

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 124/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 124/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Arvioinnin lähtökohtia

- (1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sekä eräitä muita tiedoksiantosäännöksiä eri laeista.
- (2) Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden sekä 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta katsottuna.
- (3) Tiedoksiannolla on merkitystä tehokkaiden oikeussuojakeinojen tosiasiallisen toimivuuden näkökulmasta. *Asianosaisen mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja oman oikeusturvansa varmistamiseksi liittyy keskeisesti siihen, että hän saa omia etuja, oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevat päätökset ja muut asiakirjat tietoonsa asianmukaisesti toteutetulla ja tosiasiallisella tiedoksiannolla sekä tällä tavalla hänellä on mahdollisuus vaikuttaa asiansa käsitteelyyn, oikeuteen tulla kuulluksi sekä käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.* Siten tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, *miten asianosaisen oikeus oikeusturvaan ja erityisesti muutoksenhakuoikeuteen toteutuu* (ks. PeVL 9/2010 vp).
- (4) Tiedoksianto on merkityksellinen valitusajan laskemisessa ja myös sen ajankohdan määräytymisellä, milloin päätös saa lainvoiman, jos siitä ei valiteta. Nämä kaikki tekijät on otettava huomioon säädettäessä tiedoksiantomenettelystä.
- (5) Siten lainsäätäjän on turvatta perustuslain 22 §:n mukaisesti se, että *tiedoksiantomenettelyt ovat kaikkien käytettävissä, tiedoksianto tapahtuu sanan mukaisesti asianosaiselle toimitettavana tietona päätöksestä tai muusta asiakirjasta sekä menettely noudattaa yleisiä hyvän hallinnon takeita koskevia vaatimuksia*, joista on säädetty yleislain tasolla hallintolain (434/2003) 2 luvussa hyvän hallinnon perusteina. Lisäksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019, digipalvelulaki) määrittää omalta osaltaan yhdenvertaisuuteen liittyvien vaatimusten sekä hyvän hallinnon toteuttamista digitaalisissa palveluissa.
- (6) Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan velvollisuus huolehtia hallinnossa asioinnin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille tarkoittaa perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävässä määrin sähköisen asioinnin mahdollistavien digitaalisten palvelujen rinnalla (PeVM 11/2021 vp ja PeVM 16/2020 vp).
- (7) Kuitenkin perustuslakivaliokunta on todennut, että sähköisen asioinnin edellyttämisellä voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä sääntelyn hyväksyttävyydellä on sillä, että sähköinen asiointi ei koske välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan oikeushenkilöitä (PeVL 32/2018 vp).
- (8) Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (PeVL 5/2016 vp), että oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa.
- (9) *Tiedoksiantomenettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kyse yltäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asiakirja tehostaa henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen.*
- (10) Perustuslakivaliokunta (PeVL 5/2016 vp) on sinällään pitänyt sähköisen tiedoksiannon käytön laajentamista mahdollisena, mutta valiokunta on kiinnittänyt huomiota sähköisen

tiedoksiannon käytön *ennakoitavuuteen hallinnon asiakkaan näkökulmasta*, kun toimintaprosesseissa otetaan käyttöön sähköinen tiedoksianto.

- (11) Tiedoksiannon tosiasiallinen toteutuminen on kiinteässä sidoksessa oikeusturvan toteuttamiseen. Lainsäädännöllä ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74 sekä esimerkiksi PeVL 12/2002 vp).
- (12) Hallituksen esityksen keskeisenä perusteena tiedoksiantomenettelyn uudistamiselle on se, että ”Yhteiskunnan kehitys, jossa sähköisen viranomaisasioinnin osuus on voimakkaasti lisääntynyt, perustelee lakiehdotusten tavoitetta siirtyä ensisijaisesti sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen niiden henkilöiden kohdalla, jotka ylipäättään käyttävät viranomaisten sähköisiä asiointipalveluja”.
- (13) Hallituksen esityksen mukaan ehdotetut muutokset tarkoittaisivat yli kahdelle miljoonalle henkilölle muutosta tiedoksiantomenettelyyn. *Lakiehdotusten yleistä tavoitetta subteessa muutoksen vaikutuksiin näinkin huomattavalle määrälle viranomaisten asiakkaista, ei voida pitää vähäisenä muutoksena. Siten kysymys ei ole siitä, että ehdotukset muuttaisivat vain vähäisen henkilömäärän oikeusturvatakeena olevaa tiedoksiantomenettelyä. Ehdotusta ei voida pitää erityisen painavana nimenomaan yhteiskunnan kehityksen vuoksi. Merkitystä on myös sillä, että Suomi.fi-viestit -palvelu ei ole uusi palvelu, vaan se on otettu käyttöön jo vuonna 2011 (tuolloin Kansalaisen asiointitilin nimellä). Sen käyttömäärä on kasvanut hitaasti. Vuoden 2025 toukokuussa palveluun rekisteröitymistä uudistettiin osaksi vahvaa sähköistä tunnistamista, mutta enemmistö Suomi.fi-tunnistusta käyttävistä luonnollisista henkilöistä ei ole ottanut Suomi.fi-viestit palvelua käyttöönsä. Tähän voi olla erilaisia henkilön asiointitapaan tai muihin oikeusturvan varmistamiseen liittyviä syitä. Hyvään hallintoon kuuluu, että hallinnon asiakkaiden erilaiset viranomaisasiointiin liittyvät tarpeet otetaan huomioon ja tästä syystä heille on tarjottava erilaisia tapoja asioida viranomaisen kanssa sekä varmistaa oma oikeusturvansa selkeillä menettelyillä ilmaisemansa tahtotilan mukaisesti.*
- (14) Yleisesti ottaen hallinnon digitaalisia palveluja käytetään runsaasti, mutta niiden käyttötarpeet vaihtelevat suuresti. *Merkitystä on myös palvelujen helppokäyttöisyydellä, jota voidaan pitää yhtenä hyvän hallinnon perusteisiin kiinnittyvänä hyvän digitaalisen hallinnon vaatimuksena. Jos digitaalinen palvelu ei ole helppokäyttöinen tai palvelun käyttäjä ei näe sen käytöstä hyötyä hänelle, ei palvelua myöskään haluta käyttää. Tämä voi olla myös Suomi.fi-viestit palvelun (viestinvälityspalvelu) keskeinen ongelma.*

2. Hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muutosehdotukset

- (15) Sähköisen asioinnin tukipalvelujen käyttövelvollisuus koskee vain valtion viranomaisia (ml. tuomioistuimet), hyvinvointialueen viranomaisia ja kunnallisia viranomaisia. Käyttövelvollisuuden ulkopuolelle jäävät muun muassa itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Kansaneläkelaitos ja yliopistot. Toisaalta käyttöön velvoitetut viranomaiset voivat saada 1. lakiehdotuksen 7 §:n nojalla oikeuden poiketa käyttövelvollisuudesta. *Tästä syystä Suomi.fi-viestit (viestinvälityspalvelu) palvelu ei ole välttämättä kaikilla viranomaisiksi rinnastuvilla julkisoikeudellisilla yhteisöillä käytössä, mikä on omiaan aiheuttamaan eri yhteyksissä asianosaisille epäselvyyksiä siitä, mikä toimija toimittaa Suomi.fi-viestit palvelun kautta tiedoksiantoja asianosaisille. Tämä on yksi vaikuttava tekijä, jolla on merkitystä arvioitaessa hallituksen esityksen kokonaisuutta hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta katsottuna. Perustuslakivaliokunta on korostanut tiedoksiannon selkeyttä (9/2010 vp ja 5/2016 vp). Julkisyhteisöissä toimivien viranomaisten erilaiset tiedoksiantotavat ovat omiaan heikentämään asianosaisille kokonais kuvaa siitä, miten missäkin asiassa ja viranomaisessa päätökset ja muut oikeusturvan kannalta merkitykselliset asiakirjat, kuten kuulemispyynnöt, toimitetaan asianosaiselle.*
- (16) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 d §:ssä on ehdotettu säädettäväksi viestinvälityspalvelutilin avaamisesta. Avaaminen olisi sidottu *henkilön vahvaan tunnistautumiseen mistä tahansa syystä* jonkin viranomaisen digitaaliseen palveluun, kunhan tunnistautuminen tapahtuu Suomi.fi-tunnistuksella. *Siten tilin avaamisella ei olisi välitöntä yhteyttä henkilön asiointitarpeeseen viranomaisen asiointipalvelussa. Esimerkiksi tällainen tili avattaisiin tilanteessa, jossa hallinnon asiakas varaisi digitaalisessa palvelussa aikaa terveydenhuoltoon tai poliisin lupapalveluun taikka kävisi katsomassa*

OmaKanta-palvelusta terveydentilaansa tai sähköisiä lääkemääräyksiään koskevia tietoja. Tällaisella asioinnilla ei ole välitöntä yhteyttä hallintoasian käsittelyyn ja siinä annettavien asiakirjojen tiedoksiantoon.

- (17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 d §:n 1 momentin velvoittaisi henkilön ilmoittamaan sähköisen osoitteen tai tiedon siitä, ettei anna osoitetta. Tämä sähköinen yhteystieto olisi perustelujen mukaan sähköpostiosoite. Toisaalta jos henkilö ei antaisi sähköistä yhteystietoa, avattaisiin hänelle joka tapauksessa tili. *Tili avattaisiin digitaaliseen palveluun tunnistautuvan henkilön suostumuksesta tai muusta tahdonilmauksesta riippumatta.*
- (18) Tilin avauksen yhteydessä digitaalisen palvelun käyttäjän pitäisi antaa avaamisen yhteydessä vahvistuskoodi, joka toimitetaan sähköpostiin, jos käyttäjä on antanut sähköpostiosoitteensa. Jos käyttäjä ei antaisi sähköpostiosoitettaan, tilin avaus tehtäisiin joka tapauksessa.
- (19) *Rekisteröitymismenettely on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna, koska se on selkeästi irrallinen siitä, mikä digitaalisen palvelun käyttäjän asiointitarve on. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tilin avaamista koskeva menettely käytännössä vaikeuttaa digitaalisen palvelun käyttäjän mahdollisuuksia saattaa asiansa vireille viranomaisessa, koska tilin avaaminen edellyttää häneltä toimia, jotka eivät ole sinällään vireillepanoon liittyviä edellytyksiä. Hallintolain 16 ja 19 §:ssä ei ole säädetty siitä, että vireillepanon edellytyksenä olisi Suomi.fi-viestit palvelun tilin avaaminen. Merkitystä on myös sillä, että hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Säännöksellä on suora yhteys perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin. Sääntely on myös vaikeuttaa asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi, jos digitaalisen palvelun käyttäjä ei halua syystä tai toisesta viestivälityspalvelutilin pakkoavaamista, jolloin hänen on asioitava viranomaisen kanssa jollakin muulla tavalla.*
- (20) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan 8 b §:n mukaan ”Palvelutuottaja lähettää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen käyttäjälle viestinvälityspalveluun saapuneesta tiedoksi annettavasta asiakirjasta”. Hallituksen esityksessä (mm. s. 51, 71 ja 113) käytetään toimitettavasta ilmoituksesta käsitettä ”heräte”. Käytännössä ilmoituksessa (herätteessä) annetaan tieto siitä, että asianosaiselle on saapunut Suomi.fi-viestit palveluun viesti, jonka tarkoituksena on antaa tiedoksi jokin asiakirja, tai asiakirja on tallennettu viestinvälityspalveluun. *Perusteluissa tarkoitettu ”heräte” on merkityksellinen tiedoksiannon onnistumisen kannalta katsottuna ja se on myös kriittinen tekijä oikeusturvan varmistavassa menettelyssä.*
- (21) Jos asianosainen ei ole antanut Suomi.fi-viestit palvelun tilin avaamisen yhteydessä sähköistä yhteystietoaan, ei hän saa mitään tietoa siitä, että hänelle pyritään antamaan tiedoksi jokin viranomaisen lähettämä asiakirja. *Ehdotettu sääntely on ongelmallinen viranomaiselle säädetyn tiedoksiantovelvollisuuden kannalta katsottuna. Esimerkiksi hallintolain 54 §:n mukaan ”Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla”. Edelleen ”Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta”. Viranomaisella on siten velvollisuus huolehtia siitä, että tiedoksianto tapahtuu siten, että asianosainen saa tiedoksi annettavan asiakirjan tai tiedon siitä, että hänen on noudettava tiedoksi annettava asiakirja jostakin tietystä paikasta. Jos asianosainen ei ole antanut sähköistä yhteystietoa, ei hänelle voida toimittaa tehokkaasti tietoa siitä, että hänelle on tiedoksi annettava asiakirja. Tältä osin kysymys on merkittävästä oikeusturvaan liittyvästä ongelmasta.*
- (22) *Nähdäkseni Suomi.fi-viestit palvelua (viestinvälityspalvelu) ei voida pitää sellaisena yhteystietona, johon tiedoksiantoviesti toimitetaan ja jota asianosaisen olisi seurattava aktiivisesti, kuten hallituksen esityksessä todetaan. Ei ole täysin poikkeuksellista, että hallintoviranomainen, valvontaviranomainen tai valitusviranomainen käsittelee asianosaisen asiaa vuoden tai enemmän. Tämä johtaisi siihen, että asianosaisen tulisi käydä Suomi.fi-viestit palvelussa katsomassa, onko viranomainen lähettänyt tiedon tiedoksi annettavasta päätösoasiakirjasta tai lähettänyt Suomi.fi-viestit palveluun tiedoksi annettavan asiakirjan esimerkiksi*

kuulemistarkoituksessa. Nähdäkseni asiakirjan saatavilla olevan viranomaisen digitaalisessa palvelussa, kuten Suomi.fi-viestit palvelussa tai viranomaisen omassa sähköisessä asiointipalvelussa ei ole riittävä tapa täyttää viranomaisen tiedoksiantovelvollisuus. Kun viranomaisella on tieto siitä, että asianosainen ei ole antanut sähköistä osoitettaan, on nähdäkseni selvää, että viranomaisen tulee käyttää sellaista tiedoksiantotapaa, jolla asianosainen todennäköisesti tavoitetaan.

- (23) Kuten perustuslain esitoissa on todettu, lainsäädännöllä ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa. Tiedoksiannon tosiasiallinen toteutuminen on perustuslain 21 §:ään sidoksissa oleva osa oikeusturvan takeita. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tiedoksiannon toteutettavaksi siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 8 d §:n säännökset eivät täytä tätä vaatimusta silloin, kun asiaosainen ei ole antanut Suomi.fi-viestit -palvelun pakkoavaamisen yhteydessä sähköistä yhteystietoa. Tästä syystä en pidä ehdotusta tältä osin perustuslain 21 §:n mukaisena.*
- (24) Hallituksen esityksessä eikä muuallakaan lainsäädännössä ole velvoitetta siitä, että yksilön pitäisi ottaa käyttöön sähköinen yhteystieto tai ylläpitää sitä viranomaismenettelyjä varten. Toisaalta yksilöllä voi olla useita sähköposteja, joita hän käyttää erilaisiin tarkoituksiin. Lisäksi yksilöillä on myös muita viestintävälineitä, jotka toimivat sähköisen osoitteen perusteella. Myös tekstiviesti voi olla sähköinen yhteystieto, joten esimerkiksi puhelinnumeroakin voidaan pitää sähköisenä yhteystietona.
- (25) Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 114) mukaan ”Viestinvälityspalvelun käyttäjä olisi vastuussa antamansa sähköisen osoitteen ajan tasalla pitämisestä palvelussa”. *Tällaisesta velvollisuudesta ei ole kuitenkaan ehdotettu säädettäväksi laissa.* Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Niin ikään perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. *Siten viestinvälityspalvelun käyttäjän vastuu tai velvollisuus sähköisen osoitetiedon ajan tasalla pitämisestä ei voi perustua hallituksen esityksen perusteluihin. Sääntely on tältä osin valtiosääntöisesti selvästi ongelmallinen.*
- (26) Hallituksen esityksen 8 e §:ssä säädettäisiin viestinvälityspalvelutilin sulkemisesta. Se voitaisiin sulkea käyttäjän pyynnön perusteella. Lisäksi se voitaisiin sulkea sen jälkeen, kun tieto käyttäjän kuolemasta on tullut palveluntuottajan tietoon. *Ehdotuksessa jää epäselväksi, miten vainajan kuolinpesän hoitaja voi saada tiedon vainajalle hänen elinaikanaan toimitetuista asiakirjoista, jotka voivat olla vielä merkityksellisiä kuolinpesän hoitamisen kannalta katsottuna.* Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Niin ikään perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. *Ehdotettu sääntely on tältä osin puutteellinen kuolinpesän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisen kannalta katsottuna.*
- (27) Hallituksen esityksen 8 e §:n 2 momentin mukaan käyttäjän pyynnöstä tehty välityspalvelutilin sulkeminen olisi määräaikaista ja vain 6 kuukautta voimassa. Hallituksen esityksessä ei varsinaisesti perustella, miksi sulkemiselle on ehdotettu säädettäväksi varsin lyhyt 6 kuukauden määräaika. Perusteluissa (s. 118) todetaan ainoastaan, että ”Sääntelyllä pyritäisiin varmistamaan se, että ne henkilöt, joille on avattu viestinvälityspalvelutili ja jotka todellisuudessa asioivat sähköisesti, ottaisivat viestinvälityspalvelutilin aktiiviseen käyttöön”. *Ehdotettu sääntely on ongelmallinen subteissa hyvän hallinnon perusteena säädettyyn palveluperiaatteeseen ja palvelun asianmukaisuuteen nähden (hallintolaki 7 §). Koska hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu asiointiin liittyvä valinnanvapaus, tulisi tällaiselle uudelleenavaamispakolle olla jokin painava erityinen syy. Ehdotettu sääntely vaikuttaa olevan laadittu ajatuksella, että hallinnon asiakas ikään kuin väsyttetään viestinvälitystilin sulkemiseen, jolloin hän ei enää tekisi pyyntöä. Tällainen taktiikka on vaikeasti yhteensovitettavissa hyvän hallinnon keskeisten vaatimusten kanssa.*
- (28) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin viestinvälityspalvelun käyttäjärekisteristä. *Ehdotus ei sisällä mitään rekisterissä olevien tietojen tiedonsaantiin liittyviä rajoitteita, joten tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla julkisia viranomaisen hallussa olevia tallenteita.*

3. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muutosehdotukset

- (29) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevaa määräaikoihin vaikuttavaa säännöstä. Voimassa olevassa laissa 11 §:n sääntely koskee viranomaisen pyytämien *asiankäsitteilyn välitoimien* asiakirjojen toimittamista määräajassa. Ehdotettu muutos tarkoittaa, että määräaika sääntely koskisi myös asianosaisen oma-aloitteisesti toimitettavia asiakirjoja, kuten vireillepanon yhteydessä toimitettavia asiakirjoja.
- (30) Ehdotus on sinällään kannatettava, koska nykyiseen digitaaliseen viranomaistoimintaan on vaikeasti yhteensovitettavissa ja perusteltavissa sitä, että asiakirjan toimittaminen olisi sidottu tiettyyn viranomaisen toimipaikan aukioloaikaan. Oikeuskäytännössä (KHO 2018:152) onkin todettu, ettei valitusajan määrittely voi perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen jäädä sen sattumanvaraisen seikan varaan, milloin asianomainen muu kuin valtion viranomaisen toimipaikka on auki. Toisaalta oikeuskäytännössä erityisesti tuomioistuimissa valitusajan laskeminen asiakirjan toimittamisena on tulkittu ankarasti nk. virka-ajan mukaisesti klo 16:15 mennessä, jolloin valittajan oikeusturva on voinut jäädä muutamien sekuntien tai minuutin myöhästymisen vuoksi saamatta (ks. KHO 10.3.2016 t. 780 ja KHO 2024:118).
- (31) *Määräaikasääntelyllä on kuitenkin merkitystä sen suhteen, milloin hallintopäätös tai tuomioistuimen tuomio on lainvoimainen, jolloin se voidaan panna täytäntöön. Ehdotettu sääntely näyttäisi merkitsevän sitä, että hallintopäätös tai tuomio tulisi lainvoimaiseksi valitusajan viimeisen päivän jälkeen eikä viranomaisen toimipaikan aukioloajan perusteella. Tällainenkin muutos yhdenmukaistaa sitä, miten päätöksen lainvoimaisuus määritellään yhdenmukaisesti ilman, että se on sidottu tietyn viranomaisen toimipaikan aukioloaikaan. Ehdotus siten edistää omalta osaltaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamista. Tätä seikkaa ei ole tosin hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen yhteydessä tunnistettu eikä siten ilmeisesti myöskään tämän muutoksen vaikutuksia arvioitu.*
- (32) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentti on sisällöltään sekava. Pykälän 1 momentissa viranomaiselle säädettäisiin mahdollisuus antaa asiakirja tiedoksi sähköisenä viestinä. Kuitenkin asiointilain 4 §:n 3 kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy esimerkiksi päätöksen tiedoksianto. Siten sähköinen viesti tarkoittaa tässä yhteydessä sähköistä asiakirjaa. Ehdotettu 18 § on ongelmallinen, koska se jättää viranomaiselle barkintavallan siitä, mihin digitaaliseen palveluun tai sähköiseen yhteystietoon asiakirja lähetetään tiedoksiantoa varten. Epäselvyyttä lisää myös se, että tiedoksianto voitaisiin toteuttaa myös asianosaisen (vastaanottajan) ilmoittamaan muuhun sähköiseen osoitteeseen. Vastaava ongelma on myös 19 §:ssä säädetyssä tavallisessa sähköisessä tiedoksiannossa. Kuten edellä todettu perustuslakivaliokunta (PeVL 5/2016 vp) on edellyttänyt tiedoksiannon toteutettavaksi siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Tiedoksiannon tulee olla myös asianosaiselle ennakoitavissa. *Lakiehdotuksen 18 § ja 19 § eivät tällaisen viranomaisen barkinnassa olevan valinnaisuuden vuoksi täytä edellä esitettyjä valtiosääntöisiä perustuslain 21 §:ään kiinnittyviä vaatimuksia.*
- (33) *Ongelma ei myöskään ratkea lakiehdotuksen 19 a §:n ja 19 b §:n säännöksillä, koska "heräteviesti" ei tavoita niitä asianosaisia, jotka eivät ole ilmoittaneet Suomi.fi-viestit palveluun sähköistä yhteystietoaan. Merkityksellistä on kuitenkin myös sillä, että tällainen yhteystieto on voitu ilmoittaa viranomaiselle asian vireillepanon yhteydessä. Nähdäkseni on ongelmallista, jos viranomainen ei olisi velvollinen lähettämään tietoa sen tiedossa olevaan vireillepanon yhteydessä saatuun sähköiseen yhteystietoon asiakirjasta, joka on tallennettu viestinvälityspalveluun. Merkityksellistä on myös sillä, että viranomaiset keräävät sähköisiä yhteystietoja vireillepanoon liittyvillä sähköisillä lomakkeillaan, jolloin niillä täytyy olla jokin hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta tarkoituskäyttö. Ehdotettua sääntelyä tulisi muuttaa tähtäen osin siten, että asianosaisen oikeusturvan toteutuminen tosiasiallisesti varmistetaan viranomaisessa sen hallussa olevien yhteystietojen avulla.*
- (34) *Erityisesti 19 a § merkitsee sitä, että tiedoksianto tapahtuisi siten, että viranomaisen viestinvälityspalveluun lähettämä/tallentama asiakirja olisi asianosaisen saatavilla palvelusta, mutta hän ei välttämättä saa siitä tietoa, jos hän ei ole antanut sähköistä yhteystietoa tai sähköinen yhteystieto ei ole enää käytössä. Tälläkin on merkityksensä asianosaisen oikeusturvan varmistamisen kannalta katsottuna.*

- (35) Kiinnitän myös valiokunnan huomiota siihen, ettei hallituksen esitys sisällä hallintolakiin muutoksia asian vireillepanon yhteydessä annettavien tietojen sisältöön. Hallintolain 16 §:n mukaan ”Viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi”. *Hallintolaissa ei ole säädetty siitä, että asian vireillepanon tai asiakirjan toimittamisen yhteydessä lähettäjän tulisi antaa sähköinen yhteystieto viranomaiselle. Siten menettelysääntely vaikuttaisi jäävän hallintoasioissa ongelmallisen epäsymmetriseksi, mikä on omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta, mitä viranomainen tekee sillä yhteystiedolla, jonka asianosainen on antanut vireillepanoasiakirjassa hallintolain 16 §:n mukaisesti. Toisaalta vireillepanon yhteydessä on tarpeellista saada myös postiosoite, jos asianosainen ei saa päätöstä esimerkiksi sähköisenä todisteellisenä tiedoksiantona määräajassa tiedokseen. Perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä sääntelyä tulisi täsmentää hallintoasian vireillepanon yhteydessä annettavien tietojen suhteen. Asianosaiselle voi ilmeisen todennäköisesti jäädä käsitys siitä, että hänen toimittamasta vireillepanoasiakirjasta ilmenevä yhteystieto on se, johon viranomainen toimittaa asiakirjat tiedoksi.*

4. Muuta

- (36) Hallituksen esityksen ehdotuksia perustellaan keskeisesti Suomi.fi-viestit palvelun aiheuttamilla säästöillä suhteessa kirjepostiin nähden. Näitä laskentaperusteita ei ole kuitenkaan avattu hallituksen esityksessä muuten kuin toteamalla, että Suomi.fi-viestit palvelu säästää yhden euron kirjetta kohden. Epäselväksi jää, mitä kustannuksia sähköiseen tiedoksiantoon on laskettu mukaan. Esimerkiksi massahallintoviranomaisilla on omat sähköisen tiedoksiannon toteuttavat palvelunsa, kuten OmaVero- tai OmaKela-palvelut ja kunnilla esimerkiksi rakennuslupiin liittyvät asiointipalvelunsa. Hallituksen esityksessä puhutaan säästöpotentiaalista, joten on epävarmaa, mikä todellinen säästö tulee olemaan, kuten otetaan huomioon sekä viestinvälityspalvelun että kaikki viranomaisten käytössä olevat sähköistä tiedoksiantoa toteuttavien palvelujen vuotuiset kustannukset. *Ehdotusta voidaan pitää säästöorientoituneisuudenkin vuoksi ongelmallisena, koska tiedoksiantosääntely jättää avoimia oikeusturvaa selvästi vaarantavia uhkia erityisesti henkilölle, joka ei halua käyttää viestinvälityspalvelua tai muuta sähköistä tiedoksiantoa taikka ei ole antanut sähköistä yhteystietoa viestinvälityspalveluun. Näiden uhkien ratkaisemista ei ole haluttu tehdä säästöpotentiaaliin liittyvien riskien vuoksi. Nähdäkseni kuitenkin lainsäätäjän velvollisuutena on, kuten edellä todettu, huolehtia siitä, ettei lainsäädännöllä vaaranneta yksilön oikeusturvaa – edes säästöpotentiaalin perusteella.*
- (37) Hallituksen esityksessä ei ole myöskään huomioitu niitä äkillisiä henkilön toimintakykyyn liittyviä tilanteita, jolloin hän ei kykene käyttämään digitaalisia palveluja. Tällöin omainen ei voi esimerkiksi saada tietoa siitä, mitä asiakirjoja viranomainen on lähettänyt toimintakyvyn menettäneelle henkilölle.
- (38) Hallituksen esityksen mukaan viestinvälityspalvelutilin avaamista koskeva menettely otettaisiin käyttöön 12.1.2026 alkaen tapahtuvan tunnistustapahtuman yhteydessä. *Kuitenkaan tällaista päivämäärää ei ilmene ehdotettavan 1. lakiehdotuksen sisällöstä.* Myös hallintoviranomaiset ovat tiedottaneet tästä muutoksesta asiakkailleen ja tiedotusvälineille syksyn 2025 aikana. Kuitenkin muutos edellyttää, että eduskunta hyväksyy lain, jonka perusteella muutos voidaan tehdä. Lain täytäntöönpanoon on varattava riittävästi aikaa erityisesti laajalle joukolle tapahtuvan muutoksen yhteydessä. *Toisaalta hallintoviranomainen ei voi tiedottaa lainsäädännön muutoksista ennen kuin ne on eduskunnassa hyväksytty. Ennakollinen tiedottaminen voi johtaa virheellisiin käsityksiin siitä, mikä voimaantulevan sääntelyn sisältöä on ja mihin yksilö tai yhteisö on eduskunnan säätämän lain mukaan oikeutettu tai velvoitettu.*

5. Johtopäätökset

- (39) Hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksen sisältö on perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen erityisesti tilanteissa, joissa asianosainen ei ole ilmoittanut viestinvälityspalvelutilin avaamisen yhteydessä sähköistä yhteystietoaan taikka henkilölle tapahtuneen äkillisen toimintakyvyn menettämisen vuoksi. Myös kuolinpesän hoitamiseen liittyvät tilanteet jäävät vaille

ratkaisua ehdotetussa laissa. Toisaalta tiedoksiantotavan tai -kanavan epäselvyys lainsäädännössä muodostaa sääntelystä asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelman.

- (40) Nämä ongelmat olisivat ratkaistavissa esimerkiksi siten, että henkilölle, joka ei halua antaa sähköistä yhteystietoa viestintäväilystilin avaamista koskevan *ehdotuksen* yhteydessä, toimitettaisiin jatkossakin tiedoksiannot postitse tai asiakäsittelykohtaisesti sähköiseen yhteystietoon, jos asianosainen olisi tällaisen sähköisen yhteystiedon ilmoittanut vireillepanon yhteydessä. Monikanavaisuuteen ja asianosaisen ennakoitavuuteen liittyvät ongelmat olisivat ratkaistavissa siten, että viranomainen veloitettaisiin ilmoittamaan asianosaiselle jo asian vireillepanon tai vireilletulon yhteydessä, mihin yhteystietoon tiedoksi annettavat asiakirjat toimitetaan. Äkillisiin toimintakyvyn menettämisen tai kuolinpesän hoitoa varten tarvitaan myös täsmällistä sääntelyä.

9.12.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti