

Lausunto

26.11.2021

Asia: VN/21366/2020

## **Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Viitekohdassa mainitun lausuntopyynnön johdosta esitän lausuntonani seuraavan.

#### Keräily ja jakelu

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että postin yleispalveluun nykyisin kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun.

Perusteluissa on esitetty, että käytännössä ehdotettu keräily- ja jakelupäivien muutos hidastaisi joissakin tapauksissa kirjepostin kulkunopeutta, mutta että suurelle osalle kansalaisista vaikutus olisi pieni. Perusteluissa on myös tuotu esiin vuonna 2017 voimaantullut postilain muutos, joka mahdollisti poikkeamisen viisipäiväisestä jakelusta niillä alueilla, joilla on olemassa kaupallisin ehdoin toteutettu, viitenä päivänä viikossa ilmestyvien sanomalehtien varhaisjakeluverkko ja että Posti Oy jo nykyään jakaa yleispalvelukirjeet pääosin kolme kertaa viikossa.

Esitysluonnoksen mukaan on oletettavaa, että siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun hidastaisi osin myös viranomaiskirjeiden jakelua, sillä käytännössä myös yleispalveluun kuulumattomia lähetyksiä jaetaan yhdessä yleispalvelupostin kanssa.

Totean, että perustuslakivaliokunta on liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 7/2017 vp) hallituksen esityksestä laiksi postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp) tuonut yleispalvelun laatustandardin joustavoittamisen mahdollistaman yleispalvelukirjeiden jakelun

jouston osalta esiin viranomaiskirjeiden kulun ja katsonut, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista johtuen syytä varmistaa, että lakiehdotuksella ei olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä (LIVM 9/2017 vp) esitetyn mukaan esityksen ehdotuksilla ei nähty olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteen alaisiin tuotteisiin. Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi, että viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulku oli turvattu riittävällä tavalla.

Perustelujen mukaan ehdotettu muutos hidastaisi joissakin tapauksissa kirjepostin kulkunopeutta nykyisestä. Mielestäni jatkovalmistelussa olisi syytä vielä tarkemmin arvioida ehdotuksen vaikutuksia etenkin oikeusturvan kannalta merkityksellisinä pidettävien viranomaiskirjeiden jakelun kannalta, ottaen erityisesti huomioon hallintolain 59 §:ssä säädetyn tavallisen tiedoksiannon seitsemän päivän tiedoksiantoaika sekä yhdenvartaisuus paitsi asuinpaikan suhteen myös ottaen huomioon sen, että siirtymisen kolmipäiväiseen jakeluun on perusteluissa todettu voivan vaikuttaa kielteisesti erityisesti kansalaisiin, joilla ei ole digitaalisia taitoja ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä ja viranomaisten sähköisiä asiointikanavia.

Totean, että siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun voi toteutuessaan käytännössä aiheuttaa tarpeen arvioida hallintolain edellä tarkoitettussa säännöksessä säädettyä seitsemän päivän tiedoksiantoajan muutostarvetta, mitä tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä.

Tässä lausunnossani en ole arvioinut sitä, täyttäisikö ehdotuksen mukainen siirtyminen kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun EU:n postidirektiivin edellytykset tilanteesta, jossa jäsenvaltio voi poiketa direktiivin pääsääntönä olevasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta.

Sanomalehtijakelun tukeminen varhaisjakeluverkon ulkopuolella

Luonnoksessa ehdotetaan kolmipäiväiseen jakeluun siirryttäessä otettavaksi samaan aikaan käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelun valtiovastus niille alueille, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Luonnoksen mukaan tuen tarkoitus on luoda edellytykset sanomalehtien viisipäiväiselle jakelulle edellä tarkoitetuilla alueilla.

Postilain soveltamisalasäännöksen mukaan lakia ei sovelleta sellaisen palvelun tarjoamiseen, joka koskee sanoma- ja aikakauslehtiä. Esitysluonnoksessa kuitenkin ehdotetaan postilakiin otettavaksi säännökset sanomalehtijakelun tukemista. Kysymys on uudesta, postilaissa aiemmin sääntelemättömästä menettelystä, joka käsittää paitsi sanomalehtijakeluun myönnettävän

valtiovastuuden myös Liikenne- ja viestintävirastolle annettavan mahdollisuuden asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväinen yleispalveluvollisuus. Sanomalehtien jakelun turvaamiseksi on tosin jo nyt voimassa olevassa postilaissa hankintamenettelyä koskeva, nyt kumottavaksi esitetty, säännös (17 §:n 2 momentti). Hankintamenettelyn säätämisen yhteydessä ei kuitenkaan näyttäisi erityisesti pohditun lain soveltamisalasäännöksen mahdollista muutostarvetta. Myöskään nyt lausunnolla oleva esitysluonnos ei sisällä muutosehdotusta soveltamisalasäännökseen kuten ei myöskään asiaa koskevaa arviointia. Sikäli kuin postilaissa katsotaan olevan mahdollista säännellä sanomalehtijakeluun kohdistuvista toimista, mielestäni lainvalmistelussa olisi tarvetta arvioida myös lain soveltamisalasäännöksen mahdollista muutostarvetta. Nykyisellään lain soveltamisalasäännös ei mielestäni vastaa esitysluonnoksen mukaisen lain sisältöä.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on sananvapauden liittyen todettu perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 28/2000 vp) katsoneen, että olennaista joukkotiedotuksen vapauden kannalta on se, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa (myös PeVL 14/1993 vp) on pidetty sananvapauden kannalta ongelmallisena, että oikeus jakaa lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä. Valiokunnan kannanotot liittyvät postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuuteen. Nyttemmin postitoiminta on muuttunut ilmoituksenvaraiseksi toiminnaksi. Tämän muutoksen merkitystä perustuslakivaliokunnan edellä tarkoitettuihin kannanottoihin ei ymmärtääkseni ole postilakia aiemmin muutettaessa arvioitu.

Esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan sanomalehtijakeluun annettavaa valtiovastusta voitaisiin kilpailutuksen jälkeen myöntää Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla hakijalle, joka täyttää avustuksen myöntämisen edellytykset. Avustuksen myöntämisestä päättäisi Liikenne- ja viestintävirasto. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellä tarkoitettut kannanotot ja se, että ehdotus tosiasiallisesti tarkoittaisi sanomalehtien jakelua koskevien säännösten ottamista lakiin, asian jatkovalmistelussa olisi mielestäni aiheellista vielä erikseen arvioida ehdotettua valtiovastusta sananvapauden näkökulmasta.

Esitysluonnokseen sisältyy uusi julkisen palveluvelvoitteen käsite. Ehdotetun 18 a §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi paitsi avustuksen myöntämisestä myös julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta. Julkisesta palveluvelvoitteesta säädettäisiin avustuksen yleisiä edellytyksiä koskevan 18 b §:n 4 momentissa ja 18 a §:n 7 momentin nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua. Luonnokseen ei sisälly esimerkiksi säännöstä julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta, jossa julkinen palveluvelvoite olisi määritelty tai erillistä julkisen palveluvelvoitteen määrittelevää säännöstä.

Mielestäni julkinen palveluvelvoite ja sen asettaminen on luonnoksissa esitetty lainsäädäntöteknisesti varsin vaikeaselkoisella tavalla.

Julkisessa palveluvelvoitteessa on kysymys täysin uudesta, postilaissa aiemmin sääntelemättömästä käsitteestä. Tähän nähden perusteluissa olisi mielestäni aiheellista määritellä käsite ja sen oikeudellinen luonne myös suhteessa julkiseen hallintotehtävään.

### Tiedoksiantomenettely

Luonnoksen mukaisessa esityksessä postilain 21 §:n säännöstä tiedoksiantomenettelystä tarkennettaisiin ja rajattaisiin tiedoksiantomenettelyyn liittyvän virkavastuun osalta niin, että vastuu koskisi ainoastaan saantitodistuspalveluun liittyvän kirjeen luovuttamista.

Säännös kuuluisi ehdotetussa muodossa kysymyksessä olevin osin seuraavasti: ”Yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluita asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan hallintolain (434/2003) 60 §:ssä säädetyn todisteelliseen tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä sekä saantitodistuskirjeen luovuttamista saantitodistusta vastaan.”

Mielestäni ehdotuksesta jää epäselväksi, mitä ”tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä” säännöksessä tarkoitettaisiin.

### Postilaatikon sijainti

Esitysluonnoksessa on postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa (EOAK/5410/2017) antamani päätöksen pohjalta arvioitu Postin asiakkaan kuulemista postilaatikon sijainnin määrittelyn yhteydessä. Esitysluonnos ei sisällä ehdotusta kuulemisesta säätämiseksi. Perustelujen mukaan postinsaajien asema on nykyisen lainsäädännön ja vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan puitteissa turvattu, eikä postinsaajien kuulemisen säätämisestä postilaissa olisi postinsaajien asemaa merkittävästi parantavia vaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna.

Totean, että postilaatikon sijainnin määrittelyllä on tosiasiallisia vaikutuksia postinsaajan kannalta. Postinsaajien kuuleminen tai varmistamalla heille muutoin ennakkollinen tiedonsaanti ja mahdollisuus osallistua postilaatikon sijainnin määrittelyprosessiin parantaisi mielestäni postinsaajien oikeuksia postilaissa nykyisin säädettyyn oikeusturvakeinoon nähden. Esitysluonnoksessa (s. 18) on kuvattu Posti Oy:n käytäntöjä tiedottaa postilaatikoiden sijoittelusta postin saajille ennen toimenpiteiden alkamista ja kerrottu mahdollisuudesta tavata Posti Oy:n edustajia. Mielestäni olisi perusteltua, että tällaisesta tiedottamisesta ja vuorovaikutusmahdollisuuden varaamisesta ennen toimenpiteiden aloittamista säädettäisiin laissa, sen sijaan, että menettely jätettäisiin postiyrityksen vapaaehtoisuuteen perustuvien toimien varaan.

## Yleispalvelun oikeudellinen luonne

Esitysluonnoksen perusteluissa on esitetty, että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä (EOAK/5410/2017) on todettu, ettei Posti Oy:lle asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Tämän johdosta totean selvyuden vuoksi seuraavan.

Olen sanotussa asiassa 17.12.2018 antamassani päätöksessä katsonut, ettei minulla ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että postidirektiivissä ja postilaissa säädetyn ja Posti Oy:lle Viestintäviraston päätöksellä asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa olisi selkeästi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Päätöksessäni totesin kuitenkin, että mikäli tämä kysymys tulisi lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan tai muun valiokunnan arvioitavaksi ja yleispalvelua päädyttäisiin tällöin pitämään julkisena hallintotehtävänä, tämä vaikuttaisi myös siihen, miten oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa asiaa jatkossa arvioitaisiin.

Sittemmin olen laajemmin arvioinut Posti Oy:n julkisia hallintotehtäviä 19.5.2021 antamassani päätöksessä (EOAK/1069/2019). Ratkaisussani olen esittänyt yleispalveluvelvoitteen julkisen hallintotehtävän luonnetta puoltavia ja sitä vastaan puhuvia näkökohtia.

Lopuksi

Päätöksessäni EOAK/1069/2019 todetun mukaisesti ja ottaen edellä esittämäni havainnot huomioon katson, että hallituksen esityksestä olisi perusteltua saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

