

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö
Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

26.5.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tullilain 9 luvun otsikon ja 61 §:n muuttamisesta (HE 28/2026 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tullilain (304/2016) tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä. Esityksen tavoitteena on ajantasaistaa Tullin tiedoksiantomenettely huomioiden erityisesti Tullin toimintaympäristön digitalisoituminen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 20.8.2025 (VN/20532/2024-OM-6).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen suhde sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleissääntelyyn

Esityksessä olisi kyse erityissääntelystä suhteessa tiedoksiantoa koskeviin hallintolain (434/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, jäljempänä asiointilaki) säännöksiin nähden. Lainsäädäntöä on asiointilain osalta muutettu tänä vuonna voimaan astuneilla muutoksilla (hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi HE 124/2025 vp). Sähköistä tiedoksiantoa koskevaa yleislainsäädäntöä muutettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 59/2025 vp). Samanaikaisesti astui voimaan sähköistä tiedoksiantoa koskeva erityissääntelyä Verohallinnon osalta, ja myös tämä esitys oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (HE 157/2025 vp, PeVL 60/2025 vp).

Oikeusministeriö on aiemmin lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä esityksen ja sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädännön muutosten yhteensovittamista keskenään sääntelyjen kiinteään liitynnän vuoksi. Esityksen mukaan tähän on jatkovalmistelussa kiinnitetty huomiota, joskin oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotus vaikuttaisi edelleen sisältävän yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä, vaikka pykäläehdotus onkin selkeytynyt aiemmasta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esityksen säätämisperusteluissa tai esityksessä muutoinkaan ole viitattu kuin lyhyesti yhden kerran edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 59/2025 vp, eikä lainkaan lausuntoon PeVL 60/2025 vp, vaikka juuri edellä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö on keskeisintä ehdotetun sääntelyn kannalta. Sen sijaan säätämisperusteluissa on tukeuduttu muun ohella perustuslakivaliokunnan vanhempaan käytäntöön, joka ei liity yhtä kiinteästi nyt käsillä olevaan teemaan. Sinänsä lakiehdotuksessa (61 § 4 mom) vaikuttaisi otetun huomioon esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tiedoksi annettavasta asiakirjasta tehtävän ilmoituksen merkityksen osalta todettu (PeVL 60/2025 vp, kappale 6–8), vaikkei asiaa tästä näkökulmasta esityksessä ole käsitelty.

Oikeusministeriö toteaa, että muutokset olisivat kaavailtuja sähköistä tiedoksiantoa koskevan yleislainsäädännön muutoksia joiltakin osin pidemmälle menevämpiä siltä osin, milloin Tullin on mahdollista hyödyntää sähköistä tiedoksiantoa. Käytännössä kyse olisi siis tältä osin poikkeuksesta yleislainsäädäntöön.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksessä (s. 15) todettuun siitä, että Tullin havaintojen mukaan Tullin asiakaskunnan kyvykkyys käyttää Tullin sähköisen asiainnin palveluita on korkea. Vuonna 2024 tiedoksi annetuista lähes 26 miljoonasta Tullin päätöksestä ja muusta asiakirjasta 99,8 prosenttia toimitettiin Tullin asiakkaille sähköisesti tiedoksi. Tieto on ajalta ennen edellä mainitun sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädännön muutosten voimaantuloa 14.4.2026. Koska kyseisen lainsäädännön tarkoituksena on ollut lisätä viranomaisten sähköisen tiedoksiannon käyttömahdollisuuksia, yleislainsäädäntö hyödyttäneenä myös Tullia.

Esityksen mukaan (s. 14) yleissääntely viestinvälitystilin viranomaisaloitteisesta avaamisesta ei koskisi kattavasti Tullin asiakaskuntaa, joista suuri osa on muita kuin luonnollisia henkilöitä. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu ehdotetun sääntelyn rajaamista pelkästään esimerkiksi oikeushenkilöihin. Myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut myönteisemmin oikeushenkilöiden velvoittamiseen sähköiseen asiointiin (esim. PeVL 32/2018 vp).

Edellä todettuun perustuen oikeusministeriö suhtautuu jossain määrin epäilevästi siihen, onko Tullin osalta löydettävissä riittävän painavaa ja perusteltua syytä yleislainsäädännöstä poikkeamiseen ehdotetussa laajuudessa. Myös perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään korostanut säädösvalmistelua koskeissa ohjeissakin (Lainkirjoittajan opas; luku 12.1) mainittua hyvin pidättyvää suhtautumista yleislakien sääntelystä poikkeamiseen (PeVL 29/2026 vp, kappale 8).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yhdessä sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleislainsäädäntöön kaavailtujen muutosten kanssa tullilakiin tehtävät muutokset vaikuttaisivat muodostavan hallinnon asiakkaan näkökulmasta jossain määrin haastavasti hahmottuvan kokonaisuuden, ja vaarana on, ettei sähköinen tiedoksianto välttämättä tavoita sen vastaanottajaa kaikissa tilanteissa.

Oikeusministeriö ei pidä tällaista viranomaiskohtaista erityislainsäädännön kehitystä toivottavana lainsäädännön alueella, johon kohdistuu erityisiä oikeusturvavaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut muun ohella tiedoksiannolla olevan olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. 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 postilain tiedoksiantomenettelyä koskevaa säännöstä arvioidessaan todennut, että säännösten tarkoituksena voidaan katsoa olevan osaltaan turvata tiedoksiantomenettelyn toimivuus, joka

on valtiosääntöisesti merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta (PeVL 59/2025 vp, kappale 7 ja PeVL 42/2022 vp, kappale 7).

Säännösehdotuksen päällekkäisyys yleislainsäädännön kanssa

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tullilain ehdotettuun 61 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtiin, joiden mukaan asiakirja voidaan antaa sähköisesti tiedoksi, asiakas antanut sähköisen yhteystiedon tai jos asiakas on viestinvälityspalvelun käyttäjä.

Tältä osin säännös on päällekkäinen asiointilain 18 § 2 momentin 1 ja 3 kohtien kanssa, joihin tavallisen sähköisen tiedoksiannon osalta viitataan 19 §:n 1 momentissa. Yhdessä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki, erit. 2 a luku) kanssa sovellettuna yleislainsäädäntö siten mahdollistaa vastaavat menettelyt.

Vastaavasti 61 §:n 3 momentti on päällekkäinen asiointilain 19 b §:n kanssa, jossa säädetään samasta asiasta. Myös ehdotetun 61 §:n 7 momentin ensimmäinen virke vaikuttaisi tarpeettomalta ottaen huomioon hallintolain tavallista tiedoksiantoa koskeva 59 §:n sääntely.

Yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä ei tulisi säätää, sillä se on paitsi tarpeetonta, myös runsastuttaa erityislainsäädäntöä ikävällä tavalla. Mikäli viittaus asiointilakiin koetaan tarpeelliseksi, säännös tulisi kirjoittaa informatiivisena viittauksena, esimerkiksi muodossa:

”Sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa annetussa laissa [13/2003].”

Yleislainsäädännön säännösten toistaminen hieman eri muodossa erityislainsäädännössä voi myös aiheuttaa säännösten tulkintahaasteita. Oikeusministeriön mielestä yleislainsäädännön merkitystä tulisi päällekkäisten säännösten säätämisen sijaan selostaa esityksessä, esimerkiksi tiedoksiantoa koskevan pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa. Oikeusministeriö ehdottaa, että hallintovaliokunta poistaisi yleislainsäädännön kanssa päällekkäiset säännökset ja selostaisi yleislainsäädäntöä sen sijaan mietinnössään.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriön esittämät huomiot ovat liittyneet henkilötietojen suojan osalta erityisesti yleiseen tietosuojasetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran, käsittelyn oikeusperusteen ja vaikutustenarvioinnin osalta. Jatkovalmistelussa esitystä on täydennetty ja täsmennetty ja oikeusministeriön esiin nostamia seikkoja on huomioitu. Oikeusministeriö pitää perusteltuna nostaa kuitenkin vielä esiin jäljempänä mainitun huomion.

Oikeusministeriö on valmistelun aikana kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää, missä ehdotetuissa säännöksissä käytettäisiin tietosuojasetuksen mahdollistamaa kansallista sääntelyliikkumavaraa. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelun aikana esitystä on tältä osin täydennetty (s. 45), mutta kuvaus on jäänyt yleiselle tasolle, eikä liikkumavaran käyttöä ole kuvattu esitetyn sääntelyn osalta säännöskohtaisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2).

Lopuksi

Oikeusministeriö toteaa, että sääntely on jonkin verran selkeytynyt ja kehittynyt jatkovalmistelun aikana, joskin tullilakiin ehdotettu 61 § on edelleen varsin pitkä ja monimutkainen sekä sisältää useita poikkeuksia sähköistä tiedoksiantoa koskevasta yleislainsäädännöstä. Oikeusministeriö painottaa, että yleissääntelystä poikkeamiseen tulisi suhtautua hyvin pidättyvästi (PeVL 29/2026 vp, kappale 8). Ottaen huomioon myös Tullin jo nykyisin varsin korkea sähköisten tiedoksiantojen toimitusprosentti, joka lienee kasvanut entisestään viimeaikaisten lakimuutosten myötä, ehdotetuille erityissäännöksille ainakin tässä laajuudessa vaikuttaisi olevan hankala löytää perusteluja. Lisäksi yleislakien säännöksiä tai niiden kanssa päällekkäisiä säännöksiä ei tulisi toistaa erityislaissa.