



Lausunto

2.2.2026

VN/15822/2025
VN/15822/2025-TEM-63

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto hallituksen esityksestä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta (yksityiset digipostipalvelut).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia. Kyseisessä laissa määriteltäisiin jatkossa katseluohjelma, jolla tarkoitettaisiin digitaalista palvelua, joka toimii viestinvälityspalvelun käyttöliittymänä. Lakiin lisättäisiin selventävä säännös palvelutuottajan eli Digi- ja väestötietoviraston tehtävästä tarjota katseluohjelma sekä säännös kyseisen avustavan julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle toimijalle sopimuksella. Lisäksi laissa säädettäisiin yleisistä katseluohjelmaa tarjoavaan yksityiseen toimijaan kohdistuvista vaatimuksista, sopimuksen vähimmäissisällöstä, yhteistyövelvoitteesta, häiriötilanteista sekä valvonnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on mukana Ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishelmassa (VM006:00/2024), jonka osahanke kyseinen esitys on.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotuksen mukainen säännös selventää Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä katseluohjelman tarjoamisesta ja avustavan hallintotehtävän mahdollisesta antamisesta yksityiselle toimijalle.

Sisämarkkinaoikeudelliset näkökulmat

Palveluiden vapaa liikkuvuus

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettua sääntelyä on arvioitava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 56 artiklan sekä palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY (palveludirektiivi) valossa. Esityksessä säädettäisiin yleisistä katseluohjelmaa tarjoavaan yksityiseen toimijaan kohdistuvista vaatimuksista, sopimuksen vähimmäissisällöstä, yhteistyövelvoitteesta, häiriötilanteista sekä valvonnasta. Toiminta on luonteeltaan taloudellista ja korvausta vastaan tarjottavaa palvelutoimintaa, ja se kuuluu siten lähtökohtaisesti palveludirektiivin soveltamisalaan.

Esityksen luvussa 4.2.3.5 on kuvattu kattavasti ehdotuksen sisämarkkinaoikeudelliset näkökulmat sekä palveludirektiivin mukaiset velvoitteet, mukaan lukien se, miten ehdotettu sääntely täyttää nämä vaatimukset. Sääntelyllä on vaikutusta palveluiden tarjoamisen edellytyksiin Suomessa, sekä muiden jäsenvaltioiden alueelle sijoittautuneiden palveluntarjoajien mahdollisuuksiin tarjota

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

palveluitaan Suomeen rajat ylittävästi. Tämän vuoksi sääntelyä on tarkasteltava sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

Ehdotettu katseluohjelmien hyväksymismenettely muodostaa palveludirektiivin 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun lupajärjestelmän. Palvelun tarjoaminen edellyttää viranomaisen myönteistä päätöstä ja ennalta asetettujen vaatimusten täyttämistä, eikä toimintaa voi harjoittaa vapaasti ilman viranomaisarviointia. Palveludirektiivin 9 artiklan mukaan lupajärjestelmä on sallittu ainoastaan, jos se on syrjimätön, perusteltu yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä, eikä tavoitetta voida saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin. Esityksessä on arvioitu kattavasti näitä näkökulmia.

Ehdotetussa lupajärjestelmässä vaatimukset koskevat samalla tavoin kaikkia palveluntarjoajia niiden sijoittautumispaikasta riippumatta. Sääntely ei sisällä kansalaisuuteen tai kotipaikkaan perustuvia ehtoja, eikä se edellytä palveluntarjoajalta sijoittautumista Suomeen. Ehdotetun 8 h §:n mukaan palveluntarjoajalla on oltava oikeus harjoittaa elinkeinoa Suomessa sekä tehtävän hoitamisen edellyttämät tekniset, taloudelliset, ammatilliset ja toiminnalliset valmiudet ja henkilöstö sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että muotoilu jättää avoimeksi palveluntarjoajaan kohdistuvat tosiasialliset vaatimukset ja näitä olisikin jatkovalmistelussa pyrittävä tarkentamaan sekä varmistamaan se, että myös tarkennetut vaatimukset ovat välttämättömiä, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Käytännön syrjimättömyyden kannalta on myös olennaista varmistaa, että lupaehtojen soveltaminen, tekniset vaatimukset ja hyväksymismenettelyn kesto ja kustannukset eivät tosiasiallisesti suosi kotimaisia toimijoita tai jo markkinoilla olevia palveluntarjoajia. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että näihin seikkoihin tulee kiinnittää huomiota ehdotetun lain soveltamisessa.

Ehdotetun lupajärjestelmän tavoitteena on varmistaa viranomaisten tiedoksiantojen tietoturva, luottamuksellisuus, toimintavarmuus ja oikeusvarmuus sekä kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Nämä tavoitteet voidaan esityksen mukaan katsoa palveludirektiivissä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetuiksi yleiseen etuun liittyviksi pakottaviksi syiksi, kuten yleinen turvallisuus, kuluttajansuoja ja hallinnon moitteeton toiminta. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tavoitteita on arvioitu esityksessä monipuolisesti.

Palveludirektiivin 10 artiklan mukaan lupaehtojen tulee olla selkeitä, objektiivisia, ennalta tiedossa olevia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Ehdotetussa sääntelyssä asetettavat vaatimukset koskevat erityisesti tietoturvaa, toimintavarmuutta, yhteistyövelvoitteita ja viranomaisvalvontaa. Oikeasuhteisuuden arvioinnissa keskeistä on, että vaatimukset rajoittuvat siihen, mikä on välttämätöntä viranomaistiedoksiantojen turvallisen näyttämisen varmistamiseksi, ne eivät tarpeettomasti estä rajat ylittävien palvelujen markkinoillepääsyä, ja lupamenettely on ajallisesti ja hallinnollisesti kohtuullinen. Työ- ja elinkeinoministeriö nostaa esiin, että sääntelyn oikeasuhteisuus edellyttää huolellista tasapainoa julkisen vallan vastuiden ja toimivien markkinoiden syntymisen välillä.

Palveludirektiivin 6 artikla edellyttää, että palveluntarjoaja voi hakea lupaa kokonaan sähköisesti ja myös rajat ylittäen. Lisäksi yhteisestä digitaalisesta palveluväylästä annettu SDG-asetus (EU) 2018/1724 velvoittaa siihen, että viranomaiset vaihtavat tiedot keskenään yhden kerran -periaatteen mukaisesti.

Kokonaisuutena arvioituna ehdotettu sääntely vaikuttaa täyttävän sisämarkkinaoikeudelliset reunaehdot. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että sääntelyn käytännön vaikutuksia palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen seurataan toimeenpanon aikana.

Euroopan komissiolle tehtävät ilmoitukset

Teknisten määräysten ilmoitusmenettely

Hallituksen esitysluonnos on asianmukaisesti ilmoitettu komissiolle ja muille jäsenvaltioille avoimuusdirektiivin (EU) 2015/1535 mukaisessa menettelyssä 18.12.2025. Menettelyn odotusaika päättyy 19.3.2026. Jos komissio tai toinen jäsenvaltio antaa menettelyyn kuuluvan yksityiskohtaisen lausunnon, odotusaika pitenee kuukaudella. Ehdotusta ei voida hyväksyä odotusaikana. Jatkovalmistelussa esitykseen on asianmukaista kuvata ilmoitusmenettelyn velvoitteet sekä komission tai muiden jäsenvaltioiden tekemien mahdollisten lausuntojen ja huomautusten sisältö ja niiden huomioon ottaminen valmistelussa.

Palveludirektiivin mukainen ilmoitusmenettely

Ehdotus on ilmoitettu erikseen myös palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 123/2006/EY mukaisessa ilmoitusmenettelyssä komissiolle ja muille jäsenvaltioille 22.1.2026. Esityksessä ehdotettavaan sääntelyyn sisältyisi mahdollisesti palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa säädettyjä

ehtoja. Koska esityksessä ehdotettavassa 8 h §:ssä edellytettäisiin, että palveluntarjoajana toimivalla oikeushenkilöllä on tehtävän hoitamisen edellyttämät taloudelliset valmiudet, saatettaisiin tämä katsoa palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetuksi osakepääoman omistamista koskevaksi vaatimukseksi. Lisäksi koska 8 h §:ssä edellytettäisiin, että palveluntarjoajana toimivalla oikeushenkilöllä on tehtävän hoitamisen edellyttämä henkilöstö, voitaisiin tämä vaatimus katsoa palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan f-alakohdassa tarkoitetuksi työntekijöiden vähimmäismäärää koskevaksi vaatimukseksi. Ehdotettavaan sääntelyyn saattaisi sisältyä myös palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan d-alakohdassa tarkoitettu vaatimus, jolla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi, koska ehdotettavaa sääntelyä sovellettaisiin ainoastaan tietynlaista toimintaa harjoittaviin yksityisiin toimijoihin, jotka täyttävät vaatimukset muun muassa luotettavuudesta ja taloudellisista valmiuksista.

Ilmoituksen tekeminen ei estä jäsenvaltioita hyväksymästä kyseisiä säännöksiä. Komissio ja muut jäsenvaltiot voivat kommentoida tehtyä ilmoitusta kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä. Komissio tutkii tänä aikana, ovatko säädökset yhteensopivia yhteisön säännösten kanssa, ja tekee tarvittaessa päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehoitetaan jättämään ne hyväksymättä tai kumoamaan ne. Jäsenmaiden on myös varmistettava, että ilmoitettavat vaatimukset ovat syrjimättömiä – ne eivät saa suoraan tai välillisesti syrjiä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen. Lisäksi vaatimusten on oltava välttämättömiä ja perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin sekä oikeasuhteisia, niin että ne ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

Valtiontukisääntelyyn ja kilpailuneutraliteettiin liittyvät näkökulmat

Esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on arvioitu EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntelyn (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 106 ja 107 artikla) ja kansallista kilpailuneutraliteettia koskevan lainsäädännön (kilpailulain (948/2011) 4 a luku) valossa.

Esityksen mukaan yksityisille toimijoille maksettavassa tuessa on kyse valtiontuesta, jonka tulee täyttää EU:n valtiontukisääntelyn edellytykset. Arvion mukaan yksityisille palveluntarjoajille maksettavan tuen sääntelyä koskeva arviointi valmistellaan omana hankkeenaan. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi alustavasti, että esityksessä ehdotettu tuki palveluntarjoajille täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Näin ollen, mikäli tukimallia aiotaan edistää, tulee tukitoimenpiteestä pyytää yritystukineuvottelukunnan lausunto lain 429/2016 mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö ottaa tarkemmin kantaa tukitoimenpiteen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuuteen yritystukineuvottelukunnan lausunnossaan.

Vaikutukset yrityksiin ja kansalaisiin

Esityksen mukaan siinä ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin yksityisten toimijoiden osallistuminen viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen näyttämiseen katseluohjelmien avulla. Esityksellä arvioidaan olevan siten huomattavia vaikutuksia yksityisiä digipostipalveluita tarjoaviin yrityksiin ja muihin digitaalisia palveluita tarjoaviin toimijoihin, jotka olisivat mahdollisesti kiinnostuneita näyttämään viranomaisten sähköisiä tiedoksiantoja ja niihin liittyviä viestejä palveluidensa kautta.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yksityinen palvelu voi lisätä sähköisen viestinvälityksen piirissä olevien kansalaisten mahdollisuuksia hyödyntää ominaisuuksiltaan monipuolisempia yksityisten toimijoiden palveluita. Tämä voi kehittää palveluiden toiminnallisia ominaisuuksia ja siten osaltaan kasvattaa kansalaisten asiakastytyvyyttä julkisen hallinnon toimintaan ja palveluihin.

Ehdotuksen voidaan arvioida osaltaan vaikuttavan positiivisesti myös yrityksille ja yhteisöille tarjottavien julkisen hallinnon digitaalisten palveluiden kehittämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely voi avata digitaalisille palveluntarjoajille mahdollisuuden uusille markkinoille, mukaan lukien rajat ylittävästi toimiville yrityksille. Samalla lupajärjestelmä ja siihen liittyvät vaatimukset voivat muodostaa markkinoillepääsyn kynnyksen erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Yritysten näkökulmasta keskeisiä ovat lupamenettelyn ennakoitavuus ja nopeus, vaatimusten tekninen ja taloudellinen toteutettavuus sekä mahdollisuus tarjota palveluja useissa jäsenvaltioissa ilman tarvetta merkittäviin maakohtaisiin mukautuksiin.

Vaikutukset kuluttajiin ja käyttäjiin

Kuluttajien ja hallinnon asiakkaiden näkökulmasta sääntely voi lisätä valinnanvapautta, parantaa palvelujen käytettävyyttä ja edistää digitaalisten palvelujen kehitystä. Samalla on tärkeää varmistaa, että käyttäjien oikeusturva, tietosuoja ja luottamus viranomaisviestintään eivät heikkene.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että palvelun saavutettavuus ja käytettävyys tulisi turvata eri asemassa palvelun käyttäjinä olevien ihmisten osalta, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, vajailla digitaidoilla toimivien ja yksinasuvien sekä ylivelkaantuneiden osalta. Koska sähköpostilaatikon kautta toteutetaan myös virallistiedoksiantoja ja täten käytetään julkista valtaa, tulevat oikeusturvänäkökohdat esille ja huomioitavaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetussa mallissa viranomaisen, yksityisen digipostipalvelun ja palvelun käyttäjän välille syntyy kolmikantasuhde. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että viranomaiseen päin vähimmäisedellytyksenä tulisi olla, että yksityisen palvelun käyttäjäksi haluava kuluttaja antaa nimenomaisen suostumuksen yksityisen digipostipalvelun hyödyntämiseen viranomaisen tiedonantomenettelyssä. Sen sijaan yksityisen palveluntarjoajan ja kuluttajan välisen suhteen olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan perustuttava sopimukseen.

Osastopäällikkö

Jan Hjelt

Erityisasiantuntija

Niina Etelävuori

Liitteet

Jakelu

VM JulkICT Digitalisaatio, Henriikka Kokkola
VM JulkICT Tietopolitiikka, Sami Aalto

Tiedoksi

VN/15822/2025-TEM-63

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: