa. Sähköisen asiointin päätelaite voi sijaita kotona, Info-kioskina ostoskeskuksessa tai kirjastossa taikka työnantajan valvomassa tietoverkossa. Aina kuten muissakin hallinnon yhteis- palvelupisteissä asiakkaalle tulisi varata rauhallinen ja sivullisten katseilta suojassa oleva tila omien asioitensa hoitamista varten. Sekin olisi osa hyvää hallintoa. Kotoa käsin tapahtuvan työskentelyn vaarat on jo analysoitu kotoa käsin etätyötä kehitettäessä. Kansalaisen käsitteeseen kuuluu siis yksilö kaikissa rooleissaan eikä vain yhteiskunnan jäsenenä. Hallinnon sähköiseen asiointiin kuuluvat siis verkostotalouden ja lisääntyvän tietoverkkojen käytön vaikutukset kansalaisten toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä yksilöiden edellytykset toimia tietoyhteiskunnassa.<sup>37</sup>

Hallinnon sähköinen asiointi voi vaikuttaa kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaan yleiseen

luottamukseen sekä hallinnon legitimiisyyteen ja imagoon. Jo nykyisin suuret hallinnonalat, kuten verotus ja Kansaneläkelaitos, käyttävät koneellisesti allekirjoitettuja päätöksiä. Mikäli kansalainen asioi tietoverkon välityksellä kasvottoman keskuskoneen tai persoonattoman digitaaliviraston kanssa ja saa palautteena allekirjoittamattoman atk-tulosteen tai maksukuitin, voi tällä olla vaikutuksensa hallinnon imagoon. Vastuullisen käsittelijän yhteystieto ei useinkaan ilmene sähköisistä lomakkeista ja www-sivuilta pulverisoituvassa ja henkilötietoja eri tahoilta keräävässä hallinnossa. Tietysti luottamusta ei synny mikäli sähköinen palvelu ei toimi virheettömästi ja sujuvasti.

Sähköistä asiointia käyttävä ja siihen investoinut kansalainen saattaa edellyttää saavansa tätä kautta muita nopeampaa palvelua, lisäarvoa investoinnilleen. Kuitenkaan kaikkien kansalaisten luottamusta hallintoon ei myöskään lisää, mikäli sähköisellä viestillä vireillepantua hallintoasia ratkaistaan manuaalisesti vireillepantua asiaa nopeammin tai halvemmalla. Kansalaisten yhdenvertaisuuden ja eriarvoisuuden pohdinnoille löytyy siis sijaa uudessa virtuaalijalan hallinnossa.

## 5 HAASTEITA HALLINNON TUTKIMUKSELLE

Julkisoikeudessa tarkastellaan erityisesti valtiota ja muita julkisyhteisöjä, niiden keskinäissuhteita ja asemaa Euroopan integraatiossa, niiden oikeudellista rakennetta ja toimintaa sekä julkisen vallan käyttämistä koskevaa oikeudellista sääntelyjärjestelmää. Tarkasteluun kuuluu myös kansalaisten tai yleisemminkin ihmisten alistainen oikeusasema julkisen vallankäytön kohteena. Yksityisoikeudessa lähtökohtana on usein kaksi sopimusvapautaan käytävää, samankaltaista parttia intresseineen.

Hallinnon lainalaisuusperiaate vaatii perusermityksessään, että hallintoviranomaiset noudattavat lakia ja että viranomaisten päätökset ja toimenpiteet ovat lainmukaisia. Hallinto-oikeutta ja oikeusturvaa voidaan sisäisesti kehittää muun ohella asettamalla syksyllä 1999 väitelleen Tuomas Pöystin tavoin kysymykseksi, onko laajan lainalaisuusperiaatteen mukaan kansalaisilla oikeus myös informaation ja informaatiojärjestelmien laatuun.<sup>38</sup> Tosin oikeusperiaatteita on suomalaisessa demokraattisen oikeusvaltion ajatukseen perustuvassa oikeusjärjestelmässä totuttu pitämään heikosti velvoittavina oikeuslähteinä, vaikkakin osa oikeusperiaatteista, esim. yleiset hallintoharkintaperiaatteet, ovat sitovia. Eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa oikeusvarmuuden (norminannon ja yksilön oikeuksien selvyys oikeusvaltiossa) ohella hallintoa rakennetaan lisäksi yksityisten intressien suojaamiseksi ns. luottamuksensuojan varaan.<sup>39</sup>

Teknistyvälle hallinnolle voidaan luoda laadullisia mittareita (ennustettavuus, nopeus, halpuus, selkeys ym.) myös käsitteen *”hyvä hallinto”* alle. Käsitteenä hyvä hallinto on lainsäädännössä uusi ja sisällöltään osin vakiintumaton. Hyvä hallintotapa koostuu lähinnä sellaisista sääntelemättömistä mutta dynaamisista ja asianmukaiselta hallintotoiminnalta edellytettävistä menettelytavoista, jotka täydentävät lakisääteistä hallintomenettelyä.<sup>40</sup> Hyvän hallinnon, jota kehitetään myös perinteisellä hallinnon laillisuusvalvonnalla, tulisi kuvastaa niitä perusteltuja odotuksia, joita ihmisillä kulloisessakin yhteiskunnan kehitysvaiheessa on julkishallinnon suuntaan. Hyvään hallintoon kuuluvat elementit on nyttemmin luetteloitu myös 1.3.2000 voimaan tulevan perustuslain 21 §:n 2 momentissa: käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu

päätös, muutoksenhakuoikeus sekä muut lailla turvattavat hyvän hallinnon takeet.<sup>41</sup> **Sähköisessä asioinnissa hyvään hallintoon** tulisi mielestäni kuulua erityisesti tieto- ja viestintäpalvelujen saatavuus ja luotettavuus, asiakkaiden yhdenvertaisuus, palvelujen ja asiointitavan valinnanvapaus, oikeudenmukainen hinnoittelupolitiikka, hyvä tiedonhallintatapa, käyttäjän kykyjen huomioinnin ottaminen<sup>42</sup> sekä avoimuus palvelujen sisällöstä ja niihin liittyvästä valvonnasta. Sinänsä ei ole estettä sille, että sähköisten palvelujen tuottaminen ja järjestäminen voivat ilman virastobyrokratiaa kuulua yhtä hyvin julkisille kuin yksityisillekin elimille, kunhan vastuut kansalaisiin nähden ovat selvät ja palvelut paranevat eri väestöryhmille tasapuolisesti.

Pystytäänkö oikeudellisessa sääntelyssä ja asiantuntemuksessa riittävästi ottamaan huomioon silti tekninen kehitys ja markkinavoimien vaikutus? Voidaan kysyä, onko perinteinen oikeusturvaan keskittynyt ja hallinto-organisaatiot sivulleen jättänyt hallinto-oikeus kaikilta osin oikea paradigma hallitsemaan tietoteknistyvän hallinnon ohjausta. Hallinnon laajenevia toimintamuotoja ovat hallintotehtävien hoitaminen välillisenä julkishallintona, välttämättömyys-työhyödykkeiden tuottaminen erityissäänneltynä liiketoimintana tai jopa puhdas liiketoiminta (kuten Sonera Oy), jossa on mukana vain julkisen vallan omistajuus. Sähköisen asioinnin myötä normohjaukseen mukaan tulevat muutkin lähinnä yksityisoikeuteen kuuluvat oikeudenalat ja säädökset, kuten henkilöoikeus, immateriaali-oikeus, kuluttajansuoja ja sopimusoikeus. Kansalaisten oikeusturvaa saadaan aikaan normien ohella tai jopa sijasta kehittämällä kansalaisläheisiä ja luotettavia atk-sovelluksia (tietoturvan ja verkkoasioinnin suunnittelun tukivälineet), tietoturvatekniikoita (vrt. Privacy Enhanced Technologies, PET) sekä niihin liittyvää, laajasti oikeusinformatiikkaan kuuluvaa ”turvallisuusjuridiikkaa”. Tarvitaan myös hallintotieteitä, kun mallinnetaan asiointitilanteita ja analysoidaan ongelmatilanteita.

Omana aikanaan ansiokkaassa merikoskelaisessa hallinto-oikeustieteessähän hallinnon tosiasiallista toimintaa, kuten atk, pidettiin ei-oikeudellisena ilmiönä. Hallintotieteen erityisinä näkökulmina ovat toiminnan organisointi ja johtaminen, organisaatioiden toiminnan laatu ja sen parantaminen sekä toiminnan vaikuttavuus kansalaisten ja muiden asiakasryhmien kannalta.

**Hallintotiede** on näyttänyt kyvykkyytensä muun ohella uudenmuotoisten yhteispalveluiden analyyseissä. Siten syksyllä 1999 valmistuneessa yhteispalvelun arviointutkimuksen loppuraportissakin pystyttiin haastattelujen ja kyselyjen pohjalta terävään analyysiin ja hallinnon kehittämisehdotusten tuottamiseen.<sup>43</sup> Yhteispalvelun keskeisenä ideana oli, että kansalaiset voisivat saada eri viranomaisten palveluja, erityisesti rutiininomaisia hakemus- ja lupa-asioita sekä lomakkeita ja neuvontaa, samasta fyysisestä toimipisteestä.<sup>44</sup> Vuoden 1993 yhteispalvelulaki väljensi lakisidonnaisen hallinnon toimivaltoja ja erityisesti tietosuojaan normistoja miltei rajattomat mahdollisuudet hallinnon yhteispalvelujen tuottamiseen. Kuitenkin syyt hankkeen ennakoitua pienempiin saavuksiin kansalaispalvelujen saamisessa löytyivät siitä, ettei hanke riittävästi onnistunut sitouttamaan eri alue- ja paikallishallintoja yhteistyöhön. Omien, tietosuojavaltuutettuna 1990-luvun puolivälissä tekemiäni havaintojen mukaan normien väljetessäkin viranomaiset tunsivat epävarmuutta paikallishallinnon yhteispalveluja toteuttaessaan.

Onko tulevaisuus siis pikemminkin hallintotieteen ja mihin hallinto-oikeuden tulisi perustellusti suuntautua? Tässä artikkelissa tehtyjen havaintojen ja tulkintojen perusteella ei löytyne eurooppalaisten hallinto-oikeusperiaatteiden soveltamisesta<sup>45</sup> huolimatta tukea ainakaan hallinto-oikeuden laajentumiselle. Oma käsitykseni on, että hallinto-oikeus sekä laajenee että supistuu - lisäksi tapahtunee hallintotehtävien yksityistämisen ja ulkoistamisen myötä Suomen Lain sisällä siirtymää kohti yksityisoikeutta. Kansalaisen perusoikeuksien merkitys kylläkin kasvaa monesta syystä.

Viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut tietotekniikan laajamittainen käyttöönotto on merkinnyt julkishallinnossa tiedon arvon kasvua. Tämä yhdessä hallinnon rationalisointiin ja tehostamiseen tähtäävien uudistusten kanssa on johtanut viranomaisten tehtävien, hallintorutiinien ja asiakirjatuotannon jatkuvaan kehittymiseen ja muuttumiseen. Yksityiskohtaisen sitova lainsäädäntö näyttää soveltuvan huonosti muuttuvan toimintaympäristön hallitsemiseen. Se on myös ristiriidassa normiohjauksen purkamiseen tähtäävän hallinnon kehittämisen kanssa. Näissä ristipaineissa tuloksena onkin ollut hallinto-oikeudelle tyypillisten normien väheneminen ja niiden muuttuminen esim. tietotekniikan käyttöä koskeviksi

suosituksiksi ja sopimuksiksi hallinnon verkottuvassa palvelutuotannossa.

Lopuksi todettakoon, ettei sähköinen asiointi ole sinänsä pakollista, vaan toistaiseksi perinteiset asiointimuodot ovat käytettävissä myös sen rinnalla. Sähköinen asiointi on vielä nykyisin lisäpalvelu muiden asiointimuotojen joukossa. Hallinnon toimikorttien ja sähköisten asiointipalvelujen kehitys jatkuu kuitenkin vauhdikkaana, vaikka sähköistä kansalaiskorttiakaan ei ole vielä otettu laajaan käyttöön. Julkisia palveluita on tarkoitus tarjota verkkojen kautta ennen kaikkea paikallis- ja aluetasolla, jossa hallinto ja kansalaiset kohtaavat.<sup>46</sup> On myös todennäköistä, että sähköisessä kaupankäynnissä pian enenevästi tarjottavat WAP, EMPS (Electronic Mobile Payment System) ja digi-tv jollakin tavoin - kuten portaaleissa - liittyvät myös julkisen hallinnon palveluihin.

Keskeisiksi hallinnon uudistuksissa kysymyksiksi nousevat entistä enemmän toiminnan kansalaisten luottamus verkkopalveluihin, niiden norminmukaisuus, palvelujen laatu ja edullisuus, asiakasdatan hallinta sekä toimikorttien käytönhallinta. Ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, että tietotekniikka ja tietoverkot parantaisivat kansalaisille tarjottavien palveluiden laatua tai edes saatavuutta. Miksi kansalaiset luopuisivat kontakteissaan julkishallintoon kätevästä puhelinasioinnistakaan?

Intemetin käytön huippunaamana olevassa Suomessa on sähköisen asioinnin suunnittelussa ja toteuttamisessa edetty asian vaikeuteen nähden nopeasti. Suomi on uuden tietoteknologian kehittämisessä eturivin maa myös sääntelyssä. Kuitenkin hallinnon sähköisen asioinnin osalta etenemme osin haparoiden ja esiintyen ehkä Euroopan unionissakin liiaksi edelläkävijänä. Tällöin virtuaalituotannossakin on välttämätöntä muistaa, että teknologiamurroksenkin aikana ihmisyyden ja erilaisten ihmisten huomioon ottaminen sittenkin on yhteiskunnan tärkein arvojen ja tavoitteiden mitari.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Julkishallinnon murrosvaiheesta myös Kulla (1999) s. 6-10.

<sup>2</sup> Ks. Liikenneministeriö (1993) s. 5-6 ja käsikirja Internetissä <http://www.opas.vn.fi/Suomi/muuta/kkk/index.htm> sekä kansalaisen verkkolomakepalvelu <http://lomake.vn.fi/julkinen/>.

<sup>3</sup> Julkishallinnon keräämien henkilötietojen kauppaa

tullee kiihdyttämään 1.12.1999 voimaan tullut laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/99) sekä sen 21 ja 29 §. Aiempaan lainsäädäntöön sisältynyttä ns. massaluovutuskiltoa ei enää ole voimassa.

<sup>4</sup>Ks. toimikorttien mahdollistamasta aukottomasta kansalaisten valvonnasta lähemmin Heinonen/Hannula (1999) s. 50-52, 73-75 ja 121-125.

<sup>5</sup>Aineistoja ulkomaisista kansalaiskorttihankkeista Internetissä mm. <http://www.seis.se>, [http://www.fsk.dk/cgi-bin/doc-show.cgi?doc\\_id=1594&doc\\_type=35&topmenu=4](http://www.fsk.dk/cgi-bin/doc-show.cgi?doc_id=1594&doc_type=35&topmenu=4), [http://www.itk.kommissionen.se/lankar/l\\_myndig.html](http://www.itk.kommissionen.se/lankar/l_myndig.html), <http://www.fsk.dk/fsk/publ/1999/forvaltning/publika/eftersp/eftersp-indhold.htm>, <http://www.govnews.org/govnews/toc.html>, <http://www.ogit.gov.au/ica/icaindex.html> sekä <http://www.oecd.org/dsti/sti/it/consumer/prod/guidelines.htm>

<sup>6</sup>Ks. väestörekisterikeskuksen HST-sivuilta löytyvä raportti <http://www.vaestorekisterikeskus.fi>

<sup>7</sup>Tästä lähemmin Internetissä [http://www.minedu.fi/toim/koul\\_tutk\\_tietostra/1/2.html](http://www.minedu.fi/toim/koul_tutk_tietostra/1/2.html)

<sup>8</sup>Ks. VAPSU-ryhmän opas (1999)

<sup>9</sup>Tästä lähemmin teoksessa Michael D. Scott, *Multimedia Law & Practice* § 1.01 (1993 Ed.)

<sup>10</sup>Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle EU:n internet-hankkeista, <http://www.telmo.fi/tiveke/muut/euhlyh.htm>

<sup>11</sup>Liikenneministeriö (1993) s. 9 ja liite 4

<sup>12</sup>Ks. mm. Kanninen, Heikki: Elektroninen tiedonsiirto hallintoasioissa ja lainkäyttöasiassa voimassa olevan lainsäädännön kannalta. Lainvalmisteluosasto, oikeusministeriö. Muistio 18.4.1989.

<sup>13</sup>Vrt. Oikeusministeriö/Valtiovarainministeriö (1998) s. 10-12 ja 15 sekä Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/00) 13 § 3 mom: Jos säädöstä ei ylivoimaisen esteen tai muun painavan syyn vuoksi voida ennen sen säädettävyä voimaantuloajankohtaa julkaista 12 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla painettuna, säädöksen katsotaan tulleen julkaistuksi, kun se on toimitettu tietoverkossa tai 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muuna tallenteena yleisön saataville. Säädös on tällöin julkaistava painettuna niin pian kuin se on mahdollista.

<sup>14</sup>Ks. Internetissä <http://www.datenschutz-berlin.de/sonstige/konferen/inh103.htm> ja Informations- und Kommunikationsdienstegesetz 22. 7.1997, BGBl. I. s. 1870 sekä HE 153/1999 vp. 5-8.

<sup>15</sup>Vrt. myös Euroopan komission vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa, Internetissä <http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/tietohallinto/vihreakirja/vihreakirja.htm>

<sup>16</sup>Ks. lähemmin Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö (1999) ja Justitieministeriet (1999) s. 69-74

<sup>17</sup>Näin kertoi HoN Karl Kujanen Pohjoismaiden 15. oikeusinformatiikkaseminaarissa Rovaniemellä 27.11.1999.

<sup>18</sup>Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 26.04.1995 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tietohallinnon toimintastrategia siten, että uuden tietotekniikan avulla parannetaan sosiaaliturvan saatavuutta, laatua ja tehokkuutta (SM:n tiedote 2.6.1998, 118/98). Tästä myös Seppälä (1998) s. 5

<sup>19</sup>Ks. Väestörekisterikeskuksen kuvaus sähköisestä henkilökortista Internetissä <http://www.vaestorekisterikeskus.fi/hstetusivu2.htm>

<sup>20</sup>Ks. Sähköisen allekirjoituksen reunaehdoja koskeva EY-direktiivi 1999/93/EY. Direktiivin 3 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden lisävaatimusten sähköisten allekirjoitusten käytölle julkisella sektorilla tulee perustua kukin sovelluksen erityispiirteisiin ja nämä vaatimukset eivät saa muodostua esteeksi kansalaisille tarjottaville, rajat ylittävälle palveluille. Direktiivi on vahvistettu 13.12.1999 ja sen implementointiaika päättyy 19.7.2001. Tämän direktiivin perusteella ovat sekä liikenneministeriö että oikeusministeriö käynnistäneet lainmuutosten valmistelun.

<sup>21</sup>Tästä myös Heinonen/Hannula (1999) s. 73-75.

<sup>22</sup>Ks. Internetissä <http://www.julha.fi/>

<sup>23</sup>Ks. HE 153/1999 vp s.13.

<sup>24</sup>Tästä Lappi (HS 1999)

<sup>25</sup>Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998 s. 265-266

<sup>26</sup>Vrt. Luottokorttia koskenut ennakkopäätös KKO:1989:98 (13.9.1989):

Luottokorttiyhteisö oli luottokorttiohjelmansa käyttöehdoissa sitoutunut toimimaan niin, että luottokorttia voitiin käyttää maksuvälineenä. Ehtojen mukaan yhteisö ei vastannut niin sanottujen force majeure-tekijöiden sen toiminnalle aiheuttamista häiriöistä.

Yhteisön jäsenyritys oli kieltäytynyt hyväksymästä asiakkaan luottokorttia maksuvälineenä, koska yritys tietoliikenteessä selvittämättömästä syystä sattuneen tilapäisen häiriön vuoksi ei ollut saanut tarkistetuksi kortinhaltijan luottorajan enimmäismäärää. Häiriötä ei pidetty ylivoimaisena esteenä. Luottokorttiyhteisö velvoitettiin korkeimmasa oikeudessa korvaamaan kortinhaltijalle kortin käytön epäämisestä aiheutunut vahinko.

<sup>27</sup>Tästä yksityiskohtaisesti Heinonen/Hannula (1999) liite 1.

<sup>28</sup>Näin <http://www.vaestorekisterikeskus.fi/sahtun.htm>

<sup>29</sup>Näin Olli-Pekka Heinonen Sonera Oy:n TeleAkatemian tilaisuudessa 10.11.1999. Vrt. myös eduskunnassa KK 989/1999.

<sup>30</sup>Ks. Sisäasiainministeriön verkkoasioinnin pelisääntöistä vuonna 1999 laatima "Vapsu-opas" [http://www.intermin.fi/suom/vapsu/opas.htm#Verkkoasioinnin\\_määritelmä\\_ja\\_sisäasiainministeriö\\_\(4/99\)\\_s.\\_6.\\_sekä\\_Pulkkinen\\_\(1999\)\\_s.\\_28-31](http://www.intermin.fi/suom/vapsu/opas.htm#Verkkoasioinnin_määritelmä_ja_sisäasiainministeriö_(4/99)_s._6._sekä_Pulkkinen_(1999)_s._28-31)

<sup>31</sup>Ks. mm. Kultaraha-lehti joulukuu 1999 s. 23

<sup>32</sup>Ks. HE 153/1999 vp. s. 13.

<sup>33</sup>Institute of Technology Assessment and Austrian Academy of Sciences and Centre for Social (1998)

<sup>34</sup>Tästä VAPSU-opas (1999) s. 9-12.

<sup>35</sup>Keskinen (1999); Viherä (1999).

<sup>36</sup>Ks. <http://www.dipoli.hut.fi/org/telemac/demo/ppp/commerce/sld003.htm>

<sup>37</sup>Internetissä <http://www.tieke.fi/tieketikas/prnkansa.htm>

<sup>38</sup>Tästä Pöysti (1999) s. 305

<sup>39</sup>Ks. Schwarze, Laakso & Kuuttiniemi (1999) s. 173-175 ja Internetissä <http://www.uta.fi/~firaot/per6.html>

<sup>40</sup>Tästä myös Kulla (1999) s. 43.

<sup>41</sup>Hyvän hallinnon käsitteestä myös Hallberg ym. (1999)

s. 55 ja 665-666.

<sup>42</sup>Vrt. estettömistä verkkoasioinnin palveluista Hyppönen (1999) s. 8.

<sup>43</sup>Tästä Kortet ym. (1999) s. 188-189 ja 191.

<sup>44</sup>Vrt. sähköiseen asioinnin käyttämistä "älykkäistä" lomakkeista sisäasiainministeriö (17/99).

<sup>45</sup>Tästä lähemmin Schwarze, Laakso & Kuuttiniemi (1999)

<sup>46</sup>Ks. Selvitys 7.3.2000 sähköisestä asioinnista Internetissä [http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/julkisten\\_palvelujen\\_kehittaminen/vstselvitys.pdf](http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/julkisten_palvelujen_kehittaminen/vstselvitys.pdf).

## LÄHTEET

Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö (1999). Hallituksen esityksestä laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa (10/1999 vp)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998. Helsinki 1999

Euroopan komissio (1998). Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi. Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa. KOM 1998 (585).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/93/EY sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista. Annettu 13.12.1999. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 13/12/19.1.2000

Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Vijanen, Veli-Pekka (1999). Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOY

Heinonen, Risto & Hannula, Ilari (1999). Valvonta tietoyhteiskunnassa. Edita, Helsinki

Hyppönen, Hannele (Ed., 1999). Handbook on Inclusive Design of Telematics Applications. INCLUDE. Telematics Applications Programme TIDE-European Commission. Helsinki

Institute of Technology Assessment, Austrian Academy of Sciences and Centre for Social Innovation (1998). Background Paper to "the Information Society, Bringing Administration Closer to the Citizens Conference", (järjestäjänä the Centre for Social Innovation on behalf of the Information Society Forum/Work Group 5/Public Administration

Justitieministeriet (1999). De nordiska förvaltningslagarna i utveckling. Nordiska rådet & Ministerrådet. Material från seminarier "De nordiska förvaltningslagarna i utveckling" i Helsingfors den 22 november 1999

Keskinen, Auli (1999). Towards User Empowerment. On Development of Utilisation of Information and Communications Technology in Decision Making of Administrations. (Kohti käyttäjälähtöisyyttä - Tieto- ja viestintätekniikan hyväksikäytön kehittämisestä julkishallinnon päätöksenteossa). Tampere.

Kirjallinen kysymys 989/1999 vp (Kansanedustaja Markku Laukkanen: Nopeiden Internet-yhteyksien rakentaminen)

Kortet, Milka & Haveri, Arto (1999). Yhteispalvelu ja sen kehittäminen. Yhteispalvelun arviointitutkimuksen loppuraportti. Lapin yliopisto, yhteiskuntatutkimuksen laitos/hallintotiede. Sisäasiainministeriön julkaisuja 10/1999.

Kulla, Heikki (1999). Hallintomenettelyn perusteet. Kauppakari, 4. painos

Kuopus, Jorma (1999). Haluavatko suomalaiset kansalaiskortin? Vieraskynä-artikkeli 12.2.1999, Helsingin Sanomat

Lappi, Timo (1999). Verkkoasioinnin lakiesitys syrjii. Vieraskynä-kirjoitus, Helsingin Sanomat 30.11.1999

Liikenneministeriö (1993). Hallinnon sähköisen asiointin kehittämistyöryhmän loppuraportti. Helsinki 36/93

Oikeusministeriö & Valtiovarainministeriö (1998). Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkastuslista. Helsinki.

Pulkkinen, Matti P. (1999). Sähköinen asiointi ihmisen ehdoilla, Hallinto-lehti 2/1999, s. 28-31.

Pöysti, Tuomas (1999). Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Forum Juris.

Schwarze, Jürgen & Laakso, Seppo & Kuuttiniemi, Kirsi (1999) Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos/Valtiovarainministeriö

Seppälä, Päivi (1998). Liikenteen älykortit ja kuluttajansuoja. Kuluttajansuoja 1/98 s. 5-6

Sisäasiainministeriö (4/1999). Verkottuva hallinto. Projektin raportti 4/1999.

Sisäasiainministeriö (17/1999) Selvitys sähköisten lomakkeiden seuraavasta sukupolvesta. Selvitys 17/1999.

Sisäasiainministeriö (VAPSU 1999). Kohti asiointia. Taustatietoja julkishallinnon sähköisten palveluiden kehittäjille. VAPSU-ryhmä 27.10.1999.

Stenlund, Heikki (1994). Kansalainen tietoyhteiskunnassa. Suomi tietoyhteiskunnaksi - kansalliset linjaukset Perustelu-  
muistio 2.12.1994

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä. Valtiovarainministeriö, Helsinki 02.03.2000

Valtiovarainministeriö, liikenneministeriö ja sisäasiainministeriö (1996) Henkilön sähköinen identiteetti ja henkilökortti. Internetissä: <http://www.tietotie.fi/vahti/sidrap.html> ja <http://www.vaestorekisterikeskus.fi/>

Viherä, Marja-Liisa (1999). Ihminen tietoyhteiskunnassa. Kansalaisten viestintä- ja välimuodot kansalaisyhteiskunnan mahdollistajana. Dissertation. Publications of the Turku School of Economics and Business Administration. Series A-1.