

Asia: VN/15822/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta (yksityiset digipostipalvelut)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esityksen tavoitteena on, että viranomaisten Digi- ja väestötietoviraston (DVV) tuottamaan viestinvälityspalveluun lähettämät sähköiset tiedoksiannot voitaisiin näyttää viestinvälityspalvelun käyttäjille viestinvälityspalvelun käyttöliittymän (Suomi.fi-viestit -palvelu) lisäksi yksityisen toimijan tarjoamassa digitaalisessa palvelussa.

DVV:lle säädettäisiin velvoite tarjota katseluohjelma DVV:n viestinvälityspalvelun käyttäjille. Yksityiset digipostipalvelut voisivat tarjota katseluyhteyden viranomaisten tiedoksiantoihin sen jälkeen, kun ne ovat täyttäneet säädetyt kriteerit ja velvoitteet ja saaneet DVV:lta myönteisen päätöksen katseluyhteyden tarjoajana toimimiseen. Esityksen mukaan palvelussa olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Esitys liittyy aiemmin lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitykseen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp). Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ehdotettavat muutokset on tarkoitettu tulevan voimaan 1.7.2026.

Kilpailunäkökulma

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitää myönteisenä, että esityksellä mahdollistetaan viranomaistiedoksiantojen vastaanottaminen katseluyhteydellä myös yksityisiin digipostipalveluihin. Lausunnossaan¹ edellä mainittuun hallituksen esitykseen KKV totesi kannattavansa vastaavaa toimintamallia edellyttäen, että kaikki (vaatimukset täyttävät) digitaaliset postilaatikat olisivat ratkaisun toteutuksessa samassa asemassa eikä Suomi.fi-palvelu saisi etulyöntiasemaa. KKV:n arvion mukaan tällainen ratkaisu tukisi parhaiten kilpailullisen digipostipalvelumarkkinan muodostumista.

KKV pitää kuitenkin edelleen ongelmallisena, jos hallituksen esityksessä 124/2025 ehdotetut muutokset on tarkoitus toteuttaa aiemmin kuin nyt esitettävät muutokset. Kuten KKV edellä mainitussa lausunnossaan totesi, on mahdollista, että DVV:n Suomi.fi-viestit -palvelu saa etulyöntiaseman ja voi syrjäyttää yksityistä tarjontaa ennen kuin viranomaistiedoksiantojen vastaanottaminen yksityisten digipostipalvelujen kautta tulisi mahdolliseksi. KKV toteaa, että sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuuteen liittyvien muutoksien voimaantulo on jo viivästynyt

alkuperäisestä tavoiteaikataulusta ja nyt ehdotettavien muutoksien on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2026. Näin ollen kilpailun kannalta parasta olisi, että kummatkin muutokset toteutettaisiin samanaikaisesti, jotta yksityisten digipostipalvelujen asiakkaiden ei tarvitsisi väliaikaisesti siirtyä käyttämään Suomi.fi-palvelua vastaanottaakseen sähköisiä viranomaistiedoksiantoja. Kuten esityksestä käy ilmi, yksityisillä digipostipalveluilla on myös merkittävä määrä käyttäjiä, jolloin on joka tapauksessa tärkeää, että uudistus toteutetaan mahdollisimman sujuvasti ilman käyttäjiltä edellyttäviä lisätoimenpiteitä.

Esityksen mukaan sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä ja tiedoksiantojen näyttämisessä olisi EU:n kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliselta kannalta kyse julkisen vallan käytöstä, joka ei ole EU:n kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudellisten soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa. Edelleen esityksen mukaan DVV:n viestinvälityspalvelua olisi kokonaisuudessaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

KKV pitää myönteisenä, että esitystä on arvioitu kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudellisen kannalta. KKV korostaa kuitenkin, että taloudellisen toiminnan käsite on EU-oikeudessa laaja eikä kaikki viranomaisviestintä automaattisesti liity julkisen vallan käyttöön. Esimerkiksi fyysisessä postinjakelussa julkinen hallintotehtävä koskee vain laissa säädettyä tiedoksiantomenettelyä (postilain 21 §) eikä veloitetta sovelleta lähtökohtaisesti muuhun viranomaisviestintään. Julkinen hallintotehtävä ei sulje pois myöskään sitä mahdollisuutta, että kyse voisi joiltakin osin olla EU:n kilpailuoikeuden mukaan taloudellisesta toiminnasta. Kilpailulaki ja valtioneuvosto-oikeudelliset voimat siten tulla sovellettaviksi DVV:n toimintaan viestinvälityspalvelun joiltakin osin.

Kuten esityksessä todetaan, lainsäädäntö ei varsinaisesti estä viranomaisia tai muita julkisia toimijoita hyödyntämästä yksityisiä digipostipalveluita viestimisessä hallinnon asiakkaille. Yksityisten digipostipalveluiden kautta viestejä lähettävien organisaatioiden joukkoon lukeutuukin esityksen mukaan jo nykyisellään viranomaisia ja julkishallinnon toimijoita, kuten esimerkiksi hyvinvointialueita ja virastoja. Viranomaisviestinnän markkinoilla tarjotaan siten DVV:n viestinvälityspalvelun kanssa kilpailevia digipostipalveluja, joita on tarkoitus jatkossakin hyödyntää esityksen mukaisesti.

Esityksen mukaan DVV tekisi sopimuksen katseluyhteyden tarjoamisesta laissa mainitut vaatimukset täyttävien toimijoiden kanssa. DVV laatisi sopimusehdot ja ne olisivat luonteeltaan vakimuotoisia ja yleisesti saatavilla ennen sopimuksen tekemistä.

KKV pitää sinänsä myönteisenä esitettyä mallia, missä kaikki laissa mainitut vaatimukset täyttävät yritykset voisivat samoilla ehdoilla näyttää sähköisiä viranomaisviestejä palveluissaan. Kilpailuneutraalisuutta ei kuitenkaan aiheutua siitä, että esityksen perusteella DVV:lle näyttäisi tulevan kaksoisrooli.

Esityksen mukaan näyttäisi siltä, että katseluohjelmalla voisi vastaanottaa lakisääteiden viranomaistiedoksiantojen lisäksi muutakin viranomaisviestintää, joka on toimitettu Suomi.fi-viestinvälityspalvelun kautta. Näin ollen on mahdollista, että DVV yhtäältä voisi toimia itse samoilla markkinoilla yksityisten kanssa ja toisaalta viranomaisen roolissa arvioida kilpailijoidensa edellytyksiä täyttää laissa asetetut vaatimukset ja päättää ehdoista, joilla se myöntää katseluyhteyksiä. Esityksen mukaan DVV hallitsee rajanpintayhteyksiä, laatii sopimusehdot, valvoo palveluntuottajia (ml. tarkastusoikeudet ja oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja palvelutehtäviin liittyvistä asiakirjoista) ja siten voi optimoida omaa palveluaan. Tämä voisi vääristää kilpailua julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla.

Kilpailuneutraliteetin kannalta KKV pitää tärkeänä, että DVV:n viestinvälityspalvelun tuottaminen ja toiminta viranomaisroolissa (katseluyhteyksien myöntäminen yksityisille toimijoille ja siihen liittyvä toiminta) erotetaan täysin toisistaan.

KKV huomauttaa, että kilpailulain 30 d § lähtökohtaisesti edellyttää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun toiminnan eriyttämistä kirjanpidossa. Näin ollen, mikäli DVV:n viestinvälityspalveluun liittyy taloudellista toimintaa, jota se harjoittaa samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, tulee tällainen (kilpailullinen) toiminta joka tapauksessa kilpailulain 30 d §:n mukaan kirjanpidollisesti eriyttää muusta toiminnasta.

Kuluttajien näkökulma

KKV katsoo, että esityksen vaikutusarviointia olisi syytä täydentää. KKV kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusarviointia ei ole tehty riittävän kattavasti yksityishenkilöiden näkökulmasta.

KKV katsoo, kuten esitykseen liittyvän HE 124/2025 vp osalta, että uudistus ei huomioi riittävästi eri asemassa olevia ihmisiä palvelun käyttäjinä. KKV katsoo, että sähköpostilaatikkojen kautta toteuttaviin virallistiedoksiantoihin liittyy esimerkiksi vajailla digitaidoilla toimivien sekä yksin asuvien osalta riskejä, joita ei poista se, että käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus valita yksityisen tarjoama digipostilaatikko.

KKV korostaa, että muutoksen vaikutuksia erityisesti yksinasuviin ja ylivelkaantuneisiin on syytä selvittää myös oikeusturvanäkökohtien kannalta. Erityisesti mikäli sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä ja tiedoksiantojen näyttämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä, tällaisen tehtävän delegoimisessa yksityiselle toimijalle on huomioitava perustuslain 124 §:n reunaehdot. Lisäksi olisi syytä ottaa kantaa julkista valtaa käytettäessä aiheutetun vahingon korvaamiseen vahingonkorvauslain 2 §:n mukaisesti.

Esityksen mukaan tavoitteena on, että sekä viranomaisten että yksityisten lähettäjien lähettämän sähköisen postin voisi halutessaan pääsääntöisesti vastaanottaa yhdessä palvelussa. KKV huomauttaa, että esityksessä todetaan kuitenkin samanaikaisesti, että viranomaiset voivat lähettää viestejä myös muulla tavoin ja toisaalta esityksessä ei selvästi ilmene, kuinka kattavia yksityiset digipostipalvelut ovat.

KKV toteaa, että ehdotetussa mallissa viranomaisen, yksityisen digipostipalvelun ja palvelun käyttäjän välille syntyy kolmikantasuhde. Viranomaiseen päin vähimmäisedellytyksenä tulee olla, että yksityisen palvelun käyttäjäksi haluava kuluttaja antaa nimenomaisen suostumuksen yksityisen digipostipalvelun hyödyntämiseen viranomaisen tiedonantomenettelyssä. Sen sijaan yksityisen palveluntarjoajan ja kuluttajan välisen suhteen on perustuttava sopimukseen. KKV kiinnittää huomiota siihen, että kuluttajasuhteissaan yksityisen sähköpostipalvelun tarjoajan on noudatettava kuluttajansuojalakia. Yleissäännösten lisäksi sähköpostipalvelut kuuluvat kuluttajansuojalain 5a luvun ja sen taustalla olevan EU:n maksimiharmonisoivan digisopimusten direktiivin (EU) 2019/770 soveltamisalaan.

1 Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi - KKV

<https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-sahkoisen-tiedoksiannon-ensisijaisuutta-viranomaistoiminnassa-koskevaksi-lainsaadannoksi/>

Karlsson Peter
Kilpailu- ja kuluttajavirasto