

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
 EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö

13.11.2025

Erityisasiantuntija Miikka Hiltunen

Perustuslakivaliokunta 14.11.2025; HE 124/2025 vp

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä. Oikeusministeriö on vastannut oman hallinnonalansa sääntelyn valmistelusta. Esityksessä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettuun lakiin (571/2016, tukipalvelulaki) lisättäisiin säännökset viranomaisaloitteisesta viestinvälityspalvelutilin avaamisesta Suomi.fi-tunnistusta käyttäville luonnollisille henkilöille. Lisäksi lakiin lisättäisiin tarkentavat säännökset viestinvälityspalvelun hyödyntämiseen liittyen. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, asiointilaki) sähköistä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että sähköinen tiedoksianto Suomi.fi-viesteihin taikka viranomaisen omaan asiointipalveluun olisi mahdollinen ilman tiedoksiannon vastaanottajan erillistä suostumusta. Asiointilakiin lisättäisiin myös uutta sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävää heräteilmoitusta koskevaa sääntelyä.

Esityksessä asiointilain ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös poliisitutkintaa ja esitutkintaa. Lisäksi muutettaisiin asiointilain sähköisesti toimitettavan asiakirjan saapumisen määräaika koskevaa sääntelyä. Esityksessä muutettaisiin myös oikeushallinnon viranomaisia ja tuomioistuimia koskevaa sääntelyä.

Esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon erityisesti ehdotetun viestinvälityspalvelutilin viranomaisaloitteista avaamista ja sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt esityksestä oikeusministeriön lausunnon. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan erityisesti asiointilain muutosehdotusten näkökulmasta.

Tukipalvelulain ja asiointilain ehdotukset sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuuden toteuttamiseksi

Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuuden toteuttamiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sekä tukipalvelulakia että asiointilakia. Esityksen tukipalvelulain muutosehdotusten mukaan luonnolliselle henkilölle luotaisiin Suomi.fi-viestit-tili viranomaisaloitteisesti, mikäli hän asioi viranomaisten sähköisissä palveluissa Suomi.fi-tunnistusta käyttäen. Tukipalvelulaissa säädettäisiin myös henkilön mahdollisuudesta lopettaa Suomi.fi-viestien käyttö ja sinne toimitettavien sähköisten tiedoksiantojen vastaanottaminen pyytämällä viestit-tilinsä sulkemista. On kuitenkin huomattava, että laissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisaloitteisesta Suomi.fi-viestien avaamisesta uudelleen käyttöön, jos henkilö jatkaa sähköistä viranomaisasiointia Suomi.fi-tunnistuksella puolen vuoden jälkeen lopettamispyynnön tekemisestä. Henkilö voisi kuitenkin uudelleenavaamisenkin jälkeen tehdä uuden käytön lopettamispyynnön.

Asiointilain todisteellista ja tavallista sähköistä tiedoksiantoa koskevia 18 ja 19 §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat viranomaiselle sähköisen tiedoksiannon toimittamisen Suomi.fi-viesteihin tai viranomaisen omaan asiointipalveluun ilman vastaanottajan erillistä suostumusta,

Postiosoite
 Postadress
 Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
 Besöksadress
 Office

Puhelin
 Telefon
 Telephone

Faksi
 Fax
 Fax

s-posti, internet
 e-post, internet
 e-mail, internet

jos vastaanottajalla on Suomi.fi-viestit käytössään. Myös muuhun sähköiseen osoitteeseen kuten sähköpostitse tehtävä tiedoksianto säilyisi mahdollisena, jos henkilö on ilmoittanut kyseisen osoitteen yhteystiedokseen. Tämä edellytys yhteystiedon ilmoittamisesta vastaisi oikeusministeriön käsityksen mukaan voimassa olevan asiointilain suostumusedellytyksen tulkintakäytäntöä (esim. KHO 6.9.2018/4025).

Lisäksi asiointilakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävää heräteilmoitusta koskevat 19 a ja 19 b §:t. Ehdotettu 19 a § edellyttäisi, että silloin, kun vastaanottaja on antanut Suomi.fi-viesteihin sähköisen yhteystiedon, vastaanottajalle lähetettäisiin uudesta Suomi.fi-viesteihin toimitetusta tiedoksiannosta ilmoitus kyseiseen sähköiseen osoitteeseen. Ehdotettu 19 b § puolestaan edellyttäisi, että viranomaisen omaan asiointipalveluun toimitetusta tiedoksiannosta lähetettäisiin ilmoitus henkilön Suomi.fi-viesteihin. Jos Suomi.fi-viestit ei ole vastaanottajalla tai viranomaisella käytössä, ilmoitus viranomaisen omaan asiointipalveluun toimitetusta tiedoksiannosta lähetetään muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka vastaanottaja on ilmoittanut viranomaiselle ilmoituksen lähettämistä varten.

Sähköistä tiedoksiantoa koskevan sääntelyn valtiosääntöiset reunaehdot

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut varauksellisesti luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamiseen perustuslain 6 §:ssä turvaten yhdenvertaisuuden ja 21 §:n oikeusturvan näkökulmasta (PeVL 35/2010 vp, PeVL 5/2016 vp, PeVL 32/2018 vp). Valiokunta ei ole kuitenkaan aiemmin arvioinut sellaista sähköisen tiedoksiannon käyttöä lisäävää lakiesitystä, jossa viranomaisaloitteisesti muutettaisiin luonnollisille henkilöille lähetettävien tiedoksiantojen ensisijaista toimitustapaa kirjetiedoksiannoista sähköiseen tiedoksiantoon henkilön aiemman sähköisen viranomaisasiointin perusteella, ja jossa mahdollistettaisiin myös sähköisistä tiedoksiannoista kieltäytyminen henkilön pyynnöstä. Alla viitatuksi valiokunnan lausunnot asiointitilin käytöstä ja sähköisestä asiointista ovat koskeneet jossain määrin erilaisia sääntelytilanteita.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että sähköisen asiointin yksinomaisuudella on yhteys perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, sillä sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla (PeVL 32/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sähköisen asiointin tosiasiallisiin mahdollisuuksiin myös oikeudenkäyntimaksujen porrastamista vireillepanotavan mukaan koskeneessa lausunnossaan (PeVL 35/2010 vp, s. 2/II). Kyseistä esitystä tuli valiokunnan mukaan tarkastella 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, sillä esityksessä eri asemaan asettaminen liittyi oikeusturvaperusoikeuden käyttämiseen eikä siinä ollut valiokunnan mukaan kysymys pykälän 2 momentin tarkoittamassa mielessä henkilöön liittyvästä erottelusta. Valiokunnan mukaan sääntely ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista edellyttäen muun muassa, että asian vireillepano on mahdollista myös muulla tavoin kuin toimittamalla tiedot suoraan käräjäoikeuden tietojärjestelmään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi antanut aiemmassa käytännössään valtiosääntöoikeudellista merkitystä sille, että sähköisen asiointitilin käyttö (nykyisin Suomi.fi-viestit) ulosottomenettelyssä ei ole ollut luonnolliselle henkilölle pakollista (PeVL 5/2016 vp, s. 2).

Perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa (PeVL 9/2010 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut oikeusturvan kannalta muun muassa oikeushenkilöiden velvoittamista sähköiseen asiointiin huoneistotietojärjestelmän yhteydessä (PeVL 32/2018 vp), sähköisen asiointitilin vapaaehtoista käyttöä ulosottomenettelyssä (PeVL 5/2016 vp) ja käsittelymaksun porrastusta sähköisen ja muun asiointin välillä (PeVL 35/2010 vp, s. 2). Lisäksi valiokunta on arvioinut puhelintiedoksiantoa (PeVL 9/2010 vp). Asiointitilin käyttöä ulosottomenettelyssä arvioidessaan valiokunta katsoi, että ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli kyse yhtäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen (PeVL 5/2016 vp). Valiokunta on antanut myös merkitystä käyttäjien informoinnille kiinnittämällä huomiota sähköisestä tiedoksiannosta henkilölle lähetettävään heräteviestiin sekä toteamalla, että laajennettaessa asiointitilin käyttöä ehdotetulla tavalla palvelun käyttäjiä tulee nimenomaisesti tiedottaa tilin käyttämisestä myös ulosottoasioissa (PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Ehdotusten vaikutukset yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumiseen

Esityksessä on arvioitu, että yllä mainituilla sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta toteuttavilla lakiehdotuksilla on merkittäviä vaikutuksia yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumiseen. Ehdotusten voidaan arvioida parantavan joidenkin henkilöiden asiointimahdollisuuksia nopeuttaen ja helpottaen tiedoksiantojen vastaanottamista kirjetiedoksiantoon nähden, sillä sähköinen tiedoksianto on henkilön luettavissa useimmiten lähes välittömästi sen lähetyksen jälkeen. Sähköiseen tiedoksiantoon on pääsy myös esimerkiksi puhelimelta ja siten paikkariippumattomasti. Ehdotuksiin sisältyy kuitenkin myös riskejä mainittujen perusoikeuksien näkökulmista. Näiden riskien on arvioitu painottuvan erityisesti niihin henkilöihin, joilla ei vielä ole Suomi.fi-viestejä käytössään ja jotka kokevat haasteita digitaalisen asioinnin kanssa, mutta kuitenkin asioivat sähköisesti Suomi.fi-tunnistusta käyttäen ainakin joskus. Henkilöllä voi olla haasteita digitaalisessa asiointissa esimerkiksi alhaisempien digitaitojen vuoksi. Sähköisten tiedoksiantojen seuraaminen voi olla vaikeampaa myös puuttuvien päätelaitteiden ja internet-yhteyden takia.

Henkilöitä, joilla on alhaisemmat digitaalisen asioinnin valmiudet, on kaikissa ihmisryhmissä, ja alemmat valmiudet voivat johtua monista eri syistä. Haasteita sähköisessä asiointissa kokevat kuitenkin keskimäärin enemmän muun muassa ikääntyneet, osa vammausryhmiin kuuluvista henkilöistä, vieraskieliset, syrjäytyneet ja syrjäytymisriskissä olevat, pitkäaikaissairaat, mielenterveyskuntoutujat sekä muistisairaat henkilöt. Osalle näistä henkilöistä voi olla hankalampaa vastaanottaa tiedoksiannot sähköisesti ja käyttää Suomi.fi-viestejä. Mikäli tällaisille henkilöille otettaisiin viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-viestit käyttöön Suomi.fi-tunnistuksen perusteella, joutuisivat he tekemään aktiivisia toimenpiteitä tilin sulkemiseksi saadaakseen tiedoksiantonsa heille paremmin soveltuvalla tavalla esimerkiksi postitse. Niille, joille sähköinen tiedoksianto Suomi.fi-viesteissä soveltuu hyvin, ei kyseistä vaivaa aiheutuisi.

On myös mahdollista, että osa Suomi.fi-viestien uusista käyttäjistä ei sisäistä palvelun käyttöönoton merkitystä, jolloin he eivät välttämättä ymmärrä seurata palveluun myöhemmin saapuvia tiedoksiantoja. Tämä voi aiheuttaa oikeusturvariskejä. Riskien arvioidaan niin ikään kohdistuvan voimakkaammin sellaisiin uusiin palvelun käyttäjiin, joiden digitaalisen asioinnin valmiudet ovat keskimääräistä alemmat. Osa tällaisista henkilöistä voi myös kuulua esimerkiksi yllä mainittuihin haavoittuviin ihmisryhmiin.

Esityksessä on arvioitu myös, että kyseiset oikeusturvariskit kohdistuvat asiointilain 19 §:n mukaisiin tavallisen sähköisen tiedoksiannon tilanteisiin, koska tavalliseen tiedoksiantoon sovelletaan tiedoksiantiolettamaa. Tavallisen sähköisen tiedoksiannon vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Tätä kolmen päivän tiedoksiantiolettamaa ei ehdoteta esityksessä muutettavaksi. Tavallisessa sähköisessä tiedoksiannossa Suomi.fi-viesteihin saapuvien tiedoksiantojen seuraaminen on siten lähtökohtaisesti henkilön itsensä vastuulla. Jos henkilö ei kuitenkaan ymmärrä, että hänen tiedoksiantonsa muuttuvat lähtökohtaisesti sähköisiksi viranomaisaloitteisen Suomi.fi-viestien käyttöönoton myötä, ei hän välttämättä huomaa saapuvia sähköisiä tiedoksiantoja. Henkilölle voi tällöin tiedoksiannettavasta asiasta riippuen aiheutua epätietoisuutta hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä esimerkiksi ylimääräistä asioiden selvittelystä johtuvaa vaivaa ja kuluja. Pahimmillaan tiedoksiantojen huomaamatta jääminen voi johtaa oikeudenmenetyksiin.

Esityksen perusoikeuksiin kohdistuvia riskejä vähentävät ehdotukset

Mainittuja yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan kohdistuvia riskejä hillittäisiin esityksessä ensinnäkin valtiovarainministeriön lausunnossa selostetuilla, tukipalvelulaissa säädettävillä ehdotuksilla viranomaisaloitteisen Suomi.fi-viestien käyttöönoton rajaamisesta sekä henkilön mahdollisuudesta lopettaa viestien käyttö omalla ilmoituksellaan. Jos henkilö ei käytä ollenkaan viranomaisten sähköisiä palveluja Suomi.fi-tunnistuksella, ei hänelle avattaisi myöskään Suomi.fi-viestit-tiliä. Myös ne, joille on holhousasioiden rekisterin mukaan määrätty edunvalvoja tai vahvistettu edunvalvontavaltuutus, jäisivät muutoksen ulkopuolelle.

Lisäksi Suomi.fi-viestien käyttöönottilanteessa, jonka jälkeen henkilön tiedoksiannot muuttuisivat lähtökohtaisesti sähköisiksi, uutta käyttäjää informoidaan selkeästi palvelun käyttöönotosta ja sen merkityksestä. Henkilöä informoitaisiin tällöin myös hänen mahdollisuudestaan lopettaa palvelun käyttö ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottaminen Suomi.fi-viesteihin. Muutoksista myös tiedotetaan yleisesti laajalla kansalaisviestinnällä. Siten Suomi.fi-viestien käyttöönotto ei tapahtuisi henkilöltä salassa. Myös

perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota tiedotuksen ja informoinnin tärkeyteen asiointitilin (nykyisin Suomi.fi-viestit) käyttöä laajennettaessa (PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Asiointilain osalta erityisesti uusien 19 a ja 19 b §:ien heräteilmoitussääntely edistäisi tiedoksiannon tehokkuutta ja oikeusturvaa silloin, kun sähköinen tiedoksianto lähetetään Suomi.fi-viesteihin tai viranomaisen omaan asiointipalveluun. Perustuslakivaliokunta on yllä todetusti antanut tiedoksiannosta lähetettävälle heräteilmoitukselle valtiosääntöoikeudellista merkitystä (PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Jos henkilö on antanut heräteyhteystiedon, heräteilmoituksen lähettämisestä huolehtiminen on lakiehdotuksen mukaan tiedoksiannon antavan viranomaisen velvollisuus. Uusi käyttäjä voisi antaa heräteyhteystiedon, eli käytännössä sähköpostiosoitteen, jo Suomi.fi-viestien käyttöönoton yhteydessä. Tämän jälkeen hän saisi aina heräteilmoituksen, kun hänen Suomi.fi-viesteihin saapuu uusi tiedoksianto tai viesti siitä, että henkilölle on saapunut tiedoksianto viranomaisen omaan asiointipalveluun. Heräteilmoituksen saatuaan henkilö voisi käydä tarkistamassa Suomi.fi-viestinsä ja arvioida tiedoksiannon merkitystä ja sen mahdollisesti häneltä edellyttämiä toimenpiteitä. Heräteyhteystiedon antamista ei kuitenkaan säädettäisi esityksessä pakolliseksi ja siten henkilö voisi myös valita olla vastaanottamatta heräteilmoituksia, jolloin hänen tulisi muistaa käydä säännöllisesti tarkistamassa Suomi.fi-viestinsä uusien tiedoksiantojen varalta. Käyttöönoton yhteydessä kuitenkin informoitaisiin henkilöä selkeästi, mikä merkitys on sillä, että hän ei anna heräteyhteystietoa. Sähköpostiheräteilmoituksen lisäksi henkilöllä on mahdollisuus saada lisäpalveluna sovellusilmoitus (ns. push-ilmoitus) uudesta tiedoksiannosta myös puhelimeensa, jos hänellä on Suomi.fi-mobiilisovellus käytössään.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota ehdotettuun asiointilain 19 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomainen voi antaa tavallisen tiedoksiannon alaan kuuluvan asiakirjan tiedoksi käyttäen 18 §:n mukaista todisteellista sähköistä tiedoksiantoa, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Käytännöllä todisteellista sähköistä tiedoksiantoa on mahdollista saada varmuus tiedoksiannon perillemenosta. Säännös mahdollistaa viranomaiselle asiakirjakohtaisen harkinnan tiedoksiantotapojen välillä henkilön oikeusturvan huomioimiseksi. Lisäksi myös ehdotettu asiointilain 18 §:n 2 momentti mahdollistaa viranomaiselle harkintaa sähköisen tiedoksiannon osoitteen vallinnassa yksittäisen asiakirjan osalta ja tässäkin harkinnassa voidaan huomioida oikeusturvanäkökohtia. Viranomainen on esimerkiksi voinut saada tietää, että henkilö ei tosiasiallisesti kykene käyttämään viranomaisen sähköistä asiointipalvelua ja voi tiedon perusteella toimittaa asiakirjan muuhun osoitteeseen kuten yhteystiedoksi annettuun sähköpostiosoitteeseen taikka postitse.