

23.12.2024

EOAK/7568/2023

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **TUNNISTAUTUMINEN KÄRÄJÄOIKEUDEN SÄHKÖISEEN ASIOINTIPALVELUUN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli sitä, ettei hän voinut käyttää virolaisen yhtiön puolesta toimimaan valtuutettuna henkilönä käräjäoikeuksien sähköistä asiointipalvelua ilman suomalaisen pankin pankkitunnuksia jättääkseen yhtiön puolesta summaarisessa velkomusasiassa sähköisen haastehakemuksen. Kantelija kertoi Kymenlaakson käräjäoikeuden vaatineen yhtiöltä sähköistä haastehakemusta, mutta sen tekeminen ei ollut onnistunut myöskään virolaisella sähköisellä henkilökortilla.

### **2 SELVITYKSET**

Kantelun johdosta hankittiin seuraavat asiakirjat (päätöksen liitteenä):

- Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) selvitys 31.10.2024 (ORK/526/2024), jonka mukaan kantelija olisi voinut tunnistautua käräjäoikeuksien sähköiseen asiointipalveluun Finnish Authenticator -sovelluksen avulla. Viron lippukuvakkeen valinnalla kantelijalle oli avautunut eIDAS-tunnistautumiseen johtava polku, joka ei kuitenkaan ollut käytössä käräjäoikeuksien sähköisessä asiointipalvelussa. Koska sähköisessä asiointipalvelussa oleva ohjeistus ulkomaalaisen tunnistautumisen osalta oli mahdollisesti kysymyksessä olevan valinnan osalta riittämätön, ORK on ilmoittanut selvityksessään täydentävänsä ohjeistusta lähiaikoina. ORK oli 30.3.2021 lähettänyt käräjäoikeuksille tiedotteen Finnish Authenticator -sovelluksen käyttöönotosta asiointipalvelussa, jotta ne voivat neuvoa ulkomaisia henkilöitä tunnistautumisessa sähköiseen asiointipalveluun yritysasiakkaina.
- Oikeusministeriön lausunto 8.11.2024 (VN/28155/2024-OM-4), jonka mukaan käräjäoikeuksien sähköisen asiointipalvelun tekniset ratkaisut eivät ORK:n selvityksessä todetuin tavoin estäneet sellaista henkilöä, jolla ei ole suomalaista tunnistautumisvälinettä, käyttämästä käräjäoikeuksien sähköistä asiointipalvelua Finnish Authenticator -sovelluksen avulla.

- Tuomioistuinviraston selvitys 13.11.2024 (TIV/1151/2024, TIV-AK-2024-14683), jonka mukaan summaarisiin asioihin tarkoitettu käräjäoikeuksien sähköinen asiointipalvelu ei ole käytettävissä eIDAS-tunnistuksella. Tunnistautumistapojen rajoitukset eivät johdu itse asiointipalvelusta, vaan järjestelmästä (Tuomas-järjestelmä), jolla summaarisia asioita käsitellään käräjäoikeuksissa. Tuomas-järjestelmä on otettu käyttöön 1990-luvun alussa ja nykyinen asiointipalvelukin on jo yli kymmenen vuotta vanha. Mahdollisuudet näiden järjestelmien kehittämiseen ovat Tuomioistuinviraston mukaan varsin rajalliset ja parhaillaan valmistellaankin sekä Tuomas-järjestelmän että siihen liittyvän sähköisen asiointipalvelun korvaamista uusilla järjestelmillä. Uusien järjestelmien kehittämisessä tullaan huomioimaan eIDAS-asetuksen vaatimukset.
- Oikeusministeriön lausunto 3.12.2024 (VN/29000/2024-OM-4), jossa on viitattu Tuomioistuinviraston toimittamaan selvitykseen.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Sovellettavat säännökset ja käytännön menettelytavat sähköisessä asiointissa käräjäoikeuksissa

Oikeus saada asia vireille tuomioistuimessa on olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, josta on säädetty [perustuslain](#) 21 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

[Oikeudenkäymiskaaren](#) 5 luvun 3 a §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilön, elinkeinonharjoittajan, ammattimaista perintätoimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön sekä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan on toimitettava summaarisen riita-asian haastehakemus käräjäoikeuteen sähköisesti tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän välityksellä. Muulla tavalla toimitettu haastehakemus jätetään tutkimatta. Pykälän 2 momentin mukaan haastehakemusta ei kuitenkaan 1 momentin nojalla jätetä tutkimatta, jos haastehakemus vaatimuksen tai vaatimuksen perusteiden vuoksi ei ole laadittavissa tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän edellyttämään muotoon.

Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettua [lakia](#) sovelletaan myös tuomioistuinasioihin. Lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä ja saatavuuden turvaamisesta säädetään tarkemmin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa [laissa](#).

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 §:n mukaan viranomaisen voi vaatia digitaalisen palvelun käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun [lain](#) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun [lain](#) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.

Yksityishenkilöt, yritykset ja yhteisöt voivat lähettää riidattomia velkoja ja muita summaarisia riita-asioita koskevat haastehakemuksensa käräjäoikeuteen käyttämällä oikeushallinnon sähköistä asiointipalvelua tai tietojärjestelmäyhteyttä (Santra). Sähköinen asiointipalvelu soveltuu paitsi yksityishenkilöiden myös yritysten ja yhteisöjen käyttöön. Summaarisessa riita-asiassa sähköinen asiointi on edellä mainitun oikeudenkäymiskaaren säännöksen nojalla lähtökohtaisesti pakollista muille kuin omassa asiassaan toimiville yksityishenkilöille. Ulkomaiset yhtiöt eivät ole tässä suhteessa poikkeusasemassa.

Käräjäoikeuksien sähköisen asiointipalvelun käyttö edellyttää Suomi.fi-tunnistautumista, joka on julkishallinnon yhteinen järjestelmäratkaisu sähköiseen tunnistautumiseen. Velvollisuudesta (myös tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet) käyttää tunnistuspalvelua säädetään [laissa](#) hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista.

Tunnistautua voit henkilökohtaisella verkkopankkitunnuksella, mobiilivarmenteella tai varmennekortilla. Suomi.fi-palvelussa valtuuttamiseen tarvittava valtuus, joka kantelijalla tässä tapauksessa ilmeisesti on ollut, on ”Haastehakemuksen ja ulosottohakemuksen tekeminen”. Käräjäoikeuksien sähköiseen asiointipalveluun kirjaututtaessa avautuu tunnistusvaihtoehtojen valikko, joka sisältää myös vaihtoehdon ”Ulkomaalaisen tunnistus”. Tämän vaihtoehdon valinnalla avautuvat eri maita koskevat eIDAS-tunnistusvaihtoehdot sekä edellä selostetuissa selvityksissä mainittu Finnish Authenticator -sovellus.

Edellä mainittu eIDAS-tunnistus perustuu EU:n eIDAS-asetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus [EU No 910/2014](#) sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta), jonka 6 artiklassa säädetään sähköisen tunnistamisen menetelmien vastavuoroisesta tunnustamisesta verkkopalveluissa. Mainittuun asetukseen on tehty merkittäviä muutoksia, jotka ovat tulleet voimaan 20.5.2024. Asetusta on laajennettu kattamaan eurooppalaiset digitaaliset identiteettilompakot, jotka mahdollistavat turvallisen ja yhtenäisen sähköisen tunnistautumisen ja luottamuspalveluiden käytön koko EU:n alueella. Tavoitteena on puhelimesta toimiva sovellus, jonka avulla henkilö voi turvallisesti käyttää itseään koskevia tietoja ja sähköisiä todistuksia sekä allekirjoittaa asiakirjoja hyväksytyjen sähköisten allekirjoitusten avulla (ks. valtiovarainministeriön perusmuistio 29.10.2024, [EU/36/2024-VM-133](#)). Valtiovarainministeriö on käynnistänyt uudistetun eIDAS-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon hankkeen ([VN/6206/2024](#)), jonka toimikausi päättyy 31.12.2026.

EU:n jäsenvaltioiden on eIDAS-asetuksessa säädettyin edellytyksin hyväksyttävä julkisissa palveluissaan myös muiden EU-valtioiden ilmoittamat sähköisen tunnistamisen välineet. Asetuksessa säädetään sähköisten tunnistamisjärjestelmien ilmoitusmenettelystä komissiolle (7–10 artiklat) ja jäsenvaltioiden ylläpitämästä yhteentoimivuusjärjestelmästä (12 artikla).

Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi on vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun [lain](#) 30 §:ssä säädetty eIDAS-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena solmupisteenä toimiminen. Kansallisen solmupisteen vaatimuksista on säädetty eIDAS-asetuksen 12 artiklan 8 kohdan mukaisesti annetussa komission [täytäntöönpanoasetuksessa](#) (EU 2015/1501).

Vahvan sähköisen tunnistamisen yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat Suomessa liikenne- ja viestintäministeriölle. Julkishallinnon sähköisen asiointin ja digitaalisten palveluiden yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Julkishallinnon Suomi.fi-tunnistuksesta vastaa Digi- ja väestötietovirasto. Siltä osin kuin sähköisten palvelujen käytöstä on säädetty oikeudenkäymiskaassa tai muussa tuomioistuimia koskevassa prosessilainsäädännössä, kysymys on oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvasta lainsäädännöstä.

Tuomioistuinvirasto huolehtii [tuomioistuinlain](#) 19 a luvun 2 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmien ja rekisterien ylläpidosta ja kehittämisestä. ORK:n tehtävänä on huolehtia oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa siten kuin palvelusopimuksissa on sovittu (Oikeusrekisterikeskuksesta annettu [laki](#) 1 §).

## 3.2 Asian arviointia

Kantelun ja edellä selostettujen selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 a §:n 1 momentissa tarkoitetun sähköisen tietojärjestelmäyhteyden käyttö summaarisen asian haastehakemuksen toimittamisessa käräjäoikeuteen on edellyttänyt kantelijalta sellaista tunnistautumistapaa (Finnish Authenticator), jonka käyttöä koskeva verkossa annettu informaatio on ollut vaikeasti sovellettavissa kyseisen palvelun käyttöön, eikä myöskään kantelijalla ollut virolainen sähköinen henkilökortti ole ollut käytettävissä tunnistusvälineenä käräjäoikeuksien sähköisessä asiointipalvelussa. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 a §:n 2 momentissa tarkoitettu mahdollisuus tutkia muulla tavoin kuin sähköisen tietojärjestelmäyhteyden kautta käräjäoikeuteen toimitettu haastehakemus ei ole soveltunut kantelijan tapaukseen, koska sähköisen tunnistautumisen ongelmat eivät ole liittyneet haastehakemuksessa esitettävään vaatimukseen tai sen perusteisiin lainkohdan edellyttämällä tavalla.

Saadun selvityksen perusteella kantelija olisi voinut Finnish Authenticator -sovellusta käyttämällä toimittaa virolaisen yhtiön puolesta summaarisessa velkomusasiassa haastehakemuksen käräjäoikeuteen oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 a §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Kuten ORK on todennut, ulkomaalaiselle tunnistautujalle annetut ohjeet eivät kuitenkaan tältä osin ole olleet selvät. Vierailtuani itsekin kyseisillä verkkosivuilla pidän ohjeiden selkeyttämistä ORK:n toteamin tavoin aiheellisena. Kehotan myös Tuomioistuinvirastoa kiinnittämään huomiota verkkosivuilla annettavan ohjeistuksen selkeyteen käräjäoikeuksien sähköisen asiointipalvelun käytön edellyttämän tunnistautumisen osalta.

Kysymys on kuitenkin myös siitä, olisiko kantelijan tullut voida jättää sähköinen haastehakemus virolaisen yhtiön puolesta tunnistautumalla järjestelmään virolaisella sähköisellä henkilökortilla, joka on [notifioitu](#) eIDAS-asetuksessa tarkoitetuksi korkean varmuustason tunnistusvälineeksi (Viron eID-järjestelmän henkilökortti). Suoraan sovellettava eIDAS-asetus velvoittaa noudattamaan sähköisissä verkkopalveluissa asetuksen vaatimuksia ja siis lähtökohtaisesti hyväksymään EU-kansalaisen asioimaan viranomaisen sähköisissä palveluissa eIDAS-asetuksen mukaisesti notifioidulla tunnistusvälineellä. Asetus ei kuitenkaan sääntele sähköisten palvelujen käyttöalan laajuutta taikka aseta valtioille velvollisuuksia sähköisten palvelujen tarjoamiselle. Sähköisen palvelun tarjoaminen ei siis itsessään kuulu eIDAS-asetuksen vaatimusten piiriin. Asetuksessa tarkoitettu vastavuoroisen tunnustamisen periaate koskee ainoastaan verkkopalveluun liittyvää asiakkaan henkilöllisyyden todentamista.

Käsittääkseni valtionhallinnossa ei ole tehty yleisiä linjauksia tai tulkintoja siitä, miten eIDAS-asetuksen tunnistusvälineiden vastavuoroista tunnustamista koskevan 6 artiklan velvoitteita käytännössä sovelletaan julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa. Tällaiset linjaukset eivät tosin sellaisenaan edes välttämättä koskisi valtionhallintoon kuulumattomia perustuslain mukaan itsenäisiä ja riippumattomia tuomioistuimia.

Tunnistusvälineen vastavuoroinen tunnustaminen ei nähdäkseni voi tarkoittaa sitä, että eIDAS-asetuksen mukaisesti tunnustettua ulkomaista tunnistamisvälinettä tulisi heti voida käyttää kaikissa julkishallinnon verkkopalvelujärjestelmissä kiinnittämättä huomiota vanhojen tietojärjestelmien mahdollisesti asettamiin teknisiin rajoitteisiin. Tunnistamisvälineiden vastavuoroinen tunnustaminen ei voi johtaa siihen, että vanhat sähköiset palvelujärjestelmät tulisi poistaa käytöstä kaikilta, jos eIDAS-tunnistautuminen ei niissä ole mahdollista. Sen vuoksi en katso voivani kohdistaa laillisuusvalvonnallista moitetta siihen, ettei kantelija ole voinut Tuomioistuinviraston selvityksestä ilmenevistä teknisistä syistä johtuen käyttää virolaista sähköistä henkilökorttia tunnistautuessaan käräjäoikeuksien sähköiseen asiointipalveluun. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta on ollut riittävää, että kantelija olisi voinut tunnistautua järjestelmään muulla tavoin.

Pidän myönteisenä, että käynnissä oleva tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmien kehitystyö on Tuomioistuinviraston selvityksen mukaan ilmeisesti johtamassa siihen, että tunnistautuminen myös virolaisella sähköisellä henkilökortilla tai muilla tulevilla eIDAS-asetuksessa tarkoitetuilla tunnustetuilla tunnistamistavoilla mahdollistetaan kantelussa kuvattua vastaavissa tilanteissa.

Pidän kuitenkin yleisempänä hyvään hallintoon liittyvänä ongelmana [Suomi.fi -sivustolla](https://www.suomi.fi) todettua koordinoimattomalta vaikuttavaa tilannetta valtionhallinnossa:

”Minkään tahon tehtäväksi ei ole asetettu yhteisten linjausten tekemistä. Digi- ja väestötietovirasto tuottaa eIDAS-asetuksen mukaista kansallista solmupistettä, mutta sen tehtäviin ei kuulu eIDAS-asetuksen tulkinta tai valvonta. Myöskään Liikenne- ja viestintävirasto Traficom in toimivaltaan ei kuulu valvoa tai tulkita eIDAS-asetusta siltä osin, mihin se viranomaisia velvoittaa sähköisen asiointin tarjoamisessa...

...Siihen, missä määrin verkkopalvelussa pitää saada asiansa oikeasti hoidetuksi ulkomaisella eIDAS-tunnistuksella tunnistautuneena, vaikuttaa eIDAS-asetuksen ja tunnistamisen lisäksi palvelua koskeva kansallinen ja mahdollisesti muu EU-säädäntö. Tämä tunnistamisen `tunnustamisen´ ja itse verkkopalvelun rajanveto voi olla tulkinnanvarainen.”

Koska sähköisten palvelujen yleinen kehittäminen kuuluu valtionvarainministeriölle ja koska valtiovarainministeriö on käynnistänyt uudistetun eIDAS-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon hankkeen ([VN/6206/2024](https://www.vuorokausi.fi/vn/6206/2024)), pidän aiheellisena saattaa ratkaisuni myös

valtiovarainministeriön tietoon, jotta kyseinen ministeriö voisi mahdollisesti yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa harkita yleisen ohjauksen antamista tai ohjauksen antamisen järjestämistä eIDAS-tunnistukseen liittyvissä Suomi.fi -sivustollakin<sup>1</sup> käsitellyissä tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä soveltamistilanteissa siitäkin huolimatta, että asetuksen viimekätiset tulkinnat tehdään Euroopan unionin tuomioistuimessa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Toimitan päätökseni selvityksiä antaneiden tahojen ja oikeusministeriön lisäksi myös valtiovarainministeriölle edellä ilmenevässä tarkoituksessa.

---

<sup>1</sup> <https://kehittajille.suomi.fi/palvelut/tunnistus/tekninen-kayttoonotto/eidas-saantely-ja-rajat-ylittava-tunnistaminen>