19.5.2022 EOAK/3054/2022

Eduskunta, Liikenne- ja viestintävaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö 12.5.2022

ASIA: HE 58/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Viitekohdassa mainitun lausuntopyynnön johdosta esitän lausuntonani seuraavan.

Keräily ja jakelu

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

Lakiehdotuksen aiemmassa vaiheessa liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa 25.11.2021 (EOAK/7955/2021) kiinnitin huomiota ehdotuksen vaikutuksiin etenkin oikeusturvan kannalta merkityksellisinä pidettävien viranomaiskirjeiden jakelun kannalta, ottaen erityisesti huomioon hallintolain 59 §:ssä säädetyn tavallisen tiedoksiannon seitsemän päivän tiedoksiantoaika.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei tule olemaan vaikutusta yleispalveluun kuulumattomien kirjeiden jakeluun. Esityksen mukaan esimerkiksi viranomaiset tekevät lähetystensä jakelusta erillisen sopimuksen jakelijan kanssa ja viranomaiskirjeet jaellaan täysin näiden sopimusten mukaisesti riippumatta yleispalvelukirjeiden säädetystä kulkunopeudesta. Näin ollen viranomaisilla on mahdollisuus hankkia markkinaehtoisesti sellaista jakelupalvelua, joka täyttää viranomaisen kulkunopeuden osalta asettamat vaatimukset.

Postitse tapahtuvan lakisääteisen tiedoksiannon osalta totean tässä yhteydessä, että postilain tiedoksiantomenettelyä koskevaa 21 §:ää

ehdotetaan muutettavaksi paitsi muutoin, myös ottamalla säännöksen 1 momenttiin edellytys, jonka mukaan postitse toimitettavien tiedoksiantojen on oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti. Esityksen mukaan tämä koskisi paitsi yleispalvelun tarjoajaa myös sellaista muuta postiyritystä, jonka kanssa viranomainen on ehdotetun 21 §:n 2 momentin nojalla sopinut laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta. Käsitykseni mukaan käytännössä kyseinen 1 momentin muutos tarkoittanee postitse toimitettavien tiedoksiantojen kulkunopeuden varmistamista viranomaisen ja postiyrityksen välisessä sopimuksessa.

Katson, että aiemmassa lausunnossa esiin nostamani edellä todettu viranomaiskirjeiden kulkua koskeva huoli on asianmukaisesti otettu esityksessä huomioon.

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.

Esityksen 17 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Perustelujen mukaan tämä velvollisuus koskisi alueita, joilla toimii kaupallisin ehdoin toteutettu sanomalehtien viisipäiväinen varhaisjakeluverkko ja siten alueilla, joilla yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus keräillä ja jakaa postilähetykset eri alueilla eri viikonpäivinä. Esityksessä ehdotetun sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla yleispalveluvelvoitteen alaiset keräily- ja jakelupäivät olisivat kiinteät. Katson, että myös tällaisilla alueilla on aiheellista huolehtia siitä, että tieto keräily- ja jakelupäivistä tavoittaa kotitaloudet.

Lain 18 §:ssä, jota esityksessä myös ehdotetaan muutettavaksi, säädetään yleispalvelun tarjoajan oikeudesta poiketa lain 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä. Säännökseen liittyen totean, että ehdotettua sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta (6 a luku) ei ole esityksessä arvioitu 18 §:ssä säädetyn valossa.

Tiedoksiantomenettely

Olen 4.7.2018 (EOAK/2959/2017) antamassani ratkaisussa arvioinut lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista. Ratkaisussa pidin varsin epätyydyttävänä sitä, että yleispalvelun tarjoajan (tai asiamiespostin) vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta on käytännössä rajoittunut vain pieneen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä ja että tämä vastuun rajoittuminen näyttää virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Posti Oy:n n tulkintaan asianomaisen säännöksen tarkoituksesta. Esitin liikenne- ja viestintäministeriölle arvioitavaksi, miten postilakia tu-

lee täsmentää tai millä muilla keinoin turvataan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus.

Hallituksen esityksessä tiedoksiantomenettelyä koskevaa lain 21 §:ää on muutettu ja perusteluissa on nyt muun muassa täsmennetty, mitä tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisella ja tiedoksiantomenettelyn toteuttamisella lainkohdassa tarkoitetaan. Lisäksi virkavastuun kohdentumista on täsmennetty.

Ehdotetun 21 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voisi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Perustelujen mukaan muutos selventäisi oikeustilaa. Se antaisi yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muille postiyrityksille lakiin perustuvan oikeuden hoitaa julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavaa laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamista. Perustelujen mukaan muutoksella säädettäisiin oikeusperusta sille, että tiedoksiantoja voivat yleispalvelun tarjoajan lisäksi jakaa myös muut viranomaiskirjeitä jakavat postiyritykset.

Pidän ehdotettua sääntelyä kannatettavana. Julkisen hallintotehtävän antaminen tässä myös muille postiyrityksille kuin yleispalvelun tarjoajalle toisi myös nämä postiyritykset hallinnon yleislakien soveltamisalan piiriin kun kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Käsitykseni mukaan tämä edesauttaisi hyvän hallinnon ja oikeusturvan samoin kuin julkisuusperiaatteen sekä kielellisten oikeuksien toteutumista. Perustelujen mukaan tiedoksiantoja toimittavat jo tälläkin hetkellä yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muut postiyritykset viranomaisten kanssa tekemiensä kaupallisten sopimusten nojalla.

Tiedoksiantoa koskevassa säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole käsitelty tiedoksiantomenettelyn valvontaa. Valvonta kuulunee postilain valvontaa koskevan yleissäännöksen (67 §) nojalla Liikenne- ja viestintävirastolle.

Julkisten hallintotehtävien määritteleminen

Olen postilainsäädännön ja Posti Oy:n julkisia hallintotehtäviä koskevassa päätöksessäni 19.5.2021 (EOAK/1069/2019) esittänyt liikenne- ja viestintäministeriölle, että postilain muuttamisen valmistelun yhteydessä arvioitaisiin ja osoitettaisiin selkeästi, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä.

Hallituksen esityksessä on arvioitu ja osoitettu postilain mukaisten tehtävien oikeudellinen luonne. Postilain mukaisista tehtävistä tiedoksiantomenettelyä (21 §), postinumerojärjestelmän ylläpitoa (37 §) ja postiyrityksen oikeutta avata suljettu lähetys (55 §) on esityksen mukaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Näitä tehtäviä koskeviin säännöksiin ehdotetaan otettavaksi perustuslakivaliokunnan lausun-

tokäytännössä edellytetyt viittaukset rikoslain mukaiseen virkavastuuseen ja vahingonkorvauslakiin.

Hallituksen esityksessä yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden on katsottu jäävän julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle infrastruktuurin peruspalveluna. Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäisivät myös postilain 24 a §: mukainen Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen, lain 44 §:n mukainen postilaatikon sijainnin määrittely ja 82 §:n mukainen postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen.

Olen edellä mainitussa päätöksessäni esittänyt seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa näiden tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:n valossa. Minulla ei ole aiempaan arviooni lisättävää.

Esityksen mukaisessa lain 35 b §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevasta julkisesta palveluvelvoitteesta. Julkisen palveluvelvoitteen käsite on postilaissa uusi. Velvoitteen asettaisi Liikenne- ja viestintävirasto valtionavustusta koskevassa avustuspäätöksessään, jossa määriteltäisiin myös julkisen palveluvelvoitteen alkamisajankohta ja kesto. Julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa olisi sanomalehtijakelu niinä päivinä, kun avustuskelpoisilla alueilla ei ole 3 luvussa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

Esitys sisältää myös säännöksen yleispalvelun tarjoajalle asetettavasta erityisestä velvoitteesta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen (35 g §). Sen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään asettaa yleispalvelun tarjoajalle 35 b §:n mukaisen sanomalehtijakelua koskevan määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen säännöksessä määritellyissä tilanteissa.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu julkisen palveluvelvoitteen (tai ehdotetussa 35 g §:ssä säädetyn yleispalvelun tarjoajalle asetettavan julkisen palveluvelvoitteen) oikeudellista luonnetta.

Totean, että julkisessa palveluvelvoitteessa näyttäisi olevan kysymys varsin samantyyppisestä sääntelyrakenteesta kuin yleispalveluvelvollisuudessa on. Oikeusasiamiehen toimivallan osalta totean, että Posti Oy:n toiminnan kyseessä ollen oikeusasiamiehen on vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan katsottu voivan valvoa Posti Oy:lle postilain nojalla määrätyn yleispalveluvelvoitteen hoitamista.

Säätämisjärjestys

Postilainsäädännön ja Posti Oy:n julkisia hallintotehtäviä koskevassa edellä mainitussa päätöksessäni 19.5.2021 (EOAK/1069/2019) olen asian luonne huomioon ottaen katsonut, että aikanaan valmistuvasta hallituksen esityksestä olisi perusteltua saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä mainitussa lausunnossani (EOAK/7955/2021) toistin perustuslakivaliokunnan lausunnon saamista koskevan näkemykseni paitsi päätöksessä 19.5.2021 todetuin perustein myös ottaen huomioon tuossa lausunnossa esittämäni. Lausunnossa kiinnitin huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen siirryttäessä ehdotettuun kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun sekä postilakiin ehdotettavien sanomalehtijakelua koskevien säännösten arviointiin sananvapauden näkökulmasta.

Hallituksen esitys on myös eduskuntakäsittelyssä lähetetty perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten. Katson, ettei minulla ole aihetta lausua tässä yhteydessä esityksen säätämisjärjestysperusteluista enempää.

Muita havaintoja

Totean, että ehdotetun 35 g §:n 2 momentissa on ilmeisesti kirjoitusvirhe, kun säännöksessä on mainittu 35 §. Tässä tarkoitettaneen 35 b §:ää.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.