

# KHO 2021:110 – Digitaalisen palvelun toiminnallisuudet ja sähköisen asiakirjan lähettäminen määräajassa

Lakimies  
1/2022  
s. 222–234

## 1. Johdanto

Suomessa on säännelty yli 20 vuoden ajan sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa erillisellä lailla, joka on osa viranomaistoiminnan yleistä lainsäädäntöä.<sup>1</sup> Sääntelyn perusratkaisut ovat olleet lähes muuttumattomia vuosituhannen alusta lähtien. Sähköisen asioinnin sääntely on osa hallinnon ja lainkäytön erityistä menettelysääntelyä silloin, kun viranomainen vastaanottaa tai lähettää sähköisiä viestejä.

Sähköisestä asioinnista on tullut monissa viranomaisissa erityisesti vireillepanon pääasiallinen muoto. Vuonna 2019 toteutetun lainsäädäntöuudistuksen jälkeen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) 5.1 § velvoittaa viranomaisia tarjoamaan jokaiselle mahdollisuuden toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita<sup>2</sup> tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä<sup>3</sup>. Samassa momentissa viranomainen veloitetaan tarjoamaan jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, tukipalvelulaki) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen voi

\* *Tomi Voutilainen*, julkisoikeuden professori, dosentti, Itä-Suomen yliopisto.

1. Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999) tuli voimaan 1.1.2000 ja se kumottiin lailla sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, asiointilaki), joka tuli voimaan 1.2.2003. Tuolloin sähköisen asioinnin menettelyyn vaikuttavat säännökset siirrettiin lähes muuttumattomina uuteen lakiin. Asiointilakia sovelletaan myös lainkäyttöön ja se kumosi myös sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa annetun lain (594/1993), joka oli ollut voimassa 1.12.1993.
2. Digipalvelulain 2 §:n 3 kohdan mukaan digitaalisella palvelulla tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia.
3. Asiointilain 4 §:n 1 kohdan mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään, sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin; ei kuitenkaan puhelua. Käytännössä digitaaliset palvelut ovat sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, mutta kaikki sähköisen tiedonsiirtomenetelmät eivät ole digitaalisia palveluja. Esimerkiksi telekopio tai päätelaitteeseen tallennettu toimisto-ohjelmistona käytetty sähköposti ei ole digitaalinen palvelu.

toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta toimittaa asianosaiselle tai muulle hallinnon asiakkaalle sähköistä asiakirjaa. Edellytyksenä on, että vastaanottajalla on käytössään sellainen sähköinen tiedonsiirtomenetelmä, johon asiakirja voidaan tarvittaessa toimittaa tietoturvallisella tavalla. Tukipalvelulain tarkoittama viestinvälityspalvelu ja erilaiset turvasähköpostipalvelut ovat tällaisia tietoturvallisia digitaalisia palveluja ja sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, jotka täyttävät riittävän tietoturvallisuuden vaatimukset. Yleisessä tietoverkossa tapahtuvasta salassa pidettävien tietojen tiedonsiirron tietoturvallisuusvaatimuksista on säädetty tarkemmin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 14 §:ssä.

Sähköiseen asiointiin ja digitaalisten palvelujen<sup>4</sup> käyttöön liittyvä sääntely onkin hajautunut useaan eri lakiin. Pääpiirteissään systematisointi voidaan tehdä siten, että hallintoviranomaisten sähköisen asioinnin menettelyistä on säädetty asiointilaissa ja hallintolaissa (434/2003, HL), digitaalisten palvelujen järjestämisestä ja sisällöistä on säädetty digipalvelulaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), digitaalisten palvelujen käyttöön vaikuttavista tukipalveluista on säädetty tukipalvelulaissa sekä näihin palveluihin ja menettelyyn liittyvistä tietoturvallisuusvaatimuksista tiedonhallintalaissa.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) ratkaisi vuosikirjapäätöksessään 2021:110 sähköiseen asiointimenettelyyn liittyvän tapauksen siitä, oliko hakemuksen täyttäjällä käytännössä digitaalisessa palvelussa ollut toiminnallisuutta, jolla sähköinen asiakirja lähetettiin digitaalisesta palvelusta viranomaisen asiakirjojen vastaanottoon tarkoitettuun tietojärjestelmään määräajassa. Oikeuskäytännössä tapaus ei ole ainutkertainen, sillä markkinaoikeus on arvioinut aiemmin vastaavantyyppistä tapausta sähköistä hankintajärjestelmää käytettäessä tarjousasiakirjojen toimittamiseen hankintayksikölle määräajassa.<sup>5</sup> Tässä kirjoituksessa kommentoidaan KHO:n sanottua vuosikirjapäätöstä kahden pääasiallisen teeman kautta. Ensin tarkastellaan digitaalisen palvelun käyttäjän oikeuksia suojaavia säännöksiä ja sitten määräaika-sääntelyä sähköisessä asiointissa. Lopuksi kirjoituksessa luodaan pääpiirteinen katsaus digitaalisten palvelujen sääntelykehitykseen ja -tarpeisiin.

4. Tässä kirjoituksessa käytetään digipalvelulaissa määriteltyä digitaalisen palvelun käsitettä. KHO:n vuosikirjapäätöksessä on käytetty asiointipalvelun tai sähköisen järjestelmän käsitteitä, joita ei ole kuitenkaan määritelty lainsäädännössä. Sähköisen asiointipalvelun ja tietoverkossa (Internet) toimivat sähköiset järjestelmät ovat tyypillisesti digitaalisia palveluja, kuten KHO:n käsittelemässäänkin tapauksessa.

5. MAO 230/16, 21.4.2016.

## 2. Digitaalisen palvelun toiminnallisuudet ja sähköisen asiakirjan lähettäminen

### 2.1. Digitaalisen palvelun käyttäjän oikeuksia suojaavat säännökset

KHO:n vuosikirjapäätöksessä 2021:110 palvelun käyttäjä oli tallentanut yleisavustushakemuksen valtionapuviranomaisen digitaaliseen palveluun. Hakemusta ei ollut kuitenkaan varsinaisesti lähetetty valtionapuviranomaiselle digitaalisessa palvelussa olleella toiminnallisuudella. Valtioapuviranomaisen antaman lausunnon mukaan digitaalisen palvelun lokitietojen perusteella valtionavustushakemusta oli täytetty asiointipalvelussa, mutta palvelun käyttäjä ei ollut sitä hyväksynyt, allekirjoittanut eikä lähettänyt. Valtionapuviranomainen katsoi, ettei hakemusta ollut toimitettu viranomaiselle, vaikka se oli tallennettu digitaaliseen palveluun. Puolestaan palvelun käyttäjä oli valituksessaan sitä mieltä, että hakemuksen tallentuminen määräajassa ministeriön digitaaliseen palveluun olisi tarkoittanut hakemuksen saapumista määräajassa.

Asiointilain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Vastaava säännös on säädetty hallintolain 17 §:ssä. Oikeuskäytännön mukaan lähettäjä vastaa siitä, että hän lähettää viestinsä oikeaan aikaan, oikeaan osoitteeseen ja asianmukaisilla välineillä.<sup>6</sup> Lähettäjän vastuuseen kuulu hänestä riippumattomat viiveet tai virheet, jotka eivät ole poikkeuksellisia siten, ettei niihin ole voinut varautua.<sup>7</sup> Lähettäjän vastuuseen eivät kuulu viranomaisen viestien vastaanottoon tarkoitettussa tietojärjestelmässä olevat häiriöt tai virhetoiminnallisuudet.<sup>8</sup> Asiointilain 10.2 §:n mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on luotettavan selvityksen perusteella lähetetty, jos saapumisajankohdasta ei ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa tai poissa käytöstä taikka selvitystä ei muusta vastaavasta syystä voida esittää.

Asiointilaissa ja digipalvelulaissa on säädetty suojatoimia palvelun käyttäjän (lähettäjän) oikeusturvan edistämiseksi digitaalisia palveluja käytettäessä.<sup>9</sup> Digipalvelulain 5.2 §:n mukaan viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Säännös tarkoittaa sitä, että viranomaisen palveluissa on oltava selkeät

6. KKO 2005:3, kohta 1.

7. HE 17/2002 vp laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, s. 37 ja KKO 1999:116.

8. KKO 2011:63, kohta 5.

9. KHO:n käsittelemä tapaus 2021:110 sijoittuu vuoteen 2017 ennen kuin digipalvelulaki oli tullut voimaan. Tuolloin voimassa olleessa asiointilain 5.3 §:n mukaan viranomaisen oli pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja.

ohjeet ja toiminnallisuudet, joiden avulla palvelun käyttäjä saa selon siitä, miten hän voi hoitaa asiansa, kuten asiakirjan lähettämisen asian vireille panemiseksi. Vastaava velvollisuus on johdettavissa hallintolain 7.1 §:ssä tarkoitettun palveluperiaatteen perusteluissa säädetystä.<sup>10</sup>

Digipalvelulain 4.1 §:n mukaan viranomaisen on myös suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden helppokäyttöisyys on varmistettu. Säännös tarkoittaa, että viranomaisen on varmistettava digitaalisen palvelun käytettävyys joko testaamalla tai arvioimalla. Palvelun helppokäyttöisyyteen vaikuttavat muun muassa digitaalisen palvelun selkeät sivustorakenteet ja käyttäjän kannalta ymmärrettävät toiminnallisuudet.<sup>11</sup> Digitaalisten palvelujen suunnittelussa on muutenkin huomioitava hyvän hallinnon vaatimukset.<sup>12</sup> Digipalvelulaissa säädetty palvelun suunnitteluun kohdistuvat vaatimukset ovat ennakkollisia suojakeinoja, jotka huomioimalla palvelun käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus onnistuneeseen ja oikeusturvan takaavaan asiointiin viranomaisen kanssa digitaalisia palveluja käyttämällä.

Asiointilaissa puolestaan voidaan palvelun käyttäjän oikeusturvan suojakeinona pitää 12 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta lähettää sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta vastaanottokuitaus. Lainkohdan mukaan vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen. Vastaanottokuitauksen sisällöstä ei ole säädetty asiointilaissa ja oikeuskäytännön perusteella se voi olla pelkistetty ilmoitus asiakirjojen vastaanottamisesta viranomaiselle.<sup>13</sup> Vastaanottokuitaus voi olla automaattinen tai se voidaan toimittaa viranomaisessa työskentelevän lähettämänä viestinä. Vastaanottokuitaus tulee olla toiminnallisuuksiltaan sellainen, että se tosiasiaa lähetetään siitä tietojärjestelmästä, joka on tarkoitettu sähköisen asiakirjojen vastaanottamiseen. Vastaanottokuitaus ei voi olla digitaalisessa palvelussa toiminnallisuus, joka annetaan palvelun käyttäjälle riippumatta siitä, onko digitaalisesta palvelusta lähetetty asiakirja saapunut viranomaisen asiakirjojen vastaanottoon tarkoitettuun tietojärjestelmään.<sup>14</sup>

Myös digitaalinen palvelu voi olla toiminnallisuuksiltaan sellainen, että se toimii asiakirjojen vastaanottoon tarkoitettuna tietojärjestelmänä. Palvelun käyttäjä ei tietenkään voi tietää, minkälainen tietojärjestelmäarkkitehtuuri viranomaisella on sähköisen asioinnin mahdollistamissa järjestelmissä, joten viranomaisen vas-

10. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp, s. 62: ”[a]siointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsitksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista”.

11. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta 60/2018 vp, s. 64.

12. Ks. apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 2019/1/2017, 13.3.2018.

13. KHO 16.9.2016 t. 3864.

14. Tomi Voutilainen, Digitaalisten palvelujen sääntely. Alma Talent Oy 2020, s. 234.

tuulla on huolehtia siitä, että vastaanottokuittaus vastaa tosiasiallisia asiakirjan vastaanottoitoimia.

## 2.2. Digitaalisen palvelun toiminnallisuudet ja tahdonilmaukset

KHO totesi vuosikirjapäätöksessään 2021:110, että palvelun käyttäjä oli täyttänyt hakemusta valtionapuviranomaisen digitaalisessa palvelussa, mutta käyttäjä ei ennen hakuajan päättymistä ja järjestelmän sulkeutumista ollut lähettänyt hakemusta. KHO totesi, että digitaalisessa palvelussa<sup>15</sup> asiakirjan lähettäminen tapahtuu painamalla sitä tarkoittavaa painiketta, kuten Lähetä-painiketta. KHO painotti päätöksessään, että palvelua käytettäessä käyttäjän on tehtävä tahdonilmaus, jolla hän osoittaa lähettävänsä sähköisen asiakirjan viranomaiselle. KHO totesi, että ”[e]i ole ajateltavissa, että ministeriö tai muu viranomaislainen olisi velvollinen antamaan päätöksen kaikkiin hakemuksiin, joiden täyttäminen on aloitettu viranomaisen järjestelmässä mutta joita ei kuitenkaan hakemuksen laatijan tahdonilmaisella ole lähetetty viranomaiselle”<sup>16</sup>. KHO:n näkemyksen mukaan merkitystä ei ollut sillä, että hakemuksen tiedot olivat jo ennen lähettämistä tallentuneet valtionapuviranomaisen järjestelmään, josta ne olisi teknisesti mahdollista saada.

Viranomaisen digitaaliseen palveluun tallennetut keskeneräisetkin hakemuslomakkeet ovat lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoja<sup>17</sup>, koska ne ovat viranomaisen hallussa ja teknisesti käsiteltävissä. KHO:n vuosikirjapäätöksessä 2021:110 ilmenneessä tapauksessa tallennettu hakemuslomake oli valtionapuviranomaisen käsiteltävissä teknisesti, joten hakemus sinällään oli viranomaisen hallussa. Kuitenkin julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään viranomaiselle asiankäsitteilyä varten taikka muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettua asiakirjaa. KHO tulkitsi, että hakemuslomaketta ei ollut tahdonilmauksella toimitettu viranomaiselle, vaikka se oli tallennettu digitaaliseen palveluun. Tästä syystä tallennettu hakemusasiakirja ei ollut viranomaisen asiakirja, koska sitä ei ollut tahdonilmauksella toimitettu viranomaiselle.

15. Päätöksessä esitettyinä ”sähköisessä järjestelmässä”.

16. KHO 2021:110.

17. Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaislainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asiankäsitteilyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirja, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Asiointilaki on laadittu leimallisesti sähköiseen asiointiin, jossa asianosainen lähettää käytössään olevalla ohjelmistolla, kuten sähköpostilla, sähköisen viestin viranomaisen sähköisten viestien vastaanottamiseen tarkoitettuun tietojärjestelmään. Hallinnon digitaaliset palvelut ovat kuitenkin 20 vuodessa kehittyneet siten, että monissa tilanteissa asiointi hoidetaan digitaalisissa palveluissa, joissa asiointitapahtuman aikana palvelun käyttäjä muodostaa viranomaisen palvelussa esimerkiksi vireillepanoa varten sähköisen asiakirjan täyttämällä tai täydentämällä lomakkeen. Sähköinen asiointi tapahtuu tällöin kokonaisuudessaan viranomaisen tietojärjestelmässä, jonka osa digitaalinen palvelua on.

Viranomaisten digitaalisissa palveluissa on toiminnallisuuksia, joissa lomakkeen tiedot voi tallentaa siten, että käyttäjä voi myöhemmin jatkaa lomakkeelle tietojen täydentämistä. Digipalvelulain 4.2 §:n mukaan helppokäyttöisyyden varmistamista koskevan vaatimuksen johdosta digitaalisissa palveluissa on oltava selkeät ja ymmärrettävät toiminnallisuudet, joilla käyttäjä voi erottaa toisistaan, mikä ero ja merkitys tietojen tallentamisella ja tietojen lähettämällä on palvelussa. Osassa viranomaisten digitaalisista palveluista ei varsinaisesti lähetä sähköisiä asiakirjoja viranomaisen johonkin toiseen vastaanottavaan tietojärjestelmään, vaan digitaalinen palvelu toimii myös viranomaisen asiankäsitteilyjärjestelmänä.

KHO:n vuosikirjapäätöksen perusteella viranomaisen digitaalisten palvelujen toiminnallisuuksien on oltava ilmaisuiltaan selkeitä erityisesti tilanteissa, joissa toiminnallisuuksilla on erityistä merkitystä palvelun käyttäjän etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Digitaalisissa palveluissa tahdonilmauksia tarkoittavat toiminnallisuudet on toteutettava siten, että keskivertokäyttäjä ymmärtää toiminnallisuuden merkityksen esimerkiksi ”Lähetä-painiketta” tai ”Tallenna-painiketta” painamalla. Digitaalisen palvelun onkin annettava tällaisten toiminnallisuuksien tekemisen jälkeen palvelun käyttäjälle palaute siitä, mitä toiminnallisuus merkitsee asioinnin tai asiankäsitteilyn kannalta.

Oikeuskäytäntöön näyttää liittyvän oletuksia hallinnon asiakkaiden kyvystä ymmärtää digitaalisissa palveluissa käytön rajoitteet tai tarpeellisten tahdonilmausten merkitys. KKO totesi ennakkopäätöksessään 2019:86, että ”[y]leisesti tunnettuna voidaan pitää sitä, että kaikissa sähköpostijärjestelmissä saattaa olla ominaisuutena liitetiedostojen lähettämiseen liittyviä kokorajoituksia”<sup>18</sup>. Päätöksessä korostui viestin lähettäjän velvollisuus ottaa selko asiointiin liittyvistä teknisistä rajoitteista. KHO:n vuosikirjapäätöksessä 2021:110 todettiin, ettei palvelun käyttäjä ollut tehnyt asiakirjan lähettämistä koskevaan tahdonilmausta, jolloin KHO oletti, että käyttäjä olisi tullut tuntea palvelun eri toimin-

18. KKO 2019:86, kohta 20. Ks. KKO:n päätökseen kohdistuvasta kritiikistä Asko Lehtonen, KKO 2019:86 – Vastuu sähköpostin perille saapumisesta tuomioistuimenetelyssä. Lakimies 2/2021, s. 277.

tojen merkityssisältö. KHO on pitänyt tapauksissa 3.6.2020 t. 2414 ja 6.9.2018 t. 4025 sähköpostiosoitteen ilmoittamista vireillepanoasiakirjassa asianosaisen antamana suostumuksena käyttää asiankäsittelyssä sähköistä tiedoksiantoa. Sähköinen tiedoksianto on mahdollista asiointilain 18 ja 19 §:n mukaan asianosaisen antaman suostumuksen perusteella. Asiointilaissa ei ole kuitenkaan säädetty suostumukselle mitään muotovaatimuksia. Tästä syystä digitaalisessa palvelussa suostumuksen tulisi täyttää yleisesti sille määritellyt muotovaatimukset vapaaehtoisuudesta ja nimenomaisuudesta.<sup>19</sup>

Helppokäyttöisyyden vaatimukset täyttävässä digitaalisessa palvelussa asianosaiselle tulisi antaa selkeä informaatio siitä, että sähköinen tiedoksianto on vapaaehtoinen, ja että tiedoksianto voidaan toimittaa sähköisesti asianosaisen antamalla suostumusta tarkoittavalla tahdonilmauksella. Tässä suhteessa asiointilain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan varsin ongelmallisesti, että sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireille pantaessa voisi tarkoittaa suostumusta.<sup>20</sup> Sähköpostiosoitteen ilmoittaminen digitaalisen palvelun lomakkeella voi olla asianosaiselle rutiininomainen toimenpide ilman sähköiseen tiedoksiantoon liittyvää tahdonilmausta erityisesti, jos hän ilmoittaa palvelussa myös postiosoitteensa. Tällainen sähköpostin ilmoittamista koskeva kenttä ei voi olla myöskään digitaalisen palvelun hakemuslomakkeella pakollinen tieto, koska tällöin pitkälle menevä tulkinta asianosaisen suostumusta tarkoittavasta tahdonilmauksesta ei olisi selvästi vapaaehtoinen. Asianosaiselle on annettava selkeä tieto siitä, mihin viranomaisen käyttää saatua sähköistä yhteystietoa ja mikä merkitys yhteystiedolla on.

Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että asianosaisella on oltava vireillepanon yhteydessä oikeus ja aito valinnanvapaus ratkaista, haluaako hän saada viranomaiselta asiakirjat postitse vai sähköisesti.<sup>21</sup> Yhteystietoon liittyvät epäselvyydet ovat johtaneet myös oikeuskäytännössä tilanteeseen, jossa ei ole ollut selvää, kumpaa tapaa – postitse vai sähköisesti toimitettua asiakirjaa on pidetty virallisena tiedoksiantotapana, kun asianosainen on ilmoittanut sekä posti- että sähköpostiosoitteensa vireillepanon yhteydessä ja viranomaisen on toimittanut asiakirjat kumpaakin yhteystietoon.<sup>22</sup> Rinnakkaiset päätöksen tiedoksiannot ovat johtaneet myös epäselvyyksiin toimitetun asiakirjan luonteesta viranomaisen virallisena asiakirjana tilanteessa, jossa asiakirjan tietosisältö poikkesi sähköisenä

19. Ks. suostumuksen yleisistä muotovaatimuksista Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017, s. 279.

20. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta 111/2010 vp, s. 6 sekä lisäksi ks. tähän liittyvästä kritiikistä myös Tomi Voutilainen – Isamaria Räsänen, Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2013, Helsinki, s. 120–121.

21. Apulaisoikeusasiamiehen (AOA) ratkaisu 2954/4/12, 28.5.2013.

22. KHO 3.6.2020 t. 2414.

ja postitse toimitettuna.<sup>23</sup> Tällaisten sekaannustenkin vuoksi on tärkeää, että suostumusta osoittava tahdonilmaus pyydetään asianosaiselta selkeästi digitaalisessa palvelussa suostumuksen muotovaatimukset täyttävässä muodossa. Asiakirjan toimitustapa asianosaiselle on merkityksellinen laskettaessa määräaikoja.

Palvelun käyttäjän oikeuksien turvaamisen näkökulmasta epäselvissä tilanteissa myös tuomioistuimissa tulisi selvittää, onko digitaalisen palvelun toimintalogiikka käyttäjälle niin selkeä, että palvelun toiminnallisuudet ovat ymmärrettävissä tavanomaisissa käyttötilanteissa toimintatarkoituksensa mukaisesti. Tuomioistuijien tulkinnat eivät voi perustua yksin tuomareiden kokemukseen digitaalisten palvelujen käytöstä. Palvelun vaikeakäyttöisyyttä koskevat väitteet tulee pystyä todentamaan ilmeisillä syillä, jossa näyttövelvollisuus on kuitenkin tuomioistuimeen valittajalla eikä niinkään viranomaisella. Viranomaisenkin on toki pystyttävä osoittamaan helppokäyttöisyyden varmistamistoimien toteuttaminen. Tällainen kelvollinen näyttö perustuu tehtyihin ja dokumentoituihin käytettävyytstesteihin tai -arviointeihin.<sup>24</sup>

### 3. Määräajat ja klo 16.15

Sähköiseen asiointiin liittyvässä oikeuskäytännössä on varsin usein arvioitu sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa. KHO:n käsittelemässä tapauksessa 2021:110 oli kysymys siitä, oliko hakemus saapunut määräajassa viranomaisen tietojärjestelmään. Koska hakemusta ei ollut lähetetty viranomaiselle, ei hakemus ollut tullut määräajassa. Näin ollen valtionapuviranomaisen tuli jättää hakemus tutkimatta.

Viranomaistoiminnassa määräaikasääntely perustuu 1930-luvulla säädettyyn lakiin säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930, määräaikalaki). Määräaikalain 6.1 §:n mukaan tyytymättömyyden ilmoittaminen, muutoshakemuksen jättäminen, vastauksen antaminen siihen, viranhakemus sekä muu määräajassa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa taikka virallisessa toimituksessa suoritettava toimi on tehtävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä, virastossa suoritettava toimi ennen viraston aukioloajan päättymistä. Määräaikalaki on säädetty aikana, jolloin viranomaiselle toimitettiin asiakirjoja joko viranomaisen toimipaikkaan tai postitse, jolloin viranomaisen toimipisteen aukioloaika on sanellut myös määräajan päättymisen ajankohdan.

23. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 1798/1/2018, 19.11.2019.

24. Ks. tästä myös HE 60/2018 vp, s. 68.

Määräaikalaisissa ei ole säädetty kellonajasta, jolloin toimitettava asiakirja on oltava viranomaiselle toimitettuna. Oikeuskäytännössä on viitattu virka-aikaan.<sup>25</sup> Lainsäädäntö ei tunne aikamäärettä virka-aika, vaikka virka-aikaan viitataan joissakin laintasoisissa säännöksissä ilman aikamäärettä.<sup>26</sup> Virastojen aukioloajoista on säädetty valtionhallinnossa valtion virastojen aukioloajoista annetussa asetuksessa (332/1994, aukioloasetus), jonka 1 §:n mukaan valtion virastot ovat auki arkipäivinä kello 8.00–16.15.

Nykyään valtion viranomaisten toimipaikkojen aukioloajat vaihtelevat. Muun muassa tästä syystä laillisuusvalvonnassa on jo yli 10 vuotta sitten todettu, että aukioloasetus ei ole ajantasainen, mutta sääntelyä ei ole vielä kukaan ajantasaisesti.<sup>27</sup> Toisaalta asetusta sovelletaan vain valtion viranomaisiin, jolloin tiettyyn kellonaikaan sidottu määräaikalaisissa tarkoitettu viraston aukioloaika aikamääränä jää kunnissa, kuntayhtymissä, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa niiden itsensä määriteltäväksi. KHO onkin todennut vuosikirjapäätöksessään 2018:152, ettei valitusajan määrittely voi perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen jäädä sen sattumanvaraisen seikan varaan, milloin asianomainen muu kuin valtion viranomaisen toimipaikka on auki. KHO:n päätöksessä 2018:152 viitattiin kuitenkin asiakirjan toimittamiseen ennen klo 16.15, vaikka kysymys ei ollut valtion viranomaisesta. Toisaalta oikeuskäytännössä on tulkittu määräaikoja sekunnin tarkasti siten, että klo 16.15.05 saapunut asiakirja katsottiin saapuneen myöhässä, vaikka aukioloaika-asetuksessa ei ole säädetty sekunnin tarkkuudella valtion viraston aukioloaika.<sup>28</sup>

Asiointilain 11.1 §:ssa on määräaikalakiin nähden erityissäännös viranomaisen pyytämien asiakirjojen saapumisesta määräajassa. Mainitun lainkohdan mukaan viranomaisen asian käsittelyssä pyytämän lausunnon, selityksen, vastineen tai muun vastaavan asiakirjan katsotaan saapuneen määräajassa, jos asiakirja saapuu viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana kyseisessä laissa tarkoitettulla tavalla. Tätä sovelletaan myös asiakirjaan, jonka antamiseen viranomaisen on varannut tilaisuuden. Lainkohta tulee sovellettavaksi asian käsittelyyn liittyvissä välitoimissa, mutta ei määräaikalain piiriin kuuluvissa tilanteissa asiaa vireille pantaessa määräajassa tai valitusta tehtäessä.

Määräaikojen ilmoittaminen muun muassa valitusosoituksissa on oikeuskäytännön perusteella muutosidonnaista. KHO:n vuosikirjapäätöksen 2021:122 mukaan valitusosoituksessa tulee olla mainittuna, että valitusasiakirjojen tulee olla perillä viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Niin ikään valitusosoituksissa on ilmentävä asiointilain 7.2 §:n mukaisesti tieto siitä, jos valitus voidaan tehdä viranomaiselle myös sähköisesti. KHO on katsonut,

25. Ks. esimerkiksi KHO 2013:108.

26. Ks. esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 51 §.

27. AOA 1690/4/09, 20.1.2010.

28. KHO 10.3.2016 t. 780 sekä ks. tähän liittyvästä kritiikistä Lehtonen 2021, s. 274.

että puutteet tällaisissa asioissa ovat virheellisiä valitusosoituksia, joiden vuoksi valitusta ei voida lainkäytössä jättää tutkimatta.<sup>29</sup>

Määräajoilla on useita tarkoituksia tai vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Määräaikojen käytöllä pyritään asianosaisten tasapuoliseen kohteluun asioissa, joissa voi olla samaan asiaan liittyviä useita vireillepanijoita. Määräaikaan sidotuissa hakemusasioissa vireillepanon määräajan päättymisen tarkoittaa asiankäsittelyn aloittamista viranomaisessa. Hallintoasian käsittelyssä välitoimille, kuten asiakirjan täydentämiselle, kuulemiselle tai selvitysten ja lausuntojen antamiselle varattu aika tarkoittaa sitä, että viranomainen ei voi ratkaista käsiteltävänä olevaa asiaa ennen varatun määräajan päättymistä. Hallintopäätöksen jälkeen alkava oikaisuvaatimusaika tai muutoksenhaku aika määrittävät sen hetken, jolloin tämän ajan päättymisen jälkeen hallintopäätös tulee lainvoimaiseksi ja se voidaan panna aikaisintaan täytäntöön, ellei täytäntöönpanosta ole säädetty erikseen.<sup>30</sup> Vastaavat periaatteet määräajoille koskevat pääosiltaan lainkäyttöä.

Määräaikojen laskentaan vaikuttavat myös tiedoksiannottavat. Hallintolaissa on säädetty tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta sekä yleistiedoksiannosta, jonka sääntelyyn sisältyy yleistiedoksiannosta tiedottaminen viranomaisen digitaalisessa palvelussa (verkkosivuilla). Sähköisestä tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta on puolestaan säädetty asiointilaissa. Tiedoksiannottapoihin liittyvät määräaikojen laskennat perustuvat eri laskentasääntöihin. Hallintolain 59.2 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Asiointilain 19.2 §:n mukaan tavallinen sähköinen tiedoksianto katsotaan puolestaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asiointilaki ei tee eroa tiedonantoajan laskennassa asianosaisten ja viranomaisen välille, joka sekin ero on aiheuttanut epätietoisuutta oikeuskäytännössä.<sup>31</sup>

Määräaikasääntely muodostaa kokonaisuudessaan sekavan ja osin vanhentuneen sääntelykokonaisuuden. Viranomaistoiminta on siirtynyt monin osin lähes yksinomaan sähköiseen asiointiin, joka ei ole sidoksissa viranomaisen toimipisteiden aukioloaikoihin, jotka voivat vaihdella viranomaisissa huomattavasti. Tässä suhteessa määräaikojen laskennassa asianosaisten oikeusturvan sitominen klo 16.15 määräaikaan vaikuttaa olevan ilmeisen ristiriitainen suhteessa nyky-yhteiskunnan odotuksiin mahdollisuuksista asioida digitaalisesti viranomaisen kanssa myös virastojen aukioloaikojen ulkopuolella.

29. KHO 2021:122, KHO 6.10.2015 t. 2866, KHO 2007:58.

30. Ks. lainvoiman edellytyksistä Mäenpää 2017, s. 317–318 ja Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet (11. uudistettu painos). Alma Talent Oy 2021, s. 369–371.

31. KHO 2020:132. Huomion arvoista on, että hallintolaissa säädetään asiasta tiedon saamisesta, kun taas asiointilaissa asiakirjan tiedoksi antamisesta.

Määräaikaongelman tarkastelussa vaakakupissa on eri asianosaisten tasapuolinen kohtelu sekä viranomaisten päätösten lainvoimaisuuden määrittely ja täytäntöönpanokelpoisuus suhteessa asiakirjan lähettävän asianosaisen oikeusturvan tarpeisiin. Tähän tasapainon löytäminen tuskin tarvitsee olla edes valtion viranomaisissa sidottu kellon lyömään 16.15. Määräaikasääntelyssä olisi syytä arvioida siirtymistä vuorokausimääräiseen laskentaan, jossa tietyn päivän aikana toimitettu asiakirja katsottaisiin saapuneen viranomaiselle määräajassa, vaikka vuorokauden vaihtuminen johtaakin juridiseen sekuntipeliin. Tällöin tosin viranomaisen toimipaikkaan toimitettavat asiakirjat olisi toimitettava aukioloaikana toimittamisajankohdan todentamiseksi. Digitaalisen hallinnon viestintä viranomaisen ja asiakkaan välillä ei elä virka-ajassa – onhan digipalvelulain 4.2 §:ssa säädetty viranomaiselle velvollisuus huolehtia sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina.

#### 4. Viranomaisten digitaalisten palvelujen sääntelyn kehittämistarpeista

Nykyään sähköinen asiointi digitaalisten palvelujen avulla tai sähköpostilla on tavanomaisin tapa asioida viranomaisen kanssa. Eräissä yhteyksissä on selvitetty myös mahdollisuutta säätää sähköinen asiointi pakolliseksi tietyissä asiaryhmissä.<sup>32</sup> Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisessa tapahtuvaan asiointiin pitäisi tarjota vaihtoehtoisia tapoja ja huolehtia asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen vallan velvollisuus huolehtia hallinnossa asioinnin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille tarkoittaa perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävässä määrin sähköisen asioinnin mahdollistavien digitaalisten palvelujen rinnalla.<sup>33</sup>

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että sähköisen asioinnin käytön edellyttämiseksi voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä sääntelyn hyväksyttävyy-

32. Kalle Määttä, Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2018, s. 262–264.

33. Perustuslakivaliokunnan mietintö 11/2021 vp Oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2019, s. 3.

delle on se, että sähköinen asiointi ei koske välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan oikeushenkilöitä. Merkitystä on myös sähköisen asioinnin käyttäjien tiedollisilla ja taidollisilla seikoilla sekä teknisillä valmiuksilla ja riittävällä kyvykkyydellä sähköisen asioinnin käyttämiseen.<sup>34</sup> Tällaisesta yhteen sähköiseen asiointikanavaan perustuvasta asioinnista on kuitenkin säädettävä erikseen, koska se muodostaa poikkeuksen hallintolaissa säädettyyn sinällään sisällöllisesti varsin yleisluonteiseen palveluperiaatteeseen. Valtiosääntöiset kysymykset ovat merkityksellisiä siirryttäessä viranomaisessa asioinnissa ensisijaiseen, mutta ei välttämättä pakolliseen sähköiseen asiointiin. Perustuslain sääntely ei muodosta estettä perusteiltaan digitaaliseen palvelutuotantoon pohjautuvan hallinnon muodostumiseen, kunhan hallinnon asiakkaiden erilaiset tarpeet asioiden hoidossa viranomaisen kanssa otetaan palvelutuotannossa huomioon.

Hallinnon digitaalisten palvelujen sisältöjen toiminnallisuudet saavat uusia muotoja teknologian kehittymisen myötä sekä samalla palvelujen tuottaminen tulee hallinnossa yhä monimuotoisemmaksi. Sähköinen asiointi ei ole aikaan ja paikkaan sidottua, toisin kuin hallinnon vanhempi yleislainsäädäntö ohjaa hallinnon toimintaa. Joissakin digitaalisissa palveluissa on mahdollista saada yhden palvelutapahtuman aikana viranomaisen ratkaisu asiointia koskevaan asiaan tai automatisoitua neuvontaa, vaikka yleislakina sovellettavaksi tuleva hallintolaki ohjaakin virkamieshallintoperiaatteen johdattelemana virkamieskeskeiseen asiankäsittelyyn hallintoasioissa.<sup>35</sup> Tällaisiin toiminnallisuuksiin liittyy myös erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen sekä tällaisen oikeusvaikutteisen palveluautomaatiikan sallimisen kannalta toistaiseksi ratkaisemattomia oikeudellisen sääntelyn kysymyksiä.<sup>36</sup>

Tietyn viranomaisen digitaalisen palvelun käyttöön liittyvään palvelutapahtumaan voi sisältyä useamman digitaalisen palvelualueen käyttöä: näitä voivat olla hallinnon sähköisen asioinnin tukipalvelut<sup>37</sup> ja pankkien tai mobiilioperaattorien tunnistuspalvelut sekä verkkomaksamisen palvelut. Palvelun käyttäjälle tällainen palvelualueketjuihin perustuva palvelutapahtuma tulisi näyttäytyä di-

34. Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

35. Tosin hallintolain soveltaminen ratkaistaan kunkin toimen ominaispiirteiden mukaan, ks. tästä Seppo Laakso, Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala, s. 99–126 teoksessa Jukka Kultalahti – Seppo Penttilä (toim.), Oikeus- ja vakuutustiedettä. Tampereen yliopisto 2006, s. 105–108.

36. Ks. esimerkiksi Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:54, s. 36 ja perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2019 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilö tietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 8–11.

37. Tukipalveluja ovat tiedonvälityskanava, palvelutietovaranto, palvelunäkymä, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, asiointivaltuuspalvelu, viestinvälityspalvelu, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu ja hallinnon karttapalvelu.

gitaalisten palvelujen toiminnallisuuksien yhteensopivuutena.<sup>38</sup> Digipalvelulain 4.1 § edellyttääkin, että viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus tukipalvelulain 3 §:ssä tarkoitettujen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa. Yhteensopivuus tarkoittaa digitaalisten palvelujen sisällössä käyttäjälle näkyvää yhdenmukaista ja loogista toiminnallista kokonaisuutta.<sup>39</sup> Digitaalisten palvelujen tarjoaminen ja sen sisältöjen käyttäjälähtöisyys ja helppokäyttöisyys ovat osa modernin hyvän hallinnon vaatimuksia, joita ilmentävät osaltaan digipalvelulaissa säädettyt käyttäjien oikeuksien suojaamiseksi säädetty digitaalisten palvelujen sisältövaatimukset. Alustaketjuissa helppokäyttöisyyteen liittyvät vaatimukset korostuvat.

Tässä kirjoituksessa käsitellyt oikeustapaukset ilmentävät digitaalisten palvelujen käyttäjien oikeuksien suojaamiseksi luotujen uusien säännösten merkityksellisyyttä ja tarvetta, vaikka oikeustapaukset on ratkaistu ennen digipalvelulain voimaantuloa. Toisaalta oikeustapaukset nostavat esiin viranomaistoimintaan kohdistuvan vanhan sääntelyn soveltamisen haasteet hallinnon toiminnassa: hallintoalamainen on muuttunut asiakkaaksi, jota hallinnon tulisi palvella muulloinkin kuin osin sääntelemättömään virka-aikaan sidotusti.

Sääntelyn kriittinen tarkastelu suhteessa hallinnon toimintaympäristön muutoksiin ja tuloksellinen säädöshuolto ovat osa hyvää ja kehittävää lainvalmistelua, mutta toteuttavat myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitettua velvollisuutta huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta. Hallinnon yleislainsäädännön sisällön pysyvyys edes perusratkaisuiltaan vuosikymmenestä toiseen ei pitäisi olla oikeuspoliittisestikaan hyvänä pidettävä itseisarvo kehittyvässä ja rationaalisessa yhteiskunnassa. Hallintolaki on laadittu menettelysääntelyltään varsin kaavamaiseksi, mikä ei ilmennä sitä todellisuutta, kuinka viranomaisissa tosiasiaissa hallintoasioita pannaan vireille, käsitellään ja ratkaistaan. Asiointilaki on puolestaan säädetty leimallisesti sähköpostiasiointimenettelyä ohjaavaksi.

Kaiken kaikkiaan tämän kirjoituksen alussa esitetystä sääntelyn systematisoinnista voidaan todeta digitaalisiin palveluihin liittyvän sääntelyn hajautuneen useaan eri yleislakiin, joiden väliset soveltamissuhteet eivät ole niitä selkeimpiä. Sääntelystä johtuvat vaatimukset digitaalisille palveluille niin kansallisesti kuin Euroopan unionin sääntelyn kautta lisääntyvät. Sääntelykehityksen punaisina lankoina voidaan pitää yhtäältä unionin sisämarkkinasääntelyn kehittämistä vastaamaan digitaalisen toimintaympäristön sääntelytarpeita ja toisaalta yksilön perusoikeuksien turvaamista digitaalisia palveluja käytettäessä.

*Tomi Voutilainen*

38. Ks. digitaalisen hallinnon alustoihin liittyvistä oikeudellisista pohdinnoista Tuomas Pöysti, Kohti digitaalisen ajan hallintoa. Lakimies 7–8/2018, s. 886–891.

39. HE 60/2018 vp, s. 66 ja Voutilainen 2020, s. 107.