

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:n ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle 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): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eeva Lantto, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Miikka Hiltunen, oikeusministeriö
- lakiasiainjohtaja Ari Torkkel, Digi- ja väestötietovirasto
- johtava asiantuntija Mika King, Digi- ja väestötietovirasto
- johtaja, digitalisaatio ja tietoyhteiskunta Elisa Kettunen, Suomen Kuntaliitto
- vanhusasiavaltuutettu Päivi Topo, vanhusasiavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- Kansaneläkelaitos
- Eläketurvakeskus
- Vammaisfoorumi ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Digi- ja väestötietovirastosta annettua lakia ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia. Esitettävillä muutoksilla on tarkoitus osaltaan mahdollistaa Digi- ja väestötietoviraston sekä eräiden sen julkisen hallinnon asiakasorganisaatioiden säästötavoitteiden toteuttamista.

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluva kansalaisneuvonnan yleinen neuvontapalvelu lakautettaisiin sen nykyisessä merkityksessä. Digi- ja väestötietovirastosta annetussa laissa tarkoitettu kansalaisneuvonta on julkisten palvelujen käyttäjille suunnattu yleinen neuvontapalvelu. Se ei korvaa viranomaisten omaa neuvontaa tai velvollisuutta opastaa asiakas toimivaltaiseen viranomaisen vaan ainoastaan tukee näitä velvollisuuksia. Käytännössä neuvonnassa esimerkiksi etsitään kansalaiselle hänen asiassaan oikea viranomainen. Jatkossa Digi- ja väestötietoviraston kansalaisille tarjoaman tuen painopiste siirtyisi digitaalisten palvelujen käytön tuen ja neuvonnan tehtäviin, joista säädettäisiin laissa yleisemmin. Yleisneuvonnan päättyessä osa säästyvistä resursseista voitaisiin ohjata viraston omien sähköisen asioinnin palvelujen käyttäjätukeen ja neuvontaan. Tähän luetaan mukaan kaikkea viranomaisasiointia hyödyttävien hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen käyttäjätuki. Muissa julkisen hallinnon palveluihin liittyvissä asioissa kansalaiset saisivat neuvontaa kultakin viranomaiselta suoraan viranomaisia koskevan yleisen neuvontavelvollisuuden perusteella kuten tähänkin asti.

Hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin lukeutuvan kansallisen palveluväylän käyttövelvollisuus poistettaisiin niiltä viranomaisilta, joita se voimassa olevan lain mukaan koskee. Viranomaisilla olisi jatkossakin oikeus palveluväylän käyttöön.

Tukipalvelujen kustannuksia ja niistä perittäviä maksuja koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että Digi- ja väestötietovirasto voisi jättää maksun perimättä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun ja asiointivaltuuspalvelun julkisoikeudellisesta käytöstä muun muassa eräiltä viranomaisilta, valtioelimiltä ja julkista hallintotehtävää hoitavilta. Tarkoitus on alkaa periä maksuja mainituista palveluista muilta käyttäjäorganisaatioilta sekä maksuttomaan käyttöön oikeutetuiltakin muussa kuin julkisoikeudellisessa toiminnassa, jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla.

Esitetyt muutokset kytkeytyvät pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kohtaan, jonka mukaan hallitus toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksen lähtökohdat

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen muutosten tarkoituksena on mahdollistaa Digi- ja väestötietoviraston sekä eräiden sen asiakasorganisaatioiden säästötavoitteiden toteutumista. Digi- ja väestötietovirasto valmistautuu toimintamäärärahasa ja henkilömääränsä merkittävään vähentymiseen tulevina vuosina. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvät sellaiset priorisoidut valtiovarainministeriön toimialan lainsäädännön muutokset, jotka ovat edellytyksenä Digi- ja väestötietoviraston suunnitteleuille toimenpiteille.

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp

Esityksessä ehdotetaan, että Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluva kansalaisneuvonnan yleinen neuvontapalvelu lakkautetaan sen nykyisessä merkityksessä. Jatkossa Digi- ja väestötietoviraston kansalaisille tarjoaman tuen painopiste siirtyy digitaalisten palvelujen käytön tuen ja neuvonnan tehtäviin. Lisäksi hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin lukeutuva kansallisen palveluväylän käyttövelvollisuus ehdotetaan poistettavaksi niiltä viranomaisilta, joita se voimassa olevan lain mukaan koskee. Ehdotuksen mukaan viranomaisilla on kuitenkin jatkossakin oikeus palveluväylän käyttöön. Tukipalvelujen kustannuksia ja niistä perittäviä maksuja koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että Digi- ja väestötietovirasto voi jättää maksun perimättä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun ja asiointivaltuuspalvelun julkisoi-keudellisesta käytöstä muun muassa eräiltä viranomaisilta, valtioelimiltä ja julkista hallintotehtävää hoitavilta.

Esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä todetuin huomioin.

Kansalaisneuvonta

Esityksessä ehdotetaan Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain (304/2019) 3 §:n muuttamista poistamalla sen 2 momentista viraston tehtävä kansalaisneuvonnan hoitajana. Kansalaisneuvonnan yleisen neuvontapalvelun lakkauttamisen myötä on tarkoitus siirtää vapautuvista resursseista yhtä henkilötöyvuotta vastaava määrä Digi- ja väestötietoviraston omien digitaalisten palvelujen käyttäjätukeen ja neuvontaan sekä digitaalisten palvelujen käytön tukeen liittyviin tehtäviin.

Hallintovaliokunnan saamasta selvityksestä ilmenee huoli siitä, että kansalaisneuvonnan yleisen neuvontapalvelun lakkauttaminen voi vaikuttaa hallinnossa asioivien ja erityisesti heikommassa asemassa olevien, esimerkiksi vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden käytössä oleviin keinoihin löytää oikea viranomainen, johon ottaa yhteyttä omassa asiassaan.

Hallituksen esityksessä (s. 15) todetaan, että esityksen valmistelussa on arvioitu, että riski tällaisen vaikutuksen muodostumisesta on vähäinen. Kansalaisneuvonnan luonne on ollut antaa yleistä neuvontaa, joka tukee muiden viranomaisten omaa neuvontaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yleisneuvontaan tulleiden muiden organisaatioiden palveluja koskevien yhteydenottojen määrä on ollut vähäistä.

Valiokunta myös toteaa, että sen lisäksi, että käytössä on ollut yleinen kansalaisneuvonta, kaikilla viranomaisilla on velvollisuus antaa neuvontaa hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetyn viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuuden perusteella. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisella on myös opastamisvelvollisuus, johon sisältyy se, että viranomaisen tulee pyrkiä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, jos esitetty kysymys tai tiedustelu koskee viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, s. 64) todetaan, että opastamisvelvollisuus pitäisi sisällään asiakkaan ohjaamisen toimivaltaiseen viranomaiseen myös toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolellekin.

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp

Hallintovaliokunta pitää ehdotettua kansalaisneuvonnan lakkauttamista perusteltuna. Valiokunta haluaa kuitenkin tässä yhteydessä korostaa hallintolain mukaista viranomaisen neuvontaa ja opastamisvelvollisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämä viranomaiselle kuuluvat velvollisuudet käytännössä myös toteutuvat. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että myös viranomaisten on jatkossa pyrittävä kehittämään tehokkaampia tapoja palvelutarpeeseen vastaamiseen, kuten esimerkiksi tekoälyavusteisen automatiikan käyttöä palvelutarpeen analysointiin, vastaamaan yleisempiin kysymyksiin ja ohjaamaan haasteellisempia kysymyksiä oikeille tahoille.

Hallintovaliokunta tuo vielä esiin, että valiokunnassa on myös parhaillaan käsiteltävänä muita aihealueeseen liittyviä esityksiä kuten sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskeva hallituksen esitys (HE 124/2025 vp) ja valtion yhteistä asiakaspalvelutoimintaa (Suomi-pisteitä) koskeva hallituksen esitys (HE 122/2025 vp). Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 122/2025 vp ehdotetaan, että yhteisissä asiakaspalvelupisteissä tarjotaan kunkin toimivaltaisen viranomaisen antaman asiakaspalvelun lisäksi yhteistä asiakaspalvelua. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nämä Suomi-pisteet tuottavat jo nyt palveluja niille, joille esimerkiksi digiasiointi on vaikeaa taitojen tai laitteiden puuttuessa tai joille käyntiasiointi muutoin on tarpeen.

Palveluväylä

Esityksessä ehdotetaan hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5 §:n 1 momentin johdantokappaleen muuttamista siten, että jatkossa viranomaisilla on palveluväylän käyttömahdollisuus, mutta ei käyttövelvollisuus. Hallituksen esityksessä (s. 21) todetaan, että käyttövelvoitteesta luopuminen ei vaaranna julkishallinnon digitaalisen infrastruktuurin yhdenmukaisuutta eikä heikennä yhteentoimivuutta. Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa käyttäjäorganisaatioille vaihtoehtoisia, kustannustehokkaampia, helpommin ylläpidettäviä ja vähintään saman tietoturvatason menetelmiä toteuttaa tietoturvallisia tiedon siirron ratkaisuja.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan palveluväylän käyttövelvollisuudesta luopuminen tuo merkittävästi joustavuutta ja sitä myötä kustannustehokkuutta erityisesti organisaatioille, joilla ei ole palveluväylää käytössä. Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmän tietopalveluissa palveluväylä säilyy käytössä yhtenä mahdollisena integraatoratkaisuna.

Saamaansa selvitykseen perustuen hallintovaliokunta toteaa, että palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamisella ei ole välitöntä vaikutusta viranomaisten toimintaan tai palvelujen tuottamiseen, koska palveluväylän tuottamista jatketaan ja käyttäjäorganisaatioille tarjotaan käyttöönoton ja käytön tukea. Digi- ja väestötietovirasto myös kehittää palveluväylää edelleen käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Hallintovaliokunta pitää ehdotusta kannatettavana.

Eräiden tukipalvelujen maksut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 25 §:n 1 momenttia siten, että Digi- ja väestötietovirasto voi jättää maksun perimättä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelusta ja asiointivaltuuspalvelusta eräiltä käyttäjäorganisaati-

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp

oilta. Näistä palveluista ei ole toistaiseksi peritty maksuja. Ehdotuksen tarkoituksena on, että jatkossa maksuja ryhdytään perimään, mutta maksuvelvollisuudesta on mahdollista vapauttaa valtiovarainministeriön asetuksella tarkemmin määritellyt tahot.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarve maksujen perimiselle perustuu siihen, että Digi- ja väestötietoviraston toimintamenomäärärahoja leikataan tulevina vuosina ja viraston edellytykset tarjota ja kehittää palveluja nykyisessä muodossa ja laajuudessa voivat heikentyä. Maksujen kohdentaminen välilliseen julkishallintoon ja yksityisiin toimijoihin perustuu siihen, että valtion varoista ei ole mahdollista osoittaa palveluja käyttäville organisaatioille lisämäärärahaa tukipalvelujen maksujen maksamiseen. Viranomaisten palvelut ovat valtion maksuperustelain (150/1992) 4 §:n mukaan lähtökohtaisesti maksullisia.

Ehdotetun tukipalvelulain 25 §:n 1 momentin mukaan tukipalvelujen käytöstä julkisoikeudelliseen tarpeeseen voidaan maksu jättää perimättä viranomaisilta, valtioelimiltä (kuten eduskunta ja tasavallan presidentti ja tasavallan presidentin kanslia) sekä niiltä julkista hallintotehtävää hoitavilta, joiden toiminta merkittävässä määrin rahoitetaan valtion varoista sekä kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän yksin tai yhdessä suoraan tai välillisesti täysin omistamilta yhteisöiltä sekä mainittujen yksin tai yhdessä perustamilta säätiöiltä. Maksu voidaan tasapuolisen kilpailun turvaamisen vuoksi jättää perimättä ainoastaan siltä osin kuin kyse on julkisoikeudelliseen tarpeeseen tapahtuvasta tukipalvelun käytöstä.

Muutettavaksi ehdotetun 25 §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella eli käytännössä maksuasetuksella annetaan tarkemmat säännökset niistä tahoista, joilta maksu jätetään perimättä. Hallintovaliokunnalla ei ole ollut mahdollisuutta ehdotetun esityksen yhteydessä tutustua asetusluonnokseen. Valiokunnalle on kuulemisissa joiltain osin jäänyt epäselväksi, keitä maksuttomiin palveluihin oikeutettuja on tarkoitus valtioneuvoston asetukseen sisällyttää. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö valmistelee asetuksen huolellisesti siten, että erityisesti ne tahot, jotka julkista hallintotehtävää hoitavat muun toimensa ohella tulevat kuulluiksi. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että maksuttoman käytön tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellisia vaikutuksia arvioidaan säännöllisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 76/2025 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp

Helsingissä 7.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen erk
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Kansalaisneuvonnan yleistä neuvontapalvelua ei tulisi lakkauttaa.

Hallituksen esityksen mukaan yleisen neuvontapalvelun alaan kuuluvia muita kuin Digi- ja väestötietoviraston omia palveluja koskevia yleisneuvonnan yhteydenottoja on vuosittain noin 12 500 kappaletta. Neuvontapalvelun suurin ongelma on, että sen olemassaolosta ei tiedetä tarpeeksi. Tästä huolimatta palvelulle on ollut huomattavaa kysyntää.

Vanhusasiavaltuutettu arvioi, että Suomessa on kokonaan vailla digitaitoja noin 300 000 iäkästä ihmistä, ja vähintään yhtä monen digitaidot eivät riitä itsenäiseen asiointiin turvallisesti. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2022 65—74-vuotiaista 10 prosenttia ja 75—89-vuotiaista 35 prosenttia ei ollut koskaan käyttänyt internetiä (Internetin käyttö ikäryhmittäin, Tilastokeskus 2023). THL:n mukaan 85—100-vuotiaista noin 70 prosenttia ei ollut itsenäisesti käyttänyt internetiä (Saukkonen ym. 2021;2022). Monille pelkästään yhteystietojen löytäminen eri viranomaisten neuvontaan voi olla vaikeaa.

Digitaitojen puutteellisuus ei kuitenkaan kosketa vain vanhuksia, vaan myös monet työikäiset kokevat haasteita esimerkiksi sähköisessä viranomaisasioinnissa.

Esitys on ongelmallinen myös vammaisten henkilöiden asiointimahdollisuuksien ja YK:n vammaisyleissopimuksen toteutumisen kannalta. Sopimus edellyttää muun muassa yhdenvertaisen pääsyn varmistamista tieto- ja viestintäteknologiaan ja palveluihin, saavutettavuuden esteiden tunnistamista ja poistamista sekä avustamisen ja tuen edistämistä. Puhelinneuvonnan lakkauttaminen heikentää monien vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia hoitaa asioita itsenäisesti.

Viranomaispalveluiden ja arjessa välttämättömän asioinnin siirtyessä jatkuvasti vahvemmin digitaalisten palveluiden varaan helposti tavoitettavan tuen tarve vain kasvaa. Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on, että Suomi siirtyy asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Parhaillaan käsittelyssä on hallituksen esitys sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp), jolla ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan jo tammikuussa 2026. Kyseinen muutos tulee todennäköisesti lisäämään neuvonnan tarvetta ja on nurinkurista, että samaan aikaan yleinen neuvontapalvelu ollaan lakkauttamassa. Myös muut muutokset viranomaisten toiminnassa voivat lisätä tarvetta yleisneuvontaan ja tarvetta tiedon saamiseen oikeasta viranomaisesta. Esimerkiksi Valviran ja aluehallintovirastojen toiminnot siirtyvät 1.1.2026 aloittavaan Lupaja- ja valvontavirastoon, joka jatkossa valvoo mm. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen sekä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta.

Kansalaisneuvonnan lakkauttamisen myötä yleistä neuvontaa ja ohjausta koskevia kansalaisten kysymyksiä ohjautuu todennäköisesti enenevässä määrin muiden julkisten tahojen hoidettavaksi. Neuvonta hajautuu aiempaa enemmän eri tahoille ja toisaalta lakkauttamisella tavoiteltavien väestön säästöjen toteutuminen on epävarmaa. Hallitus on leikannut ja leikkaamassa rajusti myös

Valiokunnan mietintö HaVM 21/2025 vp
Vastalause

järjestöiltä, joilla on myös ollut osaltaan tärkeä rooli esimerkiksi ikäihmisille ja vammaisille tarjottavassa tuessa ja neuvonnassa.

Kansalaisten palvelujen painopisteen siirtyessä yhä vahvemmin digimaailmaan, on helposti tavoitettavalle neuvonnalle lakkauttamisen sijaan aiempaa suurempi tarve.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotus hylätään ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena.

Helsingissä 7.11.2025

Anna Kontula vas