

Lausunto perustuslakivaltiokunnalle asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp)

Aluksi

Kyseessä on uudistus, joka koskee 18 lakia. Muutoksen keskeinen sisältö on se, että Orpon hallitusohjelmaa vastaavasti julkisen hallinnon digitalisaatiota edistetään. Nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen asiayhteydessä tämä tarkoittaa tiedoksiantotavan päälähtökohdan muuttamista: tiedoksiannosta tulisi oletusarvoisesti digitaalista Suomi.fi-viestien viranomaisaloitteisen käyttöönoton muodossa. Tähän asti peruslähtökohta on ollut kirjeposti. Arvioitavana on siis sen muutoksen hyväksyttävyys, jonka mukaan *opt in* -vaihtoehdosta käyttää sähköistä tiedoksiantoa tulisi *opt out* -vaihtoehto. Pidän uudistuksen lähtökohtia pääosin perusteltuina, joskin erityistä huomiota on nähdäkseni kiinnitettävä oikeusturvaan, hyvään hallintoon ja yhdenvertaisuuteen, kuten jäljempänä eritellymmin esitän.

Hallituksen esityksessä on arvioitu kattavasti ehdotetun muutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia erityisesti yhdenvertaisuuden (ml. vammaisten henkilöiden oikeuksien), oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä henkilötietojen suojan näkökulmista. En toista niistä sanottua tässä. Sen sijaan keskityn arvioimaan säätämisperusteluissa ilmaistua oikeutusta ehdotetulle muutokselle ja joitakin siihen liittyviä yhdenvertaisuus- ja oikeusturvaimplikaatioita, jotka HE:ssa osin jäävät katveeseen. Arvioin vain 1. lakiehdotusta (ns. tukipalvelulain muutos).

Muutoksen lähtökohta

Säätämisperustelujen (s. 149) mukaan:

”Yhteiskunnan kehitys, jossa sähköisen viranomaisasiointin osuus on voimakkaasti lisääntynyt, perustelee lakiehdotusten tavoitetta siirtyä ensisijaisesti sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen niiden henkilöiden kohdalla, jotka ylipäätään käyttävät viranomaisten sähköisiä asiointipalveluja. Siten ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa päivittävän viranomaisten tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä yhteiskuntakehitystä vastaavaksi, jonka osalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän harkinnalle ei ole asetettu tiukkoja, perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetystä yleisestä yhdenvertaisuudesta johtuvia rajoja (PeVL 10/2024 vp, kohta 8, PeVL 102/2022 vp, kohta 5, PeVL 11/2012 vp, s. 2).”

Kysymys on toisin sanoen siitä, millaista liikkumavaraa lainsäätäjälle suo se, että yhteiskunnan digitalisaatio etenee. Missä määrin voidaan ajatella, että yhteiskuntakehitys oikeuttaa mahdollisesti uuden tulkintalinjan, mitä tulee sähköisten palvelukanavien

ensisijaisuuteen? Sähköisen asioinnin ensisijaisuuteen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perinteisesti suhtauduttu ennen kaikkea yhdenvertaisuussyistä torjuvasti, joskaan ei yksiselitteisen kielteisesti. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut mm. huoneistotietojärjestelmässä edellytettävää sähköistä asioimista (PeVL 32/2018 vp), sähköisen asiointitilin vapaaehtoista käyttöä ulosottomenettelyssä (PeVL 5/2016 vp) ja käsittelymaksun porrastusta paperimuotoisen ja sähköisen asioinnin välillä (PeVL 35/2010 vp).

Ns. digikyvykkyys

Keskeisen erottelevan parametrin näkyy muodostavan se, kuka tai mikä on sähköisesti asioiva taho. Perustuslakivaliokunta totesi huoneistotietojärjestelmää koskevassa lausunnossaan (PeVL 32/2018 vp), että: ”Merkityksellistä on, että velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskisi välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Välillisesti velvollisuuden kohteina olisivat lähinnä kiinteistöalan ammattihenkilöt ja toimijat, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asioinnin käyttämiseen.” Keskeistä on siis se, millaista kyvykkyyttä sähköiseen asioimiseen eri tahoille oletetaan ja millaisia velvollisuuksia tuohon kykyyn liitetään. Oikeushenkilöille kyvykkyuden voi perustellusti olettaa, mutta mitä yksityishenkilöihin tulee, kirjo on laaja.

Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä kyse on sangen suuresta henkilökoukosta. HE:ssa arvioidaan, että sähköisen asiointitavan ensisijaisuus toisi jopa 0,5 miljoonaa uutta käyttäjää sähköisen tiedoksiannon piiriin nykyisestä n. 2 miljoonasta käyttäjästä (HE s. 46). On syytä olettaa – kuten HE:ssakin monesta eri näkökulmasta tuodaan esiin – että tällä joukolla kyvykkydessä käyttää sähköisiä asiointikanavia on variaatiota. Tiettyä hankaluutta aiheuttanee juuri sen henkilökoukon luotettava identifioiminen, jota voidaan perustellusti olettaa voivan käyttää sähköisiä palvelukanavia, erityisesti Suomi.fi-viestinvälityspalvelutiliä.

Hallituksen esityksessä jakolinja näkyy kulkevan siinä, ketkä jo tosiallisesti käyttävät näitä palveluja. ”Digikyvykkäiden” henkilöiden identifiointi on täten teknistä; riittää, että henkilö on joskus käyttänyt Suomi.fi-viestejä ja näin muodoin osoittanut kyvykkyytensä käyttää niitä. Ei kuitenkaan ole selvää, voidaanko tosiasiallisesta käytöstä luotettavasti päätellä, että sähköisen kanavan käyttö oletusarvoisesti on perusteltua. Ei liioin ole selvää, että kerran todistettu – olettaen, että kertakirjautuminen palveluun ilmentää luotettavasti digikyvykkyyttä – digikyvykkyys pysyisi aina samana, vaan voi myös muuttua. Lisäksi on jossain määrin nurinkurinen ajatus suostumusperusteisuudesta luopumisen näkökulmasta, että hiljainen suostumus jo alkaneen käytön muodossa katsottaisiin oikeutukseksi viranomaisaloitteelliselle tilin perustamiselle. Eikö kyse tällöin itse asiassa

olisi vain suostumusperusteisuuslähdekohdan muuttamisesta nimenomaisesta hiljaiseksi suostumukseksi?

Ylipäättään tältä uudelta käyttäjien joukolta edellytetään uudenlaista aktiivisuutta. Kuten HE:n säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan ilmi (s. 150): ”Ehdotusten tuoma muutos sähköisten tiedoksiantojen etukäteisestä suostumusperustaisuudesta käytön lopettamispyyntöön kuitenkin tarkoittaa, että viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-viestien käyttäjäksi tulevan henkilön, joka ei kykene käyttämään palvelua, tulisi tehdä aktiivisia toimenpiteitä palvelun käytön ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisen lopettamiseksi.” Tällaisen aktiivisuuden edellyttäminen saattaa olla liikaa vaadittu, sillä sen osoittaminen jo itsessään antaisi viitteitä riittävistä digitaidoista. Toisin sanoen välittyy siis kuva, jonka mukaan – karrikoidusti ilmaisten – vaatii digitaitoja, jotta voi ilmoittautua digitaidottomaksi.

Tämä taitoulottuvuus niveltyy siis lausuntoa PeVL 5/2016 vp vastaavasti oikeusturvan toteutumiseen: ”Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kyse yhtäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen.”

Lopulta paljon riippuu siitä, miten ei-nimenomaisesta, implisiittisestä tahdonilmaisusta käyttää Suomi.fi-palvelua voidaan päätellä ihmisten yleistä digikyvykkyyttä ja riittävien sähköisten asiointivälineiden käsillä oloa. On syytä arvioida sitä, millaista valtiosääntöoikeudellista merkitystä voidaan antaa yksilön oletetuille digitaidoille asiointikanavan valintaperusteena.

Yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kerrostuminen

Voidaan arvioida, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä oikeusturva, hyvä hallinto ja yhdenvertaisuus kerrostuvat. Niitä on nyt arvioitavana olevassa asiayhteydessä vaikea erottaa selvästi toisistaan, koska yhdenvertaisuuden toteutumisesta riippuu, miten oikeusturva puolestaan toteutuu, ja hyvää hallintoa taas voidaan käyttää myös yleisempänä sähköisten palveluiden laadun mittapuuna, vaikka varsinaisia yhdenvertaisuus- tai oikeusturvaongelmia ei ilmenisikään.

Kuten mainittua, keskeistä on, riittävätkö yksilön digitaidot ja onko hänellä tarvittavat välineet asiansa sähköiseksi hoitamiseksi (tietokone, tabletti, älypuhelin; tähän viitataan kansainvälisessä tieteellisessä keskustelussa käsitteellä *digital divide*). Kuten valiokuntakin toteaa (PevL 32/2018 vp), ”asioinnin yksinomaisuudella on yhteys myös perustuslain 6 §:n

yhdenvertaisuussäännökseen, sillä sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla.” Jos näin ei ole, ja Suomi.fi-viestit kuitenkin ovat käytössä, esimerkiksi tiedoksianto hallintopäätöksestä voi jäädä saamatta ajoissa ja muutoksenhaku aika kuluu umpeen.

Tämä yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kerrostuneisuus käy ilmi myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen hallituksen esityksen aiempaa versiota koskevasta lausunnosta (EOAK/1466/2025). Lausunnon mukaan (s. 2):

”En pidä ehdotettua toteuttamistapaa hyväksyttävänä. Ehdotus tilin automaattisesta luomisesta voi vaarantaa varsin suuren väestön osan oikeusturvan toteutumisen ja on siten yhdenvertaisuuden periaatteen vastaista. Julkisen vallan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista edellyttää toimenpiteitä digisyrjäytymisen estämiseksi ja muodostaa nähdäkseni esteen ehdotetun kaltaiselle menettelylle, jonka jo ennalta tiedetään asettavan heikommat valmiudet omaavat henkilöt oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteutumisen kannalta muita heikompaan asemaan. Lainsäädännöllä tulee edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta ei lisätä eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Ehdotusluonnos ei sisällä riittäviä turvajärjestelyjä ja viranomaisille yksilön oikeuksien turvaamiseksi asetettavia velvollisuuksia, joilla viranomaisaloitteisesti luotavasta viestinvälitystilistä mahdollisesti yksilölle aiheutuvat riskit voitaisiin torjua.”

Kyse on siis siitä, ovatko nyt arvioitavana olevassa HE:ssä nämä turvajärjestelyt korjattu sellaisiksi, että viranomaisaloitteisesti luotavasta viestinvälitystilistä koituvat riskit voitaisiin torjua tai niitä ainakin lieventää hyväksyttävälle tasolle. Täsmällisemmin tämä tarkoittaa sen arvioimista, onko pyyntö sulkea asiointitili riittävä tae yhdenvertaisuuden tosiasialliselle toteutumiselle.

Sääntelyn vaikeahahmotteisuus

Terminologia on 1. lakiehdotuksessa jossain määrin vaikeasti avautuvaa, vaikka kyse toki onkin jo voimassa olevassa laissa omaksutuista sanavalinnoista. Yhtäältä puhutaan käyttäjäorganisaatiosta ja toisaalta palvelutuottajasta (ks. esim. 8c §). Velvollisuus tilin avaamiseen ja tietyissä tilanteissa poistamiseen koskee palveluntuottajaa (joka siis on voimassa olevan lain 4 §:n mukaan DVV), kun taas velvollisuus käyttää hallinnon sähköisiä tukipalveluja koskee käyttäjäorganisaatioita. Nähdäkseni olisi syytä arvioida, voisiko terminologiaa avata lisää, jolloin eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet kävisivät yksiselitteisemmin ilmi.

Lisäksi on huomattava, ettei julkista hallintotehtävää hoitavalla muulla kuin viranomaisella ymmärtääkseni ole velvollisuutta käyttää Suomi.fi-palvelua. Raja on merkittävä, sillä PL

124 §:n mukaan hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa heikentää oikeusturvaa, hyvää hallintoa tai muiden perusoikeuksien toteutumista. Tilanne ei saa johtaa siihen, että on yksilön vastuulla ymmärtää eri julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen velvollisuudet ja niiden mahdolliset vaikutukset yksilön oikeusturvalle (vrt. PeVL 5/2016 vp) ja oikeusasemalle laajemminkin.

Myös yksittäisen käyttäjän näkökulmasta sääntelytapa on vaikeahahmotteinen (ehdotetut 8b-e §:t). Se korostaa palveluntuottajan (ei siis käyttäjäorganisaation) velvollisuutta tilin avaamiseen, sulkemiseen ja uudelleen avaamiseen. Sääntelytapa on omiaan vaikeuttamaan sen ymmärtämistä, millaisia oikeuksia tai velvollisuuksia yksilöillä on sähköisen asioinnin (Suomi.fi-asiointitilin ja viestien käytön) suhteen.

Samaan viittaavat myös säätämisperustelut (s. 156), joiden mukaan: ”käyttäjä ei voi tukipalvelulain käyttövelvoitetta koskevan sääntelyn vuoksi kuitenkaan käytännössä tietää, mitkä viranomaiset tai julkista hallintotehtävää hoitavat muut kuin viranomaiset lähettäisivät missäkin asioissa sähköisiä tiedoksiantoja viestinvälityspalveluun.” Sääntelyn perusteella yksilön voi olla vaikea ymmärtää sekä omien että käyttäjäorganisaation ja/tai palveluntuottajan oikeuksien/toimivallan ja velvollisuuksien ulottuvuutta ja luonnetta.

Hallituksen esityksessä korostetaan erityisryhmien tarpeita sekä saavutettavuutta ja esteettömyyttä. Tämä on välttämätöntä, mutta saattaa peittää osin sitä seikkaa, että myös enemmistön edustajilla voi olla vaikeuksia sähköisessä asiointissa. Tästä syystä olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota käytön helppouteen ja käytön oikeusvaikutuksista viestimiseen tehokkaasti systeemin ominaisuuksina, eikä vain heijastumana yksilön oletetuista digitaaloista (vrt. HavM 13/2016 vp: ”Tukipalveluiden laatua, saatavuutta, helppokäyttöisyyttä ja tietoturvallisuutta koskevat säännökset ovat keskeisiä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta.”).

Palveluntuottajan toimivallan ulottuvuus ei liioin ole selvä. Ehdotettujen 8b-d §:n sanamuoto on toteava: ”Palveluntuottaja lähettää / toimittaa / avaa...” Tällainen kielellinen muotoilu on omiaan hämärtämään palveluntuottajan harkintavallan ulottuvuutta. Parempi muotoilu olisi joko ”voi avata”, joka selvästi viittaa harkintavallan olemassaoloon tai ”on avattava”, joka taas viittaisi päinvastoin sen puuttumiseen. Nähdäkseni olisi tarpeen täsmentää sääntelyä siten, että palveluntuottajan harkintavallan ulottuvuus voitaisiin paremmin päätellä säännösten sanamuodosta.

Kun valiokunta on aiemmassa käytännössään näin korostanut selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja oikea-aikaisuutta – joita voidaan jo ylipäättään pitää hyvän hallinnon (PL 21 §) keskeisinä ulottuvuuksina – on arvioitava täyttyvätkö nämä edellytykset nyt ehdotetun sääntelyn

asiayhteydessä ja ovatko EOAK:n mainitsemat turvajärjestelyt riittäviä (vrt. EOAK/5169/2017).

Lopuksi

Olen tässä lausunnossa käsitellyt joitakin oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuden liittyviä näkökulmia. Keskeiskysymys on, voidaanko nyt ehdotettavalla sääntelyllä varmistua siitä, että yhdenvertaisuus ja oikeusturva toteutuvat, eivät vain erityisryhmille vaan myös suurelle enemmistölle, joiden sähköisen palvelun käyttöoletus sidotaan heidän kyvykkyyteensä käyttää sähköisiä asiointipalveluita.

Helsingissä 13.11. 2025

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori