

Päivämäärä
Diaarinumero

5.12.2016
H 491/16

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 7.11.2016; LVM/1024/03/2015

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA LAIKSI POSTILAIN MUUTTAMISEKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt 7.11.2016 jakelussa mainituilta lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi postilain muuttamiseksi (LVM/1024/03/2015). Lausunnot on pyydetty toimittamaan 7.12.2016 mennessä.

Lausuntopyyntöä ei ole kohdistettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen eikä muuhunkaan hallintotuomioistuimeen, vaikka esitysluonnoksessa on kysymys hallintotuomioistuinten toimivaltaan muutoksenhaun kautta kuuluvista asioista.

Esitysluonnoksen sisältö huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus pitää lausunnon antamista asiasta tarpeellisena ilman ministeriön pyyntöä. Kuten lausunnon jaksosta 6. ilmenee, sähköisen postilaatikon käyttöön ottamisella olisi sellaisia laajakantoisia vaikutuksia hallinto-toimintaan ja hallintolainkäyttöön, joita ei ole arvioitu esitysluonnoksessa. Luonnoksen muutoksenhakusäännökset ovat osittain ristiriidassa hallinnon muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseksi vahvistettujen periaatteiden kanssa. Korkein hallinto-oikeus esittää esitysluonnoksesta seuraavat huomiot.

1. Yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily ja jakelu

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa "Esityksen pääasiallinen sisältö" lausutaan, että esityksen mukaan yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa, mutta lakiehdotus antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakelu.

Lakiehdotuksen keräilyä ja jakelua koskevan 17 §:n 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan momentti olisi yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun pääsääntö, ja se mahdollistaisi viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeamisen.



Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 17 §:ään lisättäväksi ehdotettu 2 momentti olisi poikkeus 1 momentissa säädettyyn. Mainitun momentin mukaan kuitenkin yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vielä, että sekä 1 että 2 momentin osalta voidaan keräilyssä ja jakelussa ottaa huomioon lain 19 §:n laatustandardin mahdollistamat joustot yleispalvelukirjeiden kulkunopeudessa, mutta ehdotetussa 2 momentissa ei olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen keräilyn ja jakelun vaatimuksesta.

Lakiesityksen 17 § on vaikeaselkoinen. Pykäläehdotuksen sanamuodon perusteella säännöksen sisällöstä muodostuu erilainen käsitys kuin mitä on tarkoitettu esityksessä muualla lausutun mukaan. Esityksen mukaisessa muodossaan pykälän 1 momentista ei ilmene selvästi se, että yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta voitaisiin poiketa siten, että keräily ja jakelu suoritettaisiin kolmena päivänä viikossa. Tämä ei myöskään suoraan ilmene pykälän yksityiskohtaisista perusteluista. Lisäksi 17 §:n 1 ja 2 momentin keskinäinen suhde on vaikeasti jäsennettävissä. Esityksessä todetaan, että 2 momentti olisi poikkeus 1 momentin pääsäännöstä, mutta toisaalta todetaan, ettei 2 momentin perusteella olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen keräilyn ja jakelun vaatimuksesta.

Esityksen kohdassa "Esityksen pääasiallinen sisältö" todetaan, että yleispalvelukirjeiden jakelua koskevassa ehdotuksessa on otettu huomioon EU:n postidirektiivin tarjoamat yleispalvelun joustomahdollisuudet. Yleispalvelun laatustandardia koskevan 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutun mukaan soveltamalla postidirektiivissä mahdollistettuja postin kulkunopeutta koskevia joustoja keräily ja jakelu voidaan järjestää viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poiketen kolme kertaa viikossa. Esityksen lähtökohtana siten ilmeisesti on, että postin kulkunopeuden hidastuminen mahdollistaa myös jakelutiheyden harventamisen. Esityksessä ei ole kuitenkaan tarkemmin arvioitu lakiehdotuksen sisältöä tältä osin postidirektiivin pohjalta eikä käsitelty kysymystä postin kulkunopeudesta perusteena jakelutiheyden harventamiselle suhteessa direktiivin mahdollistamiin poikkeuksiin viisipäiväisestä jakelusta.

Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa, ja että yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Direktiivin 3 artiklassa ei ole mainittu postin kulkunopeutta perusteena poiketa yleispalveluun kuuluvien lähetysten viisipäiväistä keräilystä ja jakelusta.

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa arvioidaan kolmipäiväistä jakelua koskevan poikkeuksen yhteensopivuus postidirektiivin säännösten kanssa. Myös lakiehdotuksen 17 §:n sanamuotoa ja rakennetta olisi syytä täsmentää.

2. Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä vaikeakulkuisella saaristoalueella

Esityksen mukaan 18 §:n säännöstä poikkeuksista keräily- ja jakelutiheyteen on täsmennettävä, koska korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2016:43 mukaan yleispalvelulähetykset on jaettava viitenä arkipäivänä viikossa saaristoalueille siinäkin tapauksessa, että se ei olisi mahdollista hyödyntäen yhteysaluksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen sisältöä koskeva esitysluonnoksen lausuma ei vastaa päätöksessä lausuttua. Mainitussa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, että Posti Oy:llä ei ollut oikeutta postilain 18 §:n 1 momentin poikkeussäännöksen nojalla poiketa lain 17 §:n 1 momentissa pääsäännöksi säädetystä velvollisuudesta keräillä ja jakaa yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset vähintään viitenä arkipäivänä viikossa, kun postipalvelun vastaanottaja asui sellaisella yhteysaluksen reitin varrella olevalla saarella, jonne yhteysalukset poikkeavat aikataulun mukaan kuutena päivänä viikossa tarvittaessa tai tilauksesta.

3. Yleispalvelun laatustandardi

Yleispalvelun laatustandardia koskevan 19 §:n 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, olisi jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä. Pykälän 2 momentin mukaan Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti olisi jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

Postidirektiivin 17 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat kotimaan postin laatustandardit ja varmistavat, että ne vastaavat yhteisön sisäisille ulkomaanpalveluille vahvistettuja standardeja. Direktiivin liitteessä II määritellään laatustandardit, 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. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat myöntää vapautuksia liitteessä II säädetyistä laatustandardeista, jos poikkeukselliset infrastruktuuriin liittyvät tai maantieteelliset olosuhteet niin vaativat.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan olisi perusteltua, että Suomi käyttäisi 19 §:n 2 momentin osalta direktiivissä mainittua poikkeusta ja myöntäisi yleispalvelun tarjoajalle vapautuksia Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin osalta. Käyttöön otettavan vapautuksen perusteluja suhteessa direktiiviin ei ole esityksessä käsitelty. Kulkunopeutta koskeva sääntely esityksessä ehdotetulla tavalla saattaisi johtaa myös siihen, että kotimaan postin kulkunopeus voisi muodostua Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin kulkunopeutta hitaammaksi. Näihin seikkoihin olisi syytä kiinnittää huomiota lakiehdotuksen jatkovalmistelussa.

Viranomaiset lähettävät osan kirjeistään edelleen postitse vireillä olevan asian osapuolten kanssa asioidessaan ainakin siihen saakka, kunnes mahdollinen sähköisen postilaatikon käyttämistä koskeva velvollisuus tulee voimaan. Kirjeet lähetettäneen jatkossakin

yleispalvelukirjeinä. Esityksen vaikutuksia koskevissa arvioinnissa ei ole otettu huomioon, mikä vaikutus viranomaistoimintaan on sillä, että postinkulku kestäisi lähes viikon.

Tavallista tiedoksiantoa koskevan hallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämistä, jollei muuta näytetä. Siltä osin kuin viranomaiset lähettävät kirjepostia edelleen vuoden 2017 jälkeenkin, tämän seitsemän päivän oletettaman riittävyttä on syytä harkita uudestaan ottaen huomioon muun muassa esityksestä seuraavat muutokset yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen.

4. Yleispalvelun hinnoittelu

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleispalvelun hinnoittelua koskevaa 26 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan olisi hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat: 1) sisältävät kohtuullisen liikevoiton; 2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta; ja 3) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaukset yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hintojen kohtuullisuuteen, kustannussuuntautuneisuuteen ja tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan, koska ne ovat ristiriidassa uuden esitetyn kohtuullisen liikevoiton kanssa.

Hinnoitteluperiaatteita koskevan postidirektiivin 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kukin yleispalvelu hinnoitellaan muun ohella siten, että hinnat ovat kohtuulliset, kustannuslähtöiset ja kannustavat tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan.

Korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa arvioidaan yleispalvelun tarjoajan hinnoitteluvollisuuksien sisältöä postidirektiivin vaatimusten pohjalta. Esimerkiksi hinnoittelun kustannussuuntautuneisuus on keskeinen direktiiviin perustuva yleispalvelun tarjoajan hinnoittelua koskeva periaate.

5. Muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan muutoksenhakua koskevaa postilain 80 §:ää muutettavaksi siten, että Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee lain 23 §:ssä säädettyä yleispalveluvelvoitteen asettamista. Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyriyten yhteistoimintaa koskevassa postiyriyten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus on pitänyt tärkeänä hallintolainkäytön kehittämislinjana viranomaispäätösten muutoksenhaun ohjaamista aina ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai erityisiin hallintotuomioistuimiin ja vain hyvin poikkeuksellisesti suoraan hallintoviranomaisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Myös oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa (oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) on todettu, että hallintoasioissa valitustie tulisi pääsäännön mukaan ohjautua korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisten hallinto-oikeuksien tai erityistuomioistuinten

kautta tiettyjä erityistapauksia lukuun ottamatta. Tämän kehityslinjan mukaisesti muutettiin muun muassa hallintolainkäyttölain muutoksenhakusäännöksiä lailla 891/2015.

Hallintolainkäytön muutoksenhaun selkeyden ja oikeusturvan kannalta on perusteltua, ettei yleisen kehityslinjan vastaisesti muutoksenhakua Viestintäviraston postilain nojalla tekemistä päätöksistä muuteta siten, että mainituista päätöksistä voisi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen, vaan valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi edelleen kulkea hallinto-oikeuden kautta.

6. Sähköisen postilaatikon käyttöön ottaminen

Esityksessä todetaan, että kansalaisten viranomaisasioiden siirrytään paperikirjeiden sijaan käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkoo vuodesta 2018 alkaen. Esityksen mukaan käytännössä tämä tarkoittanee, että kansalaisten on avattava itselleen oma viranomaisasioiden niin sanottu digipostilaatikko ja seurattava sinne tulleita viranomaisviestejä ja asiakirjoja samalla tavalla kuin perinteistä postia.

Esityksessä on viitattu hallinnon yhteisistä sähköisen asioiden tukipalveluista annettuun lakiin (571/2016) ja todettu tavoitteena olevan, että kansalaisten osalta sähköisen asioiden käyttövelvollisuus tulee voimaan vuonna 2018. Esityksen mukaan hallitus on linjannut asiaa koskevan lainvalmistelun käynnistämisestä strategiaistunnossaan 26.9.2016.

Postilakia koskevassa esityksessä viitataan useissa kohdissa yhteiskunnan digitalisoitumiseen ja erilaisten sähköisten viestintäpalvelujen yleistymiseen. Sähköisten palveluiden hyödyntäminen todetaan keräilyä ja jakelua koskevassa postilain 17 §:ssä huomioon otettavana seikkana. Vaikka nyt kysymyksessä olevaan esitykseen ei sisälly sähköiseen asiointiin liittyviä säännöksiä, korkein hallinto-oikeus haluaa tuoda jo tässä yhteydessä esille kansalaisten sähköisen postilaatikon käyttövelvollisuuteen liittyen seuraavan.

Säädettäessä velvollisuus käyttää sähköistä postilaatikkoo asioiden viranomaisten kanssa huomioon on otettava myös henkilöt, jotka eivät osaa tai joilla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hoitaa asiointiaan yksinomaan sähköisten palveluiden avulla. Esityksen mukaan yksi keino asioiden tukemiseen ovat yhteispalvelupisteet, mihin liittyen hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE 188/2016 vp) on annettu eduskunnan käsiteltäväksi.

Sähköisen postilaatikon käyttövelvollisuutta koskevan lainvalmistelutyön yhteydessä on keskeistä varmistua siitä, että kansalaisten oikeus saada asiansa perustuslain 21 §:ssä edellytetysti asianmukaisesti käsitellyksi toteutuu kaikkien kansalaisten kohdalla riippumatta heidän kyvystään ja mahdollisuudestaan sähköiseen asiointiin. Muun ohella YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus, joka on tullut Suomea sitovaksi, edellyttää, että sopimusosapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet, joilla mahdollistetaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus yhteiskunnassa.

Samoin lainvalmistelutyön yhteydessä on syytä tarkastella eri näkökulmista vaikutuksia, jotka aiheutuvat viranomaisille ja myös hallintotuomioistuimille sähköiseen asiointiin siirtymistä koskevasta velvollisuudesta. Tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa asiointi ei rajoitu pelkästään asian vireille panevaan kansalaiseen tai yhteisöön, vaan tuomioistuinten on viran puolesta kuultava muitakin asianosaisia kuten vastapuolia ja muita kuultavia. Sähköiseen

asiointiin siirtymisestä seuraava kysymys on esimerkiksi eri tahojen sähköisten postilaatikkojen selvittäminen. Kansalaisten velvollisuus sähköisen postilaatikon käyttöön tulee muuttamaan tuomioistuinten toimintaympäristöä, ja tässä yhteydessä on huolehdittava siitä, etteivät tuomioistuinten toimintaedellytykset vaarannu.

Hallintolain 59 ja 60 §:n säännösten mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan vastaanottajalle postitse ja todisteellinen tiedoksianto saantitodistusta vastaan. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:ssä säädetään asianosaisen suostumuksella tapahtuvasta sähköisestä tiedoksiannosta. Jos kansalaisille asetetaan velvollisuus viranomaisasioinnissa käyttää ensisijaisesti sähköistä postilaatikkoa, tämä edellyttää myös, että tiedoksi antamista koskevien säännösten muuttamisen tarpeellisuus arvioidaan lainsäädäntötyön yhteydessä. Myös hallintolain 60 §:n mukaisen saantitodistusmenettelyn toimivuutta on syytä tarkastella postitoimintaa koskevien muutosten johdosta.

Lausunnon on valmistellut ma. hallintoneuvos Anne Nenonen. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 2.12.2016.



Presidentti

Pekka Vihervuori



Ma. apulaiskansliapäällikkö Antti Huotari

Tiedoksi

Oikeusministeriö
Oikeuskansleri