

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp)

Keskityn asiantuntijalausunnossani arvioimaan lakiesitystä erityisesti oikeusturvan näkökulmasta.

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Johdanto

Esityksen tavoitteena on, että viranomaisen tiedoksiannot lähetettäisiin ensisijaisesti sähköisesti niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista. Esityksellä tavoitellaan kansalaisten sujuvampaa ja paikkariippumatonta asiointia ja lisäksi tehokkaampia viranomaismenettelyitä ja parempaa tuottavuutta.

Esityksen mukaan hallinnon yhteisistä sähköisistä asiointin tukipalveluista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset viranomaisaloitteisesta viestinvälityspalvelutilin avaamisesta Suomi.fi -tunnistusta käyttäville luonnollisille henkilöille. Lisäksi lakiin lisättäisiin tarkentavat säännökset viestinvälityspalvelun hyödyntämiseen liittyen. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettua lakia muutettaisiin siten, että sähköinen tiedoksianto viestinvälityspalveluun olisi mahdollinen ilman tiedoksiannon vastaanottajan erillistä suostumusta. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös poliisitutkintaa ja esitutkintaa. Lisäksi muutettaisiin oikeushallinnon viranomaisia ja tuomioistuimia koskevaa sääntelyä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.1.2026.

2. Keskeiset säädösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä muutettavaksi siten, että viranomaisen tiedoksiannot lähetettäisiin ensisijaisesti sähköisesti niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista. Nykyisin viranomaiset lähettävät tiedoksiannot asiakkaalle pääsääntöisesti postitse paperilla, ellei asiakas ole antanut erikseen suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon. Samalla, kun sähköisen asiointin ensisijaisuutta edistetään, varmistu-

taan siitä, että vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintäkanavia on tarjolla niille, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluita.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia muutettaisiin siten, että viranomaisten tiedoksianto tapahtuisi jatkossa ensisijaisesti viestinvälityspalvelun eli Suomi.fi -viestien kautta. Suomi.fi-viestit tulisi henkilölle käyttöön, jos henkilö vahvistaa antamansa sähköpostiosoitteen käyttöliittymässä tai vahvistaa, että ei halua antaa sähköpostiosoitetta ilmoitusten vastaanottamista varten. Viimeksi mainitussa tilanteessa henkilölle korostettaisiin käyttöönoton yhteydessä, että hänen on seurattava Suomi.fi-viestit -tiliään verkkoselaimella tai mobiilisovelluksen ilmoitusten avulla. (HE 124/2025 vp, s. 48–49)

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia muutettaisiin siten, että sähköisen tiedoksiannon käyttö on laajempaa kaikessa viranomaistoiminnassa. Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat viranomaiselle sähköisen tiedoksiannon toimittamisen viestinvälityspalveluun – eli Suomi.fi-viesteihin – ilman vastaanottajan erillistä suostumusta, jos vastaanottajalla on viestinvälityspalvelu käytössään. Sääntely mahdollistaisi sähköisen tiedoksiannon toimittamisen ilman vastaanottajan erillistä suostumusta myös viranomaisen omaan sähköiseen asiointipalveluun edellyttäen, että henkilön viestinvälitystilille (Suomi.fi-viesteihin) lähetettäisiin tästä ilmoitus.

Lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi kattamaan myös esitutkinta ja poliisitutkinta. Ehdotus mahdollistaisi muun ohella sähköisen tiedoksiannon käyttämisen esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa sekä sakkomenettelyssä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeushallinnon viranomaisia ja tuomioistuimia koskevaan sääntelyyn sisältyviä, asiakirjojen tiedoksiantoa koskevia säännöksiä siten, että sähköisen tiedoksiannon käytön mahdollisuuksia laajennettaisiin ja sen ensisijaisuutta korostettaisiin kirjetiedoksiannon sekä muiden tiedoksiannon toimitustapojen rinnalla. (HE 124/2025 vp, s. 52)

3. Oikeusturva perus- ja ihmisoikeutena

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tulkintakäytännössään tarkentanut, että EIS 6 (1) artiklan turvaama oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältää myös esimerkiksi pääsyn tuomioistuimeen, osapuolten tasavertaisuuden, oikeuden olla läsnä ja oikeuden osallistua tehokkaasti.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (POK) 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

EIT on tulkintakäytännössään korostanut, että EIS 6(1) artiklassa turvattu pääsy tuomioistuimeen (access to court) sisältää oikeuden saada asianmukainen ilmoitus hallinnollisista ja oikeudellisista päätöksistä. Oikeus asianmukaisen ilmoituksen saamiseen on erityisen tärkeää, jos päätökseen voi hakea muutosta tietyn määräajan kuluessa (ks. esim. EIT *Marina Aucanada Group S.L. v. Espanja*, 7567/19, 8.11.2023, kohta 41). Alankomaita koskevassa ratkaisussa EIT toi esiin, että yksilöille kohdennetut tiedoksiannot voidaan antaa sähköisesti tiedoksi ainoastaan silloin, kun yksilöt ovat antaneet suostumuksensa siihen (EIT *Stichting Landgoed Steenbergen ym. v. Alankomaat*, 19732/17, 31.5.2021, kohta 51). Toisaalta EIT on korostanut, että sen tehtävänä ei ole määrittää, millä tavalla ilmoitukset tai tiedoksiannot on annettava. EIT on kuitenkin korostanut, että hallintoviranomaisen valituskelpoisesta päätöksestä on oltava käytössä järjestelmä, jonka avulla päätöksen osapuolet voivat saada tiedon tällaisesta päätöksestä ajoissa (ks. esim. EIT *Marina Aucanada Group S.L. v. Espanja* (2023), kohta 42).

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että tiedoksiannolla on keskeinen vaikutus siihen, miten PL 21 §:ssä turvattu asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa (ks. PeVL 9/2010 vp, s. 2; PeVL 5/2016 vp, s. 3). Sähköisen tiedoksiannon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on valiokunnan mukaan kyse yhtäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan PL 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen (PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi aiemmassa tulkintakäytännössään korostanut, että tiedoksianto edellyttää vastaanottajan myötävaikutusta ja valmiutta tiedon vastaanottamiseen. (PeVL 9/2010 vp, s. 2) Vastaanottajan myötävaikutus ja valmius tiedon vastaanottamiseen korostuu, kun tiedoksiannossa ehdotetaan siirryttäväksi viranomaisaloitteeseen laajaan ja lähtökohtaisesti koko hallinnon kattavaan sähköiseen tiedoksiantoon. Lisäksi puhelintiedoksiannon kohdalla perustuslakivaliokunta korosti, että asiakirjat on lähetettävä välittömästi vastaanottajalle puhelintiedoksiannon jälkeen. (PeVL 9/2010 vp, s. 2)

Tiedoksianto koskeva sääntely on merkityksellistä myös kuulluksi tulemisen oikeuden näkökulmasta, koska tiedoksianto tekee mahdolliseksi asianosaisen kuulemisen oikeudenkäynnissä. Kaiken kaikkiaan tiedoksiannolla on aivan ratkaiseva merkitys siihen, onko yksilöillä ylipäänsä tosiasiallinen mahdollisuus saada PL 21 §:ssä turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi PL 21 §:ssä turvattu oikeus hakea muutosta on mitä suuremmaksi osaksi kiinni siitä, että tiedoksianto on asianmukainen, selkeä ja saavuttaa henkilön ajoissa. PL 21 §:ssä turvataan oikeusvaltiossa keskeisesti jokaiselle kuuluvat oikeus-turvatakeet: saada perusteltu päätös ja mahdollisuus hakea muutosta. Asianmukainen, selkeä ja henkilön saavuttava tiedoksianto on edellytys näiden oikeuksien käytämiselle.

4. Keskeisten ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Lakiesityksessä säädettäisiin henkilön viranomaisaloitteisesta siirtämisestä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajaksi avaamalla henkilölle Suomi.fi-viestit-tili, kun hän käyttää Suomi.fi-tunnistusta esimerkiksi kirjautuessaan viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun. Tämän jälkeen periaatteessa mikä tahansa viranomainen voisi lähettää henkilölle sähköisiä tiedoksiantoja tämän Suomi.fi-viestit-tilille, ja henkilön kirjetiedoksiannot vähenisivät tai loppuisivat kokonaan. Viestien käyttöönotto ja sähköisten tiedoksiantojen vastaanottaminen eivät siten edellyttäisi henkilön erillistä suostumusta. (HE 124/2025 vp, s. 72)

Suomi.fi-tunnistuksen käyttäminen yhdenkin kerran esimerkiksi OmaVeroon tai OmaKantaan tunnistautuessa johtaisi Suomi.fi-viestien käyttöönottoon viranomaisaloitteisesti. Siten voidaan arvioida, että esityksen myötä Suomi.fi-viestien käyttäjiksi ja sähköisen tiedoksiantojen piiriin tulisi henkilöitä, jotka joko eivät ole tiedostaneet lakimuutoksen tuomaa automaattisuutta sähköiseen tiedoksiantoon siirtymisessä tai joiden digivalmiudet eivät yksinkertaisesti ole riittäviä. Lisäksi tiedoksiannon selkeyttä ja tosiasiallista pääsyä tiedoksiantoihin voi vaikeuttaa se, että tiedoksiannot voidaan esityksen mukaan toimittaa myös siten, että Suomi.fi-viesteihin toimitettaisiin vain tiedoksi annettavasta asiakirjasta informoiva heräteviesti ja itse asiakirja olisi luettavissa viranomaisen omassa, toisessa sähköisessä asiointipalvelussa.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta. Henkilöllä olisi mahdollisuus ilmoittaa, että ei halua käyttää Suomi.fi-viestejä. Tällöin sähköisten tiedoksiantojen toimittaminen henkilön Suomi.fi-viesteihin pysäytettäisiin ja tili passivoitaisiin ja henkilö saisi jatkossa tiedoksiantonsa lähtökohtaisesti jälleen postitse tai mahdollisesti muulla henkilön haluamalla tavalla sähköisesti. (HE 124/2025 vp, s. 67) Ilmoitusmenettely Suomi.fi-viestien käytön lopettamisesta tarkoittaisi, että henkilö, joka on tullut viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-viestien käyttäjäksi, täytyisi olla aktiivinen lopettaakseen viestien käytön. Pyyntö Suomi.fi-viestien käytön lopettamisesta on mahdollista tehdä aina halutessaan ilman perusteltua syytä. Lakiehdotuksessa esitetään, että puolen vuoden kuluttua henkilö palaa viranomaisaloitteisesti jälleen sähköisen tiedoksiannon piiriin (eli Suomi.fi-viestien kautta tiedoksiantojen vastaanottajaksi), jos henkilö käyttää Suomi.fi-tunnistautumista. Henkilön täytyy siis aina puolen vuoden välein tehdä ilmoitus, että haluaa tiedoksiannot postitse kirjeellä sähköisen tiedoksiannon (eli Suomi.fi-viestien) sijaan. (HE 124/2025 vp, s. 51)

Lisäksi henkilöille, joille on määrätty edunvalvoja tai vahvistettu edunvalvontavaltuutettu taloudellisiin asioihin, ei avata Suomi.fi-tiliä oletusarvoisesti, vaan tilin käyttö perustuu näiden henkilöiden osalta jatkossakin suostumukseen.

Esityksessä ei perustella, miksi henkilön suostumukseen perustuva järjestelmä ei olisi mahdollinen tapa siirtyä sähköiseen tiedoksiantoon. Olisiko hallituksen esityksen tavoite kansalaisten sujuvampaan ja paikkariippumattomaan asiointiin ja tehokkaampien viranomaismenettelyihin ja parempaan tuottavuuteen saavutettavissa oikeusturvaa vähemmän vaarantavilla lainsäädäntökeinoilla? Suostumukseen perustuva järjestelmä olisi oikeusturvan kannalta perustellumpi vaihtoehto. Lisäksi tiedottamisella ja informoinnilla voitaisiin lisätä vapaaehtoisesti sähköiseen tiedoksiantoon siirtyvien vastaanottajien määrää.

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä on arvioida laajaan ja viranomaisaloitteiseen sähköiseen tiedoksiantoon siirtymisen vaikutukset yksilöiden oikeusturvaan. Tiedoksiannolla on aivan keskeinen merkitys siihen, kuinka PL 21 §:ssä turvatut oikeudet saada perusteltu päätös ja oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi toteutuu. EIT on ratkaisukäytännössään myös korostanut tiedoksiannon asianmukaisuutta ja keskeisyyttä EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisessa – oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei voi toteutua, jos tiedoksianto ei tavoita yksilöitä.

Esityksessä lähdetään siitä, että yksilöiden informoinnilla ja tiedottamisella lievennetään laajan ja viranomaisaloitteisen sähköisen tiedoksiannon kielteisiä vaikutuksia oikeusturvaan. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys kuuluu, onko esityksessä löydetty asian-

mukainen tasapaino yhtäältä kansalaisten paikkariippumattoman asioinnin ja valtionhallinnon tehostamisen sekä oikeusvaltioon keskeisesti kuuluvan yksilön oikeusturvan välillä.

Kuopiossa 9.12.2025

Maija Dahlberg
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto