

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi - HE 124/2025 vp

Kivran lausunto hallintovaliokunnalle 11.11.2025

Kivra kiittää mahdollisuudesta lausua hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä, 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 esityksen vaikutuksiin yksityisille digipostipalveluille.

On erittäin kannatettavaa, että sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuuden toteutusta on laajennettu niin, että rinnakkainen toimeenpano- ja lainsäädäntöhanke tulee mahdollistamaan viranomaisten sähköisten tiedoksiantojen näyttämisen yksityisissä digipostipalveluissa. 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 kahdessa osassa on kuitenkin ongelmallista. Esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.1.2026, kun taas tavoiteaikataulu yksityisten digipostipalveluiden hyödyntämisen mahdollistamiselle viranomaisten sähköisessä tiedoksiantomenettelyssä on lisätalousarviossa määritetty tapahtuvaksi vuoden 2026 kolmannen vuosineljänneksen aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että kuluttajat voivat vastaanottaa viranomaispäätöksiä ja tiedoksiantoja yksityisiin digipostipalveluihin vasta syyskuussa 2026. On äärimmäisen tärkeää, että yksityisten toimijoiden markkinaan pääsy tapahtuu tässä tavoiteaikataulussa ja jopa nopeammin. 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. Tanskassakin käyttäjiä on yli 5,2 miljoonaa. 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). 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 digipostimarkkinaan väliaikaisen monopolin, sillä esityksen 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 syylistymisestä EU:n kilpailuoikeudellisen sääntelyn, erityisesti SEUT 106 artiklan sovellettuna yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa, rikkomiseen.

Lisäksi EU:n valtioneuvoston sääntely (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

Esitys 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 vieläkään 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 heikommalla kuin yksityisillä digipostipalveluilla. Tämä tulee vaikuttamaan näiden kansalaisten yleiseen suhtautumiseen digipostipalveluihin ja tyytyväisyyteen uudistusta kohtaan. He saattavat tehdä esityksen mukaisen kieltäytymispyynnön ja palata paperipostin pariin ennen kuin he pääsevät hyötymään yksityisen sektorin laajemmasta palvelukehityksestä rinnakkaishankkeen voimaantulon myötä.

Koska hankkeet tulevat voimaan eri aikaan, on erityisen tärkeää, että uudistuksesta ja mahdollisuuksista tulevaisuudessa valita eri digipostipalvelu viestitään selkeästi. Digipostin liittyvän lainsäädännön kaksivaiheinen voimaantulo on kansalaisille lähtökohtaisesti sekava. Lisäksi myöhemmin mahdollistettavasta digipostipalvelun valinnanvapaudesta ja palveluiden välisestä vaihtamisesta tulee tehdä kansalaisille mahdollisimman helppoa, jotta kilpailu digipostimarkkinassa paraneekin pitkällä aikavälillä.

Esityksen 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 siirtymäajan kahden hankkeen voimaantulon välissä tulisi olla mahdollisimman lyhyt.

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, pienentymiseen.

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 syyllistyisi 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 mahdollisimman samanaikainen voimaantulo ehkäisisi esitetyn lainsäädännön negatiivisia kilpailuvaikutuksia

Vuoden 2025 kolmannen lisätalousarvion mukaan ”Hallituksen tavoitteena on edelleen käynnistää yksityisten digipostipalveluiden markkina mahdollisimman pian, jotta viranomaispostiin ei muodostu julkinen monopoli. Siksi tavoitteena on, että yksityisiä digipostipalveluita koskevat lait sekä mahdollistavat tietojärjestelmät ovat voimassa viimeistään vuoden 2026 kolmannen vuosineljänneksen aikana.”

DVV:ltä saatujen viimeisimpien tietojen mukaan valmius yksityisten toimijoiden mukaantuloon tehdään 30.9.2026 mennessä, eli viimeisenä mahdollisena päivänä. Yksityisten toimijoiden auditointi olisi tarkoitus aloittaa vasta 1.10.2026, jolloin yksityiset toimijat eivät tosiasiallisesti pääsisi aloittamaan toimintaansa kolmannen vuosineljänneksen aikana.

- ☐ Kivra näkee, että DVV:n tulisi nopeuttaa valmistelua niin, että se on linjassa lisätalousarvion kirjauksen kanssa. Markkinan avautuminen ei saa tapahtua myöhemmin kuin 30.9.2026.

6. Digipostin maksumalli ja järjestelmän valvonta

Digipostimarkkinan hyötyjen ja toimivuuden kannalta on tärkeää varmistaa, että järjestelmässä säilytetään yksityisiä toimijoita investointeihin kannustava maksumalli. Tällainen on jo nykyisellään olemassa, sillä kuten kohdassa 1 todettiin, merkittävä osa

viranomaisista käyttää tällä hetkellä yksityisten digipostitoimijoiden palveluita. Tästä syystä on tärkeää, että uudessa järjestelmässä varmistetaan reilu ja markkinaneutraali maksumalli digipostipalveluille.

Toinen markkinan kannalta merkittävä asia on järjestelmän valvonta. Nähdäksemme valvonnan tasapuolisuus voi vaarantua, mikäli oman tuotteen ([Suomi.fi](https://suomi.fi) -Viestit) ja yksityisten digipostipalveluiden auditoinnin lisäksi myös digipostimarkkinan valvonta määritellään DVV:n tehtäväksi. Valvonta voisi sopia paremmin esimerkiksi Traficomien kaltaisen viranomaistahon toteutettavaksi, koska viraston vastuualueelle kuuluu jo nykyisellään digitaalisten palveluiden ja tuotteiden valvonta.

- Kivra näkee, että digipostimarkkinan kiinnostavuuden ja investointihalukkuuden varmistamiseksi sekä täysimääräisten hyötyjen saavuttamiseksi, tulee maksumallin huomioida jo olemassa oleva markkina ja kannustaa investointeihin myös viranomaispostin osalta.
- Kivra näkee, että digipostitoimijoiden tasapuolinen kohtelu tulee varmistaa myös markkinan valvonnassa. Tasapuolisuuden varmistamiseksi tulee linjata, ettei valvova viranomainen voi itse toimia kilpaillulla markkinalla.