Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018

Viite: K 11/2019 vp

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Postilta asiantuntijalausuntoa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2018. Postitoimintaa koskevin osin Posti toteaa kertomuksesta lausuntonaan seuraavaa.

1 Postia koskevat ratkaisut vuonna 2018

Postia koskien oikeusasiamiehen toimivalta on hyvin rajallinen ja koskee lähinnä postilaissa säädettyä yleispalvelua. Suurin osa oikeusasiamiehelle tulevista, Postia koskevista kanteluista koskee muita, oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jääviä asioita.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa selostetaan kuitenkin kaksi Postia koskevaa ratkaisua, jotka on annettu vuonna 2018. Ensimmäinen ratkaisuista koski Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa yleisempänä kysymyksenä ja lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista. Yleispalvelun tilassa tai sen valvonnassa ei ratkaisun mukaan ilmennyt sellaista, johon olisi syytä enemmälti puuttua. Lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn osalta apulaisoikeusasiamies totesi, että Postin vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta oli käytännössä rajoittunut vain murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä. Apulaisoikeusasiamies pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan, olisiko postilakia täsmennettävä tiedoksiantomenettelyn hoitamisen turvaamiseksi.

Toisessa ratkaisussa pohdittiin Postin puhelinneuvonnan maksuttomuutta. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussa, ettei ollut yksiselitteisiä oikeudellisia perusteita katsoa, että Postille asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa olisi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Postin menettelyyn ei siten ollut oikeudellisia perusteita puuttua. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti kuitenkin samalla huomiota siihen, että Posti hoitaa muitakin tehtäviä, jotka mahdollisesti sisältävät julkisen hallintotehtävän hoitamista. Asiaa on tämän ratkaisun antamisen jälkeen selvitetty erikseen, mutta ratkaisua Postin hoitamien tehtävien oikeudellisesta luonteesta ei ole vielä annettu.

2 Postin näkemys lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä

Postilain 21 §:n mukainen velvollisuus huolehtia lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä vaikuttaa olevan epäselvä tulkinnaltaan. **Posti katsoo parhaaksi vaihtoehdoksi asiantilan täsmentämisen postilaissa niin, että yleispalveluun kuuluva velvollisuus tiedoksiantomenettelystä**

huolehtimiseen ja siihen liittyvä virkavastuu yksiselitteisesti rajataan koskemaan vain saantitodistuspalveluun liittyvää kirjeiden luovuttamista. Posti vastustaa tiedoksiantomenettelyä koskevan virkavastuun laajentamista tavallisina kirjeinä lähetettyihin viranomaisten kirjeisiin.

Postin tulkinta, joka rajaa velvollisuuden ja sitä koskevan rikosoikeudellisen virkavastuun vain saantitodistusmenettelyn tarjoamiseen, on perusteltu postilakia edeltävän postipalvelulain perustelujen valossa sekä asiaan liittyvien käytännön näkökohtien perusteella. Velvollisuuden ja virkavastuun ulottaminen viranomaisten lähettämiin tavallisiin kirjelähetyksiin ei ole perusteltua. Postin velvollisuuksia ei ole perusteltua lisätä myöskään markkinatilanteen näkökulmasta. Postimarkkina on murroksessa ja avattu täysin kilpailulle postilakiin viime vuosina tehdyillä muutoksilla. Sähköiset viestintäkanavat tulevat jatkossa yhä enemmän korvaamaan kirjeitse lähetettävät viranomaisten tiedoksiannot.

Kirjeitä koskeva palveluntarjonta on postilain muutoksilla vapautettu täysin kilpailulle. Postiyrityksiä on markkinoilla jo yhteensä 17. **Ei ole perusteltua, että vain yhdelle postiyritykselle asetettaisiin erityisiä velvoitteita viranomaisten lähettämien tavallisten kirjeiden suhteen, koska viranomaiset voivat vapaasti kilpailuttaa palveluntarjoajat ja valita kirjeen jakelijaksi muun postiyrityksen kuin yleispalveluntarjoajan.** Tällöinkään virkavastuu ei koske tiedoksiantokirjeitä.

Posti korostaa, että valtionhallinnon selkeä tavoite on edistää sähköistä asiointia viranomaisten kanssa. Tämä on jo osaltaan vaikuttanut Postin kuljettamien kirjevolyymien merkittävään laskuun ja tulevaisuudessa kirjeiden merkitys viranomaisten asioinnissa tulee entisestään vähenemään. Ei ole perusteltua säätää lisävelvoitteita ajan myötä poistumassa olevalle palvelulle.

3 Postin näkemys Postin hoitamien muiden tehtävien oikeudellisesta luonteesta

Apulaisoikeusasiamiehen toisessa ratkaisussa oli kysymys Postin puhelinneuvonnan maksullisuudesta. Tässä yhteydessä on arvioitavaksi tullut kysymys Postin hoitamien tehtävien oikeudellisesta luonteesta, eli onko kysymys mahdollisesti joltain osin julkisista hallintotehtävistä, jolloin hallintolaki tulisi sovellettaviksi mm. neuvonnan maksuttomuuden osalta.

Posti-konserni tarjoaa palveluita useilla eri liiketoiminta-alueilla ja monilla kilpailluilla markkinoilla kaikkiaan 10 maassa. Postiala on suuressa muutoksessa ja Postin tulevaisuuden kasvupotentiaali on verkkokaupassa ja sen ratkaisuissa, logistiikan kokonaisratkaisuissa aina kuljettamisesta sisälogistiikkaan ja kokonaan uusissa, erityisesti digitaalisissa palveluissa. Nämä ovat kaikki kaupallisia palveluja toimialoilla, joilla on vapaa sekä kansainvälinen kilpailu ja joilla on kytköksiä Suomen rajojen ulkopuolelle. **Tätä taustaa vasten Posti katsoo, että julkisia tehtäviä koskeva tarkastelu on joka tapauksessa rajattava ainoastaan Suomessa tarjottaviin palveluihin ja vain niihin, jotka ovat laissa säädettyjä tehtäviä**.

Lisäksi Posti katsoo, että julkisiksi hallintotehtäviksi ei voida katsoa sellaista toimintaa, jossa Posti ei tee hallintopäätöksiä eikä siihen liity julkisen vallan

käyttöä kuten velvoittavien määräyksien antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisia postitoimintaan liittyviä tehtäviä Postilla ei ole.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että yleispalvelun tarjoamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä vaan lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin palvelusta. Tulkinnan pitää olla sama laajemminkin postipalveluihin liittyvässä infrastruktuurin hoitamisessa. Asian arvioinnissa on otettava huomioon, että perustuslain 124 §:n tarkoittamana **julkisena hallintotehtävänä ei voida pitää toimintaa, jota kuka tahansa voi tehdä**. Postipalvelun tarjoamisen kirjelähetyksiä koskien voi aloittaa kuka tahansa ilmoittautumalla Liikenne- ja viestintävirastolle. Pakettimarkkinalla vallitsee täysin vapaa, kansainvälinen kilpailu.

Liikenne- ja viestintäviraston tuoreimman postimarkkinaselvityksen mukaan pakettijakelumarkkinoilla on runsaasti toimijoita. Suurten kansainvälisten yritysten lisäksi markkinalla toimii paljon pienempiä yrityksiä sekä kuriiriluonteisia alueellisiakin yrityksiä. Pakettien määrä on ollut viime vuosina reippaassa kasvussa, mutta kasvu kohdistuu verkkokaupan lähetyksiin, jotka eivät kuulu yleispalveluun. Verkkokaupan ennustetaan vielä kasvavan vuoteen 2023 mennessä runsaat 40 prosenttia. Liikenne- ja viestintäviraston markkinaselvityksen mukaan pakettien kokonaismääräksi Suomessa vuonna 2018 on arvioitu noin 80 miljoonaa kappaletta. Postilain alaisten yleispalvelupakettien osuus pakettipalveluiden kokonaismarkkinasta on täysin marginaalinen.

Posti pitää kohtuuttomana, jos Postin toiminnan oikeudellista luonnetta arvioidaan toisin kuin muiden palveluntarjoajien samanlaista toimintaa.

Lopuksi Posti toteaa, että erityisesti Postin hoitamien postitoimintaan liittyvien tehtävien oikeudellisesta luonteesta on esitetty eriäviä tulkintoja. Posti pitää oikeusvarmuuden, henkilöstön aseman ja liiketoiminnan suunnittelun kannalta erittäin tärkeänä, että asiasta saataisiin yksiselitteinen ratkaisu. Asiaa harkittaessa on välttämätöntä ottaa huomioon, että perinteisten postipalvelujen merkitys on voimakkaasti vähenevä kirjeiden ja lehtien jakelumäärien laskun kiihtyessä. Postisääntelyä on kevennetty ja postipalvelujen markkinoilla on jo yhteensä 16 keskenään kilpailevaa postiyritystä. Pakettimarkkinoilla kilpailu on täysin vapaata. Postin velvollisuuksien lisääminen tässä tilanteessa olisi hyvin haitallista sekä Postin liiketoiminnan että markkinoiden tasapainon kannalta. Myöskään julkisen hallintotehtävän määrittelylle annetut kriteerit eivät puolla laajennettua tulkintaa Postin hoitamien tehtävien luokittelusta julkisiksi hallintotehtäviksi.

Kunnioittavasti,

Posti Oy
Lakiasiat

Päivi Rokkanen
lakimies