

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?

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) katsoo, että esityksen vaikutusarviointia olisi syytä täydentää. Esityksessä on huomioitu viranomaisten tarve sekä todisteellisiin että ns. tavallisiin tiedoksiantoihin, mutta vaikutusarviointia ei ole tehty riittävän kattavasti yksityishenkilöiden näkökulmasta.

Esitys olisi merkittävä muutos nykytilaan. Nykyisin jonkin viranomaisen päätöksen sisältävän asiakirjan todisteellinen tiedoksianto Suomi.fi viestin välityksellä edellyttää, että yksityishenkilö tai oikeushenkilö on antanut suostumuksen ottaa vastaan tiedoksiantoja em. tavalla. Esitys muuttaisi tilannetta niin, että suostumusta ei enää edellytettäisi vaan riittävää olisi, että henkilö on edes joskus tehnyt vahvan tunnistautumisen jonkun viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun (esim. Kela, Vero, hyvinvointialue, kaupunki). Tällä perusteella henkilölle voitaisiin viranomaisen toimesta avata digipostilaatikko sähköisiä tiedoksiantoja varten. Muutoksen jälkeen sähköisten tiedoksiantomenettelyyn Suomi.fi-viestipalvelun kautta siirtyisi esityksen mukaan noin 3 miljoonaa ihmistä, joista suurelle osalle muutos voitaisiin toteuttaa heiltä kysymättä muun viranomaisasioinnin perusteella.

Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu sitä, että yksityishenkilöillä voi olla perusteltu syy pidättäytyä sähköisten kanavien käytöstä tiedoksiannoissa ja toivoo tiedoksiannot muulla tavoin. Muutoksen vaikutuksia erityisesti yksinasuviin ja ylivelkaantuneisiin on syytä selvittää myös oikeusturvanäkökohtien kannalta.

Viranomaisasioinnissa keskeinen asiakasryhmä ovat toimeentulotuen saajat, joiden joukossa ryhminä korostuvat yksinasuvat miehet ja naiset (Tilastokeskus <https://www.julkari.fi/handle/10024/149029>). Yhden aikuisen kotitalouksissa ei ole digikanavien seuraamiseen toista henkilöä eikä läheskään kaikilla ole sellaista luotettua, jolle voisi antaa asiointivaltuudet ja -tunnukset. Tiedoksiantojen määräajat ovat tyypillisesti lyhyitä ja kokonaisuutena arvioiden esitetty sähköisen tiedoksiannon tapa jättäisi riskin yksityishenkilölle esim. tilanteessa, jossa häntä on kohdannut esim. äkillinen sairastuminen tai tapaturma.

Toisaalta henkilöt, joilla on elämänhallinnan haasteita, kuten myös ylivelkaantuneet ja luottotietonsa menettäneet henkilöt, tarvitsevat todennäköisimmin viranomaisten tukitoimia. He saattavat hoitaa tukitoimien asiointia rutiininomaisesti myös sähköisesti, mutta samanaikaisesti olla kykenemättömiä muun tyyppiseen sähköiseen asiointiin. Sähköiset tiedoksiannot edellyttävät välitöntä reagointia, minkä hahmottaminen voi olla elämänhallinnan haasteista kärsivälle vaikeaa.

KKV toteaa, että esim. velkomushaasteiden tiedoksiantoja noin 400 000 vuodessa. KKV kiinnittää huomiota tiedoksiannon kohteena olevien yksityishenkilöiden oikeusturvaan, ottaen huomioon että summaarisissa velkomusasioissa on nostettu myös perusteettomien kanteita <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-oikeuslaitostyoryhman-alustavista-toimenpide-ehdotuksista/>

KKV myös katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu puutteellisesti esityksen vaikutuksia yksityisiin digipostipalveluihin tarjoaviin yrityksiin ja digipostipalvelujen markkinan kehitykseen. Erityisesti esitykseen sisältyvällä siirtymäajalla, jonka aikana yksityisten digipostipalvelujen hyödyntäminen ei olisi mahdollista, voi olla huomattava vaikutus siihen, millaiseksi digipostipalvelujen markkina aikanaan muodostuu. Jos kuluttajat tottuvat käyttämään tiettyä palvelua, voi heidän olla myöhemmin vaikea vaihtaa muiden palvelujen käyttäjäksi.¹

Kuluttajien sitoutuminen tietyn palvelun käyttäjäksi voi vähentää kilpailua markkinalla myöhemmässä vaiheessa. Kilpailun väheneminen voi puolestaan johtaa siihen, että palvelujen hinnat ovat korkeampia kuin kilpailullisessa tilanteessa, eikä yrityksillä ole kannustimia kehittää uusia, paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavia palveluja.

1 Etenkin ns. lukkiutumisvaikutus (lock-in) ja vaihtamiskustannukset (switching costs) voivat johtaa siihen, etteivät kuluttajat vaihda palveluntarjoajaa, vaikka jokin toinen palvelu vastaisi paremmin heidän tarpeisiinsa. Esimerkiksi uuden tuotteen tai palvelun käyttöönoton vaatima aika ja vaiva sekä edelliseen palveluun kertynyt data voivat vähentää kuluttajien kiinnostusta vaihtaa palveluntarjoajaa. Aiheesta tarkemmin ks. esim. Shapiro, C. & Varian, H. (1999). Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy. Harvard Business School Press.

Muut huomiot

KKV katsoo, että Suomi.fi-viestit palvelun siirtymävaiheen yksinoikeuteen liittyvät kilpailu- ja valtiotukioikeudelliset kysymykset sekä vaikutukset yksityiseen digipostitarjontaan ja -markkinoihin on välttämätöntä selvittää jatkovalmistelussa.

KKV pitää sinänsä myönteisenä, että esityksessä on huomioitu mahdollisuus hyödyntää yksityisiä digipostipalveluja viranomaisten tiedonantomenettelyssä. KKV pitää kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallisena, että yksityisten digipostipalvelujen hyödyntäminen olisi mahdollista vasta kestoaltaan avoimeksi jäävän siirtymävaiheen jälkeen.

KKV huomauttaa, että siirtymäajan yksinoikeus voi muodostaa Suomi.fi -viestit palvelulle kilpailua vääristävän edun ja mahdollisesti myös syrjäyttää yksityistä tarjontaa. Sen lisäksi, että esityksessä ei ole riittävästi arvioitu vaikutuksia yksityiseen tarjontaan, myöskään kilpailu- ja valtiotukioikeudellista arviota ei ole tehty. KKV toteaa, että esitystä tulisi arvioida Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106(1) artiklan kannalta yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa. Lisäksi esitystä tulisi arvioida myös SEUT 107 (1) artiklan tarkoittaman valtiotukien kiellon sekä kansallisen kilpailuneutraaliteettisääntelyn kannalta.

Lausunnossaan asiassa VN/25665/2024 KKV kiinnitti huomiota siihen, että tukipalvelulaissa (571/2016) tarkoitettuihin palveluihin (ml. Suomi.fi-viestinvälityspalvelu) saattaa liittyä luonteeltaan taloudellista toimintaa, jota myös yksityiset toimijat voivat harjoittaa, ja joka voi kuulua kilpailulain 4 a luvun soveltamisen piiriin. KKV:n arvion mukaan markkinoilla tarjotaan Suomi.fi-viestinvälityspalvelua vastaavia palveluja ja edellä todetusti myös esityksen tavoitteena on hyödyntää yksityisiä digipostipalveluja luomalla edellytyksiä kilpailuille markkinoille. Hallintolaissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn osalta toiminnan luonteen arviointiin saattaa vaikuttaa se, että viranomaisilla on hallintolaissa säädetty velvollisuus hallintoasian käsittelyyn liittyvän asiakirjan tiedoksiantamiseen.

KKV huomauttaa, että siirtymävaiheen pituus on esityksessä jätetty avoimeksi. Tällöin on mahdollista, että Suomi.fi-viestit palvelu voi syrjäyttää markkinoilta yksityistä tarjontaa ennen kuin yksityisten digipostipalvelujen käyttö tulisi mahdolliseksi. Tämä voi vähentää kilpailua markkinalla,

joka voi puolestaan johtaa korkeampiin hintoihin ja huonommin asiakkaiden tarpeita vastaaviin palveluihin etenkin pitkällä aikavälillä.

Esityksestä ei myöskään riittävän selkeästi käy ilmi, miksi sääntely on tarkoitus toteuttaa esitetyllä kaksivaiheisella ratkaisulla. Vaikka sääntelyn toteuttaminen nopealla aikataululla olisi perusteltua mahdollisten kustannus- ja tehostamishyötyjen saavuttamiseksi lyhyellä aikavälillä, tulisi esityksen valmistelussa huomioida myös pidemmän aikavälin markkinakehitys ja sen vaikutukset palvelujen kustannustasoon.

Esityksen mukaan yksityisten digipostipalvelujen hyödyntämistä selvitetään niin sanotun Tanskan mallin mukaisena ratkaisuna. Toimintamallissa viranomaisten digitaaliset tiedoksiantoja koskevat viestit tallennettaisiin valtion ylläpitämään taustapalvelujärjestelmään, josta ne välitettäisiin katseluyhteyden kautta käyttäjän valitsemaan ja viranomaisen auditoimaan digitaaliseen postilaatikkoon. KKV kannattaa edellä mainittua (tai vastaavaa) ratkaisumallia edellyttäen, että kaikki (vaatimukset täyttävät) digitaaliset postilaatikot olisivat ratkaisun toteutuksessa samassa asemassa eikä Suomi.fi-palvelu saisi etulyöntiasemaa. KKV arvion mukaan tällainen ratkaisu tukisi parhaiten kilpailullisen digipostipalvelumarkkinan muodostumista. KKV kuitenkin korostaa, että myös yksityisten palvelujen tietoturva-, tietoyhteiskunta- ja tietosuojavaikutukset tulisi huolellisesti arvioida jatkovalmistelussa muiden vaikutuksien ohella.

KKV toteaa lisäksi, että ehdotetun kaltaiselle sähköisten tiedoksiintojen toteuttamiselle Suomi.fi-postilaatikon kautta tulisi olla vähimmäisedellytyksenä se, että yksityishenkilö on ilmoittanut sähköpostin, jonne tulee heräteilmoitus saapuneesta uudesta Suomi.fi-viestistä. Nykyisin henkilö voi ilmoittaa Suomi.fi-viestipalvelussa sähköpostin heräteilmoituksia varten, mutta se ei ole pakollista.

Vaihtoehtoisesti ja sen sijaan, että muutos ulotettaisiin heti kaikkiin täysi-ikäisiin yksityishenkilöihin, muutos voitaisiin toteuttaa asteittain ja ensivaiheessa elinkeinonharjoittajien osalta. Muutoksen toimivuutta voitaisiin arvioida rajoittamalla muutos koskemaan sellaisia yrityksiä, ammatinharjoittajia ja muita elinkeinonharjoittajia, joilla on aktiivinen yritys- ja yhteisötunnus (Y-tunnus). KKV:n kokemusten perusteella elinkeinonharjoittajien tavoittamiseen liittyy välillä haasteita, jolloin sähköisen tiedoksiannon tehostaminen todennäköisesti tukisi myös viranomaistoiminnan tehokkuutta.

Karlsson Peter
Kilpailu- ja kuluttajavirasto