EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

27.10.2026

Viite: Hallintovaliokunta, kuuleminen 5.11.2026

EOAK/8839/2026 Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuolinpesän sähköistä asiointia koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen kanslian edustajan kuultavaksi ja pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kuolinpesän sähköistä asiointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 107/2026 vp). Sovitun mukaisesti asiassa annetaan ainoastaan kirjallinen lausunto.

1 LAKIEHDOTUKSEN SISÄLTÖ

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi laki kuolinpesän palvelualustasta ja laki kuolinpesän osakasrekisteristä. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi muun ohella perintö- ja lahjaverolakia ja perintökaarta.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa tarjottavia sähköisiä palveluita laajennetaan siten, että Verohallinnon sähköinen asiointipalvelu toimisi palvelualustana kuolinpesän sähköiselle asioinnille. Kuolinpesän palvelualustalla tarjottaisiin sähköisen asioinnin palvelu kuolinpesän osakasrekisteriin, jonka tarkoituksena olisi varmistaa kuolinpesien henkilöpiiriä koskevan ajantasaisen tiedon saatavuus. Kuolinpesien palvelualustalla tarjottaisiin mahdollisuus myös perukirjan ja perintöveroilmoituksen laatimiseen sähköisesti. Palvelualustan käyttö olisi vapaaehtoista ja lakiehdotuksessa ehdotetaan säilytettäväksi mahdollisuus myös paperilla tapahtuvaan asiointiin. Kuolinpesän palvelualustan käyttöön ottaneilla osakkailla olisi käytettävissään lisäksi asiakirjojen säilytyspalvelu.

2 LAUSUNTO

2.1 Aluksi

Lausun lakiehdotuksesta yleisten näkökohtien lisäksi siltä osin kuin siinä on ehdotettu säädettäväksi säännöksiä, joiden olen havainnut olevan merkityksellisiä hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi lausun siltä osin kuin lakiehdotuksessa on ehdotettu, että julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa yksityiselle. En ole arvioinut lakiehdotusta muilta osin.

2.2 Yleisiä näkökohtia julkisen hallinnon digitaalisista palveluista

Julkista hallintoa digitalisoitaessa on varmistettava, että perusoikeuksia noudatetaan täysimääräisesti. Oikeusasiamiehen tarkastelussa perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa korostuu julkisen hallinnon sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden ohella erityisesti se, että yhteiskunnan toimintaan tulee jatkossakin voida osallistua myös riippumatta siitä, onko henkilöllä mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluja. Digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimusten toteuttaminenkaan ei vapauta viranomaista huolehtimasta hallintolaissa säädettyjen asianmukaisten palvelujen tarjoamisesta vaihtoehtoisilla tavoilla.

2.3 Perintö- ja lahjaverolain säännöksiin (25, 28, 29 29 a §) ehdotetuista muutoksista perintöveroilmoituksen antamisen ja perukirjan laatimisen osalta

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että nykyisestä perukirjaan perustuvasta perintöverotuksen toimittamisesta siirryttäisiin kuolinpesän ilmoittajan perintöveroilmoituksen perusteella toimitettavaan verotukseen. Ilmoittamisvelvollisuuden piirissä olevat tiedot olisi siis ilmoitettava kuolinpesän ilmoittajan tekemässä perintöveroilmoituksessa. Säännönmukaista perintöverotusta ei siten jatkossa toimitettaisi perukirjan perusteella. Siitä huolimatta perukirja olisi laadittava perintökaareen ehdotettuja melko vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta kuten ennenkin.

Tällä hetkellä Verohallintoon toimitettujen perukirjojen tiedot viedään järjestelmiin pääosin verovirkailijoiden toimesta. Virkailija syöttää ja vahvistaa keskeiset järjestelmään vietävät tiedot, koska verotuksen pohjaksi tarvitaan usein ihmisen tekemää tulkintaa. Tämä tarkoittaa, että perukirjan tiedoista tehdään Verohallinnossa nykyisin hallituksen esityksen tarkoittaman perintöveroilmoituksen kaltainen kooste. Nyt tätä työvaihetta ollaan siis tosiasiassa siirtämässä itsepalvelutehtävänä Verohallinnon asiakkaille, joiden olisi jatkossa huolehdittava perukirjan laatimisen lisäksi myös perintöveroilmoituksen tekemisestä. Kysymys on siten osaltaan perintöverotuksen automatisoinnin mahdollistamisesta verovelvollisten omaa työsuoritusta lisäämällä.

Vaikka kuolinpesän ilmoittajan perintöveroilmoituksen tekeminen palvelualustalla olisi luultavasti suhteellisen yksinkertaista, kaikki eivät palvelualustaa käytä eikä kaikkien voida edellyttää sitä käyttävän.

Lakiehdotuksen mukaan alemman digikyvykkyyden henkilöille mahdollisesti aiheutuvia negatiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia on pyritty rajaamaan säilyttämällä mahdollisuus paperiseen asiointiin kaikissa kuolinpesän asioissa.

Myönteistä on, että Verohallinto lakiehdotuksen mukaan vahvistaisi paperisia asioijia varten paperiset verolomakkeet, joita voitaisiin ottaa perukirjan osaksi perintökaaren vaatiman tietosisällön täyttämistä koskevilta osin. Mutta kuten lakiehdotuksessa edelleen todetaan, paperisiin asiakirjoihin kirjatut tiedot eivät kuitenkaan pääsääntöisesti välittyisi automaattisesti yhdestä asiakirjasta toiseen, mistä saattaa aiheutua paperiasiakirjoilla asioivalle kuolinpesälle viiveitä ja päällekkäistä työtä.

Velvollisuus antaa perintöveroilmoitus perukirjan laatimisen lisäksi merkitsisi erityisesti paperiasiakirjoilla asioiville kuolinpesille työn ja vaivannäön lisääntymistä. Kyse saattaisi tällöin myös usein olla haavoittuvassa asemassa olevista tai iäkkäistä ihmisistä sekä ihmisistä, joille digiasiointi ei ylipäätään ole mahdollista. En pidä lakiehdotusta paperiasiakirjoilla asioivien osalta palveluperiaatteen ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta tältä osin täysin onnistuneena. Tämän vuoksi olisi mielestäni vielä syytä harkita, olisiko lakiehdotusta mahdollista muuttaa siten, että paperiasiakirjoilla asioivien asiointia perintöveroilmoituksen antamisessa yksinkertaistettaisiin päällekkäisen työn ja viiveiden välttämiseksi.

Lakiehdotuksen myönteisiä vaikutuksia on kokonaisuudessaan pidettävä sinänsä kiistattomina. Ne jäävät paperiasiakirjoilla asioivien kuolinpesien osalta kuitenkin vähäisemmiksi, ja nyt ehdotetussa muodossaan ehdotus jopa lisää perintöveroilmoittamisen työläyttä paperiasiakirjoilla asioivien osalta.

2.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta

Kuolinpesän sähköinen osakasrekisteri, asiakirjojen säilytyspalvelu, sähköinen perukirja ja sähköinen perintöveroilmoitus kasvattaisivat sähköisesti käsiteltävien henkilötietojen määrää. Rekisterissä voitaisiin tavallisempien tietojen lisäksi käsitellä myös esimerkiksi sukupuolen vahvistamista koskevaa tietoa, laitosasumista koskevaa tietoa ja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyttä koskevaa tietoa. Käsiteltävät tiedot sisältäisivät siten myös valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja.

Kuten lakiehdotuksessa on kuolinpesän osakasrekisterin osalta todettu, henkilötietojen käsittelyn luonteesta ja laajamittaisuudesta johtuen käsittelystä aiheutuisi riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Lakiehdotuksessa on esitetty tältä osin säännösehdotuksia, joilla henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä pyrittäisiin vähentämään. Arkaluonteisten tietojen käsittely on pyritty lakiehdotuksessa esitetyn mukaan rajoittamaan välttämättömään. Riskejä on pyritty rajaamaan myös erilaisilla tiedonhallinta- ja tietosuojalainsäädännön edellyttämillä tietoturvatoimenpiteillä.

Pidän näitä ehdotuksessa esitettyjä toimia tarpeellisina. Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly kattavaa arviota siitä, missä määrin ja miltä osin ehdotettu sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa, joka on sellaisenaan sovellettavaa oikeutta myös näissä yhteyksissä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. PeVL 14/2018 vp). Tämä lähtökohta edellyttää sitä, että ehdotettaessa henkilötietojen suojaa rajaavaa sääntelyä tulee arvioida, miten ehdotettava sääntely sopii yhteen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Erityisiä kysymyksiä herättävät rekisteröidyn oikeudet, kuten oikeus tietojen poistamiseen (17 artikla), oikeus käsittelyn rajoittamiseen (18 artikla) ja vastustamisoikeus (21 artikla). Sääntelyyn ei ehdoteta kansallisia rajoituksia näihin oikeuksiin, joten ne lienevät lähtökohtaisesti kaikkien rekisteröityjen kohdalla voimassa. Niitä koskevat rekisteröidyn vaatimukset voitaisiin ilmeisesti myös kohdistaa kaikkiin rekisterinpitäjiin (Verohallinto, Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto).

Erityisesti vastustamisoikeuden kohdalla on huomattava, että oikeuden käsillä olo riippuu tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaan siitä, millä asetuksen 6 artiklan mukaisella käsittelyperusteella tietoja käsitellään. Sen perusteella, miten hallituksen esityksessä käsittelyperustetta on arvioitu vaikuttaa siltä, että rekisteröidyllä on vastustamisoikeus 1. lain rekisterissä, mutta ei 2. lain rekisterissä, sillä jälkimmäisessä käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (lakisääteinen velvoite). Itse vastustamisoikeutta ei nähdäkseni perusteluissa kuitenkaan arvioida.

Koska ehdotukseen sisältyy myös sääntelyä suoramarkkinointiin liittyen (2. lain 22 §), tulisi myös ottaa huomioon se, että tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetään nimenomaisesti myös vastustamisoikeudesta suoramarkkinointiyhteydessä. Tältä osin hallituksen esityksessä ei ole tehty selvää myöskään kansallisesta sääntelyliikkumavarasta.

Nähdäkseni ehdotettavan sääntelyn kohdalla tulisi niin ikään käydä ilmi, onko sääntelyllä tarkoitus lisätä sitä automaattista päätöksentekoa, jota Verohallinnossa on, ja arvioida ehdotuksen suhdetta aiheesta jo kansallisesti säädettyyn sekä tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan.

Arkaluonteisten tietojen osalta on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Tällainen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. 40/2021 vp). Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy sekä arkaluonteisia tietoja että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoja, ainakin terveystietojen muodossa.

Näiden osalta käsittelyn tarpeellisuus ja kenties välttämättömyyskin käyvät hallituksen esityksen perusteluissa ilmi. Sen sijaan ehdotettujen säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus jättävät toivomisen varaa.

Tältä osin huomionarvoinen on ennen kaikkea 2. lain 24 §, jossa säädettäisiin seuraavasti: Kuolinpesän osakasrekisterissä voidaan käsitellä tietoja, jotka ovat väestötietolain 36 §:ssä tarkoitetun turvakiellon, 40 §:ssä tarkoitetun sukupuolen vahvistamista koskevan tiedon luovutusrajoituksen, 41 §:n 1 momentissa tarkoitetun laitosasumista koskevan luovutusrajoituksen tai 42 §:ssä tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyttä koskevan luovutusrajoituksen kohteena, jos se on välttämätöntä tietojen muodostamiseksi 4 §:n mukaisesti. Termi ”käsitellä” on tässä yhteydessä jossain määrin epämääräinen ja kenties lavea. Esimerkiksi tietojen luovuttaminen on tietosuojasääntelyn mukaan käsittelyä. Epäselväksi jää, mitä kaikkea rekisterinpitäjät saavat näillä arkaluonteisilla ja tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisilla tiedoilla tehdä.

2.5 Asiakirjojen säilytyspalveluun tallennettujen tietojen julkisuudesta

Asiakirjojen säilytyspalveluun tallennettuja tietoja ei pidettäisi kuolinpesän palvelualustasta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisina viranomaisen asiakirjoina. Julkisuuslain mukaisen viranomaisen asiakirjan käsitettä koskevan poikkeuksen esittämiselle olisi lakiehdotuksen perustelujen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämä hyväksyttävä peruste. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan asiakirjojen säilytyspalveluun tallennettavat kuolinpesien yksityiseen käyttötarkoituksiin käsittelemät tiedot eivät pelkästään viranomaisen tarjoamalle alustalle tallentamisen vuoksi kuuluisi julkisuusperiaatteen piiriin.

Lakiehdotuksessa esitettyä näkemystä puoltaa nähdäkseni se, että asiakirjojen säilytyspalvelu olisi ehdotetun sääntelyn mukaan tarkoitettu nimenomaan kuolinpesien käyttöön. Lisäksi lakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa viitatussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 6/2011 vp) perustuslakivaliokunta on kansalaisaloitelakia koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan katsonut, että vaikka nimiä kerättäisiin oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa, niiden ei katsottaisi olevan vielä keräämisvaiheessa viranomaisen hallussa. Voitaisiin siis ajatella, että asiakirjojen säilytyspalveluun tallennetut asiakirjat eivät olisi Verohallinnon hallussa ennen kuin säilytyspalvelussa olevat perintöverotuksen toimittamiseksi vaadittavat asiakirjat on luovutettu Verohallinnolle perintöverotusta varten.

Toisaalta kyse on viranomaisen eli Verohallinnon ylläpitämästä digitaalisesta palvelualustasta, jonne tosiasiallisesti tallennettaisiin asiakirjoja perunkirjoitusta ja perintöverotusta varten. Lakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa viitatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 14/2022 vp) on kiinnitetty huomiota muun ohella siihen, että julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä

varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Lausunnossa on lisäksi tuotu esiin, että kyseisessä lakiehdotuksessa ehdotettu palvelualusta on viranomaisen ylläpitämä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotettavasta työnhakuprofiilin tallettamistapaa koskevasta sääntelystäkään johtunut hyväksyttävää perustetta sille, etteivät työnhakuprofiilien tiedot kuuluisi julkisuusperiaatteen soveltamisalaan.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuus on sellaisenaan voimassa perustuslaintasoisena (12 § 2 mom) oikeussääntönä. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmaton perustuslaissa säädettyyn julkisuusperiaatteeseen nähden. Suhtaudun tämän vuoksi varauksellisesti ehdotettuun sääntelyyn tältä osin, vaikka pidänkin sitä hyvän hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta varsin onnistuneena.

2.6 Tietojen luovuttamissääntelystä sekä luovuttamistehtävien antamisesta yksityiselle palveluntuottajalle

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy säännöksiä, joilla mahdollistetaan salassa pidettävien tietojen luovutuksia. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti ehdotetun 2. lain 19 §:ään. Siinä säädettäisiin seuraavasti: Kuolinpesän osakasrekisteristä luovutetaan tuomioistuin- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään: 1) laissa säädetyt tiedot; ja 2) laissa säädetyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot. Säännöksen sanamuodosta ei käy ilmi, mahdollistaako se myös salassa pidettävien tietojen luovuttamisen. Jos mahdollistaa (tai jopa velvoittaa, kuten pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan), tulee ehdotettua sääntelyä tarkastella perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön valossa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja mahdollisuus luovuttaa tietoja salassapidon estämättä ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tällaisia tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 34/2024 vp). Ehdotetun 2. lain 19 § ei näyttäisi täysin vastaavan perustuslakivaliokunnan vaatimuksia, mutta asiaa on jossain määrin vaikea arvioida, sillä hallituksen esityksessä ei ole tähän syvennytty tarkemmin.

Kuolinpesän osakasrekisteristä annetun lain 31 §:n 1 momentin säännöksessä mahdollistettaisiin Digi- ja väestötietovirastolle tietojen luovuttamistehtävien antaminen yksityiselle palveluntuottajalle siltä osin kuin kyse on kuolinpesän yhteyshenkilön nimestä ja yhteystiedoista. Kuten säännösehdotuksen perusteluissa on tuotu esiin, tietojen luovuttaminen

kuolinpesän osakasrekisteristä olisi julkinen hallintotehtävä. Lakiehdotus on siten tältä osin merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta.

Säännösehdotuksen perustelujen mukaan kyseessä olisivat rutiiniluonteiset ja usein toistuvat tietojenluovutustehtävät, eikä kyse olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Näin näyttäisikin sinänsä olevan, kun kyse on ainoastaan yksilöidyn tietopyynnön perusteella tehdystä kuolinpesän yhteyshenkilön nimen ja yhteystiedon luovuttamisesta, mikä säännösehdotuksen perustelujen mukaan tarkoittaa, että yksittäisen tietopyynnön tulisi olla kohdistettu tiettyyn kuolinpesään.

Kiinnitän kuitenkin huomiota perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Säännösehdotuksen 2 momentissa onkin tältä osin säädetty siitä, että tietoja 1 momentin perusteella luovuttavaan henkilöön sovelletaan tässä tehtävässä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Perustuslain 124 § korostaa säännöksen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaisesti järjestetty. Digi- ja väestötietoviraston tulee tämän vuoksi luovuttamistehtävien yksityiselle palveluntuottajalle antavana viranomaisena käsitykseni mukaan huolehtia siitä, että yksityisellä taholla, jolle tietojen luovuttamistehtävä annettaisiin, on riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentissa on tähän liittyen viittaussäännös lain 28 §:n 2 momenttiin, jonka perusteella yksityiseltä palveluntuottajalta voidaan tarvittaessa vaatia selvitys siitä, miten luovutettujen tietojen käyttö ja suojaus on tarkoitus järjestää. Lakiehdotus on näiltä osin samankaltainen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 49 §:ssä ja 44 §:n 1 momentissa olevan sääntelyn kanssa. Kyseinen sääntely on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Minulla ei ole tähän nähden tältä osin enemmälti lausuttavaa.

Apulaisoikeusasiamies
Susanna Lindroos-Hovinheimo

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Jyri Vesanto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.