

3.10.2025

EOAK/5937/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet myös

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE SÄHKÖISEN TIEDOKSIANNON ENSISIJAISUUTTA VIRANOMAISTOIMINNASSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Lakivaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen kuultavaksi ja pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (124/2025 vp).

Olen 16.4.2025 antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon [EOAK/1466/2025](#) valtiovarainministeriölle. Kaikkia valtiovarainministeriölle esittämiäni näkökohtia ei ole otettu hallituksen esityksen valmistelussa huomioon. Kiinnitän sen vuoksi lakivaliokunnan huomiota erityisesti seuraavaan.

1 YLEISTÄ ESITYKSEN LÄHTÖKOHDISTA

Ehdotettavan sääntelyn myötä täysi-ikäiselle henkilölle avattaisiin viranomaisaloitteisesti viestinvälityspalvelutili (Suomi.fi-viestit-tili), kun hän tunnistautuu Suomi.fi -tunnistusta käyttäen johonkin julkishallinnon palveluun. Tämän jälkeen viranomaiset voisivat toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja henkilön Suomi.fi -tilille ilman henkilön suostumusta.

Tiedoksiantosääntelyyn ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 6 §:n ja 21 §:n turvaamien perusoikeuksien kannalta.

Esitykseen sisältyy useita hallituksen esityksen perusteluissakin tunnistettuja perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä ulottuvuuksia, jotka vaarantavat perusoikeuksien toteutumisen tai voivat aiheuttaa perusoikeuksien loukkaamisen, kun tiedoksi annettava asiakirja ei tosiasiaa tulekaan oikea-aikaisesti tiedoksiannon vastaanottajan tietoon.

Perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin ehdotuksiin liittyvät riskit kohdistuvat erityisesti muutoinkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

Asia on 2.10.2025 lähetetty hallintovaliokuntaan, jolle myös perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Ehdotuksen suhde perustuslakiin tulee siten arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa. Nyt ehdotetun kaltaista laajaa sähköiseen tiedoksiantoon siirtymistä koskevaa sääntelyä ei ole aiemmin arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Tiedoksiantosääntelyyn ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden sekä 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusoikeuksien kannalta. Sähköisiä tiedoksiantoja koskeva sääntelykokonaisuus muodostuisi ehdotuksen mukaan tukipalvelulain (1. lakiehdotus) sekä sähköistä asiointia koskevan lain (2. lakiehdotus) muodostamasta kokonaisuudesta.

Tiedoksiantomenettely on keskeinen osa hallinto- ja lainkäyttöasian käsittelyä. Sen yhteys perustuslain 21 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvattun oikeuden hyvään hallintoon toteutumiseen on keskeinen. Tiedoksiantomenettely liittyy lisäksi olennaisesti oikeuteen tulla kuulluksi ja oikeuteen hakea muutosta (myös EIS 6 art.).

Julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös lainsäätäjää. Vaikka pidän sinänsä myönteisenä esityksen tavoitetta siirtyä sähköiseen tiedoksiantoon, pidän ongelmallisena sitä, että esityksessä ehdotetaan menettelyä, jossa tiedoksiantojen toimittaminen ja muoto olisi keskeisesti viranomaisen harkinnassa, vaikka perusteluissa useampaan kertaan viitataan henkilön valinnanvapauteen tiedoksiantojen vastaanottamistavassa sekä siihen, että hallintolain 7 §:n mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu hallinnon asiakkaan valinnanvapaus tiedoksiantojen vastaanottamistavan osalta.

Sähköinen tiedoksianto voi parhaimmillaan edistää myös perusoikeuksien toteutumista. Katson kuitenkin, että ehdotetulle suostumukseen perustumattomalle sääntelymallille ei ole ehdotettu perusoikeuksien kannalta riittäviä perusteluja ja oikeudet turvaavia järjestelyjä. Kiinnitän huomiota hallituksen esityksessäkin kuvattuihin merkittäviin perusoikeuksien toteutumiseen liittyviin riskeihin sekä viranomaisten jossain määrin epäselviin velvoitteisiin ja vastuihin.

Painotan, että koko väestö ei ole vielä kykenevä siirtymään sähköiseen tiedoksiantoon. Sen vuoksi ehdotuksella tavoiteltavat säästöt eivät ole riittävä ja hyväksyttävä peruste sille, että eduskunta hyväksyisi lain, josta perustelujenkin mukaan saattaa seurata oikeudenmenetyksiä, ongelmien kasaantumista ja mahdollisesti vaikeasti selvitettäviä kokonaisuuksia henkilöille, jotka eivät tosiasiaassa ole olleet kykeneviä sähköiseen asiointiin.

Sen sijaan, että henkilöille, joilla on puuteelliset kyvyt asioida sähköisesti tai jotka eivät lainkaan kykene toimimaan sähköisessä ympäristössä, asetettaisiin lailla aktiivisia toimintavelvollisuuksia oikeuksiensa turvaamiseksi ja välttymään oikeuksien menetyksiltä, tulisi sähköisen tiedoksiannon vielä toistaiseksi perustua sähköisessä ympäristössä toimivien kyvykkäiden henkilöiden antamaan suostumukseen.

Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon kannalta ei ole hyväksyttävää, että henkilöt, joilla on rajoituksia kyvyssä toimia sähköisessä ympäristössä ja jotka ovat siksi muita heikommassa asemassa, kantavat uudistuksessa suurimmat riskit oikeuksiensa menetyksen muodossa. En ole voinut vakuuttua siitä, että tämä olisi välttämätöntä hallituksen säästö- ja tehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Pyrittäessä lisäämään sähköisen tiedoksiannon käyttämistä, vaarannettaisiin tarpeettomasti muun muassa iäkkäiden henkilöiden ja muiden toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja oikeusturvan toteutumista, mahdollisesti tosiasiallisesti myös sähköisten palvelujen käyttämistä. Pidän perusteltuna, että sähköisten tiedoksiantojen lisäämisen tavoitteeseen pyritäisiin sellaisella sääntelyratkaisulla, jossa esityksessäkin tunnistetut riskit voitaisiin minimoida ja jokaisella säilyisi itsenäinen mahdollisuus toimia yhteiskunnassa muutoinkin kuin digitaalisesti ja digitaalisesti niiltä osin, kun kulloinkin kokee olevansa siihen kykenevä.

2 HALLINNON YHTEISISTÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN

2.1 Yleistä

Esityksen mukaan palvelutuottaja eli Digi- ja väestötietovirasto avaisi täysikäiselle henkilölle viestinvälityspalvelutilin (Suomi.fi-viestit-tili), kun henkilö, jolla ei tiliä vielä ole käytössään, tunnistautuu Suomi.fi -tunnistusta käyttäen johonkin julkishallinnon palveluun, esimerkiksi tavanomaisesti käytettyihin OmaKanta ja OmaVero palveluihin. Suomi.fi -viestipalvelun käyttöönoton jälkeen palvelua käyttävät viranomaiset voisivat toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja henkilön Suomi.fi -tilille ilman, että tämä edellyttäisi henkilön suostumusta.

Viestinvälityspalvelutilin avaamista koskevan 8 d §:n 2 momentin mukaan tiliä ei kuitenkaan avata säännöksessä tarkoitettulla menettelyllä henkilölle, jolle on holhoustoimesta annetussa laissa tarkoitettuun holhousasioiden rekisteriin merkityn tiedon perusteella määrätty edunvalvoja tai vahvistettu edunvalvontavaltuutus. Pidän tätä rajausta välttämättömänä.

Esityksessä ehdotetusta 8 e §:stä ilmenevästi henkilö voisi tehdä pyynnön viestinvälityspalvelutilin sulkemisesta, jolloin palvelutuottaja sulkisi tilin. Mikäli henkilö tilin sulkemisen jälkeen jatkaisi sähköistä asiointia Suomi.fi-tunnistusta käyttäen, palvelutuottaja avaisi hänen Suomi.fi-viestit-tilinsä uudelleen, kun kuusi kuukautta on kulunut tilin sulkemisesta. Myös tässä yhteydessä – ja sen jälkeenkin – henkilö voisi pyytää (uudelleen) tilin sulkemista.

2.2 Ehdotetut oikeuksien turvaamisen keinot

Esityksen vaikutusarvioinneissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin useita esityksen mukaiseen viestinvälityspalvelutilin kautta tapahtuvaan tiedoksiantoon liittyviä yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvan toteutumiseen kohdistuvia riskejä. Lisäksi on todettu, että ehdotetulla menettelyllä Suomi.fi-viestien vastaanottajiksi päätyisi mahdollisesti myös henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti kykene käyttämään palvelua ja seuraamaan sähköisiä tiedoksiantojaan (mm. s. 150). Henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun ja aiheutuvien oikeusturvariskien hillitsemiseksi esityksessä pidetään erityisen tärkeänä henkilön mahdollisuutta lopettaa Suomi.fi- viestien käyttö ja sinne toimitettavien sähköisten tiedoksiantojen vastaanottaminen pyytämällä tilin sulkemista (mm. s. 66 -67).

Ehdotetussa sääntelyratkaisussa tiedot, jotka tunnistustapahtuman yhteydessä – jossa yhteydessä tili siis viranomaisaloitteisesti avattaisiin – henkilölle viestinvälityspalvelutilistä annettaisiin, olisivat erittäin tärkeässä asemassa henkilöiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 116) mukaan tunnistustapahtuman yhteydessä henkilölle avautuisi näkymä, jossa kerrotaisiin tilin avaamisesta ja sen vaikutuksista. Näkymän yhteydessä henkilön tulisi ilmoittaa ehdotetussa 8 d §:ssä säädettävästi joko sähköinen yhteystieto ehdotetussa 8 b §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten lähettämistä varten tai tieto siitä, ettei anna osoitetta. Perustelujen mukaan tilin avaamisen yhteydessä henkilöä informoitaisiin myös mahdollisuudesta pyytää palvelun sulkemista. Se, olisiko henkilöllä tunnistustapahtuman yhteydessä avautuvassa näkymässä tai muutoin heti tilin avaamisen yhteydessä mahdollisuus pyytää tilin sulkemista ja miten tämä tapahtuisi, jää esityksen perusteella epäselväksi.

Korostan, että ehdotetun sääntelyratkaisun mukaisessa menettelyssä olisi ensiarvoisen tärkeää, että henkilö saa hänelle viestinvälityspalvelutilistä ja mahdollisuudesta tilin sulkemiseen heti tiliä avattaessa mahdollisimman yksiselitteisesti ja muutoinkin selkeästi esitettyssä muodossa hänen perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta arvioiden riittävät tiedot ja että tuo tieto esitetään myös siten, että henkilön tiedonsaanti asiasta pyritään varmistamaan esimerkiksi teknisin keinoin. Niin ikään tilin sulkemista koskevan pyynnön tekemisen tulisi olla helposti havaittavaa, yksinkertaista ja helppoa myös heti tilin avaamisen yhteydessä niin, ettei pyynnön tekeminen edellytä esimerkiksi sitä, että henkilön olisi esimerkiksi mentävä/kirjaututtava erikseen Suomi.fi -tililleen.

Esityksen perusteluissa (s. 79) todetaan, että tällä hetkellä Suomi.fi -viestit -sovelluksen tai -verkkopalvelun käyttöliittymä ja postilaatikko eivät tue saamen kieliä. Esityksen mukaan ensisijaisesti digitaalista viranomaisviestintää koskevan lainsäädännön voimaantuloon mennessä saamenkielisille käyttäjille asetettaisiin saataville palvelua ja sen käyttöä koskevaa saamenkielistä tiedotusta ja käyttöohjeistusta. Edelleen perustelujen mukaan: "Saamenkielisiä käyttäjiä tullaan informoimaan saamenkielisen käyttöliittymän ja postilaatikon käyttöön tulosta, ohjeistamaan kuinka postilaatikon saa tarvittaessa pois käytöstä, tarjoamaan ohjeet palvelun käyttöön sekä julkaisemaan tiedotteet kaikilla kolmella saamen kielellä lukuun ottamatta yleistiedottamista, joka tullaan laatimaan vain pohjoissaameksi."

Esityksestä ei ilmene, milloin saamenkielinen käyttöliittymä ja postilaatikko tulee käyttöön ja millä saamen kielillä. Epäselväksi myös jää, saisiko saamenkielinen henkilö, jolle edellä tarkoitetun tunnistustapahtuman yhteydessä palvelutuottajan toimesta avataan viestinvälityspalvelutili, vastaavat tiedot omalla saamen kielellään kuin suomen- ja ruotsinkieliset henkilöt kyseisessä yhteydessä saavat. Sikäli kuin näin ei ole, olisi saamenkielisten henkilöiden erilaiselle kohtelulle olla esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Ongelma poistuisi osittain sillä, että viestinvälityspalvelutili avattaisiin vain henkilön suostumuksella.

Esityksessä ei ole arvioitu tukipalvelulain mukaisen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun käyttöliittymän toteutusta kielilainsäädännön näkökulmasta. Käsitykseni on, että tunnistuspalvelun käyttöliittymä ja siirtyminen tunnistuspalvelusta takaisin alkuperäiseen palveluun eivät tällä hetkellä täysin tue saamen kielten käyttöä.

2.3 Viestinvälityspalvelutilin palauttaminen

Ehdotuksen mukaan palvelutuottaja avaisi tilin käyttöön täysi-ikäiselle luonnolliselle henkilölle kuuden kuukauden jälkeen viestinvälityspalvelutilin sulkemisesta, jos henkilö, jonka viestinvälityspalvelutili on tämän pyynnöstä suljettu, käyttää tämän jälkeen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua. Säännös merkitsisi käytännössä sitä, että henkilö, joka on ilmoittanut, että ei ota vastaan sähköisiä tiedoksiantoja, ei voisi enää käyttää Suomi.fi -tunnistautumista tai mikäli hän käyttäisi sitä ilmoituksensa jälkeen, lähetettäisiin hänelle asiat sähköisesti tiedoksi jälleen puolen vuoden kuluttua. Pyyntö tilin sulkemisesta tulisi näissä tilanteissa uusia kuuden kuukauden välein.

Esityksen perusteluissa todetaan

”Kaikille niille haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, joiden digivalmiudet ovat alemmat ja Suomi.fi-viestien käyttöönotto aiheuttaa haasteita, vaikka he käyttävätkin Suomi.fi-tunnistusta, yllä käsitelty mahdollisuus lopettaa viestien käyttö ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamisen Suomi.fi-viesteihin joko itsenäisesti tai digituen avulla on esityksessä erityisen tärkeä yhdenvertaisuutta turvaava mekanismi.” (s. 69)

Pidän selvänä, että niiden henkilöiden ryhmä, joilla on alemmat digivalmiudet, kattaa muitakin henkilöitä kuin ne, joille on määrätty edunvalvoja tai vahvistettu edunvalvontavaltuutus. Mahdollisuus pyynnöstä kieltää sähköiset tiedoksiannot on keskeinen mekanismi ehdotetun sääntelykokonaisuuden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja varmistamiseksi. Ehdotettu tilin uudelleen avaamista koskeva sääntely ja sille esitetyt perustelut näyttäytyvät nähdäkseni ristiriitaisilta suhteessa siihen, miten ehdotusta on arvioitu suhteessa perustuslain 6 §:ään.

Palvelun palauttamista koskevaa säännöstä on perusteltu sillä, että se kannustaisi säännöllisesti henkilöitä palvelun käyttöön ja se olisi hyväksyttävä tavoite sähköisen viranomaisasioiden lisäämiseksi. Palauttamista koskeva ehdotus ei nähdäkseni ole oikeasuhtainen suhteessa sen tavoitteeseen. Palauttamismenettelyn voidaan arvioida myös lisäävän hallinnollista taakkaa.

Esityksen perusteella jää jokseenkin epäselväksi, miten henkilön oikeusturva toteutuu viestinvälityspalvelun käyttöönoton ja käytöstä poistamisen välillä: on hyvin mahdollista, että osa tiedoksiannoista toimitetaan puolen vuoden välein sähköisesti ja osa postitse. Perusteluissa todetaankin

”On mahdollista, että henkilö, joka ei syystä tai toisesta halua tai pysty vastaanottamaan tiedoksiantoja Suomi.fi-viesteihin, on jo ehtinyt saada tiedoksiantoja Suomi.fi-viestit-tililleen silloin, kun hän tekee pyynnön Suomi.fi-viestien käytön lopettamisesta. Henkilö ei välttämättä ole tietoinen näistä yksittäisistä tiedoksiannoista” (s. 76)

Korostan, että viranomaisten tiedonannot voivat olla hyvin merkittäviä. Yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen kannalta en pidä mahdollisia oikeudenmenetyksiä ja epäselviä soveltamistilanteita hyväksyttävänä.

2.4 Viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen velvollisuus tukipalvelun käyttöön

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain uuden 7 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto tai valtiovarainministeriö voisi myöntää lain 5 §:ssä säädetystä käyttövelvoitteesta poikkeuksen. Perusteluissa todetaan, että

”kaikki viranomaiset eivät välttämättä tule käyttämään Suomi.fi-viestejä ja sähköisiä tiedoksiantoja kaikissa asiaryhmissään, mikäli ne hakevat perustellusta syystä poikkeusta Suomi.fi-viestien käyttöön. Siten henkilö ei voi täysin luottaa siihen, että hänen kaikki tiedoksiannot olisivat sähköisiä Suomi.fi-viestien käyttöönoton jälkeenkään, vaikka valtaosa julkisen hallinnon viranomaisista ovatkin lähtökohtaisesti velvoitettuja viestinvälityspalvelun hyödyntämiseen.” (s. 72)

Ehdotettu sääntely voisi siten johtaa tilanteisiin, jossa saman viranomaisen tietyissä asiaryhmissä viranomainen antaa asiakirjat tiedoksi sähköisesti, mutta toisissa asiaryhmissä noudattaen hallintolaissa säädettyjä tiedoksiantomenettelyjä (mm. postitiedoksianto). Tällä tavoin muodostettu tiedoksiantoja koskeva sääntelykokonaisuus olisi yksilön kannalta erittäin vaikeasti hahmottuva.

Pidän ehdotusta tukipalvelulain tiedoksiantoja toimittavien viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen valinnanvapaudesta epäsuhtaisena suhteessa niihin velvoitteisiin, joita esityksessä ehdotetaan hallinnon asiakkaille. Pidän hyvän hallinnon perusoikeuden kannalta ongelmallisena sitä, että ehdotettu tiedoksiantosääntely kohdistuu keskeisesti yksilöihin, ei viranomaisiin. Lisäksi tukipalvelulain 5 §:n 1 momentissa velvoite tukipalvelun käyttöön (Suomi.fi-viestit) on säädetty ainoastaan momentissa listatuille, rajatulle joukolle tiedoksiantoja lähettäviä toimijoita: 1) valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset; 2) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset; 3) kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä; 4) tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet. Pykälän 2 momentissa on puolestaan säädetty, mitkä toimijat saavat käyttää tukipalveluja, mutta velvoitetta näille toimijoille ei ole. Näitä ovat esimerkiksi julkisen hallinnon viranomaiset sekä lailla tai lain nojalla (asetus tai valtion hallintoviranomaisen päätös) julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat. Korostan, että se, että julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen, ei saa heikentää hallinnon asiakkaan oikeusturvaa ja oikeutta hyvään hallintoon (PL 124 §).

Esityksessä ehdotettu käyttövelvollisuus merkitsee, että asiakas velvoitetaan ottamaan vastaan sähköisiä tiedoksiantoja, mutta hän ei voi käytännössä tietää, mitkä viranomaiset tai muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot ja missä asioissa lähettäisivät sähköisiä tiedoksiantoja ilman, että hän on antanut siihen suostumuksensa. Asiakkaan näkökulmasta hallinnon toiminnan ennakoitavuus heikkenee, mikäli hän ei tosiasiallisesti tiedä, mitkä viranomaiset tai muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot toimittavat tiedoksiannot sähköisesti.

2.5 Yhteenveto

En pidä ehdotettua toteuttamistapaa hyväksyttävänä. Esitys viestinvälityspalvelutilin viranomaisaloitteisesta avaamisesta voi vaarantaa varsin suuren väestöosan oikeusturvan toteutumisen. On todennäköistä, että tämä koskisi henkilöitä, jotka muutoinkin ovat muuta väestöä heikommassa asemassa. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä edellyttäisivät sellaisia lainsäädäntöratkaisuja, jotka eivät heikentäisi vaan vahvistaisivat näiden henkilöiden asemaa. Julkisen vallan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista muodostaa käsitykseni mukaan esteen esitetyn kaltaiselle menettelylle, jonka jo ennalta tiedetään asettavan heikommat valmiudet omaavat henkilöt oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteutumisen kannalta muita heikompaan asemaan.

Totean vielä, että esitys ei sisällä riittäviä turvajärjestelyjä ja viranomaisille yksilön oikeuksien turvaamiseksi asetettavia velvollisuuksia, joilla viranomaisaloitteisesti avattavasta viestinvälitystilistä mahdollisesti yksilölle aiheutuvat riskit voitaisiin torjua. Esityksessä käsiteltyjen riskien lisäksi pidän erittäin merkityksellisenä vaaraa siitä, että sähköinen tiedoksianto viranomaisaloitteisesti avatulle viestinvälityspalvelutilille voi lisätä sellaisten tilanteiden määrää, joissa vahvan sähköisen tunnistusvälineen tunnusluku tai muu tunniste päättyy ulkopuolisen henkilön tietoon, kun henkilö, jolla ei ole riittäviä taitoja sähköisen tiedoksiannon vastaanottamiseen, tarvitsee apua sen seuraamiseen, olisiko hänelle tullut jostain tiedoksiantoja sekä tiedoksiannon vastaanottamiseen.

Esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi pidän perusoikeuksien edistämismääräyksen kannalta oikeampana toteuttamistapana sitä, että tunnistustapahtuman yhteydessä viestinvälityspalvelutilin automaattisen avaamisen sijasta henkilölle tarjottaisiin mahdollisuutta pyytää palvelun avaamista tai antaa avaamiseen suostumus.

3 SÄHKÖISESTÄ ASIOINNISTA VIRANOMAISTOIMINNASSA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN

Esityksen mukainen sääntely mahdollistaisi viranomaiselle sähköisen tiedoksiannon toimittamisen viestinvälityspalveluun, eli Suomi.fi-viesteihin, ilman tiedoksiannon vastaanottajan erillistä suostumusta, jos vastaanottajalla on viestinvälityspalvelu käytössään. Ehdotetut säännökset edellyttäisivät, että silloin, kun vastaanottaja on antanut viestinvälityspalveluun sähköisen yhteystiedon, hänelle lähetettäisiin uudesta palveluun toimitetusta tiedoksiannosta ilmoitus kyseiseen sähköiseen osoitteeseen. Sääntely mahdollistaisi sähköisen tiedoksiannon toimittamisen ilman vastaanottajan erillistä suostumusta myös viranomaisen omaan sähköiseen asiointipalveluun edellyttäen, että henkilön viestinvälityspalvelun tilille (Suomi.fi-viesteihin) lähetettäisiin tästä ilmoitus. Muu sähköinen tiedoksianto – esimerkiksi suoraan henkilön sähköpostiosoitteeseen – edellyttäisi, että henkilö on antanut viranomaiselle sähköisen yhteystiedon.

Ehdotetun mukainen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuus merkitsisi viranomaisten tiedoksiantojen toimittamisessa muutosta, jolla olisi merkittävät vaikutukset tiedoksiannon vastaanottajille. Tiedoksiantojen vastaanottaminen edellyttäisi sähköisessä tiedoksiannossa vastaanottajalta digitaalisia valmiuksia ja menettelyn ymmärtämistä. Lisäksi se edellyttäisi aktiivisuutta, ennen kaikkea viestinvälityspalvelutilin ja/tai heräteilmoituksen toimittamiselle annetun sähköisen osoitteen seuraamista tiedoksiantojen havaitsemiseksi, mutta myös aktiivisuutta käydä lukemassa tiedoksi annettava asiakirja Suomi.fi -viesteistä tai viranomaisen omasta sähköisestä palvelusta silloin, kun viestinvälityspalvelutilille on toimitettu vain ilmoitusviesti tällaiseen palveluun toimitetusta tiedoksi annettavasta asiakirjasta. Ilman tähän tarvittavia riittäviä taitoja, laitteita ja jatkuvaa viestinvälitystilin/sähköisen osoitteen seuraamista ja tarvittavaa muuta aktiivisuutta, tiedoksi annettava asiakirja voi tavallisessa tiedoksiannossa, jossa noudatettaisiin tiedoksisaantiolettamaa, jäädä tosiasiasa ajallaan saattamatta henkilön tietoon. Lopputulos voi olla sama myös esimerkiksi tilanteessa, jossa ehdotetussa 19 a tai 19 b §:ssä tarkoitettu ilmoitus ei jonkin teknisen syyn vuoksi tavoitakaan vastaanottajaa.

Esityksen lähtökohtana on olettaa henkilön valmiudesta ja mahdollisuudesta vastaanottaa sähköisiä tiedoksiantoja. Perusteluissa todetaan, että

”Suomi.fi-tunnistuksen käytön voidaan usein katsoa osoittavan riittäviä tosiasiallisia valmiuksia sähköiseen asiointiin” (s. 149).

Omaksuttu lähtökohta on varsin kaukana ihmisten arjesta, eikä se tunnista hallinnon asiakkaiden tosiasiallisia valmiuksia, monimuotoisuutta ja erilaisia elämäntilanteita. Isolla osalla kansalaisista ei ole käytössään älylaitteita tai mahdollisuutta tai kykyä käyttää niitä tai ylipäätään sähköisiä asiointivälineitä (ks. myöhemmin lausunnossa digituesta todettu).

Tosin perusteluissa todetaan myös, että yksittäinen kirjautuminen Suomi.fi-tunnuksilla ei osoita sitä, että henkilö kykenisi vastaanottamaan ja aktiivisesti seuraamaan sähköisiä tiedoksiantoja. Hallituksen esityksen perusteluissakin (s. 150) tunnistetaan, että

”on mahdollista, että Suomi.fi-viestien käyttäjiksi päätyisi lakiehdotusten myötä myös henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti kykene käyttämään palvelua ja seuraamaan sähköisiä tiedoksiantojaan.” ”Suomi.fi-tunnistuksen käyttö ei siten aina luotettavasti osoita henkilön riittäviä tosiasiallisia valmiuksia sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen.”

Kun otetaan huomioon tiedoksiantomenettelyn merkitys, esityksessä jää ongelmallisen epäselväksi se, miten jo tunnistetuilta potentiaalisilta oikeudenmenetyksiltä välttyttäisiin. Säännösperusteisesti jää lisäksi vaille ratkaisua ne tilanteet, jossa henkilö on saattanut saada kuukausia tavallisia sähköisiä tiedoksiantoja, vaikka hän on esimerkiksi tullut kykenemättömäksi seuraamaan näitä tai asioimaan sähköisesti. Oikeusturvan toteutuminen näissäkkin tilanteissa on välttämätöntä turvata.

Esityksen mukaan tavallisen sähköisen tiedoksiannon tiedoksiantoaikaa ei muutettaisi vaan asiakirja katsottaisiin voimassa olevan lain mukaisesti annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Totean, että lainmuutoksen, jolla kyseinen momentti (tuolloin 2 momentti) lisättiin lain 19 §:ään, eduskuntakäsittelyssä (LaVL 12/2010 vp ja HaVM 17/2010 vp) tiedoksiannolle ehdotettua määräaikaa pidettiin tiedoksiannon saajan oikeusturvan kannalta perusteltuna. Asianomaisessa yhteydessä lakivaliokunta viittasi lausunnossaan myös suostumuksesta toteamaansa. Suostumukseen liittyen valiokunnat kiinnittivät huomiota muun muassa sen tärkeyteen, että suostumuksen antaja ymmärtää suostumuksensa merkityksen ja katsoivat, että suostumuksen antajan huomiota on tärkeää kiinnittää siihen, että annettavan sähköisen yhteystiedon tulee olla sellainen, jota hän seuraa aktiivisesti.

Nyt esitettävällä muutoksella suostumusedellytys poistettaisiin. Samalla poistuisi edellytys siitä, että suostumuksen antaja ymmärtää suostumuksen merkityksen ja että hänellä on aktiivisessa seurannassa jokin sähköinen yhteystieto. Tällä on keskeinen merkitys myös sille, millaisia sähköisiä viranomaisyhteydenottoja henkilö osaa odottaa. Suostumukseen perustuvassa sääntelyssä kyse on ollut tietyille viranomaiselle ja jopa tietyssä asiassa annetusta suostumuksesta asian sähköiseen tiedoksiantoon. Nyt ehdotetussa sääntelyratkaisussa, henkilöllä ei olisi ennalta tietoa siitä, mitkä viranomaiset ja missä asioissa (myös viranomaisaloitteiset) antaisivat asiat jatkossa tiedoksi vain sähköisesti. Merkitystä ei anneta myöskään sille, että kaikilla palveluun liitetyillä henkilöllä tulisi olla edellytykset seurata sähköistä yhteystietoaan hyvinkin säännöllisesti.

4 HUOMIOT OIKEUDENKÄYMISKAAREN (ERIT. OK 11:3) JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA ANNETUN LAIN PROSESSIOSOITE- JA TIEDOKSIANTOSÄÄNTELYÄ KOSKEVISTA EHDOTUKSISTA

Oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n ja asiointilain 18 §:n ehdotettu muuttaminen merkitsisivät sitä, että vastaisuudessa kaikki asiakirjat voitaisiin myös oikeudenkäynnissä antaa todisteellisesti tiedoksi siten kuin viimeksi mainitussa lainkohdassa säädetään eli lähettämällä asiakirja sähköisenä viestinä viestinvälityspalveluun, asiointipalveluun tai muuhun sähköiseen osoitteeseen, joka on ilmoitettu yhteystiedoksi. Sähköinen todisteellinen tiedoksianto ei enää edellyttäisi erikseen annettavaa suostumusta.

Asiointilain 18 §:ssä tarkoitettua todisteellista sähköistä tiedoksiantoa voitaisiin hallituksen esityksen mukaan (s. 134) käyttää kaikkien asiakirjojen, siis myös rikosasian haasteen, tiedoksiantoon. Hallituksen esityksestä (s. 108) saa sen käsityksen, ettei tässä yhteydessä olisi tarkoitusta laatia teknistä tai lainsäädännöllistä estettä sille, että Suomi.fi - palvelussa valtuutettu asiamies voi vastaanottaa rikoshaasteen vastaajan puolesta myös silloin, kun kysymys on rikoksesta, josta on säädetty muu tai ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta (OK 11:16.2), vaikka tällaista haastetta ei voida laillisesti antaa tiedoksi asiamiehelle. Myös asiakirja, jossa joku on määrätty henkilökohtaisesti saapumaan tuomioistuimeen, on annettava tiedoksi henkilölle itselleen (OK 11:16.4) eikä asiamiehelle. Olen kiinnittänyt ongelmaan huomiota aikaisemmassa valmisteluvaiheessa antamassani lausunnossa.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 108) ongelman ratkaisu on sysätty tuomioistuimille, joiden tulisi hallituksen esityksen mukaan

”varmistua siitä, että todisteellisen tiedoksiannon on kuitannut oikea henkilö”.

Oikeampi ja oikeusvarmempi ratkaisu olisi rakentaa järjestelmä niin, ettei väärä henkilö voi vastaanottaa haasteita, joiden vastaanottamiseen hänellä ei ole oikeudenkäymiskaaren säännöksistä johtuen oikeuksia. Ei ole hyväksyttävää lähteä siitä, että tuomioistuimen tulisi tällaisessa tilanteessa paikata järjestelmän puutteita ja varmistautua siitä, ettei Suomi.fi - järjestelmässä valtuutettu asiamies, ole kuitannut vastaanottaneensa sellaisia rikoshaasteita, joita ei voida antaa tiedoksi asiamiehelle. Virheen mahdollisuus jää suureksi, mikäli sitä, että asiamies voi kuitata vastaanottaneensa haasteita, jotka tulee antaa tiedoksi henkilökohtaisesti, ei estetä.

Todisteellinen sähköinen tiedoksiantotapa edellyttäisi hallituksen esityksen (s. 135) mukaan käytännössä sitä, että tiedoksiannon vastaanottaja kykenisi ottamaan vastaan sähköisiä tiedoksiantoja ja haluaisi tehdä niin. Tiedoksiannon tapahtumisen toteutuksen edellytyksenä olisi asiointilain 18 §:n 4 momentin mukaan vaatimus siitä, että tiedoksiannon vastaanottaja vahvistaa asiakirjan vastaanotetuksi. Hallituksen esityksen (s. 157) mukaan ”digikyvykkyyden omaavalta henkilöltä” voidaan edellyttää myös omaa aktiivisuutta tehokkaan tiedoksiannon toteutumiseksi.

Rikosasioiden ominaispiirteisiin kuuluu se, että oikeudenkäyntiin osallistutaan usein vastentahtoisesti. Vastaajalla ei välttämättä digikyvykkyydestä huolimatta ole intressiä ottaa vastaan tiedoksiantoja tai muutenkaan edistää oikeudenkäynnin etenemistä, eivätkä todistajatkaan useimmiten todista mielellään. Myös asianomistaja saattaa joskus haluta unohtaa koko asian. Rikosoikeuden perusperiaatteisiin kuuluu, ettei vastaajan tarvitse edistää oikeudenkäyntiä ja mahdollista omaa tuomitsemistaan tai muutenkaan myötävaikuttaa oikeudenkäynnin etenemiseen.

Kun rikosasiaan osallinen henkilö ei nykyisinkään välttämättä noudata saantitodistuksella lähetettyä kirjettä tai palauta tavallisella kirjeellä lähetettyä vastaanottotodistusta, hän tuskin tulevaisuudessa vahvistaa vastaanottaneensa myöskään sähköistä tiedoksiantoa. Sen vuoksi on todennäköistä, ettei sähköisen tiedoksiannon käyttöalan luonnosteltu laajentaminen juurikaan vähennä haastemiestiedoksiantojen tarvetta tavanomaisissa rikosasioissa. Maksukyvyttömyyteen tai -haluttomuuteen liittyvissä summaarisissa velkomusasioissa tilanne lienee sama. Niissäkään velallinen ei välttämättä halua ottaa vastaan tiedoksiantoja tai vahvistaa saaneensa niitä.

Hallituksen esityksessä (s. 59) on arvioitu, että nykyisin toteutettavista haastemiestiedoksiannoista noin kymmenesosa ja puhelintiedoksiannoista noin neljännes voitaisiin jatkossa toimittaa todisteellisina sähköisinä tiedoksiantoina, mikäli lakia muutettaisiin luonnostelulla tavalla. Näin ollen käräjäoikeuksissa arviolta noin 15 000 tiedoksiantoa, jotka nyt toimitetaan haastemiestiedoksiantona tai puhelintiedoksiantona, voitaisiin jatkossa toimittaa todisteellisina sähköisinä tiedoksiantoina. Pidän tätä arviota edellä todetuista rikosasioiden ja summaaristen riita-asioiden luonteeseen liittyvistä syistä liian optimistisena.

5 MUUT HUOMIOT KOSKIEN OIKEUDENKÄYMISKAARTA JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA ANNETTUA LAKIA

Hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäyntiä koskeviin prosessisäännöksiin lisättäisiin maininnat siitä, että asianosaisten on ilmoitettava tuomioistuimelle vastapuolena olevien asianosaisten ja kuultavaksi nimettävien todistajien henkilötunnukset, mikäli ne ovat hänen tiedossaan.

Hallituksen esityksen mukaan henkilötunnusten ilmoittaminen esimerkiksi haastehakemuksessa tai muutoksenhakemuksessa edistäisi asian käsittelyä oikeudessa, koska tieto palvelisi asianosaisten yksilöimistä ja olisi tarpeen tiedoksiannossa. Henkilötunnuksen tai yritys- ja yhteisötunnuksen avulla tiedoksiannon vastaanottaja kyetään yksilöimään, jolloin tiedoksianto voidaan toimittaa oikealle taholle.

Henkilötunnus on henkilötieto. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötiedon käsite on laaja. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröityyn) liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Henkilötunnuksen tarpeetonta käsittelyä pyritään välttämään sen vuoksi, että henkilötunnuksen loppuosaa käytetään usein esimerkiksi puhelinasiointissa asiakkaan tunnistamisessa.

Velvollisuus henkilötunnuksen ilmoittamiseen tuomioistuimelle perustuisi lakiin, jolla olisi sinänsä hyväksyttävä tarkoitus. Henkilötunnuksen käsittely olisi tarpeen tuomioistuinten lainkäyttötehtävissä. Ilmoittaminen palvelisi tiedoksiannon vastaanottajan oikeaa yksilöintiä ja pienentäisi sitä kautta tietosuojaloukkauksen riskiä.

Henkilötunnuksen näkyminen asiakirjoissa, jotka oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain tai oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain nojalla tulevat julkisiksi on käytännön laillisuusvalvontatyössä aiheuttanut aiheutta ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin (esim. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 14.3.2019 tekemä ratkaisu [EOAK/932/2018](#) siinä mainittuine ratkaisuineen).

Haastehakemus merkintöineen tai sen yhteydessä oikeuteen toimitettu yhteystiedot sisältävä asiakirja on useimmiten julkinen oikeudenkäyntiasiakirja, johon kuka tahansa voi halutessaan tutustua. Selvää on, että varsinkin perhe- ja perintöoikeudellisissa asioissa, joissa asiaan osallisilla tyypillisesti esiintyy samoja suku- ja etunimiä, henkilötunnusten käyttö nimien ohella lisää oikeusvarmuutta ja vähentää virheiden mahdollisuutta. Vaikka korkeimman oikeuden ratkaisu [KKO 2004:15](#) on lainmuutosten johdosta osin menettänyt merkitystään, siinä todetuin tavoin laissa ei edelleenkään ole säännöksiä, joiden nojalla henkilötunnusten loppuosat olisi julkisista oikeudenkäyntiasiakirjoista jäljennöksiä annettaessa poistettava.

6 MUUT HUOMIOT

6.1 Digituen saaminen

Esityksen perusteluissa kuvataan, kuinka viranomaisilla on jo nykyisin hallintolain 8 §:ään kiinnittyvä neuvontavelvollisuus, minkä lisäksi digitukea järjestävät nykyisellään vapaaehtoiseen rahoitukseen pohjautuen myös muun muassa kirjastot, kunnat ja erilaiset järjestöt. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia digituen tarjoamiseen. Digi- ja väestötietoviraston digitukea koskevan selvityksen mukaan tietoisuus olemassa olevasta digituesta on vähäistä, ja monet pyytävät epävirallista digitukea läheisiltään.

Perusteluissa myös todetaan, että ulkopuolisten ja läheisten antamaa digitukea ei ole saatavilla yhdenvertaisesti kaikille. Myös sen todetaan olevan mahdollista, että eri tahojen antamaa digitukea on tosiasiallisesti saatavilla ruotsiksi tai saamen kielillä huomattavastikin vähemmän kuin suomeksi. (s. 79)

Lakisääteinen velvollisuus tiedoksiantojen, hyvän hallinnon ja oikeusturvavaatimusten toteuttamiseen sekä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus (perustuslain 22 §) on julkisella vallalla. Digituella on keskeinen merkitys yhdenvertaisuuden ja oikeusturvaperusoikeuden toteutumisessa. Digituen ei siten tässä ehdotetussa yhteydessä tulisi kattaa ainoastaan laitteiden ja sovellusten käyttöapua vaan myös konkreettisen pääsyn tällaisiin laitteisiin. Sääntelyratkaisu, jossa yksikin tunnistautumiskerta luokittelee henkilön kyvykkääksi sähköiseen asiointiin, ei tunnista sellaisia tilanteita, joissa henkilöllä ei ole sähköisen asioinnin mahdollistavaa laitetta jatkuvasti käytössään. Viestinnän aktiivinen seurantavelvollisuus ei tosiasiallisesti voi tukeutua esimerkiksi kirjastojen tarjoamiin palveluihin, joiden saavutettavuus eri puolella maata on hyvin erilainen.

Pidän huolestuttavana myös sitä vaikutusarvioinnissa (s. 79) esitettyä, ettei saamen kielillä ei ole välttämättä yhtä paljon saatavilla sähköisten palvelujen käytön apuvälineitä kuten ruudunlukuohjelmia, ja että henkilön mahdollisuudet käyttää palvelua ruotsiksi tai saameksi voivat heikentyä, kun palvelun käyttöön tarvittavaa tukea ei ole riittävästi saatavilla hänen kielellään.

Esityksessä ei ole arvioitu sitä, minkälainen tosiasiallinen mahdollisuus digitukea tarvitsevalla henkilöllä olisi saada tavallisena sähköisenä tiedoksiantona tiedoksi annettava asiakirja tiedokseen tiedoksiannolle säädetyssä varsin lyhyessä määräajassa.

6.2 Ulosottokaaren muuttaminen

Esityksessä esitetään ulosoton vireilletuloilmoitusta koskevan säännöksen (3 luvun 33 §) muuttamista. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä lauseessa oleva sana ”viipymättä” korvattaisiin sanoilla ”ilman aiheetonta viivytystä”. Muutosesitystä perustellaan (s. 142–143) sillä, että se mahdollistaisi ulosottovelallisen kirjeiden niputtamisen samaan kirjekuoreen esimerkiksi kahden viikon ajalta. Perustelujen mukaan muutoksella pyritäisiin reagoimaan siihen tosiasialliseen tilanteeseen, että samalla ulosottovelallisella saattaa olla eri ulosottoasioita, mutta ne tulevat vireille eri aikoina. Muutoksella pyritäisiin osaltaan vastaamaan myös siihen Ulosottolaitoksen esille tuomaan ongelmaan, että ulosotto saa säännöllisesti asiakaspalautetta kielteisestä huomiosta, jota ulosoton kirjelähetykset voivat aiheuttaa.

Esityksessä ehdotettua muutosta ei ole arvioitu esimerkiksi siltä kannalta, mikä merkitys velalliselle voisi olla sillä, että hän saisi tiedon ulosottoasian vireilletulosta nykyistä myöhemmin. Esityksen perusteella ehdotetun muutoksen tarpeellisuus suhteessa esityksen tavoitteeseen lisätä sähköistä asiointia jää myös jossain määrin epäselväksi.

Esitysluonnoksessa ulosottokaaren 11 luvun 8 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siihen tehtävällä lisäyksellä siten, että valittajan tulisi valituskirjelmässä ilmoittaa myös todistajan tai muun kuultavan henkilötunnus, jos se on valittajan tiedossa. Perustelujen (s. 144) mukaan henkilötunnuksen ilmoittamista koskevassa lisäyksessä olisi kysymys hieman samantyyppisestä muutoksesta kuin esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:ään esitettävässä muutoksessa. Tämän ulosottokaareen esitettävän muutoksen osalta viitataan edellä kohdassa 6 esittämääni.