

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

-

Huomiot tiedoksiantoa koskevista ehdotuksista (18-19 b §:t)

-

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

-

Muut huomiot

-

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan osalta

-

Huomiot oikeudenkäymiskaaren (erit. OK 11:3) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain prosessiosoite- ja tiedoksiantosäätelyä koskevista ehdotuksista

-

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

-

Huomiot oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskevasta ehdotuksesta hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta

-

Esityksessä on arvioitu ehdotettavien muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, yritysvaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia. Onko esityksessä otettu huomioon tältä osin keskeisimmät vaikutukset? Arvioitko muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu?

-

Muut huomiot

Posti Group Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi. Lakiesityksessä ehdotettujen muutosten lisäksi valmisteilla on toimeenpano- ja lainsäädäntöhanke, jossa valtion ylläpitämän Suomi.fi-viestien rinnalle tuodaan hyödynnettäväksi myös yksityiset digipostipalvelut vuoden 2026 aikana.

Postin keskeisimmät huomiot hallituksen esitysluonnoksesta:

- Posti pitää esitysluonnoksen yritysvaikutusten arviointia puutteellisena ja esitysluonnoksen tuottavuushyötyjä yliarvioituina. Nopein digitalisaatio- ja tuottavuuskehitys mahdollistetaan ottamalla yksityiset digipostipalvelut samanaikaisesti julkisen sektorin kanssa mukaan sähköisten tiedoksiantojen toimittamiseen.

- Postin näkemyksen mukaan valtion tulee toimia mahdollistajana eikä kilpailijana markkinoilla oleville palveluntarjoajille. Yksityisten digipostilaatikoiden mukaan ottaminen sähköisten tiedoksiantojen lähettämiseen olisi mahdollista toteuttaa ilman raskasta erillistä lainsäädäntöhanketta. Kaksivaiheinen eteneminen luo valtiolle väliaikaisen monopolin ja vääristää kilpailua.

- Julkisen sektorin ollessa merkittävä postipalveluiden käyttäjä, on viranomaisviestinnän muuttuminen otettava huomioon myös postin yleispalvelulle asetettavissa vaatimuksissa ja yleispalvelun rahoituksen järjestämisessä. Siksi Posti katsoo, että postilain uudistaminen on viipymättä kytkettävä mukaan Digi ensin -hankkeeseen.

Viranomaisviestinnän sähköistyminen on luonteva askel digitalisaatiokehityksessä

Perinteisen kirjepostin määrä laskee jatkuvasti teknologian kehittyessä sekä yritysten ja kansalaisten toimintatapojen muuttuessa. Posti Groupin toimittamien osoitteellisten kirjeiden määrä on vähentynyt noin 75 % verrattuna vuoteen 2000. Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuus on luonnollinen osa tätä siirtymää, ja Posti pitää tärkeänä, että se suunnitellaan huolellisesti ja toteutetaan hallitusti asianmukaisella siirtymäajalla, yksityiset palveluntarjoajat alusta saakka mukaan ottaen.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan tammikuussa 2025 tekemän linjauksen mukaan hallitusohjelman ja valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaista ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän toteuttavaa toimeenpanoa laajennetaan mahdollistamalla viranomaisten tiedoksiantojen toimittaminen myös yksityisiin digipostipalveluihin. Posti kannattaa lämpimästi tätä linjausta. Pidämme perusteltuna niin yritysten oikeusturvan kuin sääntelyresurssien puolesta, että ensisijaisesti digitaalinen viranomaisviestintä toteutetaan yhtenä selkeänä hankkeena, eikä kahtena rinnakkaisena hankkeena kuten nyt on suunniteltu.

Yksityiset digipostilaatikat voivat vauhdittaa digitalisaatiota

Postin digitaalisella OmaPosti-palvelulla on 2,9 miljoonaa käyttäjää (huhtikuu 2025). Nopein digitalisaatio- ja tuottavuuskehitys mahdollistetaan ottamalla yksityiset digipostipalvelut samanaikaisesti julkisen sektorin kanssa mukaan sähköisten tiedoksiantojen toimittamiseen. Yksityisten digipostipalveluiden hallituksen esityksen laajemmalla hyödyntämisellä viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen toimittamisessa tuetaan julkisen sektorin tuottavuustavoitteita, kansalaisten laadukasta asiointikokemusta ja mahdollisuutta valita käyttämänsä palvelu tiedoksiantojen vastaanottamisessa sekä luodaan edellytyksiä uusille digitaalisille liiketoimintamalleille ja innovaatioille sekä kaivatulle talouskasvulle.

Posti pitää esitysluonnoksen yritysvaikutusten arviointia puutteellisena ja esitysluonnoksen tuottavuushyötyjä yliarvioituina. Ehdotuksen tavoitteena on viranomaisten tiedoksiantojen lähettäminen sähköisesti, mutta vaikutusarvioinnissa on esitelty kaikkien viranomaisten lähettämien kirjeiden volyymejä eikä nimenomaan tiedoksiantokirjeiden määriä ole eritelty. Suunnitelmassa aliarvioidaan järjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon tarvittavat resurssit sekä rahoituksen että osaavan henkilöstön osalta. Julkisen sektorin yksin toteuttama ratkaisu ei todennäköisesti ole kustannustehokkain tai käyttäjäystävällisin vaihtoehto.

Luonnoksessa todetaan myös valmistelun aikana ilmenneen, ettei kaikilla hallintolain soveltamisalaan kuuluvilla viranomaisilla ja julkista hallintotehtävää hoitavilla yksityisillä ole valmiuksia lähettää sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viesteihin, mikä tarkoittaa, että lain suunniteltu voimaantulo vuoden 2026 ei tule tuottamaan niitä säästöjä, joita esityksellä tavoitellaan. Luonnoksessa esitetään arvio, että ehdotettavilla muutoksilla ei aiheutuisi merkittäviä muutoksia yksityisiin digipostipalveluja tarjoaviin yrityksiin. Posti katsoo, että tämä arvio on puutteellisesti perusteltu.

Kustannuksiin ja mahdollisiin säästöihin liittyen on tärkeää huomioida, että myös Suomi.fi-viestipalvelun kehittäminen, ylläpito ja asiakastuki aiheuttavat valtiolle kuluja, jotka katetaan Digi- ja väestötietoviraston toimintamenomomentilta. Lisäksi palvelun käyttöönotto aiheuttaa kustannuksia käyttäjäorganisaatioille. Esitysluonnoksen sivulla 31 todetaan, että "Suomi.fi-viestien kautta toimitettu sähköinen tiedoksianto on viranomaiselle maksutonta käyttöönottokustannusten

jälkeen." Tämä voi antaa harhaanjohtavan kuvan viestipalvelun todellisista kustannuksista. On tärkeää, ettei syntyisi käsitystä, että palvelun kehittäminen ja ylläpito olisivat valtiolle lähes kustannuksetonta, vaikka palvelu näyttäytyisikin käyttäjäorganisaatiolle maksuttomana käyttöönottovaiheen jälkeen. Eri vaihtoehtojen vertailussa kustannukset tulee esittää realistisesti ja vertailukelpoisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa (sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta säädetyn lain 18 §) esitetään, että todisteellinen sähköinen tiedoksianto olisi mahdollista toimittaa viranomaisen ylläpitämän palvelun lisäksi muuhun sähköiseen osoitteeseen. Edellytyksenä on, että viestin vastaanottaja on tunnistettu ja että tiedonsiirtoyhteydet ovat tietoturvalliset. Yksityisten viestinvälityspalveluiden mukaan ottaminen sähköisten tiedoksiantojen lähettämiseen olisi siis mahdollista toteuttaa ilman raskasta erillistä lainsäädäntöhanketta.

Kaksivaiheinen eteneminen luo valtiolle väliaikaisen monopolin ja vääristää kilpailua

Suuri ongelma on, että esitysluonnos sivuuttaa yritysten roolin ja jo pitkään jatkuneen ja vakiintuneen laajan yhteistyön viranomais- ja julkishallinnon viestien välityksessä. Esimerkiksi Valtiokonttori on määritellyt OmaPostin ensisijaiseksi kanavaksi julkishallinnon laskujenvälityksessä ja monet hyvinvointialueet käyttävät OmaPostia digitaalisena viestintäkanavanaan. Viestinnän digitalisoituminen on ollut nähtävissä jo vuosia ja yritykset ovatkin kehittäneet digitaalisia palveluita vastaamaan kysyntään.

Esitysluonnoksen mukaan Suomi.fi-viestien käyttäjämäärien merkittävä lisääntyminen luo pohjaa myös yksityisten digipostipalveluiden hyödyntämiselle viranomaisten sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä. Luonnoksessa todetaan, että laajempi viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajapohja luo edellytyksiä kilpaillulle markkinalle ja yritysten liiketoimintamahdollisuuksille. Tämän tavoitteen valossa Posti pitää huolestuttavana ja yksityisten markkinoiden kehityksen kannalta haitallisena sitä, että viranomaisviestinnän digitalisointia ollaan edistämässä kahdessa aallossa siten, että ensin viranomaisviestit siirretään toteutettavaksi Suomi.fi-viesteinä ja vasta toisessa vaiheessa ryhdytään selvittämään yksityisten digipostipalveluiden käyttöönottoa. Digitaalisessa palvelussa suomi.fi saisi epäoikeutetun etumatkan markkinoilla, kun tyypillisesti rima nousee korkeaksi palvelusta toiseen siirtymiselle.

Posti katsoo, että julkisen ja yksityisten toimijoiden tasapuolisten lähtökohtien turvaamiseksi mahdollisuus yksityisten digipostipalvelujen käyttöön viranomaisviestinnässä tulee toteuttaa yhdessä ja samassa vaiheessa. Epävarmuus yksityisten digipostipalveluiden roolista viranomaisviestinnässä heikentää perusteettomasti yksityisten toimijoiden lähtökohtia ja kilpailuasemaa suhteessa julkisen sektorin omaan viestintäratkaisuun, joka saa vaiheistuksen johdosta myös kriittisen etulyöntiaseman aikataulun osalta. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa merkittävä määrä digitaalisia viestejä poistuisi yksityisten digipostitoimijoiden ulottumattomiin, mikä jo lähtökohtaisesti heikentäisi yksityisten toimijoiden kasvumahdollisuuksia ja

investointikannustimia. Samalla hallinnon toimijoilta ja viestien vastaanottajilta poistuisi mahdollisuus valita niiden tarpeiden kannalta paras ja toimivin digitaalinen viestinvälityspalvelu. Siten Suomi.fi-viestikanavan asettaminen keinotekoisesti yksityisten digipostilaatikoiden edelle ei ole myöskään kansantaloudellisesti järkevää. Postin näkemyksen mukaan valtion tulee toimia mahdollistajana eikä kilpailijana markkinoilla oleville palveluntarjoajille.

Turvallisen digitaalisen viestinnän tarve tulee lisääntymään Suomessa lähivuosina voimakkaasti. Kansalaisille on keskeistä saada tärkeät viestinsä suosimaansa palveluun eri sektorien lähettäjiltä. Kaikilla henkilöillä on nykyisin mahdollisuus halutessaan ottaa käyttöönsä Suomi.fi-viestit ja vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti. Postin näkemyksen mukaan se, että Suomi.fi-viestien käyttöönotto tapahtuisi viranomaisen aloitteesta ja automaattisesti, ei paranna kansalaisten yhdenvertaista pääsyä viranomaisten viesteihin. Henkilö voi myös palata halutessaan takaisin paperikirjeiden vastaanottajaksi, mutta tukipalvelulain 8 e § mukainen viestinvälityspalvelutilin sulkupyyntö on voimassa vain kuusi kuukautta. Mielestämme esitysluonnoksessa ei perustella riittävästi sitä, miksi nykyinen tapa kehottaa vapaaehtoiseen sähköisten viestien käyttöön ei ole sääntelyn näkökulmasta riittävä, tai miksi kansalaisen toive vastaanottaa tiedoksiannot postitse olisi voimassa vain määrätyn, hyvin lyhyen ajan. Käyttäjillä tulee jatkossakin säilyä valinnanvapaus käyttämänsä palvelun ja viestintätavan suhteen.

Esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä ei ole lainkaan arvioitu kilpailuoikeuden ja valtiontukien näkökulmasta toisin kuin aikanaan säädettäessä tukipalvelulakia (HE 59/2016 vp). Tuolloin hallituksen esityksessä todettiin, että yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen tarjoamiseen liittyy EU-lainsäädännön valtiontukisääntelystä ja kansallisesta kilpailuneutraliteettia koskevasta lainsäädännöstä johtuvia kysymyksiä. Esityksen mukaan yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen tarjoaminen voi olla joltain osin EU-lainsäädännön valtiontukisääntelyn ja kansallisen kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaista, mutta tuolloin esitettyä palvelukokonaisuutta pidettiin kuitenkin markkinoille soveltuvana sähköisten palvelujen yhteen toimivuuden ja digitaalisen liiketoiminnan kehityksen tukena. Esitetyn palvelukokonaisuuden operoinnin valtion toimesta ja käytön rahoituksen valtion varoista ei arvioitu muuttavan kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Koska ehdotukseen liittyi epävarmuuksia valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettinäkökulmasta, hallituksen esityksessä pidettiin tarkoituksenmukaisena varautua arvioimaan menettelyjen ja toiminnan rakenteen vaikutuksia ja hyväksyttävyyttä toiminnan vakiinnuttua muutaman vuoden kuluttua lain voimaan tulosta. Postin tiedossa ei ole, että tällaista arviota olisi sittemmin tehty.

Vaikka esitysluonnoksen tavoitteet ovat ymmärrettäviä, sen käytännön vaikutukset voivat olla ristiriidassa myös hallitusohjelmassa tavoitellun reilun ja avoimen kilpailun edistämisen kanssa. Siksi olisi suotavaa arvioida sääntelymuutosten vaikutuksia yrityksiin ja markkinoihin tarkemmin ennen etenemistä.

Postilain uudistamista jatkettava viipymättä markkinakehityksen myötä

Esitysluonnoksen mukaan ennakoidut kustannussäästöt muodostuvat postituskustannusten vähentymisestä, kun paperiset kirjeet korvautuvat sähköisillä Suomi.fi-viesteillä. Koko julkiselle hallinnolle uudistuksella tavoitellut säästöt ovat yhteensä noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Posti kiinnittää huomiota siihen, että fyysisen postinjakelun suurimmat kustannuserät ovat henkilöstökustannuksia. Koska postilain velvoitteet säilyvät ennallaan, jäljelle jäävän jaettavan osalta yksikkökustannukset tulevat nousemaan nykyisestä.

Julkisen sektorin ollessa merkittävä postipalveluiden käyttäjä, on viranomaisviestinnän muuttuminen otettava huomioon myös postin yleispalvelulle asetettavissa vaatimuksissa ja yleispalvelun rahoituksen järjestämisessä. Siksi Posti katsoo, että postilain uudistaminen on viipymättä kytkettävä mukaan Digi ensin -hankkeeseen. Postitoiminta on kilpailtua, avoimen markkinan liiketoimintaa ja on tärkeää, että postisääntely kohtelee kaikkia alan toimijoita tasavertaisesti ja mahdollistaa kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen.

Hallituksen esityksessä viitataan useissa kohdin verrokkimaina muihin Pohjoismaihin, joissa on viime aikoina tapahtunut suuria muutoksia perinteisen postin jakelussa. Esimerkiksi Tanskassa PostNord on ilmoittanut lopettavansa kirjekävelun kokonaan ja Norjassa on esitetty siirtymistä postin toimittamisesta ensisijaisesti palvelupisteisiin. Postiyritysten kilpailukykyyn parantamiseksi on tärkeää, että digitalisaation edetessä myös perinteisen postin jakelun sääntelykehystä kevennetään myös Suomessa.

Tässä yhteydessä tulisi tarkastella myös tavallisen tiedoksiantokirjeen tiedoksianto-olettamaa. Hallintolain mukaan tavallisen tiedoksiantokirjeen katsotaan tulleen perille seitsemäntenä päivänä sen lähettämisestä. Postilaissa ei ole tiedoksiantokirjeille asetettua nimenomaista kulkunopeusvaatimusta, mutta vuonna 2023 yleispalvelukirjeiden jakeluvollisuutta kevennettiin kolmeen päivään viikossa, mikä käytännössä jonkin verran hidastaa kirjeen kulkua. Paperikirjeellä toimitettavan tiedoksiantokirjeen kuluolettamaa tulisi hallinnon sääntelyssä pidentää vastaamaan postilain nykytilaa. Tämä parantaisi kansalaisten asemaa, kun riski siitä vähenisi, että kirjeen vastaanottajan tarvitsisi esittää näyttöä kirjeen todellisesta vastaanotto päivästä.

Selvytyden vuoksi Posti toteaa myös, että hallituksen esityksessä todetaan Postille myönnetyn määräaikaista valtionavustusta, jonka tarkoituksena on luoda edellytyksiä sanomalehtijakelun toteuttamiselle viitenä arkipäivänä viikossa alueilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä sanomalehtien varhaisjakelua. Sanomalehtijakelun valtionavustusta eli ns. jakelutukea on myönnetty Postin lisäksi myös muille jakeluyhtiöille Traficomien vuotuisen kilpailutuksen myötä. Kyseinen valtionavustus ei siis ole korvamerkitty Postille.

Rokkanen Päivi
Posti Group Oyj - Postipalvelut, johtaja Yrjö Eskola