

8.12.2025

EOAK/7713/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE SÄHKÖISEN TIEDOKSIANNON ENSISIJAISUUTTA VIRANOMAISTOIMINNASSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 124/2025 VP)

1 ALUKSI

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp).

Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskeva sääntelykokonaisuus muodostuisi ehdotuksen mukaan hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (1. lakiehdotus, tukipalvelulain) sekä sähköistä asiointia koskevan lain (2. lakiehdotus, asiointilain) muodostamasta kokonaisuudesta.

Esityksessä mahdollistettaisiin sähköinen tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto henkilön viestinvälityspalveluun ilman tiedoksiannon vastaanottajan erillistä suostumusta, jos vastaanottajalla on viestinvälityspalvelu käytössään (asiointilain 18 ja 19 §). Viestinvälityspalvelu olisi käytössä kaikilla täysi-ikäisillä ja täysivaltaisilla henkilöillä, jotka ovat tunnistautuneet tunnistuspalvelua käyttäen eivätkä ole viimeisen 6 kuukauden aikana pyytäneet viestinvälityspalvelun sulkemista (tukipalvelulain 8d-8 e §).

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on antanut hallituksen esityksestä lausunnon hallintovaliokunnalle (EOAK/6965/2025) ja lakivaliokunnalle (EOAK/5937/2025) sekä ollut lakivaliokunnassa kuultavana 7.10.2025. Lisäksi hän on antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon 16.4.2025 (EOAK/1466/2025) valtiovarainministeriölle. Näissä lausunnoissa on esitetty useita kriittisiä huomioita esityksen perusoikeuksien kannalta merkityksellisistä ulottuvuuksista, jotka vaarantavat perusoikeuksien toteutumisen tai voivat aiheuttaa perusoikeuksien loukkaamisen, kun tiedoksi annettava asiakirja ei tosiasiallisesti tulekaan oikea-aikaisesti tiedoksiannon vastaanottajan tietoon.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkastelen esitystä keskeisesti tämän tehtävän näkökulmasta sekä seuraavassa käsitellyin osin. Esitän kohteliaimmin lausuntonani seuraavan.

2 ESITYKSEN ARVIOINTI

2.1 Suostumusedellytyksen poistaminen

Voimassa oleva asiointilaki edellyttää sähköisten tiedoksiantojen toteuttamiseksi henkilön nimenomaista suostumusta. Säännöksen eduskuntakäsittelyssä korostettiin, että suostumuksen antaja ymmärtää suostumuksensa merkityksen ja että suostumuksen antajan huomiota on tärkeää kiinnittää siihen, että annettavan sähköisen yhteystiedon tulee olla sellainen, jota hän seuraa aktiivisesti. (LaVL 12/2010 vp ja HaVM 17/2010 vp).

Kun sähköinen tiedoksianto ei enää perustuisi suostumukseen, henkilöllä ei olisi ennalta tietoa siitä, mitkä viranomaiset ja missä asioissa (myös viranomaisaloitteiset) antaisivat asiat jatkossa tiedoksi vain sähköisesti. Tiedoksiantojen vastaanottaminen edellyttäisi sähköisessä tiedoksiannossa vastaanottajalta digitaalisia valmiuksia sekä laitteita. Lisäksi se edellyttäisi vastaanottajalta aktiivisuutta seurata ilmoituksia, viestejä ja tiedoksiantoja. Erityisesti tämä korostuu tavallisessa tiedoksiannossa, jossa noudatetaan tiedoksisaantiolettamaa. Ilman aktiivista toimijuutta tiedoksianto saattaa tosiasiasa jädä saattamatta tehokkaasti henkilön tietoon (vrt. PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Esityksen lähtökohtana on oletama (Suomi.fi-tunnistuksen käyttö) kaikkien täysi-ikäisten henkilöiden, joille ei ole määrätty edunvalvojaa, valmiudesta ja mahdollisuudesta vastaanottaa sähköisiä tiedoksiantoja (tukipalvelulain 8 d §:n 1 mom.). Samanaikaisesti perusteluissa todetaan, että Suomi.fi-viestien käyttäjiksi mahdollisesti päätyisi myös henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti kykene käyttämään palvelua ja seuraamaan sähköisiä tiedoksiantojaan, ja että Suomi.fi-tunnistuksen käyttö ei aina luotettavasti osoita henkilön riittäviä tosiasiallisia valmiuksia sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen.

AOA Sakslin on aikaisemmissa lausunnoissaan todennut, että omaksuttu lähtökohta kyvystä vastaanottaa ja seurata sähköistä yhteystietoa säännöllisesti ei tunnista hallinnon asiakkaiden tosiasiallisia valmiuksia, monimuotoisuutta ja erilaisia elämäntilanteita. Isolla osalla kansalaisista ei myöskään ole säännöllisesti käytössään älylaitteita tai mahdollisuutta tai kykyä käyttää niitä tai ylipäättään sähköisiä asiointivälineitä.

Myös esityksen vaikutusarvioinneissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin useita yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvan toteutumiseen kohdistuvia riskejä. Näistä keskeisin on, että osa väestöstä saa viranomaisilta laajasti sähköisiä tiedoksiantoja, mutta ei kykene näitä seuraamaan tai lukemaan. Sääntelyn riskit kohdistuisivat siten erityisesti muutoinkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

2.2 Arvioinnin lähtökohtia

Tiedoksiantosääntelyyn ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 6 §:n ja 21 §:n turvaamien perusoikeuksien kannalta (mm. PeVL 32/2018 vp, s. 3 ja siinä viitattut).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan useasti yksilön valinnanvapauteen tiedoksiantojen vastaanottamisessa osana perustuslaissa turvattua oikeutta hyvään hallintoon. Totean, että valinnanvapaus tiedoksiantojen vastaanottamiseen ei ole hyvään hallintoon kuuluva elementti. Hyvän hallinnon perusoikeuden kannalta keskeistä on, että henkilö saa asian tiedoksi. Voimassa oleva suostumusedellytys sähköiseen tiedoksiantoon ei siten kiinnity niinkään valinnanvapauteen, vaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen: suostumuksen annettuaan henkilö osaa odottaa asiakirjoja tiedoksi annettavaksi ilmoitettuun sähköiseen osoitteeseen.

Tiedoksiantomenettely ja viranomaisen velvollisuus antaa tiedoksi päätös sekä asian käsittelyn kuluessa asian käsittelyyn vaikuttava asiakirja on keskeinen osa hallinto- ja lainkäyttöasian käsittelyä. Ilman asianmukaista tiedoksiantoa vaarannetaan perusoikeutena turvattu oikeus hakea muutosta sekä oikeus tulla kuulluksi¹. Tiedoksiannon yhteys perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvattun oikeuden hyvään hallintoon toteutumiseen on siten tiivis. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, nyt ehdotetun kaltaista luonnollisia henkilöitä koskevaa, laajaa sähköiseen tiedoksiantoon siirtymistä koskevaa sääntelyä ei ole aiemmin arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Pidän sinänsä myönteisenä esityksen tavoitetta edistää ja selkeyttää sähköistä tiedoksiantoa, minkä lisäksi esityksessä on kuvattu digitaalisten valmiuksien kehittymistä. Sähköinen tiedoksianto voi parhaimmillaan edistää perusoikeuksien toteutumista toisaalta suorasti hyvän hallinnon ja oikeusturvaperusoikeuden, että epäsuorasti hallintoasioiden käsittelyn tehostumisena. Se on omiaan turvaamaan vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä sekä hyvään hallintoon kuuluvaa vaatimusta hallinnon tuloksellisesta järjestämisestä.

Epäselvyyttä ei mielestäni sinänsä yleisesti ottaen ole niistä sähköisen tiedoksiannon järjestelmätason eduista, joita hallituksen esityksessä on tuotu esiin. Toisaalta sähköisen tiedoksiannon hyödyt eivät ainakaan yksilön näkökulmasta käsitykseni mukaan suoraan liity siihen, että sähköinen tiedoksianto muuttuisi suostumuksesta riippumattomaksi. Sen sijaan kyse on nyt siitä, miten yksilöt saatetaan näiden hyötyjen piiriin (suostumuksella tai suostumuksesta riippumatta) ja onko valittu tapa asianmukainen. Siten ehdotettu suostumuksesta riippumaton sähköinen tiedoksianto ei itsessään tee sähköisestä tiedoksiannosta yksilön kannalta yleisesti nykyistä suostumuksenvaraista menettelyä parempaa järjestelmää oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

¹ Koskee sekä oikeudenkäyntiä että hallintoasian käsittelyä, vrt. s. 154.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletään myös välillinen syrjintä eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Syrjinnän käsillä oloa on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2).

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelmakirjausta eli tehdä viranomaisviestinnästä ja tiedoksiannoista lainsäädäntötoimin ensisijaisesti digitaalista heille, joille se on mahdollista. Tavoite on lisäksi parantaa viranomaistoiminnan tuottavuutta. Tavoitteena on varmistaa, että vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintäkanavia on jatkossakin tarjottava niille, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluita.

Esityksessä todetaan, että Suomi.fi-viestien käyttäjiksi mahdollisesti päätyisi myös henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti kykene käyttämään palvelua ja seuraamaan sähköisiä tiedoksiantojaan. Tästä saattaa perustelujen mukaan seurata oikeudenmenetyksiä henkilöille, jotka eivät tosiasiasissa ole olleet kykeneviä sähköiseen asiointiin. Ehdotuksella tavoiteltavat säästöt, joiden arviointiin sitä paitsi jää jo esityksessäkin esiin tuodulla tavalla paljonkin epävarmuutta, eivät nähdäkseni ole riittävä ja hyväksyttävä peruste vaarantaa ihmisten oikeusturvaa. Pidän yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon sekä perustuslain 21 §:n kannalta erityisen ongelmallisena sitä, että esityksessä erilaisia toimintavelvoitteita asetetaan henkilöille, jotka saattavat toimintakykynsä ja digiosaamisensa kannalta olla muita merkittävästi heikommassa asemassa. Tämä on omiaan heikentämään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilannetta ja vaarantamaan heidän perustuslain 21 §:ssä turvatu oikeutensa.

Korostan vielä sitä, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää myös välillisen syrjinnän. Nyt ehdotettu sääntely kohtelisi lähtökohdiltaan näennäisen yhdenvertaisesti kaikkia täysi-ikäisiä samalla tavalla pois lukien edunvalvonnassa olevat ja ne, joille on vahvistettu edunvalvontavaltuus. Sääntely kuitenkin välillisesti voisi asettaa toimintakyvyltään ja digitaidoiltaan heikossa asemassa olevat oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta muita heikompaan asemaan, jolloin kyse olisi käsitykseni mukaan välillisen syrjinnän tai ainakin sen vartenotettavan uhkan mahdollistavasta lainsäädännöstä. Tämä vartenotettava uhka on tunnistettu myös esityksessä (ks. s. 64–71 esityksen vaikutuksista yhdenvertaisuuteen).

Tällaisten henkilöiden velvoittaminen vastaanottamaan ja seuraamaan sähköisiä tiedoksiantoja ilman suostumusta ei ole nähdäkseni kaikilta osin oikeasuhtaista tai välttämätöntä sillä saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Esityksen tavoitteena oleva sähköisen tiedoksiannon lisääminen olisi nähdäkseni saavutettavissa myös perusoikeuksiin vähemmän puutteellisin keinoin. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. En pidä perusoikeuksien edistämismääräyksen kannalta hyväksyttävänä, että lainsäädäntö, joka koskee yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia, ei ota riittävästi huomioon sitä, että osalla väestöstä on hyvin puutteelliset kyvyt asioida sähköisesti ja että osalla ei ole eri syistä mahdollisuutta tai kykyä käyttää sähköisiä palveluja sillä tavoin, että he voisivat säännöllisesti vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti. Yhdyn AOA Sakslinin aiemmin toteamaan kantaan, että perusoikeuksien toteutumisesta ja niiden toteutumisen edistämiseksi sähköisen tiedoksiannonmenettelyn käyttö tulisi perustua henkilön suostumukseen.

Sähköisen tiedoksiannon piiriin siirrettyjen henkilöiden, jotka eivät tosiasiallisesti kykene käyttämään palvelua, tunnistaminen ei ole esityksen mukaan mahdollista ennakolta rekisteriperusteisesti tai muulla vastaavalla tavalla. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan perustuslain 6 ja 21 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteuttamiseksi eräitä rajoituksia, jotka kohdistuvat erityisesti näihin henkilöryhmiin. Tarkastelen näitä seuraavassa.

2.3 Yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon ja oikeusturvaperusoikeuden turvaamisen keinot

2.3.1 Tilin avaamisen rajoitukset

Viestinvälityspalvelutilin avaamista koskevan 8 d §:n 2 momentin mukaan tiliä ei avata säännöksessä tarkoitettulla menettelyllä henkilölle, jolle on holhoustoimesta annetussa laissa tarkoitettuun holhousasioiden rekisteriin merkityn tiedon perusteella määrätty edunvalvoja tai vahvistettu edunvalvontavaltuutus. Alaikäiselle lapselle tili avataan vain tämän suostumuksella. Pidän tällaisia rajoituksia perustuslain 6 ja 21 §:n kannalta välttämättöminä, ja se vähentää edellä kuvattuja ongelmia. Toisaalta pidän samanaikaisesti tarpeellisena tähdentää sitä holhousoikeuden perustavanlaatuisesta lähtökohdasta, että edunvalvontaan määrääminen ei vielä sinänsä vaikuta ihmisen itsemääräämisoikeuteen eikä oikeustoimikelpoisuuteen, ellei hänen toimintakelpoisuuttaan ole erikseen tuomioistuimen päätöksellä rajoitettu.

2.3.2 Pyyntö tilin sulkemiseksi ja tilin palauttaminen uudelleen käyttöön

Tukipalvelulain 8 e §:n 1 momentin mukaan palveluntuottaja sulkee viestinvälityspalvelutilin käyttäjän pyynnöstä. Mahdollisuus pyynnöstä kieltää sähköiset tiedoksiannot on nähdäkseni keskeinen mekanismi ehdotetun sääntelykokonaisuuden saattamiseksi yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa (kuten s. 69). Korostan, että mahdollisuudesta pyytää tilin sulkemista tulee tiedottaa selkeästi heti, kun tiliä ollaan luomassa, sulkemisen pyytäminen tulee olla vaivatonta ja tähän tulee saada riittävästi tukea.

Tukipalvelulain 8 e §:n 2 momentin mukaan palveluntuottaja kuitenkin avaisi tilin uudelleen pyynnön jälkeen kuuden kuukauden jälkeen viestinvälityspalvelutilin sulkemisesta, jos henkilö, jonka viestinvälityspalvelutili on tämän pyynnöstä suljettu, käyttää tämän jälkeen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua. Perustelujen mukaan palauttamista koskeva sääntely kannustaisi säännöllisesti henkilöitä palvelun käyttöön ja se olisi hyväksyttävä tavoite sähköisen viranomaisasioinnin lisäämiseksi. Henkilö joutuisi uudelleen pyytämään tilin sulkemista.

Palauttamista koskeva ehdotus ei nähdäkseni ole oikeasuhtainen suhteessa sen tavoitteeseen kannustaa henkilöitä Suomi.fi-palvelun käyttöön. Lisäksi se vaikuttaa olevan ristiriidassa tilin sulkemista koskevan sääntelyn perusteluiden ja tavoitteen kanssa. Edelleen esityksen perusteella jää epäselväksi, miten henkilön oikeusturva toteutuisi viestinvälityspalvelun käyttönoton ja käytöstä poistamisen välillä: on hyvin mahdollista, että osa tiedoksiannoista toimitetaan puolen vuoden välein sähköisesti ja osa postitse. Ongelma voi kertaantua saman henkilön kohdalla useaan otteeseen, kun hän pahimmassa tapauksessa puolen vuoden välein on sähköisen tiedoksiannon piirissä. Arvioin, että tähän saattaa liittyä merkittäviä riskejä henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta, eikä näitä riskejä olla esityksessä poistamassa. Myös esityksen perusteluissa todetaan:

”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)

Nähdäkseni säännöksen saattamiseksi paremmin yhdenmukaiseksi perustuslain 6 ja 21 §:n kannalta tilin automaattista palauttamista koskeva säännös tulee poistaa (1. lakiehdotuksen 8 e §:n 2 mom.). Tämä vastaisi tilin sulkemista koskevan sääntelyn tavoitetta yhdenvertaisten asiointimahdollisuuksien turvaamiseksi.

2.3.3 Henkilön kykenemättömyys tehdä ilmoitus tai tilanteet, joissa henkilö on jo saanut tiedoksiantoja

Kiinnitän lisäksi huomiota tilanteeseen, jossa henkilö on aiemmin ollut sähköisen tiedoksiannon piirissä, mutta tämän kyky vastaanottaa tiedoksiantoja on heikentynyt. Hieman nurinkurisesti tilin sulkemista koskevassa sääntelyssä edellytetään hallinnon asiakkailta aktiivisuutta myös tilanteissa, joissa ongelmana on keskeisesti henkilön kyvyttömyys tai passiivisuus toimia.

Tällaisessa tilanteessa henkilö on saattanut saada kuukausia tavallisia sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-tililleen, vaikka hän on tullut kykenemättömäksi seuraamaan näitä tai asioimaan sähköisesti. Miten viranomaistoiminnassa puututtaisiin tilanteisiin, joissa henkilö ei ole tehnyt ilmoitusta palvelusta poistumisesta, mutta ei myöskään kykene käyttämään viestinvälitystiliään?

Korostan, että viranomaisten tiedoksiannot voivat olla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta hyvin merkittäviä. Samanaikaisesti erityislainsäädännössä on lisätty tavallisten tiedoksiantojen käyttöä, joissa tiedoksianto keskeisesti perustuu tiedoksianto-olettamaan. Tällöin viranomainen ei varmistu siitä, että henkilö on saanut asiakirjan tiedoksi tai ylipäätään käyttää Suomi.fi-tiliään. Yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen kannalta en pidä tällaisiin tilanteisiin liittyviä mahdollisia oikeudenmenetyksiä ja epäselviä soveltamistilanteita hyväksyttävinä.

Nähdäkseni kuvattuja tilanteita varten tulisi säännösperusteisesti varmistua siitä, että viranomainen seuraa säännöllisesti, että henkilö tosiasiaassa edelleen saa tehokkaasti tiedokseen sähköisiä viranomaistiedoksiantoja. Korostan ehdotettua asiointilain 19 §:n 2 momenttia, jonka mukaan tavallisesti tiedoksi annettava asiakirja voidaan kuitenkin antaa tiedoksi todisteellisella sähköisellä tiedoksiannolla, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi asiointilain ehdotetut 18 ja 19 § on muotoiltu harkintavaltaa osoittavaan muotoon ("voi antaa"). Pidän tärkeänä, että todisteellista tiedoksiantotapaa käytetään sen varmistamiseksi, että edellä kuvattua tilannetta ei pääse tapahtumaan.

2.3.4 Digituki

Painotan, että hallintolain 7 §:n (palveluperiaate) ja 8 §:n (neuvonta) merkitys sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta korostuu ehdotetussa uudenaikaisessa sääntely-yhteydessä. Lisäksi AOA Saksin on aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että digituella on keskeinen merkitys yhdenvertaisuuden ja oikeusturvaperusoikeuden toteutumisessa. Digituen ei siten tässä ehdotetussa yhteydessä tulisi kattaa ainoastaan laitteiden ja sovellusten käyttöapua vaan myös konkreettisen ja säännöllisen pääsyn tällaisiin laitteisiin.

Eduskunnan käsiteltävänä on esitys 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, HaVM 27/2025 vp), jossa ehdotetaan valtion yhteistä asiakaspalvelutoimintaa koskevaa sääntelyä ja käyntiasioinnin turvaamista. Korostan, että käyntiasioinnin, sähköisten välineiden ja digituen tarve tulee turvata, jotta nyt käsiteltävän ehdotuksen negatiivisia vaikutuksia voidaan hillitä ja yhdenvertaisuudesta hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta voidaan varmistua.

2.3.5 Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Saamen kielilain 4 §:ssä säädetään saamelaisen oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa. Saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää tässä laissa tarkoitetussa viranomaisessa saamen kieltä. Viranomainen ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta tässä laissa säännellyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia. Saamen kielilain 8 §:ssä säädetään viranomaisen saamenkielisestä tiedottamisesta.

Digi- ja väestötietovirasto, joka vastaa Suomi.fi-verkkopalvelusta, on saamen kielilain soveltamisalaan kuuluva viranomainen (2 § 1 mom. 7 kohta).

Saamen kielilaissa turvattuun oikeuteen käyttää omassa asiassaan saamen kieltä kuuluu käsitykseni mukaan elimellisesti se, että sähköisen asioinnin edellyttämä verkkopalvelu ja sen tietosisältö ovat käytettävissä saamen kielillä.

Esityksen perusteluissa (s. 79) todetaan kuitenkin, että tällä hetkellä Suomi.fi -viestit -sovelluksen tai -verkkopalvelun käyttöliittymä ja postilaatikko eivät tue saamen kieltä. Esityksen mukaan saamenkielisille käyttäjille asetettaisiin saataville palvelua ja sen käyttöä koskevaa saamenkielistä tiedotusta ja käyttöohjeistusta.

Esityksestä ei ilmene, milloin saamenkielinen käyttöliittymä ja postilaatikko tulee käyttöön ja millä saamen kielillä. Sikäli kuin näin ei ole, tulisi saamenkielisten henkilöiden erilaiselle kohtelulle olla esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Nähdäkseni tämä ongelma poistuisi osittain sillä, että viestinvälityspalvelutili avattaisiin vain henkilön suostumuksella. Palvelun käyttöön tarvittavaa tukea tulee olla riittävästi saatavilla kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi (vrt. s. 79).

Korostan kuitenkin vielä sitä, että tiedottaminen ja käytön tuki eivät poista velvollisuutta saattaa itse palvelu lain edellyttämälle tasolle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon palvelujen kehittämisen alkuvaiheesta alkaen ja digitaalisia palveluita kehitetään rinnakkain eri kieliversioina (PeVM 5/2022 vp). Laillisuusvalvonnassa on tullut esille, että mikäli kielellisistä oikeuksista ei ole huolehdittu jo tietojärjestelmien kehitysvaiheessa, on syystä tai toisesta osoittautunut yllättävän vaikeaksi saattaa ne jälkikäteen lain mukaisiksi kielellisten oikeuksien näkökulmasta.

2.4 Sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus

Korostan lopuksi, että perusoikeuksien toteutumiseksi on tärkeää, että viranomaistiedoksiantoihin sovellettava lainsäädäntö on selkeää ja ennakoitavaa sekä yhdenmukaista. Ehdotettavalla yleislainsäädännöllä on tässä keskeinen merkitys. Selkeyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta huomioni kiinnittyy yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon perusoikeuden kannalta erityisesti seuraaviin kahteen seikkaan:

1. Missä asioissa ja mikä toimija lähettää sähköisiä tiedoksiantoja

Pidän hyvän hallinnon perusoikeuden kannalta ongelmallisena sitä, että ehdotettu tiedoksiantosääntely velvoitteineen kohdistuu ehdottomammin yksilöihin, ei viranomaisiin, joiden velvollisuus tiedoksiannon toteuttaminen on: tukipalvelulain 5 §:n 1 momentissa velvoite tukipalvelun käyttöön (Suomi.fi-viestit) on säädetty ainoastaan momentissa listatuille joukolle tiedoksiantoja lähettäviä toimijoita. 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 julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat.

Sen lisäksi, että velvoite käyttää Suomi.fi-palvelua ei koske kaikkia julkisia hallintotehtäviä hoitavia tahoja, tukipalvelulain 7 §:n mukaan Suomi.fi-käyttövelvoitteesta voitaisiin myöntää viranomaisille poikkeus.

Perusteluissa todetaan seuraavaa:

”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 käyttöänsä jälkeenkään, vaikka valtaosa julkisen hallinnon viranomaisista ovatkin lähtökohtaisesti velvoitettuja viestinvälityspalvelun hyödyntämiseen.” (s. 72)

Tämä merkitsee, että saman viranomaisen tietyissä asiaryhmissä viranomainen voisi antaa asiakirjat tiedoksi sähköisesti, mutta toisissa asiaryhmissä noudattaen hallintolaissa säädettyjä tiedoksiantomenettelyjä (mm. postitiedoksianto).

Vaikka hallinnon asiakas velvoitetaan ottamaan vastaan sähköisiä tiedoksiantoja, hän ei voi kuitenkaan käytännössä tietää, mitkä viranomaiset tai muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot ja missä asioissa lähettäisivät sähköisiä tiedoksiantoja. Velvoitettujen viranomaisten ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien piiri tulisi mielestäni olla hyvin kattava, eikä käyttövelvoitteesta tulisi voida poiketa kuin erityisen painavista syistä.

2. Erityislainsäädäntö sekä viranomaisten omat asiointipalvelut

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on myös esitys HE 157/2025 vp sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi. Olen toimittanut asiassa valiokunnalle asiantuntijalausunnon. Korostan, että sähköistä tiedoksiantoa koskevasta yleislainsäädännöstä poikkeavaan erityislainsäädäntöön tulee suhtautua erityisen pidättyväisesti². Kyse ei ole ainoastaan yleislainsäädännön kunnioittamisesta, vaan siitä, että mikäli säädetään kunkin viranomaisen omista asiointipalveluista, näihin liittyvistä erityisistä edellytyksistä käyttönotolle ja käyttöön palauttamiselle, yleislainsäädännöllä turvattu perusoikeuksien toteutuminen vaarantuu.

Hyvän hallinnon näkökulmasta ei voida pitää asianmukaisena järjestelmää, jossa kullakin viranomaisella on oma tiedoksiantoa koskeva erityislainsäädäntönsä ja jossa asiakas joutuu aktiivisesti seuraamaan useaa eri palvelua.

² Ks. myös HE 81/2025 vp laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta, EV 116/2025 vp.