

Asia: VN/25665/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:n ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomiot koskien kansalaisneuvontaa:

Hallituksen esityksessä kerrotaan, että kansalaisneuvontapalvelu nykymuodossaan lakkaa. Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan DVV hoitaa kansalaisneuvontaa, digitaalisten palveluiden käyttäjätukea sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtäviä ja palveluita. Tehtäviä on tarkennettu valtioneuvoston asetuksessa Digi- ja väestötietovirastosta, jonka 2 §:ssä säädetään, että DVV tuottaa ja kehittää kansalaisneuvontapalvelua. Pykälän mukaan kansalaisneuvonta on julkisten palvelujen käyttäjille tarkoitettu yleisneuvontapalvelu, joka tukee viranomaisten neuvontaa.

Kansalaisneuvonnan yhteydessä annetaan myös digitaalisten palvelujen käyttäjätukea, johon kuuluu sähköisen asioinnin eli suomi.fi-palvelujen ja varmennepalvelujen tuki ja digitukeen liittyviä tehtäviä. Näissä annetaan neuvontaa mm. Suomi.fi-tunnistuksen ja -viestien käyttöön, DVV:n tarjoamien varmenteiden käyttöönottoon sekä yleisesti sähköiseen asiointiin ja vahvaan sähköiseen tunnistamiseen. Digitaalisten palvelujen käytön tuen tehtävät ovat DVV:ssä sisältäneet myös digitaalisten palveluiden kansallisia koordinointi- ja kehittämistehtäviä, joita ovat muun muassa viranomaisten ja kolmannen sektorin digitaalisten palvelujen käyttäjätuen antajille suunnatut infotilaisuudet, tapahtumat, oppi- ja tukimateriaalit sekä tiivis yhteistyö keskeisten toimijoiden kanssa. DVV on myös huolehtinut digituen eettisestä ohjeistuksesta, joka varmistaa, että digitukea tarjotaan vastuullisesti ja yhtenäisesti. DVV:n ohjeistuksessa annetaan digituen antajille selkeät periaatteet ja toimintatavat, jotka edistävät yhdenvertaisuutta, luottamusta ja tietoturvaa digituen tarjoamisessa.

DVV:n tekemän arvion mukaan kansalaisten yhteydenotoista noin 60 % koskee digitaalisten palvelujen käyttäjätukeen liittyviä asioita ja 40 % koskee viranomaisessa asioimiseen liittyvää yleisneuvontaa. Kaikista yhteydenotoista noin 50 % koskee DVV:n omia palveluja. Muita kuin DVV:n

omia palveluja koskevia yleisneuvonnan yhteydenottoja on hallituksen esityksen mukaan vuosittain arviolta 12 000 kappaletta.

DVV:n verkkosivujen mukaan kansalaisneuvonta tukee muiden viranomaisten neuvontapalveluita ja jonka välityksellä pyritään lisäämään tietoisuutta julkisen hallinnon palveluista sekä helpottamaan asiointia. Kansalaisneuvonta auttaa löytämään oikean viranomaisen tai viranomaisen sähköisen palvelun asiansa hoitamiseen, tarjoaa tukea sähköisen asioinnin tukipalveluihin, tukee Suomi.fi-palvelujen käytössä ja vastaa yleisluontoisiin julkisia palveluita koskeviin kysymyksiin. DVV tarjoaa kansalaisneuvonnan palvelua eri muodoissa ja sen tekstiviestikanavaa voivat käyttää sitä tarvitsevat erityisryhmät, esimerkiksi puhe- ja kuulovammaiset.

Laillisuusvalvonnassa on painotettu digitalisaation ja sähköisen viranomaisasioinnin edistämisessä hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti hallinnon asiakkaan ja viranomaisten tarjoamien palvelujen käyttäjän näkökulmaa, kuten käyttäjille annettavan informaation merkitystä sekä tietojärjestelmien ja niihin perustuvan palveluprosessin käyttäjälähtöisyyttä. Olen antanut valtiovarainministeriölle lausunnon 5.12.2022 digitalisaation edistämisen ohjelman lainsäädäntötyöryhmälle. Pidän sen yhteydessä lausuttua tärkeänä myös tämän asian yhteydessä, koska kansalaisneuvonta, etenkin viranomaisten sähköisen palvelun löytäminen ja sähköisen asioinnin tuki, liittyvät hallinnon digitalisaatioon. Digitalisaation edistämisessä ja sähköisen asioinnin tukipalveluista säädettyä ja niitä järjestettäessä on kiinnitettävä huomiota perustuslain 21 §:ssä säänneltyyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen sekä hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin, muun muassa palveluperiaatteeseen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota perustuslain 6 §:ssä turvattuun ihmisten yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen varmistamiseen ja miten ehdotetut muutokset vaikuttavat konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien, kuten ikääntyneiden ja vammaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi, digitaalisia palveluja ja sähköisen asioinnin keinoja sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on tärkeää varmistaa, että myös vaihtoehtoiset asiointitavat viranomaisessa otetaan riittävästi huomioon.

Olen antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon laatusuosituksesta hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020-2023, jossa olen tuonut esille, että ikääntyvän väestön kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota heidän taitoihinsa, kykyihinsä ja haluunsa hyödyntää digitalisaatiota ja uutta teknologiaa, jotta heidän sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiin voidaan vastata asiakaslähtöisesti ja yksiköllisesti vaarantamatta heidän oikeuksiaan. Lisäksi apulaisoikeuskansleri on todennut muun muassa ratkaisussaan OKV/1179/10/2020, että julkisen sektorin digitaalisten palvelujen saavutettavuus on osa perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuuden toteuttamista. Apulaisoikeuskansleri on todennut, että digitaalisten palvelujen saavutettavuudella edistetään myös perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteuttamista, johon kuuluu jokaisen oikeus saada viranomaisilta asianmukaisia palveluita ja neuvontaa. Tähän kuuluu erilaisten asiakasryhmien haasteiden, kykyjen ja tarpeiden huomioon ottaminen.

Kehotan sisällyttämään hallituksen esitykseen arvion siitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat konkreettisesti ihmisten ja eri ihmisryhmien, kuten ikääntyneiden ja vammaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä kiinnittämään huomiota siihen, että perustuslain 21 §:ssä säännellyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet toteutuvat ja hallintolain 2 luvussa säädettyt hyvän hallinnon perusteet, kuten palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvollisuus toteutuvat käytännössä jatkossa.

Hallituksen esityksessä ei myöskään kuvata selkeästi, miltä osin kansalaisneuvonta jää voimaan. Hallituksen esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:stä poistetaan myös kansalaisneuvonta –ilmaisu, joka on neuvontaa etsiville kansalaisille ja muille tahoille tunnistettava ja kuvaava käsite DVV:n tarjoamasta neuvontapalvelusta, vaikka se koskisi jatkossa rajatun kansalaisille tarjottavaa digitaalisten palvelujen käytön tukea. Kehotan kuvaamaan hallituksen esityksessä tarkemmin, miten kansalaisneuvonta toteutetaan jatkossa.

2. Huomiot koskien palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamista:

Hallinnon yhteisten sähköisen asiointin tukipalvelujen käyttövelvollisuudesta säädetään hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (tukipalvelulaki) 5 §:n 1 momentissa, jonka mukaan 1) valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset; 2) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset; 3) kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä; sekä 4) tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet ovat velvollisia käyttämään eräitä lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukipalveluja, kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt, jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvasuhteeseen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua. Käyttövelvollisuus koskee palveluväylää, palvelutietovarantoa, palvelunäkymää, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, viestinvälityspalvelua, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua sekä asiointivaltuuspalvelusta saatavaa tietoa henkilön toimivallasta laillisena edustajana.

Tukipalvelulain 1 §:n mukaan, lain tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvasuhteita, yhteentoimivuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Palveluväylän käyttövelvollisuudesta säätämisen yhteydessä (HE 59/2016 vp) tukipalvelulain 5 §:n säädösperusteluissa on todettu, että säädöksessä mainittujen viranomaisten tulisi käyttää määrättyjä tukipalveluja, jollei viranomainen voisi käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua, kun se olisi teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvasuhteeseen liittyvistä syistä välttämätöntä. Perustelujen mukaan yhteisten tukipalvelujen käyttövelvollisuudesta poikkeamisen perusteita tulisi lain tarkoitus huomioon ottaen tulkita suppeasti ja poikkeamisen on oltava säännöksessä tarkoitetuista syistä objektiivisesti arvioiden välttämätöntä. Säädöksen perusteluissa on selostettu erityisesti tietoturvasuhteeseen liittyviä syitä erikseen ja selostettu esimerkiksi arkaluontoisten henkilötietojen erityistä suojaamistarvetta.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamista valtion hallintoviranomaisilta, virastoilta, laitoksilta ja liikelaitoksilta.

Viitataan ehdotetun palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamisen osalta yllä kohdassa 1 todettuun perustuslain 21 §:n oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisen velvoitteesta sekä hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden takaamiseen, kuten palveluperiaatteeseen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Kehotan lisäksi kiinnittämään hallituksen esityksessä huomiota lain tarkoituksen toteutumisen turvaamiseen ja erityisesti mahdollisten tietosuojavaikutusten arviointiin palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamisen vaikutusten arvioimisen yhteydessä.

3. Huomiot eräiden tukipalveluiden maksullisuutta koskevan sääntelyn muuttamisen suhteen:

Eräiden tukipalvelujen maksullisuutta koskien, hallituksen esityksessä on lausuttu, että luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttää noin 600 organisaatiota ja tunnistustapahtumia on palvelussa vuonna 2024 arviolta 230 miljoonaa. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä sähköisen tunnistuksen välityspalvelun kustannuksiin on osoitettu arviomäärärahaa 7 milj. euroa. Lisäksi tunnistuspalvelun tuottamiseen muutoin arvioidaan tarvittavan noin 2,9 milj. euroa DVV:n toimintamenoista. Asiointivaltuuspalvelua käyttäviä asiointipalveluja on noin 270. Yhdellä käyttäjäorganisaatiolla voi olla useampia asiointipalveluja, joista puolesta-asiointia koskevia tarkastuskyselyjä tehdään. Asiointipalveluista tehdään vuosittain palveluun noin 60 miljoonaa puolesta-asiointioikeuden tarkastuskyselyä ja asiointivaltuuspalvelun tuottamisen kokonaiskustannusten DVV:lle vuonna 2025 osalta on arvioitu olevan 3,7 milj. euroa. Käyttäjäorganisaatioilta ei nykytilassa peritä maksuja palvelun käytöstä.

Tukipalvelulain 25 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin että DVV voisi jättää maksun perimättä eräiltä viranomaisilta, valtioelimiltä ja julkista hallintotehtävää hoitavilta lain 3 §:n 1 momentin 4 ja 6 kohdassa tarkoitetuista palveluista – eli luonnollisen henkilön tunnistuspalvelusta (suomi.fi-tunnistus) ja asiointivaltuuspalvelusta, joka olisi erityissäännös suhteessa maksuperustelakiin. Mainituista palveluista ei tällä hetkellä peritä maksuja, vaikka voimassa oleva säännös sen mahdollistaa. Tarkoitus olisi alkaa periä mainituista palveluista maksu, mutta niin, että valtaosa viranomaisista, valtioelimet ja joitakin muita julkista hallintotehtävää hoitavia vapautettaisiin maksuista valtiovarainministeriön asetuksella. Valtiovarainministeriö päättää DVV:n suoritteiden maksuista annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa maksuperustelain nojalla.

Hallituksen esityksen mukaan palveluista maksaisivat sellaiset julkista hallintotehtävää hoitavat (ei viranomaiset), joiden rahoitus on järjestetty muulla tavoin, kuten evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta, työttömyyskassat, eläkekassat, sairauskassat ja lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavat vakuutusyhtiöt sekä Työllisyysrahasto, Eläketurvakeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja Potilasvakuutuskeskus. Asiointivaltuuspalvelun osalta maksuvelvollisia olisivat kaikki yksityiset toimijat, joilla ei ole julkista hallintotehtävää. Luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua eivät yksityiset toimijat saa käyttää.

Luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun erityisominaisuus on tunnistustapahtuman yhteydessä asiointipalvelulle väestötietojärjestelmästä välitettävät tunnistautunutta henkilöä koskevat tiedot, joita voivat olla esimerkiksi vakituinen osoite ja asuinkunta. Hallituksen esityksen mukaan, eräiden tukipalvelujen maksullisuuteen liittyvien muutosten vuoksi osa tukipalvelujen käyttäjäorganisaatioista voi siirtyä käyttämään muuta kuin DVV:n luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua. Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että täysin samanlaista palvelua kuin luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu ei markkinoilla ole tarjolla, mutta markkinoilta löytyy rajatun määrän tunnistustapoja tarjoavia palveluja. Hallituksen esityksen mukaan, asiointivaltuuspalvelun maksullisuuden myötä osa maksuvelvollisuuden piiriin kuuluvista organisaatioista saattaa luopua tarjoamasta palveluissaan mahdollisuutta sähköiseen puolesta-asiointiin, jolloin vaihtoehtona olisi esimerkiksi paperivaltakirjan esittäminen palvelupisteessä ja tämän valtuutuksen hyödyntäminen sen jälkeen myös sähköisessä asiointissa. Asiointivaltuuspalvelun käytöstä luopumista ei kuitenkaan hallituksen esityksessä pidetä kovin todennäköisenä, koska sähköinen asiointi on myös organisaatioille kustannustehokkaampi tapa hoitaa asiakaspalvelua.

Kehotan kiinnittämään hallituksen esityksessä huomiota eräiden tukipalvelujen maksullisuuden vaikutusta sähköisen tunnistautumisen ja muiden tukipalvelujen saavutettavuuteen ja samoin kuten yllä kohdassa 1 ja 2 on todettu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden, 21 §:n oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisen veloitteen sekä hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden takaamiseen. Kehotan lisäksi kiinnittämään hallituksen esityksessä huomiota mahdollisten tietosuojavaikutusten arviointiin.

Pimiä Maarit

Oikeuskanslerinvirasto - valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti