

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 124/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Saatan valiokunnan tietoon, että olen työskennellyt esittelijäneuvoksena oikeuskanslerinvirastossa hallituksen esityksen valmistelun aikaan ja osallistunut myös kyseisen hallituksen esityksen valmistelun laillisuusvalvontaan.

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä muutettavaksi siten, että viranomaisen tiedoksiannot lähetettäisiin ensisijaisesti sähköisesti. Nykyisin viranomaiset lähettävät tiedoksiannot asiakkaalle pääsääntöisesti postitse, ellei asiakas ole antanut erikseen suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon. Esityksessä ehdotetaan muutoksia tiedoksiantoa koskevaan menettelysääntelyyn, mutta muutoksia ei ehdoteta siihen lähtökohtaan, mitkä asiakirjat kuuluvat viranomaisen tiedoksiantovelvollisuuden piiriin ja mitkä eivät. Tiedoksi annettavat asiakirjat määräytyvät hallintolain ja erityislainsäädännön perusteella. Muutoksen myötä viranomaisten tiedoksianto tapahtuisi jatkossa ensisijaisesti viestinvälityspalvelun, eli Suomi.fi-viestien kautta.

Sääntelyn tarkoitus ja vaikutukset perusoikeuksiin

Hallituksen esityksessä kuvataan sääntelyn tarkoituksia, jotka ovat ilman muuta hyväksyttäviä. Säästö- ja tehokkuustavoitteiden ohella tuodaan esille se, ettei kirjeposti aina ole turvallinen tai tehokas tiedoksiannon tapa, vaan digitaalinen asiointi tuo myös erinäisiä saavutettavuusetuja. Silti ehdotettava sääntely sisältää merkittäviä pulmia, joista yhdenvertaisuusnäkökohdat ovat vakavimpia, kuten myös lausuntokierroksella todettiin ja hallituksen esityksessä tiedostetaan.

Sääntelyssä on kyse digitalisaation edistämisestä, jolloin merkittäväksi muodostuu paitsi sääntely abstraktissa muodossaan, myös ne (osin teknologian määrittämät) yksityiskohtaiset menettelyt, joita sääntelyllä on tarkoitus luoda. Näin ollen hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden ja perusoikeusrajoitusten arvioinnin kannalta erityisen merkityksellistä on sääntelyn tosiasiallisten vaikutusten arvioiminen. Hallituksen esitykseen sisältyy varsin kiitettävää vaikutusten arviointia, mutta sääntelykokonaisuus on kuitenkin siinä määrin vaikeaselkoinen ja kattaa niin monia yhteiskunnan alueita, että kaikkia vaikutuksia erilaisille henkilöille on vaikeaa arvioida.

Hallituksen esityksen perusteluissa, etenkin säätämisyjärjestysluvussa, on kiitettävästi arvioitu sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja muuta

oikeuskäytäntöä on myös kuvattu. En toista kaikkea tässä. Ehdotetun sääntelyn arvioinnin ydinongelma piilee siinä, ettei perustuslakivaliokunta ole ottanut kantaa näin kattavaan digitaaliseen asiointiin tiedoksiannon osalta.

Kuten hallituksen esityksessäkin tiedostetaan, perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamiseen perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden ja 21 §:n oikeusturvan näkökulmasta (PeVL 35/2010 vp, PeVL 5/2016 vp, PeVL 32/2018 vp). Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on suhtauduttu kielteisesti sähköisen viranomaisasiointiin edellyttämiseen (esim. AOA 3911/4/11, AOA 2954/4/12, AOA 4653/4/14, OKV/429/1/2017). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että sähköisen asiointin yksinomaisuus on yhteydessä 6 §:n yhdenvertaisuussääntöön, sillä sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla (PeVL 32/2018 vp, s. 3). Nähdäkseni yhdenvertaisuutta on arvioitava tässä yhteydessä ehdotetun sääntelyn yksityiskohdat huomioon ottaen ja tarkastellen erityisesti sitä, että palvelu koskisi suurta ja heterogeenistä henkilökuntaa sekä useiden tärkeiden perusoikeuksien toteutumista.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen arvioinnin yhteydessä on välttämätöntä pohtia sitä, mikä on hallinnon asiakkaan ja hallinnon suhde digitalisaation edetessä. Minkä tasoista menettelyllistä valinnanvapautta esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät? Nähdäkseni valtiosääntöme ei lähde siitä oletuksesta, että hallinnon asiakkaalla olisi oikeus päättää, minkälaisia menettelyjä noudattaen hänen asioitaan käsitellään tai niistä päätetään, tai miten päätöksistä annetaan tieto. Toisaalta hallinnon asiakasta ei voida myöskään pakottaa sellaisen menettelyyn, jota hän ei syystä tai toisesta tosiasiaa pysty noudattamaan. Reunaehdot asettavat useat perustuslain periaatteet, joista tärkeimmät ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeusturva ja hyvä hallinto (PL 21 §) sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoite (PL 22 §).

Täsmällisyyden vuoksi totean, etten pidä hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä periaatteellisesti ongelmallisena. Sillä tavoitellaan useita hyväksyttäviä päämääriä. Onnistuessaan digitalisaatiosta on usein myös valtavasti etuja hyvän hallinnon, oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja useiden muiden perusoikeuksien turvaamisessa. Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen kohdalla hankalaa ei siten ole se mistä säädetään, vaan se miten siitä säädetään.

Yhdenvertaisuus

Ehdotetulla sääntelyllä on haettu tasapainoista ja mahdollisimman yhdenvertaista ratkaisua seuraavasti. Viranomaisaloitteinen Suomi.fi-viestien käyttöönotto kytkettäisiin henkilön Suomi.fi-tunnistuspalvelun käyttöön silloin, kun henkilö tunnistautuu johonkin viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun kuten OmaVeroon tai OmaKantaan. Kytkentä Suomi.fi-tunnistuksen ja viestien käyttöönoton välillä luo erottelun, joka perustuu henkilön oletettuun sähköisen asiointin kykyyn.

Erottelyn tavoitteena on rajata viranomaisaloitteisen Suomi.fi-viestien käyttöönoton ja sinne toimitettavien sähköisten tiedoksiantojen ulkopuolelle henkilöt, joilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia palvelun käyttöön esimerkiksi alhaisempien digitaitojen taikka puuttuvien sähköisten laitteiden, yhteyksien tai vahvan sähköisen tunnistautumisen välineiden vuoksi. Oletus on siis se, että Suomi.fi-tunnistuksen käytön katsotaan osoittavan henkilön riittäviä digivalmiuksia myös Suomi.fi-viestien käyttöön ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen. En näe ongelmaa hallituksen esityksessä esitetystä arviossa tältä osin.

Ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon se, että viranomaisaloitteisen Suomi.fi-viestien käyttöönotto pyritään perustamaan henkilön sähköisen asioinnin kykyyn, myös Suomi.fi-tunnistusta käyttävien henkilöiden tosiasialliset mahdollisuudet sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen kuitenkin vaihtelevat. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että henkilölle, jolle on holhousasioiden rekisteriin merkityn tiedon perusteella määrätty edunvalvoja tai vahvistettu edunvalvontavaltuutus, ei avattaisi tiliä viranomaisaloitteisesti, vaikka henkilö asioisi sähköisesti. Tämä raja on nähdäkseni tarpeen.

Silti on niin, että Suomi.fi-tunnistusta käyttävät Suomi.fi-viestien uudet käyttäjät asettuisivat ehdotusten seurauksena tosiasiaa eri asemaan sen mukaan, kuinka hyvin heidän tosiasialliset digivalmiutensa riittävät palvelun käyttöön. Heikkojen digikykyjen omaavien henkilöiden yhdenvertaisten asiointimahdollisuuksien takia ehdotetussa tukipalvelulain 8 e §:n 1 momentissa säädettäisiin henkilön mahdollisuudesta lopettaa Suomi.fi-viestien käyttö ja sinne toimitettavien sähköisten tiedoksiantojen vastaanottaminen pyytämällä viestit-tilinsä sulkemista. Pyynnöt vastaanottavalla Digi- ja väestötietovirastolla ei olisi hallituksen esityksen mukaan pyyntöjen osalta harkintavaltaa. Tämäkin suoja toimi minimoi yhdenvertaisuuteen kohdistuvia rajoituksia.

Yllä kuvatuilta osin ehdotettu sääntely on mielestäni yhteensovitettavissa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Ehdotukset eivät velvoittaisi ketään Suomi.fi-viestien käyttäjiksi tulevia henkilöitä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, eikä ehdotuksissa olisi siten kyse yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisesta luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamisesta (PeVL 5/2016 vp, PeVL 35/2010 vp).

Hallituksen esityksessä (s. 150) perustellaan sääntelyratkaisua sillä, että ehdotusten tuoma muutos sähköisten tiedoksiantojen etukäteisestä suostumusperustaisuudesta käytön lopettamispyyntöön 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. Näitä toimenpiteitä voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti pitää kohtuullisina, koska henkilö on jo Suomi.fi-viestien käyttäjäksi tullessaan ollut asioimassa sähköisesti Suomi.fi-tunnistuksella ja siten hänellä voidaan useimmiten katsoa olevan riittävät valmiudet tarvittaessa myös käytön lopettamispyynnön tekemiseen.

Tilin sulkemispyynnöllä on myös se vaikutus, että se pääsääntöisesti helpottanee niiden henkilöiden tilannetta, joiden digikyvykkyys laskee. Vaikka henkilö olisi asioinut Suomi.fi-tunnuksella menestyksellä jossain vaiheessa, ei hän välttämättä enää siihen kykene, jolloin hänellä tulee olla mahdollisuus vastaanottaa myös tiedoksiannot muulla tavoin. Tähänkin tarkoitukseen kieltäytymismahdollisuus on hyvä ratkaisu.

Pidän sen sijaan ongelmallisena prosessin seuraavaa vaihetta. Tili avataan nimittäin uudelleen, vaikka henkilö olisi tehnyt lopettamispyynnön jo kerran. Tukipalvelulain 8 e §:n 2 momentissa säädettäisi viranomaisaloitteisesta Suomi.fi-viestien avaamisesta uudelleen käyttöön, mikäli henkilö jatkaa sähköistä viranomaisasiointia Suomi.fi-tunnistuksella puolen vuoden jälkeen lopettamispyynnön tekemisestä. Viranomaisaloitteinen Suomi.fi-viestien uudelleen avaaminen ei sinänsä velvoittaisi sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, vaan henkilö voisi aina tehdä uuden lopettamispyynnön, jonka jälkeen tili suljettaisiin uudelleen. Lopulta tilanne johtaisi siihen, että mikäli henkilö haluaisi asioida sähköisesti Suomi.fi-tunnistusta käyttäen kirjautumalla esimerkiksi OmaKantaan tai OmaVeroon, mutta ei pystyisi käyttämään Suomi.fi-viestejä, tulisi hänen tehdä tilin sulkemispyyntö toistuvasti tiheimmillään puolen vuoden välein. Oletan, että henkilölle ilmoitettaisiin siitä, että hän on jälleen siirtynyt sähköisten tiedoksiantojen piiriin, mutta ehdotetun sääntelyn perusteella ei käy ilmi, miten varmistutaan siitä, että henkilö on vastaanottanut ilmoituksen ja ymmärtänyt sen. Hallinnon asiakkaan oikeutettu oletus lienee, ettei sähköisiä tiedoksiantoja tule, kun hän ne kerran on kieltänyt.

Tämäkään menettely ei sinänsä velvoittaisi henkilöä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, mutta hyvin lähelle se tulisi. Hallinnon asiakkaalta vaadittaisi puolen vuoden välein ilmoitus siitä, ettei hän halua tai voi vastaanottaa Suomi.fi-viestejä, vaikka hän on ilmoituksen jo antanut. Ehdotettu sääntely johtaa menettelyyn, joka on hallinnon asiakkaan näkökulmasta hankala, vaikka hän digikyvykäs olisikin, ja kohtuuton jos hän ei ole. Tilin sulkemispyynnön perustelu on hallituksen esityksessä juuri se, että sillä voidaan turvata digikyvyttömiä oikeuksia. Tällöin ei ole yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmatonta, että henkilöltä edellytetään aktiivisia (lähtökohtaisesti digitaalisia) toimia säännöllisesti, jotta hän pysyisi sähköisen tiedoksiantomenettelyn ulkopuolella, vaikka henkilön kyvyt tai voimavarat voivat olla olemattomat.

Tilin uudelleen avaamisen menettely perustellaan hallituksen esityksessä näin (s. 151): ”Viranomaisaloitteisen Suomi.fi-viestien uudelleen avaamisen tarkoituksena on turvata mahdollisimman laaja Suomi.fi-viestien käyttäjämäärä ja siten esityksen tavoite sähköisten tiedoksiantojen ensisijaisuudesta ja viranomaistoiminnan tehostamisesta. Käytännössä on mahdollista, että pyyntömahdollisuutta käyttävät myös sellaiset henkilöt, joiden sähköisen asioinnin valmiudet riittävät hyvin palvelun käyttöön, mutta jotka eivät syystä tai toisesta halua vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti Suomi.fi-viesteihin. Viranomaisaloitteisen Suomi.fi-viestien uudelleen

avaaminen Suomi.fi-tunnistuksen yhteydessä on katsottu kannustavan säännöllisesti tällaisia henkilöitä palvelun käyttöön.” Nähdäkseni on kyseenalaista, onko yhdenvertaisuuden rajoitus tältä osin oikeassa suhteessa saavutettavaan päämäärään. Ehdotettu järjestelmä kannustaa ihmisiä digitalisaation syliin turhankin ponnekkaasti ottaen huomioon, miten merkittäviä perusoikeusrajoituksia epäonnistuneista tiedoksiannoista seuraa. En pidä sääntelyä tältä osin kovin hyvin yhteensovitettavana myöskään vammaisten yleissopimukseen sisältyvien periaatteiden kanssa.

Oikeusturva

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan, tiedoksiannot ovat myös oleellisesti kytköksissä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeseen. Yhdenvertaisuus kietoutuu tähänkin kysymykseen.

Oikeuskäytäntö vaikuttaa siltä, että tuomioistuimilla on velvollisuus varmistua siitä, että tiedoksianto poissa olevalle asianosaiselle on todella toimitettu. Riittävää ei ole olettaa, että asianmukaisesti lähetetty tiedoksianto on onnistunut, vaan tuomioistuimen pitää mahdollisuuksien mukaan selvittää, onko vastaanottaja todella saanut tiedon oikeudenkäynnistä (esim. Gankin ym. v. Venäjä 31.5.2016 kohta 38 ja Gusak v. Venäjä 7.6.2011 kohta 27). Tiedoksiantosääntelyä ja tuomioistuimen velvollisuutta varmistua kutsumismenettelyn asianmukaisuudesta on tarkasteltu myös vastakuulustelu-oikeutta koskevassa ratkaisukäytännössä. Hyväksyttävänä ei voida pitää esimerkiksi sellaista menettelyä, että tallennettuun kertomukseen turvauduttaisiin tilanteessa, jossa todistajan tai asianomistajan kutsun tiedoksianto on tapahtunut puutteellisesti (esim. Yevgeniy Ivanov v. Venäjä 25.4.2013 kohdat 46 ja 47 sekä KKO 2018:54). Nähdäkseni oikeuskäytäntö, jota hallituksen esityksessä selostetaan, asettaa melko tiukkoja reunaehdoja sähköisille tiedoksiannoille.

Hallituksen esityksestä ei tarkalleen ilmene, miten voidaan varmistua siitä, että henkilö on tosiasiallisesti saanut tietoonsa sähköisen tiedoksiannon. Perustuslakivaliokunta on antanut valtiosääntöisessä arvioinnissa merkitystä juuri sille, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja sille, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen (PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Ongelmaksi nousee tässäkin yhteydessä sen varmistaminen, että henkilö on tosiasiallisesti tarpeeksi digikyvykäs saamaan sähköisen tiedoksiannon tietoonsa. Nähdäkseni nyt ehdotettu sääntely saattaa olla yhteensovitettavissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen kanssa siltä osin, että henkilöllä on mahdollisuus jättäytyä pois sähköisestä tiedoksiannosta. Sen sijaan tässäkin yhteydessä viranomaisaloitteinen tilin uusi avaus muodostuu ongelmalliseksi.

Hallituksen esityksessä (s. 157) perustellaan oikeusturvan toteutumista vähemmän digikyvykkäiden osalta sillä, että mikäli Suomi.fi-viestien käyttäjäksi tulevalla henkilöllä ei ole riittäviä valmiuksia palvelun käyttöön ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, on hänellä tukipalvelulaissa säädettävä, yllä käsitelty mahdollisuus tehdä pyyntö Suomi.fi-viestit -tilinsä sulkemisesta, jolloin hänen tiedoksiantonsa lähetettäisiin hänelle jälleen muulla tavoin, kuten kirjeitse. Yhdyn tähän arvioon. Sen sijaan se, että henkilö joutuu uudelleen tahtomattaan sähköisten tiedoksiantojen piiriin, on ongelmallista. Avoimeksi jää myös se, miten varmistutaan sellaisten henkilöiden pääsystä oikeuksiinsa, joiden digikyky on muuttunut niin, että he eivät syystä tai toisesta enää kykene asioimaan sähköisesti, vaikka ovat ennen kyenneet.

Sama johtopäätös pätee nähdäkseni hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen.

Yhteenveto

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti yhdenvertaisuuden (PL 6 §), oikeusturvan (PL 21 §) ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen (PL 22 §) kannalta. Ehdotettu sääntely saattaa olla yhteensovitettavissa näiden oikeuksien kanssa muutoin, mutta pidän viranomaisaloitteista sähköisten tiedoksiantojen uudelleen aloittamista ongelmallisena tilanteissa, joissa henkilö on pyytänyt niiden lopettamista.

Helsingissä 3.12.2025

Susanna Lindroos-Hovinheimo