EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

21.10.2025

Viite: Hallintovaliokunnan pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta 22.10.2025 kokoukseen

EOAK/6302/2025

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI VALTION PALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA TOIMINTOJEN SIJOITTAMISEN PERUSTEISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA JULKISEN HALLINNON YHTEISPALVELUSTA ANNETUN LAIN 10 A §:N 3 MOMENTIN KUMOAMISESTA (HE 122/2025 VP)

1 ESITYKSEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDISTA

Hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa eduskunnan oikeusasiamieheltä otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtion yhteisestä asiakaspalvelutoiminnasta, joka järjestetään valtion yhteisen mallin mukaisesti. Tietyillä viranomaisilla olisi velvollisuus antaa näissä yhteisissä asiakaspalvelupisteissä neuvontaa. Lisäksi näissä yhteisissä asiakaspalvelupisteissä tarjottaisiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain mukaista palvelua. Tätä voisivat antaa yhteiskäyttöisessä toimitilassa toimivaltaiset viranomaiset, muut viranomaiset, Lupa- ja valvontavirasto, yksityiset palveluntuottajat sekä alihankkijat. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin niistä viranomaisista, joiden on yhteiseen asiakaspalveluun osallistuttava, ja ohjausryhmä päättäsi muun muassa asiakaspalvelun mallista ja yhteisten palvelupisteiden sijainnista.

Olen antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon[1]. Kiinnitän tässä lausunnossa huomiota edelleen erityisesti sääntelyn käytännön soveltamisen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä laajemmin

[1] EOAK/2454/2025 https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2454/2025

perusoikeuksien kannalta keskeisiin kysymyksiin. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta.

Ehdotus on merkityksellinen perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon ja oikeusturvaperusoikeuden (PL 21 §) sekä yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja kielellisten oikeuksien (PL 17 §) kannalta. Pidän esitysluonnoksen tavoitetta ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi viranomaisasioinnissa kattavan valtakunnallisen käyntiasiointiverkon avulla hyvin tärkeänä ja kannatettavana. Tosiasiallinen mahdollisuus asioida viranomaisessa ja saada hallinnon palveluita yhdenvertaisesti tulee turvata digitalisoituvassa julkishallinnossa.

Olen myös lausunnossani hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen asioinnin ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp) korostanut lakivaliokunnalle (EOAK/5937/2025), että digituen tulee kattaa käyttöavun lisäksi myös tuen niille henkilöille, joilla ei ole käytössään sähköisen asioinnin mahdollistavia laitteita. Ehdotus yhteisistä asiakaspalvelupisteistä liittyy nähdäkseni täten läheisesti mainittuun sähköisen asioinnin ensisijaisuus -esitykseen.

Myös hallintovaliokunta on jo vuonna 2021 tähdentänyt, että voimakkaasti lisääntyneiden sähköisten palvelujen rinnalla on säilytettävä riittävä mahdollisuus käyntiasiointiin valtion viranomaisten toimipisteissä. Eri asiakasryhmillä on hyvin erilaisia palvelutarpeita, ja on tärkeää huolehtia siitä, että tosiasialliset mahdollisuudet myös käyntiasiointiin turvataan. Kaikkia viranomaisten toimintoja ei hallintovaliokunnan mukaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista toteuttaa sähköisinä palveluina. (HaVM 11/2021 vp, s. 4)

Syyt henkilökohtaisen palvelun tarpeelle voivat liittyä lisäksi esimerkiksi paitsi asiakkaan vaikeuksiin kyetä selvittämään asiaa muutoin kuin henkilökohtaisella asioinnilla, myös asian vaikeaselkoisuuteen. Myös puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito saattaa muodostaa esteen täyttää lomakkeita verkossa tai hoitaa hakemusasioita puhelimessa (EOAK/2488/2020).

Ehdotettu sääntely koskisi ainoastaan joitakin valtion viranomaisia. Korostan, että palveluiden saatavuudesta tulee huolehtia myös muiden viranomaisten tai julkista hallintotehtävää hoitavien muiden kuin viranomaisten toiminnassa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla.

2 ESITYKSEN ARVIOINTI

2.1 Omaksuttu sääntelytapa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annettuun lakiin sääntelyä, jossa on keskeisellä tavalla kyse julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (myöh. yhteispalvelulaki) säädettyjen tehtävien järjestämisestä. Sääntelytapa muodostuu jossain määrin hankalaksi ymmärtää erityisesti

hallinnon asiakkaan näkökulmasta, kun ensimmäisessä laissa viitataan useissa kohdin toisen lain mukaisiin tehtäviin ja toisaalta mahdollistetaan esimerkiksi toisen lain mukaisten tehtävien ulkoistaminen. Tästä sääntelytavasta aiheutuu haastavan ymmärtämisen lisäksi tiettyjä ongelmia, joita käsittelen jäljempänä.

Koska esityksen keskeinen tarkoitus on turvata riittävä valtion viranomaisten asiakaspalvelu yhdenvertaisesti hallinnon asiakkaille, pidin esityksen valmisteluvaiheessa antamassani lausunnossa jossain määrin erikoisena sääntelyn vahvaa ja yksityiskohtaista viranomaisnäkökulmaa. Totesin lausunnossani, että asianmukainen ja saavutettavissa oleva neuvonta on keskeistä hallinnossa asioivien yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon kannalta kuin myös perusoikeuksien kannalta keskeisiin oikeuksiin pääsemiseksi. Ehdotettu sääntelyn tarkkuustaso (ks. esim. 2 f § yhteisen asiakaspalvelun mallista) huomioiden sääntelyn tulisi sisältää perussäännökset myös palvelujen riittävyydestä ja saatavuudesta. Hyvän hallinnon toteutuminen asiakkaan näkökulmasta tulee ilmetä ehdotetusta sääntelystä.

Epäselväksi myös jää se, miten yhteisessä asiakaspalvelupisteessä asioiva henkilö tietää, kenen kanssa hän kulloinkin asioi: toimivaltaisen viranomaisen, muun viranomaisen, Lupa- ja valvontaviraston, yksityisen palveluntuottajan vai alihankkijan kanssa.

2.2 Salassa pidettävien tietojen käsittely (2 d §)

Esityksen 2 d §:ssä säädettäisiin toisaalta sen 1 momentissa, että yhteisessä asiakaspalvelupisteessä toimivat eri viranomaiset ja niiden henkilöstö käsittelevät kukin henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja siten kuin asiassa toimivaltaista viranomaista koskevassa sääntelyssä edellytetään.

Kuitenkin pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että yhteisiä asiakaspalvelutehtäviä hoitavan viranomaisen palveluksessa ja palveluntuottajan palveluksessa oleva voivat käsitellä henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja vain asiakkaan suostumuksella.

Säännös on lisätty lakiehdotukseen lausuntokierroksen jälkeen. Esitys ilmeisesti mahdollistaisi, että viranomaisen tai palveluntuottajan palveluksessa oleva asiakaspalvelija voisi hoitaa usean eri viranomaisen – myös kunnallisen ja hyvinvointialueen viranomaisen – tehtäviin liittyviä asiakaspalvelutehtäviä. Käytännössä asiakaspalvelupisteellä asiakaspalvelua voisi antaa ilmeisesti toimivaltainen viranomainen, muu viranomainen, Lupa- ja valvontavirasto, yksityinen palveluntuottaja sekä alihankintana ostettu palveluntuottaja. Perusteluissa todettu viranomaisten salassa pidettävien tietojen erillisyys vaikuttaa jäävän käytännön tasolla toteutumatta, jos sama henkilö voi käsitellä salassa pidettäviä tietoja usean eri viranomaisen asiakaspalvelutehtäviä hoitaessaan.

Vaikka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 § mahdollistaa, että viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta henkilön suostumukseen perustuen, näyttäytyy nyt käsiteltävänä oleva sääntelytilanne potentiaalisesti varsin laajalta. Pidän valitettavana, että säännöstä ei ole tarkasteltu lainkaan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Myös säännöskohtaiset perustelut ovat varsin suppeat. Asianmukaisten perusteluiden puuttuessa ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä on sen vuoksi vaikea varmistua. Säännöksen suhde perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön niistä edellytyksistä, joiden vallitessa salassa pidettävää tietoa voidaan siirtää viranomaisesta toiseen (esim. PeVL 5/2025 vp), jää epäselväksi.

2.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (2 e §)

Lain 2 e §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta antaa yhteispalvelulain mukaisia sekä ehdotetun lain 2 c §:n mukaisia asiakaspalvelutehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi olisi mahdollista tilata Lupa- ja valvontaviraston tuottamaa asiakaspalvelua, joka sekin olisi mahdollista tuottaa ostopalveluna. Sääntelyteknisesti olisi selkeämpää käyttää myös Lupa- ja valvontaviraston kohdalla käsitettä palveluntuottaja.

Kuten edellä totesin, ehdotettu järjestely on varsin vaikea hahmottaa. Jotta asiakkaille annettava neuvonta hallintoasioissa on laadukasta ja hyvän hallinnon mukaista, näin usean toimijan muodostaman kokonaisuuden valvonta tulee olla asianmukaisesti järjestettyä. Jossain määrin tavanomaisesta poikkeava voidaan pitää ehdotettua järjestelyä, jossa viranomaisen ulkoistamaa toimintaa ei valvoisikaan viranomainen itse, vaan 2 momentin mukaisesti Lupa- ja valvontavirasto valvoisi palveluntuottajan ja alihankkijan toimintaa. Ulkoistettujen asiakaspalvelutoimintojen kohdalla on erityisen tärkeää huolehtia hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

Palveluntuottajan tulee 2 momentin mukaan olla luotettava ja asiantunteva, sillä tulee olla tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet, ja sen on huolehdittava asianmukaisesti tietosuojasta ja tietoturvasta. Kun otetaan huomioon, mitä yhteispalvelulain 5 §:ssä edellytetään yhteispalvelua antavalta viranomaiselta, näyttäytyy nämä yksityiselle palveluntuottajalle asetetut vaatimukset varsin väljiltä (”5 § Toimeksisaajalla on oltava asiakaspalvelutehtävien hoitamista varten palveluiden saatavuuden kannalta riittävä määrä palveluneuvojia. Palveluneuvojien koulutuksen, asiantuntemuksen ja kokemuksen tulee vastata tarjottavan asiakaspalvelun vaatimuksia.”). Nähdäkseni on jossain määrin kyseenalaista, kyetäänkö näillä edellytyksillä varmistumaan siitä, että hyvä hallinto ja perusoikeudet eivät vaarannut (ks. lisäksi esimerkiksi esityksessä kielellisten oikeuksien merkityksestä todettu). Perusteluissa ei ole myöskään tarkemmin kuvattu ja käsitelty näitä edellytyksiä, vaikka kyse on perustuslain 124 §:n asettamien edellytysten täyttymisen arvioinnista.

Pykälän 2 momentissa mahdollistettaisiin myös alihankkijoiden käyttö. Olen valmisteluvaiheen lausunnossani todennut, että yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen eli subdelegointiin on suhtauduttu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lähtökohtaisesti kielteisesti, ja todennut, että säätämisjärjestysperusteluja tulee täydentää arvioimalla ehdotettua alihankintasääntelyä suhteessa perustuslain 124 §:ään ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Tällaista arviointia ei esityksessä ole, minkä vuoksi ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä näiltä osin on vaikea varmistua.

Pykälän 3 momentin mukaan virkavastuu ulottuisi palveluntuottajaan ja sen alihankkijan palveluksessa olevaan henkilöön hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettua tehtävää. Ehdotettu 2 e § kuitenkin mahdollistaa yhteispalvelulain 6 §:n 1 momentin 1–8 kohdissa tarkoitettujen tehtävien antamisen palveluntuottajalle ja edelleen alihankkijalle. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi 2 e §:n 3 momenttia olisi syytä täsmentää selkeällä säännösviittauksella, etenkin, kun puheena olevista tehtävistä säädetään varsinaisesti yhteispalvelulaissa, ei nyt käsiteltävänä olevassa laissa.

Olen aiemmassa lausunnossani kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että useassa yhteisiin palvelupisteisiin potentiaalisesti osallistuvia viranomaisia koskevissa laeissa jo säädetään vastaavanlaisten tehtävien ulkoistamismahdollisuudesta (esim. laki Verohallinnosta 2 b §, laki Lupa- ja valvontavirastosta 26 §). Nyt ehdotettavan lainsäädännön suhde jo voimassa olevaan, ehdotetusta poikkeavaan sääntelyyn, tulee olla selvä.

2.4 Asiakirjan vastaanottaminen ja tiedoksi antaminen (2 g §)

Ehdotetun 2 g §:n 1 momentissa säädettäisiin, että asiakirja, joka on toimitettu määräajassa 2 e §:ssä tarkoitetulle yksityiselle palveluntuottajalle yhteiseen asiakaspalvelupisteeseen, katsotaan saapuneeksi määräajassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakirja, joka on annettu tiedoksi yksityisen palveluntuottajan välityksellä palvelun käyttäjälle yhteisessä asiakaspalvelupisteessä, katsotaan tiedoksiannetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla.

Säännöksen perusteluiden mukaan pykälässä säädettäisiin ”siitä, että asiakaspalvelupisteessä annettavan yhteispalvelulain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen asiakaspalvelutehtävien hoitamisen oikeusvaikutukset olisivat samanlaiset riippumatta siitä, hoitaako tehtävää toimivaltainen viranomainen itse, toinen viranomainen yhteispalvelusopimukseen perustuen tai yksityinen palveluntuottaja.”

Perusteluiden ja ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, kattaako säännös yhdessä yhteispalvelulain 7 §:n ja voimassa olevan 5 b §:n kanssa varmasti tapaukset, joissa tähän nyt ehdotettavaan lakiin perustuen asiakaspalvelutehtäviä hoitaa toimivaltaisen viranomaisen sijaan muu viranomainen tai kyse on Lupa- ja valvontaviraston tuottamasta asiakaspalvelusta. Voimassa olevan 5 b §:n 1 momentin mukaan asiakirjan

katsotaan toimitetuksi määräajassa, jos se on viimeistään määräpäivänä 16.15 toimivaltaisen viranomaisen asiointipaikassa tai, jos viranomainen on yhteispalvelusopimuksen osapuoli, asiointipisteessä, jossa toimivaltainen viranomainen on toimeksiantajana. Kuitenkin esimerkiksi 2 e §:n 1 momentin sanamuodon mukaan viranomainen voi ”tilata Lupa- ja valvontaviraston tuottamaa yhteistä asiakaspalvelua”, eikä säännöksessä nimenomaisesti mainita yhteispalvelusopimuksen tekemistä.

Katson, että asiassa tulisi vielä tarkkaan varmistua siitä, että oikeusturvan kannalta näin keskeinen asia ei jää ehdotetussa lainsäädännössä epäselväksi. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi laajentamalla ehdotettu 2 g § koskemaan myös muita asiakirjan vastaanottavia toimijoita kuin yksityisiä palveluntuottajia.

Lisäksi säännöksen muotoilu: "Asiakirja, joka on annettu tiedoksi yksityisen palveluntuottajan välityksellä palvelun käyttäjälle yhteisessä asiakaspalvelupisteessä, katsotaan tiedoksi annetuksi hallintolaissa säädetyllä tavalla” ei vaikuta huomioivan tiedoksiantoa koskevaa erityislainsäädäntöä, jota sovelletaan hallintolain asemesta (esimerkiksi laki verotusmenettelystä). Lisäksi hallintolaissa säädetään useista eri tiedoksiantotavoista. Olisiko kuitenkin tarkoituksena säätää siitä, että yksityisten palveluntuottajan asiakaspalvelupisteessä tiedoksi antama asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi kuin toimivaltainen viranomainen olisi sen antanut.

2.5 Ministeriöiden vastuu hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (3 a §)

Ohjausryhmän puheenjohtajana olisi 3 a §:n mukaan Lupa- ja valvontaviraston edustaja sekä jäseninä osallistumisvelvolliset valtion viranomaiset. Ohjausryhmä tekee päätöksensä yksimielisesti. Jos asiassa ei saavuteta yksimielisyyttä, valtiovarainministeriö ratkaisee asian.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Vaikuttaa siltä, että kyseinen perustuslain toimeksiantoon perustuva kunkin ministeriön velvollisuus asiakaspalvelun järjestämisessä ei toteutuisi nykyistä vastaavalla tavalla täysimääräisesti, kun päätöksentekotoimivalta siirrettäisiin ohjausryhmälle ja valtiovarainministeriölle. Herää kysymys, tulevatko kunkin viranomaisen tai hallinnonalan toiminnan erityispiirteet ja mahdolliset erityistarpeet tällaisessa päätöksentekomenettelyssä tehokkaasti huomioiduiksi.

2.6 Eräitä yksityiskohtaisia huomioita

Esityksen perusteluissa on eräitä virheellisenä pidettäviä kannanottoja. Esimerkiksi perusteluissa todetaan, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettu vartija ei hoida julkisia hallintotehtäviä. Tämä on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan ko. lainsäädännöstä annetun lausunnon kanssa (PeVL 22/2014 vp, mm. ”Valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja

järjestyksenvalvojien tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.”).

Esityksessä myös todetaan monilta osin, että neuvonnassa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Korkein oikeus on kuitenkin esimerkiksi ennakkopäätöksissään KKO 1989:50, KKO 2009:24 ja KKO 2022:21 arvioinut, että viranomaisneuvonta sisälsi julkisen vallan käyttöä. Totean myös, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä väärien tietojen antamisesta on voitu esittää maksettavaksi hyvitystä (esim. EOA 2556/4/12, AOA 380/4/11) ilman kannanottoa siitä, olisiko julkisyhteisöllä asiassa korvausvelvollisuutta vahingonkorvauslain mukaan. Tästä herää kysymys lisäksi siitä, onko valmistelussa tarkoituksella päädytty jättämään pois yksityisten palveluntuottajien kohdalla vastaava sääntely kuin yhteispalvelulain 5 c §:ssa vahingonkorvausvastuun osalta. Sen mukaan toimeksiantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on syntynyt asiakkaalle yhteispalveluna hoidettavan asiakaspalvelutehtävän hoitamisessa siten kuin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa säädetään[2].

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

[2] Säännöstä perusteltiin aikanaan muun muassa seuraavasti: ”Vastuukysymys on palvelun käyttäjien ja hallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta haluttu tehdä mahdollisimman selkeäksi ja yksinkertaiseksi. Asiakas, jolle yhteispalveluhenkilöstön virheen tai laiminlyönnin seurauksena on aiheutunut vahinkoa, voisi aina kohdistaa korvausvaatimuksen toimeksiantajalle, kuten tämän viranomaisen oman henkilöstön antaman palvelun ollessa kysymyksessä. Toimeksiantajan ja toimeksisaajan tehtävänä olisi selvittää mahdollinen toissijainen vastuu ja siitä aiheutuvat seuraamukset.” (HE 188/2016 vp, s. 32)