

Lausunto

22.01.2026

Asia: VN/15822/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta (yksityiset digipostipalvelut)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan sääntelyä, joka mahdollistaisi sen, että sähköiset viranomaistiedoksiannot voitaisiin näyttää Suomi.fi-viestit-palvelun lisäksi yksityisen toimijan tarjoamassa digitaalisessa palvelussa.

Ehdotettu sääntely on kiinteässä yhteydessä eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen HE 124/2025 vp, jossa ehdotetaan säädettäväksi sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta, sekä hallituksen esitykseen HE 157/2025 vp, jossa ehdotetaan säädettäväksi sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta Verohallinnossa. Olen antanut näistä esityksistä lausunnot myös eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (EOAK/7713/2025 ja EOAK/7714/2025, saatavilla verkosta www.oikeusasiamies.fi).

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 lausuntonani seuraavan.

2 YKSITYISTEN DIGIPOSTIPALVELUIDEN TARJOAJAT

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisten Suomi.fi-viestit -viestinvälityspalvelutilille tallennettujen sähköisten tiedoksiantojen näyttäminen katseluohjelman avulla olisi mahdollista antaa yksityisen toimijan hoidettavaksi sopimusperusteisesti. Tällöin hallinnon asiakkaat voisivat lukea viestit Suomi.fi-palvelun rinnalla myös sopimuksen tehneiden yksityisten digipostipalveluiden käyttöliittymien kautta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottaviin kuuluvat perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla viranomaisten lisäksi myös muut kuin viranomaiset julkista tehtävää hoitaessaan. Luonnoksessa

arvioidaan, että katseluohjelman tarjoamisessa olisi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, jos yksityinen toimija tällaista tarjoaa. Kyse olisi siten oikeusasiamiehen valvontatoimivaltaan kuuluvista toimijoista.

Perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan lailla tai lain nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Nähdäkseni esitystä tulisi erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta täsmentää ja täydentää jatkovalmistelussa. Nyt tarkasteltavana olevan tehtävän (katseluohjelman tarjoaminen) luonnetta tulisi kuvata ja tarkastella esityksessä täsmällisemmin. Vaikka luonnoksen sääntämisjärjestysperusteluissa on selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä julkisista hallintotehtävistä, esityksestä puuttuu varsinainen arvio nyt tarkasteltavana olevan tehtävän luonteesta. Katseluohjelman tarjoamisen luonne jää myös muilta osin epämääräiseksi. Luonnoksessa esimerkiksi viitataan siihen, että katseluohjelman tarjoaminen olisi ”julkista hallintotehtävää avustava tehtävä”. Korostan, että ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on tärkeää, että tarkasteltavan tehtävän luonne suhteessa perustuslain 124 §:ään on selostettu ja arvioitu selkeästi. Se, millainen arviointi tehtävän luonteesta tehdään, määrittää keskeisesti sitä, millaista sääntelyä katseluohjelman tarjoajiin tulee kohdistaa.

Katseluohjelman tarjoamisen luonteen arviointi kuuluu valmisteltavan ministeriön tehtäviin. Tarkastelen tässä ehdotettua sääntelyä siitä lähtökohdasta, joka esitysluonnoksessa on omaksuttu.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytys on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on arvioitava kunkin annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuus merkitsee sitä, että tehtävä on tarkoituksenmukaisempaa hoitaa muun kuin viranomaisen toimesta. Luonnoksessa ehdotetaan, että viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvaksi ehdotettua tehtävää (8 f §) voisivat tarjota myös muut kuin viranomaiset. Perusteluissa ei ole arvioitu sitä, täyttäisikö tällainen järjestely, jossa tehtävä edelleen jää myös viranomaisen hoidettavaksi, tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. (8 f §: Palveluntuottajan on tarjottava katseluohjelma, vaikka sen tarjoamista koskeva tehtävä olisi annettu 8 g §:n nojalla tehdyllä sopimuksella myös muun palveluntarjoajan tai palveluntarjoajien toteutettavaksi.)

Jatkovalmistelussa tulisi panna merkille myös perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 93/2022 vp. Esityksessä yhtiö ja viranomainen hoitivat päällekkäisiä tehtäviä. Perustuslakivaliokunta korosti tämän organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta ja totesi, että vastaisuudessa on syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista käsillä olevan kaltaisesti (PeVL 93/2022 vp, kohta 6).

Erityisesti lakiehdotuksessa käytetty käsite ”palveluntuottaja” on nähdäkseni liian epätasällinen. Se viittaa voimassa olevassa 4 §:ssä useampaan viranomaiseen.

Luonnoksessa on tunnistettu virkavastuusääntelyn ulottaminen julkisiin hallintotehtäviin. Näiltä osin totean, että omaksuttu viittaus 8 g §:n 2 momentissa (hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä) näyttää liian epätasälliselta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi katseluohjelman tarjoamisesta ehdotetaan säädettäväksi eri luvussa, kuin mihin virkavastuusäännös kiinnittyy. Vastaavasti valvontaa koskevassa 8 l §:ssä vaikuttaa olevan virheellinen viittaus, sillä 8 g §:ssä ei säädetä julkisesta hallintotehtävästä.

Palveluntarjoajaan kohdistuvista vaatimuksista säädettäisiin 8 h §:ssä esimerkiksi siten, että tarjoajalla tulisi olla ”ammattilliset ja toiminnalliset valmiudet ja henkilöstö sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään”. Epäselväksi jää, mihin sääntelyyn näiltä osin pykälässä viitataan.

Palveluntarjoajan henkilöstöstä ja ammatillisista valmiuksista katseluohjelman tarjoamisessa ei ole olemassa käsittääkseni muuta sääntelyä kuin nyt ehdotettu. Säännöksen perustelut ovat myös varsin epätasälliset.

Palveluntarjoajan kanssa tehtävän sopimuksen sisällöstä säädettäisiin varsin yksityiskohtaisesti 8 i §:ssä. Vaikuttaa siltä, että listatuissa sopimuksessa sovittavissa asioissa on monilta osin kyse lainsäädännössä tai lailla säädettävistä asioista. Esimerkiksi kysymys asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista on aivan keskeinen, sillä ehdotettu sääntely ilmeisesti mahdollistaisi sen, että yksityinen katselupalvelun tarjoaja saisi merkittävän määrän yksityisten henkilöiden mahdollisesti salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja.

Pykälässä säädettäisiin myös, että sopimuksessa olisi selostettava osapuolten lakiperusteiset oikeudet ja velvollisuudet valvonnan ja ilmoitusvelvollisuuden osalta sekä puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset. Kiinnitän huomiota siihen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 2/2018 vp todennut: ”Tämänkaltaiset valvonnasta ja puutteista ja laiminlyönneistä aiheutuvat seuraamukset ovat sellaista julkisen vallan käyttöä, joka ei voi perustua pelkästään sopimuksen varaan. Sääntelyä on siten perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä muutettava.” Muilta osin sopimuksen täsmällisen sisällön sääntely lain tasolla jää jossain määrin kyseenalaiseksi.

3 SÄHKÖINEN TIEDOKSIANTO JA PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

Olen edellä viitatuissa lausunnoissani esityksistä sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädännöstä (HE 124/2025 vp) sekä sähköisestä tiedoksiannosta Verohallinnossa (HE 157/2025 vp) kiinnittänyt huomiota erityisesti oikeusturvaan, oikeuteen hyvään hallintoon sekä yhdenvertaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin liittyy kuitenkin myös riskejä perusoikeuksien toteutumisen kannalta (PeVL 59/2025 vp, kohta 3).

Nyt ehdotettu sääntely on kiinteässä suhteessa sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevan sääntelyn kanssa. Tämän lähtökohtana oli se, että jatkossa viranomaistiedoksiannot toimitetaan ensisijaisesti sähköisesti henkilölle perustettavalle Suomi.fi-viestinvälitystilille. Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuuden suhdetta perusoikeuksiin ja vaikutusarviointeja on tehty tästä näkökulmasta. Luonnoksessa kuitenkin ehdotetaan nähdäkseni keskeisiä muutoksia sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevaan menettelyyn mahdollistettaessa yksityiset digipostilaatikat. Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskeva sääntelykokonaisuus olisi nähdäkseni tullut ilmetä selkeästi jo yleislainsäädäntöä koskevan esityksen HE 124/2025 vp yhteydessä.

En ole myöskään aivan vakuuttunut, onko yksityisten digipostilaatikoiden sääntely mahdollista tehdä asianmukaisesti tarkastelematta sähköistä tiedoksiantoa koskevaa yleislainsäädäntöä (ks. jäljempänä huomioni mm. tiedoksiantoajankohdista ja herätteistä). Luonnoksen perusteluissa esimerkiksi todetaan, että todisteellisen tiedoksiannon osalta tieto viestin kuittaamisesta vastaanotetuksi muodostuu jatkossa yksityisten digipostitoimijoiden käyttäjien osalta kyseisessä digipostipalvelussa, ei Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa palvelussa.

Aiemmissa lausunnoissani olen tuonut esiin sen, että sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädännön 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.

Kiinnitin myös huomiota siihen, että ehdotetun yleislainsäädännön perusteella, vaikka hallinnon asiakas veloitetaan ottamaan vastaan sähköisiä tiedoksiantoja, hän ei voi kuitenkaan käytännössä tietää, mitkä viranomaiset tai muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot ja missä asioissa lähettäisivät sähköisiä tiedoksiantoja. Lisäksi sääntely mahdollistaa erilaiset viranomaisten omat asiointipalvelut, joiden kautta sähköisiä tiedoksiantoja lähetetään. Totesin, että hyvän hallinnon näkökulmasta ei voida pitää asianmukaisena järjestelmää, jossa kullakin viranomaisella on oma tiedoksianto koskeva erityislainsäädäntönsä ja jossa asiakas joutuu aktiivisesti seuraamaan useaa eri palvelua.

Pidän tärkeänä, että nyt ehdotettu yksityisiä digipostilaatikoita koskeva sääntely ei vaaranna yksilön perusoikeuksien toteutumista. Kun otetaan huomioon sähköisen tiedoksiannon merkitys ja siihen liittyvät mahdolliset riskit perusoikeuksien toteutumiselle, pidän keskeisenä, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia sekä säätämisyjärjestysperusteluja täsmennetään ja täydennetään. Onko ehdotettu järjestely omiaan turvaamaan esimerkiksi sen, että hallinnon asiakkaat saavat oikea-aikaisesti ja tehokkaasti viranomaistiedoksiannot?

Korostan myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan painottamaa seikkaa siitä, että viestinvälityspalvelu on merkityksellistä perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta. Kielilain 25 §:n nojalla, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Edelleen perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielilain 8 §:ssä säädetään tarkemmin viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa saamen kielellä, 15 §:ssä velvollisuudesta käyttää saamen kieltä sekä 18 §:ssä yksityisten kielellisestä palveluveloitteesta. (ks. lisäksi PeVL 59/2025 vp, kohdat 22–23).

Pidän erikoisena, että esitysluonnoksen perusteluissa on perusteltu sitä, että valtion viranomaiseen sovelletaan hallinnon yleislakeja (s. 23), mutta luonnoksesta ei riittävällä selvyydellä ilmene, millä tavoin yksityisiä digipostilaatikoita koskeva sääntely arvioidaan yhdenmukaiseksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan edellytysten kanssa (PL 124 §), mukaan lukien esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Luonnoksen 8 k §:ssä säädetäisiin häiriötilanteista. Palveluntuottaja tai palveluntarjoaja voisivat tietyissä tilanteissa kytkeä tietojärjestelmänsä, palvelunsa tai katseluohjelmansa irti toisen ylläpitämästä järjestelmästä. Haittaa aiheuttanut palvelu tai tietojärjestelmä on kytkettävä takaisin viipymättä sen jälkeen, kun on todettu, ettei haittaa enää aiheudu.

Häiriötilannesääntely herättää useita oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta merkityksellisiä kysymyksiä:

- Miten tällaiset tilanteet vaikuttavat tiedoksiantoihin ja esimerkiksi tiedoksiantoajankohdan määrääntymiseen?
- Miten palveluntuottajan ja palveluntarjoajan on näissä tilanteissa tiedotettava asiakkaita?
- Miten varmistetaan oikeusturvan toteutuminen näissä tilanteissa?

- Entä miten tiedoksi annettavan asiakirjan lähettänyt viranomaisen saa tällaisista tilanteista tiedon?
- Miten sääntelyssä on varmistuttu siitä, jos katseluohjelmassa on virheitä tai viivästyksiä viestien toimittamisessa, ja mitä vaikutuksia tällä on?
- Millä tavoin asiakirjan tiedoksiannon ajankohta määrittyy?

Ehdotetun 8 h §:n perusteluissa on todettu, että asiaan soveltuisi se, mitä digipalvelulain 4 §:n 2 momentissa on säädetty. Kyseisessä säännöksessä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia sen vastuulla olevien digitaalisten palveluiden saatavuudesta sekä tiedotettava käyttökatkoista. Nähdäkseni säännös ei kuitenkaan pelkän perustelumaininnan nojalla sovellu yksityisiin digipostilaatikoihin.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi lisäksi huolellisesti huomioida perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 59/2025 vp ja PeVL 60/2025 vp, joita ei vielä esitysluonnosta valmisteltaessa ole ollut käytettävissä. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että valtiosääntöisesti merkityksellistä on se, että tiedoksianto toteutuu perustuslain 21 §:ssä turvattujen lähtökohtien kannalta ongelmattomalla tavalla (PeVL 59/2025 vp, kohdat 5–8). Valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä herätteeseen liittyvää sääntelyä. Sen mukaan sääntelymalliin sisältyvää olettaa (esim. esityksen s. 114 ja s. 128) siitä, että henkilö seuraa viestinvälityspalvelua mahdollisten viranomaisviestien varalta, ei voida pitää asianmukaisena. Tällaisella tavalla ei voida riittävästi varmistua siitä, että asianosainen saa tiedon saapuneesta asiakirjasta (PeVL 59/2025 vp, kohta 14). Esityksen jatkovalmistelussa tulee tehdä selkoa siitä, miten yleislainsäädännöltä edellytettävä heräte suhtautuu nyt ehdotettuun sääntelyyn ja onko se yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan sähköistä tiedoksiantoa koskevan lausuntokäytännön kanssa.

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja