

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

Yleiset huomiot

Digi- ja väestötietovirasto ("DVV") kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta, jolla mahdollistettaisiin myös muille toimijoille kuin DVV:lle toimiminen viestinvälityspalvelun ("Suomi.fi-viestit -palvelu") loppukäyttäjäkäyttöliittymänä. DVV katsoo, että esitys edistää osittain julkishallinnon toiminnan lainmukaisuutta, kun muiden digipostipalvelujen käyttö loppukäyttäjäkäyttöliittymänä tulee hallintosäätelyn piiriin. Näin myös muilla digipostitoimijoilla on velvollisuus toiminnassaan soveltuvin osin noudattaa hallinnon yleislakeja ja niiden puitteissa tiedoksiantoja käsittelevät henkilöt tulevat toimimaan virkavastuulla. DVV:n näkemyksen mukaan esitystä tulisi kuitenkin vielä tarkentaa ja esittää siten lausuntonaan alla olevan.

Sopimus- ja yhteistyömallista

DVV katsoo, että muille digipostipalveluille asetettavien vaatimusten ja velvoitteiden tulisi perustua yksiselitteisiin lain säädöksiin selkeämmin, kuin esityksessä on nyt ehdotettu. DVV:n näkemyksen mukaan tiedoksiantojen toimittamista koskeva tehtävä on luonteeltaan hallintomenettelyn kiinteä osa, jolla on merkittäviä vaikutuksia erityisesti oikeusturvan toteutumiseen. Viranomaisen tiedoksianto on osa hallintoasian käsittelyä ja edellytys käyttää muutoksenhakuoikeutta. Suomi.fi-viestit -palvelulla puolestaan on keskeinen osa viranomaisten sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä.

Näin ollen DVV katsoo, että Suomi.fi-viestit -palvelun tuottamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Viranomaisen lähettämän ja Suomi.fi-viestit -palveluun tallennetun sähköisen tiedoksiannon näyttäminen katseluohjelman avulla on kiinteästi tähän julkiseen hallintotehtävään kytköksissä oleva tehtävä, jota on pidettävä olennaisena osana tiedoksiantoprosessia. Näyttämisen epäonnistumisella esimerkiksi muun digipostitoimijan teknisen häiriötilanteen vuoksi voi olla erittäin merkittäviä oikeusturvavaikutuksia, sillä tällainen tilanne käytännössä estäisi tiedoksiannon toteutumisen, ellei henkilöllä ole käytössään useampia digipostipalveluita. Samoin todisteellisen tiedoksiannon kuittaustiedon paluun epäonnistuminen on konkreettinen tekninen riski, jolla olisi realisoituessaan merkittäviä oikeusturvavaikutuksia. Kyse ei siten DVV:n näkemyksen mukaan ole pelkän avustavan julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, vaan merkittävästä kansalaisten oikeusturvaan vaikuttavasta muutoksesta. Tämän vuoksi DVV katsoo tarpeelliseksi varmistaa sen, että sääntely asiaan liittyen on riittävän selkeää ja kattavaa.

Kuten esityksessäkin on todettu, perustuslain 124 §:n nojalla julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle tulee perustua lakiin. DVV:n tukipalvelulain mukaisena palvelutuottajana tekemä palvelujen ja niiden tarjoajien valvonnan yksityiskohtien ja sitovien sopimusehtojen määrittely on julkisen vallan käyttämistä, jonka tulee perustuslain 2 §:n nojalla perustua lakiin. DVV pitää epäselvänä muun muassa sitä, olisiko sillä esityksen mukaisten, varsin yleistasoisten säädösten perusteella riittävän selkeä toimivalta velvoittaa sopimuksen tekoon halukas palveluntarjoaja suorittamaan tarkoituksenmukaisia menettelyjä palvelujen vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi, kuten hankkimaan arviointilaitoksen antama todistus asiasta sekä suorittamaan säännöllisin väliajoin auditointeja. Hallituksen esityksen perusteluissa olevat viittaukset tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annettuun lakiin tai palveluntarjoajan säännöllisin väliajoin suorittamaan vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen eivät vaikuta antavan riittävää selkänajaa tällaisten vaatimusten sisällyttämiseksi sopimusehtoihin.

Esityksessä on todettu digipostipalvelujen todennäköisesti täyttävän eIDAS-asetuksen mukaisten luottamuspalvelujen, kuten ainakin sähköisen rekisteröidyn jakelupalvelun, kriteerin. eIDAS-asetus asettaa selkeitä vaatimustenmukaisuuden kriteereitä asetuksen mukaisille hyväksytyille luottamuspalveluntarjoajille. Nyt käsillä olevassa kokonaisuudessa ei kuitenkaan ole kyse eIDAS-asetuksen mukaisista hyväksytyistä luottamuspalveluista, vaan niin sanotuista ei-hyväksytyistä luottamuspalveluista, joita ei koske sama vaatimustenmukaisuussääntely kuin hyväksytyjä luottamuspalveluita. Ei-hyväksytyjä luottamuspalveluita koskevat yleisluontoisemmat velvoitteet, jotka eivät DVV:n näkemyksen mukaan kuitenkaan itsessään tai yksistään ole riittäviä takaamaan digipostitoimijoiden toiminnan tai järjestelmien riittävän turvallisuus- ja toimintatason. Asetus tai siinä viitattu muu sääntely ja standardit eivät siis sellaisenaan muodosta yksityiskohtaista, koko toimintaa kattavaa kriteeristöä erityisesti nyt käsillä olevan kaltaisen toiminnan

vaatimustenmukaisuuteen liittyen. Näin ollen tällaiset kriteerit olisi erikseen määriteltävä ja kirjattava ehtoina sopimukseen.

Edellä todetuista syistä DVV katsoo, että ehdotetut säädökset eivät kaikilta osin ole riittävän kattavat ja yksityiskohtaiset ja että moni oleellisena pidettävä vaatimus tai edellytys palveluntarjoajana toimimiselle on esityksen mukaan tarkoitettu sovittavan palveluntarjoajien kanssa tehtävissä sopimuksissa. Joitakin vaatimuksia tai edellytyksiä on mainittu myös itse esityksessä, mutta tältäkin osin itse säädöstekstin sijaan ainoastaan säädöskohtaisissa perusteluissa tai muualla esityksen taustateksteissä. Tällaista ns. perusteluteksteissä säätämistä on muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa pidetty ongelmallisena.

Esityksen jatkovalmistelussa olisikin vielä aiheellista harkita sopimusmallin vaihtoehtona toimilupamallia, jossa tiedoksiantojen näyttäminen palveluntarjoajien katseluohjelmissa perustuisi lupamenettelyyn, jossa viranomainen myöntäisi hakemuksesta luvan liittää katseluohjelma Suomi.fi-viestit -palveluun luvan edellytysten täytyessä. DVV huomauttaa, että myös esityksen mallina toimineessa Tanskan lainsäädäntöratkaisussa on toimijoiden ensi vaiheen hyväksynnän osalta käytössä toimilupamalli, eikä Tanska sidosryhmäkeskusteluissa suositellut Suomelle sopimusmallia. Viitaten jäljempänä tämän lausunnon resursointia koskevassa osiossa esitettyyn DVV toteaa, että esityksessä todetusta poiketen sopimusmalli ei todennäköisesti ole merkittävästi toimilupamallia kevyempi tai edullisempi vaihtoehto. Toissijaisesti DVV katsoo, että toimivaltaiselle viranomaiselle tulisi sopimuksentekotoimivallan lisäksi säätää selkeä lakisääteinen toimivalta antaa viranomaismääräyksiä palveluntarjoajan katseluohjelmia koskevista teknisistä, toiminnallisista ja sisällöllisistä vaatimuksista.

Tehtävän ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuudesta

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 ja perustuslain esitöiden mukaan kiinnitettävä huomiota hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täytyä esimerkiksi silloin, kun toiminta edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole.

DVV toteaa, että sillä on kyvykkyys tuottaa ja tarjota Suomi.fi-viestit -palvelua kaikille käyttövelvoitteen piirissä oleville julkisen hallinnon organisaatioille sekä henkilöille, joilla ylipäättään on mahdollisuus ja kyvykkyys ottaa vastaan sähköisiä tiedoksiantoja, kuten mahdollisuus vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön sekä viestien lukemiseen käytettävä päätelaite ja kyky sen käyttöön.

Muiden digipostipalvelujen konkreettisiksi eduiksi suhteessa viranomaisen tarjoamaan loppukäyttäjäliittymään on todettu tiettyjä käytettävyyden ja loppukäyttäjäytyytyvyyden kannalta myönteisiä ominaisuuksia, kuten toiminnallisuudet laskun maksamiseen suoraan palvelussa tai ajanvarauksen siirtämiseen päätelaitteen kalenterisovellukseen. Näissä käyttötapauksissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole kyse varsinaisista tiedoksiannoista.

Lisäksi DVV toteaa, että kyseessä on lopulta kuitenkin vain digipostimarkkinoiden osaharmonisointi. Yksityisten tahojen, kuten sähköyhtiöiden, lähettämät viestit eivät jatkossakaan tule kuin ainoastaan siihen palveluun, jonka ne itse ovat lähettäjäorganisaationa valinneet viestintätavakseen. Sama koskee myös niitä viranomaisia, jotka ovat tehneet erillisen sopimuksen jonkin digipostitoimijan kanssa ja jotka eivät siten käytä Suomi.fi-viestit -palvelua.

Vaikutustenarvioinnista

DVV:n näkemyksen mukaan tiedonhallintaan ja oikeusturvaan liittyviä vaikutustenarviointeja olisi hyvä vielä täydentää. Esimerkiksi Suomi.fi-viestit -palvelun vanhoihin rajapintoihin liittyviä mahdollisia vaikutuksia ei ole lainkaan käsitelty esityksessä. Kokonaisuuteen liittyy jatkossa lisäksi useamman kuin yhden toimijan palveluita, jolloin mahdollisuudet teknisille häiriötilanteille ovat suuremmat, mistä voi seurata tavallisen tiedoksiannon tosiasiallisen toteutumisen epäonnistuminen ja siten kielteisiä vaikutuksia oikeusturvan toteutumisen kannalta. Myös hyökkäysvektorin laajentumisen näkökulmaa olisi siten hyvä tarkemmin käsitellä erityisesti tiedonhallintaan liittyvässä vaikutustenarvioinnissa.

Esityksessä on todettu, että esitykseen liittyvät DVV:n uudet tai lisääntyvät viranomaistehtävät olisivat määrältään vähäisiä ja toteutettavissa jo olemassa olevilla Suomi.fi-viestien tuottamiseen liittyvillä resursseilla. DVV katsoo, että tehokas ja vaikuttava kokonaisuuden hallinnointi tai valvonta ei kuitenkaan ole mahdollista olemassa olevilla resursseilla.

Sopimusmalli on DVV:n näkemyksen mukaan käytännön tasolla hallinnollisesti lähes yhtä raskas kuin toimilupamalli, sillä joka tapauksessa DVV:n täytyy arvioida vähintään se, täyttääkö digipostitoimija esityksessä toimijoille lain tasolla asetetut vaatimukset vai ei. Esimerkiksi ehdotetun 8 h §:n 2 momentin nojalla DVV:n tehtäväksi tulisi toimijan melko yksityiskohtainenkin luotettavuuden arviointi, minkä voidaan arvioida olevan työlästä.

DVV:llä ei ole lainkaan olemassa olevia nyt suunnitellun tyyppisiä lakisääteisiä viranomaistehtäviä, joten toisin kuin esityksessä todetaan, tällaisen säätäminen DVV:n tehtäväksi vaatii merkittäviä panostuksia uusien resurssien, prosessien ja mahdollisesti dokumentaation ja järjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon.

Esityksen käsitteistöstä

DVV katsoo, että ”katseluohjelma” Suomi.fi-viestit -palvelun loppukäyttäjäkäyttöliittymää määrittävänä käsitteenä ei oikealla tavalla kuvasta sitä, mistä asiassa teknisesti ja toiminnallisesti on kyse. Samaa käsitettä tunnutaan käytettävän hyvinkin erilaisissa yhteyksissä, mikä ei DVV:n näkemyksen mukaan ole omiaan lisäämään kokonaisuuden selkeyttä. ”Katseluohjelma”-käsitteellä viitataan esityksessä niin muiden digipostitoimijoiden omiin palveluihin ja niihin toteutettaviin yhteyksiin, DVV:n tarjoamiin loppukäyttäjäkäyttöliittymiin, jotka toimivat DVV:n tarjoaman rajapinnan ulkopuolella, kuin myös esimerkiksi itse tekniseen rajapintaan. Samoin ehdotettu katseluohjelman tarjoamista koskeva 8 f § on kieliasultaan vaikeaselkoinen.

DVV katsoo, että säännöstekstin tasolla ei liene tarkoituksenmukaista mennä teknisiin yksityiskohtiin (eli miten toteutetaan), vaan keskittyä vaatimukseen (mitä toteutetaan). Esityksen tavoitteena on, että DVV tarjoaisi taustapalvelun sekä rajapinnan, jonka välityksellä viestejä ja niiden liitteitä olisi mahdollista saada luettavaksi ja tarvittaessa reagoitavaksi ko. taustapalvelusta. Tämän lisäksi on tarkoitus luoda vaatimukset sille, miten muut digipostitoimijat saavat tämän yhteyden toteuttaa. Muut digipostitoimijat tekevät omat tekniset ratkaisunsa näiden reunaehtojen mukaan. Tämän lisäksi kokonaisuuteen liittyy muun muassa loppukäyttäjien antamien lupien hallinta, johon liittyvää rekisteriä DVV hallinnoi omassa taustapalvelussaan. Edellä todettujen syiden vuoksi DVV ehdottaa, että esityksessä käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan rajatumpaa ja selkeämpää käsitettä, kuten ”käyttöliittymä” tai ”viestinvälityskäyttöliittymä”.

Salovaara Timo
Digi- ja väestötietovirasto

Roihankorpi Roni
Digi- ja väestötietovirasto