



10.11.2025

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia sekä eräitä oikeushallinnon lakeja.

Taustaa

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi siirtyy asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Hallituskauden aikana lainsäädäntöä muutetaan siten, että viranomaisen tiedoksiannot lähetetään 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 eli yleensä Suomi.fi-viestien käyttöön.

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu valtiovarainministeriön 13.5.2024 asettamassa lainsäädäntötyöryhmässä (VN/9952/2024) yhdessä oikeusministeriön kanssa. Oikeushallintoa koskevat muutosehdotukset on valmisteltu oikeusministeriön johtamassa alatyöryhmässä.

Nykytila

Tiedoksiantosäätelystä

Tiedoksiannossa on kyse viranomaisen asiakirjan toimituksesta asianosaiselle tai muulle asiaan liittyvälle taholle. Kyseessä voi olla esimerkiksi hallintopäätös tai muu asian käsittelyyn vaikuttava asiakirja. Viranomaisen tiedoksiannosta säädetään hallintolaissa (434/2003), joka sisältää muun ohella yleiset säännökset viranomaisen tiedoksiannosta (9 luku) ja tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä (10 luku). Sähköisestä tiedoksiannosta säädetään erikseen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003, jäljempänä asiointilaki). Hallintolakia ei sovelleta muun ohella lainkäyttöön ja ulosottoon, minkä vuoksi muun muassa tuomioistuimia ja Ulosottolaitosta koskevassa lainsäädännössä on säädetty erikseen tiedoksiantomenettelystä.

Lisäksi yleislainsäädännöstä joiltakin osin poikkeavaa tiedoksiantosääntelyä sisältyy runsaasti eri viranomaisia koskeviin lakeihin.

Sähköisen tiedoksiannon kannalta merkityksellistä sääntelyä sisältyy hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettuun lakiin (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki), jossa säädetään muun ohella viestinvälityspalvelusta, eli Suomi.fi-viesteistä. Suomi.fi-viestit on viranomaisen käytössä oleva palvelu, jonka avulla viranomainen voi antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti. Yleisemmin sähköisen asioinnin näkökulmasta on merkityksellinen myös digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019, jäljempänä digipalvelulaki), jossa säädetään muun ohella jokaisen oikeudesta sähköiseen asiointiin.

Suomi.fi-viestit (viestinvälityspalvelu)

Tukipalvelulain 5 §:n mukaan valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset, kunnalliset viranomaiset sekä tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet ovat velvoitettuja käyttämään viestinvälityspalvelua sekä laissa erikseen määriteltyjä muita tiettyjä tukipalveluita.

Asiointilain mukaan sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Tukipalvelulain 11 §:n nojalla Digi- ja väestötietovirasto pitää viranomaistoimintaan liittyvän sähköisen tiedoksiannon toteuttamista varten rekisteriä käyttäjien antamista sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevista yleisistä suostumuksista.

Käytännössä viranomainen voi antaa henkilölle asiakirjan sähköisesti tiedoksi hänen Suomi.fi-viestit-tililleen, jos hän on ottanut käyttöönsä Suomi.fi-viestit ja tässä yhteydessä antanut suostumuksensa sähköiseen tiedoksiantoon.

Suomi.fi-viestit suostumuksellaan käyttöönotaneiden kansalaisten määrä on vuosien ajan kasvanut noin 15 000 käyttäjällä kuukaudessa eli noin 180 000 käyttäjällä vuosittain. Käyttäjämäärää on pyritty lisäämään viranomaisten viestinnällisillä toimilla, mutta toimenpiteistä huolimatta Suomi.fi-viestit on jäänyt rajatusti käytetyksi ja heikosti tunnetuksi. Digi- ja väestötietovirasto aloitti 12.5.2025 (osana ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelmaa) kehottaa henkilöitä, joilla ei ole Suomi.fi-viestit käytössä, ottamaan Suomi.fi-tunnistuksen yhteydessä viestit-palvelun käyttöön. Tämän seurauksena Suomi.fi-viestien käyttäjämäärä on kasvanut, ja käyttäjämäärä on tällä hetkellä noin 2,3 miljoonaa henkilöä. Käyttäjämäärän suurin lisäys tapahtui käyttöönottokehotuksen aloittamisen ensimmäisillä viikoilla.

Käyttäjämäärä todennäköisesti kasvaa kuitenkin entisestään ja vuoden 2025 loppuun mennessä Suomi.fi-viestien käyttäjiä voisi arvion mukaan olla parhaimmillaan 2,5 miljoonaa. Käyttäjämäärän kasvu perustuisi kuitenkin edelleen vapaaehtoisuuteen ja käyttäjämäärän kasvun ennustaminen on siten haastavaa. Käyttäjämäärän täysimääräinen kasvattaminen pelkästään voimassa

olevan sääntelyn mahdollistamalla toimenpiteillä jäisi kuitenkin todennäköisesti saavuttamatta ilman esityksessä ehdotettuja muutoksia.

Keskeiset ehdotukset

Tukipalvelulaki

Merkittävin muutos olisi se, että Suomi.fi-viestien käyttöönotto, eli viestinvälityspalvelutilin avaaminen, tapahtuisi nykyisen sääntelyn edellyttämän erillisen pyynnön lisäksi viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-tunnistuksen käytön yhteydessä.

Viranomaisaloitteinen menettely koskisi sellaista luonnollista henkilöä,

- joka on täysi-ikäinen,
- jolla on suomalainen väestötietojärjestelmään merkitty henkilötunnus,
- jolla on sellainen Suomi.fi-tunnistuksessa käytössä oleva vahvan sähköisen tunnistamisen väline käytössään, jolla tunnistautumisen yhteydessä välittyy tieto henkilön suomalaisesta henkilötunnuksesta
- jolle ei ole holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuun holhousasioiden rekisteriin merkityn tiedon perusteella määrätty edunvalvojaa tai vahvistettu edunvalvontavaltuutettua
- joka käyttää Suomi.fi-tunnistusta 12.1.2026 jälkeen ja
- jolla ei ole Suomi.fi-viestejä käytössään 12.1.2026 jälkeen

Suomi.fi-viestien käytön päättäminen eli viestinvälityspalvelutilin sulkeminen tapahtuisi ehdotettujen muutosten voimaantulon jälkeen vastaavalla tavalla kuin nykytilassa. Henkilö tai tämän puolesta-asioija voisi päättää Suomi.fi-viestien käytön sähköisesti mobiilisovelluksessa, verkkopalvelussa tai tarvittaessa Digi- ja väestötietoviraston asiakaspalvelussa. Kuten nykyisinkin, käytön päättämisestä seuraisi se, että henkilölle ei enää toimitettaisi tiedoksiantoja tai muita viestejä sähköisesti Suomi.fi-viesteihin vaan henkilö siirtyisi vastaanottamaan paperipostia.

Pyynnöstä tehdystä käytön päättämisestä seuraisi kuitenkin niiden luonnollisten henkilöiden osalta, joihin sovelletaan edellä kuvattua Suomi.fi-viestien käyttöönottoa koskevaa viranomaisaloitteista menettelyä, että päättämisestä alkaisi kulua kuuden kuukauden määräaika, jonka jälkeen henkilöihin sovellettaisiin jälleen Suomi.fi-viestien käyttöönottoa koskevaa viranomaisaloitteista menettelyä.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen palvelutuottajan eli Digi- ja väestötietoviraston kanssa käytyjen keskustelujen perusteella 1. lakiehdotuksen (Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta) 8 e §:n 2 momentin 2 kohdassa ehdotettu kuuden kuukauden määräaika on osoittautunut laskennallisesti ja teknisen toteutuksen osalta jossain

määrin tulkinnanvaraiseksi aikamääreeksi, minkä vuoksi olisi selkeämpää, että laissa säädettäisiin kuutta kuukautta vastaavasta keskimääräisestä vuorokausimäärästä. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että mainittua lakiehdotusta muutettaisiin esimerkiksi seuraavasti (muutos keltaisella):

8 e § Viestinvälityspalvelutilin sulkeminen

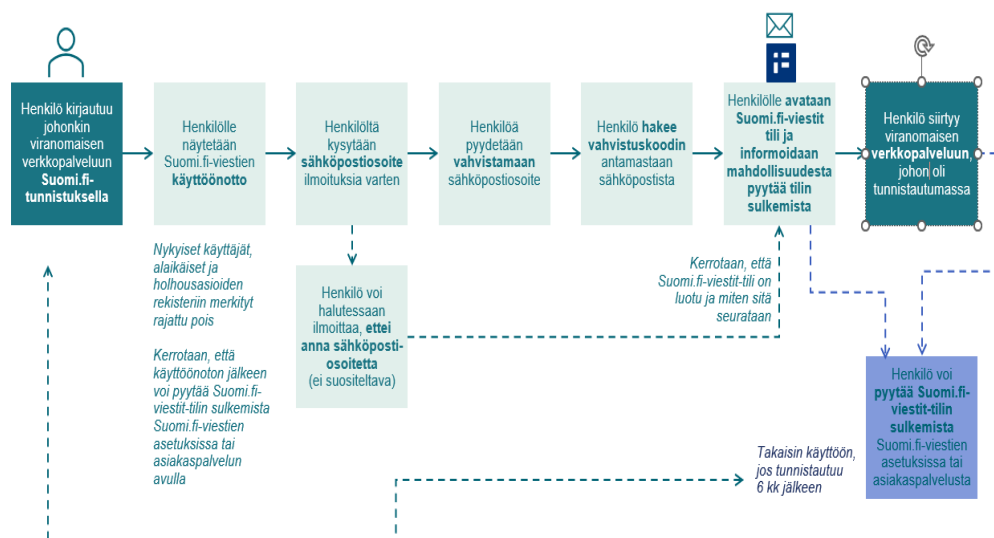
Palvelutuottaja sulkee viestinvälityspalvelutilin käyttäjän pyynnöstä tai saatuaan tiedon käyttäjän kuolemasta.

Palvelutuottaja avaa kuitenkin viestinvälityspalvelutilin uudelleen, jos:

- 1) 8 d §:n 1 ja 2 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät; ja
- 2) ~~kuusi kuukautta~~ 180 vuorokautta on kulunut siitä, kun tili on käyttäjän pyynnöstä suljettu.

Perustelut: Kuuden kuukauden määräajan sijaan olisi selkeämpää, että laissa säädettäisiin kuutta kuukautta vastaavasta keskimääräisestä vuorokausimäärästä, jonka jälkeen tili avattaisiin uudelleen. Kysymys olisi teknisluonteisesta muutoksesta hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna. Määräaika alkaisi kulua sulkemispyynnöstä seuraavasta päivästä lukien ja sitä sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen tehtyihin sulkemispyyntöihin.

Kuva 1. Suomi.fi-viestit -tilin avaaminen viranomaisaloitteisesti

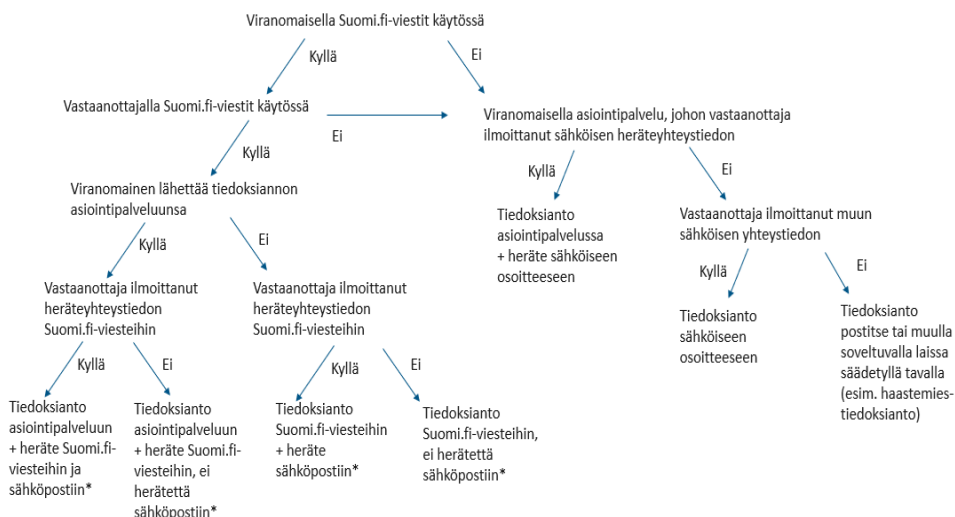


Asiointilaki

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain todisteellista ja tavallista sähköistä tiedoksiannosta koskevia 18 ja 19 §:ää sekä lisättäväksi lakiin uudet sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävää heräteilmoitusta koskevat 19 a ja 19 b §:t. Ehdotetut säännökset selkeyttäisivät sähköistä tiedoksiannosta koskevaa sääntelyä ja niiden tarkoituksena on mahdollistaa sähköisen tiedoksiannon käyttö nykyistä laajemmin viranomaistoiminnassa. Säännökset mahdollistaisivat viranomaiselle sähköisen tiedoksiannon toimittamisen viestinvälityspalveluun, eli Suomi.fi-viesteihin, ilman vastaanottajan erillistä suostumusta, jos vastaanottajalla on viestinvälityspalvelu käytössään. Säännökset edellyttäisivät, että silloin, kun vastaanottaja on antanut viestinvälityspalveluun sähköisen yhteystiedon, vastaanottajalle lähetettäisiin uudesta palveluun toimitetusta tiedoksiannosta ilmoitus kyseiseen sähköiseen osoitteeseen.

Sääntely mahdollistaisi sähköisen tiedoksiannon toimittamisen ilman vastaanottajan erillistä suostumusta myös viranomaisen omaan sähköiseen asiointipalveluun edellyttäen, että henkilön viestinvälityspalvelun tilille (Suomi.fi-viesteihin) lähetettäisiin tästä ilmoitus. Muu sähköinen tiedoksianto esimerkiksi suoraan henkilön sähköpostiosoitteeseen edellyttäisi, että henkilö on antanut viranomaiselle sähköisen yhteystiedon.

Kuva 2. Viranomaisen sähköinen tiedoksianto asiointilain mukaan (yksinkertaistettu esitys)



*) Lisäksi mahdollista valita sovellusilmoitus puhelimeen

Oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeushallinnon viranomaisia ja tuomioistuimia koskevaan sääntelyyn sisältyviä, asiakirjojen tiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta korostettaisiin muiden tiedoksiantotapojen rinnalla oikeudenkäymiskaaressa, hallintoprosessilaissa ja eräiden muiden lakien vastaavissa säännöksissä. Oikeushallinnon lainsäädännön muutoksia selostetaan tarkemmin oikeusministeriön hallintovaliokunnalle antamassa lausunnossa.

Keskeiset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Lokitietojen mukaan yli neljä miljoonaa yksityishenkilöä hyödyntää Suomi.fi-tunnistusta. Ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelman valmistelun alkuvaiheessa Suomi.fi-viestejä käyttäviä henkilöitä oli noin 1,3 miljoonaa henkilöä, minkä perusteella käyttäjämäärän kasvupotentiaali on ollut valmistelun alussa reilu kolme miljoonaa henkilöä. Tämän perusteella ohjelman koko julkiselle hallinnolle tavoitelluiksi säästöiksi on arvioitu yhteensä noin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Mainitusta summasta 30 miljoonaa euroa kohdentuisi valtionhallintoon, 6 miljoonaa euroa Kansaneläkelaitokseen, 2 miljoonaa euroa hyvinvointialueisiin ja 1–3 miljoonaa euroa kuntiin. Säästötavoite on laskettu viranomaisten vuotuisten postituskustannusten perusteella, kun paperipostitus korvautuisi sähköisenä tiedoksiantonä.

Vuoden 2025 loppuun mennessä Suomi.fi-viestien käyttäjiä on arvioitu olevan enimmillään 2,5 miljoonaa. Tämän vuoksi mainitusta säästötavoitteesta saavutetaan arviolta noin 15 miljoonaa euroa jo ennen lakimuutoksia, jolloin tällä esityksellä ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan noin 25 miljoonaan euron säästöjä vuodessa.

Esityksen johdosta ei ole tehty suoria määrärahavähennyksiä valtion talousarviossa. Valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa ja sen mukaisia toimintamenosäästöjä koskevat määrärahavähennykset on tehty esityksestä erillisillä päätöksillä osana valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa. Esitys toimii valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisena julkisen hallinnon yhteisenä rakenteellisena uudistuksena, jolla eri momenttikohtaisia toimintamenosäästöjä on mahdollista osaltaan saavuttaa.

Perusoikeusvaikutukset

Ehdotettavat muutokset koskisivat vain sellaisia täysi-ikäisiä henkilöitä, jotka asioivat jossakin julkishallinnon palvelussa sähköisesti vahvasti tunnistautuneena, eikä esityksessä ehdotettava sääntely velvoittaisi ketään Suomi.fi-viestien käyttäjiksi tulevia henkilöitä sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Ehdotuksissa ei olisi siten kyse yhdenvertaisuuden kannalta

ongelmallisesta luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamisesta (PeVL 5/2016 vp, PeVL 35/2010 vp).

Koska esityksessä ehdotettavilla muutoksilla laajennettaisiin kuitenkin sellaisten ihmisten osuutta, jotka vastaanottavat viranomaisten tiedoksiannot sähköisesti kirjepostin sijaan, lakiesityksellä voidaan arvioida olevan huomattavia yhdenvertaisuusvaikutuksia. Negatiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia vähennetään erityisesti esityksessä säädetävällä mahdollisuudella kieltäytyä Suomi.fi-viestien käytöstä.

Esityksellä arvioidaan olevan myös oikeusturvaan liittyviä vaikutuksia. Esityksellä olisi vahvistavia ja hyvää hallintoa parantavia vaikutuksia niille henkilöille, joilla on vähintäänkin kohtuulliset digitaaliset valmiudet ja joille tiedoksiannot toimitettaisiin jatkossa sähköisesti. Toisaalta viranomaisaloitteisen sähköisen tiedoksiantoihin siirtymisen vuoksi esityksen voidaan arvioida aiheuttavan kuitenkin myös mahdollisia oikeusturvariskejä jo Suomi.fi-viesteihin ja sähköisiin tiedoksiantoihin siirtymisen yhteydessä.

Suomi.fi-viesteissä on mahdollista antaa asiakirjoja tiedoksi sekä asiointilain 18 §:n todisteellisella että 19 §:n mukaisella tavallisella sähköisellä tiedoksiannolla. Lakiehdotuksella ei muutettaisi tätä tiedoksiantotapojen perusjaottelua tavalliseen ja todisteelliseen tiedoksiantotapaan. Lakiehdotuksen oikeusturvariskit kohdistuvatkin lähtökohtaisesti niihin asioihin, joissa käytetään tiedoksisaantiolettamaan perustuvaa tavallista sähköistä tiedoksiantoa.

Oikeusturvariskejä ehkäistään ensisijaisesti viestimällä muutoksesta yleisesti ennen muutoksen voimaantuloa sekä henkilökohtaisesti tilin avaamisen yhteydessä. Riskejä vähentäisi myös mahdollisuus päättää Suomi.fi-viestin käyttö sekä mahdollisuus hyödyntää puolesta-asiointimahdollisuutta. Lisäksi velvoittaminen heräteviestin lähettämiseen silloin, kun heräteyhteystieto on annettu, turvaisi tiedoksiannon toteutumista.

On mahdollista, että sujuvasti Suomi.fi-viestejä käyttävä henkilö esimerkiksi sairastuu tai vammautuu siten, ettei hän ole enää toimintakykyinen käyttämään Suomi.fi-viestejä, vahvaa tunnistautumista ja sähköisiä asiointipalveluja. Tällainen tilanne on mahdollinen jo nykytilanteessa Suomi.fi-viestejä käyttävien henkilöiden osalta eikä ehdotettu sääntely muuta tältä osin nykytilaa. Mikäli henkilö on muutoin toimintakykyinen, hän voi sulkea Suomi.fi-viestit tilin itse ottamalla yhteyttä palvelutuottajan asiakaspalveluun. Mikäli henkilön toimintakyky on heikentynyt siten, ettei hän voi itsenäisesti sulkea tiliä, toinen henkilö voi asioida henkilön puolesta valtuutuksen tai edunvalvontavaltuutuksen tai edunvalvonnan määräyksen nojalla. Tällöin puolesta asioija voi sulkea tilin ehdotuksessa ehdotettavalla tavalla tai hoitaa asioita Suomi.fi-viesteissä henkilön puolesta. Erityisesti ikääntyneiden kohdalla keskeistä on tehdä ennalta tarvittavat toimet digitaitojen heikkenemisen varalle mahdollistamalla puolesta asiointi

valtuuttamalla toinen henkilö asioimaan ikääntyneen puolesta Suomi.fi-viesteissä tai tekemällä edunvalvontavaltuutus.

Lisäksi viranomaisella on harkintavaltaa sähköisessä tiedoksiannossa, jos viranomaisella on esimerkiksi henkilön läheisen ilmoituksen perusteella tiedossa henkilön alentunut digitaalinen toimintakyky. Viimesijaisena oikeusturvamekanismina on menetetyn määräajan palauttamista koskeva menettely.

Lausuntopalaute ja arviointineuvoston lausunto

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 5.3.–16.4.2025. Lausuntoja saapui 130, joista yksi toimija ilmoitti, ettei anna lausuntoa ja viisi organisaatiota, ettei niillä ole lausuttavaa. Lausuntotiivistelmä ja lausunnot ovat hankeikkunassa (VM085:00/2024).

Suuri osa lausunnonantajista piti sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuuden tavoitetta lähtökohtaisesti kannatettavana. Useat lausunnonantajat kiinnittivät kuitenkin huomiota esityksessä ehdotetun viranomaisaloitteisen viestinvälityspalvelutilin luomista koskeviin oikeusturva- ja yhdenvertaisuushaasteisiin. Lausuntopalautteen mukaan sääntelyn tulisi olla tarkempaa ja ehdotukseen tulisi lisätä oikeusturvamekanismeja siltä varalta, että henkilö tulee kykenemättömäksi seuraamaan sähköisiä viestejä. Lausuntopalautteen perusteella ehdotettua tukipalvelulain sääntelyä on jatkovalmistelussa täsmennetty esityksessä tarkemmin kuvatulla tavalla.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon 1.7.2025. Arviointineuvosto kiinnitti huomioita esityksen yhdenvertaisuus- ja oikeusturvavaikutuksiin sekä taloudellisiin vaikutuksiin. Esityksessä on otettu huomioon arviointineuvoston lausunto.

Tekninen huomio

Eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:n ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta (HE 76/2025 vp). Mainituissa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tukipalvelulain 5 §:n 1 momentin johdantokappaletta niin, että eräiden viranomaisten käyttövelvollisuus 3 §:n 1 momentin 1 kohdan palveluun, eli palveluväylään, poistettaisiin. Hallintovaliokunta on hyväksynyt muutoksen mietinnössään (HaVM 21/2025 vp).

Kyseistä muutosta ei ole huomioitu tässä esityksessä tukipalvelulain 5 §:n 1 momentin johdantokappaleeseen esitettävässä muutoksessa. Muutos on siten huomioitava tässä esityksessä ehdotettavassa muutoksessa, ja esitykset on sovittava tältä osin eduskunnassa yhteen.

Voimaantulo

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 12.1.2026

Sami Aalto

neuvotteleva virkamies