

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:

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Digi- ja väestötietovirastosta annettua lakia (304/2019) sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia (571/2016). Esitettävillä muutoksilla on tarkoitus osaltaan mahdollistaa Digi- ja väestötietoviraston sekä eräiden sen julkisen hallinnon asiakasorganisaatioiden säästötavoitteiden toteuttamista.

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluva yleinen neuvontapalvelu (Kansalaisneuvonta) lakkautettaisiin sen nykyisessä merkityksessä. Digi- ja väestötietovirastosta annetussa laissa säädettäisiin jatkossa yleisemmin viraston digitaalisten palvelujen käytön tukeen liittyvistä tehtävistä. Hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin lukeutuvan kansallisen palveluväylän käyttövelvollisuus poistettaisiin niiltä viranomaisilta, joita käyttövelvollisuus voimassa olevan lain mukaan koskee. Viranomaisilla olisi jatkossakin oikeus palveluväylän käyttöön. Tukipalvelujen kustannuksia ja niistä perittäviä maksuja koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että Digi- ja väestötietovirasto voisi jättää maksun perimättä eräiltä viranomaisilta, valtioelimiltä ja julkista hallintotehtävää hoitavilta luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun ja asiointivaltuuspalvelun käytöstä. Tarkoitus on alkaa periä maksuja mainituista palveluista muilta käyttäjäorganisaatioilta.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Säätämisyjärjestysperustelut ja vaikutusarvioinnit

Esitysluonnos ei käytännössä sisällä säätämisyjärjestysperusteluja. Tältä osin on todettu ainoastaan, että esitetyllä sääntelyllä ei arvioida olevan vaikutuksia perusoikeuksiin tai niiden toteutumiseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnos sisältää kuitenkin muutosehdotuksia, joita on tarpeen arvioida perustuslain kannalta.

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin poistettavaksi kansalaisneuvonta Digi- ja väestötietoviraston tehtävistä. Esitysluonnoksen mukaan kansalaisneuvonta on julkisten palvelujen käyttäjille suunnattu yleinen neuvontapalvelu, joka tukee muiden viranomaisten omia neuvontapalveluja. Palvelun avulla on haluttu lisätä tietoisuutta julkisen hallinnon palveluista sekä helpottaa niissä asiointia. Kansalaisneuvonnan perustamisen taustalla vaikutti yleisesti julkisten palvelujen sähköistyminen, jolloin myös kansalaisten sähköinen asiointi ja tähän liittyvän tuen tarve lisääntyi. Yleisen kansalaisneuvonnan tavoitteena on ollut helpottaa kansalaisten asiointia julkisen hallinnon palveluissa. Käytännössä kansalaisneuvonnassa esimerkiksi etsitään kansalaiselle oikea viranomainen, joka voi käsitellä kansalaisen asian, sekä voidaan antaa vastauksia asian hoitamiseen liittyviin yksittäisiin kysymyksiin, jos niihin on löydettävissä selkeästi vastaus asiaa hoitavan viranomaisen palveluista. Kansalaisneuvonnan yhteydessä annetaan myös digitaalisten palvelujen käyttäjätukea, johon kuuluu sähköisen asiointin eli Suomi.fi-palvelujen ja varmennepalvelujen tuki ja digitukeen liittyviä tehtäviä. Sähköisten palvelujen lisääntymisen myötä kansalaisneuvontaan tulevat kysymykset koskevat pääosin digitaalisten palvelujen käyttöä, samalla kun muita hallinnonaloja koskevat yksittäiset kysymykset ovat vähentyneet.

Esitysluonnoksen mukaan kansalaisneuvonnan perustamisen yhteydessä ennakoitiin, että yhteydenottoja palveluun tulisi vuosittain yli 300 000 kappaletta, mutta tarve on jäänyt vähäisemmäksi. Viime vuosien aikana yhteydenottoja on ollut vuosittain hieman yli 60 000 kappaletta. Vuoden 2024 ennakkotietojen mukaan yhteydenotot ovat edelleen laskussa ja määrän odotetaan jatkossakin vähenevän. Yhteydenottojen määrän yleisen vähenemisen lisäksi kansalaisten yhteydenotot kohdistuvat selkeästi enemmän digitaalisten palvelujen käyttäjätukeen kuin yleiseen julkisessa hallinnossa asioimiseen liittyvään neuvontaan. Digi- ja väestötietoviraston 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 Digi- ja väestötietoviraston omia palveluja. Näin arvioituna muita kuin Digi- ja väestötietoviraston omia palveluja koskevia yleisneuvonnan yhteydenottoja on vuosittain arviolta 12 000 kappaletta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallinnossa asioiville annettava neuvonta kuuluu viranomaisen toiminnassa noudatettaviin hyvän hallinnon perusteisiin. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Kansalaisneuvonnan lähtökohta on hallintolaissa säädettyä toimivaltaisen viranomaisen omaan toimialaan ja omiin palveluihin kohdistuvaa neuvontavelvollisuutta laajempi, sillä sen tarkoituksena on ollut myös tukea muiden viranomaisten neuvontapalveluja. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kansalaisneuvonnan lakkauttaminen voi hankaloittaa ainakin joidenkin hallinnon asiakkaiden mahdollisuuksia saada neuvontaa asioissaan, vaikka kansalaisneuvonnan merkitys onkin jäänyt odotettua vähäisemmäksi. Jatkossa hallinnon asiakkaan tulisi mahdollisesti ottaa yhteyttä tarvitsemansa neuvonnan saamiseksi useampaan viranomaiseen asiassa, joka on aikaisemmin saattanut hoitua suoraan kansalaisneuvonnan kautta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan myös pyrkimyksillä lisätä julkishallinnon digitalisaatiota merkittävästi voi olla merkitystä kansalaisneuvonnan kaltaisen palvelun tarpeellisuuden kannalta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös tukipalvelulain 25 §:ään lisättäväksi asetuksenantovaltuus, joka on merkityksellinen perustuslain 80 §:n kannalta. Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 45/2016 vp, s. 4). Asetuksenantovaltuussäännös ei vaikuttaisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan ongelmalliselta, mutta sitä tulisi käsitellä esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan siten esitysluonnoksen vaikutusarviointeja ja säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää huomioiden relevantti perustuslakivaliokunnan käytäntö.

2. Huomiot koskien palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamista:

-

3. Huomiot eräiden tukipalveluiden maksullisuutta koskevan sääntelyn muuttamisen suhteen:

Ks. kohta 1.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö