Utlåtande GrUU 59/2025 rd─ RP 124/2025 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om prioritering av elektronisk delgivning i myndighetsverksamhet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om prioritering av elektronisk delgivning i myndighetsverksamhet (RP 124/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Sami Aalto, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Niko Ruostetsaari, finansministeriet
- specialsakkunnig Miikka Hiltunen, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Mikko Sarja, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Ida Koivisto
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Maija Dahlberg
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, lagen om rättegång i förvaltningsärenden, rättegångsbalken, lagen om rättegång i marknadsdomstolen, lagen om rättegång i arbetsdomstolen, lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar, fastighetsbildningslagen, lagen om grupptalan om åtgärder för förbudsföreläggande, lagen om rättegång i brottmål, förundersökningslagen, lagen om

föreläggande av böter och ordningsbot, lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten, utsökningsbalken, vallagen och rättshjälpslagen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 12 januari 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Enligt propositionen ska till lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster fogas bestämmelser om att ett konto i meddelandeförmedlingstjänsten öppnas på myndighetsinitiativ för fysiska personer som använder Suomi.fi-identifikation. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas preciserande bestämmelser om användningen av meddelandeförmedlingstjänsten (nedan även ”Suomi.fi-tjänsten”). Det föreslås att lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ändras så att elektronisk delgivning genom meddelandeförmedlingstjänsten är möjlig utan separat samtycke av delgivningens mottagare.

(2) Syftet med propositionen är att myndigheternas delgivningar i första hand ska sändas elektroniskt till de förvaltningskunder som har möjlighet att ta emot elektronisk delgivning. I propositionen föreslås bestämmelser enligt vilka en person som antas ha förmåga till elektronisk kommunikation i första hand får myndigheternas handlingar elektroniskt.

(3) Grundlagsutskottet anser att propositionens allmänna mål att främja elektronisk delgivning i princip kan understödas. Enligt utskottets uppfattning kan elektronisk delgivning i bästa fall främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och underlätta kommunikationen med myndigheterna. Lagförslagen i den nu aktuella propositionen är dock också förenade med risker med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(4) De föreslagna bestämmelserna och motiveringen till dem innehåller olika begrepp som inte används helt enhetligt i propositionen. Till exempel begreppet "Suomi.fi-meddelanden" används genomgående i propositionen, medan det i förslaget till paragraf talas om en meddelandeförmedlingstjänst. Ett annat exempel är att man på finska ibland kallar notifikation för ”heräte” (bl.a. på s. 51, 71 och 113 i den finskspråkiga propositionen) trots att den oftast i propositionen kallas för ”ilmoitus”. Grundlagsutskottet anser att sådana skillnader mellan de kommunikativa begreppen och de begrepp som används i bestämmelserna för sin del gör att propositionen är rätt svår att läsa.

(5) Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Enligt förarbetena till bestämmelsen förutsätter paragrafen att rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning tillgodoses som helhet. Den ger också ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i den helheten (RP 309/1993 rd, s. 77).

(6) Grundlagsutskottet har även konstaterat att det i rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen också ingår att var och en har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt. Enligt grundlagsutskottet är dessa krav för sin del kopplade till övriga krav på god förvaltning, såsom behandlingens offentlighet och rätten att bli hörd, få del av ett motiverat beslut och söka ändring (GrUU 32/2018 rd, s. 3). I samma utlåtande konstaterade utskottet till denna del att bestämmelsen i 21 § i grundlagen till denna del bör läsas som helhet (se RP 309/1993 rd, s. 77).

(7) Vid bedömningen av propositionen om att möjliggöra delgivning per telefon konstaterade grundlagsutskottet att delgivningen inverkar väsentligt på hur parternas rätt till en rättvis rättegång tillgodoses. Delgivningen ska ske så att mottagaren får de uppgifter han eller hon behöver för att utöva sina rättigheter (GrUU 9/2010 rd, s. 2/I). Grundlagsutskottet har ansett det möjligt att handlingar kan delges utsökningskunder via ett elektroniskt medborgarkonto (GrUU 5/2016 rd, s. 2—3). Grundlagsutskottet har vid bedömningen av postlagens bestämmelse om delgivningsförfarandet konstaterat att syftet med bestämmelserna kan anses vara att säkerställa att delgivningsförfarandet fungerar, vilket är av konstitutionell betydelse med tanke på rättsskyddet och garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen (GrUU 42/2022 rd, stycke 7).

(8) Grundlagsutskottet anser att det är av konstitutionell betydelse att delgivningen genomförs på ett sätt som är problemfritt med tanke på dessa utgångspunkter. Grundlagsutskottet anser att delgivningen kan genomföras på ett sätt som garanterar parternas rättssäkerhet på olika sätt, och grundlagsutskottet har inte förutsatt att delgivningen genomförs på ett visst sätt.

(9) Grundlagsutskottet noterar att utgångspunkten i propositionen är att alla inte åläggs att enbart använda Suomi.fi-meddelanden och därigenom ta emot elektroniska delgivningar. Utskottet anser att regleringsmodellen bidrar till att säkerställa att endast personer som kan använda digitala verktyg hänvisas till elektroniska delgivningar.

Betydelsen av notifikationer om handlingar som ska delges och som inkommit till meddelandeförmedlingstjänsten eller e-tjänsten

(10) I 8 b § i lagförslag 1 finns det bestämmelser om sändning av notifikation. Enligt den sänder serviceproducenten till användaren en i 19 a § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet avsedd notifikation om en handling som kommit in till meddelandeförmedlingstjänsten och som ska delges. I 19 a § i lagförslag 2 i propositionen föreslås bestämmelser om notifikation om delgivning i meddelandeförmedlingstjänsten. Enligt

den föreslagna bestämmelsen ska myndigheterna underrätta en mottagare om en handling som delges och som har sänts till meddelandeförmedlingstjänsten, om mottagaren har meddelat meddelandeförmedlingstjänsten en elektronisk adress för sändning av notifikationer.

(11) Grundlagsutskottet noterar att det enligt 8 b § i lagförslag 1 verkar som om en notifikation alltid ska sändas till användaren, medan en notifikation enligt 19 a § i lagförslag 2 ska sändas om mottagaren har meddelat meddelandeförmedlingstjänsten en elektronisk adress för sändning av notifikationer. Grundlagsutskottet anser att regleringen till denna del är något motstridig.

(12) Grundlagsutskottet konstaterade i samband med beredningen av elektronisk kommunikation vid utsökning att mottagaren underrättades om att ett meddelande inkommit på medborgarkontot genom ett e-postmeddelande eller textmeddelande, beroende på vad mottagaren valt vid registreringen av medborgarkontot. I det regleringssammanhanget var det obligatoriskt att ange i vilken form underrättelser om att ett meddelande inkommit till medborgarkontot skulle sändas. En handling som sänts till medborgarkontot kunde följaktligen anses ha blivit delgiven. Grundlagsutskottet ansåg att användningen av medborgarkontot för elektronisk delgivning på det sätt som föreslogs i propositionen därmed i princip inte äventyrade mottagarens rättsskydd, förutsatt att medborgarkontot var funktionssäkert tekniskt sett (GrUU 5/2016 rd, s. 3). I den nämnda regleringen ska användaren i samband med att kontot tas i bruk uppge sin e-postadress eller sitt telefonnummer eller båda. De används för att skicka användaren en underrättelse om att ett meddelande har inkommit till medborgarkontot.

(13) Grundlagsutskottet anser att en notifikation om en handling som ska delges och som kommit till meddelandeförmedlingstjänsten är väsentlig med tanke på delgivningens syfte. Grundlagsutskottet anser att en reglering där en part själv ska följa meddelandeförmedlingstjänsten (se s. 122—123 i propositionen) inte kan anses vara tillräcklig, om han eller hon inte själv har valt eller kan anses ha valt detta som sitt sätt att ta del av delgivningar.

(14) Grundlagsutskottet anser att myndigheternas notifikationer om en handling som ska delges ska sändas till en elektronisk kontaktuppgift som parten uttryckligen valt och som kan vara till exempel e-post, telefon eller meddelandeförmedlingstjänst. Däremot kan antagandet i regleringsmodellen (t.ex. s. 123 och 136 i propositionen) om att personen ska följa meddelandeförmedlingstjänsten med tanke på eventuella myndighetsmeddelanden inte anses lämpligt. På det sättet kan man inte i tillräcklig utsträckning försäkra sig om att en part får veta om en inkommen handling. Förvaltningsutskottet måste ändra 19 a § i lagförslag 1 så att vanlig delgivning kan ske via en meddelandeförmedlingstjänst endast om personen själv har uppgett en sådan elektronisk adress som förutsätts i 19 a § för sändning av notifikationer eller om personen i meddelandeförmedlingstjänsten uttryckligen har informerats om att elektroniska notifikationer inte sänds till någon annan kontaktuppgift, om inte personen uttryckligen uppger en elektronisk adress för sändning av notifikationer. En ändring av den föreslagna 19 a § på ett av dessa två sätt är en förutsättning för att propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet anser att olika tekniska metoder kan väljas för en sådan elektronisk adress beroende på vilka metoder som kan användas i tjänsten.

(15) Enligt 19 b § i lagförslag 2 i propositionen ska myndigheterna underrätta en mottagare om en handling som delges och som har sänts till en elektronisk tjänst. En notifikation sänds till meddelandeförmedlingstjänsten. Om meddelandeförmedlingstjänsten inte används av mottagaren eller myndigheten, sänds notifikationen till någon annan elektronisk adress som mottagaren har uppgett för myndigheten för sändning av notifikationer. Med elektronisk tjänst avses enligt 4 § 5 punkten i lagförslag 2 en e-tjänst som en myndighet ansvarar för. Sådana är till exempel tjänsten MittKanta och FPA:s e-tjänst. Av specialmotiveringen (s. 137—138) kan man förstå att delgivning kan ske endast om personen har uppgett en elektronisk kontaktuppgift. Den föreslagna bestämmelsen verkar dock tyda på att om en person inte har uppgett en elektronisk kontaktuppgift, kan notifikationen om delgivningen helt och hållet utebli. Grundlagsutskottet anser att 19 b § till denna del måste preciseras på författningsnivå. Detta är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Stängning och öppnande på nytt av ett konto i meddelandeförmedlingstjänsten

(16) Enligt 8 e § 1 mom. i lagförslag 1 stänger serviceproducenten ett konto i meddelandeförmedlingstjänsten på begäran av användaren. Regleringsförslaget innebär således en möjlighet att vägra ta emot elektroniska delgivningar. Rätten att vägra är konstitutionellt betydelsefull med tanke på att man med hjälp av den också kan trygga rättsskyddet för personer som inte fullt ut kan använda elektronisk delgivning.

(17) Grundlagsutskottet anser att 8 e § 2 mom. i lagförslag 1 är problematiskt med avseende på 6 och 21 § i grundlagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen öppnar serviceproducenten ett konto i meddelandeförmedlingstjänsten på nytt, om förutsättningarna enligt 8 d § 1 och 2 mom. uppfylls, och om sex månader har förflutit från det att kontot har stängts på användarens begäran. Regeringen motiverar inte varför det för stängningen föreslås en relativt kort tidsfrist på 6 månader.

(18) Öppnandet på nytt av Suomi.fi-meddelanden på myndighetsinitiativ förpliktar i sig inte till att ta emot elektroniska delgivningar, utan personen kan alltid begära att kontot stängs på nytt. Det konstateras i propositionen (s. 70) att om en person använder Suomi.fi-identifikation en enda gång till exempel för att identifiera sig i MinSkatt eller MittKanta ska det leda till att ett konto öppnas för personen i tjänsten Suomi.fi-meddelanden på myndighetsinitiativ.

(19) Enligt grundlagsutskottets uppfattning leder regleringen i praktiken till att om en person vill uträtta ärenden elektroniskt med hjälp av Suomi.fi-identifikation genom att logga in till exempel i MittKanta eller MinSkatt, men inte kan använda Suomi.fi-meddelanden, ska han eller hon upprepade gånger begära att kontot stängs med till och med ett halvt års mellanrum. Det förblir oklart hur en person ska informeras om att han eller hon på nytt omfattas av elektroniska delgivningar och hur det ska säkerställas att personen har tagit emot och förstått informationen.

(20) Enligt propositionen ska det av en kund inom förvaltningen med ett halvt års mellanrum krävas en anmälan om att han eller hon inte vill eller kan ta emot Suomi.fi-meddelanden trots att han eller hon redan har lämnat in en sådan anmälan. Den föreslagna regleringen leder till ett förfarande som ur förvaltningens kunds synvinkel är besvärligt och för vissa rentav oskäligt. Enligt propositionen (s. 70) kan man anta att propositionen leder till att personer med synnerligen

varierande nivå på digitala färdigheter kan bli användare av tjänsten Suomi.fi-meddelanden och börja få elektroniska delgivningar. I propositionen (s. 83) konstateras det att en eventuell riskfaktor som påverkar rättsskyddet i detta sammanhang kan anses vara den föreslagna lösningen att användningen av tjänsten Suomi.fi-meddelanden ska kopplas till en situation där medborgaren använder Suomi.fi-identifikation för att logga in i en viss e-tjänst. I propositionen konstateras det att personen då inte nödvändigtvis är beredd på att allmänt börja använda tjänsten Suomi.fi-meddelanden och ange en elektronisk adress och samt att personen därmed inte heller fokuserar på att börja använda meddelandena. I propositionen konstateras det också att det i samband med att en person identifierar sig i tjänsten Suomi.fi och blir användare av meddelandena emellertid kan vara bra att personen påminns om att det är viktigt att följa meddelandena om han eller hon väljer att inte ange en kontaktuppgift för notifikationer och att personen uppmanas att i första hand ange en kontaktuppgift för notifikationer.

(21) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringsmodellen utgör en betydande risk när det gäller att tillgodose rättigheterna enligt 21 § i grundlagen. Regleringsmodellen kan enligt uppgift äventyra rättigheterna särskilt för personer vars förmåga eller möjligheter att använda digitala enheter för att ta emot delgivningar har förändrats. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om att öppna ett konto i meddelandeförmedlingstjänsten på nytt antingen måste strykas ur lagen eller att tidsfristen enligt 8 e § 2 mom. 2 punkten måste förlängas betydligt för att de nämnda riskerna ska kunna minskas. Detta är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Språkliga rättigheter

(22) Meddelandeförmedlingstjänsten kan användas på finska och svenska. Grundlagsutskottet har ansett det vara väsentligt att se till att båda nationalspråken får tillräckligt stor synlighet i de digitala tjänsterna och att även andra språkliga rättigheter tillgodoses samt ansett det vara viktigt att de grundläggande språkliga rättigheterna beaktas redan i den inledande fasen av utvecklingen av tjänsterna och att de digitala tjänsterna utvecklas parallellt i olika språkversioner (GrUB 5/ 2022 rd, stycke 5).

(23) I propositionsmotiven (s. 85) konstateras det att användargränssnittet och postlådan i applikationen Suomi.fi-meddelanden och Suomi,fi-webbtjänsten för närvarande inte stöder samiska språk. Enligt propositionen ska information och användaranvisningar om tjänsten och användningen av den på samiska språk göras tillgängliga för samiskspråkiga användare. Av propositionen framgår inte när användargränssnittet och postlådan på samiska kommer att tas i bruk och på vilka samiska språk. Detta har betydelse med avseende på 17 § 3 mom. i grundlagen. Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Det är fortfarande möjligt för samiskspråkiga att sköta myndighetsärenden på samiska i andra tjänster än Suomi.fi-tjänsterna. Grundlagsutskottet anser att det konstitutionellt sett vore lämpligare att användargränssnittet och postlådan i applikationen Suomi.fi-meddelanden och Suomi.fi-webbtjänsten tas i bruk också på de samiska språken samtidigt som propositionen godkänns.

Ikraftträdande

(24) Enligt propositionen (s. 154—155) ska förfarandet för att öppna ett konto i meddelandeförmedlingstjänsten tas i bruk i samband med identifieringstransaktioner från och med den 12 januari 2026. Enligt utredning till utskottet har förvaltningsmyndigheterna informerat sina kunder och medier om ändringen under hösten 2025. Grundlagsutskottet noterar dock att ändringen förutsätter att riksdagen antar en lag enligt vilken den ändring som varit föremål för kommunikationskampanjen kan göras.

(25) Det ska reserveras tillräckligt med tid för verkställigheten av en lag särskilt i samband med ändringar som gäller en stor grupp människor. Grundlagsutskottet anser att det är problematiskt att förvaltningsmyndigheten informerar om ändringar i lagstiftningen innan de har godkänts i riksdagen. Förhandsinformationen kan leda till felaktiga uppfattningar om innehållet i den reglering som träder i kraft och vad individen eller sammanslutningen enligt en lag som stiftats av riksdagen har rätt till eller skyldighet att göra. Enligt grundlagsutskottet kan statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet och kontroll av grundlagsenligheten i fråga om lagförslag enligt 74 § i grundlagen inför fullbordat faktum (se även GrUU 35/2021 rd, stycke 7, GrUU 14/2020 rd, s. 7, och GrUU 15/2018 rd, s. 60). Grundlagsutskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte reserveras tillräcklig och skälig tid för riksdagsbehandlingen av propositioner (GrUU 14/2020 rd, s. 7). Utskottet uppmanar statsrådet att se allvarligt på frågan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 8 e § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 19 a § och 19 b § beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 59/2025 rd

Helsingfors 19.12.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Petri Honkonen cent (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd (delvis)
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.