



29.1.2018

## Sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen ensisijaisuus

Hallitus linjaa julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen sekä digitaalisten palvelujen ensisijaisuudesta seuraavaa:

### 1 Digitaalisten palvelujen ja toimintatapojen tavoitetila 2022

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

### 2 Hallituskaudella toteutettavat toimenpiteet

#### 1. Sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatavat

Aiemmin hallituskaudella toteutetun ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta –työryhmän selvityksissä todettiin, että hallinnon toimintatavat ja menettelyt sähköisessä asiointissa vaihtelevat ja ovat epäyhtenäisiä. Tämä epäyhtenäisyys vaikeuttaa sähköisen asioinnin edistämistä kohti ensisijaista toimintatapaa.

Määritetään mahdollisimman yhtenäiset sähköisen asioinnin toimintatavat sovellettaviksi eri hallinnonaloilla ja erilaisissa asiaryhmissä:

- Kuvataan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asiointiin hallinnossa tavoitteena olevat yhtenäiset sähköiset asiointi- ja toimintatavat. Valmistelussa otetaan huomioon myös lainkäyttöprosessien erityistarpeet, kuten oikeusturvavaatimukset.
- Tehdään ehdotukset tekoälyn mahdollisuuksien hyödyntämisestä hallinnossa asiointin ja digitaalisten palvelujen kehittämisessä.
- Toteutetaan Suomi.fi –viesti ja Valtuudet –palveluiden laajamittainen käyttöönotto. Viestit-palvelun käyttöönottojen tueksi on VM:n myöntämä rahoitus julkisen hallinnon viranomaisille.
- Tehdään ehdotus yritysten, yhteisöjen ja muiden elinkeinotoimintaa harjoittavien velvoittamisesta digitaalisten palvelujen käyttöön, jotta tarvittavat lainsäädäntömuutokset voidaan toteuttaa seuraavalla hallituskaudella.

**Vastuutahot:** valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö sekä kaikki ministeriöt, hallinnonalat ja viranomaiset (ml. kunnat) ja palvelujen käyttäjien edustajat.

Toimintatapojen kuvaamista ja määrittämistä varten valtiovarainministeriö asettaa tarvittavat työryhmät.

Toimintamallien suunnitteluun osallistetaan elinkeinoelämän toimijoita, palvelujen kehittäjiä, lainsäädännön asiantuntijoita, kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita (Digi arkeen –neuvottelukunta).

## 2. Lainsäädännön kehittäminen

Sähköisen asioinnin järjestämistä ja toteuttamista koskevat säännökset uudistetaan. HE-luonnos digitaalisten palvelujen järjestämisestä on parhaillaan lausunnoilla (VM):

- Saavutettavuusdirektiivin implementointi,
- Viranomaisen palveluja ja toimintaa koskevan tiedon saatavuuden parantaminen,
- Viranomaisen velvollisuus tarjota asiakkaalle mahdollisuus hoitaa asiointinsa sähköisesti,
- Viranomaisten digitaalisia palveluita koskevia tietoturvallisuuden minimivaatimukset (suojatun yhteyden käyttäminen),
- Sähköisen tunnistamisen vaatimisen yleiset perusteet.

Em. säännökset eivät koske sähköisen asioinnin menettelysäännöksiä (OM),

Täydennetään sähköisen asioinnin tukipalveluja koskevia säännöksiä (VM)

Selvitetään toimialojen ja asiaryhmien asiointimenettelyjä ja digitaalisia palveluja ohjaavan lainsäädännön nykytila ja määritetään muutostarpeet (VM asettaa riippumattoman selvityshenkilö/t). Selvityshenkilön on arvioissaan esitettävä näkemyksensä hallituskauden aikana tehdyssä aiemmassa valmistelussa (Tiekartta –työryhmän lainmuutostarpeiden arviointi) tehtyihin ehdotuksiin ja niihin esitettyihin näkemyksiin. Selvityshenkilö tekee myös ehdotukset hallinnon toimintatapojen ja lainsäädännön kehittämisen vastuunjaoista jatkovalmistelua ja toimeenpanoa varten.

Selvitysten valmistuttua käynnistetään sähköisen asioinnin menettelyjä koskevan sääntelyn uudistamisen (OM) ja kukin ministeriö omaa toimialaansa koskevan sääntelyn uudistamisen. Tätä koskevat lainsäädäntömuutokset eivät ole mahdollisia tällä hallituskaudella.

Lainsäädännön kehittämisessä otetaan huomioon tekoälyn käytön edellytykset ja sen hyödyntämisestä tehdyt valmistelulinjaukset.

## 3. Digitaalisten palvelujen laadun ja saavutettavuuden parantaminen

- Muodostetaan digitaalisten palveluiden laatukriteeristö.
  - o Laatukriteeristö liitetään talouspoliittisen ministeriövaliokunnan 4.4.2017 linjaamaan ja hallituksen puoliväliriihessä päättämään digitalisaatiota koskevien investointien ohjausmalliin.
  - o Käynnistetään kriteeristöön pohjautuva palvelujen laadun kehittämisen seuranta palveluntuottajien itsearviointina.
- Palveluita kehitetään vastaamaan saavutettavuusdirektiivin vaatimuksia. Lainsäädäntö tulee voimaan asteittain voimaan 9/2018 alkaen.
- Puolesta asioinnin mahdollisuus liitetään kaikkiin hallinnon digitaalisiin palveluihin. Palvelu on valmiina hyödynnettäväksi.
- Valtakunnallinen kansalaisten digipalveluiden tuen toimintamalli käynnistetään. Toimintamalliehdotus lausuntokierrokselle 1/2018. Tuen tarjoajiksi esitetään maakuntia.

- Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien muodostama "digivirasto" aloittaa toimintansa 2020.

**Vastuutahot:** valtiovarainministeriö, Väestörekisterikeskus, kaikki ministeriöt, hallinnonalat ja viranomaiset (ml. kunnat).

Toimenpiteet toteutetaan asettamalla tarvittavia työryhmiä ja osoittamalla tehtäviä asianomaisille viranomaisille. Palvelujen käyttäjät osallistetaan toimenpiteiden toteuttamiseen.

### 3 Taustaa

#### Sähköinen asiointi ja digitaaliset palvelut hallinnossa

Digitaalisten palvelujen kehittämällä voidaan edistää yhdenvertaisuutta sekä hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteuttamista yhteiskunnassa. Digitaaliset palvelut mahdollistavat jokaiselle osallistumisoikeuksien toteuttamisen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi digitaalisissa palveluissa luodaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Digitalisaatiokehitys edellyttää sääntelyn kehittämistä digitaalisten palvelujen tarjoamisen turvaamiseksi kaikille.

Digitaalisella palvelulla tarkoitetaan tässä verkkosivua tai sovellusta, jonka avulla asiakas voi tehdä asiointiin liittyviä toimia, kuten viestinvälitystä, asiakirjojen toimittamista ja muita asiointiin edellyttämiä toimia. Sähköisellä asiointilla tarkoitetaan henkilön asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyviä oikeus- tai muita toimia, jotka hoidetaan sähköisesti digitaalisen palvelun avulla (asiointipalvelu, sähköposti tai muu digitaalinen menetelmä).

#### Sähköisen asiointin ensisijaisuuden edistäminen hallituskaudella

Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 26.9.2016 sähköisen asiointin ja viestinvälityksen käyttövelvoitteesta. Kansalaisten viranomaisasiointin tulisi siirtyä käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkoo eli sähköistä viestinvälityspalvelua (suomi.fi-viestit). Samassa yhteydessä hallitus linjasi, että lain tasolla turvataan asiointipalvelut muilla keinoilla heille, jotka eivät voi käyttää sähköisiä palveluja. Tavoitteena on ollut, että postilaatikon käyttövelvoite tulisi voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut-kärkihanketta. Linjauksen mukaan valmistelun toisessa vaiheessa käyttövelvollisuutta laajennettaisiin kansalaisten sähköisen asiointiin.

Valtiovarainministeriö asetti Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta-työryhmä ajalle 21.12.2016 – 30.6.2017. Tiekartalle palvelujaan tuoneet virastot tekivät keväällä 2017 strategisen päätöksen tarjota palveluitaan ensisijaisesti sähköisessä kanavassa. Työryhmän esitykset, erityisesti 112 digipalvelun tiekartta 2017 – 2021, esiteltiin toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmälle 27.6.2017. Samalla sovittiin, että asian käsittelyä jatketaan syksyllä 2017.

Tiekartan raportti ensisijaisuuden vaatimista lainmuutostarpeista oli lausunto-kierroksella 28.8.2017 – 26.9.2017. Lausuntoja saatiin 32. Digi arkeen-neuvottelukunta käsitteli 18.9.2017 tiekarttatyöryhmän esityksiä sähköisen asiointin, digipalvelujen käytön ja sähköisen viestinvälityksen ensisijaisuudesta keskittyen erityisesti palvelujen käyttäjän näkökulmaan.

## Sähköisen asioinnin ensisijaisuuden aiempi kehittäminen

Suomessa on asetettu jo pitkään poliittisia tavoitteita asiakaslähtöisistä sähköisistä palveluista ja hallinnon asiakkaiden tukemisesta informaatio- ja viestintäteknologian käytössä. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan kuuluneen tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteena oli muun muassa varmistaa tietoyhteiskuntakehityksen vaatima osaaminen kaikissa väestöryhmissä. Hallitusohjelman mukaan sähköistä asiointia, verkkopalveluja ja tietohallintoa kehitetään palvelemaan paremmin kuluttajien tarpeita ja omaehtoista toimintaa. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan osana arjen tietoyhteiskuntaa erityistä huomiota kiinnitettiin julkisen sektorin palvelurakenteiden asiakaslähtöiseen uudistamiseen tieto- ja viestintätekniikkaa laajamittaisesti hyödyntämällä sekä toimintamalleja uudistamalla. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että julkishallinnon sähköistä asiointia ja palveluita kehitetään asiakaslähtöisesti. Hallitusohjelman mukaan sähköisten palvelujen esteettömyys turvataan ja ikääntyvän väestön erityistarpeet huomioidaan.

Yhteiskunnan ja julkisen sektorin digitalisoituminen edellyttää, että lainsäädännössä luodaan julkiselle sektorille riittävät velvollisuudet tarjota jokaiselle mahdollisuus asioida viranomaisissa ajasta ja paikasta riippumatta. Teknisiä edellytyksiä julkisen sektorin digitaalisten palvelujen tarjoamiseksi on edistetty viime vuosina merkittävästi muun muassa kansallisia sähköisen asioinnin tukipalveluita kehittämällä. Viranomaiset tarjoavat yhä enenevässä määrin digitaalisia palveluja ja osittain niitä käytetään jo ensisijaisina eli ne ovat käytetyin tapa asioida julkisen hallinnon kanssa.

Valtiovarainministeriö toteutti vuonna 2013 sähköisen asioinnin lainsäädännön seurantatutkimuksen yhteistutkimushankkeena Joensuun yliopiston kanssa (VM julkaisu 13/2013). Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää sähköisen asioinnin lainsäädännön muutostarpeita. Tutkimuksen johtopäätöksinä esitetään sähköistä asiointia, sähköistä tunnistamista, sähköistä arkistointia, sähköisten palveluiden tuotantoa sekä määräaikaisten laskentaa koskevan lainsäädännön kehittämistä ja uudistamista. Tässä yhteydessä arvioitiin, että uudistuksiin voitaisiin ryhtyä tulevilla (pääministeri Jyrki Kataisen) hallituskaudella.

## Sähköiseen asiointiin ja viestinvälitykseen siirtymisen tilanne tammikuussa 2018

Suomi.fi –viestit palvelu on otettu käyttöön joulukuussa 2017. Viranomaiset aloittavat vuoden 2018 aikana viestinvälityspalvelun, mukaan lukien sähköisen postilaatikon (suomi.fi –viestit) käyttöönotot. Käyttöönottoihin on haettavissa rahoitusta elokuun 2018 loppuun saakka.

Viranomaiset tarjoavat jo nyt paljon muitakin palvelujaan digitaalisesti. Digipalvelujen tiekartan 2017-2021 toimeenpano etenee.

Ensisijaisuuden tavoitetta ei kuitenkaan pystytä kokonaisuudessaan saavuttamaan tällä hallituskaudella. Aikataulu on arvioitu olevan liian tiukka ottaen huomioon asetetut laajat tavoitteet koskien kaikkea viranomaistoimintaa mukaan lukien kaikki hallinnonalat sekä eri asiaryhmät ja viestinnän tarkoitukset (hallintoasia, lainkäyttö, hallinnon palvelut, neuvonta jne.). Lainsäädännön ja käytäntöjen tila, sähköisen postilaatikon käyttöönoton aikataulu ja hallinnon asiakkaiden valmiudet ja mahdollisuudet näyttävät myös merkittävinä syinä sille, ettei tavoitetta saavuteta.

## Eri tahojen näkökulmia ensisijaisuuteen ja asiointimalleihin

**Tiekarttatyöryhmä** ei pitänyt mahdollisena oikeusturvan, hallinnon palveluperiaatteen sekä nykyisen sääntelyn ja menettelytapojen pirstaleisuuden ja epäselvyyden vuoksi esittää kansalaisten tai muiden henkilöasiakkaiden velvoittamista digipalvelujen käyttöön vaikka hallituksen linjaus syyskuulta 2016 näin edellytti.

Sekä opt out-, että velvoittavuus –malli sisältävät myös sen merkittävän haasteen, että ymmärtävätkö kaikki lähtökohtaisen veloitteen piiriin kuuluvat olevansa velvoitettuja asioimaan sähköisesti. Oletettavasti juuri sillä osalla ihmisiä, joilla ei ole edellytyksiä sähköiseen asiointiin tai sähköisen postilaatikon käyttöön, ei myöskään ole edellytyksiä hakea vapautusta sen käytöstä.

**Tiekarttatyöryhmän mukaan** lainsäädännön paremmin tukema luonnollisen henkilön tahdonilmaisuuksiin (suostumus/sähköisten yhteystietojen rekisteröinti) perustuva sähköinen asiointi on selkeimmin ja hyväksyttävimminkin toteutettavissa oleva vaihtoehto. Työryhmä esitti tietyin edellytyksin viranomaisten velvoittamista tarjoamaan saavutettavia digipalveluja ja asiakasviestintää kansalaisille ja yrityksille sekä yritysten, yhteisöjen ja niihin rinnastuvien velvoittamista tietyin edellytyksin digipalvelujen käyttöön. Työryhmän näkemyksen mukaan ensisijaisuuden saavuttaminen edellyttää viranomaisten toimintatapojen selkeyttämistä ja yhtenäistämistä lainsäädännöllisin keinoin.

**Digiarkeen neuvottelukunnan kokouksessa 18.9.2017** mikään asiointimalli ei noussut käsittelyssä muita paremmaksi. Lähtökohtaisen sähköisen asiointimalli, jossa asiakkaan pitää toimia ”irtisanoutuakseen” sähköisestä asiointista (ns. Opt out-malli) ei saanut kannatusta. Ihmisiä, joilta ei saada reagointia on paljon. Vapaaehtoisuus sai kannatusta erityisesti alkuvaiheen vaihtoehtona. Toisaalta sitä pidettiin liian kevyenä keinona vaikuttavuuden näkökulmasta. Velvoittaminen sai osaltaan myös kannatusta ja monet löysivät digiasioinnista paljon hyvää kunhan palvelujen laatu ja muut käytön edellytykset ovat kunnossa. Digiasioinnista irtisanoutumisen toteuttaminen käytännössä mietitytti neuvottelukuntaa.

Neuvottelukunta korosti, että velvoitetaan myös viranomaiset muotoilemaan palvelut selkeiksi ja hyviksi, mikäli asiakkaat velvoitetaan niiden käyttöön. Kun palveluja tehdään, kansalaisjärjestöille on kerrottava mitä on tulossa ja heitä on kuultava. Itsemääräämisoikeus pitäisi aina tuoda esiin kun puhutaan valtuuttamisesta asioimaan toisen puolesta. Puhe- ja itsemääräämisoikeus halutaan säilyttää mahdollisimman pitkälle.

### **Yhteenveto tiekarttaraportin 26.9.2017 päättyneen lausuntokierroksen lausunnoista:**

- Hankkeen aikataulua pidettiin sille asetettuihin tavoitteisiin nähden tiukka.
- Raportin analyysia lainsäädännön nykytilasta pidettiin pääosin varsin hyvänä ja oikeaan osuvana.
  - OM näki analyysissa paljon puutteita eikä yhtynyt moneltakaan osin raportissa esitettyyn puutteiden tai mahdollisten korjauskeinojen osalta.
  - Useat tahot näkivät myös, että ehdotetut lainsäädännön muutostarpeet olivat vielä monelta osin jäsentymättömiä
  - Ruotsin kieltä/kiellellisiä oikeuksia ei ollut huomioitu.
- Perusoikeusnäkökulmaa pidettiin oikeaan osuvana pois lukien ajatusta siitä, että perinteisen asiointimallin muotoja heikennettäisiin sähköisen muodon

edistämiseksi. (Oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, ja OM)

- Kuvattuja sähköiseen asiointiin ja sähköisen postilaatikon käyttöön veloitamisen haasteita pidettiin oikeaan osuvina.
- Asian monisyisyyttä tuotiin esille.