

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

Kivra kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta, joka koskee sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa. Pääosin Kivra näkee esityksen kannatettavana ja tärkeänä ensiaskeleena kohti edistynyttä digipostijärjestelmää Suomessa. Lausuntomme painottuu yksityisten digipostipalveluiden rooliin Suomen digipostimarkkinassa ja lakiluonnoksen vaikutuksiin yksityisille digipostipalveluille.

On erittäin kannatettavaa, että sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuuden toteutusta on laajennettu niin, että vielä valmistelun aloittamista odottava rinnakkainen toimeenpano- ja lainsäädäntöhanke tulee mahdollistamaan viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen lähettämisen yksityisiin digipostipalveluihin. Rinnakkaishankkeen toteutus lisää kansalaisten valinnanvapautta ja mahdollistaa yksityisen ja julkisen sektorin digipostin vastaanottamisen samaan paikkaan. Rinnakkaishanke myös parantaa kansalaisten digipostin käyttökokemusta ja lisää digipostin säästöpotentiaalia julkishallinnolle.

Lyhyellä aikavälillä päätös toteuttaa sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuuden hankkeet rinnakkain on kuitenkin ongelmallista. Nyt lausuntokierroksella oleva lakiluonnos on suunnitelmien mukaan tulossa voimaan vuoden 2026 alusta. Tavoiteaikataulu yksityisten digipostipalveluiden hyödyntämisen mahdollistamiselle viranomaisten sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä taas on suunniteltu toteutuvan vuoden 2026 aikana. Koska yksityiset digipostipalvelut mahdollistavaa rinnakkaishanketta ei ole vielä virallisesti käynnistetty, on merkittävä riski, että sen toteutus venyy tavoiteaikaa pidemmäksi. Rinnakkaishankkeiden eri voimaantuloajankohtien luomien negatiivisten kilpailuvaikutusten vuoksi hankkeiden lainsäädännön tulisi tulla voimaan samanaikaisesti. Enintään hankkeiden välisen siirtymäajan tulisi olla muutaman kuukauden mittainen. Siirtymäajan luomia negatiivisia kilpailu- ja muita vaikutuksia käsitellään laajemmin kohdissa 2-5.

1. Yksityisten digipostipalveluiden merkitys verrokkimaissa ja Suomessa

Verrokkimaat kuten Tanska ja Ruotsi ovat näyttäneet, että yksityisiä digipostipalveluita hyödyntämällä voidaan saavuttaa merkittäviä kustannushyötyjä ja lisätä kansalaisten positiivista suhtautumista digitaalisiin palveluihin. Molemmissa maissa yksityisen digipostipalvelun tarjoaman vaihtoehdon on valinnut noin 95 % digipostin käyttäjistä. Yksityisiä digipostipalveluita voidaankin pitää molempien maiden digipostijärjestelmien peruspilareina. Ruotsissa digipostin käyttäjiä on nykyhetkellä noin 6,4 miljoonaa, vaikka järjestelmä perustuu täysin vapaaehtoisuuteen. Digipostin suosio kertoo edistyneiden digipostipalveluiden kansalaisille tarjoamista hyödyistä ja mahdollisuuksista.

Myös Suomessa yksityisen digipostipalveluiden käyttäjiä on julkisen sektorin Suomi.fi Viestit -ratkaisua enemmän. Samanaikaisesti Suomen paikalliset ja valtakunnalliset viranomaiset ovat ottaneet yksityisiä digipostipalveluita laajasti käyttöön - suurin osa viranomaisista lähettää joitakin viestityyppejä kansalaisille yksityisiin digipostipalveluihin (jos kansalaisella on ne käytössään). Joissain tapauksissa nämä viestit koskevat myös lakiluonnoksen säätlemiä sähköisiä tiedoksiantoja. Viranomaisille yksityisten digipostipalveluiden käyttöönotto on ollut helppoa ja kustannustehokasta viranomaisten hyödyntämien postitus- ja laskutusoperaattorien integraatioiden kautta.

2. Esitetty lainsäädäntö luo väliaikaisen monopolin kilpailulle markkinalle

Hankkeiden lainsäädännön eri voimaantuloajat luovat Suomen digipostimarkkinaa väliaikaisen monopolin, sillä lausuntoluonnoksen mukaan viranomaisten sähköisiä tiedoksiantoja ei voi lähettää muuhun kuin Suomi.fi Viestit -palveluun. Tämä rajoittaa kilpailua digipostimarkkinalla.

Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta Digi- ja väestötietoviraston (DVV) tukipalvelulain nojalla tuottamassa Suomi.fi Viestit -palvelussa voidaan perustellusti katsoa olevan kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta (ts. palvelun tarjoamisesta markkinoilla), joka kuuluu EU:n kilpailuoikeudellisen sääntelyn soveltamisalaan. Yksityisten digipostipalveluiden markkinan nopean kehityksen myötä viranomaiset käyttävät laajasti yksityisen digipostipalveluiden tuottamia palveluita.

Kun/jos osa digipostipalveluiden markkinasta (ts. viranomaisten lähettämät sähköiset tiedoksiannot) suljettaisiin kokonaisuudessaan yksityisiltä digipostipalveluiden tarjoajilta, sisältyy tähän riski Suomen valtion syyllistymisestä EU:n kilpailuoikeudellisen sääntelyn, erityisesti SEUT 106 artiklan sovellettuna yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa, rikkomiseen.

Lisäksi EU:n valtioneukisääntely (SEUT 107 artikla) soveltuu mahdollisesti myös esitettyyn lainsäädäntöratkaisuun. On mahdollista, että DVV:n katsottaisiin saavan sille myönnetyn lakisääteisen yksinoikeuden seurauksena sellaista valikoivaa taloudellista etua, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan yksinoikeuden ulkopuolelle jäävillä kilpailuilla markkinoilla.

Sähköisten tiedoksiantojen osuus markkinasta on pieni ja suorat vaikutukset niiden rajoittamisesta ovat todennäköisesti vähäisiä. Hankkeiden eri voimaantuloajan aiheuttamat muut kilpailuvaikutukset taas ovat merkittävät. Näitä vaikutuksia käsitellään kohdissa 3-4.

3. Velvoittava lainsäädäntö ennen valinnanvapauden toteutumista heikentää kansalaisten palvelukokemusta ja digipostimarkkinan kilpailua pitkällä aikavälillä

Lakiluonnos velvoittaa digikyvykkäitä kansalaisia ottamaan Suomi.fi Viestit -palvelun käyttöön. Tällä hetkellä yksityisiä digipostipalveluita hyödyntävä kansalainen joutuu ottamaan uuden palvelun käyttöön jo aikaisemmin valitsemansa palvelun lisäksi. Hänen palvelutilanteensa ei uudistuksen myötä parane, sillä hän ei voi vielääkään vastaanottaa kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin digipostia samaan paikkaan. Eri voimaantuloajan luoma väliaikainen monopoli voi jopa heikentää kansalaisen palvelutasoa, jos osa hänelle lähetetyistä viesteistä siirtyy Viestit-palveluun hänen nykyisin käyttämästään digipostipalvelusta.

Toisaalta niille digikyvykkäille kansalaisille, jotka eivät ole vielä ottaneet yksityisiä tai julkisia digipostipalveluita käyttöön, ei ole myöskään tarjolla valinnanvapautta. He joutuvat valitsemaan Suomi.fi Viestit -palvelun, johon toimitetaan rajallisesti postia vain viranomaisilta ja jonka palveluominaisuudet ovat heikommat kuin yksityisillä digipostipalveluilla. Tämä tulee vaikuttamaan näiden kansalaisten yleiseen suhtautumiseen digipostipalveluihin ja tyytyväisyyteen uudistusta kohtaan. He saattavat tehdä lakiluonnoksen mukaisen kieltäytymispyynnön ja palata paperipostin pariin ennen kuin he pääsevät hyötymään yksityisen sektorin laajemmasta palvelukehityksestä rinnakkaishankkeen voimaantulon myötä.

Jos hankkeet tulevat voimaan eri aikaan, onkin erityisen tärkeää, että uudistuksesta ja mahdollisuuksista tulevaisuudessa valita eri digipostipalvelu viestitään selkeästi. Digipostin liittyvän lainsäädännön kaksivaiheinen voimaantulo on kansalaisille lähtökohtaisesti sekava. Hankkeiden samanaikainen voimaantulo selkeyttäisi uudistusta kansalaisille huomattavasti.

Lisäksi myöhemmin mahdollistettavasta digipostipalvelun valinnanvapaudesta ja palveluiden välisestä vaihtamisesta tulee tehdä kansalaisille mahdollisimman helppoa, jotta kilpailu digipostimarkkinassa paranee pitkällä aikavälillä. Lakiluonnoksen mainitsema ensimmäisen hankkeen voimaantulon luoma laajempi viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajapohja luo edellytyksiä kilpailulle markkinalle vain, jos kilpailtua markkinaa ei ole marginalisoitu uudistuksen ensimmäisen vaiheen yhteydessä (lisää kohdassa 4). Tämän välttämiseksi hankkeiden tulisi tulla voimaan samanaikaisesti tai siirtymäajan kahden hankkeen voimaantulon välissä tulisi olla mahdollisimman lyhyt.

4. Väliaikainen monopoli vähentää kilpailua myös muissa digipostimarkkinan viestityypeissä

Vaikka esitetty lainsäädäntö ei estä viranomaisia lähettämästä muita viestejä kuin sähköisiä tiedoksiantoja yksityisiin digipostipalveluihin, se todennäköisesti vaikuttaa myös näiden muiden viestien, kuten laskujen, markkinaan. Lainsäädännön voimaantulon todennäköisenä seurauksena on kilpailun vääristyminen myös yksinoikeuden ulkopuolelle jäävän viranomaispostin toimittamisessa ja

yksityisten palveluntuottajien mahdollinen syrjäyttäminen viranomaisille tarjottavien digipostipalveluiden markkinoilta Suomessa joko osittain tai kokonaan. Kyseessä olisi tilanne, jossa DVV käyttämällä sille lailla säädettyä yksinoikeutta syylistyisi väistämättä menettelyyn, joka vääristäisi kilpailua myös yksinoikeuden ulkopuolelle jäävän kilpaillun toiminnan markkinoilla (muun viranomaispostin toimittaminen).

Tämä näkemys perustuu seuraaviin huomioihin: Kun digikyvykkäät kansalaiset on velvoitettu ottamaan käyttöön Suomi.fi Viestit -palvelu, viranomaisilla on kannustin lähettää kaikki mahdolliset viestit tähän palveluun, onhan sinne nyt luotu mahdollisesti jopa 4 miljoonan kansalaisen vastaanottajapohja. Tällöin esimerkiksi nykyisin erittäin kilpailtu digitaalisten laskujen markkina voi jakautua yksityisen ja julkisen sektorin osamarkkinoiksi, joissa julkisen sektorin laskut lähetetään Viestit-palveluun ja yksityisen sektorin laskut yksityisiin vaihtoehtoihin. Tämä johtaa yksityisten digipostipalveluiden markkinaosuuden pienenemiseen viestityypeissä, kuten laskuissa, joita ehdotettu lainsäädäntö ei sääntele. Samanaikaisesti Suomen digipostimarkkinan kehitys hidastuu ja siiloutuu sektorikohtaisesti.

5. Rinnakkaishankkeiden samanaikainen voimaantulo poistaisi esitetyn lainsäädännön negatiiviset kilpailuvaikutukset

Edellä mainitut kilpailuvaikutukset ja kilpailuoikeudelliset haasteet voidaan välttää mahdollistamalla rinnakkaishankkeiden voimaantulo samanaikaisesti. Jos samanaikainen voimaantulo ei ole aikataulullisesti mahdollista, siirtymäajan tulisi olla mahdollisimman lyhyt eli enintään muutaman kuukauden mittainen. Tätä pidempi siirtymäaika johtaa esitetyn lainsäädännön aiheuttamiin merkittäviin ja pitkäaikaisiin negatiivisiin kilpailuvaikutuksiin Suomen digipostimarkkinassa. Lisäksi pidempi siirtymäaika vähentää yksityisten digipostimarkkinoiden investointihalukkuutta Suomen digipostimarkkinaan, mikä johtaa markkinan näivettymiseen ja digipostin luoman yhteiskunnallisen hyödyn, mukaan lukien julkisen sektorin säästöpotentiaalin ja ilmastovaikutusten, pienenemiseen.

Kivra näkee, että talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaama rinnakkaishanke tulee käynnistää välittömästi ja toteuttaa mahdollisimman nopeasti valtiovarainministeriön (lainsäädäntövalmistelu) ja DVV:n (tekniisten ratkaisujen valmistelu) toimesta. Rinnakkaishankkeen voimaantulolle tulee asettaa selkeä tavoiteajankohta, joka tavoittelee samanaikaista voimaantuloa nyt esitetyn lainsäädännön kanssa. Voimaantulo ei saa tapahtua myöhemmin kuin keväällä 2026.

Lisäksi rinnakkaishankkeessa tulee varmistaa, että digipostipalvelun valinta ja palveluiden välillä vaihtaminen valmistellaan kansalaisille mahdollisimman helpoksi käytännössä, jotta digipostimarkkinalle syntyy pitkän aikavälin terve kilpailutilanne. Kansalaisille kohdistettavassa viestinnässä liittyen Digi ensin -ohjelmaan ja sähköiseen viranomaisviestintään siirtymisessä tulee huomioida molemmat hankkeet ja informoida kansalaisia valinnanvapauden mahdollisuudesta.

Pietilä Juuso
Kivra Oy

Abdeen Ilari
Kivra Oy