



Pauliina Laitakari

SÄHKÖINEN ASIOINTI TAVARALIIKENNELUPAHAKEMUKSEN TOIMINTA- PROSESSISSA

SÄHKÖINEN ASIOINTI TAVARALIIKENNELUPAHAKEMUKSEN TOIMINTA- PROSESSISSA

Pauliina Laitakari
Opinnäytetyö
Kevät 2012
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma, oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijä: Pauliina Laitakari

Opinnäytetyön nimi: Sähköinen asiointi tavaraliikennelupahakemuksen toimintaprosessissa

Työn ohjaaja: Lea Isopoussu-Koponen

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2012

Sivumäärä: 51 + 3 liitettä

Korvausta vastaan suoritettavaan tavarankuljetukseen tarvitaan voimassaoleva tavaraliikennelupa, jonka myöntää Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Opinnäytetyön toimeksiantajana on Pohjois-Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Työ tehdään liikenne ja infrastruktuuri –vastuualueen lupapalvelut-yksikköön. Opinnäytetyön aiheena on sähköinen asiointi tavaraliikenneluvan toimintaprosessissa. Lakimuutosten myötä lisääntyneet työtehtävät vaativat toiminnan tehostamista ja tämän vuoksi sähköisen asioinnin kehittäminen ja lisääminen on ajankohtaista toimeksiantajalle.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan tavaraliikenneluvan toimintaprosessin sähköistä asiointia. Työssä kuvataan tavaraliikenneluvan sähköinen käsittelyprosessi vaiheittain lähtien vireillepanosta ja päättyen päätöksen tekemiseen ja asian arkistointiin. Työn teoriaosassa tarkastellaan sähköistä asiointia yleisesti viranomaistoiminnassa. Opinnäytetyössä haetaan vastauksia kysymyksiin: ”Minkä verran ja missä vaiheissa sähköistä asiointia käytetään tavaraliikenneluvan käsittelyprosessissa?” ja ”Mihin käsittelyvaiheisiin sähköistä asiointia olisi mahdollisuus lisätä?”.

Opinnäytetyö on lainopillinen ja tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista tutkimusta. Työn tietoperustan muodostamiseen tutkitaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskirjallisuutta ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ulkoisia ja sisäisiä julkaisuja. Tavaraliikennettä säätelee laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä. Viimeisimmät säädösmuutokset tähän lakiin ovat tulleet voimaan 19.12.2011 ja nämä on työssä otettu huomioon. Sähköistä asiointia säätelee laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Laadullisen tutkimuksen tiedonkeruumenetelmänä käytetään teemahaastattelua. Tutkimuksessa tehtävät kaksi asiantuntija haastattelua tuovat työhön käytännön näkökulman. Haastateltavat ovat lupapalvelut-yksikössä työskenteleviä viranomaisia, jotka ovat päivittäin tekemisissä tavaraliikennelupien hakuprosessissa.

Tuloksena saadaan yksityiskohtainen selvitys tämän hetken tavaraliikenneluvan käsittelyprosessista viranomaisessa. Lisäksi työssä tuodaan toimintaprosessin kehittämisehdotuksia sähköisen asioinnin lisäämiseksi ja parantamiseksi. Tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää tulevissa sähköisen asioinnin kehittämisprojekteissa. Jatkotutkimuksena selvitystä voidaan laajentaa tarkastelemalla prosessia luvan hakijan näkökulmasta. Toisena jatkotutkimusaiheena voisi olla hakuprosessin tietotekninen kehittäminen.

Asiasanat: sähköinen asiointi, tavaraliikenne, tavaraliikennelupa, ELY-keskus

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Economics, Option of Law and Administration

Author: Pauliina Laitakari

Title of thesis: Electronic services in the permit process of freight traffic

Supervisor: Lea Isopoussu-Koponen

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2012 Number of pages: 51 + 3 appendices

Practicing commercial transportation of goods requires a valid freight traffic permit. The freight traffic permits are granted by Centre for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centre). The principal of this thesis was The ELY Centre in North Ostrobothnia. The thesis was completed for Unit of the Permit Service in Transport and Infrastructure area of responsibility. This thesis studied electronic services facilitating the process of granting a permit for commercial transport. Recent amendments to the law have increased the workload in the granting process, thus functional improvements of the process are required. On this account, improving the electronic services in permit granting process, and increasing their level of utilization, is a current topic for the ELY Centre.

The thesis examined the electronic services in the granting process of the freight traffic permit. The different phases of the permit process were described in this report, starting from the institution of proceedings, and ending when the permit decision was made and the documents were archived. The theoretical section generally discusses the electronic services in the public sector. In this work the research problem was to find solutions for the following questions: "How much and in which phases the electronic services was used in the transport permit process?" and "To which phases it would be possible to add the electronic services?"

The thesis had a juridical approach and a qualitative method was employed as the primary research method. The theoretical background consisted of the consolidated legislation, legal literature, and publications of the ELY Centres. The laws taken into account in the study were the Act on Electronic Services and Communication in the Public Sector and the Act on Commercial Transport on the Road. Latest amendments to the Act on Electronic Services and Communication were issued 19.12.2011, which also have been accommodated into the study. A large part of the information was gathered by interviewing two authorities in the ELY Centre. The interviews provided a practical aspect to the research.

The result of this thesis was a detailed report of the real-time process of the freight traffic permit. In addition there were development proposals for improving and increasing the electronic services. The results might be utilized in future development projects. It is possible to widen this study by considering the applicant. Another possible topic for further study could be the contribution of information technology in the process.

Keywords: electronic services, commercial transport, freight traffic permit, ELY Centre

SISÄLLYS

LYHENTEET.....	6
1 JOHDANTO.....	7
2 TOIMIALAKUVAUS.....	9
2.1 Liikenne- ja kuljetusala Suomessa.....	9
2.2 ELY-keskukset lupaviranomaisena.....	12
3 SÄHKÖINEN ASIOINTI VIRANOMAISTOIMINNASSA.....	15
3.1 Sähköisen asioinnin määrittely.....	15
3.2 Sähköisen asioinnin periaatteet hallinnossa.....	17
3.3 Asian vireillepano ja vireilletulo.....	19
3.4 Asian käsittely ja selvittäminen.....	25
3.5 Asian ratkaisu, tiedoksianto ja arkistointi.....	26
4 TAVARALIIKENNELUPA.....	30
4.1 Yleistä.....	30
4.2 Luvan edellytykset.....	31
5 TAVARALIIKENNELUPAPROSESSIN SÄHKÖINEN ASIOINTI.....	34
5.1 Luvan hakeminen.....	35
5.2 Valmistelu.....	36
5.3 Käsittely ja päätöksenteko.....	37
5.4 Postitus ja arkistointi.....	38
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	39
6.1 Verkkoasioinnin mahdollisuudet ja haasteet tavaraliikennelupaprosessissa.....	40
6.2 Säädosmuutosten tuomat tulevaisuuden haasteet.....	43
7 POHDINTA.....	45
LÄHTEET.....	47
LIITTEET.....	52

LYHENTEET

ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HL	Hallintolaki
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
SAVL	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa
SAL	Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta
Tavaraliikennelaki	Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä

1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aiheena on sähköinen asiointi ja sen käyttö tavaraliikennelupaprosessissa. Työssä kuvataan tavaraliikennelupahakemuksen kulku viranomaisessa alkaen vireillepanosta ja päättyen arkistointiin sekä sähköisen asioinnin käyttö prosessin eri vaiheissa. Tavaraliikennelupa on yksi elinkeinoliikenneluvista. Sitä tarvitaan, kun ajoneuvolla harjoitetaan tavarankuljetusta tiellä korvauksella vastaan. Tavaraliikenneluvat myöntää Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELY-keskus). Opinnäytetyön toimeksiantajana on Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuurivastuualue. Opinnäytetyö tehdään lupapalvelut-yksikköön. Opinnäytetyön aihetta kehiteltiin yksikön päällikön kanssa kesällä 2011, jolloin olin kesätöissä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuurivastuualueella.

Opinnäytetyön tavoitteena on, että toimeksiantaja voisi hyödyntää työn tuloksia sähköisen asioinnin kehittämisessä. Aihe rajataan koskemaan ainoastaan yhtä liikenteen elinkeinolupaprosessia, tavaraliikennelupaa. Liikenteen elinkeinolupien käsittelyprosessit eroavat paljon toisistaan. Niiden kaikkien tarkastelu työssä olisi ollut liian laaja kokonaisuus. Tutkimuskysymyksiä on kaksi: ”Minkä verran ja missä vaiheissa sähköistä asiointia käytetään tavaraliikenneluvan käsittelyprosessissa?” ja ”Mihin käsittelyvaiheisiin sähköistä asiointia olisi mahdollisuus lisätä?”.

Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä käytetään lainopillista ja kvalitatiivista menetelmää. Opinnäytetyön keskeisiä lähteitä ovat lainsäädäntö, lain esityöt, oikeuskirjallisuus ja ELY-keskuksen ulkoiset ja sisäiset lähteet. Työn keskeisimpiä lakeja ovat laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13 ja laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 21.7.2006/693 (Tavaraliikennelaki). Viimeisimmät tavaraliikennelain säädösmuutokset tulivat voimaan 19.12.2011. Muutokset on otettu huomioon työssä ja asiasisältö on niiden osalta ajantasainen. Empiirisessä osassa teemahaastatellaan ELY-keskuksen lupapalvelut-yksikön ylitarkastajaa ja osastosihteeriä lupaprosessin toimintojen tarkentamiseksi. Haastatteluiden perusteella työssä kuvataan tavaraliikenneluvan käsittelyprosessi vaiheittain seikkaperäisesti. Lisäksi tuodaan esiin käytössä olevan lupajärjestelmän ongelmakohtia ja kehittämismahdollisuuksia. Ylitarkastaja Marjaana Sauvola-Lukkarin haastattelukysymykset koskevat tavaraliikennelain säädösmuutoksia ja niiden vaikutusta lupaprosessiin sekä sähköisen asioinnin kehittämistarpeita. Osastosihteeri Helvi Kurtin haastattelukysymykset liittyvät tavaraliikennelupaprosessin yksityiskohtaiseen kulkuun viranomaisessa. Haastattelut toteutettiin ennalta sovittuna aikana toimeksiantajan tiloissa.

Työ rakentuu seitsemästä pääluvusta. Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa kuvataan yleisesti tavaraliikennetoimialaa, ELY-keskusten ja lupapalvelut-yksikön toimintaa. Lisäksi luvussa on yleistietoa ja tilastotietoa liikenne- ja kuljetusalasta Suomessa. Kolmannessa pääluvussa käsitellään sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa. Luvussa määritellään sähköinen asiointi, sähköisen asioinnin periaatteet hallinnossa ja kuvataan sähköistä asiointia viranomaisen käsittelyprosessissa. Asian käsittely lähtee liikkeelle vireillepanosta ja vireilletulosta ja asian käsittelyn sekä selvittämisen jälkeen päättyen päätöksentekoon, tiedoksiantoon ja arkistointiin. Neljäs pääluku käsittelee tavaraliikennelupaa, milloin lupa tarvitaan ja mitä hakijalta edellytetään luvan saamiseksi. Työn empiriaosuus on viidennessä pääluvussa. Siinä kuvataan käytössä oleva tavaraliikennelupahakemuksen toimintaprosessi ja siihen liittyvä sähköinen asiointi. Haastattelujen tulokset raportoidaan tässä luvussa ja kuudennessa pääluvussa. Kuudennessa pääluvussa esitetään myös sähköisen asioinnin käyttömahdollisuuksia tavaraliikennelupaprosessissa eli onko sähköisen asioinnin lisääminen joihinkin prosessin vaiheisiin tarpeellista ja mahdollista. Pohdinta on työn seitsemäs pääluku, jonka jälkeen on luettelo työssä käytetyistä lähteistä. Työn lopussa on liitteenä tavaraliikenneluvan sähköinen hakulomake ja haastattelukysymykset.

2 TOIMIALAKUVAUS

Tämän pääluvun tarkoituksena on kuvata liikenne- ja kuljetusalaa Suomessa sekä ELY-keskuksia lupaviranomaisena. Tarkemmin käsitellään Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri –vastuualuetta sekä vastualueen lupapalvelut-yksikköä.

2.1 Liikenne- ja kuljetusala Suomessa

Liikenteellä tarkoitetaan ihmisten, informaation ja tavaroiden siirtämistä paikasta toiseen. Liikennettä tarvitaan ihmisten arkipäiväisten toimintojen hoitamiseksi ja elinkeinoelämän kuljetustarpeiden tyydyttämiseksi. Ihmisten ja tavaroiden liikenne on fyysistä liikennettä, jota usein ohjataan tietoliikenteen avulla. Liikennesuoritteita tuottavat ammattimaiset, maksua perivät kuljetusyrietykset ja yksityiset kaupan ja teollisuuden yritykset sekä kotitaloudet. (Mäkelä, Mäntynen & Vanhatalo 2005, 28,30.)

Kuljetusjärjestelmän muodostavat infrastruktuuri (tiet, kadut, rautatiet, vesiväylät), kuljetusmuodot, kuljetettavat tavaravirrat ja liitännäistoiminnot (esimerkiksi tietohallinto) sekä kuljetustoiminnan ohjaus ja säätely (esimerkiksi lainsäädäntö). Valtiovalta säätelee kuljetusten tuotantoa ja huolehtii infrastruktuurista. Tietohallinnon avulla ohjataan liikennettä toimimaan sujuvasti, taloudellisesti ja ympäristöä säästäen. (Mäkelä ym. 2005, 38.) Kuljetusmuodolla tarkoitetaan kuljetusvälinettä, jossa tai jolla kuljetus suoritetaan. Kuljetusmuotoja ovat maantiekuljetukset (tieliikenne), rautatiekuljetukset, vesitiekuljetukset, ilmatiekuljetukset (lentokuljetukset) ja putkikuljetukset. (Hokkanen, Karhunen & Luukkainen 2011, 85.)

Rautatiekuljetuksia käytetään pitkissä kuljetusmatkoissa ja tavaramäärät ovat suuria. Rautateiden kuljetusverkko ei ole kovin kattava. Tämän vuoksi vaikka runkokuljetus suoritettaisiinkin rautateitse, on tiekuljetus usein osa kuljetusketjua. Maailmanlaajuiset kuljetusvirrat perustuvat usein vesitiekuljetukseen. Vesitiekuljetusten kapasiteetti ja saatavuus on hyvä. Lisäksi yksikkökustannukset ovat alhaiset suurissa kuljetuserissä. Lentokuljetukset tarjoavat nopean, luotettavan ja aikataulutetun kuljetusjärjestelmän. Lentokuljetukset sopivat arvotavaroiden ja kiireellisten tavaroiden kuljetukseen. Rahtitilakapasiteetti on melko rajallista. (Mäkelä ym. 2005, 44.) Putkikuljetuksilla tarkoitetaan johdossa tai putkessa tehtäviä kuljetuksia. Niitä ovat kaasun, sähkön, datan ja nestei-

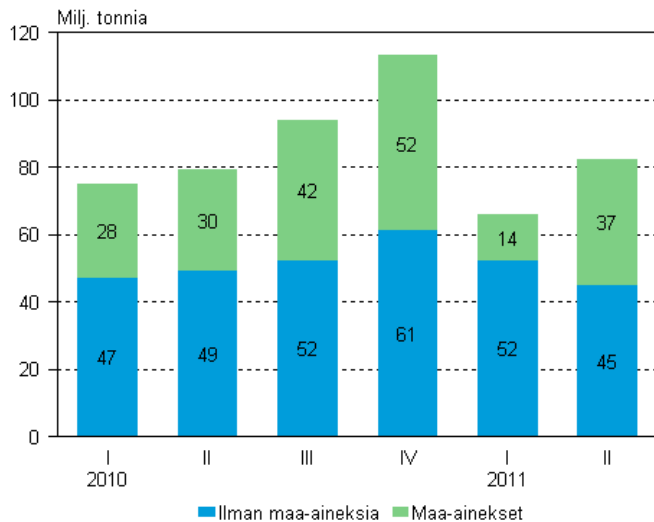
den (esimerkiksi vesi) kuljettaminen. (Hokkanen ym. 2011, 85.)

Maantiekuljetukset ovat suurin ja tärkein kuljetusmuoto (Mäkelä ym. 2005, 44). Maantiekuljetuksilla tarkoitetaan kuljetusta, joka suoritetaan tiekulkuneuvolla, joko autolla tai traktorilla. Teollisuuden kannalta tärkein kuljetusväline on kuorma-auto ja siihen mahdollisesti liitetty perävaunu. (Hokkanen ym. 2011, 85.) Maantiekuljetusten etuina ovat nopeus, joustavuus ja soveltuvuus myös pienille kuljetuserille sekä edullisuus. Maantiekuljetus soveltuu erityisesti silloin kun kuljetusmatkat ovat lyhyitä ja kuljetukselta vaaditaan nopeutta. Suomen tieverkko on kattava, sillä se ulottuu lähes jokaiseen kiinteistöön. Tieverkko muodostuu valtion yleisistä teistä, kuntien kaduista ja kaavateistä sekä yksityisteistä. (Mäkelä ym. 2005, 44,48.)

Tiekuljetustoiminnan harjoittaminen elinkeinona on luvanvaraista ja siitä säädetään lailla (Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 21.7.2006/693). Tavaraliikenteen harjoittamiseen tarvitaan tavaraliikennelupa, jonka myöntää ELY-keskus. Lupa on myönnettävä hakijalle, joka on hyvämaineinen, ammattitaitoinen, vakavarainen ja kykenevä vastaamaan velvoitteistaan. (Tavaraliikennelaki 3:5.1 §, 2:3.1 §, 4:8 §.) Lupa voidaan myöntää henkilölle tai yritykselle (Mäkelä ym. 2005, 49). Yrityksen omien tavaroiden kuljettaminen omalla autolla ja muutamat yleishyödylliset toiminnot eivät edellytä lupaa (Hokkanen ym. 2011, 94).

Kuljetusten määriä voidaan mitata tavaramäärinä ja kuljetussuoritteina. Vuonna 2010 kuorma-autoliikenteen kuljetusmäärä oli 397 miljoonaa tonnia ja kuljetussuorite oli yhteensä 25 961 miljoonaa tonnikilometriä. Ammattimaisen eli luvanvaraisen liikenteen osuus kokonaistavaramäärästä oli 72 prosenttia ja kuljetussuoritteesta 91 prosenttia. (Suomen virallinen tilasto: Tieliikenteen tavarankuljetukset 2010, hakupäivä 6.10.2011.)

Tilastokeskus on muuttanut tilastointimenetelmää tavarankuljetusten osalta vuoden 2011 alusta. Seuraavassa kaaviossa vuoden 2010 tilasto on laskettu uudistetulla menetelmällä, jotta vuodet 2010 ja 2011 ovat vertailukelpoisia



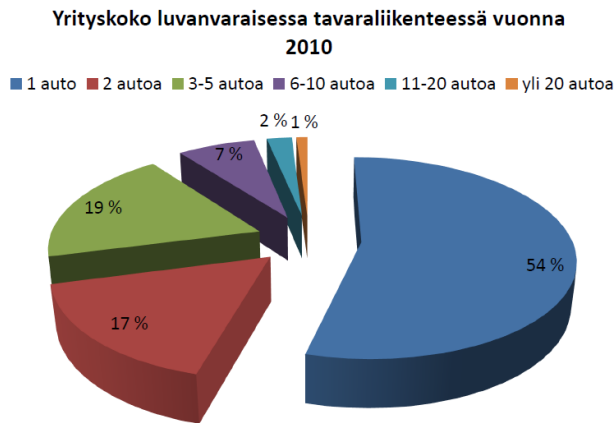
KUVIO 1. Kuorma-autojen tavarankuljetukset kotimaan liikenteessä neljännesvuosittain (Suomen virallinen tilasto: Tieliikenteen tavarankuljetukset 2011, hakupäivä 6.10.2011).

Kuorma-autoilla kotimaan tieliikenteessä kuljetettu tavaramäärä kasvoi vuoden 2011 toisella neljänneksellä 3 prosenttia vuoden 2010 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Vuoden 2011 huhtikesäkuussa kuorma-autoilla kuljetettiin tavaroita yhteensä 82 miljoonaa tonnia. Maa-aineksia kuljetettiin 22 prosenttia (seitsemän miljoonaa tonnia) enemmän ja muita aineksia 8 prosenttia (neljä miljoonaa tonnia) vähemmän verrattuna vuoden 2010 huhti-kesäkuuhun. (Suomen virallinen tilasto: Tieliikenteen tavarankuljetukset 2011, hakupäivä 6.10.2011.)

Kuljetusyrittäjät poikkeavat kooltaan ja yritysmuodoltaan sekä tuottamiltaan palveluiltaan ja toimintatavoiltaan toisistaan. Kuljetusalalta löytyy kuljetusyrittäjiä, kuljetusyriksii, kuljetustilauskeskuksia, markkinointiyhtiöitä, kuljetusvälitysliekeitä, logistiikkapalveluyriksii ja laitoksia sekä liikelaitoksia. **Kuljetusyrittäjä** on yleensä yhden tai kahden auton yritys, jossa rittäjä itse ajaa kuljetuksia. Palkattua työvoimaa voi olla satunnaisesti. Tyypillisesti yritysuoona on toiminimi. **Kuljetusyriksessä** on palkattua työvoimaa ja tyypillisesti 3 – 10 autoa. Kuljetustilauskeskus vastaa keskitetysti osakkaidensa kuljetuspalvelujen myynnistä. Kuljetusvälityslieki myy kuljetuspalveluita omistamatta kalustoa. Logistiikkapalveluyritys tuottaa kuljetuspalvelun lisäksi usein muun muassa kokoonpano- ja pakkauspalvelua. Kuljetuspalveluita tarjoavat myös valtion ja kuntien liikelaitokset. (Mäkelä ym. 2005, 58-59.)

Suomessa toimi 320 682 yritystä vuonna 2009. Kuljetuksen ja varastoinnin toimialalla oli seitsemän prosenttia kaikista yrityksistä eli 22 447. Niiden osuus henkilöstöstä oli yhdeksän prosenttia ja liikevaihdosta kuusi prosenttia. Kuljetusalan yritysten määrä pysyi lähes muuttumattomana

edellisestä vuodesta. Kuljetussektorilla selvästi suurin toimiala on tieliikenteen tavarankuljetus. Sen osuus yrityksistä oli 48 prosenttia, henkilöstöstä 30 prosenttia ja 27 prosenttia liikevaihdosta. Alla olevan kaavion mukaan yrityksellä tyypillisesti on 1 – 2 autoa. (Suomen virallinen tilasto: Yrityskokosten vuosittainen tilasto 2009, hakupäivä 6.10.2011.)



KUVIO 2. Yrityskoko luvanvaraisessa tavaraliikenteessä vuonna 2010 (Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry 2010, hakupäivä 6.10.2011).

Kuviosta näkyy, että 54 prosenttia luvanvaraisesta tavaraliikenteestä on yhden auton yrityksiä. Kahden auton yrityksiä on 17 prosenttia, kolmen-viiden auton yrityksiä 19 prosenttia ja kuuden-kymmenen auton yrityksiä 7 prosenttia. Yrityksistä 2 prosentilla on 11-20 autoa ja 1 prosentilla yli 20 autoa.

2.2 ELY-keskukset lupaviranomaisena

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. ELY-keskusten toiminnan tarkoituksena on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueittain. ELY-keskusten toiminta alkoi vuoden 2010 alusta lähtien, jolloin entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkululaitoksen tehtävät koottiin yhteen. Samalla perustettiin myös aluehallintovirasto (AVI), joihin siirtyi osa edellä mainittujen virastojen tehtävistä. ELY-keskuksia on 15, josta jokaisella keskuksella on oma toimialueensa. ELY-keskusten toiminta jakautuu kolmelle vastuualueelle: elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne – ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. (Laki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista

20.11.2009/897 1:2 §, 2:6 §; Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/910 1 §; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011a, hakupäivä 14.11.2011.)

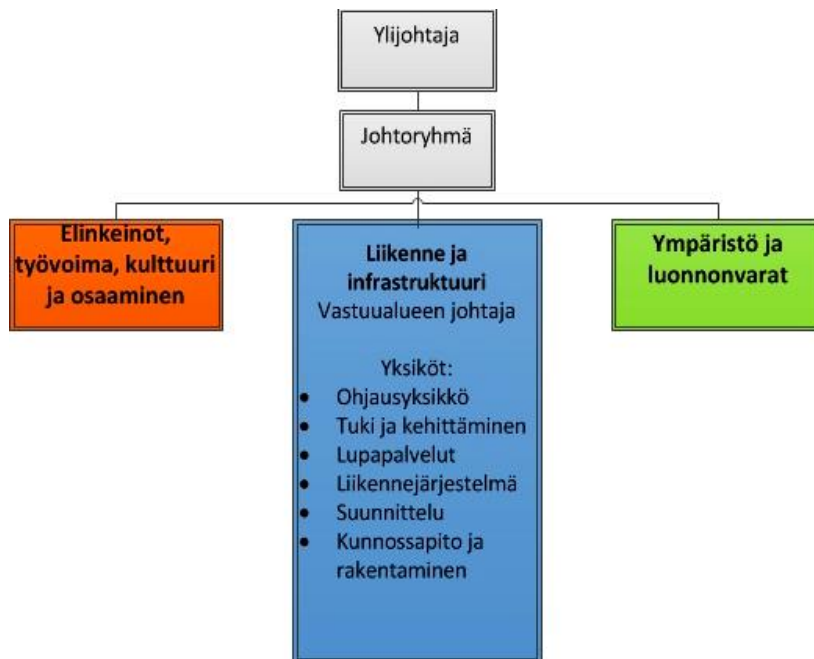
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toiminta-alueeseen kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakunta. Päätoimipaikka sijaitsee Oulussa, jonka lisäksi on muu toimipiste Ylivieskassa. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on kolmen vastualueen keskus. Sen lisäksi se tarjoaa osaamis- ja kulttuuripalvelut sekä liikenne- ja infrastruktuurivastuun palvelut Kainuun alueelle. (Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 1:1 § 13 k.; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011b, hakupäivä 14.11.2011.)



KUVIO 3. ELY-keskukset (ELY-keskus 2011a, hakupäivä 31.10.2011).

Toiminnallisen ohjauksen vastuu kuuluu eri ministeriöille toimialasta riippuen. Sisäasiainministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö vastaavat toimialoittain eri hallinnonalojen tehtävien ja toimintojen hoitamisesta sekä niiden valvonnasta ja palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2:8.1 §; HE 59/2009 vp, 65.) Lisäksi toiminnalliseen ohjaukseen kuuluu asianomaisen ministeriön vuosittainen tavoitteiden asettaminen keskukselle (HE 59/2009 vp, 65).

Lain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2:9.1 § mukaan ELY-keskuksien ylijohtajana toimii jonkin vastuualueen päällikkö oman toimensa ohessa. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen ylijohtaja on samalla liikenne- ja infrastruktuuri –vastuualueen päällikkö. Liikenne ja infrastruktuuri –vastuualue koostuu kuudesta yksiköstä, joita ovat ohjausyksikkö, tuki ja kehittäminen, liikennejärjestelmä, suunnittelu, kunnossapito ja rakentaminen sekä lupapalvelut. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011c, hakupäivä 4.10.2011.)



KUVIO 4. Organisaatiokaavio

Lupapalvelut-yksikön toimintaan kuuluu tienpitoon ja liikenteeseen liittyvien lupien myöntäminen. Tällaisia lupia ovat muun muassa taksiluvat, liittymäluvut ja luvat myyntitoimintaa varten maantien varrella. Lupapäätösten lisäksi yksikössä tehdään sopimuksia ja annetaan lausuntoja tealueiden ulkopuolisten toimijoiden ohjaamiseksi. Osa lupapalveluista on keskitetty valtakunnallisesti yhteen toimipaikkaan kuten esimerkiksi erikoiskuljetusluvut, pitkäaikaiset tienvarsimainonta- ja ilmoitusluvut. Edellä mainittuja lupia ei käsitellä Pohjois-Pohjanmaan lupapalvelut-yksikössä. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011d, hakupäivä 14.11.2011.)

3 SÄHKÖINEN ASIOINTI VIRANOMAISTOIMINNASSA

Tämän pääluvun keskeisimmät säädökset ovat laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13 ja hallintolaki 6.6.2003/434. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on luonteeltaan yleislaki, mutta suhteessa hallintolakiin se on erityislain asemassa. Sähköisestä asioinnista annettua lakia ei sovelleta, mikäli sähköisestä asioinnista on säädetty toisin muussa laissa, vaan noudatetaan kyseistä erityislakia. (Voutilainen 2009, 51.)

3.1 Sähköisen asioinnin määrittely

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa säättää viranomaisen ja asiakkaan oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuusta sähköisessä asioinnissa. Lain tavoitteena on lisätä asioinnin tehokkuutta, sujuvuutta ja tietoturvallisuutta viranomaisasioinnissa. (SAVL 1:1 §.) Tämä edesauttaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen, sekä lisää osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia henkilöille, joille perinteisten asiointimuotojen käyttö tuottaa vaikeuksia (HE 17/2002, vp 21).

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon (SAVL 1:2.1 §). Lakia sovelletaan myös muussa viranomaistoiminnassa soveltuvin osin (SAVL 1:2.1 §), kuten viranomaiselle osoitetuissa tiedusteluissa tai viranomaisen tarjoamassa palvelutyypissä toiminnassa. Lisäksi lakia voidaan soveltaa viranomaisten välillä tapahtuvaan tietojen vaihtoon. (HE 17/2022, vp 22.)

Sähköinen asiointi tarkoittaa hallinnon asiakkaan asiointia viranomaisessa, jossa käytetään informaatio- ja viestintäteknologian palveluita (Voutilainen 2009, 46). Sähköinen asiointi on vaihtoehto perinteisille tavoille hoitaa asioita viranomaisessa, ja se pyrkii parantamaan asioinnin joustavuutta ja riippumattomuutta ajasta sekä paikasta. Useissa hakemusasioissa sähköisen asioinnin tiedonsiirto tapahtuu sähköisesti, mikä on paperilomakkeisiin verrattuna sujuvampaa. Sähköiset asiointimahdollisuudet parantavat hallinnon palvelutasoa, toiminnan tehokkuutta, tietoturvallisuutta ja tiedonhankinnan yhteiskäyttöä. Yksityishenkilön vaikutusmahdollisuudet kasvavat sähköisen

asioinnin myötä esimerkiksi aloitteiden ja moitteiden tekemisen vaivattomuudella. Samoin sairaiden sekä liikuntarajoitteisten henkilöiden asiointi hallinnossa helpottuu. (Kulla 2008, 65-67.)

Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan telekopiota ja telepalvelua kuten sähköistä lomaketta ja sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään ja muita sähköiseen tekniikkaan perustuvia menetelmiä, joissa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin. Perinteinen puhelinasiointi ei ole tällainen menetelmä. (SAVL 1:4 § 1 k.) Matkapuhelimella lähetetyt tekstiviestit kuitenkin kuuluvat sähköiseen tiedonsiirtomenetelmään (Voutilainen 2009, 47). Sähköinen viesti on laissa määritelty sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä, tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa tietoa (SAVL 1:4 § 2 k). Sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon (SAVL 1:4 § 3 k). Muu sähköinen viesti, joka ei ole asiakirja, käytetään vapaamuotoisempaan yhteydenpitoon (Kulla 2008, 68). Sähköinen viesti ei välttämättä liity viranomaisessa käsiteltävään asiaan, vaan se voi olla viranomaiselle saapunut yleisluonteinen sähköisessä muodossa oleva tieto. Sen sijaan sähköinen asiakirja liittyy asiankäsittelyyn viranomaisessa. Viranomaisen lähettämät sähköiset asiakirjat voivat olla esimerkiksi viesti päätöksen valmistumisesta, tiedoksiantoviesti, päätösasiakirja tai selvityspyyntö. (Voutilainen 2009, 64.)

Viranomaisen velvollisuudeksi on säädetty sähköisten asiointipalveluiden järjestäminen, mikä takaa sen, että kaikilla on mahdollisuus saattaa asia vireille tai käsiteltäväksi lähettämällä viesti sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen. Tämä viranomaisen velvollisuus kattaa myös sen, että viranomaisen tarjoaa mahdollisuuden lähettää sähköisesti sille toimitettavaksi säädettyjä ilmoituksia ja selvityksiä sekä viestejä tai muita asiakirjoja, joita viranomaisen on pyytänyt. (SAVL 2:5.1 §.) Kyseinen säännös ei ole viranomaista vahvasti velvoittava. Sähköisten asiointipalveluiden tarjoaminen tapahtuu teknisten, taloudellisten ja muiden valmiuksien rajoissa eli mikäli viranomaisella on edellytykset tähän. Säännös on lähinnä toimeksianto, jonka tarkoituksena on edistää viranomaista järjestämään ja kehittämään sähköisiä asiointipalveluita omien resurssien puitteissa. Säännös ei myöskään luo yksityishenkilöille oikeutta vaatia sähköisten asiointipalveluiden järjestämistä. (Voutilainen 2009, 51.)

3.2 Sähköisen asioinnin periaatteet hallinnossa

Sähköisen hallinnon käsitteitä ei ole määritelty lainsäädännössä. Kun julkisessa hallinnossa käytetään informaatio- ja viestintäteknologiaa, toteutuu sähköinen hallinto. Sähköinen hallinto koostuu muun muassa sähköisistä asiointipalveluista ja asianhallintajärjestelmistä, joita käyttävät sekä hallinnon asiakkaat että viranomaiset hallinnon eri prosesseissa. (Voutilainen 2009, 40.) Sähköisen asioinnin periaatteita ovat käytettävyys ja helppokäyttöisyys, saavutettavuus ja tietoturvallisuus sekä yhteentoimivuus.

Käytettävyys ja helppokäyttöisyys

Sähköisen asioinnin käytettävyyden ja helppokäyttöisyyden periaate sisältyy lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 5 §:n 3 momenttiin, jossa veloitetaan käyttämään teknisesti yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteita ja ohjelmistoja. Käytettävyydellä tarkoitetaan järjestelmän ja ohjelman lähes virheetöntä toimintaa, jotta asioiminen viranomaisessa onnistuu vaivatta. Sähköiset asiointipalvelut täytyy olla asianmukaisesti järjestetty, jotta käytettävyys toteutuu. (Voutilainen 2009, 184, 186.)

Hyvän hallinnon perusteella kaikilla on oikeus saattaa asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa ja saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Oikeudet voivat vaarantua, mikäli sähköisen asiointipalvelun käytettävyydessä on heikkouksia, joiden takia asian käsittely viivästyy tai vireillepano vaikeutuu. (Voutilainen 2009, 185.) Käytettävyysperiaate liittyy hallintolain palveluperiaatteeseen ja palvelun asianmukaisuuteen, jotka kuuluvat hyvän hallinnon perusteisiin. Palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa hallinnon palveluja asianmukaisesti ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. (HL 1:7 §.) Palveluperiaatteen mukaan hallinnon asiakkaan asiointi tulisi tapahtua nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti (HE 72/2002 vp, 57).

Saavutettavuus

Saavutettavuuden periaatteesta säädetään lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen saavutettavuus on turvattava sähköisessä asiointissa toimintakuntoisilla tiedonsiirtomenetelmillä ja mahdollisuuksien mukaan myös muulloin kuin viraston aukioloaikana (SAVL 2:6 §). Sähköisten viranomaispalveluiden käyttö on tarkoitettu ajasta ja paikasta riippumattommaksi toisin kuin perinteinen asiointitapa hallinnossa. Viranomaisten asioin-

tipalveluilla ei kuitenkaan ole ehdotonta vaatimusta ympäri vuorokautisesta ja katkeamattomasta saatavuudesta. (HE 17/2002 vp, 36.)

Saavutettavuuden periaate merkitsee sähköisten asiointipalveluiden esteetöntä käyttöä, jonka mukaan asiointipalvelut ovat kaikkien käytettävissä (Voutilainen 2009, 188). Tästä säädetään lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 5 §:n 1 momentissa, jossa viranomaista veloitetaan teknisten ja taloudellisten valmiuksien rajoissa tarjoamaan kaikille mahdollisuus sähköisiin asiointipalveluihin. Alueellinen saavutettavuus on otettava huomioon siinä, että viranomaisen tarjoamia sähköisiä palveluita on mahdollista käyttää eri alueilla (Voutilainen 2009, 189). Viranomaisen voi järjestää sähköiset asiointipalvelut myös tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti (SAVL 2:5.2 §), mutta siinä täytyy ottaa huomioon asiakaskunnan tasapuolinen kohtelu, ja että asiointipalveluiden rajoitteista täytyy tiedottaa (HE 17/2002 vp, 35).

Käytettävyyisperiaatteen tavoin täydentää myös saavutettavuuden periaate hyvän hallinnon perusteita, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta (Voutilainen 2009, 191). Palveluperiaatteen tarkoituksena on turvata viranomaispalveluiden saatavuus, joten julkisia palveluita järjestettäessä tulee kiinnittää erityisesti huomiota palveluiden saatavuuteen (HE 72/2002 vp, 56-57).

Tietoturvallisuus

Tietoturvallisuuden periaate perustuu lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 5 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on varmistettava tietoturvallisuus sähköisessä asioinnissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa. Tietoturvallisuus tarkoittaa järjestelyitä, joilla varmistetaan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Käytettävyydellä tarkoitetaan tiedon olevan siihen oikeutettujen hyödynnettävissä haluttuna aikana. Eheys on tiedon muuttumattomuutta alkuperäisen tiedon kanssa. Luottamuksellisuus tarkoittaa tiedon pysymistä siihen oikeutettujen henkilöiden hallinnassa siten, että sivullinen ei saa tietoa haltuunsa. (Valtionvarainministeriö 2008, 109.)

Tietoturvallisuudella huolehditaan hallinnon asiakkaiden yksityisyyden suojasta ja tietosuojasta, julkisten tietojen vapaasta saannista sekä viranomaisten toiminnallisesta tietojenkäsittelystä. Viranomaistoiminnan olennaiset tietoturvallisuuskohteet ovat siis tietojenkäsittelytoiminnot, asiakirjajulkisuus, salassapito ja tietosuoja. (Voutilainen 2009, 197-198.) Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 1.7.2010/681 säätää yleisistä tietoturvallisuusvaatimuksista (1:1 §). Jotta tietoturvallisuus viranomaisessa toteutuu, viranomaisen on huolehdittava ensinnäkin

sen toiminnan tietoturvallisuusriskien selvittämisestä. Viranomaisen on huolehdittava myös tietojen saannista ja käytettävyydestä eri tilanteissa sekä asiakirjojen sisältyvien tietojen salassapidosta. Suoja asiakirjojen salassapidolle varmistetaan antamalla pääsy asiakirjoihin vain niille, jotka tarvitsevat työssään salassa pidettäviä tietoja tai henkilörekisteriin talletettuja henkilötietoja. Lisäksi viranomaisen on estettävä tietojen luvattoman muuttamisen ja käsittelyn erilaisilla turvallisuusjärjestelyillä kuten esimerkiksi käyttöoikeushallinnalla ja käytön valvonnalla. Näiden lisäksi viranomaisen tulee tietoturvallisuutta toteuttaessaan riittävästi suojata ja valvoa asiakirjojen tietojenkäsittely- ja säilytystiloja. (Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 2:5 §.)

3.3 Asian vireillepano ja vireilletulo

Hallintoasia laitetaan vireille pääsääntöisesti kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteluineen, mutta myös suullinen vireillepano on mahdollista viranomaisen suostumuksella (HL 4:19 §). Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 9 §:n 1 momentin mukaan vaadittu vireillepanon kirjallisen muodon täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Vireillepanoasiakirjan toimittaminen viranomaiseen voi tapahtua toimittamalla asiakirja henkilökohtaisesti, lähettämällä käyttäen lähettiä, postia tai sähköistä tiedonsiirtoa tai käyttämällä asiamiestä (Kulla 2008, 143). Sähköisesti hallintoasia voidaan panna vireille käyttämällä telekopiota, sähköpostia, sähköistä lomaketta tai muuta tietokoneyhteyttä (Mäenpää 2011, 114).

Hallintoasian vireillepanijalla ei ole valinnanvapautta sähköisen viestin käytöstä, ja mitä sähköistä vireillepanon muotoa hän käyttää. Sähköisen vireillepanon keinot riippuvat viranomaisen teknisistä, taloudellisista ja muista valmiuksista ottaa vastaan sähköinen asiakirja. (Mäenpää 2011, 114.) Mikäli viranomaisen täyttää nämä valmiudet, on asian vireillepanijalla mahdollisuus lähettää asiakirja sähköisesti asian vireille saattamiseksi (SAVL 2:5.1 §). Jos viranomaisella on valmiudet ottaa vastaan ainoastaan esimerkiksi telefaxin ja sähköpostin kautta lähetetyt asiakirjat, asian vireillepano ei onnistu sähköisellä lomakkeella. Sähköisessä vireillepanossa käytettävät muodot vaihtelevat siis viranomaisten kesken riippuen niiden sähköisen asioinnin valmiuksista. (Mäenpää 2011, 114-115.)

Viranomaisen velvollisuus on ilmoittaa sopivalla tavalla yhteystietonsa, jotka ovat käytettävissä sähköisessä asioinnissa (SAVL 2:7.1 §). Ilmoittamisesta sopivalla tavalla tarkoitetaan tehokasta

ilmoittamistapaa, joka voi edellyttää usean välineen käyttämistä yhtä aikaa. Yleensä viranomaisen ilmoittaa käytössä olevista yhteystiedoista viranomaisen käyttämissä lomakkeissa ja kirjepohjissa, viranomaisen omissa esitteissä, kotisivuilla, palveluportaalissa, sähköisissä hakemistoissa ja puhelinluetteloissa. (HE 17/2002 vp, 36.) Viranomaisen ilmoittamien yhteystietojen perusteella asian vireillepanija saa tietää viranomaisen valmiuksista sähköisen asiakirjan vastaanottamiseen ja onko sähköinen vireillepano ylipäänsä mahdollista. Esimerkiksi viranomaisen ilmoittama sähköpostiosoite asiointia varten merkitsee sitä, että asian vireillepano on mahdollista ilmoitetun sähköpostiosoitteen kautta. (Mäenpää 2011, 115.)

Hallintolain 17 §:n 1 momentissa säädetään asiakirjan lähettäjän vastuusta, jonka mukaan asiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Vastuu sähköisen viestin lähettämisestä viranomaiselle on viestin lähettäjällä (SAVL 3:8 §). Lähettäjän vastuu koskee hänen omaa toimintaansa eli hän selvittää toimivaltaisen viranomaisen ja sen yhteystiedot sekä huolehtii asiakirjan saapumisesta viranomaiselle. Lähettäjän vastuuseen kuuluu myös viestin saapuminen määräajan kuluessa, jos viestin toimittamiselle on asetettu jokin määräaika. Lähettäjän vastuu raukeaa, jos viranomaisen on ilmoittanut virheelliset yhteystietonsa. Mikäli viranomaisen vanhoja yhteystietoja käytetään, voi viranomaisen toimia siten, että tietojärjestelmistä välittyvä tieto uusista käytössä olevista osoitteista sähköisen asiakirjan lähettäjälle. (HE 17/2002 vp, 37-38.) Lähettäjän vastuuseen kuuluu kuitenkin tiedonsiirtopalveluita tarjoavan palveluntarjoajan palveluissa oleva vika, joka johtaa siihen, ettei lähetys onnistu. Tällaisia vikoja voivat olla esimerkiksi tiedonsiirtolinjan katkeaminen ja lähettäjän käyttämän sähköpostipalvelimen vika. Lisäksi sähkökatkoksesta johtuvat viat ja yleinen tietoliikenneverkon ruuhkaisuus kuuluvat lähettäjän vastuuseen. (Voutilainen 2009, 274.)

Hallintolain 17 §:n 1 momentin mukaan lähettäjän on huolehdittava asiakirjan toimittamiselle asetetusta määräajasta. Yleensä hallintoasian vireillepanoa ei ole sidottu määräaikaan. Mikäli vireillepanolle on asetettu määräaika, täytyy asiakirjan lähettäjän huolehtia siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa riippumatta toimittamistavoista. Vireillepanon määräaika on sitova ja ehdoton, josta johtuu, että määräajan jälkeen saapunut asia jätetään tutkimatta. (Mäenpää 2011, 117.) Sähköisen viestin saapumisajankohtana pidetään sitä, kun sähköinen viesti on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Mikäli sähköisen viestin saapumisajankohtaa ei ole määriteltävissä johtuen viranomaisen käyttämän sähköisen tiedonsiirtomenetelmän epäkunnosta tai sen käytön poissaolosta tai muusta vastaavasta syystä, katsotaan viesti saapuneeksi sen lähetysajankohtana, jos siitä voidaan esittää

luotettava selvitys. (SAVL 3:10 §.) Sähköpostin osalta riittää, että viesti on saapunut viranomaisen sähköpostiin määräajan kuluessa (Voutilainen 2009, 275).

Korkein oikeus on ottanut ennakkopäätöksessään kantaa sähköisen viestin saapumisajankohdasta. Tapauksessa asianosainen oli lähettänyt määräajassa kärjäoikeuden sähköpostiosoitteeseen valituksen saamastaan tuomiosta. Kärjäoikeuden sähköpostipalvelin oli tulkinut viestin virheellisesti roskapostiksi, minkä vuoksi viesti oli siirtynyt erikseen selvitettäväksi ja karanteeniin ennen kuin viesti oli siirtynyt kärjäoikeuden kirjaamon sähköpostiin. Roskapostiksi luokiteltu sähköisen viestin sisältämä valitus oli lopulta saapunut kirjaamoon määräajan jälkeen, jonka vuoksi kärjäoikeus oli jättänyt valituksen myöhään saapuneena tutkimatta. Korkein oikeus katsoi, että kärjäoikeudesta hankitun selvityksen mukaan sähköinen viesti olikin saapunut määräajan kuluessa. Valituksen sisältäneen sähköisen viestin saapuminen myöhässä kirjaamoon johtui kärjäoikeuden oman järjestelmän virheellisestä toiminnasta. Näin ollen valitus oli tehty määräajassa, eikä sen tutkimatta jättämiselle ollut perustetta. (KKO 5.9.2011 T 1866, Finlex.)

Hallintoasia tulee vireille, kun vireillepanoasiakirja saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen ja tarvittavat tiedot on kirjattu käsittelyn aloittamiseksi (HL 4:20.1 §). Kun sähköinen asiakirja saapuu viranomaiseen, on siitä välittömästi ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Telekopiona tai muulla vastaavalla tavalla saapuneeseen asiakirjaan ei vaadita vastaanottokuittausa. (SAVL 3:12 §.) Vastaanottokuittaus ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin (SAVL 3:12.1 §), eikä se ole kannanotto asian käsittelyn lopputulokseen, eikä se myöskään merkitse asian vireilletuloa viranomaisessa (HE 17/2002 vp, 42). Vastaanottokuittauksen perusteella asiakirjan lähettäjä varmistuu siitä, että asiakirja on saapunut viranomaiselle (Voutilainen 2009, 273). Vireilletulon edellytykset ovat tarvittavien tietojen kirjaaminen ja asian rekisteröinti ennen asiankäsittelyn aloittamista. Nämä toteuttavat asianosaisen näkökulmasta asian vireilletulon. Viranomaisen ja asiahallinnon näkökulmasta asian rekisteröinti ja tietojen kirjaaminen jäsentävät viranomaisen omaa toimintaa ja toteuttavat hyvää tiedonhallintatapaa. Yksilön näkökulmasta kirjaaminen ja rekisteröinti palvelevat viranomaistoiminnan julkisuutta ja muodostavat käsityksen viranomaisen toiminnasta ja sen asianmukaisuudesta. (Voutilainen 2009, 278.)

Sähköiset asiakirjat, jotka ovat saapuneet viranomaiseen, täytyy kirjata tai rekisteröidä niiden saapuminen luotettavalla tavalla. Kirjaus- tai rekisteröintimerkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteaminen. (SAVL 3:13 §.)

Asiakirjan eheys ja alkuperäisyys tarkoittavat, onko sähköinen asiakirja saapunut viranomaiseen muuttumattomana eli lähetetyssä muodossa, ja onko sähköisenä viestinä saapuneen asiakirjan lähettäjä juuri se henkilö, joka on merkitty viestin lähettäjäksi. Kirjaus- ja rekisteröintimerkinnät tarkoittavat käytännössä sitä, että sisältääkö saapunut asiakirja asianmukaisen sähköisen allekirjoituksen. Kun asianmukainen sähköinen allekirjoitus on asiakirjassa, tehdään siitä kirjaamismerkintä, jotta asiakirjan aitous on myöhemmin tarvittaessa todistettavissa. (HE 17/2002 vp, 43.) Sähköistä allekirjoitusta käsitellään tarkemmin Sähköinen allekirjoitus –alaluvussa sivulla 24. Sähköistä asiakirjaa koskevien kirjaamis- ja rekisterimerkinnät voidaan automatisoida. Merkinnät asiakirjan ja alkuperäisyyden toteamisesta voidaan tehdä automaattisesti asiarekisteriin, jos lähettäjä on tunnistettu luotettavasti jossain vireillepanovaiheessa, ja jos asiakirja on lähetetty viranomaiselle suojatun tietoverkkoyhteyden kautta. (Voutilainen 2009, 278.)

Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 14 §:n mukaan viranomaisen voi teknisesti muokata saapunutta sähköistä viestiä, jos se on tarpeellista viestin luettavuuden, tallennettavuuden tai arkistoitavuuden kannalta. Mikäli asiakirjan muokkaaminen luettavaan muotoon ei ole mahdollista, täytyy viranomaisen pyytää asianomaista toimittamaan asiakirja uudelleen sellaisessa muodossa, jossa asiakirjaa pystytään käsittelemään viranomaisen ohjelmistoilla. Viranomaisen yhteydenottovelvollisuus asiakirjan lähettäjään edellyttää kuitenkin sen, että lähettäjän yhteystiedot on selvitettävissä. (HE 17/2002 vp, 42.)

Hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on vahingossa toimitettu kyseisen viranomaisen toimivaltaan kuulumaton asiakirja, täytyy viranomaisen välittömästi siirtää asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle asian käsittelemiseksi. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle (HL 4:21.1 §). Siirtomenettely koskee myös sähköisiä asiakirjoja (SAVL 3:15.1 §). Useimmiten siirto kohdistuu vireillepanoasiakirjaan, jolloin koko asia siirtyy toiselle viranomaiselle. Asiakirja täytyy siirtää myös silloin, kun asianosainen toimittaa asiakirjan väärälle viranomaiselle muussa käsittelyvaiheessa kuin vireillepanossa. (Kulla 2008, 146.)

Vahva sähköinen tunnistaminen

Sähköisellä tunnistuksella yksilöidään palvelun käyttäjä tietyksi väitetyksi tai oletetuksi henkilöksi sähköisesti jonkin menettelyn avulla. Kun palvelun käyttäjän tunnistaminen on suoritettu, voi hän käyttää oikeudellista henkilöllisyyttään asiointissaan. Sähköisesti tunnistettaessa henkilö todennetaan eli varmistetaan, että tunnistuksessa esitetyt tiedot ovat oikeat. Tunnistaminen voi tapahtua joko passiivisesti tai aktiivisesti. Passiivinen tunnistus tapahtuu vertaamalla lomakkeella an-

nettuja tietoja perustietojärjestelmistä saatuihin tietoihin asiakkaan tunnistamiseksi. Sen sijaan aktiivinen tunnistus perustuu usean välineen yhtäaikaiseen tunnistukseen ja todennukseen. Aktiivista tunnistusta on sekä kevyttä että vahvaa. Kevyellä tunnistuksella tarkoitetaan esimerkiksi käyttäjätunnuksen ja salasanan yhdistelmää, jolloin tunnistuksessa ja todennuksessa ei käytetä erillistä tunnistusvälinettä. (Voutilainen 2009, 244-245.)

Vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan menettelyä, jolla henkilö yksilöidään luotettavaa sähköistä menetelmää käyttäen sekä samalla todennetaan tunnisteen aitous ja oikeellisuus. Sähköisen menetelmän käyttö perustuu vähintään kahteen seuraavista vaihtoehdoista: salasanaan tai johonkin muuhun, mitä tunnistusvälineen käyttäjä tietää, sirukorttiin tai johonkin muuhun, mitä tunnistusvälineen käyttäjällä on hallussaan ja sormenjälkeen tai johonkin muuhun tunnistusvälineen käyttäjän yksilöivään ominaisuuteen. (Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta 7.8.2009/617 1:2 § 1 k; HE 36/2009 vp, 31.) Vahva tunnistaminen on tarpeen luottamuksellisissa ja vuorovaikutteisissa asiointipalveluissa sekä tietojärjestelmien välisessä tietojenvaihdossa (Valtionvarainministeriö 2006, 15). Sähköisen vireillepanon yhteydessä, joka on yksisuuntaista sähköistä asiointia, riittää pääsääntöisesti passiivinen tunnistus (Voutilainen 2009, 270).

Turvallisuus ja luottamus sähköisiin toimintatapoihin ovat erityisen tärkeitä sähköisten palveluiden käytön lisäämiseksi. Tämä edellyttää sähköisen identiteetin käyttöä. Vahvan tunnistamisen tekniikkana käytetään tunnistusvälineen varmennetta. Varmenteita myöntää hakemuksesta luotettava organisaatio niin kutsuttu varmentaja. Tällä hetkellä Väestörekisterikeskus on ainoa varmentaja Suomessa. Se tarjoaa tunnistusvälineenä sähköistä henkilökorttia. Tämä kansalaisvarmenne on sähköinen henkilöllisyys, joka sisältää muun muassa nimitiedot ja sähköisen asiointitunnuksen. Väestörekisterikeskuksen varmennejärjestelmä perustuu julkisen avaimen menetelmään (Public Key Infrastructure eli PKI). (Väestörekisterikeskus 2011a, hakupäivä 2.11.2011.) Väestörekisterikeskus myöntää palvelinvarmenteita ja sähköpostivarmenteita. Sähköpostivarmenteen avulla voi vastaanottaa salattuja viestejä ja allekirjoittaa lähteviä viestejä. (Väestörekisterikeskus 2011b, hakupäivä 2.11.2011.)

Jos asiakassuhdetta ei ole olemassa asiakkaan ja palveluntarjoajan välillä, käytetään Suomessa yleisesti vaativissa verkkopalveluissa pankkien tarjoamaa TUPAS-tunnistautumista. Tunnistautuminen perustuu verkkopankkitunnusten käyttöön, ja sen katsotaan olevan riittävän turvallinen henkilön tunnistamisessa. Koko julkishallintoa varten on kehitetty Kansalaisen tunnistus- ja mak-

samispalvelu (VETUMA) –ratkaisu, joka tunnistamisen lisäksi mahdollistaa myös maksamisen. Palvelun avulla henkilön on mahdollista tunnistautua ja maksaa sähköisesti kaikissa niissä asiointipalveluissa, joihin palvelu on liitetty. Palvelusta vastaa Valtionkonttorissa toimiva Valtion IT-palvelukeskus. (Koivunen 2007,13,16.)

Sähköinen allekirjoitus

Hallintolain 22:2 §:n mukaan vireillepanoasiakirjaa ei tarvitse allekirjoittaa, jos asiakirja sisältää tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Tämä koskee myös viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa, jota ei tarvitse täydentää allekirjoituksella lähettäjän henkilöllisyyden, alkuperäisyyden ja eheyden ollessa rikkomattomia (SAVL 3:9.2 §). Sähköistä allekirjoitusta voidaan edellyttää vain silloin, kun vireillepanoasiakirjan allekirjoitusvaatimukselta on säädetty erikseen ja se on henkilökohtaisesti allekirjoitettava (Valtionvarainministeriö 2006, 27). Hallinnossa käsiteltäviin asioihin sisältyy runsaasti allekirjoitusvaatimuksia. Allekirjoitusta edellytetään muun muassa erilaisista rekisteriviranomaisille tehtävistä perustamis- tai muutositmoituksista. (HE 17/2002 vp, 40.)

Sähköistä allekirjoitusta käytetään allekirjoittajan henkilöllisyyden tunnistamiseen. Se on sähköisessä muodossa olevaa tietoa, joka on liitetty tai joka loogisesti liittyy muuhun sähköiseen tietoon, ja jota käytetään allekirjoittajan henkilöllisyyden todentamisen välineenä. (SAL 1:2 § 9 k.) Perusmuodossaan sähköinen allekirjoitus on sähköisen viestin loppuun kirjoitettu viestin laatijan tai lähettäjän nimi (Voutilainen 2009, 256). Jos asian vireillepano tai muu käsittelyvaihe edellyttää allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää ainakin vahva sähköinen allekirjoitus, joka perustuu laatuvarmenteeseen ja on luotu turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä (SAVL 3:9.1 §; SAL 2:5.1 §). Laatuvarmenteella tarkoitetaan varmennetta, joka sisältää muun muassa allekirjoittajan nimen, allekirjoituksen todentamistiedot ja varmentajan kehittyneen sähköisen allekirjoituksen (SAL 4:30.2 §). Allekirjoituksen luomistiedot merkitsevät sähköisen allekirjoituksen luomisessa käytettyä ainutkertaista tietokokonaisuutta kuten koodeja. Allekirjoituksen luomisvälineellä tarkoitetaan ohjelmistoa tai laitetta, jonka avulla yhdessä allekirjoituksen luomistietojen kanssa luodaan sähköinen allekirjoitus. (SAL 1:2 § 11-12 k.) Turvallisen allekirjoituksen luomisvälineen on täytettävä vaatimukset, jotta sitä voidaan pitää turvallisena luomisvälineenä. Ensinnäkin luomisvälineen on luotettavasti varmistettava allekirjoituksen luomistietojen ainutkertaisuus ja luottamuksellisuus. Toiseksi allekirjoituksen luomistietoja ei pidä voida päätellä muista tiedoista, minkä mukaan suoritettavat toimenpiteet eivät saisi mahdollistaa pääsyä luomistietoihin. Lisäksi vaatimusten mukaan allekirjoitus on suojattu väärentämiseltä ja allekirjoituksen luomistiedot voidaan

suojata muilta, sekä luomisväline ei saa muuttaa allekirjoitustietoja. (SAL 4:28 § 1-5 k.; HE 36/2009 vp, 65.)

3.4 Asian käsittely ja selvittäminen

Hallintoasian käsittelyssä viranomaisella on selvittämisvelvollisuus. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiaa selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla tarpeelliset tiedot ja selvitykset asian ratkaisemiseksi. (HL 6:31.1 §.) Asian selvittäminen merkitsee tarpeellisten selvitysten hankkimista ja esittämistä asian päätöksentekoa varten. Jotta asiasta voidaan tehdä lainmukainen päätös, täytyy lähtökohtaisesti viranomaisen huolehtia asian perusteellisesta selvittämisestä. Viranomaisen on tiedettävä käsiteltävän asian tosiasiallinen tausta, jonka perusteella viranomaisen asian ratkaisee. Tämän lisäksi asian ratkaiseminen edellyttää tietoa sovellettavista oikeusohjeista. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus toteuttaa sen, että hallintomenettelyn ratkaisut pyrkivät tosiasioita vastaavaan ratkaisuun. (Kulla 2008, 191,193.)

Asian selvittäminen sähköisesti kohdistuu lähinnä asian ratkaisun perusteeksi tarvittavien tietojen keräämiseen. Se tapahtuu asiankäsittelyjärjestelmällä, jonka avulla haetaan ja analysoidaan tietoja ratkaisun perusteeksi viranomaisten tietokannoista. Viranomaisella voi olla käytössään tekninen käyttöyhteys, jonka avulla voi saada asian käsittelyssä tarvittavia henkilötietoja sähköisenä toimintona toisen viranomaisen henkilökisteristä. Tekninen käyttöyhteys on katseluoikeus rekisteriin, eikä se siis mahdollista tietojen siirtämistä sähköisesti. (Voutilainen 2009, 284-285.) Tällaisen teknisen käyttöyhteyden viranomaisen voi avata toiselle viranomaiselle henkilökisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen täytyy ottaa huomioon päätöksenteossaan. Mikäli henkilötiedot ovat salassa pidettäviä, saa käyttöyhteyttä hyödyntää vain niiden henkilöiden tietoihin, jotka ovat antaneet suostumuksensa siihen. (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 7:29.3 §.)

Viranomaisen voi luovuttaa toiselle viranomaiselle julkisia, mutta ei yleiseen käyttöön tarkoitettuja henkilötietoja sähköisenä tiedonsiirtona (Voutilainen 2009, 286). Julkisuuslain 13.2 §:n mukaan pyydetessä toisen viranomaisen henkilökisteristä salassa pidettävää tietoa tiedon pyytäjän on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus järjestetään. Tätä kutsutaan pyynnönesittäjän selontekovelvollisuudeksi. Tietoja luovuttavalla viranomaisella on selontekovel-

vollisuus. (Voutilainen 2009, 286.) Julkisuuslain 16:3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä voi antaa kopion, tulosteen tai luovuttaa sähköisessä muodossa henkilötietoja, jos luovutuksen-saajalla on oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Näiden säännösten perusteella vi-ranomaisen luovuttaessa sähköisesti tietoja toiselle viranomaiselle täytyy viranomaisten välillä olla sopimus. Sopimuksesta on käytävä ilmi, mihin säännökseen tiedonsaajan henkilötietojen kä-sittely perustuu, ja kuinka tietojen suojaaminen järjestetään. (Voutilainen 2009, 286.) Viranomai-nen voi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle, jos tiedon antamisesta tai tie-don saamisesta on erikseen säädetty, salassapitovelvollisuuden etujen suojaama henkilö antaa siihen suostumuksensa, asiakirja on tarpeen käsiteltäessä muun muassa ennakkotietoa, ennak-koratkaisua tai viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua tai tieto on tarpeen viranomai-sen suorittaessaan yksittäistä valvonta- tai tarkastustehtävää (Julkisuuslaki 7:29.1 § 1-4 k).

3.5 Asian ratkaisu, tiedoksianto ja arkistointi

Hallintopäätös

Hallintopäätös on annettava pääsääntöisesti kirjallisessa muodossa, mutta myös suullinen päätös on mahdollista antaa asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinenkin päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena. (HL 7:43 §.) Hallintopäätös voidaan tehdä ja antaa myös sähköisesti, koska sille ei ole lainsäädännöllistä yleistä estettä (Voutilainen 2009, 295).

Hallintopäätöksen rakenteeseen kuuluu otsikko, kertoelma (hakemusosa) ja päätöslauselma (Kul-la 2008, 240). Päätösasiakirjasta on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja pää-töksen teon ajankohta, asianosaiset, joita päätös koskee, päätöksen perustelut eli ratkaisuun vai-kuttaneet selvitykset, seikat ja sovelletut säännökset, tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka asian muunlainen ratkaisu sekä henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asian-osainen voi tarvittaessa kysyä lisätietoa päätöksestä (HL 7:44 §, 7:45.1 §). Hallintopäätöksen kohdat päätöksen tehneestä viranomaisesta ja ajankohdasta, asianosaisista ja päätöksen perus-teluista voidaan tuottaa automaattisesti viranomaisen tietokannoista (Voutilainen 2009, 296). Näistä päätöslauselmalla on tärkein merkitys, koska siinä käy ilmi viranomaisen perustellun rat-kaisun sisältävä kannanotto asiaan. Kertoelmaosuus on lyhyt ja tiivis yhteenveto asian kulusta. Se sisältää selostuksen ratkaistavana olevasta asiasta ja prosessin vaiheista. (Kulla 2008, 240.) Voutilaisen mukaan (2009, 296) kertoelman sisältö voidaan automatisoida rakenteisten tietojen ja päätösasiakirjan muuttuvuuden avulla. Automaattisesti ei kuitenkaan voi laatia kovinkaan moni-

mutkaisia kertoelmia ilman, että päätöksen sisällöllinen laatu kärsii. Vakioperustelut automaattisesti tuotetuissa valmiiksi tehdyissä hallintopäätöksissä voivat heikentää henkilön perusoikeutta hyvään hallintoon. (Voutilainen 2009, 296.)

Päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Sähköiseltä allekirjoitukselta päätöksessä vaaditaan, että se on vahva sähköinen allekirjoitus, joka perustuu laatuvarmenteeseen ja se on tehty turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä. (SAVL 4:16 §; SAL 2:5.2 §.) Kun päätösasiakirjan viranomaisen sähköisen allekirjoituksen voimassaolo päättyy, on asianosaisella oikeus saada maksutta jäljennös päätöksestä (SAVL 4:17 §). Säännös liittyy allekirjoitusten salausten menetelmien murrettavuuteen, jolloin varmentajat eivät myönnä yli kolmen vuotta voimassa olevia allekirjoitusvarmenteita. Mikäli sähköisesti allekirjoitettua päätösasiakirjaa käytetään muussa prosessissa, saa asianosainen jäljennöksen päätösasiakirjoistaan. Tämä pätee lähinnä silloin, jos asiaa käsittelevä viranomaisen epäilee asiakirjan aitoutta. (HE 17/2002 vp, 44.)

Tiedoksianto

Viranomaisella on tiedoksiantovelvollisuus tekemistään päätöksistä asianosaiselle. Viranomaisen on annettava päätös tiedoksi viipymättä sen tekemisen jälkeen asianosaiselle ja muulle, jolla on oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla. Tiedoksiantovelvollisuus koskee myös päätöksiä, joihin liittyy muutoksenhakukielto. Myös asian käsittelyvaiheessa viranomaisen täytyy huolehtia ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Tiedoksiannossa asiakirja luovutetaan alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Viranomaisen on varattava vastaanottajalle mahdollisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisessa, mikäli tiedoksiannettavaan asiakirjaan on liitetty muita asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa asianosaiselle. (HL 9:54 §.) Tiedoksiantotapoja ovat tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto. Silloin kun nämä eivät ole käytettävissä, tehdään tiedoksianto yleistiedoksiannona, jolloin asiakirja on vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa tietyn aikaa. (HL 9:55.1 §; 9:62.1 §.)

Tavallisen tiedoksiannon toimitustapa vastaanottajalle on postitse kirjeellä. Vastaanottajan katsotaan saaneen kirjeen ja asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä toteen. (HL 9:59 §.) Tavallinen tiedoksianto voidaan myös antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Mikäli asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityisen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen edellyttää, käytetään tavallisen sähköisen tiedoksiannon sijaan todisteellista sähköistä tiedoksiannoa. Tavallisena sähköise-

nä tiedoksiantona toimitettu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettamisestä ellei muuta näytetä. (SAVL 4:19 §.)

Todisteellinen tiedoksianto toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan. Todisteellista tiedoksiantoa käytetään, jos kyseessä on velvoittava päätös, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhaku-aika tai jokin muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Sitä käytetään myös silloin, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. (HL 9:60.1 §.) Todisteellinen tiedoksianto voidaan antaa tiedoksi myös sähköisesti. Asianosaisen suostumuksella asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisenä viestinä sähköpostitse, tekstiviestillä tai muulla sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä (Voutilainen 2009, 313), mutta ei kuitenkaan telekopiona tai muulla vastaavalla tavalla, jota käyttämällä viranomainen ei voi varmistua asianomaisen saavan tiedoksiannon ensimmäisenä haltuunsa. Kun todisteellista sähköistä tiedoksiantoa käytetään, ilmoittaa viranomainen asianosaiselle tai hänen edustajalleen, että asiakirja on noudettavissa viranomaisen ilmoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. (SAVL 4:18.1 §; HE 17/2002 vp, 44.) Tiedoksiantoviesti ei sisällä varsinaista päätöisasiakirjaa vaan tiedon siitä, että päätös on noudettavissa tietyistä järjestelmästä (Voutilainen 2009, 313).

Asiakirjaa noudettaessa asianosaisen tai hänen edustajansa on tunnistauduttava palvelimelle. Tunnistautumisessa käytetään tunnistusvälinettä (yksilöiviä tietoja ja ominaisuuksia, jotka muodostavat vahvaan sähköiseen tunnistamiseen tarvittavat tunnisteet), laatuvarmennetta tai jotain muuta tietoturvallista ja todisteellista tunnistautumistekniikkaa. (SAVL 4:18.2 §; SAL 1:2 § 2 k.) Asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen ilmoittamalta palvelimelta tai tietokannasta (SAVL 4:18.3 §). Noutamisaika voidaan kirjata automaattisesti asian käsittelytietoihin, jolloin myös muutoksenhaku-aika alkaa kuluu noutamishetkestä (Voutilainen 2009, 314). Mikäli asiakirjaa ei noudeta seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, noudatetaan tiedoksiannossa, mitä siitä muualla laissa säädetään (SAVL 4:18.3 §). Noutamaton päätöisasiakirja voidaan lähettää asianosaiselle automaattisesti postin välityksellä eKirjeenä. Ekirjeellä tarkoitetaan massamuotoista palvelua, jossa asiakirjat tulostetaan, kuoritetaan ja lähetetään niiden vastaanottajille. (Voutilainen 2009, 314.)

Arkistointi

Hallintoasian käsittelyprosessin viimeinen vaihe asiakirjahallinnon näkökulmasta on arkistointi (Voutilainen 2009, 316). Arkistointi tarkoittaa asiakirjojen liittämistä arkistoon arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Asiakirja arkistoidaan silloin, kun siihen liittyvän asian käsittely on saa-

tettu loppuun. (Arkistolaitos 2006, 49-50.) Arkistolain 23.9.1994/831 säännöksiä sovelletaan arkistonmuodostajiin muun muassa valtion virastoihin, jotka määräävät, miten viraston arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään (Arkistolaki 1:1 § 1 k.; 3:8.1 §). Arkistoitavia asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet sen toiminnan yhteydessä (Arkistolaki 3:6.1 §). Asiakirjat voivat olla paperiasiakirjojen lisäksi karttoja, piirustuksia, äänitteitä, valokuvia ja sähköisiä tiedostoja (Arkistolaitos 2006, 50).

Arkistonmuodostajan on pidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa, jossa määritellään kaikkien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat. Säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista tai asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista määrää Arkistolaitos. (Arkistolaki 3:8 §.) Asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat suojassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Kun asiakirjojen säilytysaika päättyy, on ne hävitettävä tietosuojavaatimukset huomioon ottaen. (Arkistolaki 4:12-13 §.)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa säätää, että sähköinen asiakirja on arkistoitava niin, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa (SAVL 5:21 §). Sähköpostiviestit ovat asiakirjoja, mikäli ne liittyvät virkatehtävän hoitoon, ja siten ne kuuluvat viraston arkistotoimen piiriin (Arkistolaitos 2006, 67). Pysyvästi säilytettävät sähköpostiviestit on tulostettava joko paperille tai mikrofilmille, ellei viranomaisella ole arkistolaitoksen myöntämää erityislupaa säilyttää niitä pysyvästi ainoastaan sähköisessä muodossa (JUHTA 2004, 13).

4 TAVARALIIKENNELUPA

Tässä pääluvussa kuvataan kaupalliseen tavarankuljetukseen tiellä vaadittavaa tavaraliikennelupaa. Pääluvun tarkoituksena on käsitellä yleisesti tavaraliikennelupaa ja sen lupalajeja, voimassaoloaikaa, toimialuetta ja luvan saamisen edellytyksiä.

4.1 Yleistä

Kaupallisesta tavaraliikenteestä säädetään laissa kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä (21.7.2006/693). Tavarankuljetus ajoneuvolla tiellä korvausta vastaan edellyttää lupaa (Tavaraliikennelaki 3:5.1 §.) Tavaraliikennelupalajeja ovat kotimaan liikennelupa, yhteisölupa ja liikennetraktorilupa. Kotimaan liikennelupa oikeuttaa harjoittamaan liikennettä koko maassa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Kotimaan liikenneluvalla voi myös Suomen ja Euroopan talousalueeseen kuulumattomien valtioiden välillä kuljettaa maa- ja kiviaineksia sekä jalostamatonta puutavaraa, suorittaa muutto- ja näyttelykuljetuksia sekä kuljettaa rikkoutuneita moottoriajoneuvoja. Suomessa myönnetyllä yhteisöluvalla voi harjoittaa liikennettä Suomessa ja (Ahvenanmaata lukuun ottamatta) Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden ja Sveitsin keskinäisen liikenteen lisäksi muualla ulkomailla. Liikennetraktorilupa oikeuttaa liikenteen harjoittamiseen Suomessa lukuun ottamatta Ahvenanmaata. (Tavaraliikennelaki 3:6 §.)

Kotimaan liikennelupa, yhteisölupa ja liikennetraktorilupa myönnetään viideksi vuodeksi kerrallaan. Uudelle luvanhakijalle myönnettävä lupa on joko yhteisölupa tai liikennetraktorilupa, koska kotimaan liikennelupaa ei myönnetä uudelle hakijalle. Ajan kuluessa kotimaanliikenneluvasta luovutaan ja yhteisölupa on ainoa liikennelupa. Voimassa olevia kotimaan liikennelupia myönnetään nykyisille luvanhaltijoille lupia uusittaessa. Tavaraliikennelupaa ei saa luovuttaa toisen käytettäväksi. (Tavaraliikennelaki 6:18 §; HE 24/2006 vp, 13.) Lupaviranomaisena yhteisöluvalla, kotimaanliikenneluvalla ja liikennetraktoriluvalla toimii hakijan kotipaikan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ahvenanmaan maakunnassa luvan myöntää tai uusii kuitenkin Ahvenanmaan valtionvirasto. Mikäli hakijalla ei ole kotipaikkaa Suomessa, lupaviranomainen on tällöin Uudenmaan ELY-keskus. (Tavaraliikennelaki 2:3.1 §, 6:17.2 §.)

Laissa kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä säädetään poikkeuksista, joissa kaupallinen liikenne ei vaadi lupaa. Ilman lupaa kaupallinen liikenne on sallittu silloin, kun tavarankuljetukseen tarkoitettu ajoneuvon tai ajoneuvoyhdistelmän kokonaismassa on enintään 2000 kiloa, tavarankuljetus liittyy ammattiopetukseen (opetusministeriön koulutuksen järjestämisluvan haltija) tai elinkeinotoiminnan yhteydessä tapahtuvaan tavaranomaiseen tavarankuljetukseen. Lupaa ei myöskään vaadita työurakoiden yhteydessä tapahtuvaan tavarankuljetukseen urakoitsijan ajoneuvolla (kuljetuskustannusten osuus enintään 30 % urakasta), maa-, metsä-, eläin- tai kalatalouden kuljetukseen näiden alojen elinkeinonharjoittajan liikennetraktorilla 50 kilometrin etäisyydelle elinkeinon harjoittamispaikasta sekä tien- ja kadunpitoon liittyvien aineiden levittämisestä. Lisäksi ilman lupaa sallittua kaupallista liikennettä on kotihoidon palveluun liittyvät kuljetukset kunnan alueella, postinkuljetus, ruumiinkuljetus sekä työtehtäviin liittyvä kuljetus palkansaajan hallinnassa olevalla ajoneuvolla, mistä työnantaja maksaa korvauksen palkansaajalle. Kunta, kuntayhtymä tai yhteisö ei tarvitse lupaa suorittaessa sisäistä kuljetusta sen hallinnassa olevalla ajoneuvolla ja kuljetuksia liittyen sen järjestämiin sosiaali- ja terveystalouteen sekä opetuspalveluihin, jotka tapahtuvat kunnan, kuntayhtymän, yhteisön tai näille palveluja tuottavan elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevalla ajoneuvolla. (Tavaraliikennelaki 3:7.1 § 1-12 k.)

4.2 Luvan edellytykset

Liikenteen harjoittamista koskevan luvan saamiseen liittyy ehtoja. Luvan myöntäminen edellyttää, että hakija on hyvämaineinen, ammatillisesti pätevä, oikeustoimikelpoinen, vakavarainen, eikä häntä ole määrätty liiketoimintakieltoon. Liikenneluvan hakija ei saa myöskään olla konkurssissa, eikä hänellä saa olla erääntyviä verovelkoja, sosiaaliturvamaksuja tai muita hakijan maksukykyyn nähden suuria ulosotossa olevia velkoja. Jos hakijana on yritys, vaaditaan hyvämainisuutta myös yrityksen toimitusjohtajalta ja vastuunalaisilta yhtiömiehiltä. (Tavaraliikennelaki 4:8 §.)

Liikenteestä vastaavan henkilön ja hakijana olevan luonnollisen henkilön hyvä maine ei toteudu, mikäli hänet on tuomittu vankeusrangaistukseen viimeisen viiden vuoden aikana. Hyvämainisuus edellyttää myös, ettei hakijaa ole viimeisen kahden vuoden aikana tuomittu vähintään neljästä teosta sakkorangaistukseen työ- tai palkkasuhdetta, kirjanpitoa, liikenteen harjoittamista, ajo- ja lepoaikojen noudattamista, liikenne- tai ajoneuvoturvallisuutta, ympäristönsuojelua tai muiden ammatillista vastuuta koskevien säännösten rikkomisesta. Lisäksi edellytetään, että edellä mainitut teot osoittavat hakijan tai liikenteestä vastaavan henkilön olevan ilmeisen sopimaton har-

joittamaan luvanvaraista liikennettä. (Tavaraliikennelaki 4:9.1 § 1-4 k.) Tämä antaa lupaviranomaiselle harkintavaltaa niissä tilanteissa, joissa luvan epääminen on hakijan kannalta kohtuuton (HE 24/2006 vp, 12). Luvan hakijan ilmeiseen sopimattomuuteen harjoittamaan luvanvaraista liikennettä vaikuttaa tekojen suuri määrä, tekojen vakavuus, teon kohdistuminen asiakkaaseen tai viranomaiseen, teon vaikutus turvallisuuteen ja onko teko tehty ammattimaista liikennettä harjoittaessa (Tavaraliikennelaki 4:9.2 § 1-6 k). Oikeushenkilön hyvämaineisuuteen vaikuttaa, onko yhteisö tuomittu yhteisösakkoon viimeisen viiden vuoden aikana. Lisäksi oikeushenkilön hyvämaineisuus edellyttää toimitusjohtajan ja vastuunalaisen yhtiömiehen hyvää mainetta. Toimitusjohtajan ja vastuunalaisen yhtiömiehen kohdalla hyvämaineisuuden arviointiin vaikuttavat samat kuin liikenteestä vastaavan henkilön ja luonnollisen henkilön hyvämaineisuutta vaarantavat tekijät. (Tavaraliikennelaki 4:9a §.)

Liikenneyrittäjäkurssi antaa liikenneyrittäjäksi aikovalle riittävän ammattitaidon kaupalliseen tavarankuljetukseen tiellä (Tavaraliikennelaki 4:10.1 §). Ammattitaito osoitetaan pääsääntöisesti kokeella, jota edeltää pakollinen liikenneyrittäjäkurssi, ellei henkilö ole oikeutettu osallistumaan suoraan kokeeseen (HE 24/2006 vp, 7). Liikenneyrittäjäkurssia ei tarvitse käydä henkilön, joka on toiminut päätoimisesti hallinnollisissa, taloudellisissa tai operatiivista toimintaa koskevissa vastuullisissa kuljetusalan tehtävissä vähintään kahden vuoden ajan, mikä takaa sen, että henkilöllä on liikenneyrittäjäkurssia vastaavat tiedot ja taidot. Myöskään kurssille ei tarvitse osallistua henkilön, jolla on vähintään ammattikorkeakoulutasoinen tutkinto kaupalliselta, hallinnolliselta, tekniseltä tai kuljetusalalta ja hän on toiminut vähintään yhden vuoden ajan edellä mainituissa kuljetusalan tehtävissä. (Tavaraliikennelaki 4:11.2 § 1-2 k.) Kokeen järjestäminen kuuluu Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka myöntää myös todistuksen ammattitaidosta. Todistus annetaan henkilölle, joka on suorittanut hyväksytysti viraston järjestämän kokeen tai jolla on tekniikan ammattikorkeakoulun tutkintotodistus, joka sisältää logistiikan alaan kuuluvat ammattiin pääsydirektiivin edellyttämät aihepiirit. (Tavaraliikennelaki 4:11.1 §, 4:12.1 §.)

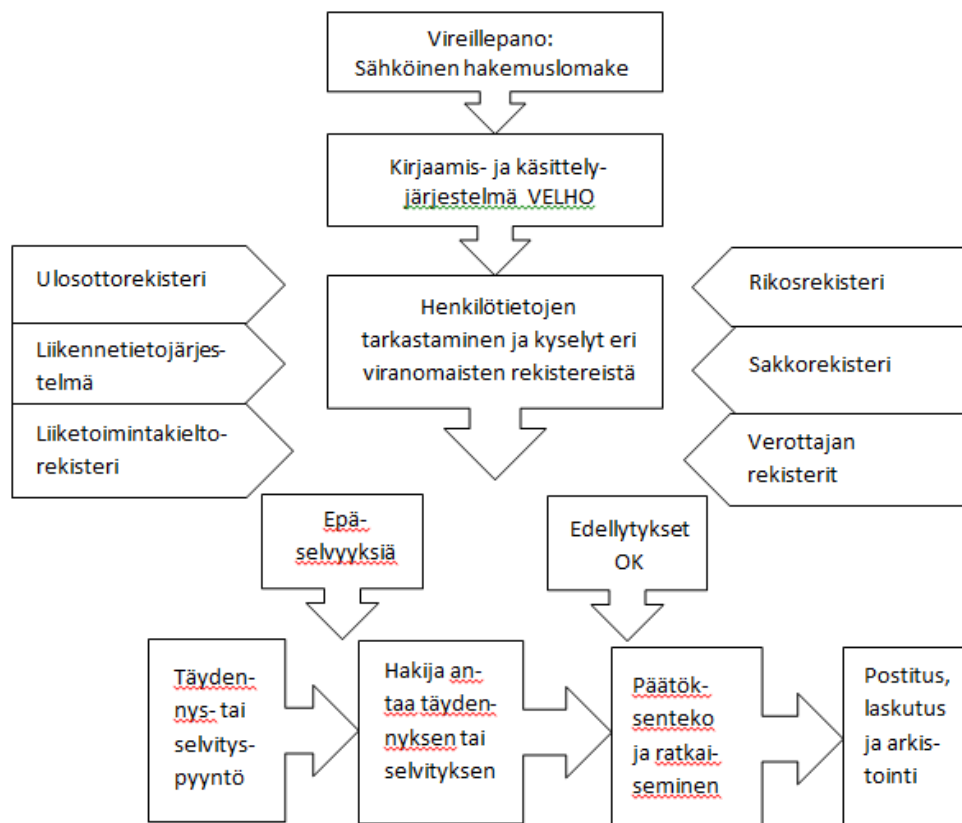
Liikenneluvan hakija tai haltija katsotaan vakavaraiseksi, mikäli hän kykenee vastaamaan veloitteistaan asianmukaisesti ja osoittamaan, että hänellä on riittävät taloudelliset voimavarat liikenteen aloittamiseen ja sen asianmukaiseen hoitamiseen. Hakijan tai haltijan varoiksi katsotaan rahoitusomaisuus, vaihto-omaisuus ja vakuutena käytettävissä oleva käyttöomaisuus sekä muut pitkäaikaiset sijoitukset. Mikäli hakijana tai haltijana on luonnollinen henkilö, avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö, varoiksi voidaan katsoa myös luonnollisen henkilön, yhtiömiesten ja vastuunalaisen yhtiömiesten henkilökohtainen omaisuus, jota voidaan käyttää vakuutena. (Tavaraliikennelaki

4:13 §.) Vakavaraisuusvaatimus edellyttää, että hakijalla on käytössään varoja ensimmäistä kuorma-autoa kohden vähintään 9000 euroa ja sitä seuraavien ajoneuvojen osalta vähintään 5000 euroa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta, 21.10.2009, 2009/1071/EY, EUVL L 300, asetuksen 7 artiklan 1 kohta). Liikenne- ja viestintäministeriön asetus luvanvaraisen tavaraliikenteen vakavaraisuudesta ja yrittäjäkoulutuksen järjestämisestä (30.8.2006/757) säättää jokaista liikenteessä käytettävää liikennetraktoria ja muuta kuin kuorma-autoa kohden on oltava 4 000 euroa varoja (1 §.) Hakija osoittaa taloudelliset voimavaransa lupaviranomaiselle lupaa haettaessa ja uusittaessa toimittamalla vakuuden tai todistuksen. Vakuus voi olla luottolaitoksen antama takaussitoumus tai pankkitalletus. Todistuksen vakavaraisuudesta voi antaa Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. (Tavaraliikennelaki 4:12.2 §.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on velvollisuus valvoa luvan saaneita liikenteenharjoittajia. Viranomaisen valvoo, täyttääkö liikenteenharjoittaja yhä edelleen luvan myöntämisen jälkeen luvan saamiseen vaaditut edellytykset. (Tavaraliikennelaki 6:21 b §.) Luvanhaltijoiden valvontaan liittyy riskiyritysten luokittelu. Riskiyrityksenä pidetään liikenteenharjoittajaa tai luvanhaltijaa, jonka liikenteestä vastaava henkilö, toimitusjohtaja tai vastuunalainen yhtiömies on tuomittu rangaistukseen hyvämaineisuutta vaarantavista tekijöistä. (Tavaraliikennelaki 6:21c.1 §.) Riskiluokitusjärjestelmän tarkoituksena on, että poliisi, tulli, verohallinto ja työsuojeluhallinto ilmoittavat valvonnassaan tiedoksi tulleista rikkomuksista ELY-keskukseen. Tällöin ELY-keskus tarkastaa vähintään kerran vuodessa edellisen kahden vuoden aikana ilmoitetut rikkomukset. (Liikennelupatyöryhmä 2011, 9.) Mikäli luvanhaltija ei enää täytä tavaraliikenneluvan saamisen edellytyksiä tai jos liikenteenharjoittamisessa on ilmennyt rikkomuksia, voi lupaviranomainen peruuttaa liikenneluvan määräajaksi tai kokonaan. Lupaviranomainen voi myös luvan peruuttamisen sijaan antaa luvanhaltijalle kirjallisen varoituksen, mikäli puutteet, rikkomukset ja laiminlyönnit on korjattu tai ne ovat vähäisiä. (Tavaraliikennelupa 6:20.1 §, 6:21a.1 §.)

5 TAVARALIIKENNELUPAPROSESSIN SÄHKÖINEN ASIOINTI

Sähköisen tavaraliikennelupaprosessin vaiheita ovat luvan hakeminen, valmistelu, käsittely ja päätöksenteko sekä postitus ja arkistointi, joihin hakija ja lupaviranomainen omalta osaltaan osallistuvat. Tässä pääluvussa on tarkoituksena tarkastella sähköistä tavaraliikennelupaprosessia sellaisena kuin se on tällä hetkellä käytettävissä verkkopalveluna. Pääluvun keskeisiä lähteitä ovat ELY-keskuksen liikennelupatyöryhmän taksi-, tavara- ja joukkoliikennelupatoiminnan kehittämisen loppuraportti, Samuli Kallion tekemä Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston prosessikuvaukset –julkaisu sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen liikenneosaston osastosihteri Helvi Kurtin ja ylitarkastaja Marjaana Sauvola-Lukkarin haastattelut. Haastattelut on tehty Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa 11.1.2012. Haastattelukysymykset ovat raportin liitteenä (liite 2 ja 3).



KUVIO 5. Tavaraliikennelupaprosessi

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksessa tavaraliikenneluvan sähköinen hakuprosessi (kuvio 5) on otettu käyttöön vuoden 2007 marraskuussa. Lupapalvelut-yksikkö vas-

taanottaa vuodessa lähes 600 tavaraliikennelupahakemusta, joista noin 30 prosenttia on lähetetty sähköisellä lomakkeella. (Sauvola-Lukkari 11.1.2012, haastattelu.) Suurin osa hakemuksista saadaan paperimuodossa postitse. Lupapalvelut-yksikössä on sähköisten lupahakemusten tallentamiseen, kirjaamiseen ja käsittelyyn käytettävissä kirjaus- ja käsittelyjärjestelmä VELHO. Valtakunnallinen liikennelupajärjestelmä VALLU sisältää liikennelupatiedot, joita tarvitaan tavaraliikenneluvan käsittelyssä. Lisäksi hakemustietojen tarkistamiseen käytetään useita erillisiä viranomaisten rekistereitä. (Kurtti 11.1.2012, haastattelu.)

5.1 Luvan hakeminen

Tavaraliikenneluvan hakuprosessi alkaa hakijan toimesta hänen lähettäessä lupahakemuksen sähköisesti Internetissä. Sähköinen tavaraliikennelupahakemuslomake (liite 1) ja liitelomakkeet löytyvät ELY-keskuksen verkkosivujen kautta. Sähköinen palvelu on käytettävissä ajasta ja paikasta riippumatta toimivan nettiyhteyden kautta. Lupahakemuksen lähetys ei vaadi asiakkaalta tunnistautumista palvelimelle. Lupahakemukseen vaaditaan tietoja liikenneluvan hakijasta, yhtiömuotoisesta hakijasta, hakemuksen aiheista (ensilupa tai lisälupa, luvan uusiminen, lupia koskevat muutokset), liitteistä ja päätöksen postituksesta. Hakijan on liitettävä hakemukseen alkuperäinen, enintään kolme kuukautta aikaisemmin annettu selvitys hakijan riittävästä taloudellisista voimavaroista. Koska selvityksen on oltava alkuperäinen, täytyy hakijan lähettää se välittömästi postitse lupaviranomaiselle. Ensi kertaa lupaa haettaessa hakemuksen liitteeksi vaaditaan myös oikeaksi todistettu jäljennös todistuksesta, joka osoittaa hakijan ammattitaitovaatimusten täyttymisen. Hakija voi halutessaan liittää ammattitaitotodistuksen lupahakemukseen liitetiedostona, koska sitä ei vaadita alkuperäisenä. Lisäksi hakemukseen voi liittää tiedostona hakijan asiamiestä koskevan asiakirjan. Asiakirjat voi lähettää vaihtoehtoisesti perinteisesti postitse. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2009a, hakupäivä 3.12.2011; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2009b, hakupäivä 3.12.2011.)

Sähköisessä lupahakemuksessa hakija voi valita päätöksen toimittamistavan. Päätös on mahdollista toimittaa postitse hakijalle tai hänen asiamiehelleen tai päätöksen voi myös noutaa viranomaisesta. Lupaa hakiessaan hakija hyväksyy, että viranomainen voi tehdä lupakäsittelyyn liittyviä rekisterikyselyitä väestötietojärjestelmään ja muihin laissa määriteltyihin viranomaisen ylläpitämiin rekistereihin. Lisäksi hakija vakuuttaa, että hänen ilmoittamansa tiedot hakulomakkeella ja viranomaisten rekistereissä ovat oikeita ja ajantasaisia. Hakijan lähettämä sähköinen lupahake-

mus tallentuu VELHO-järjestelmään ELY-keskuksen käsiteltäväksi. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2009a, hakupäivä 3.12.2011; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2009b, hakupäivä 3.12.2011.)

Kun hakija on painanut tavaraliikennelupahakemuksen Lähetä-painiketta, hän saa lähetyksestä lähetyksenumeron. Lähetyksennumero ei kuitenkaan ole vastaanottokuittaus hakemuksen perille saapumisesta ELY-keskukseen. Lähetyksenumeron perusteella hakija voi tiedustella, onko hakemus saapunut viranomaiseen. (Sauvola-Lukkari 23.1.2012, sähköpostiviesti.)

5.2 Valmistelu

Valmisteluvaiheeseen kuuluu hakemuksen tarkastus, kyselyt viranomaisten rekistereistä, hakemuksen täydennyksen ja selvityksen pyytäminen, toimittaminen sekä tarkastaminen (Kallio 2005, 64-65). Sähköisesti vireille laitettu tavaraliikennelupahakemus käsitellään VELHO-käsittelyjärjestelmässä, jonne sähköinen hakemus on tallentunut hakijan lähetettyä se Internetissä (Liikennelupatyöryhmä 2011, 4). Saapunut lupahakemus liitteineen tarkastetaan. Osa lupahakemuksen sisällöstä tarkastetaan suoraan hakemusasiakirjoista kuten ilmeiset virheet, epäselvyydet ja allekirjoitukset. (Kallio 2005, 64.) Hakijan tunnistus tapahtuu vertailemalla lomakkeella annettuja tietoja perustietojärjestelmistä saatuihin tietoihin (Kurtti 11.1.2012, haastattelu). Kun kyseessä ei ole ensiluvan hakija, voidaan osa tiedoista tarkastaa VALLU-liikennelupajärjestelmästä. Mikäli hakemuksen tarkastamisessa ilmenee virheitä tai puutteita, tehdään hakijalle täydennyspyyntö. Täydennyspyyntö voidaan tehdä puhelimitse tai kirjeitse. Jos hakijan antama täydennys on edelleen puutteellinen, viranomainen voi pyytää lisäselvityksen hakijalta. (Kallio 2005, 64-65.)

Tavaraliikenneluvan käsittelyä varten ELY-keskuksella lupaviranomaisena on oikeus saada tietoja rikosrekisteristä, sakkorekisteristä, ajoneuvoliikennerekisteristä, ulosottorekisteristä ja liiketoimintakieltorekisteristä sekä verotuksen tietojärjestelmästä (Tavaraliikennelaki 8:33 §). Hakemuksen tarkastuksen yhteydessä viranomainen tekee kyselyjä eri rekistereistä selvittääkseen hakijan luvan saamisen edellytykset (hyvämaineisuus, vakavaraisuus ja sopivuus). (Kallio 2005, 64). Tavaraliikenneluvan hakijasta tehdään kyselyjä eri rekistereistä. Yksityishenkilöstä tavaraliikennelupahakijana pyydetään selvitykset rikosrekisteristä, sakkorekisteristä, ulosottorekisteristä, verovelkatiedoista verotoimistosta, liiketoimintakieltorekisteristä ja liikennetietojärjestelmästä. (Kurtti

11.1.2012, haastattelu.) Mikäli luvanhakijana on oikeushenkilö, tehdään selvitykset tietyistä muista yrityksen henkilöistä. Osakeyhtiöstä tehdään selvitykset ulosottotietojen, verovelkatietojen ja yhteisöosakon osalta. Osakeyhtiön liikenteestä vastaavasta henkilöstä pyydetään rikosrekisteriote, sakkorekisteriote, liiketoimintakiello-ote ja liikennetietojärjestelmäote. Tämän lisäksi osakeyhtiön toimitusjohtajasta tehdään selvitykset rikosrekisteristä, sakkorekisteristä, liiketoimintakiellosta ja liikennetietojärjestelmästä. Mikäli osakeyhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa, tehdään edellä mainitut selvitykset siinä tapauksessa yhtiön hallituksen puheenjohtajasta. Jos osakeyhtiöllä ei ole puheenjohtajaa, kyselyt tehdään yhtiön varsinaisista jäsenistä tai hallituksen jäsenistä. (Kurtti 1.11.2012, haastattelu.)

Kyselyt rikosrekisteristä, sakkorekisteristä ja liiketoimintakiellosta tehdään oikeusrekisterikeskusselle listakyselynä faksilla. Myös verovelkaselvitykset tehdään faksilla verotoimistoon. Ulosottotiedot tarkastetaan viraston sähköpostilla kyselynä luvan hakijan kotipaikkakunnan kihlakunnan ulosottovirastoon. Ajokorttirekisteritiedot saadaan tarkastettua suorakäyttöyhteydellä liikennetietojärjestelmästä. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksella on suorakäyttöoikeus vain liikennetietojärjestelmään. Muut selvitykset lähetetään faksilla tai sähköpostilla viranomaisille. Vastaukset saapuvat joko postissa, faksilla tai sähköpostitse. (Kurtti 11.1.2012, haastattelu.)

Mikäli rekisterikyselyjä tarkastettaessa hakijan tiedoissa ilmenee epäselvyyksiä, jotka voivat vaikuttaa hakemuksen hylkäämiseen, tehdään hakijalle selvityspyyntö. Selvityspyynnössä selostetaan syyt vastineen pyytämiseen ja niiden vaikutus luvan myöntämiseen. Hakijan on toimitettava vastine kirjallisesti viranomaiselle. (Kallio 2005, 64-65.) Selvityspyyntöä ei voi laittaa sähköisenä luvanhakijalle. Asian laadusta riippuen selvityksen antamiselle annetaan yhdestä kahteen viikkoa vastausaikaa. Kun selvitys saapuu viranomaiseen, viedään se VELHO-järjestelmään. (Kurtti 11.1.2012, haastattelu.)

5.3 Käsittely ja päätöksenteko

Käsittely- ja päätöksentekovaiheessa päätös kirjoitetaan ja ratkaistaan allekirjoittamalla päätös. Päätökset kirjoitetaan hakemusasiakirjan perusteella (Kallio 2005, 65). Varsinaisen luvan kirjoittamiseen käytetään VALLU-liikennelupajärjestelmän tuotantosovellusta. (Liikennelupatyöryhmä 2011, 4). VALLU- ja VELHO-tietojärjestelmien välillä on yhteys, joka mahdollistaa tietojen välittämisen järjestelmästä toiseen (Jukarainen 2006, 12). Sen sijaan luvan hylkypäätökset kirjoitetaan

tekstinkäsittelyohjelmalla, tulostetaan ja toimitetaan hakijalle postitse (Liikennelupatyöryhmä 2011, 4). Tehdystä päätöksestä ja myönnettyistä luvista kirjataan merkintä VELHO-kirjaamisjärjestelmään ja päätetään käsittely (Kurtti 11.1.2012, haastattelu).

5.4 Postitus ja arkistointi

Tavaraliikenneluvan käsittelyprosessissa viimeisenä on päätöksen ja asiakirjojen arkistointi, päätöksen postittaminen ja tiedoksiantaminen sekä laskutus (Kallio 2005, 66). Hakemusasiakirjojen arkistoisessa on eroja ELY-keskusten välillä, koska valtakunnallisen arkistonmuodostussuunnitelman laadinta on keskeneräinen. Osassa keskuksista hakemusasiakirjojen ja niihin liittyvien liitteiden arkistointijärjestelmänä käytetään VELHO-järjestelmää. Osassa ELY-keskuksista hakemusasiakirjat liitteineen arkistoidaan paperimuodossa. (Liikennelupatyöryhmä 2011, 4.)

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa tavaraliikennelupahakemukseen liittyvät asiakirjat arkistoidaan sekä paperimuodossa että sähköisesti kirjaus- ja käsittelyjärjestelmä VELHO:lla. Myös sähköisesti saapuneet tavaraliikennehakemukset liitteineen tulostetaan paperille, jonka jälkeen ne arkistoidaan myös paperiversioina. (Kurtti 11.1.2012, haastattelu).

Lupa annetaan hakijalle aina paperimuodossa postitse. Tavaraliikennelupa sisältää varsinainen luvan ja lupajäljennöksen. Varsinaista lupaa tulee säilyttää sisätiloissa. Vesileimalla varustettu lupajäljennös säilytetään liikenteen harjoittamiseen käytettävässä kulkuvälineessä. Mikäli luvan hakijalle ei myönnetä lupaa, lähetetään päätös hakijalle postitse saantitodistusta vastaan. (Kurtti 11.1.2012, haastattelu.)

Tavaraliikenneluvan lupamaksujen laskutuksesta vastaa keskitetysti valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet). Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa myönnettyistä tavaraliikenneluvista lähetetään palvelukeskukseen sähköpostitse laskutuspyyntö, jossa ilmoitetaan muun muassa laskun saajan tiedot ja lupamaksujen määrä. Muutaman viikon kuluttua laskutuspyynnön lähettämisestä tavaraliikennelupien käsittelijä saa palvelukeskukselta alustavan laskutusluettelon tarkistettavaksi. Käsittelijä korjaa mahdolliset virheet ja palvelukeskus lähettää laskut. (Kurtti 11.1.2012, haastattelu.) Palvelukeskus lähettää ELY-keskukseen kirjanpitoa varten lopullisen laskutusluettelon, joka on samalla kirjanpidon tosite (Kurtti 16.01.2012, sähköpostiviesti).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyössä käsitellään sähköistä asiointia tavaraliikennelupahakemuksen käsittelyprosessissa. Raportissa kuvataan kokonaisuudessaan tavaraliikenneluvan käsittely lupaviranomaisessa, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa ja esitetään sähköisen asioinnin kehittämismahdollisuuksia.

Työn tutkimuskysymykset ovat:

1. Minkä verran ja missä vaiheissa sähköistä asiointia käytetään tavaraliikenneluvan käsittelyprosessissa?
2. Mihin käsittelyvaiheisiin sähköistä asiointia olisi mahdollisuus lisätä?

Tällä hetkellä sähköinen lupahakemusprosessi on vain osittain sähköinen. Sähköisyys näkyy lähinnä verkkoasioinnissa, kun asiakkaalla on mahdollisuus lähettää sähköinen lupahakemus Internetissä. Netissä täytettävä hakulomake on periaatteessa vain paperilomakkeen vastike, jonka voi lähettää sähköisesti. Palvelu ei vaadi hakijalta kirjautumista tai tunnistautumista. Palvelun kehittäminen näiltä osin mahdollistaa lomakkeen toiminnallisuuden, johon kuuluu lomakkeen täytön tarkka ohjeistus, esitäyttö ja virheiden ilmoittaminen. Hakija ei saa hakemuksen lähettämisestä vastaanottokuittausta. Vastaanottokuittaus varmistaisi hakemuksen onnistuneen saapumisen lupaviranomaiseen ja mahdollistaisi lupaprosessin seurannan.

Lupaviranomaisella on käytössä kirjaamis- ja käsittelyjärjestelmä VELHO, johon sähköisellä lomakkeella lähetetyt hakemukset tallentuvat. Viranomaisella on asian selvitysvastuu. Lupakäsittelijä tekee luvan edellytysten täyttymisestä selvityksiä useista eri viranomaisrekistereistä. Selvitysten tekeminen tapahtuu pääasiassa faksilla ja pieneltä osin viraston sähköpostilla. Lupakäsittelijällä ei ole suora käyttöoikeuksia rekistereihin paitsi yhteen, Liikennetietojärjestelmään. Suorakäyttöoikeuksien saaminen nopeuttaisi ja tehostaisi lupakäsittelyä. Kokonaisuudessaan prosessin sähköistäminen vähentäisi myös paperiasiakirjojen määrää.

Koska ELY-keskuksissa on tavoitteena keskittää tavaraliikenneluvat valtakunnallisesti yhteen keskukseseen, lisääntyy sähköisen asioinnin tarve entisestään. Myös voimaan tulleiden lakimuutosten myötä sähköisyys tavaraliikennelupien käsittelyssä on erityisen tärkeää. Lakimuutokset lisäävät työmäärää tavaraliikennelupien osalta, kun luvan saaneiden hyvämaineisuutta ja muita edelly-

tyksiä valvotaan entistä enemmän. Lisäksi lupakäsittelyn yhteydessä selvityksiä luvan vaatimusten täyttämistä joudutaan tekemään monista eri rekistereistä ja useasta henkilöstä, kun hakijana on esimerkiksi osakeyhtiö. Lupakäsittelyn sähköistyminen nopeuttaa työntekoa ja mahdollistaa lisääntyneestä työmäärästä suoriutumisen tässä taloudellisessa tilanteessa, kun uuden työvoiman palkkaaminen on vähäistä. Sähköisen asioinnin lisääminen vaikuttaa lupaviranomaisessa tehokkuuteen, mutta myös asiakastyytyväisyyteen. Sähköistyneempi lupahallinto vaikuttaa positiivisesti lupien käsittelyaikaan, jolloin hakijat saavat luvat nykyistä nopeammin.

Tavaraliikenneluvan hakuprosessin siirtyminen entistä enemmän verkkoasioinniksi tuo mukanaan joukon parannuksia ja osin myös tulevaisuuden haasteita. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan nykyisen hakuprosessin eri vaiheissa tapahtuvia muutoksia, hyötyjä ja mahdollisia haasteita, kun sähköinen asiointi otetaan laajamittaisesti käyttöön hakuprosessissa. Luvussa esiin tuotavat ehdotukset ja toimintatapojen muutokset perustuvat osin haastatteluihin ja osin ne ovat omaa pohdintaa. Alaluvussa esitetyt johtopäätökset perustuvat myös sähköisestä asioinnista annettuun lainsäädäntöön, jota on käsitelty työn kolmannessa pääluvussa. Alaluvussa vastataan asetettuun toiseen tutkimuskysymykseen, ”Mihin käsittelyvaiheisiin sähköistä asiointia olisi mahdollisuus lisätä”. Aluksi kuvataan lyhyesti nykytilanne ja sitten sähköisen asioinnin tuomat kehittämismahdollisuudet.

6.1 Verkkoasioinnin mahdollisuudet ja haasteet tavaraliikennelupaprosessissa

Tavaraliikenneluvan hakija voi jättää hakemuksen Internetissä riippumatta ajasta ja paikasta. Hakijan kannalta on hyödyllistä, että sähköinen palvelu on käytettävissä aina. Sähköinen lomake (liite 1) löytyy ELY-keskuksen helposti Internet-sivuilta muutaman klikkauksen takaa. Nykytilanteessa hakijalta ei vaadita kirjautumista tai tunnistautumista palvelimelle vaan käytössä on passiivinen tunnistus. Kuten raportin sivulla 22 on todettu, sähköisen tunnistuksen tarkoituksena on yksilöidä palvelun käyttäjä ja siten hän voi käyttää oikeudellista henkilöllisyyttään asiointissaan, lupahakemuksen lähettäessään. Hakemuksen lähettäminen toisen henkilön tiedoilla ei ole mahdollista. Tunnistamista on passiivista ja aktiivista. Passiivisessa tunnistamisessa lomakkeella annettuja tietoja verrataan perustietojärjestelmistä saatuihin hakijan tietoihin. Asiakkaan lähettämän hakemuksen tiedot tarkastetaan samalla, kun tavaraliikennelupakäsittelijä tekee kyselyjä muiden viranomaisten rekistereihin. Hakijan tunnistuksessa voidaan käyttää vahvaa sähköistä tunnistus-

ta, joka perustuu salasanaan ja johonkin tunnistusvälineeseen (sirukortti, avaintunnuskortti), joka on vain haltijan tiedossa. Tällä tavoin sähköisesti asioiva henkilö pystytään yksilöimään luotettavasti. Sähköisen tavaraliikenneluvan lähettämisen yhteydessä voi käyttää tunnistusmenetelmänä Suomessa laajasti käytettävissä olevaa pankkien tarjoamaa TUPAS-tunnistautumista. Siinä tunnistautuminen tapahtuu verkkopankkitunnuksilla. Verkkopankkiin kirjautuminen vaatii käyttäjätunnuksen, salasanan sekä vaihtuvan avaintunnuskortin turvaluvun. Järjestelmä on yleisesti käytössä Suomessa ja on turvallinen sekä mahdollistaa myös maksutapahtumat.

Hakijan kannalta sähköinen tunnistautuminen palveluun yksinkertaistaa ja nopeuttaa hakuprosessia. Sähköisellä lomakkeella hakijan tietojen esittäytö aikaisemmin järjestelmään tallennettujen perustietojen osalta mahdollistuu. Tämä vähentää virheitä ja puutteellisuuksia ja jatkossa myös käsittelijän tekemien lisäselvityspyyntöjen määrä vähenee. Lisäksi omien järjestelmään tallennettujen tietojen muuttaminen ja ajan tasalla pitäminen helpottuu. Lomakkeen toiminnallisuuden ja vuorovaikutteisuuden lisääminen mahdollistaa hakijan yksityiskohtaisen opastamisen lomakkeen täyttämässä. Lopuksi hakijan on mahdollista seurata hakuprosessin etenemistä järjestelmästä tai järjestelmän lähettämien sähköpostien ja tekstiviestien avulla.

Kun hakija lähettää tavaraliikenneluvan sähköisesti Internetissä, hän voi osan hakemukseen vaadituista liitteistä skannata sähköiseen muotoon ja lähettää hakemuksen ohessa viranomaiseen. Täysin sähköisesti luvan hakuprosessi ei onnistu, koska lupaviranomainen vaatii hakemukseen liitettävän vakavaraisuustodistuksen alkuperäisenä. Asiakkaan täytyy joko tuoda tai lähettää postitse tämä todistus viranomaiseen.

Kun sähköinen asiakirja saapuu viranomaiseen, täytyy siitä ilmoittaa lähettäjälle automaattisena kuittauksena tietojärjestelmän välityksellä tai muutoin. Vastaanottokuittauksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa käsittelyn edellytyksiin, vaan tarkoituksena on, että asiakas varmistuu asiakirjan saapuneen viranomaiseen. Kun asiakas tällä hetkellä lähettää tavaraliikennelupahakemuksen sähköisesti, hän ei saa vastaanottokuittausta siitä. Hakemuksen lähettämisestä asiakas näkee kuitenkin lähetysnumeron, mutta se ei tarkoita, että hakemus on saapunut viranomaiseen onnistuneesti. Lähetysnumeron perusteella voi tiedustella ELY-keskuksesta, onko hakemus tullut perille. Automaattinen vastaanottokuittaus esimerkiksi asiakkaan sähköpostiin olisi olennaista hyvän ja tiedottavan asiakaspalvelun kannalta. Näin ollen asiakkaiden puhelut koskien pelkästään lupahakemuksen saapumista vähenisivät viranomaisessa.

Sähköisesti lähetetty tavaraliikennelupahakemus tallentuu automaattisesti näkymään kirjaus- ja käsittelyjärjestelmä VELHO:ssa. Viranomaisella on selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan asiaa selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla tiedot ja selvitykset asian ratkaisemiseksi. Tavaraliikenneluvan käsittelijä hakee tietoja luvan myöntämisen edellytyksiin muilta viranomaisilta. Tietojen hakeminen tapahtuu tekemällä listakyselyjä tekstinkäsittelyohjelmalla ja faksaamalla kyselyt eri viranomaisille (muun muassa oikeusrekisterikeskus ja verotoimisto). Ulosottokyselyt lupakäsittelijä voi lähettää viraston sähköpostin kautta ja myös saada vastaukset viraston sähköpostiin. Asian selvittämistä varten viranomaisella voi olla käytössään sähköinen käyttöyhteys, joka on katseluoikeus toisen viranomaisen rekisteriin. Tämän avulla viranomainen voi hankkia asian käsittelyssä tarvittavia henkilötietoja ja tehdä asian käsittelyyn vaadittavia selvityksiä vaivattomasti sähköisenä toimintona toisen viranomaisen henkilörekisteristä. Tavaraliikenneluvan käsittelyprosessissa tällainen sähköinen käyttöyhteys on tällä hetkellä vain liikennetietojärjestelmään. Muihin rekistereihin lupapalvelut-yksikössä ei ole oikeuksia. Mahdollisuus viranomaisten rekistereiden tietojen katselemiseen helpottaisi ja tehostaisi lupakäsittelijän työtä. Kyselyjä ja selvityksiä tehdessä lupakäsittelijän ei tarvitsisi lähettää listakyselyjä faksilla tai sähköpostilla toiseen viranomaiseen ja odottaa vastausta sieltä. Käyttöyhteyden avulla tavaraliikenneluvan myöntämisen edellytykset näkee heti rekistereistä, mikä nopeuttaisi tavaraliikennelupakäsittelijän työtä sekä luvan myöntämisprosessia.

Haastateltavien mukaan luvan saaminen vireillepanosta luvan myöntämiseen kestää noin kaksi viikkoa, mikäli kyseessä on niin sanottu selvä hakemus. Tällöin kyseessä on yksityishenkilö, jolloin vain hänestä täytyy tehdä selvitykset luvan vaatimusten täyttämiseksi. Tämän lisäksi hakijan vakavaraisuus ja hyvämaineisuus ovat kunnossa. Muissa tapauksissa tavoitteena on, että hakija saa tavaraliikenneluvan kuukaudessa. Pitempään aikaan vaikuttaa se, onko hakijana luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö, ja ovatko luvan edellytykset hakijalla kunnossa.

Päätöksentekovaiheessa päätös tehdään sähköisesti, tulostetaan ja allekirjoitetaan. ELY-keskuksessa lupa tehdään valtakunnallisella liikennelupajärjestelmän tuotantosovelluksella VAL-LU:lla. Sähköisestä kirjaus- ja käsittelyjärjestelmästä VELHO:sta, jota käytetään koko käsittelyprosessin ajan kirjaamalla sinne käsittelyn vaiheet, on yhteys liikennelupajärjestelmään, jossa lupapäätös kirjataan ja tulostetaan. Luvan hylkypäätökset tehdään erikseen tekstinkäsittelyohjelmalla. Viranomaisen tiedoksiantovelvollisuuden perusteella päätös on annettava tiedoksi viipymättä asianosaiselle. Päätökset ja myönnetyt luvat lähetetään asiakkaalle postitse. Hylkypäätökset sen sijaan annetaan tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan. Tiedoksiantotapoja on tavalli-

nen ja todisteellinen, jotka molemmat voidaan antaa tiedoksi sähköisenä viestinä asianomaisen suostumuksella lain sähköisestä asioinnista viranomaisessa mukaan. Todisteellinen tiedoksianto, joka toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan, voidaan antaa tiedoksi sähköpostitse, tekstiviestillä tai muulla sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä. Todisteellisessa sähköisessä tiedoksiantossa viranomaisen toimittaa tiedoksiantoviestin asianosaiselle edellä mainituilla menetelmillä. Tiedoksiantoviestissä ilmoitetaan, että asiakirja on noudettavissa viranomaisen ilmoittamalta palvelimelta, jonne asiakkaan on tunnistauduttava. Kun asiakirja on noudettu palvelimelta, katsotaan asiakirjan annetun tiedoksi. Mikäli asiakirjaa ei noudeta, voidaan se lähettää automaattisesti eKirjeenä postin välityksellä.

Tavaraliikennelupaprosessi päättyy arkistointiin. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa arkistointi tehdään sekä paperimuodossa että sähköisesti. Sähköisesti arkistoitujen asiakirjojen tulee pysyä muuttumattomina ja niiden alkuperäisyys pitää pystyä myöhemmin osoittamaan. Täysin sähköisen menettelyn avulla viranomaisessa lupien käsittely nopeutuu ja tehostuu sekä paperimuotoisten asiakirjojen arkistointi vähenee ja päästään mahdollisesti paperittomuuteen.

6.2 Säädosmuutosten tuomat tulevaisuuden haasteet

Joulukuussa 2011 tavaraliikennelupalakiin tuli säädosmuutoksia, jotka vaikuttavat ELY-keskuksen tehtäviin. Keskeiset uudistukset kuten vakavaraisuusvaatimuksen ja hyvämaineisuusvaatimuksen kiristyminen, hyvämaineisuuden piirin laajentaminen, valvonta ja riskirytykset, lisäävät työtä arviolta muutaman henkilötyövuoden verran. Tämä tuo haasteita ELY-keskuksille, kun lakisääteisistä tehtävistä täytyy suoriutua samalla kun henkilöstöä eläköityy ja uuden työvoiman palkkaamisen mahdollisuudet taloudellisesta tilanteesta johtuen ovat vähäiset. Tässä tilanteessa sähköisen asioinnin kehittäminen on erityisen tärkeää. (Liikennelupatyöryhmä 2011, 12.) Säädosmuutosten myötä tavaraliikenneluvan käsittelyssä viranomaiskyselyiden määrä voi jopa kolminkertaistua (Sauvola-Lukkari 11.1.2012, haastattelu). Tämä edellyttää, että lupakäsittelijä saa suora käyttöoikeudet viranomaisrekistereihin (Liikennelupatyöryhmä 2011, 12).

Liikennelupatoiminnan kehitystavoitteena on, että tavaraliikennelupien myöntäminen keskitetään yhteen ELY-keskukseen. Koska tavaraliikennelupien myöntäminen ei edellytä paikallistuntemusta, on keskittäminen mahdollista näiden lupien osalta. (Liikennelupatyöryhmä 2011, 8, 12.) Juridisesti sitovia päätöksiä ei kuitenkaan vielä ole tehty. Tavoitteena on kuitenkin, että toimivalta

valtakunnallisesti liikennelupa-asioissa tulee olemaan Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksella vuoden 2013 alusta. Vastuussa oleva Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on valinnut prosessinomistajan, joka vastaa toimintaprosessien kehittämisestä ja kehityssuunnitelman laatimisesta. Kehityssuunnitelmassa selvitetään, miten toiminta tulee organisoida vuoden 2013 alusta. (Rossi 19.1.2012, sähköposti). Tarkoituksena on muodostaa valtakunnallinen hajautettu liikennelupatiimi, johon osallistuu jokaisesta ELY-keskuksesta tavaraliikennelupahakemuksia käsitteleviä asiantuntijoita ja sihteereitä. Hajautetussa tiimissä työskentelevät henkilöt ottavat lupahakemuksia käsittelemään toimipaikkansa sijainnista riippumatta eli he työskentelevät etänä. (Liikennelupatyöryhmä 2011, 14.) Tämä tavoitetila, nykyistä keskitetympi tavaraliikennelupahallinto, edellyttää osaltaan sähköisen asioinnin lisääntymistä ja kehittämistä.

7 POHDINTA

Työn toimeksiantaja on Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen lupapalvelut-yksikkö. Olin siellä töissä kesällä 2011, jolloin kyselin mahdollisuutta tehdä opinnäytetyöni sinne. Keskustelujen jälkeen työn aiheeksi hahmottui sähköinen asiointi tavaraliikenneluvissa, jota aloin työstää perusteellisemmin kesätyön päätyttyä. Toimeksiantaja on ollut koko opinnäytetyöprosessin ajan tiiviisti mukana. Yksikön päällikkö Tapani Rossi on osallistunut kaikkiin koululla järjestettyihin seminaaritalaisuuksiin ja häneltä olen saanut vastauksia moniin kysymyksiin. Yhteistyö on ollut kannustavaa ja olen saanut paljon tukea kaikilta mukana olleilta henkilöiltä.

Opinnäytetyössä on käytetty runsaasti lähteitä. Lähdemateriaalin löytäminen on ollut melko vaivastonta. Työssä on käytetty pääasiallisina lähteinä lakeja, oikeuskirjallisuutta ja ELY-keskuksen tuottamaa materiaalia. Raportin lainopillinen osuus sähköisestä asioinnista perustuu keskeisesti lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ja hallintolakiin sekä näiden lakien esitöihin. Oikeuskirjallisuudesta tärkein lähde on Tomi Voutilaisen teos ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. Se on mahdollistanut lakitekstien hyvän ymmärtämisen ja sisäistämisen. Työn aiheeseen liittyvät lait rajautuivat jo työn alkuvaiheessa. Oikeuskirjallisuutta löytyy aiheesta niukasti.

Tavaraliikenneluvan teoriaperustan tärkein lähde on laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä. Jo syksyllä opinnäytetyöprosessin alussa tiesin, että tavaraliikennelakiin tulee olennaisia muutoksia. Haastavaa siinä oli, ettei tarkkaa voimaantuloaikaa tiedetty, ja siksi päätimme aloitusseminaarissa, ettei lakimuutoksia oteta huomioon tässä työssä. Muutokset tulivat voimaan 19.12.2011 ja aikataulullisesti pystyinkin ottamaan ne huomioon raportissani muuttamalla ja lisäämällä aikaisemmin kirjoittamaani teoriaosaa. Teoriaperusta on siis näiltä osin ajantasaista.

Sain toimeksiantajalta hyödyllistä lähdemateriaalia, jonka avulla pystyin hahmottamaan tavaraliikennelupaprosessin eri vaiheet. Lisäksi saamastani materiaalista, joka sisälsi muun muassa liikennelupatyöryhmän loppuraportin vuodelta 2011, sain selville lupatoiminnan kehittämisen tavoitteita ELY-keskuksissa. Tekemäni haastattelut ovat yksi työn tärkeimmistä lähteistä. Haastatteleamalla Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen lupapalvelut-yksikön ylitarkastajaa ja osastosihteerää sain lupaprosessista yksityiskohtaista ja käytännön tietoa, jonka perusteella pystyin vastaamaan ensimmäiseen asettamaani tutkimuskysymykseen. Haastattelut suoritin tammikuussa ohjauseminaarin jälkeen hyväksyttyäni teemahaastattelukysymykset. Täsmälliset haastattelukysymyk-

set pystyin laatimaan ELY-keskuksesta saamani lähdemateriaalin perusteella. Tein kaksi haastattelua ennalta sovittuna päivänä toimeksiantajan tiloissa. Haastattelut osin nauhoitin ja osin tein muistiinpanoja. Valmistauduttuani hyvin haastattelut sujuivat leppoisissa ja asiallisissa merkeissä. Jälkeenpäin sain tehdä vielä haastateltaville tarkennuksia kysymyksiin sähköpostitse.

Olen opinnäytetyöhöni kokonaisuudessaan tyytyväinen. Työn rajaus on onnistunut hyvin ja siten työ on pysynyt yhtenäisenä. Työn tekeminen on ollut haasteellista ja vaatinut kärsivällisyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Työ on ollut ajallisesti pitkä, puolen vuoden prosessi ja tosiasiassa, ettei se ole hetkessä valmis, piti sopeutua. Tekemäni tarkka viikkoaikataulu ja laajan kokonaisuuden jakaminen osiin auttoi saavuttamaan välitavoitteet. Alkuperäisen aikataulun mukaan työn piti valmistua heti joulun jälkeen tammikuussa. Työ viivästyi reilun kuukauden. Työn pienelle viivästymiselle ei ole yksittäistä syytä, mutta esimerkiksi usean henkilön aikataulujen yhteensovittaminen on viivästyttänyt seminaarien järjestämistä.

Opinnäytetyön tekeminen on opettanut minua itsenäiseen työskentelyyn ja luottamaan omiin taitoihini. Olen kehittynyt relevanttien lähteiden löytämisessä ja lakien tulkitsemisessa. Lain esitöiden käyttö lähdemateriaalina oli minulle uutta. Lisäksi olen kiinnittänyt enemmän huomiota opinnäytetyön muodollisiin seikkoihin kuten lähdeviittauksiin ja ulkoasuun. Kaiken kaikkiaan työ on lisännyt huolellisuuttani ja täsmällisyyttäni.

Opinnäytetyön jatkotutkimusaiheeksi sopii mielestäni sähköinen asiointi ja sen tarpeellinen lisääminen hakijan kannalta. Koska minun työssäni ei keskitytty niinkään hakijaan, näkökulmaksi voisi ottaa hakijan ja hänen tarpeensa. Tällöin tavaraliikenneluvan hakijoita voisi haastatella ja selvittää, miten sähköisyyttä tulisi kehittää. Jatkokehittämissideana olisi siis selvittää, minkälaista ja kuinka laajaa sähköistä asiointia tavaraliikenneluvan hakijat tarvitsevat. Toisena jatkotutkimusaiheena voisi tarkastella hakuprosessia tietoteknisestä näkökulmasta.

LÄHTEET

Arkistolaitos. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Helsinki: Arkistolaitos.

Arkistolaki 23.9.1994/831

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2009a. Sähköinen lupahakemuslomake. Hakupäivä 3.12.2011. https://lomake.fi/a/ec/lfi-eslh-preprocess/fill?s=9OVNLI9X4EMTL0&lomake_id=5621&recipient_id=510.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2009b. Ohje tavaraliikenneluvan hakemiseen. Hakupäivä 03.12.2011.
[http://www.laanhallitus.fi/intermin/lomakehakemisto.nsf/wvLomakkeet/0E5961ED70B6DCA8C2257798001F99CC/\\$file/ely10q2i_fi_tavaraliikennelupahakemus_ohje.pdf](http://www.laanhallitus.fi/intermin/lomakehakemisto.nsf/wvLomakkeet/0E5961ED70B6DCA8C2257798001F99CC/$file/ely10q2i_fi_tavaraliikennelupahakemus_ohje.pdf).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2009c. Lomakkeita. Hakupäivä 3.2.2012, https://lomake.fi/b/ec/lfi-eslh-preprocess/fill?s=RutDW9OuZ1vD8ap&lomake_id=5621&recipient_id=510.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011a. ELY-keskukset. Hakupäivä 14.11.2011. <http://www.ely-keskus.fi/FI/ELYKESKUKSET/Sivut/default.aspx>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011b. Toiminta-alue. Hakupäivä 14.11.2011. http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/pohjoispohjanmaaney/Tehtavatjatoiminta/Sivut/Toiminta_alue.aspx.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011c. Liikenne. Hakupäivä 14.11.2011. <http://www.ely-keskus.fi/fi/Liikenne/Sivut/default.aspx>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011d. Luvat. Hakupäivä 14.11.2011. <http://www.ely-keskus.fi/fi/Liikenne/Lupaasiat/Sivut/default.aspx>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta, 21.10.2009, 2009/1071/EY, EUVL L 300, 14.11.2009, 57.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kaupallisia tavarankuljetuksia ja maantieliikenteen liikenneyrittäjäkoulutusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi HE 24/2006 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa HE 17/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 36/2009 vp.

Hokkanen, S., Karhunen, J. & Luukkainen, M. 2011. Johadatus logistiseen ajatteluun. Jyväskylä: Sho Business Development Oy.

JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. 2004. JHS 156 Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asiainnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa. Hakupäivä 19.10.2011. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS156/JHS156.pdf>.

Jukarainen, T. 2006. Tavaraliikenneluvat vaivattomasti verkon kautta. Hallinto 5, 12-13.

Kallio, S. Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosasto. 2005. Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston prosessikuvaukset. Sarjajulkaisu. 5/2005. Hämeenlinna: Etelä-Suomen lääninhallitus.

KKO 5.9.2011 T 1866. Finlex.

Koivunen, J. 2007. Luottamus tietoverkkojen käytössä – Varmenteet ja pankkitunnisteet. Helsinki: TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry. Hakupäivä 3.12.2011.
http://www.tieke.fi/mp/db/file_library/x/IMG/20529/file/Varmenteet.pdf.

Kulla, H. 2008. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kurtti, H., osastosihteeri, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lupapalvelutyksikkö. 2012. Haastattelu 11.1.2012. Tekijän hallussa.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897.

Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 21.7.2006/693.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13.

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta 7.8.2009/617.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetus luvanvaraisen tavaraliikenteen vakavaraisuudesta ja yrittäjäkoulutuksen järjestämisestä 30.8.2006/757.

Liikennelupatyöryhmä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011. Taksi-, tavara- ja joukkoliikennelupatoiminnan kehittäminen loppuraportti. Sisäinen lähde.

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Mäkelä, T., Mäntynen, J. & Vanhatalo, J. 2005. Logistiikka ja kuljetusjärjestelmät. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto. Liikenne- ja kuljetustekniikan laitos.

Oulun lääninhallitus. 2005. Muistio. Sisäinen lähde.

Rossi, T., yksikön päällikkö, Pohjois-Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. VS: Pauliinan opinnäytetyöhön kysyttävää. Sähköpostiviesti, k8lair00@students.oamk.fi 19.1.2012.

Sauvola-Lukkari, M., ylitarkastaja, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lupapalvelutyksikkö. 2012. Haastattelu 11.1.2012.

Sauvola-Lukkari, M., ylitarkastaja, Pohjois-Pohjanmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. VS: Kaksi kysymystä sähköiseen tavaraliikennelupahakemukseen liittyen. Sähköpostiviesti, k8lair00@students.oamk.fi 24.1.2012.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry. 2010. Yrityskoko luvanvaraisessa tavaraliikenteessä vuonna 2010. Hakupäivä 6.10.2011.

http://www.skal.fi/tietoa_kuljetusalasta/tutkimukset/tilastot/yrityskoko_maanteiden_tavaraliikenteessa_2010/.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Tieliikenteen tavarankuljetukset. ISSN=1798-2995. 2. vuosineljännes 2011. Helsinki: Tilastokeskus. Hakupäivä 6.10.2011.

http://tilastokeskus.fi/til/kttav/2011/02/kttav_2011_02_2011-09-23_tie_001_fi.html.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Tieliikenteen tavarankuljetukset. ISSN=1798-2995. 2010. Helsinki: Tilastokeskus. Hakupäivä 6.10.2011. http://tilastokeskus.fi/til/kttav/2010/kttav_2010_2011-05-26_tie_001_fi.html.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysrekisterin vuositilasto. 2009. ISSN=1798-6214. Helsinki: Tilastokeskus. Hakupäivä 6.10.2011.

http://tilastokeskus.fi/til/syr/2009/syr_2009_2010-11-26_fi.pdf.

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/910.

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 1.7.2010/681.

Valtionvarainministeriö, Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä. 2008. Valtionhallinnon tietoturvasanasto. Helsinki: Edita Prima Oy. Hakupäivä 25.11.2011.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/20081211Valtio/Vahti_8_NETTI%2b_KANNET.pdf.

Valtionvarainministeriö, Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä. 2006. Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalveluissa. Helsinki: Edita Prima Oy. Hakupäivä 25.11.2011.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/20061204Tunnis/Vahti_12_06.pdf.

Voutilainen, T. 2009. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki: Edita Prima Oy.

Väestörekisterikeskus.2011a. Sähköinen henkilöllisyys ja varmenteet. Hakupäivä 2.11.2011.
<http://www.vaestorekisterikeskus.fi/default.aspx?id=145>.

Väestörekisterikeskus.2011b. FINEID. Varmenteen hankinta. Hakupäivä 2.11.2011.
<http://fineid.fi/default.aspx?docid=2232&site=9&id=0>.

TAVARALIIKENNELUPAHAKEMUS

[Ohje](#)

1. Liikenneluvan hakijan tiedot

Rastita ja täytä joko yhtiön tai yksityisen tiedot

 Yksityinen elinkeinonharjoittaja (myös toiminimellä toimivat ovat yksityisiä elinkeinonharjoittajia)

Henkilötunnus

Sukunimi

Etunimet

 Yhtiö

Y-tunnus

Yhtiön nimi


Postiosoite *

Postinumero * Postitoimipaikka *

Sähköposti

Puhelin

Rekisteröity kotikunta *

< Valitse > 

2. Yhtiömuotoisesta hakijasta annettavat tiedot

Liikenteestä vastaava henkilö

Henkilötunnus

Sukunimi

Etunimet

Postiosoite

Postinumero

Postitoimipaikka

Sähköposti

Puhelin

3. Hakemuksen aiheet

3 A. Ensilupa tai lisälupa

Kuorma-auto/lkm Pakettiauto/lkm Henkilöauto/lkm Liikennetraktori/lkm

3 B. Luvan uusiminen

 Kaikkien lupien uusiminen Tiettyjen lupien uusiminen (syötä luvan numerot yksi kerrallaan ja paina Lisää)

Uusittavan luvan numero *

Lisää rivi

Korvaa valittu rivi

Tyhjennä kentät

Uusittavan luvan numero

Poista valittu rivi

3 D. Tiettyjen lupien muutos

Kotimaanlupa yhteisöluvaksi / yhteisöluvan jäljennökseksi

Ajoneuvolajin muutos Mistä < Valitse Mihin < Valitse

Muu aihe (mikä)

Muutettavan luvan nro tai

Muutettavien lupien lkm

Lisää rivi

Korvaa valittu rivi

Tyhjennä kentät

#	Aihe	Muutettavan luvan nro	Muutettavien lupien lkm	Jos muu, mikä
---	------	-----------------------	-------------------------	---------------

--	--	--	--	--

Poista valittu rivi

3 E. Lisätietoja

4. Liitteet

Liite

Selvitys riittävästä taloudellisista voimavaroista

(selvitys on toimitettava välittömästi alkuperäisenä postitse)

Jäljennös ammattitaitovaatimuksen täyttymistä osoittavasta todistuksesta (uusi hakija / uusi liikenteestä vastaava henkilö)

Valtakirja (jos on asiamies)

Liitetiedoston lisääminen

Nimi Tiedosto

Toimitustapa

Posti

Posti Sähköinen

Posti Sähköinen

5. Päätöksen postitus

Päätöksen toimitus * Laatijalle/Asiamiehelle

Hakijalle

Noudetaan

Syötä laatijan / asiamiehen tiedot (jos eri kuin liikenneluvan hakija)

Nimi

Postiosoite

Postinumero

Postitoimipaikka

Sähköposti

Puhelin

6. Hakemuksen lähettäminen

Hyväksyn, että viranomainen voi tehdä lupakäsittelyyn liittyviä rekisterikyselyitä väestötietojärjestelmään ja muihin laissa määriteltyihin viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2009c. Lomakkeita. Hakupäivä 3.2.2012, https://lomake.fi/b/ec/lfi-eslh-preprocess/fill?s=RutDW9OuZ1vD8ap&lomake_id=5621&recipient_id=510.

Taustatiedot:

Nimi:

Ammatti:

Koulutus:

Työkokemus:

Luvan hakeminen:

1. Millä tavalla/tavoin tavaraliikennelupahakemuksen voi laittaa vireille sähköisesti?
2. Vaatiiko sähköinen vireillepano tunnistautumista?
 - Minkälainen tunnistauminen on?
3. Mitä liitteitä luvanhakijan täytyy itse liittää vireillepanoasiakirjaan?
4. Saako luvanhakija vastaanottokuittauksen sähköisen hakemuksen perilletulosta?

Valmistelu:

1. Missä vaiheessa lupahakemuksen lähettäneen henkilöllisyys tarkistetaan?
2. Miten asiakirjan eheys ja alkuperäisyys todetaan?
3. Miten asian selvittäminen/ käsittely sähköisesti tapahtuu?
4. Mistä ja miten tarkastetaan luvan edellytykset (vakavaraisuus, oikeustoimikelpoisuus, hyvämaineisuus ja ammattipätevyys)?
5. Mitä yhteyksiä on toisten viranomaisten tietojärjestelmiin?
 - Millainen on yhteystapa?
6. Mitä asiankäsittelyjärjestelmiä lupa-asioissa on käytössä?

Käsittely ja päätöksenteko:

7. Onko päätöksen tekemisen jotkin kohdat pystytty automatisoimaan?
8. Käytetäänkö sähköistä allekirjoitusta missään prosessin vaiheissa?

Postitus ja arkistointi:

9. Missä muodossa lupa annetaan?
10. Onko sähköinen tiedoksianto mahdollinen?
11. Millä tavoin luvanhakija voi suorittaa lupamaksun?
12. Miten sähköiset asiakirjat arkistoidaan?

Taustatiedot:

Nimi:

Ammatti:

Koulutus:

Työkokemus:

Tavaraliikenneluvan sähköinen asiointiprosessi

13. Milloin sähköinen tavaraliikenneluvan hakemusmenettely on otettu käyttöön?
14. Kuinka paljon tavaraliikennelupahakemuksia tulee vuodessa?
 - Kuinka suuri osuus kokonaismäärästä on sähköisesti tehtyjä hakemuksia?
15. Kuinka kauan kestää tavaraliikennelupaprosessi vireillepanosta luvan saamiseen?
 - perinteinen asiointi
 - sähköinen asiointi
16. Mitä hyötyä sähköinen prosessi tuo tavaraliikenneluvan hakijalle?
17. Mitä hyötyä sähköinen prosessi tuo viranomaiselle?
18. Onko sähköisessä lupahakemusprosessissa sellaisia vaiheita, joissa on puutteita?
19. Minkälaisia kehittämistarpeita on sähköisessä lupahakemusprosessissa?
20. Onko tavaraliikennelupahakemusten sähköiseen asiointiin meneillä kehittämissuunnitelmaa?

Tavaraliikennelaki

1. Mitkä ovat voimaantulevan tavaraliikennelain keskeisimmät uudistukset?
2. Mitä muutoksia uusi tavaraliikennelaki tuo tavaraliikenneluvan lupakäsittelyyn?
3. Miten uuden tavaraliikennelain muuttuneet säädökset vaikuttavat lupaviranomaisen toimintaan?