

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

LAUSUNTO

28.5.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 58/2026 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki).

Esityksen tavoitteena on, että viranomaisten Digi- ja väestötietoviraston tuottamaan viestinvälityspalveluun lähettämät sähköiset tiedoksiannot voitaisiin näyttää viestinvälityspalvelun käyttäjille viestinvälityspalvelun käyttöliittymän (Suomi.fi-viestit -palvelu) lisäksi yksityisen toimijan tarjoamassa digitaalisessa palvelussa. Lakiin lisättäisiin selventävä säännös palvelutuottajan eli Digi- ja väestötietoviraston tehtävästä tarjota tämä katseluohjelma sekä säännös kyseisen avustavan julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle palveluntarjoajalle sopimuksella. Lisäksi laissa säädettäisiin yleisistä katseluohjelmaa tarjoavaan yksityiseen toimijaan kohdistuvista vaatimuksista, sopimuksen vähimmäissisällöstä, yhteistyövelvoitteesta, häiriötilanteista sekä valvonnasta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti esitys edistää Suomen siirtymistä asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin viranomaisten tiedoksiantojen näyttäminen yksityisissä digipostipalveluissa kustannustehokkaalla tavalla.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2026.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 29.1.2026 (VN/15822/2025-OM-35).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Oikeusministeriö on aiemmin lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa esittänyt huomioita koskien muun ohella ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle), suhdetta sähköistä tiedoksiantoa koskevan yleislainsäädännön muutoksiin sekä sen merkitystä viranomaisen tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuusvaatimuksen kannalta. Esitystä ja sen perusteluja on jatkovalmistelussa täydennetty, joskin sääntelyn perusratkaisut on säilytetty pääosin ennallaan.

Oikeusministeriö pitää esityksen keskeisimpänä haasteena sitä, että ehdotettu sääntely monimutkaistaisi hallinnon asiakkaan ja viranomaisen näkökulmasta sähköistä tiedoksiantomenettelyä ja erityisesti viranomaisen näkökulmasta tiedoksiantomenettelyyn liittyviä vastuukysymyksiä.

2. Esityksen suhde sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleissääntelyyn

Oikeusministeriö viittaa aiemmin lausuntokierroksella antamaansa lausuntoon, jossa se on todennut, että nyt käsillä oleva ehdotus on kiinteän yhteytensä vuoksi sovitettava yhteen sittemmin voimaan astuneen sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädäntöä koskevien muutosten kanssa (hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoinnissa koskevaksi lainsäädännöksi HE 124/2025 vp). Tässä yhteydessä tehtiin muutoksia muun ohella sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa annettuun lakiin (13/2003, jäljempänä asiointilaki), joka on sähköistä tiedoksiantoa koskeva yleislaki.

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella huomauttanut, että esityksessä tulisi selostaa tarkemmin sen suhdetta edellä mainittuihin yleislainsäädännön muutoksiin ja käsitellä yksityiselle sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä annettavia tehtäviä.

Ilmoitussääntely

Asiointilain 19 a §:ssä ja tukipalvelulain 8 b §:ssä säädetään sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävästä ilmoituksesta (ns. heräteilmoitus). Esityksessä ei ehdoteta säädettävän asiasta erikseen. Asiasta todetaan esityksessä (s. 45) seuraavaa:

”Viestinvälityspalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta lähetettävällä ilmoituksella (heräte) on keskeinen merkitys erityisesti tavallisen tiedoksiannon toteutumisessa. Ilmoituksen lähettämisestä tiedoksiannosta viestinvälityspalvelussa on säädetty asiointilain 19 a §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on ilmoitettava viestinvälityspalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta sen vastaanottajalle tukipalvelulain 8 b §:n mukaisesti. Palvelutuottaja vastaa viimeksi mainitun lainkohdan nojalla ilmoituksen teknisestä lähettämisestä. Vastuu ilmoituksen lähettämisestä säilyisi jatkossakin viranomaisella ja vastuu ilmoituksen teknisestä lähettämisestä Digi- ja väestötietovirastolla. Ehdotetun muutoksen seurauksena ilmoituksen vakiomuotoista sisältöä on tarkoitus muuttaa siten, että siitä kävisi ilmi, että tiedoksianto on luettavissa palvelutuottajan tarjoaman katseluohjelman (Suomi.fi-viestit) ohella myös käyttäjän valitsemassa muussa digipostipalvelussa. Ilmoituksessa todettaisiin tiedoksiantojen vastaanottamiseen käytettävissä olevat palvelut. Ilmoituksessa annettava informaatio on siten keskeinen keino turvata, että henkilöllä on tieto siitä, minkä palvelun avulla tiedoksi annettava asiakirja on mahdollista vastaanottaa.

Teknisen toteutuksen on tarkoitus mahdollistaa, että ilmoituksen voisi lähettää myös palveluntarjoajalle ilmoitettuun sähköiseen osoitteeseen. Lisäksi vaihtoehtoisena herätteenä voisi olla yksityisen toimijan tarjoaman palvelun lähettämät ilmoitukset. Palveluntarjoajan lähettämät he-

räte ei kuitenkaan poistaisi viestinvälityspalvelun palvelutuottajan sääntelyyn perustuvaa velvollisuutta lähettää heräte käyttäjän ilmoittamaan sähköiseen osoitteeseen. Mikäli käyttäjä ei ilmoita viestinvälityspalveluun sähköistä osoitetta, palvelutuottajan olisi informoitava tukipalvelulain 8 b §:n 3 momentin nojalla, ettei palvelutuottaja lähetä ilmoitusta saapuneesta viestistä. Palvelutuottajan olisi yleisen informointivelvollisuutensa nojalla informoitava samassa yhteydessä ilmoituksen merkityksestä sekä vaihtoehtoisista tavoista saada ilmoitus. Informointivelvoite olisi keskeinen oikeusturvamekanismi, jolla varmistettaisiin, että viestinvälityspalvelutilin käyttäjällä olisi tieto siitä, missä kanavassa tai kanavissa hän voisi saada tiedon viestinvälityspalvelutilille lähetetystä viestistä.”

Oikeusministeriö toteaa, ettei ilmoitussääntely näyttäydä yksityisen digipostipalvelun osalta kovin johdonmukaisena. Vaikka sähköisen tiedoksiannon vastaanottaja on valinnut käyttää yksityistä digipostipalvelua, hänelle lähetetään kuitenkin edelleen ilmoitus viestinvälityspalvelusta. Sen sijaan yksityinen palveluntarjoaja ei ilmeisesti olisi velvoitettu lähettämään ilmoitusviestejä tai ylipäänsä mahdollistamaan tällaista toiminnallisuutta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallinnon asiakkaan suuntaan voi näyttää sekavalta, että ilmoituksia lähetetään useasta eri palvelusta, tai ettei ilmoitusta välttämättä lähetetä edes siitä palvelusta, jota asiakas on päättänyt käyttää. Lisäksi heräteyhteystietoa täytyy ylläpitää myös Suomi.fi-viesteissä, vaikka henkilö käyttäisikin yksityistä digipostipalvelua.

Ehdotettu sääntely vaikuttaisi sinänsä turvaavan sen, että hallinnon asiakas saa heräteilmoituksen saapuneesta sähköisestä tiedoksiannosta taikka tiedon siitä, ettei ilmoitusta heräteyhteystiedon puuttumisen vuoksi lähetetä (vrt. PeVL 59/2025 vp, kappale 14). Perustuslakivaliokunta on todennut viestinvälityspalveluun tulleesta tiedoksi annettavasta asiakirjasta tehtävällä ilmoituksella (heräte) olevan keskeinen merkitys tiedoksiannon tarkoituksen toteutumisen kannalta (PeVL 59/2025 vp, kappale 13). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan olisi tarpeellista tarkastella, olisiko ilmoitussääntelyä mahdollista ja tarpeen selventää nykyisestä.

3. Viranomaisen tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus

Oikeusministeriö on aiemmin esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa viitannut vaatimukseen tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuudesta. Viranomaisen velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi perustuu hallintolain (434/2003) 54 §:ään. Sen mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Viranomaisen on myös huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Hallintolain esitöiden mukaan säännös asettaa viranomaiselle yleisen velvollisuuden antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat. Säännöksen tarkoituksena on korostaa tiedoksiannon merkitystä yhtäältä osana hallintoasian käsittelyä ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. (HE 72/2002 vp, s. 116)

Koska tiedoksiantomenettelyssä on kyse viranomaisen lakisääteisestä velvollisuudesta, viranomaisen tulee huolehtia myös siitä, että tiedoksianto tulee asianmukaisesti toimitetuksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tähän liittyy muun ohella se, että viranomaisen tulisi pysyä selvillä siitä, mitä kautta tiedoksianto on hallinnon asiakkaalle toimitettu.

Esityksessä ehdotettu sääntely muuttaisi lähtökohtaa siitä, että Suomi.fi-viesteihin toimitettu tiedoksianto lähetetään ja se menee perille Suomi.fi-viestien kautta, koska lakiehdotuksella mahdollistettaisiin sähköisen asiakirjan toimittaminen myös yksityisiin digipostipalveluihin

Suomi.fi-viestien taustapalvelua hyödyntäen. Ilmeisesti hallinnon asiakas voisi valita samanaikaisesti myös useamman yksityisen digipostipalvelun, minkä lisäksi hän voi tarkastella tiedoksi annettavia asiakirjoja myös Suomi.fi-viesteissä. Ilmeisesti viranomainen, jonka velvollisuutena on antaa asiakirjansa tiedoksi, ei myöskään välttämättä tiedä, että mitä kautta sähköisesti toimitettu asiakirja on vastaanottajalleen lopulta toimitettu.

Esityksen (s. 49) mukaan ”[k]aikki asiakirjat ja viestit tallennettaisiin ja säilytettäisiin keskitetysti taustapalvelussa toimivassa viestinvälityspalvelussa. Ehdotetussa mallissa vastuu viranomaisten tiedoksiantojen tietoturvalisistä välittämisestä olisi siis Digi- ja väestötietovirastolla viestinvälityspalvelun palvelutuottajana ja ylläpitäjänä sekä yksityisillä digipostitoimijoilla asiakirjojen näyttäjänä katseluohjelmien kautta. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi muutoksia lähettäjäorganisaation omaan huolehtimisvelvollisuuteen tiedoksiannon toteutumisen tai tietoturvalisuiden osalta.”

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu malli voi johtaa myös asiakirjaa tiedoksiantavan viranomaisen kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen siltä osin, että tämän tulisi huolehtia sähköisen tiedoksiannon asianmukaisesta toimituksesta, mutta viranomaisella ei tosiasiaa ole kontrollia kolmanteen osapuoleen, jonka kanssa Digi- ja väestötietovirasto on sopinut tai myöhemmin sopii katseluohjelman tarjoamisesta viestinvälityspalveluun.

Joissakin tapauksissa viranomaisen tulee varmistua myös tiedoksiannon vastaanottajan henkilöllisyydestä. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi tietyt rikoshaasteet (oikeudenkäymiskaari, jäljempänä OK 11:16.2) sekä asiakirja, jossa henkilö on määrätty henkilökohtaisesti saapumaan tuomioistuimeen (OK 11:16.4). Tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuusvaatimus korostuu erityisesti annettaessa tiedoksi asiakirjoja, joiden perillemeno on erityisen tärkeää, ja jotka sisältävät esimerkiksi salassa pidettäviä tai arkaluonteisia tietoja, ja jotka tiedoksiannon vastaanottajan tulisi vastaanottaa henkilökohtaisesti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen lähtökohtaan, että todisteellisen sähköisen tiedoksiannon osalta tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus korostuu, ja tulee olla selvää, milloin todisteellinen sähköinen tiedoksianto on vastaanotettu. Usean samanaikaisen sähköisen palvelun käyttö voi oikeusministeriön näkemyksen mukaan sekavoittaa erityisesti hallinnon asiakkaan näkökulmasta myös tätä lähtökohtaa, vaikka viranomainen sinänsä saattaisikin saada vahvistuksen asiakirjan vastaanottamisesta siitä palvelusta, jossa asiakirja on ensimmäisen kerran avattu. Usean digipostilaatikon päällekkäinen käyttömahdollisuus on omiaan aiheuttamaan sekaannusta paitsi viranomaisen, myös hallinnon asiakkaan näkökulmasta.

4. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Oikeusministeriö on aiemmin antamassaan lausunnossa esittänyt huomioita perustuslain 124 §:n näkökulmasta, ja esityksen mukaan näitä näkökulmia onkin esityksessä täydennetty. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esityksen säätämisperusteluissa on arvioitu, että katseluohjelman tarjoamisessa on kyse sellaisesta viranomaista avustavasta tehtävästä, joka muodostaa julkisen hallintotehtävän, ja joka voidaan siirtää sopimuksella muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi (PeVL 11/2006 vp, s. 2 ja PeVL 47/2005). Esityksessäkin tunnistetusti myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täytyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp, s. 2/I).

Myös esityksen säätämisperusteluissa on käsitelty tarkoituksenmukaisuusvaatimusta ja todettu esityksessä ehdotettavan mallin, jossa Digi- ja väestötietovirastolla olisi velvollisuus tarjota katseluohjelma, vaikka se olisi sopimuksella antanut tehtävän myös palveluntarjoajan tai -tarjoajien hoidettavaksi, olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa poikkeuksellinen (s. 109).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitetty ratkaisumalli, jossa viranomaisen ja yksityinen hoitavat samaa tehtävää päällekkäin, edellyttää vahvoja perusteluja tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Lähtökohtaisesti viranomaisen antaessa julkisen hallintotehtävän yksityiselle, se ei itse hoida tällöin samaa tehtävää. Ehdotettu ratkaisu sinänsä voi olla ainakin joillekin hallinnon asiakkaille hyödyllinen. Perustelujen mukaan mahdollisuus valita palvelu voisi kasvattaa sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajien määrää, joskin oikeusministeriön käsityksen mukaan tätä kuitenkin rajoittaa se, että henkilöllä tulee olla Suomi.fi-viestit käytössään ennen kuin yksityisen digipostipalvelun valitseminen viranomaisen tiedoksiantojen vastaanottamiseen on mahdollista. Tosin valintamahdollisuus voi houkuttaa tiedoksiannon vastaanottajia ottamaan Suomi.fi-viestit käyttöön.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan olisi tarpeen tarkastella esitettyjä perusteluja ja niiden riittävyyttä PL 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

5. Yksityisten digipostipalveluiden kytkös Suomi.fi-viesteihin

Oikeusministeriö on aiemmin antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä ehdotetussa mallissa yksityiset digipostipalvelut ovat aina kytköksissä taustapalveluna toimivaan Suomi.fi-viestit-palveluun. Sen sijaan ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi mahdollistavan sellaista ulkoistamistapaa, jossa yksityiset digipostipalvelut hoitaisivat sähköistä tiedoksiannonmenettelyä sopien siitä suoraan sen viranomaisen kanssa, joka toimittaa sähköisiä tiedoksiantoja. Ratkaisulla on sinänsä ymmärrettävä perustelu, sillä sähköiset viranomaisviestit säilyvät Suomi.fi-viesteissä, vaikka käyttäjä siirtyisikin toisesta digipostipalvelusta toiseen tai jos yksityinen digipostipalvelu lopettaa toimintansa.

Malli kuitenkin tuo myös käyttäjien näkökulmasta joitakin haasteita. Edellä lausunnossa on jo mainittu sen aiheuttamasta sekavuudesta, että käyttäjä voi valikoida käyttöönsä useampia digipostilaatikoita. Lisäksi käyttäjän lopettaessa Suomi.fi-viestien käytön, viranomaisviestien lähetys lakkaa myös yksityisiin digipostipalveluihin. Tällaisista seikoista on syytä viestiä varsin laajasti ja kattavasti niin digitaalisten postilaatikoiden käyttäjille kuin yleisesti laajemmallekin yleisölle.