

Asia: VN/15822/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta (yksityiset digipostipalvelut)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki).

Esityksen tavoitteena on, että viranomaisten Digi- ja väestötietoviraston tuottamaan viestinvälityspalveluun lähettämät sähköiset tiedoksiannot voitaisiin näyttää viestinvälityspalvelun käyttäjille viestinvälityspalvelun käyttöliittymän (Suomi.fi-viestit -palvelu) lisäksi yksityisen toimijan tarjoamassa digitaalisessa palvelussa. Lakiin lisättäisiin selventävä säännös palvelutuottajan eli Digi- ja väestötietoviraston tehtävästä tarjota tämä katseluohjelma sekä säännös kyseisen avustavan julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle toimijalle sopimuksella. Lisäksi laissa säädettäisiin yleisistä katseluohjelmaa tarjoavaan yksityiseen toimijaan kohdistuvista vaatimuksista, sopimuksen vähimmäissisällöstä, yhteistyövelvoitteesta, häiriötilanteista sekä valvonnasta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti esitys edistää Suomen siirtymistä asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin viranomaisten tiedoksiantojen näyttäminen yksityisissä digipostipalveluissa kustannustehokkaalla tavalla.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2026.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Esitysluonnoksen suhde sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaan hankkeeseen

1.1. Yleistä

Esitysluonnoksessa on viitattu parhaillaan eduskunnassa käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp). Esitysluonnoksessa on kuvattu valmistelun aikana voimassa ollut oikeustila ja erikseen viitattu eduskunnan käsittelyssä olleessa hallituksen esityksessä ehdotettuihin muutoksiin siltä osin, kun näillä on tarkoitus muuttaa oikeustilaa tai muutoin muuttaa tämän esityksen kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Koska eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu muutettavan tämän esityksen kannalta keskeistä lakia hallinnon yhteisistä sähköisen asiain tukipalveluista, luonnoksessa ehdotetut pykälät on numeroitu sen mukaisesti, että eduskunnassa käsiteltävänä oleva hallituksen esitys olisi hyväksytty ja ehdotetut säännökset olisivat voimassa esitetyn mukaisina. Sisällöllisesti luonnoksessa ehdotetut muutokset eivät ole riippuvaisia eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen hyväksymisestä.

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa olevat ehdotukset eivät ole suoraan sisällöllisesti riippuvaisia edellä mainitusta esityksestä, on näillä kuitenkin hyvin kiinteä asiallinen yhteys molempien koskiessa viranomaisen tiedoksiantomenettelyä, joskin hieman eri näkökulmista. Siksi esitysluonnoksessa on olennaista tuoda riittäväällä tavalla selkoa sen yhteydestä esityksessä HE 124/2025 vp ehdotettuihin muutoksiin.

1.2. Sähköiseen tiedoksiantomenettelyyn liittyvät tehtävät

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi katseluohjelman tarjoamista koskevasta avustavasta julkisesta hallintotehtävästä yksityisille toimijoille. Katseluohjelma on määritelty lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Sen mukaan katseluohjelmalla tarkoitetaan digitaalista palvelua, joka toimii viestinvälityspalvelun käyttöliittymänä. Säännöskohtaisissa perusteluissa asiasta on todettu muun ohella, että käyttäjillä olisi katseluohjelman tai katseluohjelmien avulla pääsy heidän viestinvälityspalvelutilillään oleviin sähköisiin tiedoksiantoihin ja muihin viesteihin. Katseluohjelman tarjoamisesta on myös oma säännöksensä lakiehdotuksen 8 f §:ssä, jonka mukaan muun ohella palvelutuottaja tarjoaa katseluohjelman viestinvälityspalvelun käyttäjille. Palvelutuottaja avaa näkymän käyttäjän viestinvälityspalvelutilin palveluntarjoajan katseluohjelmaan, jos käyttäjä on ilmoittanut sen käyttämäkseen katseluohjelmaksi 11 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin.

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka esitysluonnoksessa on sinänsä määritelty katseluohjelma ja säädetty sen tarjoamisesta, ei ehdotetusta sääntelystä, eikä myöskään perusteluista käy varsinaisesti ilmi se, mitä kaikkea katseluohjelman tarjoaminen konkreettisesti tarkoittaa tai pitää sisällään.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sähköiseen tiedoksiannon toimittamiseen ja näyttämiseen liittyy useampia tehtäviä pelkästään viestinvälityspalvelun käyttöliittymän tarjoamisen lisäksi, joita todennäköisesti olisivat ainakin todisteellisen tiedoksiannon vastaanottajan riittävän vahva sähköinen tunnistaminen (laki sähköisestä asioinnista viranomastoiminnassa (13/2003, jäljempänä asiointilaki) ja hallituksen esityksessä HE 124/2025 vp ehdotettujen asiointilain 19 a §:ssä ja tukipalvelulain 8 b §:ssä säädettyvien ilmoitusten lähettäminen. Lisäksi yksityisen digipostipalvelun tarjoajan tulisi lähettää tarvittaessa esimerkiksi lukukuittauksia luetuista sähköisistä viesteistä viranomaisille muun ohella todisteellisen tiedoksiannon hoitamiseksi. Yksityiselle toimijalle saattaa olla tarkoitetun sisällyttää myös muita tehtäviä, joista saattaa olla tarpeen säätää tai ainakin muutoin käsitellä esitysluonnoksessa riittävän tarkalla tasolla.

Osittain asia on ilmeisesti pyritty ratkaisemaan lakiehdotuksen 8 i §:n 1 momentin 3 kohdassa, jossa säädettäisiin, että palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa on sovittava palveluntarjoajan tarjoamalle katseluohjelmalle asetetuista vaatimuksista. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kysymys olisi yksityisen tarjoamalle palvelulle asetettavista toiminnallisista vaatimuksista, kuten mahdollisuudesta vastata palvelun avulla sinne saapuneeseen viestiin sekä vastaanottaa palveluun sekä tavallisia että todisteellisia tiedoksiantoja. Koska kysymys on palvelutuottajan vastuulla olevasta palvelusta, sopimuksessa voitaisiin määrätä tarkemmin niistä edellytyksistä, jonka perusteella palvelutuottaja voisi muuttaa tarvittaessa yksipuolisesti sopimuksessa katseluohjelmalle asetettuja vaatimuksia.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa (s. 51–52) todetaan, että ”[u]usien toimijoiden mukaantulon myötä viestinvälityspalvelun kokonaisuuteen liittyvien uusien tietojen muodostumispaikka muuttuu. Tieto viestin saapumisesta hallinnon asiakkaan käyttämään palveluun saataville, viestin avaamisesta ja todisteellisen tiedoksiannon osalta tieto viestin kuittaamisesta vastaanotetuksi muodostuu jatkossa yksityisten digipostitoimijoiden käyttäjien osalta kyseisessä digipostipalvelussa, ei Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa palvelussa. Uusien tietojen muodostumistavat olisivat kuitenkin pääosin samanlaisia kuin nykyisin.”

Oikeusministeriö toteaa, ettei 8 i §:n sääntely kuitenkaan epätasomallisuutensa vuoksi kaiken kaikkiaan vaikuttaisi vastaavan sääntelytarpeeseen. Oikeusministeriö toteaa, että vastuuministeriön on jatkovalmistelussa täsmennettävä sääntelyä ja sen perusteluja siten, että yksityiselle siirrettävät tehtävät tulevat esityksessä asianmukaisesti ja eritellysti käsitellyksi perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Tämä on edellytyksenä sille, että esitysluonnosta voidaan ylipäänsä arvioida perustuslain ja erityisesti sen 124 §:n näkökulmasta riittävällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään erityisesti korostanut, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (kts. PeVL 37/2025 vp, kappale 6). Vaikka jokin yhtiön lakisääteinen tehtävä olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi tästä ei johdu, että yhtiön toiminta ja lakisääteiset tehtävät kokonaisuudessaan olisivat julkisia hallintotehtäviä. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida asiaa eritellysti. (PeVL 47/2025 vp, kappale 50, myös PeVL 49/2025 vp, kappale 8)

1.3. Esitysluonnoksen suhde asiointilakiin ehdotettuihin muutoksiin

1.3.1. Yksityinen digipostipalvelu sähköisenä osoitteena ja ilmoitussääntelyn soveltuminen

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä HE 124/2025 vp ehdotetaan muutoksia sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskeviin asiointilain säännöksiin. Oikeusministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen sisältämiin säännösehdotuksiin, vaikka esityksen käsittely onkin vielä eduskunnassa kesken. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 59/2025 vp, johon on sisältynyt ponsia. Siten esityksessä ehdotetut säännökset tulevat vielä eduskunnassa joiltakin osin muuttumaan. Koska muutokset eivät ole vielä toistaiseksi tiedossa, tässä lausunnossa viitataan hallituksen esityksessä HE 124/2025 vp ehdotettuihin säännöksiin.

On ensinnäkin tärkeää varmistaa, että nyt ehdotettava sääntely ei ole ristiriidassa asiointilakiin ehdotettujen säännösten kanssa, ja että lakiesitysten välinen suhde on selkeä. Asiointilakiin ehdotetun 18 §:n 2 momentin mukaan:

"Viranomainen lähettää asiakirjan:

- 1) viestinvälityspalveluun;
- 2) asiointipalveluun; tai
- 3) muuhun kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun sähköiseen osoitteeseen, jonka tiedoksiannon vastaanottaja on ilmoittanut yhteystiedokseen."

Edelleen asiointilakiin ehdotetun 19 a §:n mukaan:

"Viranomaisen on ilmoitettava viestinvälityspalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta sen vastaanottajalle, jos vastaanottaja on ilmoittanut viestinvälityspalveluun sähköisen osoitteen ilmoituksen lähettämistä varten."

Oikeusministeriö toteaa, että viestinvälityspalvelulla tarkoitetaan Suomi.fi-viestejä, ja edellä mainitut säännökset koskevat näitä tilanteita, joissa viranomaisen lähettää sähköisen asiakirjan tiedoksiannettavaksi Suomi.fi-viestit-palveluun. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty ainakaan selkeästi sitä, onko yksityistä digipostipalvelua käytettäessä kyse mistä näistä kolmesta 18 §:n 2 momentin vaihtoehdosta. Koska yksityinen digipostipalvelu on kytketty Suomi.fi-viesteihin, viranomaisen näkökulmasta kyseessä vaikuttaisi olevan asiakirjan lähettäminen viestinvälityspalveluun. Jos asiaa tarkastellaan hallinnon asiakkaan näkökulmasta, niin kyseeseen saattaisi tulla oikeusministeriön käsityksen mukaan myös muu sähköinen osoite sillä perusteella, että hallinnon asiakas on ilmoittanut Suomi.fi-viestit-palvelussa haluavansa vastaanottaa sähköiset tiedoksiannot johonkin yksityiseen digipostipalveluun. Koska asiaa ei ole tällä hetkellä käsitelty esitysluonnoksessa selkeästi, jää epäselväksi muun ohella se, sovellettaisiinko yksityisiin digipostipalveluihin myös edellä mainittua 19 a §:ää.

Sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävän ilmoituksen osalta asia jää lähinnä yksittäisen maininnan varaan esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa (s. 43): ”Uusien tiedoksiantojen saapumisen seuraamista helpottaisi myös hallituksen esityksessä HE 124/2025 vp säädettäväksi ehdotettava heräteilmoitus, joka lähetettäisiin henkilön antamaan sähköpostiosoitteeseen tai tulevaisuudessa mahdollisesti myös muuhun henkilön haluamaan sähköiseen osoitteeseen automaattisesti aina, kun henkilölle saapuu taustapalveluna toimivaan viestinvälityspalveluun tiedoksianto.” Asiaa ei ole kuitenkaan käsitelty millään tavalla muualla esitysluonnoksen säännöksissä tai säännöskohtaisissa perusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen seikkaan, että ainakin hallituksen esityksessä ehdotetusti ilmoituksen lähettäminen ei ole kaikissa tilanteissa pakollista, ellei sähköistä yhteystietoa, kuten sähköpostiosoitetta, ole ilmoitettu viestinvälityspalveluun. Mikäli 19 a § tulee sovellettavaksi myös yksityisiin digipostipalveluihin, tulisi arvioida huolellisesti, onko tällainen lähtökohta perusteltu myös yksityisten digipostipalveluiden osalta esimerkiksi perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen näkökulmasta, vai tulisiko yksityisissä digipostipalveluissa ilmoituksen lähettämistä edellyttää kaikissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa hallituksen esitystä HE 124/2025 vp koskeneessa lausunnossaan todennut, että perustuslakivaliokunnan mielestä viestinvälityspalveluun tulleesta tiedoksi annettavasta asiakirjasta tehtävällä ilmoituksella (heräte) on keskeinen merkitys tiedoksiannon tarkoituksen toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä siitä, että asianosaisen tulee käydä itse seuraamassa viestinvälityspalvelua (kts. esityksen s. 114), ellei hän ole itse valinnut tai hänen voida katsoa valinneen sitä tiedoksiantoa koskevan ilmoituksen tekemisen tavaksi, ei voida pitää riittävänä. (PeVL 59/2025 vp, kappale 13)

Muutoinkin ehdotettu sääntely katseluohjelman tarjoamisesta vaikuttaisi edellisessä luvussa todetusti koskevan nimenomaisesti vain katseluohjelman tarjoamista, eikä esimerkiksi ilmoitusten lähettämistä saapuneista sähköisistä tiedoksiannoista. Tämä jättää epäselväksi sen, että onko yksityinen toimija ainakaan riittävällä tavalla säädöspäätöksellään velvollinen ilmoittamaan hallinnon asiakkaalle yksityiseen digipostipalveluun saapuneesta tiedoksiannosta, vai jääkö tämä Digi- ja

väestötietoviraston tehtäväksi Suomi.fi-viestien palvelutuottajana. Oikeusministeriö painottaa vastuuministeriölle, että säätämistarve edellä todetuin osin tulisi arvioida jatkovalmistelussa huolellisesti.

1.3.2. Viranomaisen tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuusvaatimus

Viranomaisen velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi perustuu hallintolain (434/2003) 54 §:ään. Sen mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Viranomaisen on myös huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Hallintolain esitöiden mukaan säännös asettaa viranomaiselle yleisen velvollisuuden antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat. Säännöksen tarkoituksena on korostaa tiedoksiannon merkitystä yhtäältä osana hallintoasian käsittelyä ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. (HE 72/2002 vp, s. 116)

Koska tiedoksiantomenettelyssä on kyse viranomaisen lakisääteisestä velvollisuudesta, viranomaisen tulee huolehtia myös siitä, että tiedoksianto tulee asianmukaisesti toimitetuksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tähän liittyy muun ohella se, että viranomaisen tulisi pysyä selvillä siitä, mitä kautta tiedoksianto on hallinnon asiakkaalle toimitettu.

Esitysluonnos muuttaisi lähtökohtaa siitä, että Suomi.fi-viesteihin toimitettu tiedoksianto lähetetään ja se menee perille Suomi.fi-viestien kautta, koska lakiehdotuksella mahdollistettaisiin sähköisen asiakirjan toimittaminen myös yksityisiin digipostipalveluihin Suomi.fi-viestien taustapalvelua hyödyntäen. Esitysluonnoksen mukaan hallinnon asiakas voisi valita samanaikaisesti useamman yksityisen digipostipalvelun (s. 38), minkä lisäksi hän voi tarkastella tiedoksi annettavia asiakirjoja myös Suomi.fi-viesteissä.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sitä, saako viranomainen tiedon siitä, mihin palveluun asiakirja lopulta on toimitettu, tai mitä kautta se on päätynyt vastaanottajalleen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan viranomaisen, jolle on asetettu lakisääteinen velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi, tulisi olla selvillä siitä, mitä reittiä pitkin tiedoksianto on toimitettu. Esitysluonnos vaikuttaisi sekavoittavan tätä lähtökohtaa erityisesti, jos hallinnon asiakkaalla voi olla useita sähköisiä digipostipalveluita samanaikaisesti käytössään. Edelleen henkilö on mahdollisesti voinut antaa eri henkilöille myös valtuuksia digitaalisiin postilaatikkoihinsa, parhaassa tapauksessa eri henkilöille eri digipostipalveluissa.

Tästä näkökulmasta hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa on todettu seuraavaa (s. 50–51): ”Esityksessä ehdotetussa mallissa henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan kohdistuvia riskejä voi kasvattaa se, että viranomaisen asiakirjoja tai esimerkiksi salassa pidettäviä tietoja saattaisi päätyä

digipostilaatikoiden kautta luvatta toisen henkilön tietoon. Esimerkiksi yhteiskäyttöisten digipostilaatikoiden kautta salassa pidettäviä tietoja saattaisi paljastua tahattomasti digipostilaatikon toiselle käyttäjälle, tai digipostilaatikon käyttäjän kirjautumisvälineet tai -tunnukset voisivat esimerkiksi päätyä luvattomasti toisen henkilön käsiin. Käyttäjä pystyy kuitenkin itse vähentämään riskiä kirjautumisvälineidensä ja -tunnustensa luvattomasta käytöstä huolehtimalla niistä tarkasti ja pitämällä ne omana tietonaan. Yhteiskäyttöisen digipostilaatikon käyttöön liittyviä tietosuojariskejä voidaan vähentää ennen kaikkea digipostipalveluiden toiminnallisuuksilla, mutta viime kädessä myös siten, että hallinnon asiakas ei käytä yhteiskäytössä olevaa digipostilaatikkoa viranomaisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen.

Joissakin tapauksissa viranomaisen tulee varmistua myös tiedoksiannon vastaanottajan henkilöllisyydestä. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi tietyt rikoshaasteet (oikeudenkäymiskaari, jäljempänä OK 11:16.2) sekä asiakirja, jossa henkilö on määrätty henkilökohtaisesti saapumaan tuomioistuimeen (OK 11:16.4). Tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuusvaatimus korostuu erityisesti annettaessa tiedoksi asiakirjoja, joiden perillemeno on erityisen tärkeää, ja jotka sisältävät esimerkiksi salassa pidettäviä tai arkaluonteisia tietoja, ja jotka tiedoksiannon vastaanottajan tulisi vastaanottaa henkilökohtaisesti.

Mikäli viranomainen ei ole itse selvillä minkä palvelun kautta sähköinen tiedoksianto hallinnon asiakkaalle on toimitettu, se vaikeuttaa oikeusministeriön näkemyksen mukaan, mahdollisesti merkittävästikin, myös käytännön neuvontatilanteita. Tämä seikka on sinänsä tunnistettu esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissakin (s. 46), joskin jätetty suhteellisen vähälle huomiolle.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen lähtökohtaan, että todisteellisen sähköisen tiedoksiannon osalta tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus korostuu, ja tulee olla selvää, milloin todisteellinen sähköinen tiedoksianto on vastaanotettu. Usean samanaikaisen sähköisen palvelun käyttö voi oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikeuttaa erityisesti hallinnon asiakkaan näkökulmasta myös tätä lähtökohtaa, vaikka viranomainen sinänsä saattaisikin saada vahvistuksen asiakirjan vastaanottamisesta siitä palvelusta, jossa asiakirja on ensimmäisen kerran avattu. Usean digipostilaatikon samanaikainen käyttömahdollisuus on omiaan aiheuttamaan sekaannusta paitsi viranomaisen, myös niiden käyttäjän näkökulmasta.

Kaiken kaikkiaan sähköinen tiedoksiantomenettely viestinvälityspalvelun kautta voi jatkossa näyttäytyä epämääräisenä himmelinä, jossa viranomainen ei itse ole selvillä siitä, minkä palvelun kautta sähköinen tiedoksianto menee tai sen tulisi mennä perille ja kenen kaikkien tietoon asiakirja lopulta päätyy. Myös käyttäjälle voi olla epäselvää, missä palvelussa tai missä kaikissa palveluissa hänen tulisi esimerkiksi todisteellinen tiedoksianto käydä kuittaamassa. Lisäepäselvyyttä voi aiheuttaa myös se seikka, että käyttäjän lopettaessa Suomi.fi-viestien käyttämisen, viranomaisviestien vastaanottaminen myös yksityiseen digipostipalveluun lakkaa.

Vastuuministeriön on siten syytä arvioida mallia vielä jatkovalmistelussa tarkkaan, minkä lisäksi tämänkaltaisista laajalle vaikuttavista muutoksista on syytä viestiä varsin laajasti ottaen huomioon myös sen, että esityksessä HE 124/2025 vp ehdotettujen muutosten voimaantuloa on kaavailtu myös tälle vuodelle.

2. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

2.1. Julkisen hallintotehtävän tunnistaminen

Esitysluonnoksessakin tunnistetusti ehdotettava lainsäädäntö on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Mainitun säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Arvioitaessa ehdotettua lainsäädäntöä perustuslain 124 §:ää vasten, on merkityksellistä ensinnäkin arvioida se, onko tehtävässä kyse ja miltä osin julkisesta hallintotehtävästä. Edelläkin todetusti perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään erityisesti korostanut, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (kts. PeVL 37/2025 vp, kappale 6). Vaikka jokin yhtiön lakisääteinen tehtävä olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi tästä ei johdu, että yhtiön toiminta ja lakisääteiset tehtävät kokonaisuudessaan olisivat julkisia hallintotehtäviä. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida asiaa eritellysti. (PeVL 47/2025 vp, kappale 50, myös PeVL 49/2025 vp, kappale 8)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota edellä lausunnon 1.2 kohdassa todettuun siitä, että katseluohjelman tarjoaminen vaikuttaisi olevan tehtävänä varsin epätasaisesti määritelty, minkä lisäksi sähköiseen tiedoksiannon toimittamiseen liittyy myös muita tehtäviä, jotka tässä esitysluonnoksessa on jätetty varsin vähälle huomiolle. Tässä lausunnossa perustuslain 124 §:ää koskeva arviointi kiinnittyy ainoastaan katseluohjelman tarjoamiseen, josta esitysluonnoksessa on ehdotettu säädettäväksi.

Esitysluonnoksen 2.4 luvussa on arvioitu Suomi.fi-viestien luonnetta julkisena hallintotehtävänä, ja todettu muun ohella seuraavaa:

”Tiedoksiantojen toimittamista koskeva tehtävä on edellä mainitusti luonteeltaan kiinteä osa hallintomenettelyä. Lisäksi tehtävän suhdetta perustuslain 124 §:ään arvioitaessa voidaan hyödyntää analogiaa edellä kerrottuun postilain esitöissä tehtyyn arvioon tiedoksiantomenettelyn luonteesta.

Edellä todetun perusteella voidaan katsoa, että viestinvälityspalvelulla on keskeinen osa viranomaisten sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä. Mainitut seikat kokonaisuutena huomioon ottaen puoltavat sitä, että viestinvälityspalvelun tuottamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Tämä johtopäätös on linjassa myös tukipalvelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunnalle annetussa vastineessa esitetyn näkemyksen kanssa (HE 59/2016 vp HaV 02.06.2016).”

Oikeusministeriö toteaa, että Suomi.fi-viestit on Digi- ja väestötietoviraston, eli viranomaisen tuottama palvelu. Esitysluonnoksen luvussa 2.6.3 on arvioitu katseluohjelman tarjoamista julkisena hallintotehtävänä, ja viitattu edellä todettuun siitä, että viestinvälityspalvelun tuottamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, ettei viranomaisen toimintaa tulisi arvioida perustuslain 124 §:ää vasten, sillä viranomaisen toiminnassa ei ole kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta tilanteesta. Sen sijaan sitä tehtävää, joka annetaan yksityisen hoidettavaksi, tulee arvioida perustuslain 124 §:ää vasten. Esitysluonnoksessa tulisi siten arvioida nimenomaisesti sitä, miksi käsillä oleva yksityiselle annettava tehtävä, eli katseluohjelman tarjoaminen, on sellainen tehtävä, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Tästä näkökulmasta esitysluonnoksessa on todettu seuraavaa:

”Tämän hallituksen esityksen tarkoituksena on, että yksityistä digipostipalvelua käyttävän henkilön tai yhteisön olisi mahdollista lukea tiedoksiannot kyseisestä palvelusta, vaikka varsinainen tiedoksianto olisi tallennettuna Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään niin sanottuna taustapalveluna toimivaan viestinvälityspalveluun. Yksityisille toimijoille mahdollistettaisiin tällä perusteella oikeus taustapalveluun liitetyn katseluohjelman tarjoamiseen. Selkeyden vuoksi tukipalvelulaissa säädettäisiin vastaava tehtävä myös Digi- ja väestötietovirastolle, vaikka se jo nykyään tarjoaa katseluohjelmaa viestinvälityspalvelun palvelutuottajana. Kuten edellä on todettu, myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne, kuuluvat julkisen hallintotehtävän käsitteen alle. Kun viestinvälityspalvelua ja sen käyttötarkoituksena olevaa sähköistä tiedoksiantomenettelyä arvioidaan kokonaisuutena, tiedoksiannon näyttämistä vastaanottajalle on pidettävä olennaisena osana tiedoksiantomenettelyn toteutumista. Tämän vuoksi viranomaisen lähettämän ja viestinvälityspalvelutilille tallennetun sähköisen tiedoksiannon näyttäminen katseluohjelman avulla on sellainen kiinteästi julkiseen hallintotehtävään kytköksissä oleva avustava tehtävä, jota on pidettävä osana julkista hallintotehtävää. Tämän vuoksi viestinvälityspalveluun näkymän mahdollistavan katseluohjelman tarjoamisen ratkaisusta ja edellytyksistä sen antamiseen yksityiselle palveluntarjoajalle on säädettävä lailla.”

Esitysluonnoksessa on lisäksi käsitelty kysymystä julkisen vallan käyttämisestä jossain määrin ristiriitaisella tavalla. Esitysluonnoksen vaikutusarviointien (s. 54) mukaan:

”Koska sähköinen tiedoksiantomenettely ja tiedoksiantojen näyttäminen ovat osa julkista hallintotehtävää, jonka hoitaminen kuuluu perustuslain 124 §:n mukaan pääsääntöisesti viranomaisille, toiminnot liittyvät luonteeltaan julkiselle vallalle tyypillisiin tehtäviin. Hallintolain ja asiointilain tiedoksiantoja koskevien säännösten perusteella kyseiset toiminnot liittyvät valtion keskeisiin tehtäviin myös niihin sovellettavilta säännöiltään. Toiminnot liittyvät valtion keskeisiin tehtäviin myös tavoitteiltaan, sillä niiden tarkoituksena on toteuttaa viranomaisen tiedoksiantovelvollisuus, joka on keskeinen osa hallintoasian käsittelyä ja muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytys. Siten sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä ja tiedoksiantojen näyttämisessä on EU:n kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliselta kannalta kyse julkisen vallan käytöstä, joka ei ole EU:n kilpailu- ja valtioneuvostosäännösten soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa.”

Sen sijaan esitysluonnoksen 8 g §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Sähköisten tiedoksiantojen näyttäminen katseluohjelman avulla ei ole julkisen vallan käyttöä, vaan julkista hallintotehtävää avustavan tehtävän hoitamista. --- Julkisuuslain 4 §:n mukaisesti viranomaisena pidetään myös yksityistä sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, johon liittyy julkisen vallan käyttäminen. Tämän ehdotuksen mukaisen tehtävän hoitamisessa ei käytettäisi julkista valtaa, eikä tehtävää hoitavaan palveluntarjoajaan voitaisi siten soveltaa julkisuuslain viranomaiskäsitettä.”

Oikeusministeriö toteaa, että sinänsä termi ”julkisen vallan käyttö” voi saada eri merkityksen EU-oikeudellisessa mielessä kuin kansallisessa mielessä, ja mahdollisesti eri merkityksen myös perustuslain 124 §:n kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) mielessä. Vaikka esitysluonnoksessa onkin edellä todetussa kohdassa viitattu EU-oikeudellisen arvion perustuvan EU:n kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudellisen kannan mukaiseen arvioon, kokonaisuudessaan saman termin käyttäminen eri merkityksissä tulisi perustella hyvin selkeästi, jotta sekaannuksen vaaraa ei aiheudu.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen tietoyhteiskunta ja tietosuojavaikutuksissa (s. 46–47) ehdotetun sääntelyn arvioidaan muun ohella parantavan kuluttajien asemaa, vaikka kyseessä on kuitenkin esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan julkisen vallan käyttöön liittyvä julkinen hallintotehtävä. Kyse on oikeusministeriön käsityksen mukaan tällöin hallinnon asiakkaista, eikä kuluttajia palvelevasta taloudellisesta toiminnasta.

Esitysluonnoksen luvussa 2.1.3 on käsitelty viranomaisten lähettämiä muita sähköisiä viestejä ja tätä koskevaa sääntelyä. Esitysluonnoksen mukaan kaikessa viranomaisen viestinnässä hallinnon asiakkaalle ei ole kyse hallintolain 54 §:n tiedoksiantovelvollisuuden piiriin kuuluvista asiakirjoista. Viranomaisen viestintä hallinnon asiakkaalle voi olla esimerkiksi hallintolain 8 §:n mukaista neuvontaa. Pykälän mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomainen voi toisaalta hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti viestiä hallinnon asiakkaille muistakin tarpeellisista asioista. Viranomaisten toiminnan

julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:ssä säädetään viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta. Mainitun pykälän mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Näiden viestien lisäksi tiedoksiantovelvollisuuden ulkopuolelle jääviä asiakirjoja voivat olla esimerkiksi erilaiset tosiasialliseen hallintotoimintaan kuten sosiaalipalveluihin, opetukseen ja terveydenhuoltoon liittyvät viestit, jotka eivät liity hallintoasian käsittelyyn, erilaiset 9 muistutusviestit sekä erilaiset automaattiset ilmoitukset liittyen esimerkiksi tietoturvallisuuteen tai asiakirjojen vastaanottamiseen.

Oikeusministeriö toteaa, että yksityisiin digipostipalveluihin todennäköisesti lähetettäisiin myös tällaisia muita viranomaisten sähköisiä viestejä kuin tiedoksiantoja. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, mikä tällaisen muun viranomaisviestinnän suhde on ehdotettuun yksityiselle annettavaan julkiseen hallintotehtävään.

Oikeusministeriö toteaa, ettei katseluohjelman tarjoaminen julkisena hallintotehtävänä kaiken kaikkiaan vaikuttaisi täysin yksiselitteiseltä kysymykseltä, eikä sitä ole myöskään esitysluonnoksessa perusteltu johdonmukaisella ja riittävällä tavalla. Tähän nähden asiaa tulisi jatkovalmistelussa perustella merkittävästi nykyistä kattavammin keskittyen nimenomaisesti katseluohjelman tarjoamisen erityispiirteisiin sen sijaan, että asia voitaisiin johtaa suoraan viranomaisen palvelun luonteesta. Tältä osin oikeusministeriö viittaa edellä todettuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön, joka painottaa asian huolellista ja eriteltyä arviointia.

Postitse tapahtuvaa tiedoksiantomenettelyä julkisena hallintotehtävänä on arvioitu suhteellisen kattavasti esimerkiksi postilain esitöissä HE 52/2022 vp, mihin esitysluonnoksessakin on viitattu. Sen sijaan sähköistä tiedoksiantomenettelyä ei ole vastaavalla tavalla aiemmin oikeusministeriön käsityksen mukaan arvioitu. Tämä korostaa sitä lähtökohtaa, että arviointi on tehtävä varsin huolellisesti tämän esityksen yhteydessä. Perustelujen puutteellisuuden vuoksi on hankala arvioida sitä, onko tehtävässä kyse ja miltä osin avustavasta julkisesta hallintotehtävästä. Asian arviointi on tärkeää siitä syystä, että julkista hallintotehtävää hoitavalle olisi mahdollisimman selkeää, miltä osin siihen sovelletaan hallinnon yleislakeja, ja muun ohella virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen seikkaan, että katseluohjelman tarjoamista koskevan tehtävän arviointia julkisena hallintotehtävänä koskevan jakson olisi luontevampaa olla säätämisyjärjestysperustelujen yhteydessä, tai ainakin siihen tulisi viitata säätämisyjärjestysperusteluissa, mitä nyt ei ole tehty. Pelkästään säätämisyjärjestysperusteluja lukemalla saa sen kuvan, ettei esitysluonnoksessa ole lainkaan arvioitu sitä, miksi katseluohjelman tarjoaminen katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi.

2.2. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Lakiehdotuksen 8 g §:n 1 momentin mukaan palvelutuottaja (Digi- ja väestötietovirasto) voi sopimuksella antaa katseluohjelman tarjoamista koskevan tehtävän myös muun palveluntarjoajan toteutettavaksi. Kuitenkin 8 f §:n mukaan palvelutuottajan on tarjottava katseluohjelma, vaikka sen tarjoamista koskeva tehtävä olisi annettu 8 g §:n nojalla tehdyllä sopimuksella myös muun palveluntarjoajan tai palveluntarjoajien toteutettavaksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muutoksella ei siirrettäisi katseluohjelman tarjoamista koskevaa tehtävää pois viestinvälityspalvelun palvelutuottajalta, vaan ainoastaan säädettäisiin oikeusperustasta sille, että myös muu palveluntarjoaja voisi tarjota katseluohjelmaa palvelutuottajan kanssa tehtävään sopimukseen perustuen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että vaikka henkilö olisi valinnut käyttäjä yksityistä digipostipalvelua, hän voi edelleen vastaanottaa ja käydä lukemassa sähköisiä tiedoksiantoja myös Suomi.fi-viesteissä. Esitysluonnoksen mukaan tiedot on tallennettuna Suomi.fi-viesteihin, ja yksityisten digipostipalveluiden osalta tietoja ei tallennettaisi katseluohjelmiin yksittäistä käyttäjän istuntoa pidemmäksi ajaksi. Tällainen ratkaisu mahdollistaa myös esimerkiksi yksityisen digipostipalvelun helpon vaihtamisen ilman, että sähköiset asiakirjat katoavat uuteen palveluun siirryttäessä. Oikeusministeriö toteaa, että tällainen ratkaisumalli vaikuttaisi käytännön näkökulmista varsin perustellulta, joskin asiaan liittyy myös perustuslain 124 §:ään liittyvä ulottuvuus.

Esitysluonnoksessakin tunnistetusti julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täytyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp, s. 2/I).

Esitysluonnoksen säätämisperustelujen mukaan tiedoksiantojen näyttämistä katseluohjelman avulla koskevan tehtävän antaminen sopimuspohjaisesti myös muulle kuin viranomaiselle hoidettavaksi varmistaisi osaltaan sitä, että hallinnon asiakkailla olisi tosiasiallinen mahdollisuus valita, missä palvelussa he haluavat vastaanottaa viranomaisten sähköiset tiedoksiannot. Mahdollisuus valita palvelu voisi kasvattaa postitse tapahtuvista tiedoksiannoista sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen siirtyvien henkilöiden määrää, millä olisi tiedoksiantojen ja hallinnon tehokkuutta kasvattava ja toisaalta tiedoksiannoista aiheutuvia päästöjä vähentävä vaikutus. Sähköisten tiedoksiantojen toimittaminen myös yksityisiin palveluihin ehdotettavan sääntelyn mukaisesti edistäisi myös sähköisten viestien välittämiseen liittyvän markkinan kehittymistä ja yritysten välistä kilpailua. Lisäksi palveluntarjoajille annettava julkinen hallintotehtävä on palvelutuottajaa avustava tehtävä, eikä siihen sisälly julkisen vallan käyttämistä tai päätöksentekoa. Esityksessä ehdotetut muutokset eivät muuttaisi sitä lähtökohtaa, että vastuu

hallintolain mukaisen tiedoksiantovelvollisuuden toteuttamisesta säilyisi edelleen viranomaisilla. Julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi esityksessä ehdotetulla tavalla voidaan näin ollen pitää perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkoituksenmukaisena.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitetty ratkaisumalli, jossa viranomainen ja yksityinen hoitavat samaa tehtävää päällekkäin, edellyttää vahvoja perusteluja tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Lähtökohtaisesti viranomaisen antaessa julkisen hallintotehtävän yksityiselle, se ei itse hoida tällöin samaa tehtävää. Ehdotettu ratkaisu sinänsä voi olla ainakin joillekin hallinnon asiakkaille hyödyllinen. Perustelujen mukaan mahdollisuus valita palvelu voisi kasvattaa sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajien määrää, joskin oikeusministeriön käsityksen mukaan tätä kuitenkin rajoittaa se, että henkilöllä tulee olla Suomi.fi-viestit käytössään ennen kuin yksityisen digipostipalvelun valitseminen viranomaisen tiedoksiantojen vastaanottamiseen on mahdollista. Tosin valintamahdollisuus voi houkutella tiedoksiannon vastaanottajia ottamaan Suomi.fi-viestit käyttöön.

Oikeusministeriöllä ei sinänsä ole huomauttamista valittuun ulkoistustapaan, mutta tarkoitusemukaisuusvaatimuksen täyttyminen vaikuttaisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin edellyttävän nyt esitettyä kattavampia perusteluja etenkin sen vuoksi, että ulkoistuksesta ei varsinaisesti vaikuttaisi koituvan ainakaan suoraa hyötyä Suomi.fi-viestit-palvelua tarjoavalle viranomaiselle, joka joutuu kuitenkin samanaikaisesti tarjoamaan samaa päällekkäistä palvelua samoille asiakkaille kuin yksityinen ulkoistuksesta huolimatta. Lisäksi viranomainen joutuu rakentamaan sekä hallinnoimaan ulkoistuksen mahdollistavan järjestelmän, josta koituu myös esitysluonnoksessa mainittuja kustannuksia.

2.3. Julkisen hallintotehtävän antaminen sopimuksella yksityisen hoidettavaksi

Oikeusministeriö toteaa lähtökohtana olevan, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimus pohjaisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. Lähtökohtaisesti viranomaisia avustavia tehtäviä on voitu lain nojalla siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi.

Esitysluonnoksessa lakiehdotuksen 8 g §:ssä ehdotetaan, että palvelutuottaja voi sopimuksella antaa 8 f §:ssä tarkoitetun katseluohjelman tarjoamista koskevan tehtävän myös muun palveluntarjoajan toteutettavaksi. Lain 8 h §:ssä säädettäisiin palveluntarjoajaan kohdistuvista vaatimuksista ja 8 i §:ssä katseluohjelman tarjoamista koskevan sopimuksen sisällöstä. Lakiehdotuksen 8 g §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan palvelutuottaja tekisi sopimuksen lähtökohtaisesti kaikkien vaatimukset täyttävien ja katseluohjelman tarjoamista haluavien palveluntarjoajien kanssa. Kaikki halukkaat laissa säädetyt vaatimukset täyttävät palveluntarjoajat voisivat siten osallistua palvelun tarjontaan, jos he hyväksyisivät palvelutuottajan sopimuksessa asettamat ehdot. Myös 8 i §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on toistettu, että palvelutuottajan tulisi lähtökohtaisesti tehdä sopimukset kaikkien niiden kanssa, jotka ilmoittavat palvelutuottajalle halukkuutensa tehtävän toteuttamiseen ja täyttävät laissa asetetut vaatimukset.

Oikeusministeriö toteaa, että 8 g §:n säännös ja perustelut vaikuttavat olevan ristiriidassa keskenään. Säännöksen mukaan palvelutuottaja ”voi” sopia asiasta yksityisen kanssa, mikä vaikuttaisi mahdollistavan viranomaiselle harkintaa asiassa. Sen sijaan perustelujen mukaan vaikuttaisi siltä, että viranomaisella olisi käytännössä sopimuspakko lainsäädännön edellytykset täyttävän palveluntarjoajan kanssa. Jos tarkoituksena perustelujen tapaan on, ettei viranomaisella ole harkintaa sen suhteen, tehdäänkö sopimus vai ei edellytykset täyttävän palveluntarjoajan kanssa, asiasta sopiminen ei välttämättä vaikuttaisi tarkoituksenmukaisimmalta instrumentilta julkisen hallintotehtävän delegoimiseksi.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös 8 i §:n sääntelytavassa korostuu sääntelyn suhde EU:n yleiseen tietosuojasetukseen (EU) 2016/679, koska säännös on muotoiltu tietosuojasetusta täydentäväksi säännöksi (”Sen lisäksi, mitä tietosuojasetuksen 28 artiklan 3 kohdassa säädetään...”). Säännöksen muotoilu vaikuttaisi kuitenkin olevan ristiriidassa säännöskohtaisissa perusteluissa todetun kanssa, sillä perustelujen (s. 75) mukaan säännös sisältää ainoastaan informatiivisen viittauksen tietosuojasetukseen. Sääntelyssä tulisi ensisijaisesti varmistua perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymisestä, josta erillisenä tai liitännäisenä asiana tulisi käsitellä sääntelyn suhde tietosuojasetukseen.

Lisäksi edellä käsitelty viranomaisen tiedoksiantomenettelyyn liittyvien tehtävien asianmukainen hoitaminen perustelisi sääntelytapaa, jossa ennemminkin varmistettaisiin vaatimusten täyttyminen, eikä asia jäisi pelkästään sopimisen tai sen varaan, että palveluntarjoaja hyväksyy Digi- ja väestötietoviraston laatimat ehdot. Oikeusministeriö viittaa tältä osin erityisesti tämän lausunnon kohdassa 1.3.2. todettuun edellytykseen viranomaisen tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa, ettei tässä lausunnossa ole arvioitu tarkemmin sopimusmallia koskevia säännösehdoituksia, koska sopimusmalli ei vaikuttaisi erityisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta kovinkaan toimivalta ratkaisulta.

Esitysluonnoksen muita toteuttamisvaihtoja koskevassa osiossa on tarkasteltu myös lupamallia, jossa tiedoksiantojen näyttäminen palveluntarjoajien katseluohjelmissa perustuisi lupamenettelyyn, jossa viranomainen myöntäisi hakemuksesta luvan liittää katseluohjelma viestinvälityspalveluun luvan edellytysten täyttyessä. Esitysluonnoksen mukaan lupamalli tarkoittaisi kuitenkin huomattavaa hallinnollista taakkaa sekä yksityisille toimijoille, että lupaviranomaiselle ja siten myös välillisiä kustannuksia julkiselle taloudelle.

Oikeusministeriö suhtautuu vähintään jossain määrin epäilevästi siihen, miten paljon raskaampi lupamalli todellisuudessa olisi suhteessa esitysluonnoksessa kaavailtuun sopimusmalliin. Joka tapauksessa viranomaisen on sopimusmallissakin varmistettava se, että sopimusosapuoli täyttää laissa säädetty edellytykset, mistä aiheutuu väistämättä työtä ja kustannuksia molemmille osapuolille.

Yksi mahdollisuus ulkoistuksen tekemiseksi, jota esitysluonnoksessa ei vaikuttaisi tarkastellun, on ilmoitusmalli. Esimerkkinä mainittakoon ajoneuvojen katsastustoiminta, jossa julkisen hallintotehtävän hoitaminen perustuu ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain 14 a §:ssä säädettyyn ilmoitukseen. Lupa- ja sopimusmallin tapaan myös ilmoitusmallissa viranomaisen tulisi tosiasiallisesti huolehtia siitä, että yksityinen taho täyttää laissa säädetty edellytykset. Tällaista mallia perustelisi erityisesti se seikka, jos viranomaisella perusteluissa todetusti olisi tosiasiallisesti sopimuspakko laissa säädetty edellytykset täyttävän yksityisen kanssa.

2.4. Rikosoikeudellinen virkavastuu

Esitysluonnoksessa lakiehdotuksen 8 g §:n 2 momentin mukaan palveluntarjoajan työntekijään sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.

Esitysluonnoksessakin tunnistetusti perustuslakivaliokunta on todennut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttävän pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomaismoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi se on katsonut, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (ks. esim. PeVL 27/2014 vp, s. 2–3, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Laajan rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen edellyttää kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan nimenomaista laintasoista säännöstä (PeVL 15/2019 vp, s. 4).

Esitysluonnoksen mukaan rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset eivät tule sovellettavaksi suoraan rikoslain (39/1889) 40 luvun perusteella, vaan rikosoikeudellisen virkavastuun laajentaminen muihin kuin julkista valtaa sisältäviin julkisiin hallintotehtäviin on tehtävä erityislainsäädännössä. Esitysluonnoksen mukaan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista myös sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa viitaten esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 11/2006 vp.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta ei ole varsinaisesti kyseisessä lausunnossa edellyttänyt rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista tehtävään, vaan todennut, ettei sääntelystä täsmällisesti ilmene, onko avustavaa puhelinneuvontaa antava henkilö rikos- tai vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa antamastaan neuvosta, toimiiko hän virkavastuulla vai ei (PeVL 11/2006 vp, s. 3). Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään pitänyt rikosoikeudellisesta virkavastuusta säättämistä aiheellisenä muun ohella sen vuoksi, että tehtävässä käsitellään salassa pidettäviä tietoja (VaVM 10/2006 vp, s. 5).

Oikeusministeriö toteaa, että rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta on syytä arvioida julkisen hallintotehtävän luonteen ja toiminnan kokonaisuuden perusteella tapauskohtaisesti, olkoonkin että rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista yksityiseen julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta on pidettävä pääsääntönä. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen palveluntarjoajan työntekijöihin heidän hoitaessaan avustavaa julkista hallintotehtävää sinänsä olisikin tässä tapauksessa perusteltua, tulisi jatkovalmistelussa perustella sitä, että millä tavalla virkavastuun toteutuminen on olennaista nyt kyseessä olevan hallintotehtävän hoitamisen erityispiirteiden vuoksi. Erityisesti, koska kyse vaikuttaisi olevan sellaisesta tehtävästä, jossa ei ainakaan esitysluonnoksen mukaan vaikuttaisi olevan kyse kansallisessa mielessä julkisen vallan käytöstä (vrt. jakso 2.1 / EU-oikeudellinen arvio).

2.5. Johtopäätökset perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on toistaiseksi edellä mainituista syistä siinä määrin keskeneräinen, ettei sitä ole voitu arvioida kattavasti myöskään perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esitystä on siten jatkovalmistelussa välttämätöntä täydentää merkittävästi. Koska kyseessä vaikuttaisi olevan ainakin oikeusministeriön käsityksen mukaan myös perustuslain 124 §:n valossa uudenlainen arviointitilanne, saattaisi tämä puoltaa hallituksen esityksen saattamista myös perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

3. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen on tunnistettu sisältävän henkilötietojen suojaan vaikuttavaa sääntelyä. Esitysluonnoksessa selostetaan, että tukipalvelujen tuottamisen edellyttämään henkilö- ja muiden tietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojasetusta, tietosuojalakia (1050/2018) ja

julkisuuslakia, jollei tukipalvelulaissa tai muussa laissa toisin säädetä (s. 19). Esitysluonnoksessa on tehty selkoa henkilötietojen käsittelyn rooleista ja todettu, ettei esitys muuttaisi nykyisiä rekisterinpitoon liittyviä vastuita Suomi.fi-viesteissä (s. 19–20, 47–48). Säättämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti kuvattu henkilötietojen suojan kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin vielä tarpeen uudelleenarvioida esitysluonnos tietosuoja-asetukseen sisältyvän kansallisen sääntelyliikkumavaran käytön osalta. Esitysluonnoksessa todetaan, ettei ehdotetussa sääntelyssä käytettäisi lainkaan kansallista liikkumavaraa (s. 78–79). Oikeusministeriö katsoo, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä ja kansallisen liikkumavaran käyttöä vaikuttaa sisältyvän esimerkiksi tukipalvelulain 8 f, 8 h, 8 j ja 8 k §:iin, joissa ehdotetaan sääntelyä muun ohella henkilötietojen tietoturvallisen käsittelyn varmistamiseksi. Mainituissa pykälissä voisi olla ainakin osittain kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 alakohdan nojalla annettavasta kansallisesta sääntelystä, joka voi koskea muun muassa laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, kun henkilötietoja käsitellään 1 kohdan c tai e alakohdan perusteella (vrt. esim. HE 284/2018 vp, s. 149).

Jatkovalmistelussa on varmistettava, että esityksessä kuvataan säännöskohtaisesti, miltä osin ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse tietosuoja-asetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran käytöstä. Kansallisen liikkumavaran käyttö on myös perusteltava: täyttäisikö ehdotettu henkilötietojen suojaa koskeva sääntely yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olisiko sääntely välttämätöntä ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esitysluonnoksen perusteluista tulisi siksi käydä säännöskohtaisesti ilmi, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse eli millä tavoin esitysluonnoksen on tarkoitus täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta. Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on muokata voimassa olevaa kansallista erityissääntelyä. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä näkökohtia on arvioitu jo voimassa olevan sääntelyn osalta, on riittävää viitata aiempiin arvioihin.

Nykytilan kuvauksen mukaan henkilötietojen käsittely Suomi.fi-viesteissä perustuu Digi- ja väestötietoviraston lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 alakohdan c alakohta) tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen (e alakohta) (s. 19). Käsittelyn oikeusperustetta tulisi kuitenkin selostaa nimenomaisesti myös uuden, ehdotettavan sääntelyn näkökulmasta.

Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia henkilötietojen suojaan on käsitelty esitysluonnoksessa asianmukaisesti rekisteröidyn oikeuksien ja henkilötietojen tietoturvallisen käsittelyn näkökulmasta. Vaikutustenarvioinnissa on nostettu esiin se, että ehdotetun sääntelyn myötä arkaluonteisia henkilötietoja käsiteltäisiin yksityisissä digipostipalveluissa ja Suomi.fi-viestien kokonaisuuden potentiaalinen hyökkäyspinta-ala laajenisi. Hallinnon asiakas voisi kuitenkin itse päättää, haluaako hän lukea Suomi.fi-viesteissä kulkevat tiedoksiantonsa yhden tai yksityisen palveluntarjoajan katselusovelluksessa. (s. 44) Oikeusministeriö huomauttaa, että useimmilla hallinnon asiakkailla lienee käytännössä hyvin rajalliset valmiudet ja mahdollisuudet arvioida eri palveluntarjoajien, saati Suomi.fi-viestien kokonaisuuden tietoturvallisuutta. Lähtökohtaisesti hallinnon asiakkaiden tulisi voida luottaa yksityisten digipostipalvelujen ja Suomi.fi-viestien olevan yhtä turvallisia ja luotettavia tapoja vastaanottaa viranomaisviestejä ja -tiedoksiantoja. Perusteluja on tältä osin aiheellista täsmentää.

Vaikutustenarvioinnissa tuodaan myös muutoin esiin, että henkilötietojen käsittelyyn Suomi.fi-viestien uudessa, laajemmassa kokonaisuudessa liittyisi aiempaa enemmän riskejä, joita tulisi hallita (s. 44). Hieman ristiriitaisesti sivun 45 tekstistä voi kuitenkin olla ymmärrettävissä, että Suomi.fi-viestien kokonaisuuden laajentuminen ehdotusten myötä olisikin luonteeltaan vähäistä, koska Digi- ja väestötietovirastolla on vakiintuneet prosessit Suomi.fi-viestien tietoturvan, tietosuojan, varautumisen ja jatkuvuuden osalta: ”Ehdotettu muutos kasvattaisi siis vain vähäisesti Suomi.fi-viestit -palvelun jo nykyisellään olennaista merkitystä henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta.” Esitysluonnoksesta ei saa selkeää käsitystä, johtaisiko yksityisten palveluntarjoajien mukaantulo nykyistä korkeampaan jäännösriskien tasoon henkilötietojen suojan kannalta, joten perusteluja on tältä osin aiheellista selventää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tukipalvelulakiin uutta määritelmäsäännöstä, jonka mukaan katseluohjelmalla tarkoitettaisiin digitaalista palvelua, joka toimii viestinvälityspalvelun käyttöliittymänä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan määritelmää voi olla aiheellista selkeyttää, koska yksityinen palveluntarjoaja ei esitysluonnoksessa ehdotetun mukaisesti tarjoaisi varsinaisesti viestinvälityspalvelun käyttöliittymää vaan viestinvälityspalvelua vastaavia toiminnallisuuksia omassa käyttöliittymässään.

Ehdotetun 8 l §:n 1 momentin 2 virkkeen mukaan palveluntarjoajan olisi annettava palvelutuottajalle ne tiedot, jotka ovat tarpeen tämän lain noudattamisen valvomiseksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että säännöksen ehdotettu muotoilu jättäisi palvelutuottajalle mahdollisuuden kieltäytyä antamasta tietoja esimerkiksi liikesalaisuuteen vedoten. Tiedonantovelvollisuus on siksi aiheellista laajentaa koskemaan myös salassa pidettäviä tietoja. Tällöin tulee huomioida perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö, jonka mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3). Säännöksen perusteluissa tulee lisäksi kuvata, olisiko palvelutuottajalla oikeus saada valvontatarkoitusta varten myös henkilötietoja, ja jos olisi,

tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttö tulisi selostaa vastaavasti kuin edellä tässä lausunnossa on todettu.

Ehdotetun 8 l §:n 2 momentin mukaan palvelutuottajalla olisi oikeus tehdä valvontaa varten tarkastuksia palveluntarjoajan toimitiloissa ja saada salassapitosäännösten estämättä tietoja palvelutehtäviin liittyvistä asiakirjoista. Oikeusministeriö huomauttaa, että 2 momentin tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely vaikuttaa päällekkäiseltä 1 momentin 2 virkkeen kanssa. Joka tapauksessa 2 momentin muotoilusta ei käy riittävän täsmällisesti ilmi, mitä tietoja kuuluisi tiedonsaantioikeuden piiriin. Vastaavasti säännöstä tulee täydentää edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vaatimuksella tietojen tarpeellisuudesta tai välttämättömyydestä tietyn tarkoituksen kannalta. Ehdotetussa muodossaan tiedonsaantioikeutta ei myöskään ole kytketty valvontatarkoitukseen, ja säännöstä tulee tältä osin täsmentää. Lisäksi vastaavasti kuin edellä on todettu, jos tiedonsaantioikeuden nojalla olisi oikeus saada henkilötietoja, kansallisen liikkumavaran käyttö tulisi selostaa perusteluissa.

Tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset ovat relevantteja esityksen säätämisyjärjestysarvion kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisikin tiiviisti käsitellä vakiintunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.4.6) ja esittää arvio esitetyn sääntelyn yhteensopivuudesta kyseisen lausuntokäytännön kanssa.

4. Muita huomioita ja säännöskohtaisia huomioita

4.1. Palveluntarjoajan käsite

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen säännöksissä käytetään palveluntarjoajan käsitettä kuitenkin tarkemmin määrittelemättä käsitettä. Sen sijaan esimerkiksi palvelutuottajan käsite on määritelty jo voimassa olevassa tukipalvelulaissa. Oikeusministeriö toteaa, että palveluntarjoajan käsite on määritelty esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, jäljempänä digipalvelulaki) 2 §:ssä, jonka mukaan palveluntarjoajalla tarkoitetaan ”viranomaista, julkisoikeudellista laitosta sekä yritystä, säätiötä, yhdistystä ja muuta yhteisöä, jonka digitaalisiin palveluihin sovelletaan tämän lain säännöksiä”.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa palveluntarjoajilla vaikutetaan viitattavan pelkästään yksityisiin toimijoihin, mikä olisi digipalvelulain määritelmää suppeampi. Oikeusministeriö kehottaa vastuuministeriötä arvioimaan, voiko saman käsitteen käyttäminen eri merkityksessä kahdessa toisiinsa suhteellisen läheisestikin liittyvässä laissa aiheuttaa sekaannuksen vaaraa. Vastuuministeriön tulisi jatkovalmistelussa harkita määritelmäsäännöksen tarvetta ottaen huomioon käsitteen keskeisyys ehdotetun lainsäädännön kannalta. Oikeusministeriö huomauttaa vielä, että tukipalvelulain 25 §:ssä käytetään myös ”tunnistuspalveluntarjoaja”-käsitettä.

4.2. Yksityisten digipostipalveluiden kytkös Suomi.fi-viesteihin

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota vielä siihen seikkaan, että esitysluonnoksessa ehdotetussa mallissa yksityiset digipostipalvelut ovat aina kytköksissä taustapalveluna toimivaan Suomi.fi-viestit-palveluun. Sen sijaan ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi mahdollistavan sellaista ulkoistamistapaa, jossa yksityiset digipostipalvelut hoitaisivat sähköistä tiedoksiantomenettelyä sopien siitä suoraan sen viranomaisen kanssa, joka toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja. Ratkaisulla on sinänsä ymmärrettävä perustelu, sillä sähköiset viranomaisviestit säilyvät Suomi.fi-viesteissä, vaikka käyttäjä siirtyisikin toisesta digipostipalvelusta toiseen tai jos yksityinen digipostipalvelu lopettaa toimintansa.

Malli kuitenkin tuo myös käyttäjien näkökulmasta joitakin haasteita. Edellä lausunnossa on jo mainittu sen aiheuttamasta sekavuudesta, että käyttäjä voi valikoida käyttöönsä useampia digipostilaatikoita. Lisäksi käyttäjän lopettaessa Suomi.fi-viestien käytön, viranomaisviestien lähetys lakkaa myös yksityisiin digipostipalveluihin. Tällaisista seikoista on syytä viestiä varsin laajasti ja kattavasti niin digitaalisten postilaatikoiden käyttäjille kuin yleisesti laajemmallekin yleisölle.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö