

2.11.2015

Liikenne- ja viestintäministeriö

[kirjaamo@lvm.fi](mailto:kirjaamo@lvm.fi)[tomi.lindholm@lvm.fi](mailto:tomi.lindholm@lvm.fi)

LVM/1042/03/2015

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI POSTILAIN MUUTTAMISESTA**

## TAUSTAA

Postilain iso kokonaisuudistus aloitettiin noin viisi vuotta sitten, kun kilpailun avaamiseen tähtäävä kolmas postidirektiivi piti tuoda osaksi kansallista lainsäädäntöä. Silloin kerroimme lausunnossamme, että silloinen ”postipalvelulaki on toiminut hyvin. Koko valtakunnan postipalvelut on järjestetty kustannustehokkaasti ja tasalaatuisesti. Toiminnan rahoituksen osalta ei ole ollut ongelmia. Itse asiassa Itella on pystynyt vuosittain tulouttamaan n. 10–100 miljoonaa euroa valtiolle.”

Tilanne on nyt hyvin erilainen. Jaettavien tuotteiden volyymilaskun seurauksena Postilta ei ole jäänyt enää tuloutettavaa valtiolle. Peruspostitoiminta on tehnyt koko ajan tulosta, mutta Postin muut liiketoiminnat ovat tuon tuloksen syöneet. Posti on myös valmistautunut alkavaan alan kilpailuun ja tehostanut jakeluresurssia niin, että viimeisen puolentoista vuoden aikana on nähty ensimmäistä kertaa se, että Posti ei pysty jakamaan postia viitenä päivänä viikossa maan joka talouteen. Pahimmillaan yhden viikon aikana 270 000 taloutta on jäänyt viiden päivän jakeluelvoitteen ulkopuolelle. Tarkempien tilastotietojen puuttuessa voidaan vain arvailla kuinka moni yleispalvelutuote on jäänyt jakamatta. Jakelun ja postilain sekä postidirektiivin edellyttämän postipalvelun laadun toteutumisessa on siis jo nyt vakavia puutteita.

2.11.2015

## KILPAILUN AIHEUTTAMAT ONGELMAT POSTIN YLEISPALVELULLE

Posti rahoittaa yhä kannattamatonta postialan toimintaa voitollisten alueiden tuotoilla n. 100 – 150 miljoonaa euroa vuodessa. Kyseessä on merkittävä aluepoliittinen tulonsiirto. Nyt lausuttava hallituksen esitys tähtää laajempaan kilpailun avaamiseen, kun toimilupamenetelystä luovutaan. Kilpailun viedessä Postilta tuotteita, joilla on pystytty kattamaan kannattamattomien alueiden toimintaa tai aiheuttaessa hintakilpailun, tulee sen myötä osa nyt kannattavista alueista muuttumaan tappiolliseksi.

Kilpailulla tulee olemaan kuluttajalle kaksi vaihtoehtoista seurausta. Joko Postin yleispalvelua, eli kuluttajalle tarjottavaa palvelua, karsitaan, kun rahat kilpailun seurauksena loppuvat tai kannattamattoman toiminnan rahoitus siirtyy veronmaksajien maksettavaksi.

## HUOMIOITA ILMOITUSVELVOLLISUUTEEN SIIRTYMISESSÄ

## 1. Kirjesalaisuus

Vaikka nykyisen postilain mukaan toimiluvan myöntäminen perustuu lakiin sidottuun oikeusharkintaan, ilmoitusmenettelyyn siirtyminen todennäköisesti alentaisi alalla tulon kynnystä. Kilpailun lisääntyminen nähdään usein myönteisenä asiana. Postialalla tulee kuitenkin varmistaa, että kilpailun lisääntyminen tai lain muuttaminen ei johda perustuslaissa suojatun kirjesalaisuuden vaarantumiseen.

Postitoimintaa tällä hetkellä harjoittavien toimijoiden kohdalla kirjesalaisuus toteutuu. Muilla jakelualoilla jakelussa esiintyy enemmän valitettavia puutteita, joilla voisi olla vaikutuksia kirjesalaisuuden toteutumisen kannalla. On esimerkiksi yleisesti tiedossa, että ilmaisjakelualalla suuria määriä jakamattomia tuotteita saattaa löytyä taloyhtiöiden jäteasti-oista, vaikka jaettavien tuotteiden hävittäminen on selvästi työohjeiden vastaista. Kirjeiden siirtyminen tällaiseen jakeluverkkoon vaarantaisi vakavalla tavalla kirjesalaisuuden toteutumisen. Tällaisessa tilanteessa kirjesalaisuuden loukkaaminen voisi tapahtua muun kuin postiyhtiön palveluksessa olevan taholta, jolloin myöskään postilain 63 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus ei soveltuisi tapaukseen.

Postilakia uudistettaessa on otettava huomioon, että ilmoitusmenettelyyn siirtyminen ja alalle tulo kynnyksen alentuminen ei johda kirjesalaisuuden vaarantumiseen. Vaikka postilain 75 §:ssä on säädetty pakkokeinoja postilain noudattamisen tehosteeksi, lakia uudistettaessa on varmistettava, että laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi säädetty tehosteet ovat riittäviä.



2.11.2015

## 2. Mahdollinen yöaikaan tapahtuva arvopostin jakaminen

Lehtitalot, joilla on jo nykyään varhaisjakeluverkko, ovat olleet kiinnostuneita postitoimiluvista. He tarvitsevat omaan jakeluverkkoon kustannusten jakajia, koska sanomalehtien volyymilasku nostaa jakelun yksikkökustannuksia lehden osalta. Heidän jakelunsa tapahtuu yöaikaan, yleensä klo 02–06. Tähän aikaan tehtävässä työssä on väkivallan uhka työntekijälle selkeästi suurempi kuin päivällä tehtävässä työssä. Tästä saa helposti faktaa, kun vertaa Postin yö- ja päiväverkoissa tapahtuvia väkivallantekoja tai niiden uhkaa. Tähän asti yöverkossa on kulkenut pelkästään sanomalehti ja tästä huolimatta näin on ollut. Kirjepostin, joka sisältää myös arvopostia, siirtyminen osaksi yöaikaan jaettavaksi lisää väkivallan uhkaa entisestään.

Postin lähettäjälle voi olla tärkeää tietää, kuinka turvallinen jakeluverkko on. Esimerkiksi pankit lähettävät luottokortit asiakkailleen postin välityksellä. Postin lähettäjän aseman parantamiseksi olisikin syytä edellyttää, että ilmoituksessa yksilöitäisiin myös vuorokaudenaika, jolloin jakelu suoritetaan. Lisäksi tämä tieto olisi syytä julkistaa myös lakiesityksen 5 §:n mukaisessa ilmoitusluettelossa.

## 3. Sisäänpääsy taloyhtiöihin

Postin lähettäjälle on tärkeää, että lähetys saadaan toimitettua perille. Myös postilain sekä postidirektiivin edellyttämän postipalvelun laadun toteutumisen kannalta tämä on ensisijaisen tärkeää. Sen varmistamiseksi, että alalla siirtymistä suunnittelevat toimijat kykenevät toimittamaan lähetykset perille, voitaisiin edellyttää, että ilmoituksen yhteydessä toimija ilmoittaa, miten se varmistaa lähetysten perille saamisen (mm. miten toimija hankkii tarvittavat avaimet tai ovikoodit taloyhtiöihin). Tarkemmat määräykset näiden tietojen sisällöstä voitaisiin antaa myös Viestintäviraston määräyksellä lakiesityksen 4 §:n mukaisesti.

## 4. Postiverkkojen avoimuus

Postilaissa ei ole kaikkia toimijoita koskevia laatu- ja saatavuusehtoja. Onkin todennäköistä, että alan uusien toimijoiden palvelut ovat vain massapostittajien käytössä. Ellei yrityksiä velvoiteta tarjoamaan palveluitaan säädelyyn hintaan myös kansalaisille ja pienpostittajille, ei näillä ole liiketaloudellista intressiä näin menetellä.

Jotta postikilpailusta hyötyisi myös kuluttaja-asiakkaat ja että yritykset kilpailisivat edes josain määrin samoilla ehdoilla, tulisi lakiin kirjata kaikille postiyrityksille velvoite ottaa vastaan myös yksittäisten asiakkaiden kirjeitä. Jotta tämä tapahtuisi, tulisi laissa velvoittaa toimijoita ylläpitämään toimialueellaan vastaanottopisteitä ja kirjelaatikoita. Yrityksen olisi otettava vastaan syrjimättömällä hinnalla yksittäisiä kirjelähetyksiä ja -eriä ja lähetyksille

2.11.2015

tulee asettaa toimitusaika, joka mahdollistaa kuluttaja-asiakkaalle verkon käyttämisen. Tällainen aika voisi olla esimerkiksi se, että 95 % lähetyksistä tulisi toimittaa vastaanottajalle kolmessa työpäivässä.

#### 5. Postilähetysten merkitseminen

Lakiesityksen 41 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi, että ”postiyrietyksen on merkittävä lähetyksensä siten, että ne ovat tunnistettavissa ja erotettavissa muiden postiyrietysten vastaavista lähetyksistä”. Postin saajan oikeuksien turvaamisen kannalta kyseinen velvollisuus on tärkeä, kuten lakiesityksen perusteluissakin on todettu. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi merkitsemisen pitää olla selkeä ja helposti havaittavissa.

Lähetysten merkitsemisen osalta on huomioitava myös lakiesityksen 36 §:ssä ehdotettu postiyrietyksen velvollisuus huolehtia, ”että sen välitettäväksi erehdyksessä jätetty kirjelmähetys toimitetaan muun postiyrietyksen välitettäväksi, jos kirjelmähetyn vastaanottajan osoitepaikka ei sijaitse sillä alueella, jonka ensiksi mainittu postiyrietytys on 4 §:n mukaisesti Viestintävirastolle ilmoittanut.” Postin saajan oikeuksien turvaaminen edellyttää, että tällaisissa tilanteissa molemmat postiyrietykset laittavat oman merkintänsä lähetykseen.

#### 6. Osoiterekisterit ja osoitteenmuutokset

Lakiesityksen 36 a §:ssä todetaan: ”Postiyrietytys on velvollinen järjestämään osoitteenmuutos ja jakelunkeskeytyspalvelun.”

Lain tarkoittaman postiyrietytys tulisi velvoittaa huolehtimaan siitä, että yrittäjä- ja kuluttaja-asiakkaan tekemä osoitteenmuutos ja jakelunkeskeytyspalvelu ilmoitus toimitettaisiin kaikille postiyrietyksille, jotka suorittavat postijakelua ilmoituksen tehneen yrittäjän tai kuluttaja-asiakkaan postiosoitteeseen. Jos näin ei toimittaisi, se johtaisi postinsaajan kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa tulisi hallita kaikki postinsaajan alueella toimivat postiyrittäjät, joille tulisi tehdä osoitteenmuutos ja jakelunkeskeytyspalvelu ilmoitus. Pahimmassa tapauksessa yrittäjä- ja kuluttaja-asiakkaan kirjesalaisuus vaarantuu.

#### 7. Jakeluyrietytysten luotettavuus, kontrolli ja valvonta

Toimilupajärjestelmästä ilmoitusmenettelyyn siirryttäessä pitäisi myös jollain tavoin varmistaa, että postiyrietytysten ilmoittamat tiedot pitävät paikkansa. Samoin olisi pystyttävä kontrolloimaan sitä, että myös muuttuneista tiedoista ilmoitetaan nopeasti Viestintävirastolle.



2.11.2015

Ilmoitusmenettelyssä etukäteiskontrolli ei ole mahdollista samassa mittakaavassa kuin toimilupamenettelyssä. Toimilupamenettelystä luopumisen vastapainoksi tulisi siten luoda riittävän tehokas jälkikäteiskontrolli sen varmistamiseksi, että postiyhtiön antamat tiedot ovat pitäneet paikkansa ja toisaalta sen varmistamiseksi, että postitoiminnan edellytyksissä tapahtuvista muutoksista ilmoitetaan Viestintävirastolle.

Jonkin tasoisen etukäteiskontrollin varmistamiseksi voitaisiin myös säätää, että toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin Viestintävirasto on antanut lakiesityksen 5 §:n mukaisen vahvistuksen.

#### MUITA HUOMIOITA LAKIESITYKSESTÄ

Lakiesityksen 24 §:n 3 momentissa on ehdotettu säädettäväksi, että ”postiyhtiö voidaan velvoittaa tarjoamaan Viestintäviraston määräyksestä yleispalvelua myös muualla kuin alueella, jonka se on Viestintävirastolle 3 §:ssä säädetyllä tavalla ilmoittanut tai se voidaan velvoittaa tarjoamaan muutakin yleispalvelua kuin sitä, mitä se on tarjonnut, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä velvoitteen asettaminen ole postiyhtiön kannalta kohtuutonta.”

Lakiesityksessä ei ole täsmennetty, mitä kohtuuttomuudella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä. Käsitettä olisi hyvä täsmentää. Kuten lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa on todettu ”toimilupajärjestelmästä luopumisella saattaa olla vaikutuksia yleispalvelun tarjoajaan, jos kilpailu taajama-alueilla kiristyy ja yleispalvelutoimija on ainoa postiyhtiö, joka joutuu toimittamaan postilähetyksiä myös vaikeakulkuisille alueille ja haja-asutusalueille.” Käytännössä haja-asutusalueilla jakelun kustannukset ylittävät usein tuoton. Tämän vuoksi pelkästään toiminnan tappiollisuutta ei tulisi katsoa lakiesityksen tarkoittamalla tavalla kohtuuttomaksi. Jos pelkkä tappiollisuus katsottaisiin kohtuuttomuudeksi, joka estäisi yleispalveluvelvoitteen asettamisen, yleispalveluvelvoitetta tuskin voitaisiin käytännössä asettaa muille toimijoille haja-asutusalueilla. Esitystä on syytä täsmentää siten, että pelkästään toiminnan tappiollisuutta ei katsota kohtuuttomaksi sillä tavalla, että se estäisi yleispalveluvelvoitteen asettamisen.

Lakiesityksen 36 §:n mukaan ”Postiyhtiö on velvollinen huolehtimaan, että sen välitettäväksi erehdyksessä jätetty kirjelähetys toimitetaan muun postiyhtiön välitettäväksi, jos kirjelähetyksen vastaanottajan osoitepaikka ei sijaitse ensiksi mainitun postiyhtiön 4 §:n ilmoituksen mukaisella jakelualueella. Välittäminen on tehtävä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.”

Käytännössä säännös edellyttää postiyhtiöiden välisiä sopimuksia. Lakiesityksen perusteissa ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, miten varmistetaan, että postiyhtiöt tekevät

2.11.2015

keskenään velvollisuuden täyttämiseksi tarvittavat sopimukset tai miten toimitaan, mikäli postiyrietykset eivät suostuisi tekemään keskinäisiä sopimuksia.

Esitetyssä säännöksessä käytetty käsite ”kustannussuuntautunut hinta” on varsin tulkinnanvarainen. Näkemyksemme mukaan käsitettä olisi syytä täsmentää, jotta säännöksen tarkoitus ei jäisi epäselväksi.

Helsingissä 2.11.2015



Heidi Nieminen

Puheenjohtaja

Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry