

Muistio

PAO

18.7.2016

LVM/1024/03/2015

Arviomuistio postilain uudistamisesta**Sisällysluettelo**

1	Johdanto.....	3
2	Markkinoiden nykytila.....	4
3	Yleispalvelu.....	5
3.1	Yleispalveluvelvoitteen modernisointi.....	7
3.1.1	Suomen kansallinen lainsäädäntö ja markkinoiden nykytila	7
3.1.2	Toimijoiden huomioita	10
3.1.3	Kansainvälinen vertailu yleispalvelun osalta	12
3.1.4	Ministeriön arvio.....	17
3.2	Yleispalvelun rahoitus	20
3.2.1	Toimijoiden huomioita	21
3.2.2	Ministeriön arvio.....	22
3.3	Kirjeiden kulkunopeus.....	22
3.3.1	Toimijoiden huomioita	23
3.3.2	Ministeriön arvio.....	23
3.4	Toimipaikkaverkkoa koskevat säännökset	25
3.4.1	Toimijoiden huomioita	26
3.4.2	Ministeriön arvio.....	26
4	Postimarkkinat	27
4.1	Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä.....	27
4.1.1	Toimijoiden huomioita	29
4.1.2	Ministeriön arvio: postinumerojärjestelmä	30
4.1.3	Ministeriön arvio: osoiterekisteri.....	31

4.2	Osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu	35
4.2.1	Toimijoiden huomioita	35
4.2.2	Ministeriön arvio.....	36
4.3	Lokerikkojakelu	36
4.3.1	Toimijoiden huomioita	37
4.3.2	Ministeriön arvio.....	37
4.4	Postiverkkoon pääsy.....	39
4.4.1	Toimijoiden huomioita	41
4.4.2	Ministeriön arvio.....	42
5	Erinäiset muut kysymykset.....	43
5.1	Henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioiminen.....	43
5.1.1	Toimijoiden huomioita	43
5.1.2	Ministeriön arvio.....	43
5.2	Näkövammaisten lähetykset	43
5.2.1	Toimijoiden huomioita	45
5.2.2	Ministeriön arvio.....	46
5.3	Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet	46
5.3.1	Toimijoiden huomioita	46
5.3.2	Ministeriön arvio.....	47
	Rinnakkaistekstit	49

1 Johdanto

Postilakia uudistetaan kahdessa osassa. Hankkeen ensimmäisessä osassa siirryttiin valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Laki vahvistettiin 9.6.2016. Hankkeen toisessa osassa postilakia tarkastellaan kokonaisuudessaan ja tarkoituksena on poistaa vanhentunutta ja alan toimijoiden liiketoimintaa haittaavia normeja. Työtä tehdään tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan kesäkuussa 2017.

Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu digitalisaation edistäminen ja normien purkaminen. Hallituksen tarkoituksena on rakentaa digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö ja lainsäädäntötoimin edistää uusien teknologioiden ja liiketoimintakonseptien käyttöönottoa. Pyrkimyksenä on vähentää sääntelyn nettomäärää ja lisätä vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttöä. Sääntelymäärää pyritään vähentämään esimerkiksi tervettä kilpailua rajoittavaa ja yritystoimintaa haittaavaa sääntelyä purkamalla. EU-sääntelyn toimeenpanon yhteydessä toteutettua kansallista lisäsääntelyä on tarkasteltava erityisen kriittisesti. Postilain kokonaisuudistuksella toteutetaan edellä mainittuja tavoitteita.

Hanke postilain uudistamisesta tukee myös hallitusohjelman mukaista tavoitetta uudistaa julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia, joissa tavoitellaan kymmenen prosentin säästöä jo vuodesta 2017 alkaen. Uudistus on tarkoitus toteuttaa digitalisaatiota hyödyntämällä ja mahdollistamalla uudenlaiset, markkinaehtoiset ja innovatiiviset palvelukonseptit lainsäädäntöä kehittämällä. Lainsäädäntöä kehitetään toteuttamalla henkilö-, posti- ja tavarankuljetuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Henkilö- ja tavaraliikenteen kokonaisuudistusta toteutetaan parhaillaan Liikennekaari-nimisessä hankkeessa. Hankkeessa keskeisessä roolissa ovat tiedon avoimuuteen liittyvä sääntely, markkinoilletulon esteiden poistaminen ja eri liikennemuotojen välisten raja-aitojen madaltaminen.

Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että Posti Oy voisi kehittää toimintaansa ja siten huolehtia myös yleispalvelun toteutumisesta. Jotta Posti Oy voi suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, tämä edellyttää yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta Posti Oy:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Kirjevolyymien vähentyessä lähes 10 prosentin vuosivauhtia ja sekä sanomalehtien että aikakauslehtien jatkuva volyymilasku johtaa tulevaisuudessa yleispalvelun tarjoajan tehottomaan toimintaan, koska jaettavien lähetysten määrä alenee merkittävästi. Nykyinen noin 10 prosentin volyymilasku kirjeissä ja lehdissä vähentää Postin postinjakelusta saatavia tuottoja jopa 70 miljoonaa euroa vuodessa. Jaettavan postin määrän vähentyessä jakelukustannukset yhtä kirjettä tai lehteä kohden nousevat jatkuvasti.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi laajalta joukolta sidosryhmiä lausuntoja siitä, mitä postilaissa pitäisi heidän näkökulmastaan muuttaa tai kehittää. Tähän arviomuistioon on koottu eri toimijoiden näkökulmia eri asiakokonaisuuksien alle ryhmiteltyinä. Toimijoiden näkökulmien jälkeen arviomuistiossa esitetään ministeriön valmisteleva arvio kustakin asiakohdasta. Samalla esitetään ratkaisuvaihtoehto siitä, miten kyseistä asiakohdasta tultaisiin valmistelevaan ja mitä selvityksiä linjauksen toteuttaminen mahdollisesti jatkotyössä vaatisi. Osassa ministeriön arvioissa esitetään keskenään vaihtoehtoisia ehdotuksia ja osassa esitetään useampi toisiaan täydentävä ehdotus.

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	www.lvm.fi
	Eteläesplanadi 16	PL 31	029516001	etunimi.sukunimi@lvm.fi
	(kirjaamo)	00023 Valtioneuvosto		kirjaamo@lvm.fi
	Helsinki			

Arvioiden alussa mainitaan, onko kyseessä vaihtoehtoiset ehdotukset vai toisiaan täydentävät ehdotukset.

2 Markkinoiden nykytila

Suomessa postilähetyspalveluiden markkinat ovat olleet murroksessa jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Kirjepostin volyymin laskuun on vaikuttanut ennen muuta yhteiskunnan kokonaisvaltainen digitalisoituminen ja erilaisten sähköisten viestintäpalveluiden kuten sähköpostin, sosiaalisen median sovellusten sekä sähköisen asioinnin yleistyminen. Uusien sähköisten jakelukanavien syntyminen on vaikuttanut yhtä lailla myös sanoma- ja aikakauslehtien volyymin laskuun. Sitä vastoin postipakettien lähetysmäärät ovat viime vuosien aikana kasvaneet tasaisesti erityisesti verkkokaupan kasvun, liiketoiminnan yleisen globalisoitumisen sekä alentuneiden kuljetushintojen ansiosta.

Vuoden 2014 aikana lähetettyjen osoitteellisten kirjeiden kokonaismäärä oli 900 miljoonaa merkiten sitä, että kirjepostin volyymi laski edellisvuodesta 10 prosenttia. Posti Oy on arvioinut, että samansuuntainen kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa ja viiden vuoden aikana kirjevolyymin määrä tulee jälleen puolittumaan. Posti Oy:n mukaan vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä osoitteellisten kirjeiden määrä väheni kuudella prosentilla, sanomalehdet yhdeksällä prosentilla ja aikakauslehdet neljällä prosentilla edellisvuoden ensimmäiseen neljännekseen verrattuna.

Yhtenä syynä Suomessa tapahtuneeseen kirjepostin vähentymiseen on esitetty siirtymistä sähköiseen laskutukseen. Viestintäviraston selvityksen¹ mukaan yritykset ja yhteisöt ovat ylivoimaisesti suurin kirjeitä lähettävä taho ja näiden siirtyessä sähköisiin palveluihin muun muassa laskutuksen osalta muutokset kirjeiden kokonaisvolyymeissa ovat suuria. Posti Oy:n vuonna 2014 toteuttaman tutkimuksen mukaan vuonna 2013 jo peräti 34 prosenttia kuluttajalaskuista vastaanotettiin verkkopankkiin tai Posti Oy:n tarjoamaan sähköiseen postilaatikkoon Netpostiin ja 15 prosenttia sähköpostiin.

Sama kehityssuuntaus koskee myös sanoma- ja aikakauslehtiä, joita luetaan yhä enemmän myös sähköisten kanavien kautta. Viestintäviraston selvityksen mukaan sanoma- ja aikakauslehtien volyymin lasku voimistui samalla kun lehdet jakavat sisältöään yhä enemmän internetin kautta. Sanomalehtien varhaisjakelu väheni 12 prosenttia ja aikakauslehtien jakelu 10 prosenttia vuonna 2014 edelliseen vuoteen verrattuna. Viestintäviraston selvityksen mukaan sanomalehdistä lähes 80 prosenttia jaetaan Suomessa varhaisjakelussa. Varhaisjakelu on tyypillisesti taajamissa käytettävä jakelutapa ja haja-asutusalueilla vastaavasti sanomalehdet jaetaan muun postin jakelun yhteydessä. Sanomalehtien jakelusta noin kaksi kolmasosaa hoitaa Posti ja loppu jakautuu runsaan kymmenen jakelijan kesken.

Postilähetysten eri tuoteryhmistä parhaiten ovat säilyttäneet asemansa mainosposti sekä pakettikuljetukset. Vaikka pakettilähetysten volyymin kasvu on ollut vauhdikasta, vuonna 2014

¹ Viestintäviraston postimarkkinaselvitys 2014, https://www.viestintavirasto.fi/attachments/esitykset/Viestintaviraston_postimarkkinaselvitys_2014.pdf, 23.6.2015. Viestintävirasto seuraa postilain sille määräämän tehtävän mukaisesti postilähetyspalveluiden markkinoiden kehitystä Suomessa. Viimeisin Viestintäviraston postimarkkinoita koskeva selvitys ilmestyi 23 päivänä kesäkuuta 2015 ja se koski vuoden 2014 tietoja. Seurannan piiriin kuuluvat eri postilähetyslajit, eli kirjeet, osoitteeton jakelu ja paketit

kasvu kuitenkin tasaantui ja kappalemääräinen kokonaisvolyymi kasvoi ainoastaan hieman yli kaksi prosenttia. Kasvun tasaantumiseen on vaikuttanut erityisesti yritysasiakkaiden osalta talouden taantuma.

Suomessa postimarkkinat on avattu kilpailulle jo vuonna 1994, kun postitoimintalaki tuli voimaan. Tästä huolimatta kilpailua kirjepostin markkinoille ei käytännössä syntynyt ennen vuotta 2016. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoitti vuoteen 2016 asti Manner-Suomessa ainoastaan Posti Oy toimialueenaan koko maa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Posti Oy toimii myös Viestintäviraston nimeämänä postin yleispalvelun tarjoajana kirjepostipalveluissa ja sen yleispalvelun tarjoamiseen liittyvistä velvoitteista määrätään sen toimiluvassa.

Posti Oyj:n vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan yleispalveluvelvoitteen alle kuuluvia tuotteita on sekä Postipalveluissa että Paketti- ja logistiikkapalveluissa. Yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus vuonna 2015 oli 154,8 miljoonaa euroa, joka on 9,4 prosenttia koko konsernin liikevaihdosta. Viestintävirasto on antanut 29.6.2016 päätöksen yleispalvelusta pakettipalveluissa. Viestintävirasto poisti Posti Oy:n yleispalveluvelvoitteen kotimaan pakettipalveluista sekä ulkomailta Suomeen saapuvista pakettipalveluista, koska vastaavia palveluita tarjoavat useat kilpailevat yritykset. Posti Oy:llä säilyy yleispalveluvelvoite tarjota pakettipalveluja Suomesta ulkomaille. Päätös muuttanee myös yleispalveluun kuuluvaa osuutta Posti Oy:n liikevaihdosta.

Vuonna 2016 13 postiyritykselle myönnettiin toimiluvat alueelliseen toimintaan sopimusasiakkaille suunnattuun toimintaan. Postitoimiluvat myönnettiin seuraaville yrityksille: Esan Kirjapaino Oy, Ilves Jakelu Oy, Esa Jakelut Oy, Alma Manu Oy, Kaakon Viestintä Oy, Kaleva Oy, Marva Media Oy, Lounais-Suomen Tietojakelu Oy, Varsinais-Suomen Tietojakelu Oy, HSS Media – Bolagen Ab, Keski-Pohjanmaan Kirjapaino Oyj, Savon Jakelu Oy ja SLP Jakelu Oy. Kilpailun avautumista kirjemarkkinoilla edisti postilain muutos, joka hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2016. Suomi luopui 9.6.2016 valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ja siirtyi ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Ilmoitus postitoiminnan aloittamisesta tehdään Viestintävirastolle. Muutoksen tarkoitus on madaltaa alalle tulon esteitä ja poistaa sääntelytaakkaa sekä postiyrityksiltä että viranomaisilta.

Viestintäviraston selvityksen mukaan muista postilähetyslajeista poiketen pakettimarkkinoilla on huomattavan suuri määrä toimijoita. Posti Oy ja Matkahuolto ovat markkinaosuuksin tarkasteltuna kaksi suurinta jakeluoperaattoria. Näiden lisäksi kilpailupainetta luovat suomalainen Kaukokiito sekä joukko kansainvälisiä toimijoita, joilla on Suomessa tytäryhtiö. Näitä ovat esimerkiksi Bring Express Suomi Oy, FedEx Express Oy, GLS Finland Oy, DHL Freight Finland Oy, PostNord Logistics Oy, Schenker Cargo Oy, TNT Suomi Oy ja UPS Finland Oy. Edellä mainittujen lisäksi Suomessa toimii lukuisa joukko huomattavasti pienempiä kuriiriyrityksiä. Tilastokeskuksen toimialaluokittelun ryhmään Posti- ja kuriiritoiminta kuuluu yli 300 yritystä.

3 Yleispalvelu

Kansalliselle postilainsäädännölle on asetettu reunaehdot postipalveludirektiivissä (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY). Postidirektiivin 1 artiklan mukaan kyseisellä direktiivillä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat muun ohella postipalvelujen tarjoamisen edellytyksiä ja postin yleispalvelujen tarjontaa. Postidirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että käyttäjillä on oikeus yleispalveluun, johon sisältyy tietyn laatuisten postipalvelujen pysyvä tarjonta kaikille käyttäjille kohtuullisin hinnoin kunkin jäsenvaltion koko alueella.

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	www.lvm.fi
	Eteläesplanadi 16	PL 31	029516001	etunimi.sukunimi@lvm.fi
	(kirjaamo)	00023 Valtioneuvosto		kirjaamo@lvm.fi
	Helsinki			

Postidirektiivin muuttamista koskevan direktiivin 2008/6/EY johdanto-osassa on muun ohella todettu, että kilpailun ja valinnanvaran lisääntymisen vuoksi jäsenvaltioilla olisi oltava käytössään enemmän joustavuutta valita kaikkein tehokkain ja tarkoituksenmukaisin mekanismi yleispalvelun saatavuuden takaamiseksi. Tämän yhteydessä on noudatettava objektiivisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristämisen periaatteita, jotka ovat tarpeen postipalvelujen vapaan tarjonnan varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

Direktiivi asettaa yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden vähimmäisvaatimukset, jotka huomioiden jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä kunkin valtion kansalliseen tilanteeseen sopiva yleispalvelun sisältö. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan yleispalvelun tulee sisältää enintään 2 kg:n painoisten postilähetysten ja enintään 10 kg:n painoisten postipakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus nostaa yleispalvelua koskevaa postipakettien painorajaa enintään 20 kg:n saakka ja määrätä pakettien perillekantoa koskevista erityisjärjestelyistä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että muista jäsenvaltioista tulevat enintään 20 kg:n painoiset postipaketit toimitetaan perille niiden alueella.

Postin keräily- ja jakelutiheyttä koskee direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona. Poikkeuksellisesti kansallinen sääntelyviranomainen voi artiklan mukaan määrittellä ehdot, joiden mukaan jakelu tapahtuu asianmukaisesti asennettuihin laitteisiin.

Direktiivi ei sisällä määritelmää poikkeukselliseksi katsotuille tilanteille tai maantieteellisille olosuhteille, vaan näiden määrittely on kansallisen lainsäätäjän toimivallan piirissä. Kansallisessa lainsäädännössä on siten mahdollista säätää, mitkä tilanteet ja maantieteelliset olosuhteet katsotaan direktiivin mukaisesti poikkeukselliseksi siten, että niiden käsillä ollessa vähintään viisipäiväisestä jakelusta voidaan poiketa. Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan kansallisen viranomaisen on kuitenkin ilmoitettava komissiolle ja kaikille kansallisille sääntelyviranomaisille kyseisen kohdan mukaisesti myöntämistään poikkeuksista.

Useassa EU:n jäsenvaltiossa, Suomi mukaan lukien, on säädetty poikkeuksista keräily- ja erityisesti jakelutiheyteen. Kansainvälisen sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (ERGP) vuonna 2014 laatiman selvityksen mukaan yleisimmät syyt poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiselle ovat vuoristoinen tai vaikeakulkuinen maasto, harvaan asutut alueet, saaristo, jakelusta koituvat kustannukset, perinne, äärimmäiset sääolosuhteet, julkisen liikenteen säännöllinen puuttuminen, heikko infrastruktuuri (esimerkiksi tiet) sekä ajankohdasta riippuvat vaihtelut asukkaiden määrässä.

Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan yleispalvelu turvaa kuitenkin periaatteessa yhden keräilyn ja yhden jakelun kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden talouksiin ja toimitiloihin jokaisena arkipäivänä myös syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla. Euroopan komissio on todennut, että direktiivin mahdollistamien poikkeuksien on perustuttava selkeisiin ja objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi poikkeuksien sisällön ja vaikutusten tulee olla säännöllisen arvioinnin kohteena.

Direktiivin mukainen viisipäiväinen keräily ja jakelu on ainoastaan vähimmäisvaatimus, josta jäsenvaltiot voivat kansallisesti poiketa myös toiseen suuntaan ja säätää tiheimmästä keräilystä ja jakelusta. Komission parlamentille ja neuvostolle laatiman postidirektiivin soveltamista koskevan kertomuksen mukaan niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa jakelutiheyttä koskeva vaatimus ylitetään ja postia jaetaan kuutena päivänä viikossa, on kuitenkin pienenemässä.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden tulee ensinnäkin varmistaa, että lähetyspaikkoja perustetaan riittävästi ja siten maaseutualueiden ja harvaan asuttujen alueiden käyttäjien tarpeet otetaan huomioon. Toiseksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että lähetyspaikkoja on näillä alueilla riittävän tiheässä, jotta yleispalveluvelvoite täyttyy.

Postidirektiivin 12 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia, että postin yleispalvelut ovat kaikille käyttäjille kohtuuhintaisia ja että hinnat ovat kustannussuuntautuneita ja ne asetetaan avoimesti ja syrjimättömästi. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden periaatteiden soveltamisessa ja implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön. Kaikki jäsenvaltiot soveltavat jonkinlaista hintakontrollia ja useimmissa jäsenvaltioissa postidirektiivin 12 artiklan periaatteet on sisällytetty kansalliseen postilainsäädäntöön.

Postidirektiivissä ei ole säännöksiä siitä, voidaanko yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluja tarjota käyttäjille myös sähköisessä muodossa siten, että se korvaisi fyysisesti tapahtuvan jakelun tai osan siitä. Direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa postilähetys on nimenomaisesti määritelty tarkoittamaan postipalvelun tarjoajan kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Määritelmän mukaan lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja. Direktiivin mukaan kirjelähetyksellä taas tarkoitetaan minkä tahansa laatuselle fyysiselle alustalle kirjoitettua viestiä, joka kuljetetaan ja toimitetaan lähettäjän itse lähetykseen tai sen kuoreen merkitsemään osoitteeseen. Postilähetysten ja kirjelähetysten määritelmät on siten sidottu varsin vahvasti lähetyksen fyysisiin ominaisuuksiin merkiten sitä, että direktiivissä määritelty yleispalveluvelvollisuus koskee nimenomaan fyysistä kirjelähetysten toimitusta.

Direktiivissä kuitenkin tunnustetaan yleisesti perinteisten viestimien korvaaminen sähköisellä viestinnällä ja huomioidaan mahdollisuus erilaisten digitaalisten postipalvelujen tarjoamiseen. Direktiivin 5 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että yleispalvelun saatavuus vastaa kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia. Artiklan viimeisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että yleispalvelu kehittyy teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osassa todetaankin, että postipalvelujen tarjoajia, nimetyt yleispalvelun tarjoajat mukaan lukien, kannustetaan parantamaan tehokkuutta vastauksena uusiin kilpailuhaasteisiin (kuten digitalisointi ja sähköinen viestintä), jotka poikkeavat perinteisistä postipalveluista.

3.1 Yleispalveluvelvoitteen modernisointi

3.1.1 Suomen kansallinen lainsäädäntö ja markkinoiden nykytila

Suomessa postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postilailla (415/2011), jolla saatettiin kansallisesti voimaan EU:n kolmas postidirektiivi. Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisoin ehdoin koko maassa. Lakia

sovelletaan yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti sellaisen palvelun tarjoaminen, joka koskee 1. sanoma- ja aikakauslehtiä, 2. osoitteettomia lähetyksiä, 3. kirjelähetyksiä, jos toiminta on pienimuotoista, taloudelliselta merkitykseltään vähäistä sekä laajuudeltaan sellaista, että sillä ei ole yleispalvelun saatavuuden kannalta olennaista merkitystä, 4. kirjelähetyksen kuriiripalvelua, 5. postipaketteja, jotka eivät kuulu yleispalveluun, tai 6. elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa.

Viestintävirasto on Suomen postimarkkinoita valvova viranomaisena. Sen tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintävirasto varmistaa postipalvelujen perustason kaikkialla Suomessa sekä seuraa postimarkkinoita ja postimarkkinoiden kilpailun kehittymistä. Viestintävirasto on toimivaltainen viranomaisena asettamaan yhden tai useamman postiyrityksen yleispalvelun tarjoajaksi.

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisissa ehdoissa. Yleispalveluvollisuus koskee enintään 2 kg:n painoisten kirjeiden lähetyspalvelua, enintään 10 kg:n painoisten pakettien lähetyspalvelua ja maahan saapuvien enintään 20 kg:n painoisten pakettien vastaanottoa. Kirjeitä ja pakettien lähetyspalvelua koskeva yleispalvelu koskee ainoastaan käteismaksullisia palveluja. Lisäksi yleispalvelu kattaa mainittujen postilähetyksien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Poikkeuksista keräily- ja jakelutiheydessä säädetään postilain 18 §:ssä. Lainkohdan mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit. Poikkeuksen piirissä voi postilain mukaan olla koko maassa enintään 300 taloutta. Postinjakelussa on huomioitu lisäksi yli 75-vuotiaat ja liikuntarajoitteiset henkilöt. Vuonna 2014 niiden talouksien määrä, joiden jakelupalvelussa on huomioitu henkilökohtaiset erityistarpeet, oli 19 271.

Viisipäiväisestä jakelusta poikkeaminen tilapäisesti on postilain mukaan mahdollista ainoastaan, mikäli postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 26 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat ovat kohtuulliset, kustannussuuntautuneet sekä noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Lisäksi edellytyksenä on, että hinnat ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta. Hintojen tulee kannustaa tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan.

Postilaissa yleisiä hinnoitteluvaatimuksia liittyy useisiin toimintoihin. Postilain 36 § mukaan postiyrityksen tulee huolehtia, että sen välitettäväksi erehdyksessä jätetty kirjelähetys toimitetaan muun postiyrityksen välitettäväksi kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Myös tietoja postinumerojärjestelmästä ja osoiterekisteristä tulee lain 37 ja 38 §:ien nojalla luovuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Lisäksi postilain 39 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneen hinnoittelun ja avoimien ja syrjimättömien ehtojen

vaatimusta tulee soveltaa postiyrityksen järjestäessä pääsyn toiselle yritykselle hallinnassaan olevaan postilokeroon.

Viestintävirasto on velvollinen valvomaan postin yleispalvelun hinnoittelua ja julkaisemaan vuosittain kertomuksen siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmää noudatetaan yleispalvelua tarjoavassa postiyrityksessä. Vuoden 2014 kertomuksen mukaan Viestintävirasto ei nähnyt syytä puuttua Posti Oy:n yleispalvelun hinnoitteluun.

Postilain mukaan kirjelähetyksellä tarkoitetaan kuljetettavaksi jätettyä osoitteellista, enintään kahden kilogramman painoista lähetystä, joka sisältää fyysisellä alustalla olevan viestin. Määritelmän perusteella lain soveltamisala rajoittuu siten fyysiseen postin lähettämiseen ja sen ulkopuolelle jäävät sähköiset viestit. Laissa ei oteta kantaa sähköisessä muodossa tapahtuvaan postinjakeluun.

Jo voimassa olevaa postilakia säädettäessä tunnistettiin postialaa muuttava kehityskulku ja havaittiin tarve luoda erilaisia palvelukokonaisuuksia, joissa yhdistyvät fyysinen ja sähköinen viestintä. Postilain hallituksen esityksessä todetaan, että sähköisen viestinnän avulla voidaan todennäköisesti kehittää niiden talouksien palveluita, joihin lähetyksiä ei jaella viitenä päivänä viikossa. Yksipäiväisen jakelun täydentäminen on mahdollista välittämällä kirjelähetykset muina päivinä vastaanottajalle sähköisessä muodossa. Hallituksen esityksen mukaan tällainen järjestely vaatii kuitenkin aina vastaanottajan suostumuksen. Vastaanottaja voi sopia sähköisestä jakelusta myös vapaaehtoisesti yleispalvelun tarjoajan kanssa. Sähköisellä jakelulla voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan korvata perinteistä fyysistä postinjakelua esimerkiksi tilanteissa, jossa kotitalous on viisipäiväisen jakelun piirissä, mutta joka sijaitsee jakelun kannalta hyvin vaikeasti saavutettavalla alueella.

Postilain valmisteluvaiheessa perinteisten postipalveluiden ja sähköisten palveluiden yhdistämisestä oli jo jossain määrin kokemuksia. Sitten yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on jatkanut alueellisia ja ajallisesti rajattuja kokeiluja, joissa fyysisen postin jakelua yhdistetään sähköiseen viestintään. Esimerkiksi vuonna 2013 Posti Oy toteutti postinjakelun sähköisen kokeilun Lounais-Suomen saaristossa. Kokeilusta saatu palaute oli Posti Oy:n mukaan myönteistä.

Posti Oy tarjoaa kansalaisille sähköisen postilaatikon, Netpostin, johon on mahdollista vastaanottaa laskuja ja muuta asiapostia, kuten viranomaiskirjeitä ja palkkakuitteja. Palvelun käyttö on maksutonta. Postin vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan Netpostilla oli jo yli 636 000 käyttäjää vuonna 2015. Lähettäjinä palvelussa on puolestaan yli 20 000 yritystä ja yhteisöä. Netpostin käyttäminen perustuu täysin vapaaehtoisuuteen. Vaikka sähköiseen postilaatikkoon vastaanotetut kirjelähetykset kuuluisivat paperisina sinänsä yleispalveluvelvoitteen piiriin, ei sähköisellä jakelulla ole yleisesti ottaen korvattu yleispalveluun kuuluvaa fyysistä jakelua.

Koska yleispalvelukirjeitä lähetetään jatkuvasti vähemmän, ei kulkunopeutta koskevien vaatimusten keventäminen tosiasiallisesti vaikuttaisi merkittävästi postinsaajien asemaan. Tätä väitettä tukee esimerkiksi Posti Oy:n Porvoon Anttilassa jo vuonna 2010 tehty vapaaehtoinen kokeilu, jossa yleispalvelukirjeitä jaettiin viiden päivän sijasta vain kahtena päivänä. 79 prosenttia vastanneista piti kaksipäiväistä jakelua riittävänä ja vain 19 ei pitänyt sitä riittävänä. Tavalliseen viisipäiväiseen jakeluun eivät olleet kokeilussa tyytyväisiä 10 prosenttia vastaajista ja kaksipäiväiseen jakeluun olivat tyytymättömiä vain 17 prosenttia vastaajista. Kokeilun päättyessä vain neljäsosa vastaajista halusi palata normaaliin viisipäiväiseen jakeluun.

Syksyllä 2014 Posti Oy toteutti kuudella alueella (Korso, Kivenlahti, Porvoo, Riihimäki, Varkaus, Leppävirta) jakelukokeilun, jossa organisaatioiden lähettämiä kirjeitä, mainoksia eikä aikakauslehtiä ei jaettu tiistaisin. Tiistain päiväpostissa jaettiin siis ainoastaan yleispalvelukirjeet. Muina päivinä jakelu toimi entiseen tapaan. Kokeilun jälkeen kyselytutkimuksella selvitettiin muun muassa tyytyväisyyttä postin vastaanottamiseen ja lähettämiseen ennen kokeilua ja kokeilun loppupuolella. Tulokset osoittavat, että kuluttajien tyytyväisyys sekä vastaanottamiseen että lähettämiseen oli samaa tasoa ennen ja jälkeen kokeilun. Tiistai-kokeilu ei siis vaikuttanut kuluttajien tyytyväisyyteen. Sen sijaan yritysten, erityisesti lähetys- ja vastaanottomääriltään suurimpien yritysten arviot olivat kokeilun loppupuolella heikkomat. Postimääriltään pienempien yritysten arviot olivat kuluttajien kaltaisia.

Posti Oy ilmoitti 7.6.2016, että tammikuussa 2017 alkavan palvelumuutoksen myötä tiistaisin jaetaan perusjakelussa nykyiseen tapaan valtaosa sanomalehdistä sekä paketit, pikakirjeet, kansainväliset kirjelähetykset ja laboratoriolähetykset. Sanomalehtien varhaisjakelussa ei tapahdu muutoksia. Jatkossa tiistaisin ei jaeta aikakauslehtiä, mainoksia, kirjeitä tai ilmaislehtiä, jos kaikki alkuviikon lähetykset on saatu jaettua jo maanantain aikana. Maanantaina postitetut postimerkillä varustetut kirjeet jaetaan pääsääntöisesti keskiviikkona. Lähtevät kirjeet ja paketit otetaan kuljetukseen normaalisti.

Markkinoiden kilpailutilanteen yleisen tarkastelun kannalta on myös syytä huomioida Viestintävirastolle postilain 22 §:n 1 momentissa asetettu velvollisuus arvioida säännöllisin väliajoin kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida yleispalveluvelvoitteen asettamisen tarpeen. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi ylipäättään tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita.

Suomen valtio edistää systemaattisesti tietoyhteiskuntaa ja sähköisiä palveluita, esimerkiksi kansalliseen laajakaistastrategiaan kuuluvilla hankkeilla. Julkishallinto on toisaalta perinteisesti ollut iso postipalvelujen käyttäjä. Valtio on kuitenkin viime aikoina pyrkinyt aktiivisesti vähentämään lähettämänsä postin määrää sekä muuttamalla toimintatapoja että lainsäädäntöä. Esimerkiksi passien ja ajokorttien ei katsota tarvitsevan kirjelähetykselle säädettyä viestinnän luottamuksellisuuden suojaa ja postilain edellyttämää prosessia. Valtion Kansallinen Palveluäyly - hankkeen tavoitteena on vähentää paperiseen viestintään eli lähinnä postipalveluihin käytettyjä kustannuksia tulevaisuudessa jopa 100 miljoonalla eurolla vuosittain nykytilaan verrattuna.

3.1.2 Toimijoiden huomioita

Aikakauslehtien liiton mukaan yleispalvelutuotteiden viiden päivän jakeluvelvoite ja postidirektiivin 3 artiklan mahdollistamat joustot siitä eivät ole relevantteja aikakauslehtien tarvitseman jakelutiheyden kannalta. Aikakauslehtien liiton mukaan jakelun hinnoittelun lähtökohtana on kuitenkin oltava kunkin jaettavan tuotteen tarvitsema jakelutiheys.

Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry (jäljempänä PAU) pitää tärkeänä, että jatkossakin turvataan viisipäiväinen jakelu tasavertaisesti kaikkialla Suomessa. Useimpien toimijoiden tulo markkinoille, jossa jaettavien tuotteiden, kuten kirjeiden ja lehtien on todettu vähenevän, ei helpota yleispalveluvelvollisen postiyrityksen toimintaa. PAU tuo esiin, että jos haja-asutusalueilla siirryttäisiin esimerkiksi kolmipäiväiseen jakeluun, aiheuttaisi se ongelmia erityisesti myös maaseutualueen yrittäjille, joille olennaista on ollut esimerkiksi konerikkotilanteissa pakettien päivittäinen jakelu. Kiireellistä jakelua edellyttävät myös muun muassa sairaalakirjeet, tietyt viranomaiskirjeet jne. PAU:n mukaan jakeluvelvoitteen kaventaminen aiheuttaisi myös työllisyysvaikutuksia. Suorat vaikutukset näkyvät Postin työpaikoissa, mutta jakelupäivien

harventaminen vaikuttaisi ainakin sanomalehtien ja aikakauslehtien määrään alentavasti, jolloin negatiivisia työllisyysvaikutuksia nähtäisiin muun muassa lehtitaloissa, paperi- ja painoteollisuudessa sekä kuljetussektorilla.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry pitää tärkeänä, että meneillään olevassa murroksessa turvataan myös perinteisistä postipalveluista erityisen riippuvaisten kuluttajien asema. Kuluttajaliitto pitää ensisijaisen tärkeänä, että postilainsäädäntöä uudistettaessa varmistetaan postipalvelujen luotettavuus. Tällä hetkellä Kuluttajaliitto suhtautuu kielteisesti jakelutiheyden supistamiseen.

Kuluttajaliiton mukaan nykyinen jakelutiheys pitää varmistaa esimerkiksi yhdistämällä postipalvelu muihin kuljetuspalveluihin, mihin käynnissä oleva liikennekaaren valmistelu tarjoaa uusia keinoja. Samoin on harkittava postiyriyten mahdollisuutta keskinäiseen yhteistyöhön kilpailulainsäädännön sallimissa puitteissa nykyisen jakelutiheyden takaamiseksi. Vasta sen jälkeen, jos selviää, että nykyistä jakelutiheyttä ei pystytä takaamaan kohtuullisin kustannuksin eikä kohtuullisuuden ylittäville kustannuksille löydy ulkopuolista maksajaa, Kuluttajaliitto on valmis harkitsemaan kantaansa uudelleen.

Kuluttajaliitto pitää erityisen tärkeänä, että harkittaessa postilainsäädäntöön jakelu- tai keräilytiheyttä koskevia taikka muita postin kulkunopeuteen vaikuttavia muutoksia, selvitetään johtavatko nämä muutokset tarpeeseen muuttaa erilaisia määräaikoja koskevia säädöksiä, jotta postinkulun hidastuminen ei aiheuttaisi ihmisille oikeudenmenetyksiä tai viivästyseuraamuksia.

Sanomalehtien liitto katsoo, että viisipäiväisen jakelun turvaaminen on otettava postilain uudistamisen tavoitteeksi. Postilain kokonaisuudistuksella ei saa vaarantaa kansalaisten peruspalveluiden saatavuutta. Jakelupäivien leikkaaminen heikentäisi kansalaisten asuinpaikasta riippumatonta tasaveroista tiedonsaantimahdollisuutta. Sanomalehtien liiton mukaan vaikka postilain yleispalveluvelvoite koskee vain pientä osaa jakelutuotteista, on perusjakelulla erittäin iso merkitys myös kaikille muille jakelutuotteille. Jos yleispalvelun jakeluelvoitetta leikataan, ei viisipäiväistä jakelua todennäköisesti ole jatkossa tarjolla myöskään muille jakelutuotteille. Tarvittaessa yleispalveluun kuuluvien tuotteiden alaa on mahdollista laajentaa kattamaan kaikki kansalaisten kannalta tärkeänä pidetyt palvelut. Esimerkiksi sanomalehdet kuuluvat yleispalveluun monissa EU-maissa. Liitto katsoo myös, että jakelupalvelujen ostaminen paikallisilta pienyrittäjiltä tai osuuskunnilta olisi edistettävä toimintamalli Suomessa. Haja-asutusalueiden jakelutyö voitaisiin kilpailuttaa esimerkiksi maakunnittain.

Sanomalehtien liiton mukaan volyymien pienentyessä viisipäiväinen jakelu kyetään säilyttämään erilaisia jakeluja tehostamalla ja yhdistämällä. Postilainsäädännön tulisi tukea tätä kehitystä sallimalla erilaiset yhteistyömuodot jakeluyriyten välillä. Sanomalehtien liiton mukaan esimerkiksi Italian mallia yleispalveluvelvollisuuden supistamisesta ei voida soveltaa sellaisenaan Suomeen, koska Suomen markkinaolosuhteet ja kuluttajatarpeet eroavat merkittävästi esimerkiksi Italian tilanteesta. Ero on erityisen selvä sanomalehtien kohdalla, sillä Suomessa sanomalehtien tilauskanta on moniin muihin maihin verrattuna erittäin suuri. Suomessa sanomalehdet tilataan pääsääntöisesti kotiin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää tärkeänä kattavan yleispalvelun turvaamista, mutta tämä voidaan mahdollisesti toteuttaa myös muilla tavoilla ja ratkaisuilla kuin vain niillä, jotka ovat nykyisin käytössä.

Jakeluyhtiö Suomen mukaan yleispalveluvelvoitetta ei pitäisi pystyä määräämään eri liiketoiminta-alueelle ja/tai eri maantieteelliselle alueelle, kuin millä postiyritys toimii.

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	www.lvm.fi
	Eteläesplanadi 16	PL 31	029516001	etunimi.sukunimi@lvm.fi
	(kirjaamo)	00023 Valtioneuvosto		kirjaamo@lvm.fi
	Helsinki			

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n mukaan yleispalveluun kuuluvien kirjeiden jakelu- ja keräilyvelvoitteita tulee keventää nykyisestä viidestä kerrasta viikossa. Kirjevolyyymien laskiessa jyrkästi nykyinen viisipäiväinen velvoite aiheuttaa kohtuuttoman taloudellisen rasitteen yleispalvelun tarjoajalle, joten jakelu- ja keräilyvelvoitteen toteuttaminen ei ole mahdollista ilman kustannusten korvaamista yleispalvelun tarjoajalle valtion varoista. Lisäksi digitaalisella jakelulla tulisi voida täydentää yleispalvelun jakeluvollisuutta.

Viestintävirasto ehdottaa, että velvoitetta viisipäiväiseen jakeluun kevennetään.

Suomen Suoramainonta Oy esittää, että mahdollisilla erityisalueilla pyritään säilyttämään ne luontaiset jakelupäivät, joita markkinat edellyttävät ja vältetään turhien kustannusten luomista yleispalvelun tarjoajan kannettavaksi. Tämä koskee niin postin lajittelua, jakelua kuin keräämistäkin. Tämän mahdollistamiseksi tarvitaan myös tehokkaampaa lainsäädäntöä mahdollistamaan paikallista sopimista työehdoista.

Posti Oy:n mukaan yleispalveluun kuuluvien kirjeiden jakelu- ja keräilytiheyttä tulee vähentää nykyisestä, koska kaikki asiakkaat eivät enää tarvitse jakelua viitenä päivänä viikossa eivätkä ole valmiita siitä maksamaan. Postin tekemien tutkimusten mukaan niin kirjeiden lähettäjät kuin vastaanottajatkin suhtautuvat suopeammin jakelukertojen vähentämiseen sähköisen viestinnän yleistyessä ja varsinkaan kuluttajat eivät pidä välttämättömänä päiväpostin jakelua jokaisena arkipäivänä. Lähetysmäärien laskiessa yksikkökustannukset nousevat niin paljon, että nykyinen viisipäiväinen yleispalvelukirjeiden jakelu ei ole kansantaloudellisesti kannattavaa. Seurauksena on joko merkittävät hinnankorotukset asiakkaille tai yhtiölle kestämaton tappiotaso, mikä johtaa yhtiön rahoitustarpeeseen valtion varoista.

Posti Oy:n mukaan yleispalvelun poikkeustalouksien kriteerit tulee uudistaa, koska nykyinen postilaki antaa vain erittäin rajoitetut mahdollisuudet poiketa viisipäiväisestä jakeluvollisuudesta vaikeakulkuisilla saaristo- ja erämaa-alueilla. Poikkeuksen piirissä voi olla valtakunnallisesti enintään 300 taloutta. Tätä enimmäismäärää pitäisi nostaa merkittävästi nykyisestä. Lisäksi edellytys, että poikkeava jakelu on mahdollista vain, jos käytävissä ei ole ympärivuotisesti liikennöitävää tieyhteyttä, rajoittaa poikkeusmahdollisuutta entisestään, minkä vuoksi käytännössä tällaisia talouksia on vuosittain ollut selvästi alle 200.

Posti Oy:n mukaan yleispalvelun jakeluvollisuutta tulisi voida täydentää digitaalisella jakelulla.

3.1.3 Kansainvälinen vertailu yleispalvelun osalta

Ruotsi

Postiasetuksen mukaan Posti- ja telehallitus (Post- och telestyrelsen, jäljempänä "PTS") voi määrätä yhdelle tai useammalle toimiluvanhaltijalle yleispalveluvelvoitteen joko kaikkeen tai osaan postin yleispalvelusta. Yleispalvelu on määritelty postilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoittamaan valtakunnan laajuisia laadukkaita postipalveluita, jolloin kaikki käyttäjät voivat vastaanottaa postilähettyksiä sekä lähettää postia kohtuullisin hinnoin.

Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu viisipäiväinen jakelu viikossa enintään 2 kg:n painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kg:n painoisille osoitteellisille paketeille mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain 3 luvun 1 §:n mukaan yleispalvelun tulee kattaa vähintään yksi keräily ja yksi jakelu jokaisena työpäivänä ainakin viitenä päivänä viikossa, paitsi sellaisissa tilanteissa ja maantieteellisissä olosuhteissa, jotka lupaviranomainen katsoo olevan perusteena poikkeuksen myöntämiselle.

Poikkeustalouksia, jotka ovat viisipäiväisen jakelun ulkopuolella, oli Ruotsissa vuoden 2014 lopussa noin 900. Vuonna 2013 tällaisia kotitalouksia oli puolestaan noin 1000. PostNordin mukaan syynä viisipäiväisen jakelun ulkopuolella olevien talouksien lukumäärän laskuun on ensinnäkin asukasmäärän yleinen lasku kaikkein harvimpaan asutuilla alueilla. Toisena syynä lukumäärän laskuun on esitetty joidenkin postitoimistojen tekemät muutokset jakelureitteihin, minkä ansiosta entistä useammille kotitalouksille on pystytty takaamaan viisipäiväinen jakelu kuitenkin siten, että välimatka postilaatikolle voi olla aikaisempaa pidempi. Asuinpaikan ja postilaatikon välinen matka voi siten tosiasiallisesti johtaa siihen, että postin noutaminen viitenä päivänä viikossa voi olla vaikeaa. PTS:n yleisessä ohjeistuksessa ei kuitenkaan määritellä sitä, mikä on pisin mahdollinen etäisyys kodin ja postilaatikon välillä. Kotitaloudet voivat siten vapaaehtoisesti sopia PostNordin kanssa harvemmasta jakelusta siten, että posti kannetaan lähemmäksi kuin olisi mahdollista viisipäiväisen jakelun osalta.

Postilain sisältämien määritelmien mukaan kirjeellä tarkoitetaan osoitteellista postilähetystä, joka on suljettu kirjekuoreen tai muuhun pakkaukseen, ja joka painaa korkeintaan kaksi kg. Myös muun postilähetyksen määritelmä on laissa sidottu lähetyksen fyysiseen muotoon.

Ruotsissa on käytössä digitaalinen postilaatikko Min Myndighetpost, johon kansalaiset ja yritykset voivat vastaanottaa viranomaisten ja kuntien sähköisessä muodossa lähettämää postia. Sen lisäksi myös Bring's Digimail:lla ja Kivra:lla, joka on tällä hetkellä suurin toimija sähköisten postilaatikoiden markkinoilla, on oikeus käsitellä julkishallinnon toimittamaa postia.

Tanska

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriö nimittää yrityksen, jolla on velvollisuus tarjota postin yleispalveluita Tanskassa. Yleispalveluyrityksen toimiluvan ja palvelun tarjoamisen ehtojen tulee olla julkisia.

Yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee tarjota postipalveluiden käyttäjille valtakunnan laajuinen julkisten kirjelaatikoiden ja postitoimipaikkojen verkosto kirjeiden lähettämistä ja vastaanottamista varten. Yleispalveluvelvoite on muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin kattava ja se pitää sisällään seuraavat tuotteet: osoitteelliset kirjeet 2 kg:aan asti; osoitteelliset päivä-, viikko- ja kuukausilehdet ja vastaavat yhtenäiset painotuotteet 2 kg:aan asti; osoitteelliset paketit 20 kg:aan asti loppujakelun kanssa tai ilman; kirjatut lähetykset ja arvolähetykset; kansainvälisten lähetysten kotimaassa tapahtuva siirtäminen ja jakelu; sekä sokeille tarkoitettujen viestintämateriaalipakettien ilmainen jakelu seitsemään kg:aan asti.

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriön tulee määrittää yleispalvelun laatuvaatimukset, kuten jakelupäivät ja postitoimipaikkojen verkosto, yksittäisissä toimiluvissa. Post Danmarkin toimilupaehdojen mukaan se on velvoitettu suorittamaan vähintään yhden päivittäisen jakelun kaikkina viikonpäivinä (maanantai–lauantai) eli kuutena päivänä viikossa yleispalvelun alaan kuuluvien tuotteiden osalta.

Poikkeuksesta postinjakelun osalta on määrätty postilain 15 §:n mukaisesti Post Danmarkin toimilupaehdoissa. Poikkeus koskee tietyillä saarilla pysyvästi asuvia kotitalouksia. Toimilupaehdojen mukaan kaikkein harvaan asutuimpien saarten osalta Post Danmark jakaa postin

mantereella olevaan yhteyspisteeseen, esimerkiksi lauttasatamaan, josta asukkaiden on itse noudettava postinsa. Tällaista järjestelyä sovelletaan saariin, joilla asuu pysyvästi vain 1–10 kotitaloutta ja joita on noin 7–8 koko Tanskan alueella. Aukkaat saavat poikkeusjärjestelyn johdosta rahallista korvausta yleispalvelutoimijalta. Vuonna 2013 korvauksen määrä oli 3 410 Tanskan kruunua kotitaloutta kohden.

Sellaisille saarille, joilla asuu pysyvästi 11–1000 kotitaloutta, posti kannetaan saarelle asti, mikäli kyseiselle saarelle kulkee julkinen laiva- tai lauttayhteys. Tällaisten saarten osalta on myös mahdollista sopia erityisjärjestelyistä esimerkiksi siten, että yksi tai useampi saaren asukkaista tai muu erikseen sovittava henkilö kuljettaa postin mantereelta saarelle. Yli 1000 pysyvän kotitalouden saarille, jonne on saatavilla julkinen laivayhteys, posti jaetaan noudattaen samoja ehtoja kuin muun valtakunnan osalta.

Tanskassa hallitus (Venstre-puolue) sekä Sosiaalidemokraattien puolue, Tanskan kansanpuolue, Liberaali allianssi, Radikaali Venstre, Sosialistinen kansanpuolue ja Konservatiivinen kansanpuolue olivat yksimielisiä yleispalveluvollisuuden tarkistamisesta postimarkkinoiden kehityksen edistämiseksi ja maanlaajuisen yleispalveluvollisuuden turvaamiseksi vuosina 2017-2019. Markkinoiden kehitys ja fyysisten kirjeiden määrän jyrkkä pieneneminen ovat vaikuttaneet merkittävästi Post Danmarkin talouteen. Yrityksen ensisijaisen toiminnan tulos on näin ollen ollut yhteensä noin 750 000 000 kruunua tappiolla vuosina 2012-2015.

Osapuolet ovat keskustelleet yleispalvelun sopeuttamisesta ja päätyneet siihen, että vuosina 2017-2019 yleispalveluun tehdään seuraavia muutoksia:

Posti Danmark säilyy edelleen yleispalvelun tarjoajana, mutta sille asetettu velvollisuus toimittaa yön yli -kirjeitä (A-kirjeitä) kumotaan. Sen sijaan Post Danmark odottaa voivansa tarjota yleispalveluun kuulumattomia, yön yli kulkevia nopeita kirjeitä, jotka on jätettävä postikeskukseen, yrityspisteeseen tai postitoimipaikkaan. Uudistuksen jälkeen niin sanotusta B-kirjeestä tulee vakiokirje, jonka osalta palveluvaatimuksena on jakelu viiden arkipäivän kuluessa (nykyisin neljän päivän kuluessa). Tästä seuraa, että ulkomailta saapuvat kirjelähetykset käsitellään vastedes samalla tavoin kuin kotimaan vakiokirjeet ja jaetaan viiden päivän kuluessa siitä, kun Post Danmark on vastaanottanut kirjeen. Muista EU-maista saapuvissa lähetyksissä Post Danmark ottaa käyttöön uuden, yleispalveluun kuuluvan EU-pikalähetyksen, jonka lähettäjä voi valita vapaasti vakiokirjeen sijaan. Näin Post Danmark täyttää Maailman postiliiton yleissopimuksen ja EU:n postidirektiivin mukaiset laatuvaatimukset. Käytännössä hitaamman kulkunopeuden mahdollistamana jakelutiheyttä on kevennetty olennaisesti, vain kahteen päivään viikossa

Norja

Postilain tavoitteena on taata eri puolella maata asuvien käyttäjien pääsy kattaviin ja innovatiivisiin postipalveluihin sekä yhdenvertainen mahdollisuus edullisesti saatavilla olevien postin yleispalvelujen käyttöön siten, että yhteiskunnan resursseja hyödynnetään tehokkaasti. Lain soveltamisala kattaa maksua vastaan tapahtuvan postitoiminnan sisältäen postin yleispalvelun, mutta lakia ei kuitenkaan sovelleta osoitteettomien lähetysten tarjoamiseen.

Tällä hetkellä voimassa olevan postilain mukaan yleispalveluvelvoite koskee enintään kahden kilogramman painoisia osoitteellisia kirjeitä, sanomalehtiä ja aikakauslehtiä ja enintään 20 kg:n painoisia paketteja mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Uudella postilailla ei muutettu yleispalveluvelvoitteen sisältöä tältä osin. Uuden postilain mukaan

yleispalveluvaltuutus voidaan antaa yhdelle tai useammalle postitoimijalle, mutta yleispalveluvaltuutuksen valinnan tulee tapahtua avoimesti, objektiivisesti ja syrjimättömästi.

Postilain lisäksi yleispalvelun sisällöstä säädetään Posten Norge vuonna 2013 uusitussa toimiluvassa. Toimilupaehojen mukaan postin yleispalvelu tulee olla saatavilla kaikille kansalaisille valtakunnanlaajuisen postiverkon kautta

Uuden postilain mukaan yleispalvelu sisältää yhden keräilyn ja yhden jakelun päivässä viitenä päivänä viikossa. Aiemmin jakelun on tullut tapahtua kuutena päivänä viikossa. Postilakiin on kuitenkin otettu mukaan säännös, jonka mukaan viranomaisella voi antaa tarkempia määräyksiä sanomalehtien kuusipäiväisestä jakelusta tilanteissa, joissa vastaanottajalla ei ole muuta vastaanottomahdollisuutta. Posten Norge on ilmoittanut muuttavansa jakelun viisipäiväiseksi maaliskuussa 2016, mutta jatkavansa kuitenkin sanomalehtien kuusipäiväistä jakelua.

Norjan uuden postilain 8 §:ssä säädetään yleispalvelua koskevista poikkeuksista. Lainkohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus antaa tarkentavia määräyksiä koskien yleispalvelun laatuvaatimuksiin sovellettavia poikkeuksia liittyen poikkeuksellisiin tilanteisiin tai erityisiin maantieteellisiin olosuhteisiin. Mahdollisuutta poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiseen on tarkennettu Posten Norge toimiluvassa, jonka mukaan erityisillä maantieteellisillä olosuhteilla tarkoitetaan tilanteita, joissa postin vastaanottaja asuu sellaisella alueella, jonne postin toimittaminen kaikinaviikonpäivinä on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Harvaanasuttuja alueita ei toimiluvan mukaan yleisesti ottaen katsota erityisiksi maantieteellisiksi olosuhteiksi. Vain poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan määrätä harvemmin kuin kolme kertaa viikossa tapahtuvasta jakelusta. Toimilupaehojen mukaan Posten Norge tulee raportoida vuosittain, kuinka moni kotitalous on kuusipäiväisen jakelun ulkopuolella. Vuonna 2014 tällaisia kotitalouksia oli yhteensä 931.

Julkishallinnon ollessa yksi suurista kirjepostin lähettäjästä, digitaalisten ratkaisujen käyttöönotolla on ollut väistämättä vaikutus kirjepostin lähetysmääriin. Post Norge tarjoama digitaalinen postilaatikko, Digipost, perustettiin vuonna 2011 ja tähän päivään mennessä se on saavuttanut valtakunnallisesti yli 500 000 käyttäjää. Vuonna 2014 Digipost valittiin julkisen sektorin sähköisen postin välittäjäksi. Tulevaisuudessa julkishallinnon tavoitteena on laajentaa digitaalisen postin käyttöalaa entisestään. Posten Norge on todennut olevansa hyvin valmistautunut digitalisaation mukanaan tuomiin muutoksiin. Uudessa vuonna 2016 voimaan tulevassa postilaissa ei ole kuitenkaan erillisiä säännöksiä digitaalisesta postista tai postinjakelusta.

Italia

Italiassa sääntelyviranomaisella on tehty päätöksen, jonka mukaan poikkeuksen piiriin voi kuulua maksimissaan 25 prosenttia maan väestöstä. Direktiivin poikkeuksen piiriin kuuluvissa alueissa sallitaan joka toinen arkipäivä tapahtuva jakelu kahden viikon jakson jaksolla (ma, ke, pe, ti, to). Poikkeuksen piiriin kuuluvat alueet, joilla on alle 200 asukasta neliökilometrillä. Alueet määräytyvät provinssi- tai kuntatasolla sillä perusteella, onko koko provinssin väestötiheys provinssin pääkaupunkia lukuun ottamatta alle 200 asukasta neliökilometrillä. Tämän lähestymistavan etuna voidaan yhtäältä pitää sitä, että soveltamalla poikkeusta koko provinssiin näin poikkeuksesta saadaan suurempia etuja yhtenäisempien alueiden muodossa, ja toisaalta sitä, että näin poikkeus kohdistuu oikeudenmukaisemmin eri alueilla sijaitsevien kuntien väestöön.

Iso-Britannian postipalvelulain mukaan postipalveluilla tarkoitetaan postitoimitusten välittämistä paikasta toiseen postitse sekä tällaisten lähetysten vastaanottoa, keräilyä, lajittelua ja jakelua sekä kaikkia sellaisia palveluja jotka liittyvät tai joita tuotetaan edellä mainittujen palvelujen yhteydessä. Iso-Britanniassa postin yleispalvelu koskee alle 20 kg:n painoisten kirjeiden ja postipakettien lähetystä. Lisäksi yleispalvelu kattaa kirjattujen ja vakuutettujen kirjeiden lähettämisen sekä sokeille henkilöille tarkoitetut lähetykset.

Iso-Britanniassa postin yleispalvelun laatua koskevista vähimmäisvaatimuksista säädetään postipalvelulaissa. Postipalvelulain mukaisesti Ofcom määrittelee tarkemmin ne palvelut ja niiden laatua koskevat yksityiskohdat, jotka yleispalvelun tulee kattaa. Postipalveluasetuksessa onkin annettu tarkempia määritelmiä lain soveltamisen kannalta merkityksellisiin kysymyksiin.

Postipalvelulain mukaan postin yleispalvelun tulee kattaa vähintään yhden kirjeiden jakelun jokaisena päivänä maanantaista lauantaihin ja vähintään yhden postipakettien jakelun jokaisena päivänä maanantaista perjantaihin. Keräilyn osalta vähimmäisvaatimuksena on yksi kirjeiden keräily jokaisena päivänä maanantaista lauantaihin ja yksi muiden postitoimitusten keräily jokaisena päivänä maanantaista perjantaihin. Julkiset pyhäpäivät ovat yleispalvelun jakelun ja keräilyvelvoitteiden ulkopuolella.

Poikkeuksista yleispalvelun alaisten postilähetysten jakelutiheyteen on linjattu tarkemmin Ofcomin toimesta. Ofcom on määritellyt erilaisia kategorioita, joiden alaisuudessa laissa säädetystä yleispalveluvelvoitteesta voidaan poiketa. Poikkeukselliseksi maantieteellisiksi olosuhteiksi katsotaan esimerkiksi sellaisilla saarilla sijaitsevat asuinpaikat, jonne on rajallinen lauttayhteys tai asuinpaikat, joihin pääsee vain laivalla, mutta jonne ei kuitenkaan ole julkista kulkuyhteyttä. Poikkeuksellista jakelutiheyttä voidaan myös soveltaa tilanteessa, jossa matka asuinpaikalle muodostuisi pitkäksi sen vuoksi, että sinne joudutaan kiertämään huonossa kunnossa olevan kulkureitin kautta. Myös postinjakajien terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä voidaan tehdä poikkeuksia ennen muuta jakelupaikkaa koskien. Ofcom on määrännyt, että Royal Mailin tulee julkaista vuosittain internetsivuillaan katsaus poikkeuksien piirissä olevista kotitalouksista ja niiden määrästä.

Uusi-Seelanti

Uusi-Seelanti muistuttaa maantieteellisesti Suomea ja se on siksi kiinnostava verrokkimaa, vaikka se ei kuuluukaan Euroopan unioniin. New Zealand Post (NZP) on valtio-omisteinen yhtiö, joka on vastuussa postipalveluista koko Uuden-Seelannin alueella. Vuonna 1989 solmittu ja sittemmin muutettu *Deed of Understanding* NZP:n ja hallituksen välillä määrittää NZP:n yhteiskunnalliset tehtävät, hinnoitteluperiaatteet ja palvelujen sisällön. Lisäksi sopimus varmistaa NZP:n roolin postin yleispalvelun tarjoajana koko Uuden-Seelannin laajuisesti.

Uuden-Seelannin postimarkkinat avattiin kilpailulle vuonna 1998, kun postipalvelulaki (Postal Services Act 1998) tuli voimaan. Postipalvelulain ja *Deed of Understanding*:n mukaan NZP:llä on kuitenkin edelleen yleispalveluvelvoite. Tällä hetkellä postimarkkinat ovat täysin auki kilpailulle ja kenen tahansa on mahdollista rekisteröityä postitoimijaksi liiketalous-, innovaatio- ja työministeriön ylläpitämään postitoimijoiden rekisteriin, mikäli tämä täyttää postipalvelulaissa säädetty rekisteröitymisen edellytykset. Postipalvelutoimijaksi rekisteröityminen vaatii 95 NZD:n (noin 62 €) suuruisen käsittelymaksun suorittamisen. Postipalvelulaki käsittää kuitenkin ainoastaan kirjeiden postituspalvelut, ja siten rekisteröityminen vaaditaan vain näiden palvelujen tarjoamiseen jättäen

pakettilähetykset lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä hetkellä Uudessa-Seelannissa postirekisteriin rekisteröitynä on 22 postipalvelutoimijaa.

Uuden-Seelannin maantieteellisistä ominaisuuksista johtuen postinjakelu maaseudulla on järjestetty ostamalla jakelupalveluita NZP:n ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Jakelupalveluja hankitaan julkisella hankinnalla yksityisiltä postinjakajilta, jotka eivät ole työsuhteessa NZP:iin. Järjestelmä toimii siten, että NZP vastaa postin lajittelusta kullekin jakajalle, jotka jakavat postin vastaanottajille usein muiden tuotteiden kanssa. Maaseudun postipalvelut kattoivat vuonna 2013 yhteensä 230 000 osoitetta. Uudessa-Seelannissa on myös päädytty siihen, että kaupunkialueilla postia on 1.7.2015 lähtien jaettu enää kolmesti viikossa. Maaseudulla posti jaetaan viidesti viikossa yllä mainittujen palveluntarjoajien avulla.

3.1.4 Ministeriön arvio

Seuraavassa tuodaan esille kaksi eri vaihtoehtoista mallia yleispalvelun jakelu- ja keräilytiheyteen. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ehdotetaan siirtymistä kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn ja toisessa vaihtoehdossa ehdotetaan voimassa olevan veloitteen säilyttämistä ennallaan.

Ehdotus 1: Hyödynnetään postidirektiviin mahdollistama poikkeus, luovutaan siten yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakelusta ja keräilystä koko Suomen alueella ja siirrytään kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn. Mahdollistettaisiin lisäksi sähköisten jakelukanavien käyttö nykyistä laajemmin.

Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi suurta vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun. Yleispalvelukirjeiden osuus jaettavista kirjelähetyksistä on erittäin pieni, noin kolme prosenttia. Jokaista suomalaista kotitaloutta kohden onkin jaettavana tällä hetkellä 40 yleispalvelukirjettä vuodessa, joista joulukortit muodostavat kolmasosan. Siten jokaista suomalaista kohden on jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa. Näin ollen muutos kolmipäiväiseen jakeluun ei vaikuttaisi merkittävästi suureen osaan postinsaajista.

Kaikki postinsaajat eivät enää tarvitse jakelua viitenä päivänä viikossa eivätkä ole valmiita siitä maksamaan. Posti Oy:n tekemien tutkimusten mukaan niin kirjeiden lähettäjät kuin vastaanottajatkin suhtautuvat suopeammin jakelukertojen vähentämiseen sähköisen viestinnän yleistyessä ja varsinkaan kuluttajat eivät pidä välttämättömänä päiväpostin jakelua jokaisena arkipäivänä.

Ehdotus kohtelisi taajamissa ja haja-asutusalueilla asuvia postinsaajia tasapuolisesti. Se myös mahdollistaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. Yleispalvelukirjeiden jakelun toteutuessa kolmesti viikossa se ei poistaisi mahdollisuutta hyödyntää niin sanotun ensimmäisen luokan kirjettä postiyriyten tai postinsaajien käytöstä, vaan yleispalvelukirjettä nopeampaa palvelua voitaisiin tarjota, jos ja kun sille on kysyntää.

Tiettyjen lehtien jakeluun ehdotus asettaisi haasteita, koska viisi kertaa viikossa jaettavia lehtiä ei enää jaettaisi perusjakelussa yleispalvelun tarjoajan lähetysten mukana. Suomessa ilmestyy Sanomalehtien Liitto ry:n mukaan noin 200 sanomalehteä. Näistä yli kolmena päivänä viikossa ilmestyy 44 eri sanomalehteä. Näistä 44 lehdestä kotiin tilattavia lehtiä on 41 lehteä, yhden lehden ilmestyessä Ahvenanmaalla ja kolmen lehden ollessa lehtiä, joita luovutetaan vain irtonumeroina tai lähinnä yritysasiakkaille sopimuksen perusteella. Näiden 41 lehden yhteenlaskettu levikki on noin 1,3 miljoonaa kappaletta. Levikkien yhteenlaskettu koko on laskusuunnassa.

Kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisellä olisi vaikutusta mahdollisesti näiden lehtien jakeluun siltä osin kuin niitä jaetaan päiväjakelussa peruspostin mukana. Kaikkia edellä mainittuja yli kolmena päivänä viikossa ilmestyviä lehtiä jaetaan varhaisjakeluna. Varhaisjakelua ei kuitenkaan ole tarjolla kaikille lehtien tilaajille, vaan jakelutapa riippuu pääasiassa lehden tilausosoitteen sijainnista. Varhaisjakelun keskimääräinen päivävolyyymi oli vuonna 2014 Sanomalehtien Liitto ry:n mukaan hieman yli 1,1 miljoonaa kappaletta.

Varhaisjakelun osuus lehden jakelusta vaihtelee eri lähteiden mukaan 80 prosentin ja 96 prosentin välillä, riippuen jaettavasta lehdestä. Näiden lähteiden ja varhaisjakelun päivävolyymin suhteesta yli kolmena päivänä viikossa julkaistavien lehtien yhteenlaskettuun levikkiin voidaan arvioida, että varhaisjakelussa on noin 80-85 prosenttia lehdistä. Näin ollen päiväjakelussa on yli kolmena päivänä viikossa ilmestyvistä lehtien levikistä noin 15-20 prosenttia, eli kolmena tai yli kolmena päivänä ilmestyvistä 41 sanomalehdestä maksimissaan noin 200 000-260 000 kappaletta päivässä jaetaan peruspostin mukana päiväjakelussa.

Ehdotus ei poistaisi sitä vaihtoehtoa, että yleispalvelun tarjoaja ja lehtitalot sopivat viisipäiväisestä jakelusta kaupallisin sopimuksin. Lisäksi esimerkiksi Jakeluyhtiö Suomen toimialue kattaa tällä hetkellä noin 75 prosenttia Suomen kuntien pinta-alasta. Jakeluyhtiö Suomeen kuuluu 11 lehtitaloa, jotka ovat keskittyneet omilla toiminta-alueillaan lehtien ja kirjeiden jakeluun. Näin ollen kyseisillä alueilla yleispalveluntarjoajan tarjoamalle jakelulle on vaihtoehto jo melko suuressa osassa maata. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2013 lopussa Suomen taajama-aste oli noin 85 prosenttia, eli taajamien ulkopuolella asuvien osuus väestöstä oli noin 15 prosenttia.

Lehtien levikin pieneneminen nostaa yksikkökustannuksia kaikille yhteisessä jakeluverkossa jaettaville tuotteille, koska jakelumäärien vähentyessä jakeluverkon kiinteät kustannukset tulevat vastaavasti pienempien jakelumäärien kannettaviksi. Suuri osa jakelukustannuksista on kiinteitä eivätkä ne vähene volyymin laskiessa.

Lisäksi mahdollistettaisiin nykyistä laajemmin se, että yleispalvelun tarjoaja voi tarjota mahdollisuuden vastaanottaa yleispalvelukirjeitä sähköisen jakelukanavan kautta. Ministeriö katsoo, että yleispalvelun modernisoinnissa on mahdollistettava myös sähköisten palveluiden käyttö, koska Suomessa viestintäverkkojen kehitys on nopeaa ja laadukkaita yhteyksiä on tarjolla lähes koko maassa. Lisäksi jokaisella Suomessa on tietoyhteiskuntakaaren nojalla oikeus perustasoiseen 2 Mbit/s internetyhteyteen asuinpaikasta riippumatta. Suomessa internetyhteys on jo noin 90 prosentilla kotitalouksista².

Vakiintuneiden teleyritysten (DNA, Elisa, TeliaSonera) 4 G –verkot kattavat tällä hetkellä jo noin 97 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Vuonna 2013 huutokaupatun 800 MHz taajuusalueen toimiluvat edellyttävät, että vuoden 2018 loppuun mennessä TeliaSoneran verkko kattaa 99 prosenttia väestöstä ja DNA:n ja Elisan verkot 97 prosenttia väestöstä. Yritysten omien lausuntojen mukaan teleyritysten 4 G –verkot tulevat rakentumaan nopeammin ja kattavamiksi kuin 3 G verkot, jotka kattavat tällä hetkellä noin 99 prosenttia väestöstä. 800 MHz taajuusalueen käyttöönotto on parantanut nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien laatua ja saatavuutta Suomessa ja etenkin harvemmin asutuilla alueilla. Huutokaupattavan 700 MHz taajuusalueen käyttöönotto vuoden 2017 alusta tulee entisestään parantamaan nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien saatavuutta, laatua ja tiedonsiirtonopeuksia. Siten myös haja-asutusalueilla

² Eurostat: Households level of internet Access (2015),
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en

asuvien postinsaajien mahdollisuudet käyttää sähköisiä palveluja ovat laajakaistatekniikan puolesta kehittyneet ja tulevat kehittymään nopeasti.

Ministeriön arvion mukaan yleispalveluvelvoitteen modernisoinnilla ei olisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Käytäntö osoittaa, että tuottavuuden kasvu alentaa tuotantokustannuksia, yritysten voittomarginaaleja ja myös hintoja. Tämä puolestaan johtaa siihen, että uudessa kysynnän ja tarjonnan tasapainossa tuotteita ostetaan ja myydään entistä enemmän ja alemmalla hinnalla. Tuottavuuden kasvun vaikutus työllisyyteen on tämän mekanismin kautta positiivinen. Empiiriset tutkimustulokset (esim. OECD:n julkaisu DAF/COMP/GF(2015)9) osoittavat, että tuottavuuden parantumisen lopullinen vaikutus työllisyyteen on positiivinen, ja tähän lopputulokseen liittyy mahdollisesti myös korkeammat reaali-palkat hintojen alenemisen johdosta. Kun sääntelyllä ei ylläpidetä tehottomia toimintamalleja, siirtyy työvoima-alalta toiselle tai alan sisällä uusiin tehtäviin. Tehottomien työpaikkojen suojeleminen johtaa työpaikkojen menettämiseen jollain toisella, tuottavammalla alalla tai tehtävässä.

Yleispalveluvelvoitteen modernisointi voisi johtaa siihen, että Posti Oy kehittää toimintaansa tuottavampaan suuntaan, millä on pitkällä tähtäimellä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tällä uskotaan olevan myös positiivisia kerrannaisvaikutuksia muilla aloilla.

Posti Oy:n asiakkaat voivat arvostaa uudet tuotteet ja palvelut korkeammalle kuin nykyisin tarjolla olevat. Posti on jo nyt kehittänyt uusia toimintamalleja, kuten kotiapupalveluja, joilla se pyrkii hyödyntämään olemassa olevaa kapasiteettia tehokkaammin ja vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Postilain uudistuksen kanssa samaan aikaan etenevä liikennekaari-lakihanke pyrkii mahdollistamaan erilaisten kuljetuspalveluiden yhdistelyä ja toteutuessaan tämä toisi postinjakelua tekeville yrityksille huomattavia mahdollisuuksia tehostaa ja laajentaa toimintaansa. Posti Oy:llä olisi esimerkiksi henkilöliikenteen harjoittamiseen soveltuvat kalusto- ja henkilöstöresurssit jo valmiina ja muu toiminta tukisi luonnostaan tämän tyyppisiä kuljetuksia. Toiminnassa olisi mahdollista saavuttaa huomattavia mittakaavaetuja. Olisi tärkeää, etteivät liialliset velvoitteet muussa lainsäädännössä estäisi toiminnan kehittämistä.

Ehdotus 2: Yleispalvelun tarjoajan keräily- ja jakelutiheyttä ei muuteta.

Jos viisipäiväinen jakelu- ja keräilytiheys säilytetään nykyisessä muodossaan, taataan lain tasolla se, että kirjelähetykset tulevat kotiin jokaisena arkipäivänä viikossa. Velvoite kattaa lähes koko Suomen, poikkeuksena ovat ainoastaan vaikeakulkuiset alueet, joille ei ole ympärivuotista kulkua. Velvoite kohdistuu yleispalvelukirjeisiin, joiden määrä on erityisesti vähentynyt viime vuosina voimakkaasti. Velvoitteen piiriin eivät kuulu sanoma- ja aikakauslehdet, mutta velvoitteeseen tehtävillä muutoksilla on kuitenkin heijastusvaikutuksia myös niiden jakeluun. Jos velvoite pysyy ennallaan, lailla turvataan se, että perusjakelussa jaettavat lehdet on mahdollista jakaa edelleen viitenä päivänä viikossa.

Yleispalveluvelvollisuuden jatkaminen nykyiseen tapaan muodostuisi kuitenkin todennäköisesti yleispalvelun tarjoajalle kestävämmäksi taloudelliseksi taakaksi, sillä viisipäiväinen jakelu ei ole pitkällä tähtäimellä markkinaehtoisesti kannattavaa. Tämä voisi johtaa siihen, että Posti Oy pyytäisi valtiota korvaamaan yhtiölle sen osan yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen postilain 33 §:n mukaisesti. Tällaisessa tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriön olisi pyydettävä Viestintävirastoa laskemaan yleispalvelun nettokustannukset, jos yleispalvelun tarjoaja sitä vaatii ja jos yleispalvelun tarjoaja osoittaa todennäköiseksi, että yleispalvelun tarjonta muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Jos kohtuuton taloudellinen rasite voidaan osoittaa, valtio olisi postilain nojalla velvollinen

tukemaan Posti Oy:tä yleispalvelukustannuksissa. Lain mukaan muiden postiyritysten tulee osallistua näiden kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle.

Sähköisen viestinnän yleistyessä tarve viisipäiväiselle jakelu- ja keräilyvelvoitteelle on myös vähentynyt. Kuten edellä on todettu, jokaista suomalaista kohden on jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa. Siten viisipäiväisen jakeluvelvoitteen ylläpitäminen tilanteessa, jossa jaettavaa ei ole jokaisena päivänä, ei ole taloudellista kestävää. Viisipäiväisen jakelun tukeminen julkisen rahoituksen turvin ei myöskään ole tarkoituksenmukaista erityisesti, kun jaettavaa ei ole jokaiselle arkipäivälle.

Perusjakelun mukana jaetaan kuitenkin myös sanoma- ja aikakauslehtiä, joiden jakelun viisipäiväinen jakeluvelvoite turvaisi. Aikakauslehtiä jaetaan pääsääntöisesti kerran viikossa tai harvemmin, joten niiden osalta viisipäiväisen jakelun ylläpitämiseen ei kuitenkaan olisi tarvetta. Sen sijaan yli kolmena päivänä viikossa ilmestyvien sanomalehtien jakeluun viisipäiväisellä jakelulla on merkitystä. Kaikista sanomalehdistä yli kolmena päivänä viikossa ilmestyviä on noin neljäsosa. Siten mahdolliset muutokset viisipäiväiseen jakeluun eivät vaikuttaisi merkittävästi noin 75 prosenttiin sanomalehdistä. Selvä enemmistö (80 prosenttia) sanomalehdistä jaetaan varhaisjakelussa, eli perusjakelusta irrallaan, jolloin varhaisjakelussa oleviin sanomalehtiin mahdolliset muutokset keräily- ja jakelutiheyteen eivät vaikuttaisi. Siten viisipäiväinen jakeluvelvoite turvaisi erityisesti niiden sanomalehtien jakelua, jotka ilmestyvät yli kolmena päivänä viikossa siltä osin kuin niitä jaetaan perusjakelussa, eikä varhaisjakelussa. Lehtiyritykset voivat kuitenkin sopia niiden jakelusta haluamallaan tavalla, mikä omalta osaltaan vähentää tarvetta turvata lain tasolla viisipäiväinen perusjakelu.

Yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on osoittanut halunsa toimia kilpailuilla markkinoilla omaehtoisesti ilman valtion tukea kehittämällä jakelupalveluja ja palvelupisteverkostoa markkinaehtoisemmin, tuotekohtaisesti ja asiakastarpeiden mukaisesti, kunhan se voi toimia markkinoilla tasapuolisin säännöin. Posti Oy:llä on kirjelähetysten markkinoilla määräävä markkina-asema, mikä asettaa sen eri asemaan muihin pienempiin postiyrityksiin nähden ja antaa sille vahvan neuvotteluaseman kaupallisissa sopimuksissa.

3.2 Yleispalvelun rahoitus

Postipalveludirektiivin mukaan jäsenvaltio voi rahoittaa postin yleispalvelua direktiivin 7 artiklassa määrittelyillä tavoilla taikka jollakin muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla. Ensinnäkin mahdollisuutena on hankkia postin yleispalveluun kuuluvia palveluja julkisiin hankintoihin sovellettavia menettelyjä käyttäen. Kahden muun direktiivin mukaisen menetelmän osalta direktiivi edellyttää, että yleispalveluvelvoitteen toteuttaminen aiheuttaa yleispalvelutoimijalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Tällaisessa tilanteessa yleispalveluvelvoitteen niin kutsutut nettokustannukset voidaan korvata yleispalvelutoimijalle joko julkisista varoista tai perustamalla järjestelmän nettokustannusten jakamiseksi. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Mahdollisissa korvausten maksamisessa yleispalvelutoimijalle on huomioitava muun ohella Euroopan unionin valtioneuvoston päätös.

Postidirektiivin mukaisesta yleispalveluvelvoitteen rahoittamisesta säädetään postilain 6 luvussa. Yleispalvelun tarjoajalle on korvattava valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Muiden postiyritysten tulee osallistua kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Tällä hetkellä postilaissa säädettyä rahoitusmekanismia ei sovelleta Suomessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön 21.12.2010 asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten postilain tarkoittama rahoitusmekanismi käytännössä toteutettaisiin. Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin siten, että sen lisätehtäväksi annettiin selvittää myös muita rahoitusvaihtoehtoja, joilla postin yleispalvelu voidaan turvata. Postilaissa tarkoitettu rahoitusmekanismi on uusi ja se perustuu Euroopan unionin postidirektiiviin. Direktiivi mahdollistaa myös muiden rahoituskeinojen käyttöönoton. Työryhmä arvioi ensisijaisesti postilain mukaisen rahoitusmekanismin toteuttamista. Työryhmä esitti, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle, jos nettokustannusten on todettu aiheuttaneen tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.

Työryhmän mukaan yleispalvelun turvaamisen kannalta on tärkeää, että postimarkkinat toimivat tehokkaasti. Myös työryhmän ehdottama rahoitusjärjestelmä täyttäisi tarkoituksensa parhaiten sellaisilla markkinoilla, joilla on useita palveluntarjoajia, joilla on myös hyvät mahdollisuudet markkinaosuutensa kasvattamiseen. Tällöin kilpailu kannustaisi yleispalvelun tarjoajaa tuottavuuden kehittämiseen ja yleispalvelun kustannusten hyvään hallintaan. Työryhmä arvioi myös muita rahoituksellisia keinoja turvata postin yleispalvelun toteutuminen. Näitä keinoja olivat julkinen hankinta ja suora valtion tuki yleispalvelun tarjoajalle. Työryhmä ei suositellut näiden rahoitusmallien käyttöönottoa Suomen markkinoilla.

3.2.1 Toimijoiden huomioita

PAU:n mukaan valtion tai vaihtoehtoisesti alan toimijoiden on huolehdittava kannattamattoman yleispalvelun rahoituksesta täysimääräisesti. Postilain kokonaisuudistuksessa tulee luoda rahoitusmalli, jossa myös muut postialan yritykset osallistuvat yleispalvelun rahoitukseen.

Viestintävirasto ehdottaa, että valtioneuvostolle postilaissa annettu valtuus antaa tarkempia määräyksiä kustannusten kohdentamisesta kumotaan. Hinnoittelun kohtuullisuuden valvonnassa keskeistä on määrittää, mitä kustannuksia on hyväksyttävää kohdistaa yleispalvelutuotteille. Viestintäviraston päätös kustannusten kohdentamisesta on valituskelpoinen ja linjaukset vahvistaa viime kädessä korkein hallinto-oikeus. Mikäli myös valtioneuvostolla on toimivaltaa tehdä kustannusten kohdentamista koskevia linjauksia, on valvontaviranomaisen toimivalta yleispalvelun hinnoittelun valvonnassa kyseenalainen. Asetuksenantovaltuutta ei ole postilain voimassaolon aikana myöskään käytetty. Sääntely poikkeaa tältä osin myös merkittävästi telepalveluja koskevasta vastaavasta sääntelystä ilman perusteita. Viestintäviraston näkemyksen mukaan asetusantovaltuus pitäisi tarpeettomana ja valvontatyötä mahdollisesti jopa haittaavana poistaa.

Posti Oy katsoo, että yleispalveluille tulee voida kohdentaa ne kustannukset, joita lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa. Lisäksi säänneltyjen tuotteiden hinnoittelussa on sallittava kohtuullinen kate.

FiComin mukaan kustannuslaskentasääntelyä tulee uudistaa siten, että säänneltyihin tuotteisiin tulee voida kohdentaa kustannukset, jotka lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa. Lisäksi yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa tulee sallia kohtuullinen kate, koska työvoimavaltaisella alalla yksinomaan sijoitetun pääoman kohtuullinen etuotto ei ole oikea kriteeri hinnoittelun kohtuullisuudelle. Nykyinen hinnoittelumekanismi ei huomioi esimerkiksi verkkoinvestointeja, jotka ovat välttämättömiä.

3.2.2 Ministeriön arvio

Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan yleispalvelun rahoitusta koskeva sääntely on tällä hetkellä tarkoituksenmukainen eikä se näe siten tarvetta uudistaa yleispalvelun rahoitusta postilain uudistuksen yhteydessä.

Yleispalvelun rahoitusta pohtineen työryhmän lopputulemaa pidetään edelleen relevanttina. Työryhmä esitti, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen. Kirjepostimarkkinoille on tullut runsaasti uusia toimijoita, mikä voi muuttaa Posti Oy:n monopoliasemaa kyseisillä markkinoilla tulevaisuudessa. Siten muiden toimijoiden osallistuminen yleispalvelusta aiheutuviin kustannuksiin on tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa yleispalvelusta aiheutuisi yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomia nettokustannuksia.

Ensisijaisesti olennaista on kuitenkin se, että yleispalvelu tulisi turvata markkinaehtoisen toiminnan edellytyksiä parantamalla siten, että asiakkaat saisivat mahdollisimman monipuoliset ja kattavat postipalvelut käyttöönsä ilman, että toiminta edellyttää tukea valtiolta. Keskeistä on myös kehittää yleispalveluvelvoitetta siten, että se vastaa kuluttajien tarpeita ja mahdollistaa riittävän joustavuuden, jotta yleispalvelun tarjoaja voi kehittää omaa toimintaansa ja tukea muulla toiminnallaan myös yleispalvelun alaisen toiminnan rahoittamista. Tämä edellyttää sääntelyn keventämistä, yleispalvelun tarjoajan toimintamahdollisuuksien parantamista ja joustavoittamista, jotta yleispalvelun tarjoaja voi suoriutua peruspalveluvelvoitteestaan.

3.3 Kirjeiden kulkunopeus

Velvollisuus asettaa kulkunopeusstandardi pohjautuu postidirektiiviin. Direktiivin 17 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat kotimaan postille laatustandardit. Jäsenvaltioiden harkinnassa on, millainen laatustandardi kotimaan lähetyksille asetetaan. Standardin asettamista rajoitetaan vain siten, että direktiivin liitteessä 2 määritellään standardit, joita on noudatettava Euroopan yhteisön sisäisessä ulkomaanpostissa. Kyseinen posti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava yhteisön sisäisen ulkomaan postin laatustandardeja sekä koko yhteisön sisäisessä postissa että kahden yhteisön jäsenvaltion välisessä postissa. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat, jos poikkeukselliset infrastruktuuriin liittyvät tai maantieteelliset olosuhteet niin vaativat, myöntää vapautuksia liitteessä 2 säädetyistä laatustandardeista. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset myöntävät tällä tavoin vapautuksia, niiden on ilmoitettava asiasta viipymättä komissiolle.

Postilaissa on asetettu yleispalvelun tarjoajan toimittamille kirjeille kulkunopeutta koskevat laatustandardit. Ensimmäisen luokan kirjeistä vähintään 80 prosenttia on oltava perillä jättöpäivästä laskien ensimmäisenä arkipäivänä. Toisen luokan kirjeistä 95 prosenttia on oltava perillä viimeistään jättöpäivästä laskien toisena arkipäivänä ja 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Posti Oy:n ilmoittamien tietojen mukaan vuonna 2014 ensimmäisen luokan kirjeistä 91 prosenttia oli perillä tavoiteajassa, kun taas toisen luokan kirjeistä 97,4 prosenttia oli perillä jättöpäivästä toisena arkipäivänä ja 99 prosenttia jättöpäivästä kolmantena arkipäivänä.

Ruotsi

Ruotsin postiasetuksessa määritellyn laatustandardin mukaan vähintään 85 prosenttia 1. luokan kirjepostista tulee olla toimitettuna lähetystä seuraavana päivänä ja vähintään 97 prosenttia kolmen työpäivän kuluessa. Vuonna 2014 raportoitujen tietojen mukaan hieman yli 93 prosenttia kirjepostista kyettiin toimittamaan lähetystä seuraavana työpäivänä.

Tanska

Tanskan velvollisuus toimittaa yön yli -kirjeitä (A-kirjeitä) kumotaan vuosien 2017-2019 välillä. Niin sanotusta B-kirjeestä tulee vakiokirje, jonka osalta palveluvaatimuksena on jakelu viiden arkipäivän kuluessa (nykyisin neljän päivän kuluessa). Tästä seuraa, että ulkomailta saapuvat kirjelähetykset käsitellään vastedes samalla tavoin kuin kotimaan vakiokirjeet ja jaetaan viiden päivän kuluessa siitä, kun Post Danmark on vastaanottanut kirjeen. Muista EU-maista saapuvissa lähetyksissä Post Danmark ottaa käyttöön uuden, yleispalveluun kuuluvan EU-pikalähetymän, jonka lähettäjä voi valita vapaasti vakiokirjeen sijaan. Näin Post Danmark täyttää Maailman postiliiton yleissopimuksen ja EU:n postidirektiivin mukaiset laatuvaatimukset. Käytännössä hitaamman kulkunopeuden mahdollistamana jakelutiheyttä on kevennetty olennaisesti, vain kahteen päivään viikossa

3.3.1 Toimijoiden huomioita

Viestintävirasto ehdottaa, että yleispalvelukirjeen laatustandardia helpotettaisiin selvästi nykyisestä. Laatustandardi on asetettu erittäin korkealle ja on edellyttänyt käytännössä Postilta huomattavia panostuksia. Toisen luokan kirjettä ei kuitenkaan juurikaan käytetä lähetyksiin, joiden kulkunopeus olisi lähettäjälle keskeisen tärkeää. Toisen luokan kirjeiden kulkunopeudesta ei ole tullut Viestintävirastoon lainkaan yhteydenottoja, vaan viivästymisiä koskevat yhteydenotot koskevat pääosin ensimmäisen luokan kirjeitä. Laatustandardia on todennäköisesti tarkasteltava myös, jos velvoitetta viisipäiväiseen jakeluun kevennetään. Viestintävirasto ehdottaa, että ensimmäisen luokan kirjeen kulkunopeutta koskeva sääntely poistetaan laista. Yleispalvelun tarjoajalla ei nyt voimassa olevan lain mukaan ole velvollisuutta tarjota ensimmäisen luokan kirjeitä koskevaa palvelua. Myös palvelulle asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin niin kauan, kun palvelua käytännössä tarjotaan.

Posti Oy:n mukaan kirjeiden kulkunopeusvaatimuksia pitäisi keventää, sillä kirjepalvelua ei nykyään enää käytetä nopeasti perille tarvittavaan viestintään. Sen vuoksi kotimaan yleispalvelukirjeen vähimmäispalveluksi riittäisi nykyisen kahden päivän kulkunopeuden sijaan jättöpäivästä lukien esimerkiksi kolmantena tai neljäntenä arkipäivänä jaettava kirje. Kirjeitä koskevan kulkunopeuden sääntelyssä pitäisi käyttää EU:n postidirektiivin mahdollistamat kansalliset teknisen ja markkinakehityksen mukautukset hyväksi. Ilman EU:n sisäistä ulkomaanpostia koskevan laatustandardin keventämistä ei pystytä täysimääräisesti hyödyntämään kotimaan kirjeelle sallittua hitaampaa kulkunopeutta. Laatustandardin yksityiskohtaisempi sääntely pitäisi samalla siirtää postilaista asetuksella tehtäväksi.

3.3.2 Ministeriön arvio

Laatustandardin keventäminen mahdollistaisi yleispalvelun tarjoajan liiketoiminnan joustavoittamisen ja monipuolistamisen. Kuten yleispalveluvelvoitteen modernisointia käsittelevän kappaleen yhteydessä todettiin, tiettyjen tehostumuteen johtavien velvoitteiden karsiminen voisi vapauttaa henkilöstö- ja kalustoresursseja tehokkaampaan käyttöön. Jos kulkunopeutta koskevat

vaatimukset kevenevät, jakeluyritykselle jäisi enemmän aikaa harjoittaa muuta liiketoimintaa jakelun yhteydessä. Siten esimerkiksi henkilökuljetuksia, tavaroiden kuljettamista ja muiden palveluiden hoitamista olisi helpompi harjoittaa yleispalvelukirjeiden jakelun yhteydessä. Tämä voisi lisätä tuottavuutta ja alentaa yleispalvelun yksikkökustannuksia.

Laatustandardia koskeva muutos antaisi lisää aikaa postipalveluiden tuotannolle (keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu), jolloin toimintaa olisi mahdollista tehostaa. Sähköisen viestinnän jatkuvasti lisääntyessä nopeaan perillemenoon perustuvan kirjepalvelun tarve on vähentynyt. Tällä hetkellä merkittävä osa yritysasiakkaista valitsee kirjelähetyksilleen hitaamman kulkunopeuden, koska se on edullisempi tapa. On nähtävissä, että kuluttaja-asiakkaat ovat valmiita lähettämään kirjeet nykyistä hitaammalla kulkunopeudella, jos vastaavasti hinta on alhaisempi. Käytännön esimerkki tästä on joulutervehdykset, joita on mahdollista lähettää normaalikirjettä edullisemmin toimitusajan ollessa vastaavasti pidempi. Niin sanotusta 1. luokan kirjeestä asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin niin kauan, kun palvelua käytännössä tarjotaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön katsoo, että kirjeiden kulkunopeutta koskevia vaatimuksia voitaisiin keventää ja siten hyödyntää Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin direktiivin mukaiset joustot.

Yleispalvelun laatustandardia koskevasta 19 §:stä voitaisiin poistetaan niin sanottua 1. luokan kirjeen kulkunopeutta koskeva sääntely, koska jäsenvaltiot asettavat direktiivin mukaan itsenäisesti kotimaan postin laatustandardit. Direktiivin mukaan yleispalvelun tarjoajalla ei ole velvollisuutta tarjota 1. luokan kirjeitä koskevaa palvelua. 1. luokan kirjeelle postilaissa asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin niin kauan, kun yleispalvelutoimija tarjoaa palvelua käytännössä.

Jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi jätettyjen lähetysten, joista on maksettu voimassa oleva maksu, laatustandardia voitaisiin keventää siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on oltava perillä viimeistään jättöpäivästä lukien *kolmantena* arkipäivänä (voimassa olevassa laissa: *95 prosenttia toisena arkipäivänä*) ja vähintään 97 prosenttia viimeistään *viidentenä* arkipäivänä (voimassa olevassa laissa: *98 prosenttia kolmantena arkipäivänä*). Muutokset mahdollistaisivat yleispalvelun tarjoajan liiketoiminnan joustavoittamisen ja monipuolistamisen sekä vastaisi hallituksen normien puron tavoitetta.

Lisäksi olisi perusteltua, että Suomi käyttäisi direktiivissä mainittua poikkeusta ja myöntäisi yleispalvelun tarjoajalle vapautuksia Euroopan unionin sisäinen ulkomaanpostin osalta. Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin osalta sääntelyä voitaisiin keventää niin, että se olisi jaettava siten, että lähetyksistä vähintään *50 prosenttia* on perillä jättöpäivästä lukien *kolmantena* päivänä ja *97 prosenttia* lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien *viidentenä* päivänä. Ehdotetut prosentuaaliset muutokset tarjoaisivat yleispalvelun tarjoajalle kotimaan postilähetyksiin tehtävien joustojen lisäksi mahdollisuuden monipuolistaa toimintaansa. Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja on kevennettävä kotimaan postin lisäksi, koska ilman EU:n sisäistä ulkomaanpostia koskevan laatustandardin keventämistä yleispalvelun tarjoaja ei pystyisi täysimääräisesti hyödyntämään kotimaan kirjeelle sallittua hitaampaa kulkunopeutta.

Postilain 19 § yleispalvelun laatustandardeista voitaisiin kirjata esimerkiksi liitteen 1 mukaisesti.

3.4 Toimipaikkaverkkoa koskevat säännökset

Postidirektiivin 3 artiklan 2. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet.

Postilain 16 § velvoittaa yleispalvelun tarjoajan ylläpitämään toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Lainkohdan mukaan toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituisesta asunnostaan. Lisäksi postilaki edellyttää, että jokaisessa kunnassa tulee olla toimipiste, joka voi kuitenkin olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun saatavuutta.

Valtioneuvoston postin toimipisteiden sijoittamisesta antaman asetuksen mukaan toimipisteet on sijoitettava siten, että koko maan alueella vähintään 82 prosentilla postipalvelujen käyttäjistä toimipisteen etäisyys vakituisesta asunnosta on enintään kolme kilometriä. Lisäksi korkeintaan kolmella prosentilla postipalvelujen käyttäjistä etäisyys vakituisesta asunnosta toimipisteeseen saa olla yli kymmenen kilometriä. Vuoden 2015 puolivälissä enintään kolmen kilometrin etäisyydellä toimipisteistä, noutopisteistä ja SmartPost-pakettiautomaateista oli noin 83 prosenttia väestöstä ja enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä oli noin 97 prosenttia väestöstä.

Vuonna 2014 ilmoittamiensa tietojen mukaan Posti Oy:llä oli 98 omaa toimipistettä ja 784 asiamiestoimipistettä. Lisäksi Posti Oy ylläpiti 96 pakettien noutopistettä ja 459 SmartPost-pakettiautomaattia. Kirjeiden jättölaatikoita oli yhteensä noin 6 770 ja postimerkkien myyntipisteitä noin 3 260.

Postilaissa veloitetaan, että yleispalvelun tarjoajan tulee käytettävissään olevin keinoin huolehtia siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Esteettömyydellä tarkoitetaan säännöksessä liikkumisesteettömyyttä. Toimipaikan esteettömyys on erityisen tärkeää erityisryhmille, kuten näkö- tai liikuntavammaisille. Asiamiespostien tilat eivät ole samalla tavoin yleispalvelun tarjoajan hallinnassa. Yleispalvelun tarjoajan tulee kuitenkin ottaa esteettömyys huomioon myös asiamiespostien kanssa tehtävissä sopimuksissa siinä määrin kuin se on mahdollista. Esteettömyyttä koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi käsillä olevan uudistuksen yhteydessä.

Postilakia valmisteltaessa toimipaikkaverkkosäätelyä joustavoitettiin siten, että toimipisteenä voi olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun tarjontaa. Säännöksellä haluttiin luoda mahdollisuus pitää palveluita tarjolla liikkuvassa toimipisteessä. Liikkuvasta toimipisteestä voidaan tarjota palveluita samaan tapaan kuin kiinteästä konttorista. Etuna on, että liikkuvan toimipisteen avulla palvelut voidaan tuoda lähemmäs asiakkaita. Käytännössä liikkuva toimipiste voisi olla esimerkiksi auto, joka kiertäisi kunnan eri osissa. Liikkuvan toimipisteen käytön ehtona on, että se ei saa vaarantaa yleispalvelun saatavuutta. Yleispalvelun saatavuutta arvioitiin käyttäjien kannalta objektiivisesti. Yleispalvelu vaarantuisi esimerkiksi silloin, jos muun kuin kiinteän toimipisteen käyttö johtaisi siihen, että palvelut olisivat käyttäjille tarjolla vain hyvin rajallisia aikoja tai pitkän matkan päässä. Ehdon täyttymistä arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon se tilanne, johon liikkuvan toimipisteen käyttö johtaa. Lain mukaan asiointin esteettömyydestä on huolehdittava myös liikkuvia toimipisteitä käytettäessä. Jos kyseessä ovat esimerkiksi autosta tarjottavat palvelut, tulee esteettömyys pyrkiä turvaamaan erityisjärjestelyin.

Postilakia joustavoitettiin myös siten, että 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipisteiden ohella yleispalvelun tarjoaja voi ylläpitää myös muita toimipisteitä. Säännöksellä haluttiin selventää sitä seikkaa, että palvelun tarjoaja voi ylläpitää myös sellaisia toimipaikkoja, joissa ei ole tarjolla kaikkia yleispalveluun kuuluvia tuotteita ja palveluita. Muut toimipisteet voivat olla esimerkiksi noutopisteitä, joihin jätettävien lähetysten tyytit ovat hyvin rajatut ja joista ei saa kirjattavien tai vakuutettujen lähetysten palveluita. Tällaiset toimipisteet voivat kuitenkin olla vain toimipaikkaverkon täydentäjiä. Yleispalvelun tarjoajan perusverkon tulee olla niin tiheä, että 1 momentin kriteerit täyttyvät.

3.4.1 Toimijoiden huomioita

Viestintävirasto ehdottaa, että toimipaikkaverkkoa koskevaa sääntelyä kevennetään vastaamaan alan kilpailutilannetta ja palvelujen käyttäjien muuttuvia tarpeita. Velvoitetta täyden palvelun toimipisteiden ylläpitoon olisi merkittävästi helpotettava. Velvoite ylläpitää toimipistettä joka kunnassa tulisi tarpeettomana kumota. Toimipisteistä annettu valtioneuvoston asetus tulisi kumota. Toimipisteverkkoa koskevan sääntelyn tulisi keskittyä niihin palveluihin, joita kansalaiset ja yritykset keskeisesti käyttävät. Sääntelyn tulisi varmistaa palveluiden käytön turvaverkko, mutta mahdollistaa myös yleispalvelun tarjoajalle toimipisteverkon kehittäminen vastaamaan markkinoiden kysyntää.

Posti Oy:n mukaan toimipisteverkoston sääntelyä tulisi keventää. Postilain vaatimus joka kuntaan sijoitettavasta toimipisteestä pitää poistaa ja samalla lieventää ehtoja toimipisteiden enimmäisetäisyyksistä. Posti haluaa jatkaa toimipisteverkon kehittämistä todellisen asiakastarpeen ja kysynnän mukaan. Tältä pohjalta Postin palvelupisteverkosto on kasvanut vuosina 2011-2015 noin 1020 palvelupisteestä yli 1400 pisteeseen.

3.4.2 Ministeriön arvio

Postilain uudistuksen yhteydessä toimipaikkaverkkosääntelyä sujuvoitettiin merkittävästi. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa sen, että yleispalvelun tarjoaja voi toteuttaa postin yleispalvelun tarjoamisen monin eri tavoin, erilaisia palvelumahdollisuuksia hyödyntäen. Jo voimassa olevan lain mukaisesti yleispalvelun tarjoaja voi hyödyntää esimerkiksi erilaisia sähköisiä ja liikkuvia palvelumuotoja postipalvelujen tarjoamisessa. Velvoite toimipisteen ylläpitämiseen on siten sidottu lähinnä siihen, että kaikkialla Suomessa on mahdollista saada tietyt postin peruspalvelut käyttöön. Sen sijaan sitä ei ole tarkemmin määriteltä, miten nämä palvelut tulee tarjota, vaan yleispalvelun tarjoaja voi hyödyntää joustavasti erilaisia mahdollisuuksia palvelujen tarjonnassa.

Velvoite on näin ollen teknologianeutraali ja mahdollistaa erilaisten palvelumallien yhdistelemisen. Toimipisteen voi muodostaa esimerkiksi erilaisten palvelujen kokonaisuus, kuten kirjeiden jättölaatikot, kirjeiden ja pakettien nouto- ja keräilyautomaatti, mahdollisuus postimerkkien ostamiseen esimerkiksi kaupoista ja kioskeista sekä mahdollisuus lähettää ja noutaa postivakuutettuja lähetyksiä. Käytännössä ainoastaan postivakuutettujen lähetysten nouto ja lähettäminen on vaatinut vielä henkilökunnan läsnäoloa. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa myös sen, että vähemmän käytettyjä yleispalveluja ei tarvitse tarjota yhtä tiheästi kuin useammin käytettyjä yleispalveluja. Siten esimerkiksi postivakuutettujen lähetysten nouto- ja lähetyspisteitä ei ole välttämätöntä tarjota yhtä tiheästi kuin esimerkiksi muita, käytetympiä postin yleispalveluja.

Jokaisessa kunnassa ehdotetaan edelleen ylläpidettäväksi postin toimipistettä. Koska toimipisteen voi muodostaa joustavasti erilaisia mahdollisuuksia hyödyntäen, veloitteeseen ei ehdotettaisi tehtävän muutoksia. Lisäksi Suomen kuntien määrä on vähentynyt vuodesta 1944 lähtien, joten

postin toimipisteiden palveluverkosto on mahdollista mukauttaa kuntien määrän mukaiseksi. Siten toimipisteiden ylläpitäminen ei myöskään muodostune yleispalvelun tarjoajille kohtuuttomaksi. Suomessa on vuonna 2016 yhteensä 313 kuntaa. Enimmillään Suomessa on ollut yhteensä 602 kuntaa.

Lisäksi yleispalvelun tarjoajalle esitetään tässä arviomuistiossa helpotuksia esimerkiksi jakelupäivien ja laatustandardien muodossa, joten toimipaikkaverkkoa koskevaa sääntelyä ei myöskään tämän vuoksi ole tarkoituksenmukaista uudistaa.

4 Postimarkkinat

4.1 Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä

Valtakunnallisen postinumerojärjestelmän hallinnointi ja ylläpito on Posti Oy:n toimiluvassa säädetty sille kuuluvaksi tehtäväksi. Postilain 37 §:n mukaan postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyhtiön tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Postiyhtiön tulee lisäksi luovuttaa pyydettyä tietoja postinumerojärjestelmästä. Postilain 38 §:n 4 momentin mukaan osoiterekisterin tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Käyttökelpoisella muodolla tarkoitetaan sitä, että tietoja ei saa luovuttaa sellaisessa muodossa, joka tekisi niiden käyttämisen postitoiminnassa mahdottomaksi. Luovutuksen vastaanottava postiyhtiö ei voi määrätä tietoja luovutettavaksi esimerkiksi vain sellaisen ohjelmiston välityksellä, jota se itse käyttää. Osoiterekisteristä puhuttaessa kustannussuuntautuneen hinnan sekä avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimuksella tarkoitetaan samaa kuin postilaissa on määritetty.

Kustannussuuntautuneella hinnoittelulla tarkoitetaan postilain 26 §:n perusteluiden mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Lisäksi kustannussuuntautuneessa hinnassa on otettava huomioon kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto. Viestintävirasto ei ole käytännössä arvioinut Posti Oy:n osoiterekisterin hinnoittelua ja kustannussuuntautuneen hinnan arviointi on yleisesti todettu haasteelliseksi.

Posti Oy:n Rekisteripalvelu postiyhtiöille -palvelun hinnoittelu perustuu käyttöönoton kertakustannukseen sekä osoiterekisterin ylläpitokustannusten perusteella laskettuun postinsaajakohtaiseen kuukausihintaan, joka puolestaan perustuu palvelua käyttävien kaikkien postiyhtiöiden yhteenlaskettuun postinsaajien lukumäärään. Kuukausihinta lasketaan kalenterikuukauden ensimmäisen toimituksen postinsaajien lukumäärän mukaan. Palvelun hinnoittelun periaatteet ja tuote-ehdot ovat julkisesti Posti Oy:n verkkosivuilla nähtävissä. Posti Oy on toimittanut myös Viestintävirastolle tiedot palvelujen hinnastoista ja niiden perusteluista.

Postilain 38 §:n 3 momentin nojalla Posti Oy tarjoaa sopimusasiakkailleen erilaisia osoiterekisterin korjauspalveluja, kuten tiedotuspalvelun, päivityspalvelun, ylläpitopalvelun ja rekisterin kuntotesti - palveluun. Posti Oy tarjoaa palveluita niin suurille kuin pienille sopimusasiakkailleen, sekä jatkuvaan että kertaluontoiseen päivitykseen. Lisäksi Posti Oy tarjoaa osoitteiden yksittäiskysely - palvelua, jonka hinnoittelu perustuu osoitehakujen ja löytyneiden osoitteiden lukumäärään.

Postilain 38 §:n mukaan millä tahansa toimiluvan saaneella postiyhtiöllä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Lain 38 §:n 4 momentissa säädetään pääsystä

osoiterekisteriin. Lainkohdan mukaan osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että luovutusvelvollisuus koskee siten postiyrityksen lisäksi myös sellaista yritystä, joka hoitaa postiyrityksen osoiterekisteriä. Osoiterekisterin teknisenä ylläpitäjänä toimiva yritys ei kuitenkaan voi luovuttaa tietoja omissa nimissään, vaan sopimuksen tietojen luovutuksesta tekee aina postiyritys.

Luovutusvelvollisuus koskee käytännössä sellaista tietoa, joka vastaa standardin JHS 106 mukaista postiosoitteen määritelmää. Mainittuun määritelmään sisältyvät nimi, huoneistotasoinen lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka. Postiosoite on määritelty samalla tavalla myös Maailman postiliiton standardissa S42. Luovutusvelvollisuus ei siis koske muun lainsäädännön nojalla osoiterekisterissä olevaa tietoa, kuten postin saajan suostumuksen perusteella kerättyjä puhelinnumeroita.

Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti yllä mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Luovutus tulee tehdä pyynnöstä, millä tarkoitetaan joko yksittäistä pyyntöä tai esimerkiksi tietojen säännöllisestä päivittämisestä tehtyä sopimusta. Luovutusvelvollisuuden ajantasaisuudella tarkoitetaan sitä, että luovutusta ei voida viivästyttää tarpeettomasti, vaan tiedot pitää luovuttaa siten kuin siitä on sovittu. Luovutuksen aikaväli on rekisterinpitäjän ja postiyrityksen keskenään sovittavissa.

Kaikilla postiyrityksillä, jolle on myönnetty toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen ennen ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan siirtymistä keväällä 2016 ja, jotka ovat sen jälkeen tehneet Viestintävirastolle ilmoituksen postitoiminnan aloittamisesta, on postilain mukaan oikeus ylläpitää osoiterekisteriä postitoimintaansa varten. Keskeisimmät toimijat ja rekisterit ovat postitoimintaa harjoittava Posti Oy sekä Väestörekisterikeskus, joka tarjoaa väestötietojärjestelmän tietopalveluja ja varmennepalveluja. Rekisterit eroavat toisistaan hieman niin tietojen kuin käyttötarkoituksen perusteella.

Osoiterekistereitä käsiteltäessä on pidettävä erillään kaksi määritelmää. Ensiksikin on tarkennettava määritelmää henkilön tavoitettavuus, millä tarkoitetaan nimiä sekä fyysisiä ja sähköisiä osoitteita. Näin määriteltynä Suomessa on Posti Oy:n ja Väestörekisterikeskuksen järjestelmien lisäksi muitakin tietojärjestelmiä ja palveluntarjoajia, joiden kautta henkilöiden osoitteista saa tietoa (esim. puhelinluettelo- ja numeropalvelujen tarjoajat). Toiseksi on määriteltävä osoitetiedon saatavuus, jolla tarkoitetaan postinnumeroita, katuja ja taloja, jolloin on otettava huomioon se, että kunnat ylläpitävät oman alueensa osalta osoitetietoja.

Posti Oy ylläpitää osoitetietojärjestelmää kaikista Suomen yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden osoitteista postinjakelun laadun turvaamiseksi, lukuun ottamatta Ahvenanmaan osoitteita. Lisäksi yritysten ja yhteisöjen osoitteista Posti Oy ei lupaa täydellistä kattavuutta. Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä on puolestaan yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Posti Oy:n osoiterekisteri ja Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä eroavat toisistaan myös siten, että luonnollisia henkilöjä ei voida velvoittaa ilmoittamaan osoitteen muutoksesta Posti Oy:lle, mutta Väestörekisterikeskukselle ilmoitus on tehtävä.

Postinumerojärjestelmän sekä osoiterekisterin avoimempaa hyödynnettävyyttä ja sen edistämistä on arvioitu yksityiskohtaisesti liikenne- ja viestintäministeriön postinumero- ja osoiterekisterityöryhmän vuonna 2012 ja 2013 julkaistuissa raporteissa. Työryhmä esitti muun muassa, että postilaissa säädettäisiin velvollisuudesta asettaa postinumerotiedot julkisesti nähtävälle siten, että ne ovat saatavilla yhtenä tiedostona ja ladattavissa esimerkiksi käyttäjien omalle koneelle. Vuoden 2013 alusta lähtien postinumerotiedosto ja perusosoitteisto sekä postinumeroiden muutostiedot edelliseltä kuukaudelta ovat olleet ladattavissa Posti Oy:n internetsivujen kautta maksuttomasti. Lisäksi työryhmä esitti, että osoitetietojen kehitystä ja saatavuutta edistettäisiin siten, että tietoja voidaan hyödyntää helposti uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Tämä edellyttäisi työryhmän mukaan muun muassa sitä, että yhteisöjä koskevat osoitetiedot olisivat paremmin saatavilla ja että huoneistotasosta osoitetietoa voitaisiin luovuttaa postiyriyten lisäksi muille osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoimintaa varten.³

Posti Oy on vuodesta 2007 lähtien kerännyt muuttoilmoitusten yhteydessä myös muita yhteystietoja kuten puhelinnumeroita, sähköpostiosoitteita, työosoitteita sekä rinnakkaisosoitteita (esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen osoitteet). Lisäksi Posti Oy:n osoiterekisteri sisältää asiakastietoja niistä postinsaaajista, jotka ovat tehneet postinjakelua koskevan toimeksiannon, joita ovat esimerkiksi jakelukeskeytyspalvelu tai postin määräaikainen edelleen lähettäminen.

Posti Oy:n osoiterekisteriin kerätään vuosittain huomattava määrä päivitettyä tietoa, sillä keskimäärin Suomessa muuttaa vuosittain noin miljoona luonnollista henkilöä ja noin 20 000 yritystä. Näiden muutosten lisäksi tietojärjestelmään kirjataan muita asiakkaiden yhteystietoihin vaikuttavia muutoksia, kuten kuntaliitokset, nimenmuutokset tai kuolemat. Tiedot kuolemasta ja nimenmuutoksista tulevat pääsääntöisesti väestötietojärjestelmästä. Yhteistyössä Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien kanssa Posti Oy kerää kotikuntalain mukaisia muuttoilmoituksia, osoitteenmuutoksia ja postinjakeluun liittyviä toimeksiantoja. Posti Oy:n postinumerojärjestelmästä luovutetaan maksutta perusosoitteisto-tietoa, joka ei sisällä postinsaaajatietoa eikä kyseinen tieto ole tarkkuudeltaan huoneistotasosta.

Väestötietojärjestelmässä henkilön osoite muodostetaan hänen asuinrakennuksensa osoitteesta, huoneistotunnisteesta ja rakennuksen sijaintipaikan postinumerosta. Väestötietojärjestelmässä henkilöllä voi olla myös muita osoitteita kuin vakinaisen asuinpaikan osoite, kuten tilapäisen asuinpaikan osoite, postiosoite ja sähköpostiosoite. Henkilön muuttaessa paikasta toiseen Väestörekisterikeskus kerää asuinpaikan osoitteenmuutokset Posti Oy:n kanssa yhteisellä tiedonkeruujärjestelmällä, joka mahdollistaa tiedon välittymisen uudesta asuinpaikasta molempien tahojen järjestelmiin yhdellä ilmoituksella, jos henkilö niin haluaa. Samalla henkilö voi ilmoittaa Posti Oy:lle, haluaako hän postinsa mahdollisesti toimitettavaksi johonkin muuhun osoitteeseen kuin virallisen asuinpaikan osoitteeseen. Sama tieto on mahdollista tietyin ehdoin merkitä myös väestötietojärjestelmään niin sanotuksi postiosoitteeksi. Kaiken kaikkiaan Posti Oy:n ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyö on jatkunut toimivana vuosia.

4.1.1 Toimijoiden huomioita

Tietosuojavaltuutetun mukaan tehtäessä muutoksia osoiterekisteriin tulee kiinnittää huomiota tulevaan tietosuojasetukseen sekä henkilötietojen käsittelyyn ja henkilötietolakiin jo liittyviin periaatteisiin, jotka turvaavat yksilön tiedollista itsemääräämisoikeutta.

³ LVM: Postinumerojärjestelmän avoimuus, työryhmän raportti, I osa, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja-sarja 3/2013; LVM: Osoiterekisterin avoimuus, työryhmän raportti, II osa, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja-sarja 18/2013.

Sanomalehtien liiton mukaan postinumerojärjestelmää ja osoiterekisteriä koskevien säännösten valmistelua tulee jatkaa työryhmäehdotusten mukaisesti. Myös Jakeluyhtiö Suomi kannattaa työryhmän suositusten toteuttamista.

Ficommin mukaan osoiterekisterin käytön sääntelyn keventäminen mahdollistaisi osaltaan uusien palveluiden kehittämistä ja kokeilukulttuuria, johon hallitus voimakkaasti kannustaa.

Viestintäviraston mukaan osoiterekisteritietojen luovutusta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää siten, että velvoite luovuttaa tietoja kustannussuuntautuneeseen hintaan poistetaan ja korvataan esimerkiksi velvoitteella luovuttaa osoitetiedot hinnalla, joka kattaisi tiedon luovutuksesta aiheutuneet kustannukset. Hinnoittelumallia olisi tarkasteltava osana kokonaisuutta. Käytännössä toimivin hinnoittelumalli riippuu siitä, miten muut velvoitteet jaetaan.

Posti Oy:n mukaan osoiterekisterin käytön sääntelyä tulisi keventää ja osoitetietoja tulisi voida hyödyntää nykyistä laajemmin analytiikkapalveluihin sekä kohderyhmäpoimintoihin esimerkiksi markkinointi-, mainonta- ja tutkimustarkoituksiin vastaavasti kuin Väestörekisterikeskus voi käyttää kaupallisesti väestötietojärjestelmän tietoja. Osoiterekisteritietojen kaupallista luovutusosoikeutta pitäisi laajentaa nykyisestä siten, että tietoja voitaisiin luovuttaa myös muille kuin postin lähettäville, joilla tiedot on hallussaan. Tämä muutos muuttaisi yhteystietopalvelujen kaupallista markkinatilannetta tasapuolisemmaksi eri toimijoiden välillä. Jotta muun muassa postinjakelussa tarvittavat osoitetiedot olisivat mahdollisimman käyttökelpoiset, postilaista pitäisi kumota nykyinen velvollisuus poistaa osoiterekisteristä aiempi tieto viimeistään 10 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Lisäksi postiyrityksellä pitäisi olla oikeus tallentaa osoiterekisteriin myös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden osoitetiedot, jotta osoitteenmuutokset Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä pystyttäisiin hoitamaan nykyistä paremmin. Kaikkia väestötietojärjestelmästä postilain nojalla saatavia tietoja pitäisi voida luovuttaa edelleen ja Väestörekisterikeskuksen yleispalveluntarjoajalta vaatiman luovutushinnan tulee olla tasapuolinen ja syrjimätön.

4.1.2 Ministeriön arvio: postinumerojärjestelmä

Postinumerotyöryhmässä tavoitteena oli, että postinumerotiedot olisivat avoimesti kaikkien saatavilla siten, että tietoja voidaan hyödyntää helposti uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Työryhmä esitti, että postilaissa säädettäisiin velvollisuudesta asettaa postinumerotiedot julkisesti nähtäville siten, että ne ovat saatavilla yhtenä tiedostona ja ladattavissa esimerkiksi käyttäjien omalle koneelle. Muutos voitaisiin sisällyttää postilain 37 §:n 3 momenttiin.

Käytännössä postinumerotiedosto on ollut maksuttomasti saatavilla Posti Oy:n internetsivujen ja Ftp-palvelimen kautta 1.1.2013 alkaen. Jatkossa velvoite olisi perusteltua sisällyttää postilakiin. Tietojen olisi oltava saatavilla maksutta käyttökelpoisessa muodossa, jolla tarkoitetaan esimerkiksi koneluettavuutta ja uudelleenkäytettävyyttä. Olennaista on, että tiedot ovat saatavilla helppokäyttöisesti siten, että tietoja voidaan jatkojalostaa ja niitä voidaan hyödyntää muissa palveluissa ja toiminnoissa.

Muutoksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista samalla poistaa nyt jo vanhentunut säännös siitä, että tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Nykyistä postilain 37 §:n 3 momenttia postinumerojärjestelmästä voitaisiin muuttaa liitteen 2 mukaisesti.

Ehdotus (Liite 2):

Lain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin siten, että: ”postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. *Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.*” Ehdotetulla säädösmuutoksella postilain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin vastaamaan nykytilaa.

4.1.3 Ministeriön arvio: osoiterekisteri

Kustannussuuntautuneelle hinnalle voisi vaihtoehtona osoitetietojen luovutuksen yhteydessä käyttää irrottamiskustannuksia. Irrottamiskustannuksiin perustuva hinta pitää sisällään vain sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Sen sijaan kustannussuuntautunut hinta sisältää tämän lisäksi osoiterekisterin ylläpidosta aiheutuvia, luovutettaville osoitetiedoille kohdennettavissa olevia kustannuksia. Kustannussuuntautunut hinta muodostuu siis selvästi korkeammaksi kuin irrottamiskustannuksiin perustuva hinta, mikä on käytännössä osoittautunut muille toimijoille kuin Posti Oy:lle ongelmalliseksi. Siten siirtyminen kustannussuuntautuneesta hinnasta irrottamiskustannuksiin osoitetietojen luovutuksen yhteydessä edistäisi postimarkkinoiden kilpailua ja mahdollistaisi muille postiyrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä edistäisi kuluttajille tarjottavien palveluiden laatua. Kyse olisi nimenomaan tiedon luovuttamisesta eikä esimerkiksi tietyn fyysisen alustan luovuttamisesta.

Ministeriö katsoo, että osoiterekisteristä säädettyä postilain 38 §:ää voitaisiin muuttaa alla kuvatulla tavalla. Alla mainitut ehdotukset ovat toisiaan täydentäviä.

Ehdotus 1.1 (Liite 3):

Nykyistä 3 momenttia voitaisiin muuttaa siten, että tiedon saatavuuden parantamiseksi Posti Oy voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajattomasti niitä haluaville tahoille. Postilain 38 §:n 3 momentti siis kuuluisi seuraavasti: ”osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjiensä hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. *Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen. Huoneistokohtaisia osoitetietoja, jotka eivät sisällä luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, voidaan lisäksi luovuttaa edelleen osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoiminnan harjoittamista varten. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.*”

Tällä hetkellä postilain 2 §:ssä säädettyillä postiyrityksillä on velvollisuus luovuttaa toisilleen osoiterekisteritietoja. Tietojen luovuttaminen Posti Oy:n osoiterekisteristä muille kuin postitoimiluvan haltijoille jää postilain 38 §:n 4 momentin mukaisen hinnoitteluvaihtoehdon ja Viestintäviraston toimivallan ulkopuolelle. Siksi postilakia olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi osoiterekisteritietojen luovutuksen muillekin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille kuin postiyrityksille. Jos osoiterekisteritietoihin olisivat oikeutettuja osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavat yritykset, olisi käyttäjäryhmä rajattu.

Tarkoituksena on, että myös muita kuin yhteisöjen osoitetietoja voitaisiin luovuttaa edelleen kaupallisin ehdoin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille. Osoitteellisella jakelutoimijalla tarkoitetaan toimijoita, jotka harjoittavat myös muuta kuin postilain mukaista postitoimintaa eli esimerkiksi pakettitoimintaa.

Tämä tarkoittaisi, että osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille voitaisiin luovuttaa myös luonnollisten henkilöiden huoneistotasoinen osoitetieto siten, että luonnollisten henkilöiden henkilöllisyyttä koskevaa tietoa (esimerkiksi nimitietoja) ei luovutettaisi. Yhteisöjä koskevat tiedot eivät ole henkilötietoja, joten niitä tulisi voida vapaasti luovuttaa esimerkiksi markkinointitarkoituksiin. Ehdotus koskee tällöin kaikkia osoitetietoja, sekä yhteisöjen että luonnollisten henkilöiden huoneistokohtaisia osoitetietoja.

Tietojen luovuttaminen tiettyä säänneltyä hintaa vastaan muillekin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille kuin postilaissa säädetyn mukaisille postiyrityksille antaisi uusille toimijoille mahdollisuuden hankkia perusrekisteri joko Posti Oy:ltä tai Väestörekisterikeskukselta. Posti Oy:n ylläpitämän osoiterekisterin etuna väestötietojärjestelmään verrattuna on kuitenkin se, että Posti Oy on tällä hetkellä ainoa toimija, jolta saa tilattua myös osoiterekisterin väliaikaiset päivitykset kuten tilapäiset osoitteenmuutokset.

Ministeriö pitää tätä ehdotusta ongelmattomana myös tietosuojanäkökulmasta. Postin osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei saa luovuttaa edelleen. Postilain 38 §:n 5 momentissa säädetään rekisteröidyn kielto-oikeudesta siten, että osoiterekisteriin rekisteröity henkilö voi kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalveluiden yhteydessä. Käytännössä luovutuskiellon tehneitä henkilöitä on noin 84 000. Edellä kuvattu oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen ei estä tietojen luovuttamista toisille postiyrityksille 4 momentin mukaisen luovutusvelvollisuuden nojalla, vaan se koskee kaupallisin ehdoin tapahtuvaa rekisterien tarkistamis- ja korjaamispalveluita.

Postinumerotyöryhmä pyysi tietosuojavaltuutetulta työnsä aikana lausuntoa siitä, kuinka osoiterekisteriä tai rakennuksen osoitetta tulisi kohdella henkilötietolain näkökulmasta. Tietosuojavaltuutetun (Dnro 705/06/13) mukaan henkilötietolakia (523/1999) sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Henkilötietolaki on yleislaki, jota sovelletaan kun mikään erityislaki ei sovellu tilanteeseen ja lisäksi henkilötietolakia sovelletaan erityislakia täydentävästi.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:ssä henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Henkilörekisterillä puolestaan tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistiksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Henkilötiedon käsite on lain 3 §:ssä määritelty siten, että sillä tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettänsä tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Tietosuojavaltuutettu toi lausunnossa myös esiin Euroopan parlamentin ja neuvoston 24 päivänä lokakuuta 1995 antamalla direktiivillä 95/46/EY perustetun työryhmän, joka käsittelee yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä. Ko. tietosuojatyöryhmä on antanut lausunnon (4/2007) henkilötiedon käsitteestä ja tuon lausunnon mukaan henkilötiedon käsite on määritelty tarkoituksellisesti laajasti. Tiedot voivat olla kaikenlaisia. Tällä tarkoitetaan, että kyse voi olla

objektiivisista tai subjektiivisista tiedoista. Ollakseen henkilötietoja tietojen ei tarvitse olla tosia tai varmennettuja. Tiedon voidaan katsoa koskevan tiettyä henkilöä, kun se kertoo hänestä. Tätä voidaan täsmentää esimerkillä talon arvosta. Tietyn talon arvo on tieto, joka koskee tavaraa.

On ilmeistä, ettei tietosuojasääntöjä sovelleta silloin, kun tietoa käytetään vain kuvaamaan tietyn alueen kiinteistöjen hintatasoa. Joissakin tilanteissa tällaista tietoa voidaan kuitenkin pitää henkilötietona. Talo on omistajansa omaisuutta ja sellaisena sitä käytetään esimerkiksi perusteena määriteltäessä omistajan verovelvollisuutta. Tässä yhteydessä talon arvoa on kiistatta pidettävä henkilötietona. Myös esimerkiksi auton huoltotietoja pidetään henkilötietoina kun ne ovat yhdistettävissä omistajaan tai vaikkapa automekaanikkoon.

Postinumerotyöryhmän näkökulmasta tietosuojavaltuutettu piti merkityksellisenä tarkastella sitä, onko osoite henkilötieto. Asian tarkastelun kannalta merkitystä on myös osoitteen määritelmällä. Standardin JHS 106 mukainen postiosoitteen määritelmään sisältyy nimi, huoneistotasoinen lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka. Maailman postiliiton standardissa S42 on samansisältöinen postiosoitteen määritelmä. Asunto-osakkeen eli kerrostaloasuntojen osalta huoneistotasoinen lähiosoite kuvaa tarkasti sitä, missä henkilö asuu. On kuitenkin olemassa myös kadun nimen ja numeron sisältäviä osoitteita, jotka käytännössä ovat esimerkiksi virastotalo, liikehuoneisto tai sitten kerrostalo, jossa asuu useita luonnollisia henkilöitä. Kuitenkin omakotitalon eli kiinteistön osoite on niin ikään muotoa kadunnimi ja numero. Henkilötiedon käsitteen kannalta on olennaista tarkastella ainoastaan osoitteita, jotka kuvaavat luonnollista henkilöä ja hänen elinolosuhteitaan.

Pelkkää osoitetta, joka muodostuu kadun nimestä ja numerosta, tarkastelemalla ei ole mahdollista välttämättä suoraan havaita, onko kyseessä luonnollisen henkilön osoite vai ei. Ollakseen henkilötieto tiedon tulisi koskea tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa henkilöä. Yleisesti ottaen luonnollinen henkilö voidaan katsoa tunnistetuksi, jos hän "erottuu" muista samaan ryhmään kuuluvista henkilöistä. Vastaavasti luonnollinen henkilö on tunnistettavissa, jos hänet on mahdollista tunnistaa, vaikka itse tunnistamista sinänsä ei olisi vielä tapahtunutkaan.

Henkilö voidaan tunnistaa suoraan nimen tai epäsuorasti puhelinnumeron, auton rekisterinumeron, henkilötunnuksen, passin numeron tai sellaisten merkityksellisten seikkojen yhdistelmän perusteella, joiden avulla hänet voidaan erottaa kaventamalla ryhmää, johon hän kuuluu (esim. ikä, ammatti, kotipaikka). Näin ollen riippuu pitkälti tilanteesta ja asiayhteydestä, riittääkö kyseinen tunniste erottamaan henkilön muista. Epäsuorasti tunnistetuilla tai tunnistettavissa olevilla henkilöillä viitataan yleensä pienten tai suurten "ainutkertaisten yhdistelmien" ilmiöön. Jos käytettävissä olevat tunnistetut eivät lähtökohtaisesti mahdollista henkilön tunnistamista, henkilö saattaa silti olla tunnistettavissa, koska tieto yhdistettyinä muihin tietoihin, joiden ei välttämättä tarvitse olla rekisterinpitäjän hallussa, mahdollistaa henkilön erottamisen muista. Siitä huolimatta, että nimi on yleisin käytössä oleva tunnistamistapa, nimeä ei käytännössä välttämättä tarvita henkilön tunnistamiseksi. Tällä on merkitystä tapauksissa, joissa esimerkiksi edellä mainittuja muita tunnisteita käytetään henkilön erottamiseksi muista.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut käytännössään seuraavasti: "sitä, että Internet-kotisivuilla viitataan henkilöihin ja yksilöidään heidät joko nimeltä tai muulla tavoin, kuten ilmoittamalla heidän puhelinnumeronsa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan tai harrastuksistaan, on pidettävä henkilötietojen käsittelynä" (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asia C-101/2001, tuomio 6.11.2003 (Lindqvist)).

Lopuksi tietosuojavaltuutettu totesi, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan sitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Nämä näkökohdat soveltuvat henkilötietojen käytön sääntelyyn laajemminkin.

Ehdotus 1.2 (Liite 3):

Nykyinen 4 momentti on muodossa: ”Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.”

Ehdotuksen mukaan momentti muutettaisiin muotoon: ”Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. *Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.*”

Postilaisissa siis velvoitettaisiin Posti Oy luovuttamaan osoitetietojaan postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (PeVL 2/1988)). Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta merkityksellistä on lisäksi se perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys postimarkkinoilla toimivien yritysten välisissä suhteissa noudatettavasta hinnoittelusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kun sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Esetetty sääntely on tarkkarajaista ja Posti Oy:n kannalta kohtuullista, on esitettyä sääntelyä pidettävä perustuslain

mukaisena. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi viestintäverkon luovutusta koskevissa lausunnoissaan katsonut, että omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen teleyrityksille asetetut velvoitteet ovat perustuslain mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 61/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua postimarkkinoilla ja edistää palvelujen saatavuutta sekä parantaa siten postinsaajien asemaa. Näistä syistä ehdotuksella on myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Osoiterekisterin ja postinumerojärjestelmän tietoja voidaan käyttää myös osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelun järjestämiseen. Irrottamiskustannukset mahdollistavat nykyistä paremman ajantasaisen tiedon saatavuuden, jonka avulla postiyrietykset tarjota omia palvelujaan.

Ehdotus 1.3 (Liite 3):

Postilain 38 §:n 6 momentin mukainen velvoite ehdotetaan kumottavaksi. Sen mukaan postiyrietyksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyrietytys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Tarkoituksena on ratkaista postiyrietyksien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tietojen poistamiseen. Käytännössä lähettäjiillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Posti Oy:n mukaan postin palvelutuotannossa tehdyn otannan mukaan noin 2 prosenttia osoitteista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannan perusteella lähettäjiiden käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Posti Oy on tuonut esiin historiatietojen säilyttämisen tarpeellisuuden myös kymmenen vuoden jälkeenkin. Kyseisen säännön aiheuttamat ongelmat ilmenevät Posti Oy:n käytännön toiminnassa siten, että postin lähettäjiillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältävät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita ei pystytä päivittämään ja perillesaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perillesaamattomien postilähetysten runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyrietyksen edun mukaista.

4.2 Osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu

Osoitteenmuutos- tai jakelunkeskeytyspalvelun järjestämisestä ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa sääntelyä. Postilain 54 §:ssä todetaan lähetysten toimittamisesta ja perillesaamattomien lähetysten käsittelystä, että jos kirjelähetysten tai postipaketin osoitetieto on puutteellinen tai virheellinen, postiyrietyksen tulee osoiterekisterinsä ja yleisesti saatavilla olevien julkisten rekistereiden avulla pyrkiä selvittämään vastaanottajan oikea osoite. Jos vastaanottaja on tehnyt voimassa olevan osoitteenmuutoksen tai sopimuksen edelleen lähettämisestä, kirjelähetys tai postipaketti on toimitettava sen mukaiseen uuteen osoitteeseen, ellei postiyrietytys ole lähettäjän kanssa toisin sopinut. Yleispalveluun kuuluvan kirjelähetysten tai postipaketin osoiteselvittelystä ei kuitenkaan voi sopia toisin lähettäjän kanssa.

4.2.1 Toimijoiden huomioita

Viestintävirasto ehdottaa, että lainsäädäntöyön yhteydessä selvitetään toteuttamiskelpoinen ratkaisu tarjota postinsaajille osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelut yhden luukun kautta. Jos kirjelähetyspalveluita tarjoaa jatkossa useampi postiyrietytys, postin saajien kannalta olisi kohtuullista, että osoitteenmuutos- ja jakelun keskeytyspalvelut olisivat saatavilla yhdeltä luukulta.

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

4.2.2 Ministeriön arvio

Yhden luukun periaatteen toteutuminen käytännössä mahdollistuu postiyriyten kaupallisin sopimuksin eikä palvelun toteuttamiseen vaadita lainsäädäntöä. Lisäsääntely ei näin ollen arvioida olevan tarkoituksenmukaista eikä vastaa hallitusohjelman mukaisia tavoitteita normien purkamisesta. Lisäksi osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelun toteutumista edistävät muut tässä arviomuistiossa postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmiin esitetyt muutokset.

4.3 Lokerikkojakelu

Postilain 43 §:n mukaan kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Lisäksi lain 48 §:n mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta. Hallituksen esityksen 216/2010 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 43 §:n osalta, että postin saaja voi sopia postiyriyksen kanssa pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

Postilaatikkojen sijoittelusta annetun Viestintäviraston määräyksen (61/2011) 6 §:n mukaan kerrostaloissa lokerikot voidaan sijoittaa myös ala-aulaan tai muuhun vastaavaan paikkaan rakennuksen sisällä kiinteistönomistajan suostumuksella, jos sijoittaminen ei vaaranna paloturvallisuutta. Kyseisen määräyksen perustelumistion pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan muuhun kuin huoneistokohtaiseen postiluukkuun jakaminen on poikkeuksellista asuinhuoneistollisissa kerrostaloissa. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä tällaisia poikkeustapauksia. Perusteluiden mukaan esimerkiksi kerrostaloon, jossa on liikehuoneistoja, lähetykset voidaan jakaa lokerikkoon luukkuun jakelun sijasta.

Asunto-osakeyhtiön toiminnasta säädetään asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009). Lain 1 luvun 5 §:n mukaan asunto-osakeyhtiö huolehtii hallinnassaan olevien kiinteistöjen ja rakennusten pidosta siten kuin kyseisessä laissa säädetään ja yhtiön yhtiöjärjestyksessä määrätään. Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa, joka päättää miten osakkaiden omaisuutta hoidetaan ja miten asumisolosuhteita kehitetään. Lain 3 luvun 1 §:n mukaan osakkeenomistaja on velvollinen maksamaan yhtiön menojen kattamiseksi yhtiövastiketta. Samaisen luvun 2 §:n mukaan yhtiövastikkeella voidaan kattaa menot, jotka aiheutuvat muun muassa kiinteistön hankinnasta ja rakentamisesta, kiinteistön ja rakennusten käytöstä, käyttöön liittyvän hyödykkeen yhteishankinnasta, kunnossapidosta, perusparannuksesta sekä lisärakentamisesta. Vastikkeen maksuperusteesta on määrättävä yhtiöjärjestyksessä.

Asunto-osakeyhtiölain 5 luvun 31 §:n mukaan yhtiökokous päättää uudistuksesta, joka on laajakantoinen taikka vaikuttaa olennaisesti asumiseen tai asumiskustannuksiin. Lain 7 luvun 2 §:n mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta sekä kiinteistön ja rakennusten pidon ja muun toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus tarvitsee yhtiökokouksen päätöksen toimiin, jotka ovat epätavallisia tai laajakantoisia, vaikuttavat olennaisesti osakkeenomistajan hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämiseen taikka vaikuttavat olennaisesti osakkeenomistajan velvollisuuteen maksaa yhtiövastiketta tai muihin osakkeenomistajan hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Edellä mainituista syistä yhtiön hallitus voi budjetin raameissa päättää lokerikkojen asentamisesta, eikä asiaan välttämättä tarvittaisi erillistä yhtiökokouksen lupaa.

Lokerikkoja on olemassa lukuisia erilaisia. Lokerikkojakelua tarkastellessa on syytä arvioida sääntelytarvetta lokerikkojen ominaisuuksien, kuten esimerkiksi lukollisuuden, osalta.

4.3.1 Toimijoiden huomioita

Kuluttajaliitto on huolissaan aikeista luopua kerrostaloissa postin jakelusta asuntojen postiluukkuihin ja siirtymisestä jakeluun joko porraskäytävissä tai talojen pihalla sijaitseviin lokeroihin. Huolen taustalla on postilähetysten turvallisuus sekä muutoksesta kuluttajille aiheutuvat kustannukset. Lisäksi moni liikuntarajoitteinen on nimenomaisesti valinnut asumismuotonsa sen mukaan, että posti tulee huoneistoon ja Kuluttajaliiton mielestä heidän asemaansa ei saa heikentää. Toisaalta Kuluttajaliitto näkee uudistuksessa mahdollisuuksia myös esimerkiksi pakettien jakelun kehittämiseen, tällöin on kuitenkin varmistettava, että kaikilla paketteja kuljettavilla yrityksillä on mahdollisuus tarjota palvelua.

Sanomalehtien liiton mukaan postilaissa ei pidä velvoittaa jakeluyrityksiä siirtymään kerrostaloissa lokerikkojakeluun. Erityisesti sanomalehtien kannalta jakelu huoneistokohtaisiin postiluukkuihin on tärkeää.

FiComin mukaan jakelusäännösten yleinen keventäminen, kuten lokerikkojakelu, tulisi sallia kerrostaloissa, koska se osaltaan tehostaisi jakelua ja mahdollistaisi uusia palvelukonsepteja. Lokerikkojakelu on muualla Euroopassa keskeisin ja yleisin jakelutapa. Lisäksi tulisi uudistaa jakelukriteerit niin, että viisipäiväisestä jakelu- ja keräilyvelvoitteesta voisi poiketa vaikeakulkuisilla saaristo – ja erämaa-alueilla sekä tarkistaa henkilökohtaisista tarpeista tapahtuvan jakelun edellytykset. FiComin mukaan toimipisteverkon sääntelyn keventämisellä mahdollistettaisiin verkon tehostaminen ja kehittäminen tarpeen ja kysynnän mukaiseksi.

Viestintävirasto ehdottaa, että postilain jakeluvollisuuksia koskevaa sääntelyä kevennetään. Lainvalmistelun yhteydessä tulisi arvioida, olisiko mahdollista luopua velvollisuudesta jakaa kerrostaloissa kirjeet luukkukohtaisena jakeluna. Muutos mahdollistaisi jakelun tehostamisen kerrostaloissa. Vastaanotettavista lähetyksistä on tulevaisuudessa yhä suurempi osa paketteja ja vastaavasti kirjelähetysten määrä vähenee jatkuvasti. Lokerikkojakelu mahdollistaisi uudenlaisia palvelumalleja, jotka palvelisivat postinsaajia paremmin kuin nykyinen malli. Samalla omakotitaloissa ja kerrostaloissa asuvat asetettaisiin yhdenvertaiseen asemaan jakelun osalta.

Posti Oy:n mukaan kerrostaloissa kirjelähetykset tulisi voida jakaa lokerikkoihin. Nykyisen postilain mukaan kerrostaloissa jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Suomi on lähes ainoa maa Euroopassa, jossa kirjeet jaetaan postiluukkuihin. Lokerikkojakelulla kevennettäisiin postinjakajien työtaakkaa ja parannettaisiin työturvallisuutta. Kerrostalojen lokerikkojen hankinta, asennus ja ylläpito kuuluisivat kiinteistön omistajan kustannukselle ja vastuulle, kuten nykyisinkin. Myös pientaloissa postilaatikkojen omistus ja ylläpito kuuluu postinsaajan vastuulle. Huoneistokohtainen luukkujakelu olisi jatkossakin mahdollista, jos jakeluyhtiöt siten haluaisivat lähetyksensä toimittaa.

4.3.2 Ministeriön arvio

Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan kirjelähetykset voidaan jakaa kerrostaloissa lokerikkoihin vain jos postiyritys erikseen sopii asunto-osakeyhtiön kanssa tällaisesta järjestelystä. Voidaan arvioida, että lokerikkojakelua voisi keventää postinjakajien työtaakkaa sekä mahdollistaa uusia palvelukonsepteja. Lokerikkojakelua ja huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakamista tulee arvioida kokonaisuutena, eikä niitä ole syytä nähdä toisilleen vastakkaisina.

Lokerikkojakelun yleistymisen puolesta puhuu jakeluyritysten työtaakan keventäminen ja uusien palvelukonseptien mahdollistaminen. Huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakelu vie aikaa ja aiheuttaa postinjakelijoille merkittävän rasituksen. Huoneistokohtaisen jakelun uskotaan

aiheuttavan jakelijoille rasitusvammoja ja rajoittavan jakelutehtäviin soveltuvien henkilöiden määrää. Muun muassa verkkokaupan ja ruokalähetysten yleistyminen on lisännyt pakettien osuutta lähetyksistä ja lokerikkojakelu tukisi tällaista toimintaa huoneistokohtaista postiluukkua paremmin.

Huoneistokohtaisista postiluukuista lokerikkojakeluun siirtyminen aiheuttaisi kuitenkin jonkin verran kustannuksia. Pohdittavaksi tulisi, että miten nämä kustannukset kohdistuisivat, jos lokerikkojakeluun siirtyminen tulisi velvoittavaksi. Moni kuluttaja myös nimenomaisesti toivoo postia jaettavaksi huoneistokohtaisiin luukkuihin ja tämä on saattanut vaikuttaa jo asumismuodon valintaan.

Jakeluyritykselle saattaa aiheutua merkittäviä sopimiskustannuksia, jos lokerikkojakelu tuotaisiin yhdeksi vaihtoehdoksi postiluukkujakelun rinnalle, mutta siihen ei velvoitettaisi, vaan siihen siirtyminen jätettäisiin esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden harkintavaltaan. Jos jokaisen kerrostalon kohdalla asiasta on sovittava erikseen ja käytännöt vaihtelevat suuresti eri talojen välillä, voi tämä estää käytännössä lokerikkojakelusta koituvien tehokkuushyötyjen realisoitumisen.

Tarkoituksenmukaisena ei pidetä lokerikkojen lukollisuudesta säätämisestä. Yksityiselämän suoja on perustuslaissa (731/1999) vahvistettu perusoikeus. Perustuslain 10 §:n mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Rikoslain 38 luvun 3 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti avaa toiselle osoitetun kirjeen tai muun suljetun viestin syyllistyy viestintäsalaisuuden loukkaukseen ja on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi asunto-osakeyhtiöt voivat nykyisinkin halutessaan hankkia lukollisen lokerikon, mutta tarkoituksenmukaista ei ole erikseen säätää lain tasolla. Asia jäisi näin ollen asunto-osakeyhtiön harkintaan.

Kerrostalojen jakeluun liittyvää sääntelyä voitaisiin muuttaa alla kuvatuilla tavoilla. Alla on tuotu esiin kolme vaihtoehtoista tapaa uudistaa sääntelyä.

Ehdotus 1 (Liite 4):

Nykyinen postilain 43 §:n 1 momentin mukainen lause "Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin" muutettaisiin muotoon "Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin*".

Tässä vaihtoehdossa lokerikkojakelusta tulisi pääsääntö, josta voisi poiketa vain sopimalla postin saajan ja postiyrityksen kesken poikkeavasta järjestelystä. Siten huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakelu olisi mahdollista vain jos siitä erikseen sovitaan. Lokerikkojen asennuksesta, sijoittelusta ja kustannuksista vastaisivat kiinteistöjen omistajat. Tämä olisi linjassa pientalojen postilaatikkokäytännön kanssa.

Ehdotus 2 (Liite 4):

Nykyinen postilain 43 §:n 1 momentin mukainen lause "Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin" muutettaisiin muotoon "Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin, jos lokerikkoja ei ole asennettu kerrostaloon*".

Lisäksi edellyttäisiin, että jatkossa uusiin kerrostaloihin olisi rakentamisen yhteydessä asennettava lokerikot, jolloin lokerikkojakelusta tulisi ajan myötä väistämättä pääsääntö, mutta sellaisia olemassa olevien kiinteistöjen omistajia ei velvoitettaisi investoimaan lokerikkoihin, jotka eivät niitä nimenomaisesti halua.

Ehdotus 3 (Liite 4):

Nykyinen postilain 43 §:n 1 momentin mukainen lause "Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin" muutettaisiin muotoon "Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin*".

Kiinteistönomistajat voisivat halutessaan asentaa lokerikot, mutta sitä ei nimenomaisesti velvoitettaisi. Postiyritys sopii jokaisen kerrostalon kohdalla erikseen, että suoritetaanko jakelu lokerikkoihin vai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Asunto-osakeyhtiö tekisi päätöksen siitä, kumpaa jakelukäytäntöä kyseisessä taloyhtiössä noudatettaisi. Jos kerrostaloon on asennettu lokerikko ja asunto-osakeyhtiö on sopinut postiyrityksen kanssa lokerikkojakelusta, voi yksittäinen asunnon omistaja sopia postiyrityksen kanssa myös huoneistokohtaisesta jakelusta kohtuullista maksua vastaan.

Viestintävirasto voisi antaa postilain 48 §:n mukaisesti tarkempia määräyksiä postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntaesteisyydestä tai terveydentilasta johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa myös kerrostalojen osalta.

4.4 Postiverkkoon pääsy

Postidirektiivin 2 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan postiverkolla tarkoitetaan yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien käyttämän järjestelmän ja keinojen kokonaisuutta, jonka avulla toteutetaan erityisesti: yleispalvelun tarjoajan velvoitteisiin kuuluva postilähetysten keräily lähetyspaikoista koko alueella, näiden postilähetysten kuljetus ja käsittely postiverkon lähetyspaikasta jakelukeskukseen ja jakelu lähetyksessä mainittuun osoitteeseen.

Postidirektiivin 11 artikla jättää Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtäväksi komission ehdotuksesta hyväksyä yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että käyttäjillä ja postipalvelun tarjoajalla tai tarjoajilla on pääsy postiverkkoon avoimin ja syrjimättömin edellytyksin. Tällä hetkellä on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten verkkoon pääsy toteutetaan, sillä kuten postidirektiivin 11 a artiklan loppuosassa todetaan, "tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä postiverkkoon pääsyn varmistamiseksi avoimin, suhteellisin ja syrjimättömin ehdoin". Postidirektiivi ei siten edellytä varsinaista postiverkkoon pääsyn sääntelyä. Direktiivi jättää verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn toteuttamisen jäsenvaltion harkintavaltaan, kunhan direktiivissä todettu reunaehto noudatetaan.

Postidirektiivin 11a artikla velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin varmistamaan avoimen ja syrjimättömän pääsyn postialan infrastruktuurin osiin tai yleispalvelun piirissä tarjottaviin palveluihin. Kyseisen artiklan mukaan tällaisia infrastruktuurin osia tai tarjottavia palveluja ovat muun muassa postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot, kirjelaatikat, osoitteenmuutostiedot, jälkilähetyspalvelu ja perille toimittamattomien lähetysten palautuspalvelu. Kuten direktiivin sanamuodosta ilmenee, infrastruktuurin osia koskeva listaus ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Direktiivin muutossäädöksen 2008/6/EY johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden tulee arvioida, olisiko postialan infrastruktuurin jotkin osat tai tietyt palvelut, joiden tarjonnasta

vastaavat yleensä yleispalvelun tarjoajat, avattava muille samankaltaisia palveluja tarjoaville toimijoille, jotta edistetään tosiasiallista kilpailua ja/tai suojellaan kaikkia käyttäjiä varmistamalla postipalvelujen yleinen laatu.

Direktiivin vuonna 2008 muutetun 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tai pitää voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Artiklassa tarkoitetuilla yksinoikeuksilla viitataan monopolijärjestelyn ylläpitoon tai varattuihin palveluihin, jotka postidirektiivi aiemmin mahdollisti. Erityisoikeuksien määritelmää direktiivi ei sisällä, mutta postidirektiivin yksin- ja erityisoikeuksien myöntämistä koskeva kielto on käytännössä samansisältöinen kuin komission direktiivissä kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla. Kyseisen direktiivin mukaan erityisoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka jäsenvaltio myöntää rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella sellaisin laein, asetuksin ja hallinnollisin määräyksin, joilla myönnetään yrityksille muin kuin puolueettomin, oikeasuhtaisin ja syrjimättömin perustein lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä etuuksia, jotka vaikuttavat olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella ja olennaisesti samoin edellytyksin. Direktiivin 7 artiklan mukaisesti kansallisen lainsäätäjän tulee siten varmistaa, ettei myöskään lainsäädäntö sisällä sellaisia rajoituksia, jotka tosiasiasa estäisivät tai vaikeuttaisivat kilpailua markkinoilla.

Huolimatta markkinoiden täysimääräisestä avaamisesta koko EU:ssa on kilpailu kirjemarkkinoilla kehittynyt hitaasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja yleispalvelun tarjoajat ovat pysyneet johtavina markkinatoimijoina. Kirjemarkkinoille syntynyt kilpailu tapahtuu pääosin päästä päähän -jakelussa ("end-to-end-competition"), jota tarjoavat toimijat, jotka ovat luoneet omat jakeluverkostonsa jaellakseen suoraan vastaanottajille. Postiverkkoon pääsyä koskevaa kilpailua ("access competition"), jossa muut toimijat luovuttavat kirjeitä yleispalvelun tarjoajalle lopullista jakelua varten esilajittelun jälkeen, on syntynyt muutamissa unionin jäsenvaltioissa.

Useissa jäsenvaltioissa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet yleispalvelun tarjoajan kilpailunvastaiseen toimintaan, jonka muotona on ollut määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tapauksiin kuuluu kilpailunvastaisten alennusten myöntämistä yritysasiakkaille, hintaruuveja ja saalistushinnoittelua. Näiden käytäntöjen seurauksena kilpailu postipalvelujen markkinoilla rajoittuu tai estyy kokonaan. Markkinoille tuloa ja kilpailun kehittymistä on katsottu voivan vaikeuttaa myös jotkin sääntelykäytännöt, jotka voivat ylittää direktiivissä sallitun laajuuden.

Postimarkkinoiden kilpailullisuuden lisäämistä ja kilpailuedellytysten parantamista on tarkasteltu useissa eri viime vuosina laadituissa kansallisissa ja kansainvälisissä selvityksissä. Keskeinen toimialan kilpailullisuutta lisäävä seikka, jota selvityksissä on korostettu, koskee markkinoita hallitsevan yrityksen postiverkkoon pääsyn helpottamista. Suomessa vuoden 2011 postilakia valmisteltaessa pidettiin riittävänä säätää muille postiyrityksille pääsy vain tiettyihin jakeluverkon infrastruktuurin osiin, joita olivat postinumerojärjestelmä, osoiterekisteri sekä jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat.

Pääsystä jakelussa käytettäviin laitteisiin ja rakennelmiin säädetään postilain 39 §:ssä. Postiyrityksellä on lain mukaan velvollisuus järjestää toiselle postiyritykselle pääsy hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen paikkaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn haluamallaan tavalla kuitenkin siten, ettei toisen postiyrityksen toiminnalle muodosteta estettä.

Verkkoonpääsystä säänteleminen voi olla kannattavaa, jos toimintaan liittyy merkittäviä määriä uponneita kustannuksia, mikä rajoittaa alalletuloa ja täten estää kilpailun syntymistä. Suuri alkuihastointi on merkittävä alalletuloa rajoittava tekijä varsinkin siinä tilanteessa, ettei pääomaa saada myytyä eteenpäin toiminnan loppuessa. Postinjakelussa postin keräilyyn, lajitteluun, käsittelyyn ja kuljettamiseen liittyvät laitteet ja ajoneuvot voivat muodostaa merkittäviä uponneita kustannuksia. Kuitenkin merkittävä osa postinjakelun kustannuksista on muuttuvia kustannuksia, kuten työvoimakustannuksia.

Verkkoonpääsy voitaisi toteuttaa esimerkiksi sallimalla yrityksille kirjeiden toimittamisen yleispalvelun tarjoajalle loppujakelua varten, jolloin hyödynnetään yleispalvelun tarjoajan jakeluverkostoa. Myös keräily- ja lajitteluosaa postiverkosta voitaisi hyödyntää muiden yritysten toimesta, riippuen siitä miten mahdollinen verkkoonpääsy toteutettaisiin.

Verkkoonpääsystä lajittelukoneiston tai loppujakelun osalta ei ole juurikaan kokemuksia muissa EU-maissa. Kuitenkin esimerkiksi Iso-Britanniassa verkkoonpääsy mahdollistettiin 2000 luvun alussa. Tuolloin yleispalvelun tarjoajan eli Royal Mailin postiverkkoa alettiin käyttää lähinnä loppujakelussa. Johtuen pitkälti epäonnistuneesta hinnoittelusta verkkoonpääsyn osalta, tämä johti merkittäviin yleispalvelun tarjoajan talousvaikeuksiin ja negatiivisiin kannustimiin alalla. Verkkoonpääsy ei näyttänyt johtavan lisääntyneeseen kilpailuun etenään end-to-end-kilpailussa.

4.4.1 Toimijoiden huomioita

Sanomalehtien liiton mukaan postiverkkoon pääsy kohtuullisin ehdoin tulee turvata, jotta kilpailu kirjejakelun markkinoilla saadaan käytännön tasolla avattua. Verkkoon pääsyn sääntely edellyttää riittävää erityislainsäädäntöä. Kilpailulakiin perustuva jälkikäteinen valvonta ei ole riittävää.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan postiverkkoon pääsyn mahdollistaminen joiltakin osin olisi kilpailun edistämisen kannalta välttämätöntä. Kuitenkin virasto myös muistuttaa, ettei sääntelyn pitäisi mahdollistaa niin sanottua kerman kuorintaa eikä verkkoon pääsyä siis tule avata kaikilta osin.

Jakeluyhtiö Suomen mukaan postiverkkoon pääsystä tulisi uudistaa seuraavia asioita: ajantasaisten osoitetietojen luovuttaminen postioperaattoreille irrotuskustannuksin, postilokerojärjestelmään pääsy, kaikkiin postilaatikoihin (esim. kerrostalot) pääsy ja Postin prosessien ja infran (esim. lajittelu, kartat jne.) hyödyntäminen myös kilpailevien operaattoreiden tarpeisiin.

FiComin mukaan postiverkkoon pääsyn sääntely tulee säilyttää nykyisellään. Postin verkkoinfrastruktuuri poikkeaa merkittävästi televerkkojen infrastruktuurista, joten sitä koskevan sääntelyn implementoiminen postilakiin ei ole tarkoituksenmukaista. Postin lajittelutoiminta perustuu erittäin tehokkaaseen menettelyyn, jossa posti jätetään lajittelukeskuksiin. Tämä tulisi säilyttää myös jatkossa, koska mahdollistamalla postin jättäminen muualle romahdutettaisiin koko jakeluteknologia- ja logiikka. Lisäksi postiverkon luovutusvelvollisuutta koskevan sääntelyn muuttaminen ei loisi kannustimia postiverkon kehittämiseen ja uusiin investointeihin.

Viestintävirasto ehdottaa, että kaikkia postiyrityksiä koskevaa velvoitetta järjestää postilokeroihin pääsy kehitettäisiin edelleen. Postilakiin tulisi lisätä säännökset, jotka oikeuttavat pääsyyn yleispalveluyrityksen verkkoon. Postilokeroihin pääsyä koskevan sääntelyn tulisi mahdollistaa kilpaileville postiyrityksille kannattava toiminta myös alueilla, joilla postilokeroita on runsaasti. Postilaissa tulisi edellyttää, että postiyritys järjestää fyysisen pääsyn toisen postiyrityksen hallinnassa olevaan postilokeroon, tai käyttää hinnoittelumallia, joka mahdollistaa kannattavan

toiminnan myös toiselle postiyritykselle. Sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että kysymyksessä on selkeästi postiverkkoon pääsyn varmistava tukkuotuote. Velvoite tulisi asettaa kaikille postiyrityksille. Viestintävirasto esittää lisäksi, että kilpailijoille mahdollistetaan pääsy yleispalveluyrityksen postiverkkoon tai sen osaan.

Suomen Suoramainonta Oy:n mukaan lainsäädännöllä tulee turvata tasapuolinen, syrjimätön ja kustannussuuntautunut pääsy postiverkkoon eli lähinnä osoiterekisteriin, osoitteiden keskeytys- ja uudelleenohjauspalveluun, postinumerojärjestelmään, kerrostaloihin, postilokerikkoihin, pakettiautomaatteihin jne. Kuitenkaan ei tarvita suoraa pääsyä yleispalvelun tarjoajan lajittelu- ja jakeluprosesseihin toisen operaattorin haluamasta välistä niillä alueilla, missä kilpailua luontaisesti syntyy. Yhtiön mukaan, jos jollekin maantieteelliselle alueelle ei luontaisesti synny kilpailua, tulee regulaattorilla olla keinot puuttua tilanteeseen ja muodostaa erityisalueita, joilla yleispalveluntarjoaja voi toimia luontaisen monopolin turvin. Tällöin yleispalveluntarjoaja on veloitettu myymään kyseisillä erityisalueilla lajittelu- ja jakelutuotantoansa muille operaattoreille syrjimättömin ja säännellyin kustannuksin, joilla yleispalvelun tarjoaja voi rahoittaa toimintansa ilman yhteiskunnan tukea. Lisäksi yhtiö tuo esiin, että yleispalvelun tarjoajalta tulee edellyttää sen tuotteiden riittävää eriyttämistä muista palveluista, jotta regulaattorilla olisi todellisen mahdollisuudet seurata yleispalvelutuotteiden hinnoittelua ja sen oikeudenmukaisuutta muun muassa kuluttajille.

Posti Oy:n mukaan postilaissa olevat postiverkkoon ja infrastruktuuriin pääsyn säännöt on säilytettävä nykyisellään eikä jakeluverkon hintasäännelyä luovutusvelvollisuutta säädetä. Postin mukaan hintasäännely verkonluovutus tarkoittaisi erittäin merkittävää puuttumista postiyritysten keskinäisiin kaupallisiin suhteisiin. Se olisi erittäin suuri riski postimarkkinoiden kehittymiselle ja yleispalvelun tarjonnalle. Verkonluovutusvelvollisuus ei tuottaisi kuluttajille hyötyjä, vaan päinvastoin, vähentäisi postialan innovaatioita ja kykyä vastata kuluttajien tarpeisiin.

4.4.2 Ministeriön arvio

Merkittävimmät tehokkuushyödyt ja tätä kautta kustannussäästöt on mahdollista saavuttaa, kun jakeluprosessi suunnitellaan kokonaisuutena aina keräilystä lopulliseen jakeluun. Kustannussäästöjä on mahdollista aikaansaada ohittamalla tuotantovaiheita ja kehittämällä niitä kaikissa prosessin osissa siten, että ne tukevat toisiaan. Tästä syystä verkkoonpääsy voi vähentää kilpailevilta yrityksiltä kannustimia innovoida ja investoida prosessin eri osiin. Myös kansainväliset esimerkit osoittavat, että kilpailulla nimenomaan end-to-end-palveluissa on hintoja laskeva vaikutus⁴.

Jotta verkkoonpääsillä voitaisiin saada lisättyä kilpailua ja luotua oikeanlaisia kannustimia alalle, verkkoonpääsyn hinnoittelun sääntely olisi suunniteltava tarkasti. Jos verkkoonpääsyn hinta säädetään liian alhaiselle tasolle, se kannustaa kilpailijoita tukeutumaan yleispalvelun tarjoajan verkkoon, mikä puolestaan vähentää kannustinta investointeihin ja innovointiin. Liian korkea hinnoittelu puolestaan karsii alalletulijoita, mikä vähentää toivottua kilpailua.

Postinjakelua ei voida pitää luonteeltaan tyypillisenä verkkotoimintana, jossa valtaosa kustannuksista muodostuisi uponneista kustannuksista, vaan työvoimakustannukset muodostavat niistä valtaosan. Nykyiselläänkin kilpailua on syntynyt varsinkin loppujakeluun, joten ei voida katsoa, että uponneet kustannukset muodostaisivat tällä osalla pullonkaulaa.

⁴ Copenhagen Economics, Pricing behaviour of postal operators. A study for the European Commission, 2012).

Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmiin tässä muistiossa esitetyt muutokset edistävät myös osaltaan verkkoon pääsyä ja siten kilpailua postimarkkinoilla. Muita verkkoon pääsyä koskevia muutoksia ei siten ole tarkoituksenmukaista säätää tässä vaiheessa, kun kirjepostitoimintaan on syntymässä orastavaa kilpailua, eikä ole tiedossa, että verkkoonpääsyyn liittyen olisi olemassa merkittäviä alalle toimimisen esteitä. Suoraa pääsyä esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan lajittelu- ja jakeluprosesseihin ei ole ensisijaisesti mielekästä hoitaa lainsäädännön keinoin, vaan mahdollinen yhteistyö tulee hoitaa kaupallisilla sopimuksilla.

5 Erinäiset muut kysymykset

5.1 Henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioiminen

Postilain 43 pykälän 2 momentin mukaan jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Henkilökohtaisista erityistarpeista postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on otettava huomioon siten kuin Viestintäviraston 48 §:n mukaisessa määräyksessä tarkemmin määrätään. Postiyrityksillä on velvollisuus maksutta huolehtia jakelusta postinsaajan henkilökohtaisten tarpeiden kuten iän tai liikuntaesteisyyden vuoksi lähemmäs kuin muille asiakkaille.

5.1.1 Toimijoiden huomioita

Postiyrityksillä on nykyisin velvollisuus maksutta huolehtia jakelusta postinsaajan henkilökohtaisten tarpeiden kuten iän tai liikuntaesteisyyden vuoksi lähemmäs kuin muille asiakkaille. Posti Oy:n mukaan lähtökohtana pitäisi kuitenkin olla, että kilpailuilla markkinoilla toimiville yrityksille ei aseteta velvollisuutta huolehtia asiakkaan erityisistä tarpeista ilman minkäänlaista korvausta, vaan tavanomaisesta prosessista poikkeavan palvelun tulee olla postinsaajalle maksullinen. Mikäli postiyrityksillä edelleen säilytettäisiin velvollisuus tuottaa parempaa palvelua maksutta henkilökohtaisiin tarpeisiin perustuen, niin maksutonta erityisjakelua tontin rajalle tai asunnon ulko-ovelle ei missään tapauksessa pitäisi joutua tarjoamaan pelkän postinsaajan iän (75 vuotta) perusteella. Maksuttoman palvelun pitäisi siten aina perustua liikuntaesteisyyteen tai vastaavaan todennettuun terveydelliseen syyhyn, joka estää postin noutamisen vastaavasta paikasta kuin muut postinsaajat.

5.1.2 Ministeriön arvio

Henkilökohtaisista erityistarpeista tapahtuvan poikkeavan jakelun edellytyksiä ei esitetä muutettaviksi. Jos sääntelyä muutettaisiin, lisäksi se esimerkiksi vanhusten tai liikuntaesteisten rasiotta hankkia ja toimittaa todistus omasta esteellisyydestään. Nimenomaan näille erityisryhmille asiointi toimipisteissä ja sähköisten palveluiden käyttö voi olla haastavaa. Todistuksen saaminen edellyttäisi myös käyntiä lääkärin tms. tahon vastaanotolla ja välttämättä yksi käynti ei riittäisi, vaan esimerkiksi suorituskyvyssä tapahtuvan muutoksen jälkeen tarvittaisiin mahdollisesti uusi käynti ja uusi todistus, mikä kuormittaisi kyseessä olevaa henkilöä edelleen.

5.2 Näkövammaisten lähetykset

Maailman postiliiton Dohan kongressissa vuonna 2012 Maailman postiliiton yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevan 7 artiklan soveltamisalaa laajennettiin siten, että mahdollisuus lähettää sokeainlähetyksiä koskee näkövammaisten ohella myös näkövammaisia edustavia järjestöjä.

Lisäksi 7 artiklan mukaan kaikki sekä sokeiden että sokeainjärjestöjen lähettämät kirjeenvaihtoa ja kirjallisuutta sisältävät lähetykset sekä näkövammaiselle tarkoitetut apuvälineet olisivat postimaksuttomia. Postimaksuttomuus koskee pistekirjoitusta sisältävän materiaalin lisäksi muun muassa näkövammaisille tarkoitettuja äänikirjoja sekä näkövammaiselle tarkoitettuja laitteita ja aineistoja, joiden tarkoituksena on auttaa sokeita selviytymään sokeuteen liittyvistä ongelmista. Postimaksuttomuus koskee 13 artiklan 2 kohdan 3 alakohdan mukaan kaikkia sokeainlähetyksiksi katsottavia tuotteita seitsemään kilogrammaan asti. Pistekirjoitusta sisältävänä lähetyksenä pidetään kaikkea pistekirjoituksella laadittua materiaalia, kuten pistekirjoituksella tehtyjä kirjoja, karttoja, lehtiä taikka henkilökohtaista kirjeenvaihtoa.

Postilain 40 a pykälässä säädetään näkövammaisen lähetyksestä. Pykälän mukaan postiyhtiön, jolle on asetettu 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava näkövammaiselle oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetyks maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta. Näkövammaisen on 1 momentissa tarkoitetun postiyhtiön pyynnöstä esitettävä selvitys vammastaan.

Postilain näkövammaisen lähetyksestä koskeva säännös on Maailman postiliiton yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevaa artiklaa suppeampi. Tämän vuoksi Suomi hyväksyi varauman yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevaan artiklaan, jotta Suomi voi järjestää asian yleissopimuksesta poikkeavalla tavalla. Säännöksen kohdistumista vain pistekirjoitusta koskeviin tuotteisiin voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, koska äänikirjoja on saatavilla entistä enemmän sähköisesti, eikä lähettäminen postitse ole enää ainoa tapa saada äänikirja käyttöön. Tulevaisuudessa tämä on jopa todennäköisempi tapa kuunnella äänikirjoja, jolloin niiden lähettäminen postitse tulee vähentymään.

Äänikirjojen lainaaminen maksutta Celia-kirjastosta joko elektronisessa muodossa tai CD-levyllä edistää näkövammaisten mahdollisuutta vastaanottaa ja saada tietoa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla myös ääneen perustuvaa viestintämuotoa hyödyntäen. Vammaisuuksista annetun lain mukaisella tuella näkövammaisen voi esimerkiksi hankkia käyttöönsä näkövammaiselle tarkoitettuja apuvälineitä. Tämän vuoksi ei voida pitää kohtuuttomana sitä, että apuvälineitä ei ole sisällytetty postilakiin.

Celia - Näkövammaisten kirjasto on valtion erikoiskirjasto, jonka lakisääteisenä tehtävänä on antaa mm. näkövammaisille mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastamiseen sekä virkistykseen. Tehtävän toteuttamiseksi Celia tuottaa ja lainaa kauno- ja tietokirjallisuutta sekä oppikirjoja kaikille koulutusasteille (laki näkövammaisten kirjastosta 638/1996 ja asetus näkövammaisten kirjastosta 639/1996). Näkövammaisten saavutettavaksi Celia tuottaa kirjat äänitteenä, pistekirjoituksella tai elektronisessa muodossa. Toista Celiaa vastaavaa kirjastoa ei maassamme ole.

Tähän saakka Celia on pääosin lähettänyt äänikirjat asiakkaille postitse cd-levyillä, joita ei tarvitse palauttaa. Asiakkaat ovat sitoutuneet hävittämään kirjalevykkeet lainausajan jälkeen. Menettelystä ja tekijänoikeuskorvauksista on sovittu Sanasto ry:n kanssa.

Näkövammaisten liitto on lainannut RAY:n avustuksen turvin kirjojen kuunteluun tarkoitettuja erityislaitteita näkövammaisille sekä niille muille lukemisesteisille Celian asiakkaille, jotka eivät voi käyttää kosketusnäyttöisiä niin sanottuja mainstream-laitteita. Näissä Daisy-laitteissa ei ole lainkaan näyttöä, palaute saadaan puheena, muotoillut fyysiset näppäimet on helppo löytää tuntoaistin avulla ja käyttö on esteetöntä (DAISY = Digital Accessible Information System). Daisy-

laitteita lainanneita asiakkaita on tällä hetkellä noin 17 000 joista näköön perustuva lukemisesta on 13 325:llä henkilöllä. Näkövammaisia, joiden haitta-aste on yli 50 prosenttia, laitelainajista on 6790 henkilöä. Celian kokonaisasiakasmäärä oli vuoden 2015 lopussa 25 664. Celia on luopunut rekisteröimästä lukemisesteen syytä, joten näkövammaisten asiakkaiden määriä Celialta ei ole saatavissa.

Celian strategian mukaan asiakasmäärä kasvaa 4 000 - 5 000 asiakkaalla vuosittain. Suurin osa uusista asiakkaista on muita kuin näkövammaisia henkilöitä. Celia on aloittanut yhteistyön yleisten kirjastojen kanssa niin, että osa asiakkaista on jo siirtynyt lähikirjastojen asiakkaiksi. Vuoden 2017 alusta lukien kaikki uudet asiakkaat saavat palvelut oman lähikirjastonsa kautta ja vuoden 2018 loppuun mennessä lähes kaikki Celian henkilöasiakkaat siirretään lähikirjastojen asiakkaiksi. Kirjalainat siirtyvät verkkoon, josta kirjoja voi ladata tai suorakuunnella kosketusnäyttöisillä laitteilla tai tietokoneilla. Verkkoyhteensopivien Daisy-laitteiden käyttöä ei ainakaan lähivuosina tueta. Kirjalainoja vuonna 2015 oli 931 000 kpl, joista 27 prosenttia verkkolainoja ja loput cd-lainoja. Cd-kirjalevyjen määrää vähennetään määrärahasyistä lähes puolella 450 000:een ja valtaosa kirjalevykkeistä menee yhteistyössä mukana olevien lähikirjastojen (nyt noin 300 kirjastoa) siirtokokoelmiksi. Levykkeiden lähetys postitse päättyy ja lainatut levykkeet on palautettava lähikirjastoon.

Uudistuksen syynä ovat lähinnä määrärahalleikkaukset ja asiakaskunnan voimakas kasvaminen sekä kirjaston digitalisointi. Osa näkövammaisistakin Celian asiakkaista hyötyy verkkopalveluista, mutta ne, joilla ei ikänsä tai muun syyn vuoksi ole kykyä käyttää kosketusnäyttöisiä mainstream-laitteita ja verkkopalveluja, joutuvat pulaan ilman postitse lähetettyjä cd-levyjä tai muita äänikirjojen fyysisiä tallennusvälineitä. Malli muistuttaa Ruotsin järjestelmää, mutta eroaa ratkaisevasti siinä, että kirjalevykkeet postitetaan näkövammaisille. Celia ei tarjoa ratkaisua, jolla turvattaisiin verkkoa käyttämättömien näkövammaisten äänikirjojen saanti luotettavasti ja tasapuolisesti.

Tuoreimpien THL:n Näkövammarekisterin tietojen mukaan näkövammaisten määräksi Suomessa arvioidaan 50 000 - 60 000 henkilöä. Näkövammarekisterin mukaan jos oletetaan, että Suomessa olisi korkeintaan 60 000 näkövammaista, heistä rekisterin ikäjakaumien perusteella jopa lähes 50 000 on ikääntyneitä (65 vuotta täyttäneitä) ja alle 10 000 työikäisiä. Alle 18-vuotiaita on 1 000 - 1 500. Rekisterin mukaan viime vuosina rekisteriin tulleista uusista ilmoituksista runsaat 80 - 85 prosenttia on koskenut 65 vuotta täyttäneitä, 12 - 14 prosenttia työikäisiä ja 2 - 8 prosenttia lapsia ja nuoria.⁵

Näkövammaisten liiton arvion mukaan äänikirjojen postipalvelua tarvitsevia sokeita ja vaikeasti heikkonäköisiä henkilöitä on lähivuosina noin 7 000 - 8000. Arvio perustuu muun muassa liiton postittamien äänilehtien määrään ja siihen, että äänikirjojen suosio ja merkitys on suurempi kuin lehdillä.

5.2.1 Toimijoiden huomioita

Näkövammaisten liitto ry pitää tarpeellisena sitä, että nykyiseen postilakiin sisältyy säännös näkövammaisen lähetyksestä (40 a §). Nykyisen säännöksen mukaan näkövammaisella henkilöllä on oikeus lähettää maksutta pistekirjoitusta sisältävä lähetys laista ilmenevin reunaehdoin. Pykälää tulisi täsmentää siten, ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henkilöä vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkitsisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetys olisi maksutonta.

⁵ THL: Näkövammarekisterin vuosikirja 2014.

Posti Oy on tulkinnut näkövammaisen lähetystä myönteisesti ja käytännössä yksityishenkilöt ovat voineet lähettää pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksutta. Liittoon tulee kuitenkin aika ajoin yhteydenottoja asian tulkinnasta ja Posti Oy:n sisälläkin tulkinnat vaihtelevat. Säännöksen laajentamisella ei liiton mukaan ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja laajennus edesauttaisi näkövammaisten henkilöiden sosiaalista kanssakäymistä ja tiedonsaantia. Säännöksen laajennuksella saatettaisiin voimaan vallitseva käytäntö.

Maailman postiliiton yleissopimukseen sisältyy määräyksiä postimaksujen vapauttamisesta (7 artikla). Suomi on hyväksynyt aiemmin tätä artiklaa koskevan varauman, joka mahdollistaa järjestää kansallisesti asian artiklasta poikkeavalla tavalla. Näkövammaisten liitto pitää tärkeänä, että postilain uudistamisen yhteydessä Suomi sitoutuisi noudattamaan Maailman postiliiton yleissopimuksen 7 artiklan sokeainlähetystä koskevia määräyksiä ja ne sisällytettäisiin postilakiin.

5.2.2 Ministeriön arvio

Ehdotus (Liite 5):

Postilain 40 a §:ä tarkennettaisiin siten, että ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henkilöä vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkitsisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetyksen olisi maksutonta. Säännöksellä saatettaisiin voimaan vallitseva käytäntö, sillä ministeriön saamien tietojen mukaan Posti Oy on tulkinnut näkövammaisen lähetystä myönteisesti ja käytännössä yksityishenkilöt ovat voineet lähettää pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksutta, mutta toisinaan tulkinnat ovat vaihdelleet. Säännöksen laajentamisella ei nähdä olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia postiyrityksiin ja se parantaisi näkövammaisten asemaa ja heidän saamiaan palveluita.

Postilain 40 a §:n 1 momentti kuuluisi siis seuraavasti: "postiyrityksen, jolle on asetettu 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava [POIS: näkövammaiselle] *yksityishenkilöille* oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetyksen maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta."

Ministeriön arvion mukaan säännöksen laajentaminen siten, että se käsittäisi pistekirjoitusta sisältävän materiaalin lisäksi muun muassa näkövammaisille tarkoitettuja äänikirjoja sekä näkövammaiselle tarkoitettuja laitteita ja aineistoja, joiden tarkoituksena on auttaa sokeita selviytymään sokeuteen liittyvistä ongelmista, aiheuttaisi kustannuksia postiyrityksille. Näitä kustannuksia ja siten säännöksen laajentamista yllä esitetyn laajennuksen lisäksi tulisi arvioida tarkemmin vielä hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

5.3 Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

Postilain 67 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintäviraston on vuosittain julkaistava kertomus 19 §:ssä säädettyjen laatustandardien noudattamisesta.

5.3.1 Toimijoiden huomioita

Viestintävirasto ehdottaa, että postilakiin lisätään säännös, jonka mukaan Viestintävirasto voi priorisoida käsiteltäviä valituksia. Tietoyhteiskuntakaaren 313 §:n mukaan Viestintävirasto voi asettaa valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättää tietyin edellytyksin toimivaltaansa

sinänsä kuuluvan asian tutkimatta. Vastaava säännös tulisi sisällyttää postilakiin, sillä Viestintäviraston käsiteltäväksi saatetaan jatkuvasti asioita, jotka koskevat esimerkiksi yksittäisiä jakeluhäiriöitä, jotka on jopa saatettu jo korjata. Tällaisten tapahtumien jälkikäteinen selvittäminen ei useinkaan ole käytännössä mahdollista, ja kyseisenlaisten asioiden käsittely kuluttaa tarpeettomasti resursseja, joita Viestintävirasto voisi käyttää tehokkaammin postin valvontaan laajakantoisemmalla tasolla.

Viestintävirasto ehdottaa, että valitusten käsittelyaikaa koskevaa sääntelyä muutetaan vastaamaan tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä. Postilain 79 §:n mukaan Viestintäviraston on tehtävä erimielisyyksien ratkaisemista koskevassa asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Vastaavasti kuin tietoyhteiskuntakaaren 314 §:ssä, ei määräajan tulisi kuitenkaan koskea poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatettuja asioita. Esimerkiksi hinnoittelun tutkintaan tai postiyritysten välisen riidan ratkaisemiseen aika on yleensä liian lyhyt tarvittavien selvitysten hankkimiseen.

Viestintävirasto ehdottaa selvitettäväksi, voisiko valitusten käsittelyä koskevia säännöksiä muuttaa vastaamaan tietoyhteiskuntakaaren vastaavaa sääntelyä. Viestintävirasto ehdottaa, että valitustie Viestintäviraston päätöksistä järjestettäisiin mahdollisimman pitkälle vastaavasti kuin teleasioissa. Viestintäviraston tekemästä päätöksestä tulisi voida valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee yleispalveluvelvoitteen asettamista (23 §). Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa tulisi voida valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viestintävirasto ehdottaa arvioitavaksi, tulisiko niin sanottujen lentokelvottomien lähetysten käsittely poistaa viraston tehtävistä. Lisäksi Viestintävirasto esittää, että lainsäädännön yhteydessä arvioidaan kokonaisuudessaan, onko nykyisen kaltainen perillesaamattomien lähetysten käsittely tarpeen hoitaa viranomaistehtävänä.

Posti Oy:n mukaan Viestintäviraston toiminnan rahoitusmallin uudistamista tulisi harkita samalla, kun postilakia uudistetaan. Valvontamaksun suuruutta pitäisi alentaa ja tutkia mahdollisuutta siirtyä valtion budjettirahoitukseen.

5.3.2 Ministeriön arvio

Ministeriö katsoo, että seuraavat muutokset tai lisäykset postilakiin Viestintäviraston toiminnan kannalta olisivat tarkoituksenmukaisia. Ehdotukset ovat toisiaan täydentäviä.

Ehdotus 1 (Liite 6):

Postilakiin lisättäisiin uusi tietoyhteiskuntakaaren 313 §:n sääntelyä vastaava pykälä valvonta-asioiden käsittelystä Viestintävirastossa. Pykälän mukaan Viestintävirasto voisi ottaa asian tai valituksen tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan.

Viestintävirasto voisi asettaa postilaissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen.

Viestintävirasto voisi jättää asian tutkimatta, jos: 1) olisi todennäköistä, että kyse ei olisi postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla olisi epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

Viestintäviraston olisi tehtävä päätös tutkimatta jättämisestä heti, kun se on mahdollista.

Tämä muutos mahdollistaisi Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutos vastaisi tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä.

Ehdotus 2 (Liite 7):

Postilain 79 § erimielisyyksien ratkaisemisesta ehdotettaisiin muutettavaksi vastaamaan sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren 314 §:ä siten, että Viestintäviraston valmistellessa ratkaisua erimielisyyksiä koskevassa asiassa päätöksen tekemisellä ei olisi määräaika poikkeuksellisen laajoissa tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatetuissa asioissa.

Postilain 79 §:n 1 momentti kuuluisi seuraavasti: "jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. *Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatettuja asioita.* Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen".

Ehdotus 3 (Liite 8):

Postilain 80 §:ä muutoksenhausta muutettaisiin vastaamaan sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä siten, että Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee yleispalveluvelvoitteen asettamista (23 §). Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Postilain 80 §:än lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee 23 §:ssä säädettyä yleispalveluvelvoitteen asettamista. Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Rinnakkaistekstit

Liite 1

VOIMASSA OLEVA LAKI

EHDOTUS

19 §

19 §

Yleispalvelun laatustandardi

Yleispalvelun laatustandardi

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivää seuraavana arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 80 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivää seuraavana arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja sekä koko unionin sisäisessä postissa että kahden unionin jäsenvaltion välisessä postissa.

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien kolmantena arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

Liite 2

37 §:n 3 momentti

Postinumerojärjestelmä

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Postiyrityksen tulee lisäksi luovuttaa pyydettyä tietoja postinumerojärjestelmästä. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

37 §:n 3 momentti

Postinumerojärjestelmä

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. *Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.*

Osoiterekisteri

Postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa.

Osoiterekisteriin talletetaan postin saajan nimi- ja osoitetietojen lisäksi henkilötunnus sekä muut lähetysten perillemenon ja postin saajan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömät tiedot. Yleispalvelun tarjoajalla on postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten oikeus saada väestötietojärjestelmästä henkilötunnukset ja niiden muutokset, etu- ja sukunimet sekä niiden muutokset ja tieto muutosajankohdasta, syntyneiden, maahan muuttaneiden ja osoiterekisterissä ilman osoitetta olevien henkilöiden osoitetiedot, tiedot syntyneistä ja kuolleista henkilöistä ja postin saajien äidinkielestä sekä tiedot kaavoituksen ja haja-asutusalueiden osoitekehityksen myötä syntyvistä osoitteista ja niiden muutoksista, rakennusten koordinaateista, rakennus- ja kiinteistötunnuksista, rakennusluokituksista sekä rakennus- ja kiinteistötietojen muutoksista ja muutosten ajankohdasta. Oikeus saada tietoja koskee kaikkia väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilöiden edellä mainittuja tietoja lukuun ottamatta henkilöitä, joilla on voimassa oleva väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen turvakielto.

Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetysten perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja

Osoiterekisteri

Postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa.

Osoiterekisteriin talletetaan postin saajan nimi- ja osoitetietojen lisäksi henkilötunnus sekä muut lähetysten perillemenon ja postin saajan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömät tiedot. Yleispalvelun tarjoajalla on postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten oikeus saada väestötietojärjestelmästä henkilötunnukset ja niiden muutokset, etu- ja sukunimet sekä niiden muutokset ja tieto muutosajankohdasta, syntyneiden, maahan muuttaneiden ja osoiterekisterissä ilman osoitetta olevien henkilöiden osoitetiedot, tiedot syntyneistä ja kuolleista henkilöistä ja postin saajien äidinkielestä sekä tiedot kaavoituksen ja haja-asutusalueiden osoitekehityksen myötä syntyvistä osoitteista ja niiden muutoksista, rakennusten koordinaateista, rakennus- ja kiinteistötunnuksista, rakennusluokituksista sekä rakennus- ja kiinteistötietojen muutoksista ja muutosten ajankohdasta. Oikeus saada tietoja koskee kaikkia väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilöiden edellä mainittuja tietoja lukuun ottamatta henkilöitä, joilla on voimassa oleva väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen turvakielto.

Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetysten perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen

osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyhtiön ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyhtiölle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyhtiön on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyhtiön on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyhtiö on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. *Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen. Huoneistokohtaisia osoitetietoja, jotka eivät sisällä luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, voidaan lisäksi luovuttaa edelleen osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoiminnan harjoittamista varten.* Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyhtiön ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyhtiölle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyhtiön on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. *Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.*”

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Liite 4

43 §: 1 momentti

Jakelu

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta.

Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

43 §:n 1 momentti

Jakelu

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta.

Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin*.

Tai

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta.

Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin, jos lokerikkoja ei ole asennettu kerrostaloon.*

Tai

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta.

Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.*

Liite 5

40 a §

40 a §

*Näkövammaisen lähetys**Näkövammaisen lähetys*

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava näkövammaiselle oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta. (3.6.2016/408)

Näkövammaisen on 1 momentissa tarkoitetun postiyrityksen pyynnöstä esitettävä selvitys vammastaan.

Postiyrityksen, jolle on asetettu 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.

1 momentin mukaista lähetystä lähettävän yksityishenkilön on postiyrityksen pyynnöstä esitettävä selvitys lähetettävästä materiaalista.

Liite 6

Lisätään pykälä 67 a §

67 a §

*Valvonta-asioiden käsittely
Viestintävirastossa*

Viestintävirasto voi ottaa asian tai valituksen tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan.

Viestintävirasto voi asettaa postilaissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voisi jättää asian tutkimatta, jos: 1) on todennäköistä, että kyse ei ole postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla on epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

Viestintäviraston on tehtävä päätös 2 momentissa tarkoitetusta tutkimatta jättämisestä heti, kun se on mahdollista.

Liite 7

79 §

Erimielisyyksien ratkaiseminen

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.

Sille, joka aikoo hakea itseään koskevaan seikkaan Viestintäviraston päätöstä, on annettava opastusta päätöksen pyytämiseksi.

Viestintäviraston päätösvaltaan eivät kuulu postiyrityksen ja asiakkaan välisiä sopimussuhteita tai korvausvastuuta koskevat asiat.

79 §

Erimielisyyksien ratkaiseminen

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. *Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatettuja asioita.* Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.

Sille, joka aikoo hakea itseään koskevaan seikkaan Viestintäviraston päätöstä, on annettava opastusta päätöksen pyytämiseksi.

Viestintäviraston päätösvaltaan eivät kuulu postiyrityksen ja asiakkaan välisiä sopimussuhteita tai korvausvastuuta koskevat asiat.

Liite 8

80 §

Muutoksenhaku

Liikenne- ja viestintäministeriön, Viestintäviraston ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. (3.6.2016/408)

Hallinto-oikeuden päätökseen yleispalveluvollisuuden asettamista ja sen muuttamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. (3.6.2016/408)

Viestintävirastolla on oikeus hakea valittamalla muutosta 2 momentissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut Viestintäviraston päätöksen tai muuttanut sitä.

80 §

Muutoksenhaku

Liikenne- ja viestintäministeriön, Viestintäviraston ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. (3.6.2016/408)

Hallinto-oikeuden päätökseen yleispalveluvollisuuden asettamista ja sen muuttamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee 23 pykälässä säädettyä yleispalveluvoitteen asettamista. Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyriyten yhteistoimintaa koskevassa postiyriyten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. (3.6.2016/408)

Viestintävirastolla on oikeus hakea valittamalla muutosta 2 momentissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut Viestintäviraston päätöksen tai muuttanut sitä.