Olli Mäenpää
14.6.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Kirjelähetysten keräily- ja jakeluvelvoite

Postilain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että voimassaolevan lain mukainen yleispalveluun kuuluva kirjelähetysten keräily- ja jakeluvelvoite viitenä arkipäivänä vähennettäisiin kolmeksi arkipäiväksi. Ehdotus poikkeaa postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetystä yleispalvelun jakelutiheydestä. Direktiivin pääsäännön mukaan yleispalvelun tulee kattaa yksi keräily ja yksi jakelu jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona viitenä päivänä viikossa. Jäsenmaat voivat poiketa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Perusteluna ehdotukselle esitetään lähinnä keräily- ja jakeluaikojen joustavoittaminen. Mietintövaliokunnan tehtävänä on arvioida ehdotuksen mukautumista EU-oikeuden vaatimuksiin.

Perustuslain kannalta arvioinnin kohteena ovat lähinnä ehdotuksen vaikutukset postipalveluiden saatavuuteen yksilön viestintään liittyvien oikeuksien turvaamisen ja yhteiskunnan toiminnan kannalta, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt keskeisinä perusteina postipalvelujen sääntelylle (PeVL 28/2000 vp, s. 2). Kysymys on lähinnä siitä, onko keräily- ja jakeluvelvoitteen ehdotettu vähennys niin merkittävä, että se vaarantaa nämä oikeudet ja arvot. Esityksen perusteluissa jakelun vähentämistä arvioidaan ensisijaisesti kustannusnäkökulmasta ja todetaan, että matalasta väestötiheydestä johtuvat pitkät välimatkat nostavat Suomessa postinjakelun kustannuksia etenkin taajama-alueiden ulkopuolella.

Pelkästään kustannusnäkökohtia ei voida pitää riittävänä perusteena viestintään liittyvien oikeuksien ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten peruspalvelujen olennaiselle karsimiselle. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessakaan arvioinnissa ei toisaalta voi sivuuttaa sitä perusteluissa esitettyä käytännöllistä näkökohtaa, että digitaalisten ratkaisujen syrjättäessä paperiset postilähetykset julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluissa sekä ihmisten välisessä viestinnässä, ei kirjelähetyksiä perusteluissa esitetyn arvion mukaan jatkossa enää riitä jaettavaksi viitenä päivänä viikossa (s. 77). Jos kirjelähetysten määrä voimakkaasti ja olennaisesti vähentyy, niiden keräily- ja jakeluvelvoitteen rajoittaminen nykyistä harvempiin arkipäiviin ei välttämättä ole ongelmallista viestinnällisten perusoi-

keuksien reaalisen turvaamisen kannalta. Perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, kuinka suuri merkitys tältä kannalta on siirtymisellä ehdotettuun kolmeen arkipäivään esimerkiksi sinänsä myös mahdollisen neljän arkipäivän sijasta. On joka tapauksessa välttämätöntä seurata, minkälaisia vaikutuksia jakelupäivien rajoittamisella on yksilön viestinnällisiin oikeuksiin ja yleisemmin yhteiskunnan toimivuuteen.

Yleispalvelu ja julkiset hallintotehtävät

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että laissa säädetyn yleispalveluvelvoitteen hoitaminen ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Yleispalvelun tarjoajan hoitamia julkisia hallintotehtäviä ovat esityksen mukaan kuitenkin kolme yleispalveluvelvoitteeseen sisältyvää tehtävää, jotka ovat tiedoksiantomenettely (21 §), postinumerojärjestelmän ylläpito (37 §) ja oikeus avata suljettu lähetys (55 §). Esityksen perusteluissa on verraten laajasti käsitelty yleispalveluun kuuluvien tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän käsitteen soveltamisalan kannalta.

Tältä osin taustalla on myös apulaisoikeusasiamiehen 19.5.2021 tekemä esitys, 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. Apulaisoikeusasiamiehen esityksen perustana on seikkaperäinen ja monipuolinen arviointi postilain mukaisten yleispalvelutehtävien luonteesta perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta. Esityksessä päädytään arvioon, jonka mukaan postilaissa säädetyistä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin lakisääteinen tiedoksiantomenettely, postinumerojärjestelmän ylläpito ja postipakettien avaaminen. Muilta osin voidaan apulaisoikeusasiamiehen arvion mukaan esittää eri suuntiin käyviä argumentteja.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain voimassaolon aikana käsitellyt postitoimintaan kohdistuvia yleispalvelutehtäviä määritteleviä velvoitteita pitämättä niitä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä (PeVL 28/2000 vp, PeVL 56/2010 vp ja PeVL 7/2017 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on useassa muussa yhteydessä arvioinut lakiehdotuksia, joissa säädetään erilaisia yleispalveluvelvoitteita. Erilaisia elinkeinonharjoittajan yleispalveluvelvoitteita määritellään postilain lisäksi muun muassa laissa liikenteen palveluista (2017/320) ja laissa sähköisen viestinnän palveluista (2014/917). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt näitäkään yleispalvelutehtäviä julkisina hallintotehtävinä. Valiokunta ei kuitenkaan ole nimenomaisesti arvioinut yleispalveluksi laissa määriteltyjen tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:n kannalta.

Tällaiselle arvioinnille tarjoaa laaja-alaisen ja monipuolisen perustan apulaisoikeusasiamiehen esitykseen sisältyvä vertaileva katsaus erilaisiin yleispalvelun luonteisiin tehtäviin. Senkin perusteella on ilmeistä, että tällaisten tehtävien sisältö ja luonne samoin kuin sääntelyn tarkoitus ja konteksti poikkeavat toisistaan siinä määrin, että niiden luonnetta perustuslain 124 §:n soveltamisalan kannalta

on selvitettävä ja arvioitava eritellysti. Tämä koskee myös postilain mukaista yleispalveluvelvoitetta.

Postilaissa säädetyn yleispalvelun arvioinnin lähtökohtana perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta on, että postilain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Yleispalveluun kuuluu lain 15 §:n mukaan pykälässä määriteltyjä postilähetyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta. Yleispalvelulle määritellään laatustandardi 19 §:ssä, ja siinä on turvattava kielelliset oikeudet 20 §:n mukaisesti. Postipalvelujen tarjoaminen on postilain 4 §:n mukaan ilmoituksenvaraista toimintaa.

Postipalvelujen tarjoamista harjoitetaan elinkeinotoiminnan muodossa ja pääosin kilpailluilla markkinoilla. Koska perustavien postipalvelujen pysyvää ja tasapuolista saatavuutta voidaan pitää yhteiskunnan perustoimintojen kannalta välttämättömänä, kyseisen elinkeinon harjoittamiseen kohdistuu näiden peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi laissa määriteltyjä velvoitteita. Liikenne- ja viestintäviraston on siksi postilain 23 §:n mukaan päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 124 §:n soveltamisalaa koskevassa käytännössään katsonut, että toimintaan liittyvät yksityisoikeudelliset ja elinkeinotoimintaan liittyvät piirteet eivät sellaisenaan sulje sitä pois julkisen hallintotehtävän piiristä. Tällainen arvio on perusteltu etenkin, jos toimintaan muuten kokonaisarvion perusteella liittyy merkittävässä määrin julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisia piirteitä ja/tai toiminta kiinnittyy julkisyhteisön lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. Se, että toimintaa harjoitetaan elinkeinovapauden piirissä, ei tällöin sellaisenaan estä sen katsomista julkiseksi hallintotehtäväksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että esimerkiksi valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2).

Vaikka esimerkiksi julkisyhteisöjen hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hansel Oy:n tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL

15/2019 vp). Kokonaisarviossa valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa julkisyhteisöjen velvollisuuteen kilpailuttaa hankintansa, jolloin yhteishankintayksikkönä toimiva Hansel osallistuu julkisten hankintojen toteuttamiseen julkisyhteisöjen puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen, ja näillä tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta. Lisäksi Hanselille säädettiin viranomaisen tiedonsaantioikeuteen rinnastuva salassapitosäännökset sivuuttava tietojensaantioikeus hankintatietojen käsittelyssä.

Myöskään toiminnan kaupallinen tai liiketaloudellinen luonne ei välttämättä merkitse ehdotonta estettä perustuslain 124 §:n soveltumiselle. Valiokunta katsoi arvioidessaan vuonna 2017 esitettyä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamia palveluja oli perusteltua arvioida tuolloin arvion kohteena olleen uudistuksen puitteissa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp).

Pörssin toimintaa koskevassa arviossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että sen suhde markkinatoimijoihin perustuu kunkin toimijan kanssa tehtyihin [yksityisoikeudellisiin] sopimuksiin (PeVL 17/2012 vp). Pörssin tehtävät sisältävät kuitenkin sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on tarkemmin yksilöidyiltä osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Kokonaisarviossa otettiin huomioon muun muassa se, että pörssi tekee eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Osan päätöksistä toimijat voivat toimittaa viranomaisen käsiteltäviksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Pörssi valvoo paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa. Tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkinatoimijoiden valvontaa voidaan luonnehtia osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi.

Postilaissa säädetty yleispalveluvelvoite sisältää elinkeinonharjoittajalle lain nojalla asetetun velvollisuuden tarjota postilähetyksiä koskeva postipalvelu. Yleispalvelun kohteena olevien peruspostipalvelujen toteuttaminen postilähetyksiä toimittamalla ei sellaisenaan sisällä julkisille hallintotehtäville luonteenomaisia piirteitä. Vaikka peruspostipalvelujen tasapuolisella saatavuudella on olennaisia vaikutuksia luonnollisen henkilön mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa, tällaisia peruspostipalvelujen tosiasiallisia vaikutuksia ei kuitenkaan voida pitää yksinomaan vain julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisina piirteinä (ks. myös luottotietotoiminnan osalta PeVL 8/2022 vp, s. 5). Postipalvelut eivät nykyään kiinnity julkisyhteisön lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen, eivätkä ne ole viranomaistoimintaa avustavaa tai täydentävää toimintaa. Vaikka postitoimintaa onkin aikaisemmin vuosisatoja harjoitettu virastomuodossa, yleispalvelun määrittelyssä ei ole myöskään kyse viranomaiselle kuuluvan tehtävän siirtämisestä yksityisten

toimijoiden tehtäväksi. Peruspostipalveluista ei tee julkista hallintotehtävää sekään, että postiyritykselle on asetettu lain nojalla velvollisuus saattaa tällaiset palvelut tasapuolisesti saataviksi.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen postilain mukaista yleispalvelua ei ole perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Postilaissa on kuitenkin erikseen säädetty postiyritykselle yleispalveluun liittyviä yksittäisiä velvoitteita, joiden toteuttamiseen sisältyy julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisia piirteitä. Yleispalvelun tarjoajan hoitamina julkisina hallintotehtävinä on perusteltua pitää tiedoksiantomenettelyä (21 §), postinumerojärjestelmän ylläpitoa (37 §) ja oikeutta avata suljettu lähetys (55 §). Hallituksen esityksessä sääntelyä ehdotetaan näiltä osin täsmennettäväksi rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun perusteita koskevilla säännöksillä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjan mukaisesti.

Tiedoksiantomenettely

Postilain 21 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan postitse toimitettavien tiedoksiantojen on oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti. Sääntelyn tarkoituksena on osaltaan varmistaa tiedoksiantomenettelyn toimivuus. Tämän tavoitteen turvaamista voidaan pitää välttämättömänä, kun erityisesti otetaan luotettavan ja ripeän tiedoksiantomenettelyn keskeinen merkitys erilaisten hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöön liittyvien määräaikojen kannalta.

Oikeusturvan toteuttamisen ja oikeusvarmuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömien määräaikojen oikeudellinen merkitys alkaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan aina siitä, kun asiakirja on annettu tiedoksi. Sen sijaan tiedoksiannon toteuttamismenettelylle ei määritellä määräaikaa lainsäädännössä. Tältä kannalta arvioituna ehdotettu säännös, joka edellyttäisi ”tiedoksiantomenettelyn määräajan” noudattamista, jää sisällöltään tyhjäksi velvoitteeksi, ellei tällaista määräaika määritellä laissa. Säännösehdotuksen täysin aiheellisen tarkoituksen toteuttamiseksi tulisi siten joko säätää erikseen määräaika tiedoksiantomenettelylle tai muotoilla velvoite yleisemmin tiedoksiantomenettelyn joutuisuutta ja tehokkuutta korostaen.

Yleispalvelun toimitusehdot

Yleispalvelun toimitusehdoista on postilain 41 §:n 2 momentin mukaan käytävä ilmi muun muassa postipalvelun käyttäjän oikeudet ja velvollisuudet, postipalvelun käyttäjän oikeussuojakeinot ja postipalvelun käyttäjän mahdollisuus antaa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi riidanalaiset tapaukset. Myös maksujen määräämismenettely sekä postipalvelun käyttäjältä vaadittavien vakuuksien tai muiden maksutakuiden perusteet määriteltäisiin käyttöehdoissa. Nämä toimitusehdoilla säänneltävät asiaryhmät määrittelisivät samalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sekä oikeusturvan perusteita ja maksuvelvoitteita. Niistä on perustuslain mukaan säädettävä lailla.

Toisaalta on otettava huomioon, että yleispalvelun toimitusehdot ovat luonteeltaan yleispalvelun tarjoajan yritystoimintaan liittyviä yksityisoikeudellisia sopimusehtoja. Tällaisiin yritystoiminnan harjoittamisessa käytettyihin sopimusehtoihin voidaan sopimusvapauden perusteella ottaa myös kyseisen sisältöisiä ehtoja. Silmiinpistävän avointa yleispalvelujen toimitusehtoja koskevaa sääntelyä olisi kuitenkin postipalvelujen käyttäjän oikeusturvan ja sopimusehtojen sisällön ennakoitavuuden vuoksi perusteltua rajata ainakin yleispalvelua koskevan laintasoisen sääntelyn puitteisiin.

Koska toimitusehtojen määrittely kuuluisi yksinomaan yleispalvelun tarjoajan toimivaltaan ja niiden yksipuoliselle määrittelylle ja muuttamiselle ei olisi rajoituksia, säännöstä voisi myös olla perusteltua täydentää esimerkiksi edellyttämällä, että toimitusehtoihin ei saa sisältyä postipalvelun käyttäjän kannalta kohtuuttomia ehtoja tai rajoituksia. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että tällainen rajoitus kohdistuu viestintäpalvelusopimuksiin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 107 §:n perusteella.