

Olli Mäenpää

24.11.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp)

Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta korostavan esityksen tavoitteena on lähdekohta, jonka mukaan viranomaisten ja tuomioistuimien tiedoksiannot lähetetään yleensä sähköisesti hallintoasian käsittelyn asiakkaille ja oikeudenkäyntimenettelyn asianosaisille. Esityksen tarkoituksena on tehostaa sujuvampaa ja paikkariippumatonta asiointia, tehostaa viranomaismenettelyjä ja lisätä tuottavuutta. Ehdotettu sääntely pyrkii edistämään asteittaista siirtymistä digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisten ja tuomioistuinten asiointikanavana.

Esitykseen sisältyy laajahko säätämisperustelut sisältävä arvio, jossa selostetaan myös perustuslakivaliokunnan lausuntoja sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Niissä esitetyt arviot koskevat kuitenkin toisenlaisia ja selvästi rajattuja tilanteita. Sen sijaan nyt on kyseessä tiedoksiantomenettelyn yleissääntely, jolla on laaja-alaisia oikeusvaikutuksia asiakkaiden oikeuksiin ja asiointiin.

Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperustelussa. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti ehdotetun viestinvälityspalvelutilin viranomaisaloitteista avaamista ja sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan.

Tähän esitykseen liittyy kiinteästi hallituksen esitys 157/2025 vp, joka koskee sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa. Seuraavassa esitetyt yleiset valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat ovat soveltuvin osin relevantteja myös jälkimmäisen esityksen arvioinnissa.

Sähköinen tiedoksianto hallintomenettelyssä ja oikeudenkäynnissä

Tiedoksiannolla tarkoitetaan menettelyä, jolla hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen päätöksen sisältämä ratkaisu saatetaan niiden tietoon, joiden oikeusasemaan se vaikuttaa tai joilla muuten on oikeus vaatia siihen muutosta. Päätöksen tiedoksiannolla on erilaisia, luonteeltaan merkittäviä oikeusvaikutuksia. Tiedoksianto on yleensä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden edellytys. Päätöksen oikeusvaikutukset voivat alkaa toteutua ja niitä voidaan alkaa toteuttaa vasta, kun päätös on annettu tiedoksi. Päätöksen tiedoksianto on myös edellytyksenä siihen kohdistuvien oikeusturvakeinojen käyttämiselle. Menettelyä koskevien päätösten

tiedoksianto on edellytyksenä esimerkiksi asianosaisen kuulemiselle. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voivat niin ikään olla riippuvaisia tiedoksiannosta.

Tiedoksiannon oikeudellisen merkityksen ja perustavien oikeusvaikutusten vuoksi asianmukaisen ja lainmukaisen tiedoksiannon voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Sitä koskevan sääntelyn on siten täytettävän näiden takeiden edellyttämät perusvaatimukset, joiden keskeisenä lähtökohtana on jokaiselle kuuluvan asianmukaisen käsittelyn ja oikeusturvan toteuttaminen. Lähtökohtana on, että hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia ja vastata päätöstensä tiedoksiannon asianmukaisuudesta.

Myös sähköisessä menettelyssä toteutettava hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen päätöksen tiedoksianto on mahdollinen. Sillä voidaan sujuvoittaa viranomaistoimintaa ja saavuttaa myös kustannussäästöjä, mikä on esityksen keskeinen tarkoitus. Sähköisen tiedoksiannon erityispiirteet on kuitenkin näiden edellytysten kannalta otettava huomioon sitä koskevassa sääntelyssä. Myös sähköisen tiedoksiantomenettelyn on osaltaan toteutettava sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin että hyvän hallinnon takeet ja turvattava asiakkaiden oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu asian käsittelyssä. Näiden perusoikeusperustaisten edellytysten merkitys korostuu, kun otetaan huomioon, että jokainen voi käytännössä olla tiedoksiannon kohteena.

Yleisarviona voidaan todeta, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely ei kaikilta osin ota riittävästi ota huomioon näitä erityisvaatimuksia erityisesti tiedoksiannon saajan kannalta. Koska esityksen pääpaino on viranomaistoiminnan sujuvoittamisessa, yksilön oikeus asiansa asianmukaiseen käsittelyyn ei ole ehdotusten keskiössä. Esitys on tämän vuoksi lähtökohdiltaan ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn yksilön oikeusturvaa määrittelevän perusoikeuden kannalta. Myös perustuslain 6 §:ssä edellytetyn ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta sääntelyyn sisältyy ongelmallisia piirteitä, jotka johtuvat keskeisesti eroista hallintoviranomaisten asiakkaiden ja oikeudenkäynnin asianosaisten mahdollisuuksissa ja kyvyissä käyttää sähköisiä menetelmiä saadakseen asianmukaisesti tiedon heihin kohdistuvasta päätöksenteosta. Ehdotettu sääntely on lisäksi vaikeaselkoista eikä hallintomenettelyn tai oikeudenkäynnin asiakas pysty sen perusteella vaivattomasti ennakoimaan, millaisia velvollisuuksia tai oikeuksia se hänelle määrittelee.

Päätösasiakirjan sähköinen tiedoksianto

Tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen päätösasiakirjan sähköistä tiedoksiantoa määrittelevän 2. lakiehdotuksen sisältämien muutosehdotusten kohteena on laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (2003), joka on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Keskeiset muutosehdotukset kohdistuvat lain 4 luvun säännöksiin päätöksen tiedoksiannosta.

2. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voisi antaa sähköisenä viestinä tiedoksi asiakirjan, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti. Lisäksi 19 §:n tavallista tiedoksiantoa koskevan säännöksen mukaan viranomainen voisi antaa sähköisenä viestinä tiedoksi asiakirjan, joka lain mukaan toimitetaan muutoin kuin todisteellisesti eli tavallisena tiedoksiantona.

Käytettäessä sähköistä viestiä tiedoksiantomuotona viranomainen lähettäisi tiedoksiannettavan asiakirjan 18 §:n 2 momentin mukaan 1) viestinvälityspalveluun, 2) asiointipalveluun tai 3) muuhun kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun sähköiseen osoitteeseen, jonka tiedoksiannon vastaanottaja on ilmoittanut yhteystiedokseen. Samalla lain 18 ja 19 §:stä poistettaisiin asianosaisen yksilöityä suostumusta koskeva edellytys sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiselle.

Viranomaisaloitteisen sääntelymallin olennaisena osana palvelutuottaja avaisi 1. lakiehdotuksen 8 d §:n mukaan täysi-ikäiselle henkilölle viestinvälityspalvelutilin, kun henkilö tunnistautuu 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen johonkin julkishallinnon palveluun. Tällä perusteella viranomaiset voisivat toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja suoraan henkilölle avatulle Suomi.fi-viestit-tilille ilman hänen erillistä suostumustaan jokaisen tiedoksi annettavan asiakirjan, viranomaisen tai tuomioistuimen osalta. Henkilö voisi kuitenkin 8 e §:n mukaan pyytää tilin sulkemista, jolloin palvelutuottaja sulkee tilin.

Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Säännöksen tarkoittamaan asian asianmukaiseen käsittelyyn voidaan katsoa kuuluvan oikeus saada tieto asiassa tehdystä päätöksestä menettelyssä, jota voidaan pitää asianmukaisena. Niin ikään säännöksessä tarkoitettu oikeusturvan toteuttaminen on mahdollista vain edellyttäen, että asianosainen saa asianmukaisessa menettelyssä tiedon päätöksestä, jotta hän voi saada sen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa (PeVL 5/2016 vp). Sähköisesti tiedoksi annetun asian on siten tultava tehokkaasti henkilön tietoon, ja täytettävä menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaiset muutkin vaatimukset.

Arvioitaessa ehdotettua sääntelymallia asianmukaisen käsittelyn takeiden kannalta ei ole ainakaan ilman muuta selvää, että viranomaisaloitteisuuden olennainen vahvistaminen ehdotetulla tavalla ja suostumusedellytyksen hyvin välttävä

nittäminen henkilön yksittäiseen tunnistautumiseen yksittäiseen julkiseen sähköiseen palveluun kuten esimerkiksi OmaKelaan, voisi merkitä aitoa, tietoon perustuvaa, yleistä ja rajoittamatonta suostumusta ja valmiutta ottaa vastaan mitä tahansa sähköisiä tiedoksiantoja miltä tahansa hallintoviranomaiselta tai tuomioistuimelta. Yksittäisen tunnistautumisen yhteydessä asiakkaalla ei myöskään olisi mahdollisuutta selvittää, miltä kaikilta viranomaisilta ja missä asioissa tulevien sähköisten viestien vastaanottamiseen hän samalla suostuu. Ehdotetun sääntelyn tai sen perustelujen perusteella on lisäksi hyvin vaikea päätellä, mitkä ovat niitä ”luonnollisen henkilön tunnistuspalveluja”, joihin kirjautuminen perustaisi velvollisuuden vastaanottaa kaikkia sähköisiä tiedoksiantoja.

Tukipalvelulain 5 §:n säännös huomioon ottaen tällaisia tiedoksiantoja voisi tulla ainakin valtion hallintoviranomaisilta, virastoilta, laitoksilta ja liikelaitoksilta, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisilta, kunnallisilta viranomaisilta niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä sekä tuomioistuimilta ja muilta lainkäyttöelimiltä. Lisäksi niitä voisi tulla itsenäisiltä julkisoikeudellisilta laitoksilta, eduskunnalta virastoihin ja valtion talousarvion ulkopuolisilta rahastoilta sekä julkista hallintotehtävää hoitavilta. On oletettavaa, että esimerkiksi OmaKantaan kirjautuva tai aikanaan kirjautunut tavallinen terveyspalvelun asiakas ei pysty ennakoidaan kirjautumisensa näin laaja-alaista vaikutusta häntä koskevien päätösten tiedoksiantotapaan.

Ehdotetun sähköisen tiedoksiannon keskeiset piirteet voisivat näin ollen käytännössä johtaa puutteelliseen informaatioon perustuvaan, ”yllättäen ja pyytämättä” toteutettavaan tiedoksiantoon odottamattomilta viranomaistahoilta ja myös yksityisiltä toimijoilta, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Tämän näkökohdan merkitystä korostaa se, että sähköisen tiedoksiannon kohteena voisivat olla myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävät hallintopäätökset ja tuomiot, joiden sähköistä tiedoksiantoa henkilö ei ole kohtuudella edes voinut ennakoida. Näitä piirteitä voidaan pitää varsin ongelmallisina perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyn käsittelyn asianmukaisuuden kannalta.

Yhdenvertaisuus

Esityksen perusteluissa ennakoidaan, että muutosehdotuksen toteuttamisen johdosta sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajiksi tulisi myös paljon uusia luonnollisia henkilöitä, joiden tosiasialliset kyvyt Suomi.fi-viestien ja muiden sähköisten asiointipalvelujen käyttöön sekä sähköisten asiointivälineiden, kuten päätelaitteiden määrä tai internet-yhteyden laatu, voivat vaihdella (esim. s. 149). Myös tiedoksiannon vastaanottajien kykyjen, valmiuksien ja teknisten mahdollisuuksien erojen vuoksi on kyseenalaista, voiko pelkästään yksittäinen tunnistautuminen johonkin viestintäpalveluun – esimerkiksi OmaKantaan – olla riittävä peruste ehdotetun kaltaiselle sähköisen tiedonannon kaikki viranomaiset ja tuomioistuimet sekä kaikki niiden asiakirjat kattavalle ensisijaisuudelle.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen, sähköisen tiedoksiannon soveltamisalan laajentaminen ensisijaisesti viranomaisten tarpeet huomioon ottaen voisi ehdotetulla tavalla toteutettuna johtaa hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin asiakkaiden olennaisesti epäyhdenvertaiseen kohteluun. Se voisi samalla heikentää hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamista erityisesti niissä ryhmissä, joilla on puutteelliset edellytykset sähköiseen viestintään. Ehdotetun sääntelyn tulkinnanvaraisuuden ja epäselvyyden vuoksi sen toteuttamisen ennakoitavuus olisi lisäksi heikkoa kaikissa asiakasryhmissä, mitä voidaan pitää oikeusturvan kannalta huolestuttavana. Hallinnon sujuvoittaminen ja kustannus-hyötyjen saaminen, jotka ovat sinänsä hyväksyttäviä tavoitteita, eivät ole riittäviä perusteita tällaisille vaikutuksille, jotka kohdistuisivat yksinomaan asiakkaisiin tiedoksiannon vastaanottajina.

Sähköisen tiedoksiannon laajentaminen

Digitalisoinnin ja siihen liittyen sähköisen tiedonannon käyttöalaa on perusteltua pyrkiä laajentamaan viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa. Siinä tulisi kuitenkin kiinnittää olennaisesti enemmän huomiota etenkin tiedonannon vastaanottajien sähköisten menetelmien käyttövalmiuksien eroavuuksiin sekä riittävään informaatioon sähköisen tiedonannon kohteesta ja käyttöalasta. Korostetun yksipuolisen viranomaisaloitteisuuden sijasta olisi perusteltua vahvistaa asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan valinnanvapautta luomalla kannustimia sähköiseen asiointiin yksipuolisen lakisääteisen velvoittamisen sijasta. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi mahdollistamalla sähköisen tiedoksiannon oma-aloitteinen valinta asianmukaisen tiedon perusteella. Lisäksi olisi perusteltua säännösperustaisesti määritellä viranomaiselle vastuu sähköisen tiedoksiannon asianmukaisesta toteuttamisesta. (Tällainen vastuu on nykyään säännösperusteisesti vain sillä, joka lähettää asiakirjan viranomaiselle.) Koska tiedoksiannon toteuttaminen kuuluu viranomaisen ja tuomioistuimen lakisääteisiin tehtäviin, sähköisen tiedoksiantomenettelyn virheen tai puutteen ei tulisi myöskään johtaa edunmenetyksiin asiakkaalle.

Tämänsuuntaisten lähtökohtien toteuttaminen edellyttäisi ilmeisesti verraten perustavanlaatuisia muutoksia nyt ehdotettuun sääntelymalliin. Niiden valmistelu olisi parhaiten toteutettavissa valtioneuvoston piirissä.

Hallintoviranomainen ja tuomioistuin sääntelyn kohteena

Tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen päätösasiakirjan sähköistä tiedoksiantoa määrittelevä laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (2003) on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Kyseisen lain ja myös 2. lakiehdotuksen terminologia samaistaa nämä valtion toimielimet käyttämällä niihin molempiin viitaten termejä ”viranomainen”. Vastaavasti sekä hallintoasian käsittelystä hallintoviranomaisessa ja oikeudenkäyntimenettelystä tuomioistuimessa käytetään laissa termejä ”viranomaistoiminta” ja ”viranomaisasiointi”. Myös tukipalvelulaki kohdistuu samalla tavalla erottelematta viranomaisten toimintaan.

Tällainen sääntelymallissa käytetty terminologia on omiaan hämärtämään valtio-sääntöisesti merkityksellistä eroa valtiollisten tehtävien välillä erityisesti toimeenpanovallan ja tuomiovallan käytön kannalta. Siinä ei myöskään oteta riittävästi huomioon hallintoasioiden käsittelyn ja oikeudenkäynnin olennaisia menettelyllisiä eroja. Vaikka päätöstiedoksiannon sääntelyn peruslähtökohdat voivat molemmissa olla samanlaisia, yksityiskohtaisessa sääntelyssä tulisi pitää erillään tuomiovallan käyttöön perustuvien päätösten ja hallintopäätösten tiedoksianto.