OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

24.5.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi postilain julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä sekä siirryttäväksi nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Samalla esitettäisiin otettavaksi käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus tietyille alueille.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta lausunnon, jossa kiinnitettiin huomiota erityisesti postilain julkisia hallintotehtäviä koskevaan sääntelyyn, valtionavustuksiin sekä jakeluvelvoitteeseen. Oikeusministeriön huomiot koskivat erityisesti esityksen valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä (PL 6, 10, 12, 15, 18, 21 ja 124 §). Koska esityksen valtiosääntöoikeudelliset kysymykset tulevat arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa, tässä lausunnossa keskitytään esittämään eräitä muita huomioita.

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossa huomioita erityisesti seuraaviin seikkoihin:
- Tiedoksiannon toteuttamisesta sopiminen muun kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa
- Velvollisuus luovuttaa osoite- ja sijaintitietoja
- Valtionavustusmenettely

Postilaki ja julkisten hallintotehtävien määrittely

Esityksen tavoitteena on määritellä yleispalvelun tarjoajan hoitamat julkiset hallintotehtävät ja tarkentaa tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä. Päätöksessään (EOAK/1069/2019) eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti, että postilain muuttamisen valmistelun yhteydessä arvioitaisiin ja osoitettaisiin selkeästi myös se, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että postilaissa säädetyistä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin tiedoksiantomenettely (21 §), postinumerojärjestelmän ylläpito (37 §) ja postipakettien avaaminen (55 §). Esitys on valmisteltu tästä lähtökohdasta.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö yhtyy laillisuusvalvontakäytännössä esitettyihin kantoihin tarpeesta arvioida postilain mukaisia tehtäviä systemaattisesti perustuslain 124 §:n kannalta, ja esitystä on näiltä osin sekä hyvän hallinnon ja virkavastuun toteutumisen kannalta pidettävä hyvin tarpeellisena. Julkisten hallintotehtävien osalta esityksen suhde perustuslain 124 §:ään tulee arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota erityisesti tiedoksiantomenettelyä koskevaan säännökseen (postilain 21 §).

Tiedoksiantomenettely ja postilain 21 §:n 2 mom.

Postilain 21 § sekä siihen liittyvät jakelua ja keräilyä koskevat säännökset ovat merkityksellisiä viranomaistoiminnan kannalta erityisesti siksi, että huomattavassa osassa hallintoasioista asian vireillepano, selvityspyyntöjen ja niihin annettavien vastausten lähettäminen sekä päätösten tiedoksianto tapahtuu postitse. Voimassaolevan postilain säätämisen jälkeen säädetyssä hallintolaissa tavallinen tiedoksianto (postitse kirjeellä) säädettiin ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi, ja hallintolain tiedoksiantosäännöksiä sovelletaan kaikkien hallintopäätösten tiedoksiantoon, ellei toisin ole säädetty. Postitse tai saantitodistusmenettelyllä tapahtuvasta tiedoksiannosta säädetään myös useassa muussa laissa.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin (HL 59 §). Postilain 21 §:n tiedoksiantoa koskeva säännös ja sen käytännön toteutuminen ovat siten merkityksellisiä perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Yleispalvelun tarjoajan toiminnalla on tiedoksiantojen kohdalla olennainen vaikutus kansalaisten ja yritysten oikeusturvaan ja viranomaistoimintaan.

Oikeusministeriö on postilain muutosten valmistelussa korostanut, että jakelu- ja keräilypäiviä koskevilla muutoksilla ei tule olla negatiivista vaikutusta tiedoksiannon toteutumiseen (PL 21 §, mm. viivytyksetön käsittely, oikeusturva). Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri on 23.8.2021 antamassaan päätöksessään OKV/597/10/2020 käsitellyt kantelua tavallisen tiedoksiannon viivästymisestä. Päätöksessään oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota tuomioistuimen yleiseen epäilykseen postinkulun luotettavuudesta tiedoksiantomenettelyssä.

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta ja toteuttamisesta koko maassa. Esityksessä tehtyyn arvioon tehtävien luonteesta julkisena hallintotehtävänä, jolloin sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot mm. tehtävän täsmällisyyden, virkavastuun, hyvän hallinnon ja perusoikeuksien vaarantumattomuuden osalta. Voimassaolevan postilain esitöissä tai laillisuusvalvontakäytännössä ei ole tehty selkoa siitä, mitä säädetty laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen tarkoittaa. Esityksessä on asianmukaisesti pyritty täsmentämään, mitä tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen tarkoittaa. Tällä on merkitystä mm. virkavastuusääntelyn ulottuvuuden määrittämisen vuoksi.

Tehtävien siirto lailla ja lain nojalla

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota ehdotettuun säännökseen mahdollisuudesta siirtää jo lailla (postilain 21 §:n 1 mom.) yleispalvelun tarjoajalle siirretty julkinen hallintotehtävä sopimuksin toiselle taholle (2 mom.). Viranomainen voisi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomainen voisi tehdä tällaisen sopimuksen vain

sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta. Koska tiedoksiantomenettelyn toteuttamisessa on katsottu olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, on selvää, että viranomainen ei voi sopimuksin siirtää tällaista tehtävää postiyritykselle ilman tämän mahdollistavaa lainsäädäntöä. Siten perusteluissa kuvattu *nykytila "Viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n tarjoamaa yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n kanssa."* (s. 29) on vastoin PL 124 §:ää.

Kun tietty julkinen hallintotehtävä on lailla kokonaan siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolelle, viranomaisella ei ole enää toimivaltaa hoitaa ko. tehtävää niin kauan kuin kyseinen laki on tuollaisenaan voimassa eikä rinnakkaista toimivaltaa ole viranomaiselle säädetty. Ehdotettu järjestely julkisen hallintotehtävän siirrosta lailla ja lain nojalla on poikkeuksellinen ja sen tarve ja tarkoituksenmukaisuus jäävät epäselväksi. Perustuslakivaliokunta ottanee kantaa ehdotetun 21 §:n 2 momentin mukaisen järjestelyn perustuslainmukaisuuteen. Esimerkiksi perustelu (s. 121) järjestelylle on osin ristiriidassa 21 §:n 1 momentin edellytysten täyttymiselle (PL 124 §: ei vaaranna oikeusturvaa, riittävä osaaminen ja resurssit): *"Jotta postilain yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle jääviin viranomaiskirjeisiin sisältyvien tiedoksiantojen jakelusta voidaan varmistua, on tiedoksiantomenettelyä koskeva julkinen hallintotehtävä tarkoituksenmukaista osoittaa yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muille postiyrityksille, joiden kanssa viranomaiset voivat sopia viranomaiskirjeiden jakelusta."*

Voimassaolevan postilain 21 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus alihankintana sopia, että toinen yritys tarjoaa kyseisiä tiedoksiantopalveluja. Säännös ehdotetaan kumottavaksi. Todettakoon selkeyden vuoksi perusteluista ilmenemätön seikka, että koska kyse on PL 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä, julkisen hallintotehtävän alihankinta ei ole mahdollista, ellei tästä ole laissa erikseen säädetty.

Virkavastuu

Virkavastuusta säädettäisiin lakiehdotuksen 21, 37 ja 55 §:ssä. Näistä 21 § koskisi edellä lausutusti tiedoksiantomenettelyä, 37 § postinumerojärjestelmää ja 55 § postiyrityksen oikeutta avata suljettu lähetys. Oikeusministeriö on esitysluonnosta aikaisemmin kommentoidessaan katsonut, että rikosoikeudellisen virkavastuun on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa katettava muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n nojalla annettava julkinen hallintotehtävä kokonaisuudessaan. Tämä näyttäisi esityksessä toteutuvan (esim. s. 36, 71, 82).

Lisäksi rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset on muotoiltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §, rikoslain 3:1) edellyttämin tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Ehdotetussa 21 ja 55 §:ssä virkavastuu koskisi "tässä pykälässä mainittuja tehtäviä", ehdotetussa 37 §:ssä taas "postinumerojärjestelmän ylläpitoon liittyviä tehtäviä". Viimeksi mainittu viittaus on siten yleisempi ja sen tarkka sisältö jää myös säännöskohtaisten perustelujen valossa epäselväksi. Tätä korostaa se, että virkavastuuta koskeva säännös ei sijaitse 37 §:n lopussa vaan 2 momentissa, mutta virkavastuun kattamia tehtäviä ilmeisesti mainitaan myös pykälän myöhemmissä momenteissa. Jos tarkoitus on, että kyseisistä virkavastuun piirissä olevista tehtävistä säädettäisiin tyhjentävästi 37 §:ssä, oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että säännöksen sanamuotoa selvennettäisiin tältä osin (esimerkiksi "tässä pykälässä mainittuja postijärjestelmän ylläpitoon liittyviä tehtäviä").

Ehdotetun 21 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 82) ja säätämisjärjestysperusteluissa (s. 119) katsotaan, että "julkisen hallintotehtävän hoitamisesta seuraava virkavastuu ei tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että yksittäisen kirjeen jakaminen väärin olisi rikos, eikä virkavastuuta voi-taisi

pitää kohtuuttomana yksittäisen henkilön kannalta.” Oikeusministeriö toteaa, että posti-lain muuttamista koskevassa esityksessä ei voida ottaa kantaa rikoslain tulkintaan vaan tämä jää tuomioistuinten tehtäväksi yksittäisissä soveltamistilanteissa.

Yleispalvelun sisältö

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota sääntelyn vaikeaselkoisuuteen ja peräänkuuluttanut sen selkeyttämistä, kuuluvatko tiedoksiantokirjeet yleispalveluun vai eivät erityisesti yleispalvelun käsitteeseen ja tiedoksiantoon. Postilain 2 §:n kohdan mukaan yleispalvelulla tarkoitetaan niitä postipalveluita, joista säädetään 3 luvussa ja joiden tulee olla tarjolla koko maassa. Lain sanamuodon mukaisesti 21 §:n mukainen tiedoksiantomenettely on siten postilaissa tarkoitettua yleispalvelua.

Esityksessä on kuitenkin todettu, että viranomaiskirjeet eivät kuulu yleispalvelun piiriin, mutta tiedoksiantokirjeiden toimittaminen kuuluu yleispalvelun tarjoajan vastuulle, mutta eivät kuitenkaan yleispalvelunvelvoitteen piiriin (s. 82). Osa esityksen perusteluissa esitetyistä kannanotoista vaikuttavat olevan ristiriidassa postilain 2 §:n 3 kohdan kanssa. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä sääntelyn selkeyden vuoksi sitä, että epäselvyyttä yleispalveluun kuulumisen ja yleispalveluvelvoitteen osalta ei synny. Tällä on merkittävä vaikutus sen osalta, mitkä postilain säännöksistä koskeva viranomaistiedoksiantoja, sillä osa säännöksistä koskee yleispalveluun kuuluvia palveluita, ei yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvia palveluita (esim. 27 §:n 2 mom. ja 41 §:n 1 mom.). Velvollisuus tiedoksiantojen toteuttamiseen perustetaan postilain 21 §:n 1 momentissa.

Yleispalvelun tarjoajan ja postiyrityksen velvollisuus luovuttaa osoite- ja sijaintitietoja

Lakiehdotuksen 39 §:ään on lausuntokierroksen jälkeen lisätty 3. momentti, jossa säädettäisiin rajoituksista 2 momentissa säädettäväksi ehdotettuun yleispalvelun tarjoajan velvollisuuteen luovuttaa sijaintitietoja toiselle postiyritykselle. Ehdotetun 3 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta sijaintitietojen luovuttamiseen, jos sijaintitietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Vastaava säännös on lisätty myös 38 §:n 5 momenttiin. Säännöskokonaisuuden sanamuotojen täsmentämisellä sääntely muodostuisi tarkkarajaisemmaksi ja selkeämmäksi. Ehdotetun 2 momentin toisen virkkeen tarkoitus vaikuttaa olevan säätää poikkeus ensimmäisen virkkeen mukaiseen tietojen luovuttamisen maksuttomuuteen, joka koskisi postilaatikon tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamista. Yleispalvelun tarjoajalla olisi ilmeisesti lähtökohtainen velvollisuus näidenkin tietojen luovuttamiseen, mutta tämä ei ole täysin selvää 2 momentin muotoilun perusteella. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin poikkeus velvollisuudesta luovuttaa sijaintitietoja. Ehdotetusta 2 momentista poiketen 3 momentissa viitataan sijaintitietoihin eikä sijaintikoordinaattitietoihin. Perustelujen ja säännöksen perusteella ei ole selvää, miltä osin 3 momentin on tarkoitus muodostaa poikkeus 2 momentista. Onko tarkoitus poiketa velvollisuudesta luovuttaa nimenomaan sijaintikoordinaattitietoja, sijaintitietoja vai sijainti- ja osoitetietoja? Sääntelyn suhde ehdotettuun 38 §:n 5 momentissa säädettyyn jää myös epäselväksi. Lisäksi 3 momentin poikkeus on muotoiltu tavalla, jonka voi tulkita tarkoittavan sitä, että yleispalvelun tarjoaja voisi kuitenkin harkintansa perusteella antaa kyseisiä tietoja (vrt. ”ei ole velvollisuutta luovuttaa”). Tarkoitus lienee kuitenkin säätää kiellosta luovuttaa sijaintitietoja, jos sijaintitietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Vastaava huomio koskee ehdotettua 38 §:n 5 momenttia.

Ehdotetun 3 momentin muotoilu on myös verrattain avoin sen osalta, milloin sijaintitietoja ei olisi velvollisuus luovuttaa. Erityisesti viittaus tietosuojaan jättää kieltäytymisen perusteen hyvin avoimeksi. Selvää ei myöskään ole, olisiko yleispalvelun tarjoaja itse velvollinen säännösperusteisesti pitämään kyseessä olevat tiedot salassa vastaavilla perusteilla. Postilain 62 §:ssä on säädetty luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisesta ja 63 §:ssä vaitiolovelvollisuudesta, mutta kumpikaan pykälä ei suojaa ehdotetun 3 momentin mukaisesti tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta.

Ehdotetun 3 momentin toisessa ja kolmannessa virkkeessä säädettäisiin siitä, että pyynnöt em. tietojen luovuttamisesta toimitettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle, joka arvioi ja tekee päätöksen tietojen luovuttamisesta tai luovuttamista koskevasta kiellosta. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, miten Liikenne- ja viestintäviraston arvio ja päätöksenteko on tarkoitus asiassa järjestää: Onko sääntelyn tarkoituksena arvioida tietojen luovutettavuutta ainoastaan suhteessa yritykseen, jolle tietoja oltaisiin luovuttamassa. Vai onko tarkoitus myös jotenkin arvioida ja seuloa tietosisältöjä, joita oltaisiin luovuttamassa? Mistä yleispalvelun tarjoaja tai Liikenne- ja viestintävirasto saisi tiedon siitä, mitkä sijaintitiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta? Ehdotetun 3 momentin perusteella ei ole selvää, tekeekö päätöksen luovutuksesta itse asiassa aina Liikenne- ja viestintävirasto arvioituaan, voiko tietojen luovuttaminen vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta, jolloin yleispalveluntarjoajalle asetettu velvollisuus luovuttaa tietoja olisi kuitenkin aina alisteinen viranomaisen päätökselle, vai onko niin, että yleispalveluntarjoaja joissakin tilanteissa päättää asiasta itse. Vastaava huomio koskee ehdotettua 38 §:n 5 momenttia.

Kolmipäiväiseen jakeluun siirtyminen ja sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus

Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun EU:n postidirektiivissä säädetyn poikkeamismahdollisuuden mukaisesti. Oikeusministeriö on pitänyt asianmukaisena sitä, että esityksessä tuodaan esille, että artiklan poikkeussäännön sisältämään kansalliseen liikkumavaraan liittyy epävarmuutta, vaikka moni jäsenvaltio onkin käyttänyt poikkeussääntöä kansallisen lainsäädännön joustavoittamisessa, eikä varmuutta ole siitä, onko esitys EU-oikeuden kanssa sopusoinnussa. Olennaista on se, että EU-oikeuden tulkinnanvaraisuus on esityksessä kirjoitettu selkeästi esille ja analysoitu. Sinänsä Euroopan unionin tuomioistuin loppuviimein arvioi, onko tällainen lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista.

Postipalvelut ovat olennainen viestinnän ja tietojenvaihdon väline, ja sillä on jäljempänä tarkasteltavista syistä yhteys sananvapauden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Perustuslain 12 §:ssä säädetyn mukaisesti jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Postipalvelut osaltaan mahdollistavat näiden oikeuksien tosiasiallisen käyttämisen. Ehdotetun sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen toteutumisen myötä esitetyt muutokset yleispalvelutuotteiden keräilyyn ja jakeluun tai muut esitetyt muutokset eivät perusteluiden mukaan vaikuta sananvapauden toteutumiseen. Tähän arvioon on mahdollista yhtyä (myös PeVL 7/2017 vp).

Valtionavustuksen myöntämismenettely

Ehdotetun 35 c §:n 3 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää viraston määrittelemillä alueilla ”valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille” valintamenettelyn jälkeen. Edelleen 35 d §:n 1 mom. mukaan virasto voi hakemuksesta myöntää avustusta valintamenettelyn

voittaneille jakeluyrityksille. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi valtionavustuslain mukaisena valtionapuviranomaisena.

Ehdotetuista säännöksistä ja niiden perusteluista ei ilmene tarkemmin ehdotettu menettely, jossa ilmeisesti ensin määriteltäisiin valintamenettelyn voittaneet jakeluyritykset, jotka voivat tämän jälkeen hakea avustusta. Avustuksen myöntämistä koskevan menettelyn on oltava selkeä niin soveltajalle kuin avustuksen hakijalle ja viranomaisen tehtävistä ja toimivallasta on säädettävä laissa. Menettelyä koskevaa sääntelyä on siten tarkennettava niiltä osin kuin ehdotetussa sääntelyssä on kyse valintamenettelyn voittamisesta. Vai onko sääntelyllä pyritty ilmaisemaan valtionavustuksen myöntämisen edellytyksiä (myönnetään yhdelle toimijalle per alue)?

Esityksen perusteluissa (s. 84) todetaan: *”Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen osalta kyse on ensisijaisesti sellaisesta avustuksen luonteisesta rahoituksesta, jolla avustetaan tiettyä toisen toimijan toteuttamaa toimintaa. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen osalta ei ole tunnistettu hankinnalle tunnusomaista suoraa vastikkeellisuutta tai hankintalain edellyttämää kirjallista vastavuoroista hankintasopimusta. SGEI-sääntely kuitenkin edellyttää, että mikäli avustuksen saajan valintaan ei sovelleta hankintalain menettelyjä, tulee julkisen palveluvelvoitteen asettaminen tehdä käyttämällä avointa ja syrjimätöntä menettelyä. Sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta ei siis pidetä hankintana, vaan avustuksena, jonka myöntämisessä hyödynnetään valintamenettelyä, jonka tulee olla avoin, tasapuolinen ja syrjimätön.”* Mainittu valintamenettely jää esityksessä täysin avoimeksi, minkä vuoksi sääntelyä on näiltä välttämätöntä täsmentää tai korjata (vrt. valtionavustuslain säännökset hakemusmenettelystä).

Yleispalvelun tarjoajan julkinen palveluvelvoite

Ehdotetun 35 g §:n mukaan, jos jokin alue jää ilman toimijaa, toimija jää pois avustuskauden aikana tai määräraha ei riitä, Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa yleispalvelun tarjoajalle 35 b §:n mukaisen määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen. Pykälän 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi korvata 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia määrärajan puitteissa. Perusteluissa todetaan (s. 90), että 4 momentin korvaus on ehdollinen ja riippuvainen siitä, että valtionavustukseen varattua kiinteää määrärahaa on jäljellä. Perusteluissa ei kuitenkaan käsitellä lainkaan sitä, että viranomaiselle on jätetty täysin avoin harkintavalta kustannusten korvaamiseen tilanteessa, jossa mainittua määrärahaa on jäljellä (”voi korvata” vs. on korvattava määrärahan puitteissa). Perusteluissa todettu lähtökohta ” Kustannuksia voitaisiin korvata siltä osin, kun ne eivät tulisi katetuiksi yleispalvelun tarjoajan kustantajilta Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän kohtuullisen hintatason mukaisesti perimien maksujen puitteissa” (s. 90) ei ilmene ehdotetusta sääntelystä, ja virastolle jätetty täysin avoin harkintavalta on ongelmallinen yleispalvelun tarjoajan elinkeinonvapauden (PL 18 §) kannalta (vrt. PeVL 56/2010 vp, velvollisuus korvata kohtuuton taloudellinen rasite).

Velvoitteen määräaikaa koskeva sääntely tulisi olla lain tasolla, eikä ainoastaan säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 88).

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita valtionavustuksia koskevista säännöksistä:

35 b §

- 1 ja 3 mom. vaikuttavat päällekkäisiltä ja mahdollisesti sekaannusta aiheuttavilta, sillä molemmissa säädettäisiin hieman eri tavoin julkisen palveluvelvoitteen sisällöstä. Momentit

olisi syytä yhdistää. Lisäksi esim. 35 e §:n 4 momentissa viitataan julkisen palveluvelvoitteen sisällön osalta vain 35 b §:n 1 momenttiin.
- Samasta asiasta hieman toisella tavalla säädetään myös 35 d §:n 2 momentissa, jossa voitaisiin vain viitata avustuksesta julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseen. Julkiseen palveluvelvoitteeseen on viitattu eri tavalla myös vielä 35 f §:n 2 momentissa (”35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaista 2 §:n 11 kohdan mukaisten sanomalehtijakelu” sekä 35 g §:n 1 momentissa.
- Sääntelyä ja toisistaan poikkeavia erilaisia viittauksia julkisen palveluvelvoitteen osalta tulisi vielä pyrkiä täsmentämään soveltamisongelmien välttämiseksi

35 c §
- 2 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen on varattava jakeluyrityksille tilaisuus ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkoistaan sekä niiden ulkopuolella jaettavista lehdistä, lehtien levikeistä sekä hinta- ja kustannustasosta. Vaikuttaa siltä, että kyse on kuitenkin viranomaisen selvitysvelvollisuudesta markkina-analyysin toteuttamiseksi, minkä vuoksi säännös tulisi muotoilla toisin. Viranomaisen markkina-analyysin sisältö ei voine perustua vain toimijoiden mahdollisuuteen ilmoittaa tietoja (vrt. 4 mom. ”on selvitettävä” sekä 35 h §:n mukainen tiedonsaantioikeus).
- pykälässä käytetään sekaisin käsitteitä ”tekee”, ”määrittelee” ja ”vahvistaa”. Näillä viitattaneen kutakuinkin samana asiaan, minkä vuoksi olisi sekaannuksen välttämiseksi asianmukaista käyttää yhtä käsitettä johdonmukaisesti.

35 d §:n 4 momentti on päällekkäinen 35 a §:n 2 mom. ja 35 i §:n kanssa, minkä vuoksi 35 d §:n 4 mom. voitaisiin selkeyden vuoksi tarpeettomana poistaa.

Asetuksenantovaltuus

Ehdotettu 35 e §:n 5 momentin asetuksenantovaltuus kattaisi tarkempien säännösten antamisen valtioneuvoston asetuksella avustuksen yleisistä edellytyksistä, avustusta koskevasta hakumenettelystä, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen maksamisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä.

Asetuksenantovaltuus vaikuttaa osin päällekkäiseltä ja siten tarpeettomalta, kun tarkastellaan valtionavustuslain 8 §:ssä jo nykyisellään olevaa asetuksenantovaltuutta (”valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä”). Epäselväksi jää lisäksi se, sovelletaanko valtionavustuksen määrän osalta valtionavustuslain 6 §:ää. Postilain nojalla annetulla asetuksella ei nimittäin ole mahdollista poiketa valtionavustuslaista.

Asetuksenantovaltuus koskee tarkempia säännöksiä avustuskelpoisista kustannuksista ja avustuksen enimmäismäärästä. Postilakiin ei kuitenkaan ehdoteta säännöksiä näistä seikoista, minkä vuoksi näistä ei ole mahdollista antaa asetuksella tarkempia säännöksiä.

Lain voimassaoloaika

Määräaikaisena voimassa olevat säännökset olisivat esityksen mukaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2027 asti. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta esimerkiksi liikaa maksetun tuen takaisinperintään päättyy tuolloin. Esityksen perusteella jää osin epäselväksi, miten esimerkiksi valvonta ja takaisinperintätilanteet on huomioitu voimassaolosääntelyssä ja käytännön soveltamisessa (ks. esim. valtionavustuslain 28 § valtionavustuksen takaisin perinnän määräajasta, joka on 2-10 vuotta).