

Tuomas Ojanen
10.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä on kyse sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevasta lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan muutoksia hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettuun lakiin (571/2016, *tukipalvelulaki*), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003, *asiointilaki*) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019) sekä useisiin muihin lakeihin.
2. Esityksen tavoitteena on, että viranomaisen tiedoksiannot lähetettäisiin ensisijaisesti sähköisesti niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista.
3. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa (luku 11, s. 146-161) on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja perustuslain 21 §:ssä turvatu oikeusturvan sekä perustuslain 10 §:ssä turvatu yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien sekä 6 §:n 3 momentin mukaisten lapsen oikeuksien näkökulmasta. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti ehdotetun viestinvälityspalvelutilin viranomaisaloitteista avaamista ja sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan.

Arvio

4. Kuten esityksestä tulee esiin (s. 146), perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään suhtautunut varauksellisesti luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamiseen perustuslain 6 §:ssä turvatu 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 viranomaisasioinnin edellyttämiseen (esim. AOA 3911/4/11, 13.9.2012, AOA 2954/4/12, 28.5.2013, AOA 4653/4/14, 31.12.2015, OKV/429/1/2017, 18.6.2018).
5. Esityksen mukaan sähköisen viranomaisasioinnin "voimakas lisääntyminen yhteiskunnan yleisen digitalisoitumisen myötä antaa kuitenkin mahdollisuuden arvioida sähköistä asiointia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä osin uudenaikaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa." Esityksessä myös todetaan, että

perustuslakivaliokunta "ei ole aiemmin arvioinut sellaista sähköisen tiedoksiannon käyttöä lisäävää lakiesitystä, jossa viranomaisaloitteisesti muutettaisiin luonnollisille henkilöille lähetettävien tiedoksiantojen ensisijaista toimitustapaa kirjetiedoksiannoista sähköiseen tiedoksiantoon henkilön aiemman sähköisen viranomaisasioinnin perusteella, ja jossa mahdollistettaisiin myös sähköisistä tiedoksiannoista kieltäytyminen henkilön pyynnöstä." Vaikka lakiesityksellä ei esityksen mukaan "velvoiteta ketään sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen, esityksellä kuitenkin muutettaisiin potentiaalisesti hyvin monen ja jopa yli kahden miljoonan luonnollisen henkilön tiedoksiantojen ensisijaista vastaanottamistapaa kirjetiedoksiannosta sähköiseen tiedoksiantoon Suomi.fi-viestien kautta." (s. 146) Esityksellä pyritäisiin merkittävään sähköisen tiedoksiannon käytön lisäämiseen ja siten viranomaistoiminnan tehostamiseen.

6. Nähdäkseni voidaan yhtyä esitykseen siinä, että yhteiskunnan yleinen digitalisoituminen antaa "mahdollisuuden arvioida sähköistä asiointia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä osin uudentlaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa."
7. Perustuslain kannalta voidaan myös pitää lähtökohtaisesti kannatettavana esityksen yleistä tavoitetta edistää sähköistä tiedoksiannon lisääntymistä. Sähköinen tiedoksianto voi parhaimmillaan edistää perusoikeuksien toteutumista ja helpottaa ihmisten asiointia viranomaisten kanssa.
8. Esityksessä ehdotetaan muutoksia tiedoksiantoa koskevaan menettelysääntelyyn. Keskeisenä muutoksena nykytilaan olisi, että nykyisen menettelyn, jossa Suomi.fi-viestien käyttöönotto on pyynnöstä, rinnalle tulisi Suomi.fi-viestien käyttöönotto viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-tunnistuksen käytön yhteydessä ilman luonnollisen henkilön tekemää pyyntöä. Ehdotettu uusi menettely koskisi tietyin edellytyksin ainoastaan Suomi.fi-tunnistuksen avulla tunnistautuvaa täysi-ikäistä luonnollista henkilöä itseään. Menettely ei koskisi esimerkiksi huollettavaa, päämiestä, valtuuttajaa tai yhteisöä, jonka puolesta luonnollinen henkilö on menossa asioimaan asiointipalveluun, johon tunnistautumisen yhteydessä Suomi.fi-viestien käyttöönotto tapahtuu.
9. Kuten esityksen perusteluissakin tuodaan monessa kohtaa esiin (ks. esim. s. 65, 68, 72-73, 77-78, 87-88 ja 149-150), esityksessä ehdotettu viranomaisaloitteinen ja suostumukseen perustumaton sääntelymalli ei ole kuitenkaan vailla riskejä erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden sekä 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusoikeuksien kannalta. Perus- ja ihmisoikeusriskit syntyvät perusteiltaan siitä, että Suomi.fi-tunnistuksen käyttäminen satunnaisesti jo yhdenkin kerran esimerkiksi *OmaVeron* tai *OmaKantaan* tunnistautuessa johtaisi Suomi.fi-viestien käyttöönottoon viranomaisaloitteisesti. Sitä myöden riskinä on, että ehdotetun tiedoksiantomenettelyn piiriin saattaa tulla myös henkilöitä, jotka eivät tosiasiaassa tiedosta tullessa menettelyn piiriin ja/tai joiden ns. digitaalinen toimintakyky on alentunut, mutta joille ei ole määrätty edunvalvojaa tai vahvistettu edunvalvontavaltuutettua, ja jotka ovat siten lähtökohtaisesti toimintakelpoisia.

10. Esitys on sen valmistelun aikana kehittynyt perustuslain kannalta parempaan suuntaan lausuntopalautteen huomioon ottamisen myötä (ks. 102-110). Ehdotetulla sääntely, yhdessä perustelujensa kanssa luettuna, poistaa tai ainakin minimoi ehdotetun viranomaisaloitteisen ja suostumukseen perustumattoman sääntelymallin perus- ja ihmisoikeusriskejä, joista on siis varsin avoimesti tehty selkoa arvioitavassa esityksessä.
11. Silti ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu kuitenkin edelleen sellaiseksi, että esityksessä ehdotettuun sääntelyyn sisältyy riskejä yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta erityisesti siltä osin kuin on kysymys erilaisista haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä. Ei ole edelleenkään suljettu pois, että esityksessä ehdotetun tiedoksiantomenettelyn piiriin s voi tulla myös henkilöitä, jotka eivät tosiasiaassa tiedosta tullessa menettelyn piiriin ja/ tai joiden ns. digitaalinen toimintakyky on alentunut, mutta joille ei ole määrätty edunvalvojaa tai vahvistettu edunvalvontavaltuutettua, ja jotka ovat siten lähtökohtaisesti toimintakelpoisia. Vaikka tavoitetta lisätä sähköistä tiedoksianto voidaan pitää lähtökohtaisesti myönteisenä perustuslain kannalta, ja vaikka ehdotetulla sääntelyllä voi olla myös perusoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia, vaille valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei voida kuitenkaan jättää sitä, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy edelleen merkittäviä riskejä yhdenvertaisuuteen sekä oikeusturvaan liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaarantumisesta.
12. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeusturvan perusoikeus kuuluu yhdenvertaisesti jokaiselle, ja että perustuslaillinen ongelma suhteessa perustuslain 6 §:n ja 21 §:n säännöskokonaisuuteen syntyy silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin sellaisia ongelmia tai ainakin riskejä, jotka riittävällä todennäköisyydellä voivat johtaa siihen, että ainakin joidenkin ihmisten oikeusturvan toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu. Esityksessä ehdotetun sääntelyn keskeisin perustuslakiongelma on juuri tässä.
13. On korostettava sitä, että esityksen ongelmat tai ainakin merkittävät riskit erityisesti oikeusturvan kannalta syntyvät juuri esityksessä ehdotetun sääntelymallin perusratkaisusta, so. Suomi.fi-viestien käyttöönottamisesta viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-tunnistuksen käytön yhteydessä ilman luonnollisen henkilön tekemää pyyntöä. Selvää myös on, että oikeusturvan ja yleensä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista turvaisi kuitenkin paremmin sellainen henkilön suostumukseen tai valinnanvapauteen perustuva sääntelymalli, jossa Suomi.fi-tunnistuksen yhteydessä henkilöllä tarjottaisi vielä erikseen joko nimenomainen mahdollisuus pyytää viestinvälityspalvelutilin avaamista tai mahdollisuus muutoin selvästi antaa suostumuksensa tällaisen tilin avaamiselle.
14. Pidän myös todennäköisenä sitä, että sähköisen asioinnin käyttö tulee joka tapauksessa muodostumaan jo lähivuosina pääsääntöiseksi tavaksi toimia sellaisten ihmisten osalta, joilla on reaaliset edellytykset käyttää sähköisiä asiointimuotoja riippumatta siitä, otetaanko lainsäädännössä säännösperusteisesti kantaa sähköisen asioinnin ensisijaisuuteen (ks. myös OKV/58/20/2017, s. 1). Vaikka nämä näkökohdat liittyy enemmän

esityksessä ehdotettavan sääntelyn tarpeellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, ne eivät kuitenkaan ole vailla valtiosääntöoikeudellista merkitystä arvioitaessa esityksessä ehdotettua sääntelyä perustuslain kannalta.

15. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin edellytettävä sitä, että mietintövaliokunta selvittäisi ja arvioisi vielä uudelleen ehdotetun sääntelyn perusratkaisua sekä ylipäättään ehdotetun lain tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.
16. Koska ehdotetun sääntelyn perusratkaisu on ongelmallinen perustuslain kannalta, ja koska lain perusratkaisua olisi vielä syytä arvioida mietintövaliokunnan toimesta, esitykseen sisältyvien lukuisten lakiehdotusten yksityiskohtainen tarkastelu ja arviointi on turhaa ja tarpeetonta tässä. Viittaaan kuitenkin hallituksen esityksestä jo annettuun lakivaliokunnan lausuntoon LaVL 9/2025 vp, joka yhdessä lakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen kanssa tuo esiin monia sellaisia lakiehdotuksiin sisältyviä ongelmia, jotka ovat ainakin osaksi merkityksellisiä myös perustuslain kannalta.