13.6.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Osa lakiehdotuksen säännöksistä on sellaisia, että esitystä on tarpeen arvioida valtiosääntöoikeudellisesti. Hallituksen esityksen perusteella tarkasteltaviksi tulevat seuraavat perustuslain pykälät: yhdenvertaisuus (6 §), yksityiselämän suoja (10 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §), oikeusturva (21 §), asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §) sekä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §). Mainittuja pykäliä suhteessa hallituksen esityksen perusoikeusliitännäisiin ehdotuksiin käsitellään tarkemmin jäljempänä tässä lausunnossa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä, ajallisesti rajattuja ja perustellussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, jonka voidaan katsoa sen taustalla olevien tavoitteiden ja oikeushyvien kannalta olevan välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Ehdotuksilla ei ministeriön arvion mukaan puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueisiin.

Edellä esitetyn perusteella ministeriö katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa asiasta lausunnon.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Postipalvelujen tasapuolista saatavuutta koko maassa on perinteisesti pidetty tärkeänä (PeVL 28/2000 vp, PeVL 56/2010 vp, PeVL 7/2017 vp). Postilain 1 §:n mukaan lain tarkoitus on turvata postipalvelujen ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postilain tavoite säilyy tässä lakiehdotuksessa muuttamattomana. Yleispalvelukirjeitä jaetaan tällä hetkellä jokaista suomalaista kotitaloutta kohden keskimäärin yksi lähetys joka kolmas viikko. Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi merkittävä vaikutus yleispalvelun laatuun. Vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua kolmena päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla kuitenkin yhtäläinen oikeus tiedonsaantiin ja viestintään.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avulla on tarkoitus luoda edellytykset viisipäiväisen sanomalehtijakelun totutumiseen valtakunnallisesti ja näin turvata kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien toteutuminen osana perustuslain suojaamaa sananvapautta. Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen asioinnin mahdollisuuksien säilyttämisestä riittävissä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla (PeVM 11/2021 vp). Sanomalehtien jakelulla on suuri merkitys sen kannalta, miten oikeus saada tietoa sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiset, kansanvaltaan kuuluvat yksilön osallistumisoikeudet toteutuvat. Keräily- ja jakeluaikojen joustavoittaminen mahdollistaa jouston vain yleispalvelukirjeiden jakelussa. Muiden kuin yleispalvelulähetysten, kuten yrityskirjeiden ja viranomaisten lähettämien kirjeiden jakelu perustuu kahdenvälisiin kaupallisiin sopimuksiin, joita ei säännellä postilaissa. Tämän johdosta ministeriö katsoo, ettei lainsäädäntöön ehdotettavilla muutoksilla olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua.

Vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamisesta säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi kielellisiä muutoksia lain 43 §:n 2 momenttiin ja 48 §:n 2 kohtaan. Ilmaisut ”terveydentila” ja ”liikuntaesteinen” vaihdettaisiin pitkäaikaiseen toiminnalliseen haittaan viittaavaan ilmaisuun ”toimintakyky” ja myös muualla lainsäädännössä käytettyyn ilmaisuun ”liikuntarajoitteinen”. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan eri asemaan asettaminen muun muassa iän ja terveydentilan perusteella on mahdollista vain, jos menettelylle on hyväksyttävä peruste. Iäkkäille ja liikuntarajoitteisille postin noutaminen tavanomaiseen paikkaan sijoitetusta postilaatikosta saattaa aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia. Perustuslailla ei ole kielletty positiivista erityiskohtelua, josta on säännös myös yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä. Olennaista on se, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja onko se oikeasuhtaista (PeVL 9/2000 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 23/2012 vp). Lakiehdotuksen muutokset ovat kielellisiä, joten ministeriö katsoo, etteivät ne muodostu yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiksi.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa täsmennettäisiin vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmää. Edellisen keräily- ja jakelutiheuyden poikkeuksia koskevan muutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 7/2017 vp), että ehdotetulle poikkeukselle esitettiin hyväksyttävät perusteet, eikä se esityksen mukaisella tavalla tarkoin säänneltynä muodostunut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että tällöinkin laki varmisti viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun. Ministeriö katsoo, että ehdotetulle poikkeukselle olisi hyväksyttävät perusteet,eikä se muodostuisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että laki jatkossakin varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun.

Lakiehdotuksessa postilain 21 §:n mukaista tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Tiedoksiantomenettelyssä on kyse postilain 2 §:n mukaisesta postipalvelusta, joka on postilain tarkoituksen mukaisesti turvattava kaikille tasapuolisin ehdoin. Siltä osin, kun yleispalvelun tarjoaja hoitaa julkista hallintotehtävää, kuten postilain 21 §:n tiedoksiantomenettelyä, sovelletaan sen toimintaan yhdenvertaisuuslain viranomaisvelvoitteita. Tällaisten tehtävien osalta yleispalvelun tarjoajalla on yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan tavoitteellisesti. Yhdenvertaisuudesta on lakiehdotuksessa säädetty perustuslain 6 §:n edellyttämällä tarkkuudella, eivätkä ehdotetut säännökset ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Lakiehdotuksen myötä yhdenvertaisuuslain

viranomaisvelvoitteet koskisivat myös muita postiyrityksiä silloin, kun ne suorittavat tiedoksiantomenettelyn käytännön toteuttamista eli jakavat tiedoksiantokirjeitä.

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain (tietosuojalaki) nojalla (PeVL 2/2018 vp). Tähän liittyen perustuslakivaliokunnan mukaan tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä ja varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin.

Lakiehdotuksen 35 j §:n 1 momentin mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto seuraisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitäisi tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä. Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki valtionapuviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston laissa säädettävien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuksien sekä rekisteröidyn oikeuksien osalta sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain säännöksiä. Henkilötietojen osalta ainoat rekisteriin talletettavat tiedot olisivat pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset avustuksen hakijaa ja avustuksen hakijan yhteyshenkilöä koskevat tiedot. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään asettamat rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden käyttötarkoitusta sekä tietojen säilytysaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa koskevat edellytykset. Näin ollen ministeriö katsoo, että ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa olevan ongelmallista perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän tai henkilötietojen suojan kannalta.

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

Sananvapautta pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalle vapaalle tiedonvälitykselle sekä avoimelle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle. Sananvapauteen kuuluu ilmaisunvapauden lisäksi oleellisesti oikeus saada tietoa. Tiedonvälitys ja julkinen keskustelu ovat yhtäältä demokraattisen päätöksentekomenettelyn olennaisia osia ja toisaalta vallankäytön kansanvaltaisen valvonnan välineitä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 28/2000 vp) katsonut, että olennaista joukkotiedotuksen vapauden kannalta on se, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu postilain soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa (PeVL 14/1993 vp) on pidetty sananvapauden kannalta ongelmallisena, että oikeus jakaa lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä. Mainitut valiokunnan kannanotot liittyvät postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuuteen. Kesäkuusta 2016 alkaen postitoiminta on ollut ilmoituksenvaraista toimintaa, eikä sanoma- ja aikakauslehtien rajaaminen kokonaan postilain soveltamisalan ulkopuolelle siten ole enää sananvapauden kannalta perusteltua. Ministeriö katsoo, että ilmoituksenvaraisen postitoiminnan ei voida luvanvaraisen toiminnan tavoin katsoa aiheuttavan riskiä sananvapauden toteutumiselle.

Riippuvaisuutta yleispalvelusta voidaan tarkastella siltä kannalta, kuinka paljon käytetään sellaisia yleispalveluun kuuluvia erikoistuotteita, joita ei täysin voida korvata sähköisellä viestinnällä. Tällaisia erikoistuotteita ovat esimerkiksi kirjatut kirjeet (sisältäen saantitodistuslähetykset) ja postivakuutetut kirjeet. Näitä yleispalvelulähetyksiä lähetettiin vuonna 2020 vain 0,1 lähetystä kotitaloutta kohden. Jakelupäivien vähentäminen ei kuitenkaan vaikuttaisi kirjattujen kirjeiden tai postivakuutettujen kirjeiden keräilyyn ja jakeluun, sillä nämä lähetykset lähetetään ja noudetaan yleispalvelun tarjoajan palvelupisteistä, joista useimmat palvelevat seitsemänä päivänä viikossa.

Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen asioinnin mahdollisuuksien säilyttämisestä riittävissä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla (PeVM 11/2021 vp). Sanomalehtien jakelulla on suuri merkitys sen kannalta, miten oikeus saada tietoa sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiset, kansanvaltaan kuuluvat yksilön osallistumisoikeudet toteutuvat. Yleispalvelun keventyessä kolmipäiväiseksi riskinä on se, että kaupallisen eli markkinaehtoisesti toteutuvan viisipäiväisen sanomalehtijakelun kustannukset nousevat sanomalehtiyhtiöille niin korkeiksi, ettei yhtiöillä ole liiketoiminnallisia edellytyksiä ostaa erillistä jakelua niille kahdelle päivälle, jolloin yleispalveluvelvoitteen mukaista jakelua ei suoriteta. Tämä on seurausta jo pidempään jatkuneen ja digitalisaation vauhdittaman printtimedian huononevan markkinatilanteen sekä Suomen maantieteellisen laajuuden ja erityisesti harvaan asuttuihin alueisiin liittyvien rakenteellisten haasteiden yhteisvaikutuksesta.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksena on luoda edellytykset sanomalehtijakelun viisipäiväiselle toteutumiselle ja näin osaltaan lieventää sanomalehtien jakelumäärien laskusta johtuvaa jakeluyritysten jakeluhintojen korotuspainetta alueilla, joilla sanomalehtijakelu ei ole kannattavaa. Ilman valtionavustusta riskinä olisi, että jakeluyhtiöt joutuisivat nostamaan hintojaan merkittävästi niin, etteivät sanomalehtikustantajat pystyisi maksamaan nousseita jakelukustannuksia. Tästä aiheutuisi tilanne, jossa sanomalehtikustantajat joutuisivat nostamaan hintojaan, jolloin sanomalehtitilausten hinnoittelu muuttuisi kuluttajien eli kansalaisten kannalta kohtuuttomaksi, tilausmäärät vähenisivät ja jakeluyritysten olisi edelleen nostettava jakeluhintojaan. Valtionavustuksella on tarkoitus lieventää edellä kuvattuja vaikutuksia ja näin osaltaan turvata kansalaisten yhdenvertaista tiedonsaantia ja sananvapauden toteutumista koko maassa.

Sanomalehtien viisipäiväinen jakelu olisi tarkoitus viime kädessä turvata yleispalvelun tarjoajalle asetettavalla erillisellä kaksipäiväisellä sanomalehtijakelua koskevalla julkisella palveluvelvoitteella. Tätä viimesijaiseksi tarkoitettua määräaikaista velvoitetta ja sen sisältöä käsitellään seuraavissa kappaleissa tarkemmin. Hallituksen esityksessä ehdotetun sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myötä esitetyt muutokset yleispalvelutuotteiden keräilyyn ja jakeluun tai muut esitetyt muutokset eivät vaikeuttaisi sananvapauden toteutumista vaan päinvastoin, ehdotetulla kokonaisuudella pyrittäisiin turvaamaan sanotun perusoikeuden toteutuminen koko maassa. Ministeriö katsoo, että lakiehdotus on siten ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun sananvapauden kannalta.

Omaisuuden suoja (PL 15 §)

Lakiehdotuksessa esitetään lisättäväksi postilakiin uusi 35 g §, jossa säädettäisiin yleispalvelun tarjoajalle asetettavasta erillisestä velvoitteesta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään asettaa edellä mainitun erillisen ja määräaikaisen velvoitteen yleispalvelun tarjoajalle jos 1) jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jää ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen

asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä; 2) jokin alue, jolla on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyä ollut saatavilla täysin kattava viisipäiväinen varhaisjakelu, jää pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana; tai 3) sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riitä kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, jolloin valtionavustus kohdennetaan ensisijaisesti niille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on lukumäärällisesti eniten. Liikenne- ja viestintävirasto määrittäisi velvoittavassa päätöksessään kohtuullisen hintatason, jonka mukaisia maksuja yleispalvelun tarjoaja voisi periä sanomalehtikustantajilta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun toteuttamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto voisi korvata yleispalvelun tarjoajalle edellä selostettujen 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Liikenne- ja viestintäviraston päätös yleispalvelun tarjoajalle asetettavasta erillisestä velvoitteesta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen olisi täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana. Päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Oikeushenkilöt eivät ole suoraan omaisuudensuojan tai muiden perusoikeuksien haltijoita, mutta ne saavat omaisuudelleen perustuslaillista suojaa niiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden välityksellä (HE 309/1993 vp). Oikeushenkilöille annettavan omaisuuden suojan ei tarvitse olla yhtä tehokasta kuin luonnollisten henkilöiden varallisuusetuuksia koskevan turvan. Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp).

Oikeushenkilöiden omaisuuseduille annettavan suojan tehokkuus riippuu olennaisesti siitä, kuinka välittömiä vaikutuksia kulloinkin tarkasteltavana olevalla omaisuuteen puuttuvalla toimenpiteellä on yksilöiden aseman kannalta arvioituna. Esimerkiksi pienehköjen perheyhtiöiden osalta tällaiset yksilökytkennät lienevät tyypillisesti kiinteämpiä kuin vaikkapa tilanteissa, joissa sääntely kohdistuu ylikansallisten pörssiyhtiöiden tai muiden varallisuusmassaltaan huomattavien oikeushenkilöiden omaisuusetuihin (PeVL 45/2005 vp, 10/2007 vp, 9/2008 vp ja 6/2009 vp). Sääntelyn kohdistuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdotettu 35 g §:n mukainen sääntely kohdistuisi postilain mukaisena yleispalvelun tarjoajana toimivaan oikeushenkilöön Posti Oy:hyn eli julkisesti noteerattuun pörssiyhtiöön.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan velvoitteet ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 34/2000 vp). Ehdotetun postilain uuden 35 g §:n soveltamisen mukaisissa tilanteissa on liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan kyse poikkeuksellisiksi arvioiduista, määräaikaisista tilanteista, joiden tarkoituksena on viime sijassa varmistaa, että kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet osana perustuslain 12 §:n mukaista sananvapautta voidaan turvata kaikissa tilanteissa. Uudessa 35 g §:ssä määriteltäisiin liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan täsmällisesti ja selkeästi ne tilanteet, joissa toimivaltaisen viranomaisen tulisi pykälän perusteella tehdä määräaikaisesti

velvoittava, lain voimaa vailla täytäntöön pantavissa oleva hallintopäätös, jonka perusteella yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen suorittamaan postilain 35 b §:n mukaista sanomalehtijakelua määrätyllä alueella.

Yleispalvelun tarjoajalle voitaisiin korvata sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa sille ehdotetun 35 g §:n mukaisen erillisen velvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia edellyttäen, että määrärahaa olisi jäljellä. Jos valtionavustukseen osoitettua määrärahaa ei olisi käytettävissä tai se ei riittäisi kattamaan kaikkia yleispalvelun tarjoajalle 35 g §:n mukaisissa tilanteissa aiheutuneita kustannuksia siltä osin, kun ne eivät tulisi katetuiksi yleispalvelun tarjoajan sanomalehtikustantajilta Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän kohtuullisen hintatason mukaisesti perimien maksujen puitteissa, jäisi tappio tältä osin yleispalvelun tarjoajan vastattavaksi. Tältä osin ehdotettuun 35 g §:n soveltamistilanteisiin sisältyy riski siitä, että yleispalvelun tarjoaja saattaa joutua suorittamaan julkisen palveluvelvoitteen mukaista jakelua myös tappiolla. Tämä koskisi kuitenkin ainoastaan tilanteita, joissa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu kiinteä määräraha ei riittäisi kattamaan kaikkia aiheutuneita kustannuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että kokonaisuudessaan lakiehdotuksen mukainen kolmipäiväinen yleispalveluvelvoite tulisi keventämään yleispalvelun tarjoajalle sen lakisääteisistä velvollisuuksista aiheutuvaa taakkaa ja kustannuksia. Lakiehdotuksen valtiontaloudelliseksi vaikutukseksi on arvioitu enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio perustuu valtakunnallisesti toimivan yleispalvelun tarjoajan esittämiin suuntaa-antaviin markkinaehtoisiin jakelukustannusarvioihin. Avustusjärjestelmänä sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus on kansallisesti kokonaan uusi, joten esitetyn määrärahan riittävyyteen liittyy epävarmuuksia. Tästä johtuen on katsottu tarpeelliseksi, että lain tasolla osoitetaan riittävää varautumista myös sellaisiin poikkeuksellisiksi arvioituihin tilanteisiin, joihin ehdotettu sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus ei sellaisenaan soveltuisi ja kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet osana perustuslain 12 §:n mukaista sananvapautta tulee turvata.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotettu 35 g § perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja sitä voidaan yleispalvelun tarjoajan kannalta pitää kokonaisarvion perusteella kohtuullisena omaisuuden suojan näkökulmasta edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden. Ministeriö toteaa, että ehdotusta voidaan pitää kohtuullisena myös perusoikeuspunninnan näkökulmasta, jossa kohtuulliseksi katsottavalla, täsmällisellä lain säännöksellä yksittäiseen taloudelliseen toimijaan kohdistuvalla omaisuuden suojan rajoituksella turvataan kansalaisten yhdenvertaisia tiedonsaantioikeuksia osana perustuslain suojaa nauttivaa sananvapautta. Varallisuussuhteita koskevissa oikeudellisissa sääntely- ja päätöksentekotilanteissa on tyypillisesti mukana useita sellaisia henkilötahoja, joiden oikeuksista ja eduista on pyrittävä samanaikaisesti huolehtimaan. Julkinen valta ei siten voi yleensä keskittyä vain jonkin yksittäisen osapuolen omaisuusetujen maksimaaliseen suojaamiseen, vaan sen tulee yhdenvertaisella ja tasapainoisella tavalla taata kaikkien osapuolten oikeuksien toteutuminen.

Lakiehdotuksessa 39 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi yleispalvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuuden osalta. Yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan harjoittamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttaminen tulisi toteuttaa kustannusperusteisella hinnalla

sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Postilaatikoiden sijaintia koskevien osoitetietojen maksuttomalla luovutusvelvollisuudella varmistettaisiin, että muut postiyritykset saavat halutessaan yleispalvelun tarjoajalta tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista postitoimintansa hoitamiseksi. Postilaatikoiden sijaintia koskevien osoitetietojen maksuton saatavuus avaisi muille postiyrityksille paremmat mahdollisuudet päästä markkinoille, kehittää omaa liiketoimintaansa ja tuoda postinsaajille ja markkinoille uusia palveluita.

Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (PeVL 2/1988 vp). Ehdotetun sääntelyn mukaan yleispalvelun tarjoajan tulisi luovuttaa postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot toiselle postiyritykselle maksutta. Tilannetta on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta merkityksellinen on lisäksi perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jota käsitellään seuraavassa kappaleessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys postimarkkinoilla toimivien yritysten välisistä suhteista ja kilpailuedellytyksistä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että sääntelyn kohdistuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa edellä selostettuun ja toteaa, että ehdotetussa 39 §:n 2 momentin mukaisen yleispalvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuutta koskevan pykälän osalta kyse on sellaisesta elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauteen liittyvästä rajoituksesta, jota voidaan pitää omaisuuden erityisluonne eli postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot huomioon ottaen perustuslainmukaisena, kun rajoitus eli ehdotettu 39 §:n 2 momentin mukainen velvoite luovuttaa näitä edellä mainittuja osoitetietoja perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja sitä voidaan pitää omistajan kannalta kohtuullisena ottaen huomioon, että postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi.

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (PL 18 §)

Lakiehdotuksen 35 g §:n mukainen sääntely merkitsisi perusoikeusnäkökulmasta elinkeinonharjoittajan elinkeinonvapauden rajoittamista siltä osin, kun yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin lain nojalla suorittamaan kaksipäiväistä julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua määräaikaisesti. Kyseessä on yksittäistä yleispalvelun tarjoajana toimivaa elinkeinonharjoittajaa ja oikeushenkilöä koskeva rajoitus. Ehdotetun 35 g §:n tavoitteena on yleispalvelun tarjoajana toimivan oikeushenkilön elinkeinonvapautta rajoittamalla turvata kansalaisten sananvapauden toteutuminen erityisesti tiedonsaannin osalta. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa kyseiseen perusoikeuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että yksittäiseen pörssilistatun yhtiön elinkeinovapauden harjoittamiseen kohdistuvaa ajallisesti rajattua ja lain tasolla

täsmällisesti säädettyä rajoitusta ei voida pitää kohtuuttomana vaan päinvastoin välttämättömänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Välttämättömyyden osalta liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 35 g §:n mukainen erillinen velvoite voidaan asettaa vain viimesijaisissa ja poikkeuksellisiksi arvioiduissa tilanteissa, joissa sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustussääntelyä ei voida soveltaa. Lisäksi kiinnitetään kohtuullisuuden osalta huomiota siihen, että ehdotetun 35 §:n mukainen velvoite eli rajoite elinkeinonharjoittamisen vapaudelle asetettaisiin postilain mukaiselle yleispalvelun tarjoajalle, jolla on Suomessa ainoana toimijana koko maan laajuinen jakeluverkko ja edellytykset suoriutua velvoitteen mukaisen toiminnan suorittamisesta.

Lakiehdotuksen 35 g §:n 5 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston velvoittavan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä on kyse hallintopäätöksestä, jonka täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että päätös pannaan täytäntöön välittömästi. Päätöksen täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä, sillä pykälän mukaisen hallintopäätöksen tarkoituksena on turvata 1 momentin mukaisissa, lähtökohtaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa, kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet viisipäiväisen sanomalehtijakelun osalta. Jos päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön välittömästi, tavanomainen muutoksenhaku voisi vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista, kun lainvoimaa vailla olevan 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaista julkista palveluvelvoitetta ei alettaisi toteuttaa ennen muutoksenhaun päättymistä ja päätöksen tulemista lainvoimaiseksi. Lisäksi päätöksessä olisi kyse ajallisesti ja alueellisesti täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellystä velvoitteesta, jonka kesto voisi enimmillään olla kaksi vuotta. Tästä johtuen ministeriö pitää välttämättömänä, että päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana.

Oikeusturva (PL 21 §)

Postipalvelut ovat olennainen viestinnän ja tietojenvaihdon väline, ja niillä on suora yhteys oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että Suomessa on huomattava joukko ihmisiä, jotka eivät voi saada käyttöönsä esimerkiksi vahvaa tunnistamista edellyttäviä palveluita, ja joille paperinen tai muu perinteinen viranomaisasiointi ovat joko lainsäädännöllisistä tai tosiasiallisista syistä ainoa vaihtoehto. Tällaisten henkilöiden oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi myös paperisen asioinnin mahdollisuus tulee edelleen säilyttää. Sähköisen asioinnin lisääntymisestä huolimatta käyntiasiointi on edelleen käytetty asiointimuoto ja sen säilyttäminen on tärkeää muun muassa niiden asiakkaiden kannalta, joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä sähköisten palveluiden käyttäjiksi tai jotka tarvitsevat julkisen hallinnon palveluita ja niiden käyttöä koskevaa neuvontaa.

Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Perustuslakivaliokunta totesi aikaisempaa postilain muutosta (HE 272/2016 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 7/2017 vp), 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. Myös nyt ehdotetut muutokset koskevat vain yleispalvelukirjeiden keräilyä ja jakelua. Esityksessä todetulla tavalla viranomaiskirjeet jaetaan jatkossakin kahdenvälisten kaupallisten sopimusten mukaisesti.

Tiedoksiantomenettelyä koskevan sääntelyn täsmentämisen yhteydessä tarkasteltiin yhdessä oikeusministeriön kanssa tarvetta tarkistaa tai muuttaa esimerkiksi tiedoksisaamista tai valitusaikoja koskevaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 24/2016 vp) katsonut, että valitusaikojen lyhentämistä ja oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn kannalta. Esityksen valmistelun yhteydessä ei katsottu aiheelliseksi pidentää tiedoksisaantimenettelyä koskevia muualla lainsäädännössä säädettyjä määräaikoja. Oikeusturvan toteutumisen ja tiedoksiantojen toimittamisen tehokkuuden varmistamiseksi lakiehdotuksessa ehdotetaan postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn määräaikojen sitomista laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajoista säädettyyn.

Tiedoksiantomenettely on käytössä monissa erilaisissa viranomaistoiminnoissa ja oikeudenkäyttöön liittyvissä menettelyissä. Tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa, kun se koskee postipalvelua. Sähköisen asioinnin lisääntymisestä huolimatta hallinnon tarpeet luovat edelleen keskeisen perusteen postipalvelujen ja erityisesti postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn olemassa ololle. Käytettävissä olosta huolehtiminen on olennaista sen varmistamiseksi, että viranomaiset voivat postitse joko tavallisena tiedoksiantona tai todisteellisesti antaa henkilölle tiedoksi heihin keskeisesti vaikuttavia asioita ilman, että tarvitsee turvautua haastemiestiedoksiantoon.

Tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisella varmistettaisiin palvelun yhdenvertainen saatavuus ja mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Lisäksi tiedoksiantomenettelyn tulisi olla maksutonta. Jos tiedoksiannon vastaanottaja joutuisi maksamaan lähetyksen vastaanottamisesta, tiedoksisaannin toteutuminen vaarantuisi. Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, että lähetyksen vastaanottamisen maksullisuus johtaisi siihen, ettei tiedoksisaantimenettely olisi lain edellyttämällä tavalla käytettävissä. Tiedoksiantomenettelyn maksullisuus johtaisi eriarvoiseen tilanteeseen erityisryhmien, kuten asunnottomien, ja muiden postinsaajien välillä.

Tiedoksiantomenettelyn laillisuuden varmistamiseksi tässä lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen mahdollisuudesta sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytännön toteuttamisesta, eli tiedoksiantokirjeiden jakelusta ja toimittamisesta vastaanottajille, myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomaiskirjeitä ja niiden mukana postitse toimitettavia tavallisia tiedoksiantoja jakavat yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös monet muut postiyritykset. Muutos selventäisi oikeustilaa ja antaisi yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muille postiyrityksille lakiin perustuvan oikeuden hoitaa julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavaa laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamista.

Kun tarkastellaan tiedoksiantojen jakelumääriä ja jakelun vaatimaa verkostoa, on selvää, että postitse toteutettava tavallinen tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa yleispalvelun tarjoajan ja muiden postiyritysten tarjoamien palveluiden avulla tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Ei ole perusteltua, että tiedoksiantomenettelyä koskevan julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja siitä seuraava virkavastuu asetettaisiin vain yleispalvelun tarjoajalle, koska viranomaiset voivat vapaasti kilpailuttaa palvelun tarjoajansa ja valita kirjeiden jakelijaksi myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan. Jos julkisen hallintotehtävän hoitamista ja virkavastuuta ei ulotettaisi myös muiden postiyritysten viranomaisten kanssa tekemiensä sopimusten nojalla tavallisina kirjeinä toimittamiin tiedoksiantoihin, ei virkavastuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti koskisi koko julkista

hallintotehtävää. Lakiehdotuksen voidaan katsoa olevan ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun oikeusturvan toteutumien kannalta.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (PL 80 §)

Muiden viranomaisten kuin ministeriöiden norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, PeVL 16/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp). Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna viranomaisen määräyksenantovaltuuteen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa (PeVL 19/2002 vp, PeVL 32/2012 vp).

Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (PeVL 46/2001 vp, PeVL 32/2012 vp). Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 16/2002 vp, PeVL 58/2010 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 21/2018 vp).

Esityksessä postilain ilmoitusmenettelyä koskevaan 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi viittaus postitoiminnan aloittamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja sen toimittamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi kielellinen muutos postilain 48 §:n Liikenne- ja viestintävirastolle annettuun valtuuteen antaa tarkempia määräyksiä paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntarajoitteisuudesta tai heikentyneestä toimintakyvystä johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa. Virastolle annettava määräyksenantovaltuus koskisi näin ollen teknistä ja verraten vähäistä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, eikä siihen sisältyisi merkittävää harkintavallan käyttöä. Liikenne- ja viestintävirastolla on jo voimassa olevan lain nojalla ollut vastaavat määräyksenantovaltuudet.

Postilain 35 e §:n 5 momentin mukaan tarkemmat säännökset sanomalehtijakelua koskevasta valtionavustuksesta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettävät asiat on pykälässä lueteltu kattavasti. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen keskeisimmistä ehdoista esitetään säädettäväksi lain tasoisesti postilaissa. Norminantovalta on esityksessä säädetty mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Ministeriö katsoo, että ehdotetut säännökset ovat tarpeen sääntelyn kohteen yksityiskohtaisen teknisen luonteen ja sääntelyn edellyttämän erityisen asiantuntemuksen vuoksi. Edellä mainituista syistä johtuen esityksen norminantovaltuudet eivät ministeriön näkemyksen mukaan ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 19.5.2021 antamassa päätöksessä (EOAK/1069/2019) esitettiin, 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. Lakiehdotus mukailee eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kantaa ja julkisia hallintotehtäviä katsotaan sisältyvän lakiehdotuksen 21 §:ään tiedoksiantomenettelystä, 37 §:ään postinumerojärjestelmän ylläpitämisestä ja 55 §:ään suljetun lähetysten avaamisesta.

Näitä tehtäviä yleispalvelun tarjoaja on hoitanut jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella.

Perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset turvataan siten, että kyseisiä julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa noudatetaan hallinnon yleislakeja. Ehdotetuissa 21, 37 tai 55 §:ssä ei olisi kyse merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Vaikka näissä säännöksissä tarkoitettuihin tehtäviin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, kyse on kuitenkin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä, joiden osalta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt viittauksia rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Lakiehdotuksessa säädettäisiin edellä mainittuja julkisia hallintotehtäviä suorittavien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta.

Postilain 21 § sekä siihen liittyvät keräilyä ja jakelua koskevat säännökset ovat merkityksellisiä viranomaistoiminnan kannalta erityisesti siksi, että huomattavassa osassa hallintoasioita asian vireillepano, selvityspyyntöjen ja niihin annettavien vastausten lähettäminen sekä päätösten tiedoksianto tapahtuvat postitse. Lakiehdotuksen mukaan tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa, kun se koskee postipalvelua. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että postilain säätämisen jälkeen säädetyssä hallintolain muutoksessa tavallinen tiedoksianto säädettiin ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Muutoksen yhteydessä ei arvoitu sen vaikutuksia postitoiminnan kannalta. Laissa säädettyjä postin kautta hoidettavia tiedoksiantomenettelyjä ovat hallintolain 59 §:n mukainen tavallinen tiedoksianto ja 60 §:n mukainen todisteellinen tiedoksianto. Hallintolain tiedoksiantosäännöksiä sovelletaan kaikkien hallintopäätösten tiedoksiantoon, ellei toisin ole säädetty. Hallintolain tiedoksiannosta säädetään myös muualla lainsäädännössä.

Lakiehdotuksen mukaan yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaisen yrityksen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt tiedoksiantomenettelyn toteuttamista koskevan sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 21 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Esitetty täsmennys vaikuttaisi tiedoksiantomenettelyä toteuttavien henkilöiden oikeudelliseen asemaan. Virkavastuu tarkoittaa virkamiehen laajempaa vastuuta työssä tapahtuneista virheistä. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän virkavastuuta. Virkavastuun lähtökohta on hallinnon lainalaisuusperiaatteessa, joka ilmaistaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteena. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Virkamieshallintoperiaate on kuitenkin yhtiöittämiskehityksen mukana lieventynyt. Julkisia tehtäviä ja myös julkisen vallan käyttöä on annettu osakeyhtiöoikeudellisille organisaatioille, joiden kaikki työntekijät ovat työsopimussuhteisia. Näin ollen on ollut tarpeen ulottaa virkavastuu laajemmalle kuin pelkkään virkasuhteeseen. Rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan luvun 12 §:n 1 momentin nojalla myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Virkavastuuta ei voida rajata vain julkiseen hallintotehtävään sisältyvään julkisen vallan käyttöön, vaan se tulee valtioneuvoston suorittaman yleisarvioinnin puuttuessa muotoilla tavanomaisesti koskemaan koko julkista hallintotehtävää (PeVL 47/2021 vp). Ehdotettu virkavastuusääntely koskisi kaikkia jakelussa työskenteleviä tai

tiedoksiantokirjeitä käsitteleviä henkilöitä. Virkavastuu ei automaattisesti tarkoita sitä, että mikä tahansa virkavastuun piirissä olevan tehtävän suorittamisessa tehty virhe olisi rikos. Suurin osa virkarikoksista edellyttää tahallisuutta ja esimerkiksi tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen sitä, että teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Ministeriö katsoo, että virkavastuuta ei voitaisi pitää kohtuuttomana yksittäisen henkilön kannalta.

Yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen tarjoamisen voidaan katsoa jäävän julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle infrastruktuurin peruspalveluna. Julkisen hallintotehtävän käsite on kuitenkin laaja ja se kattaa myös sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Tästä syystä myös yksilön tai yhteiskunnan näkökulmasta merkityksellisiä infrastruktuuritehtäviä ja peruspalveluita tai niihin liittyviä tehtäviä voidaan joissakin tilanteissa pitää julkisina hallintotehtävinä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Infrastruktuuripalvelua sääntelevän lainsäädännön sisällä, vaikka palvelu sinänsä jäisikin julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle, voi kuitenkin olla yksittäisiä tehtäviä, jotka voivat tulla arvioitaviksi perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus on siirron oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Siirrettävän hallintotehtävän luonne on arvioinnin kannalta merkityksellinen. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus voi täyttyä helpommin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp).

Kun tarkastellaan postilain 21 §:n mukaisten tiedoksiantojen jakelumääriä ja jakelun vaatimaa verkostoa, on selvää, että postitse toteutettava tavallinen tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa yleispalvelun tarjoajan ja muiden postiyritysten tarjoamien palvelujen avulla tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Jotta tiedoksiantomenettelyn toteutumisesta voidaan varmistua, on tarkoituksenmukaista säätää tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen ja käytännön toteuttaminen viime kädessä yleispalvelun tarjoajan tehtäväksi. Vaikka tiedoksiantomenettely kytkeytyykin olennaisesti yhteisöjen ja yksilöiden keskeisiä oikeuksia koskevaan päätöksentekoon tiedoksiantojen sisällön kautta, on postilain 21 §:n mukaisessa tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisessa ja käytännön toteuttamisessa lähtökohtaisesti kyse palvelun tuottamisesta. Tiedoksiantomenettely itsessään ei sisällä yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan tiedoksiantomenettelyn tarkoitus on varmistaa tällaisten päätösten toimittaminen vastaanottajille.

Aikaisemmin on arvioitu postinumerojärjestelmän siirtoa viranomaistoiminnaksi (HE 272/2016 vp). Siirto mahdollistaisi sen, että tiedot voitaisiin avata entistä kattavammin kaikkien postiyritysten käyttöön. Järjestelmän siirto viranomaiselle ja sen hoitaminen viranomaistoimintana olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas prosessi. Tehtävä olisi Liikenne- ja viestintävirastolle uusi ja edellyttäisi uuden toiminnon perustamista virastoon sekä riittävien henkilöstö- ja muiden resurssien varaamista sitä varten. Käytännössä siirron toteuttamiseen olisi varattava myös kohtuullinen siirtymäaika, jotta se voitaisiin tehdä hallitusti ja siten, etteivät postinjakelu ja yhteiskunnan muut tärkeät toiminnot vaarannu siirron vuoksi. Käytännössä postinumerojärjestelmän siirto Liikenne- ja viestintävirastolle voisi merkitä esimerkiksi postitoiminnan valvontamaksun korotusta. Suomessa Posti Oy hallitsee kirjelähetysten markkinoita merkittäviltä osin, mikä merkitsisi sitä, että yritys maksaisi Liikenne- ja viestintävirastolle järjestelmän ylläpidon. Ministeriö ei edellä mainituista syistä päätynyt ehdottamaan postinumerojärjestelmän siirtoa viranomaitoiminnaksi.