Olli Mäenpää
16.2.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta (HE 137/2015 vp)

Sähköinen tiedoksianto ulosottoasioissa

Tavallinen tiedoksianto asiointijärjestelmässä

Ulosottoasioissa voitaisiin ulosottokaaren 3 luvun 38 §:n ehdotetun muutoksen mukaan tiedoksianto-osoitteena käyttää sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta, jos henkilö on ottanut sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönsä. Erillistä suostumusta ei siten tarvittaisi, vaan asiointitilin käyttöön ottamisen yhteydessä annettu yleinen suostumus olisi riittävä siihen, että tiedoksianto ulosottoasiassa toteutetaan asiointitilin kautta.

Ehdotus koskee 38 §:n 2 momentin mukaan ainoastaan ulosottomiehen ja tiedoksiannon vastaanottajan välistä suhdetta, joten sitä ei sovelleta tuomioistuimen toteuttamaan tiedoksiantomenettelyyn. Ehdotusta on siten arvioitava lähinnä perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon perusteiden kannalta, joskin sillä on vaikutusta myös oikeusturvan yleisiin takeisiin.

Kysymys on perustuslain kannalta etenkin siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettelyn joustavoittaminen menettelyn asianmukaisuutta edellyttävän vaatimuksen perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Käytännössä kysymys on siitä, toteutuuko ulosottoasioissa tehtyjen päätösten tiedoksisaaminen ehdotetulla tavalla asiointitiliä käyttäen riittävän tehokkaasti ja kattavasti, kun sitä arvioidaan tiedoksisaajan kannalta. Mikäli näin ei ole, ehdotus olisi ongelmallinen myös oikeusturvan kannalta arvioituna.

Asianmukaisen menettelyn vaatimusten kannalta voidaan kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin, jotka puoltavat tiedoksiantomenettelyn arviointia asianmukaiseksi perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusten kannalta:

- Muutos nykyiseen käytäntöön ei ole suuri. Tavallinen tiedoksianto sähköisesti toimitettuna edellyttää voimassa olevan lain mukaan asianosaisen suostumusta (L sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19 §). Suostumukseksi riittää kyseisen säännöksen

perustelujen mukaan että asianosainen ymmärtää tiedoksiannon voivan tapahtua sähköisesti, kun hän on ilmoittanut sähköisen osoitteen. (HE 111/2010 vp, s. 6: ”esimerkiksi prosessiosoitteen ilmoittaminen oikeudenkäynnissä ilmaisisi suostumuksen”.)

- Ehdotuksen perustelujen mukaan myös asiointitiliä koskevan suostumuksen pitäisi olla nimenomainen. Asiointitilin käyttöehtojen mukaan käyttäjä antaisi asiointitilin käyttöehdot hyväksyessään yleisen suostumuksen siihen, että asiointitiliin liitetyt viranomaiset saavat toimittaa hänelle tiedoksiantoja sähköisesti asiointitilille. Lisäksi käyttäjän olisi hyväksyttävä asiointitilin käyttöehdot ennen kuin hän voi ottaa asiointitilin käyttöönsä.
- Asiointijärjestelmä olisi (esityksen perustelujen mukaan) tietoturvallinen, mikä mahdollistaa myös salassa pidettävien tietojen välittämisen asiointitilille.
- Asiointitilin käyttäminen olisi vapaaehtoista. Lisäksi asiointijärjestelmää käyttävä voi harkintansa mukaan lopettaa asiointilin käytön tai kieltää sen käyttämisen ulosottoasiakirjojen tiedoksiantoon, jolloin hän saa tiedoksiannot postitse perinteisellä tavalla tai muuhun sähköiseen osoitteeseen.
- Asiointijärjestelmässä tiedoksiantoa tehostettaisiin erillisellä viestillä. Asiointijärjestelmässä asiointitilille saapuneista viesteistä tulee (esityksen perustelujen mukaan) tilin haltijalle erillinen ilmoitus sähköpostitse ja tekstiviestillä.
- Sähköinen asiointiviestintä on nykyään tavanomaista ja joukkomittaista erilaisten palvelujen toteuttamisessa. Ulosottoasioita koskeva tiedoksianto asiointitiliä käyttäen ei siten muodosta erityisen poikkeuksellista tai yllättävää tiedoksiantotapaa.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ehdotuksen voidaan katsoa takaavan riittävällä tavalla perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyn asianmukaisen menettelyn ulosottoasioiden tiedonantojärjestelmässä. Tämä arvio koskee ulosottoasioiden tavallista tiedoksiantoa, joka toteutetaan Valtion tieto- ja viestintäkeskuksen kehittämän Kansalaisen asiointitilin kautta. Hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen myös mahdollisen muun valtakunnallisen asiointijärjestelmän pitää täyttää ainakin vastaavat tietoturvallisuutta ja asiointitilin käyttöä koskevat edellytykset.

Todisteellinen tiedoksianto ulosottoasioissa

Ulosottokaaren 3 luvun 41 § määrittelee todisteelliset tiedoksiantotavat ulosottoasioissa. Todisteellista tiedoksiantoa käytetään ulosottokaaressa erikseen säädetyissä tilanteissa, ja sen perusteena on yleensä asian erityinen merkitys tiedoksiannon saajan oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan kannalta. Todisteellisen tiedoksiannon tapoja määrittelevää ulosottokaaren 3 luvun 41 §:n 1 momentin 5 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä ainoastaan viitattaisiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 18 §:ään, jossa säädetään

sähköisestä todisteellisesta tiedoksiannosta. Kyseisen 18 §:n mukaan todisteellinen sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Säännöksen mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan tiedoksi todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 7) viranomaisen tulee tällöin pystyä kysymään suostumus omassa sähköisessä palvelussaan ennen tiedoksiannon toimittamista asiointitilin kautta.

Kun hallituksen esityksen tarkoituksena olisi laajentaa asiointitilin kautta tapahtuva tiedoksianto myös ulosottomenettelyn todisteellisiin tiedoksiantoihin, tällainen tiedoksiantotapa edellyttäisi siis edelleen asianosaisen suostumusta. Ulosottokaareen ehdotetun uuden 38 §:n 2 momentin 2 kohdan säännöksen ei ilman muuta voida katsoa poistavan tätä – toisessa laissa (L sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 18 §) erikseen säädettyä – nimenomaista ja erityisiin oikeusturvanäkökohtiin perustuvaa suostumusedellytystä.

Edellä esitetyt näkökohdat menettelyn asianmukaisuuden vaatimuksista ovat relevantteja, jos myös todisteellinen tiedoksianto ulosottoasiassa toimitetaan ehdotetulla tavalla asiointitilin kautta. Kokonaisarviossa voidaan päätyä siihen, että myös todisteellinen tiedoksianto ulosottoasioissa voitaneen perustuslain 21 §:n hyvälle hallinnolle ja oikeusturvalle asettamat vaatimukset huomioon ottaen toteuttaa käyttäen lakiehdotuksen 3 luvun 38 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua valtakunnallisen sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta edellyttämättä asianomaisen antamaa erityistä ja nimenomaista suostumusta.

Tiedoksianto muuhun sähköisen tiedonsiirron osoitteeseen

Etenkin tietoturvan kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että ulosottoasiassa sähköinen tiedonanto voitaisiin edelleen toimittaa myös *muuhun sähköisen tiedonsiirron osoitteeseen* (3 luvun 38.2 §:n 3 kohta). Koska tiedoksianto ulosottoasioissa voi monesti sisältää yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja tai liikesalaisuuksia, tiedoksiantotavalla on vaikutuksia perusoikeuksien suojaa. Siksi tiedoksiannon toimittaminen tällaiseen muuhun osoitteeseen lienee useimmiten mahdollista vain todisteellisena sähköisenä tiedoksiantona.

Jos tiedoksianto ulosottoasiassa toimitetaan muuhun sähköisen osoitteeseen, sovellettavaksi tulee siten varsin usein myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §, jonka mukaan todisteellista tiedoksiantoa on käytettävä, jos asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää. Tämän vuoksi 3 kohdassa saattaisi olla selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi tarpeen erikseen viitata sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n vaatimuksiin. Voidaan kuitenkin myös kysyä, onko tietoturvan ja oikeusturvan kannalta perusteltua, että ulosottoasioissa olisi ulosottomenettelyä yleisesti sääntelevän ulosottokaaren mukaan mahdollista yleensä käyttää tiedoksiantoon mitä tahansa sähköistä osoitetta.

Sähköinen tiedoksianto hallintoasioissa

Ulosotto on luonteeltaan lähinnä hallinnollista täytäntöönpanoa, josta huolehtivat hallinnollisina viranomaisina Valtakunnanvoudinvirasto ja ulosottovirastot sekä ulosottomiehet. Perustuslain 21 §:n tarkoittamat hyvän hallinnon vaatimukset kohdistuvat samalla tavalla ulosottomenettelyyn kuin muuhunkin hallintoviranomaisen menettelyyn. Ulosottomenettelyyn ei kuitenkaan sovelleta hallintolakia, vaan ulosottokaaren menettelysäännöksiä. Viranomaisen päätöksen tiedoksiantoa koskevat peruslähtökohdat ovat silti samat sekä ulosotossa että hallintolain määrittelemässä hallintomenettelyssä. Olisi siten hyvän hallinnon perusteiden yhtenäisen sääntelyn kannalta perusteltua, että viranomaisen päätösten tiedoksiantoa koskevassa sääntelyssä ei olisi suuria eroja riippuen siitä, mikä viranomainen tiedoksiannon toimittaa.

Hallituksen esityksen mukaisesti sähköistä tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä modernisoitaisiin ja tehostettaisiin siten, että digitaalista menettelyä voidaan käyttää tehokkaasti ja palvelua parantavasti. Esitys rajoittuu kuitenkin vain ulosottomenettelyyn, joka on viranomaistoiminnan suppeahko osa-alue. Vastaava sääntely olisi perusteltua laajentaa kaikkeen hallintomenettelyyn ajantasaistamalla vastaavalla tavalla ainakin hallintolakia ja lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.