

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 oikeuskanslerilta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on Suomi.fi-viestit -palvelun lisäksi mahdollistaa sähköiset tiedoksiannot yksityisen toimijan tarjoamassa digitaalisessa palvelussa. Esityksen mukaan kyse on siis avustavan julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle sopimusperusteisesti.

Esitys liittyy kiinteästi eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi HE 124/2025 vp. Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan koskien edellä mainittua hallituksen esitystä PeVL 59/2025 vp kolmea ehdotettua pykälää koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan myös hallituksen esitys sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi HE 157/2025 vp, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa PeVL 60/2025 vp, jossa se teki yhtä ehdotettua pykälää koskevan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen.

Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen kannalta edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on esitetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta vakavia näkökohtia, jotka on otettava huomioon muussakin tähän aiheeseen liittyvässä lainsäädäntötyössä. Lainsäädännön kokonaisuuden hahmottamisen ja siihen liittyen myös Suomen perustuslain 47 §:n tarkoittaman eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta on epätydyttävää, että sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevan hallituksen esityksen antamisen yhteydessä ei vielä nostettu esiin siihen kiinteästi liittyvää, nyt lausuttavana olevaa esitysluonnosta.

Esitysluonnoksen mukaan sähköisten tiedoksiantojen mahdollistaminen yksityisen toimijan tarjoamassa digitaalisessa palvelussa olisi luonteeltaan avustava julkinen hallintotehtävä. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan avattu tarkemmin sitä, millä perusteella tehtävä katsotaan nimenomaan avustavaksi. Kun palveluntarjoaja tuottaa tiedon tiedoksiannosta viranomaiselle, tehtävä voidaan mieltää yksilön oikeuksien kannalta hyvinkin merkityksellisesti, vaikka se onkin teknisluonteinen. Säättämisyjärjestysperusteluissa pitäisi avata tarkemmin tehtävän luonne avustavana tehtävänä, jotta voidaan ylipäätään varmistua siitä, että tehtävä on siirrettävissä esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla sopimusperusteisesti lain nojalla.

Kuten luonnoksen säättämisyjärjestysperusteluissakin todetaan, julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tästä toteamuksesta huolimatta tällaista arviointia ei ole tässä esityksessä vielä tehty. Säättämisyjärjestysperusteluita onkin täydennettävä myös tältä osin.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miksi säättämisyjärjestysperusteluissa käsitellään subdelegointia. Myös muilta osin säättämisyjärjestysperusteluissa vaikuttaisi olevan osittain irrallisiksi jääviä katkelmia perustuslakivaliokunnan aiemmasta käytännöstä vailla suoraa kytkentää tähän esitykseen. Säättämisyjärjestysperusteluista tulisi siis jatkovalmistelussa kehittää vastaamaan paremmin juuri tämän esityksen keskeisiä sisältöjä.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 §:n mukaan viranomaisena pidetään myös yksityistä sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, johon liittyy julkisen vallan käyttäminen. Tässä tehtävässä ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä, joten julkisuuslakia ei sinänsä siihen sovelleta. Ehdotuksen mukaan laissa säädetty salassapitovelvoitteet tulevat kuitenkin sovellettaviksi julkisuuslain 23 §:n perusteella. Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa olevalla samoin kuin luottamustehtävää hoitavalla on vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Pykälän 2 momentin mukaan tämä koskee myös sitä, joka toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla.

Julkisuuslain 23 § ei kuitenkaan sanamuotonsa perusteella kata julkista hallintotehtävää hoitavaa, koska sopimusperusteisessa tehtävien siirrossa ei ole kyse viranomaisen toimeksiannosta. Siten nimenomainen säännös julkista hallintotehtävää hoitavan salassapitovelvollisuudesta viittaussäännöksellä julkisuuslakiin vaikuttaisi olevan tässä tarpeen.

Ehdotetun 8 h §:n 1 momentin ilmaisu palveluntarjoajan edellytyksistä ”sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään” on ainakin pelkästään tässä yhteydessä kovin avoin. Säännöksessä tai sen perusteluissakaan ei ole täsmennetty, missä näistä palveluntarjoajan edellytyksistä säädetään.

Säännöstä olisikin täsmennettävä, koska julkista hallintotehtävää hoitavan kelpoisuusvaatimukset ja luotettavuuden arviointi ei voi jäädä esimerkiksi sopimuksen varaan.

Niin ikään ehdotetun 8 l §:n 1 momentin tiedonsaantioikeus vaikuttaa liian avoimelta. Esitysluonnoksessa ei ole arviointia siitä, käsitelläänkö tässä arkaluonteisia henkilötietoja tai yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia (erityisiä henkilö)tietoja. Jos tässä käsitellään arkaluonteisia tietoja, käsittelyn pitäisi perustua välttämättömyyteen eikä tarpeellisuuteen. Myös jos käsiteltäviä tietoja ei luetella pykälätasolla, käsittelyn tulee perustua välttämättömyyteen eikä tarpeellisuuteen. Säännöstä pitää siis jatkovalmistelussa täsmentää. Lisäksi tässä kohdin pitäisi arvioida kansallista liikkumavaraa ja sen käyttöä. Henkilötietojen suojaa tulisi käsitellä myös tämän valvonnan kannalta myös osana säätämisyjärjestysperusteluita eikä yksinomaan julkisen hallintotehtävän hallintokoneiston ulkopuolelle antamisen kannalta.

Lopuksi vielä pienempinä yksittäisinä huomioina seuraavat seikat:

- 8 l §:n perusteluissa palveluntarjoajan valvonnan osalta olisi hyvä mainita myös ylimmät laillisuusvalvojat.
- S. 12 on viitattu esimerkkinä valtion viranomaisesta ELY-keskukseen eli tältä osin viittaus on vanhentunut.
- S. 26 viitataan postilakia koskevaan hallituksen esitykseen numerolla HE 52/2022 vp. Kyseinen hallituksen esitys on HE 58/2022 vp.

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri