1.11.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp). Eduskuntakäsittelyn aikana ilmenneiden uusien tietojen valossa liikenne- ja viestintäministeriö teetti postilain tiedoksiantomenettelyä ja sitä koskevien muutosehdotusten kustannusvaikutuksia koskevan lisäselvityksen.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää lisäselvitysmahdollisuudesta lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa:

1. TIEDOKSIANTOMENETTELYÄ KOSKEVA LISÄSELVITYS

Eduskuntakäsittelyn aikana on noussut esiin tiedoksiantomenettelyä koskevia seikkoja, joiden vaikutuksia ei lakiehdotuksen valmistelun aikana ole voitu arvioida. Posti Oy toteaa valiokunnalle kesäkuussa toimittamassaan täydentävässä lausunnossa, että tiedoksiantokirjeitä lähettävien asiakkaiden kustannukset voisivat nousta moninkertaisiksi, jos tiedoksiantokirjeitä varten jouduttaisiin perustamaan uusi seurattava kirjetuote. Uuden tuotteen hinta olisi noin nelinkertainen nykyiseen viranomaisten tyypillisesti käyttämään Economy-kirjeeseen verrattuna. Economy-kirjeen hinta viranomaisasiakkaille on tällä hetkellä noin euron luokkaa. Viranomaisille mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset voisivat olla merkittäviä kun otetaan huomioon se, että viranomaiskirjeitä lähetetään Suomessa edelleen noin 75 miljoonaa kappaletta vuosittain.

Ministeriö teetti tiedoksiantokirjeitä jakelevilla postiyrityksillä ja tiedoksiantokirjeitä lähettävillä viranomaisilla kyselyn tavoitteenaan tarkentaa postitse toimitettavien tavallisten tiedoksiantokirjeiden määrää ja sitä kautta mahdollisesta kalliimmasta viranomaiskirjetuotteesta mahdollisesti aiheutuvia lisäkustannuksia. Selvitykseen vastasi neljä postiyritystä ja kolme tiedoksiantokirjeitä lähettävää tahoa. Selvityksen perusteella viranomaiset tai postiyritykset eivät erottele tiedoksiantokirjeitä muista viranomaiskirjeistä, eikä niiden määrästä siksi ole tarkkaa tietoa. Paperisten kirjeiden määrän laskiessa digitalisaation seurauksena myös tiedoksiantomenettely sähköistyy ja viranomaiset ohjaavat kirjeitään ensisijaisesti Suomi.fi-verkkopalveluun. Laskevien kirjemäärien vuoksi uusien tuotteiden luominen ei ole tarkoituksenmukaista, eikä ministeriö lakiesityksen mukaisesti sellaista myöskään edellytä.

Vastausten perusteella tavallisina kirjeinä kulkevia tiedoksiantokirjeitä on käytännössä mahdotonta erotella muista kirjeistä. Tavallinen tiedoksianto kulkee esimerkiksi Posti Oy:n prosessissa muiden tavallisten kirjeiden kanssa, eikä Posti Oy:llä ole kykyä tai mahdollisuutta niiden erotteluun. Kirjeen käsittelyä ei voida erotella sen perusteella, onko lähettäjä viranomainen vai muu taho. Postiyrityksellä ei ole tietoa kirjeen sisällöstä, eikä näin ollen myöskään siitä, onko kyseessä viranomaisen tiedoksianto vai muu kirje. Postilain mukaisen yleispalvelun ulkopuolelle jääviä viranomaiskirjeitä ja niiden mukana

tavallisina kirjeinä toimitettavia tiedoksiantoja jakavat yleispalvelun tarjoajan lisäksi monet muut postiyritykset.

Ministeriö on ollut selvityksen tiimoilta yhteydessä Posti Oy:öön ja oikeusministeriöön. Käydyissä keskusteluissa tiedoksiantokirjeiden kulkunopeuden osalta on saavutettu yhteisymmärrys. Postilain mukaisia postitse toimitettavia tiedoksiantokirjeitä koskeva sääntely on tiedoksiantolainsäädäntöä koskevan laajemman arvioinnin puuttuessa tarkoituksenmukaista sitoa siihen, mitä tiedoksiantomenettelystä on muualla lainsäädännössä säädetty. Mikäli näyttää siltä, että esimerkiksi seitsemän päivän tiedoksianto-olettama ei käytännössä toteudu, on sitä syytä tarkastella tulevaisuudessa laajemmin. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että seitsemän päivän tiedoksianto-olettama on peräisin ajalta, jolloin jakelu oli tiheämpää ja kirjeitä oli jaettavana huomattavasti nykyistä enemmän. Postilain säätämisen jälkeen säädetyssä hallintolain muutoksessa tavallinen tiedoksianto säädettiin ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Muutoksen yhteydessä ei arvoitu sen vaikutuksia postitoiminnan kannalta. Tiedoksiantomenettelyä koskevat ongelmat eivät ole ratkaistavissa ainoastaan postilakia muuttamalla.

2. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN KANTA

Ministeriö toteaa, että tiedoksiantomenettelyn ja sitä koskevan postilain sääntelyn tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa tiedoksiantomenettelyn asianmukainen toteutuminen ja mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen tasapuolisesti koko maassa. Tiedoksiantomenettelyn toteutumisen varmistaminen on tärkeää siksi, että 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 valmistelussa tarkoituksena on ollut sitoa postitse toteuttavan tiedoksiantomenettelyn määräajat siihen, mitä muualla lainsäädännössä on tiedoksiantomenettelystä säädetty. Ministeriö toteaa olevan ongelmallista, että muualla lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säädetty tiedoksiantojen toimittamisen, vaan niihin reagoimisen määräajoista. Esimerkiksi hallintolain mukainen seitsemän päivän määräaika koskee aikaa, jonka kuluessa tiedoksiannon vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon ja jonka kuluessa vastaanottajan katsotaan voivan reagoida tiedoksiantoon. Ministeriö korostaa sitä, että vaikka tiedoksiantojen toimittamista eivät koske erityiset määräajat, on kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista, jos tiedoksiantoja ei voida toimittaa seitsemän päivän määräajan sisällä.

Ministeriö toteaa, että tiedoksiantoa koskevassa lainsäädännössä on kyse postilakia isommasta kokonaisuudesta, jota tulisi tulevaisuudessa digitalisaation ja tiedoksiannon sähköistymisen myötä arvioida laajemmin yhteistyössä oikeusministeriön hallinnonalan kanssa. Ministeriö painottaa, että tiedoksiantomenettelyä koskevaa muuta lainsäädäntöä tulisi arvioida suhteessa postilaissa säädettyyn tiedoksiantomenettelyyn ja erityisesti tavallisina kirjeinä toimitettaviin tiedoksiantoihin.

Postilain nykyinen tiedoksiantomenettelyä koskeva 21 § on osoittautunut tulkinnallisesti epäselväksi niin, että Posti Oy on tulkinnut tavallisten tiedoksiantojen jäävän rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle. Ministeriö korostaa sitä, että voimassa olevan postilain 21 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluja asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä. Ministeriön tulkinnan mukaan pykälä ei rajaa tavallisia tiedoksiantoja rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle.

Julkisesta hallintotehtävästä säätäminen edellyttää virkavastuusta säätämistä. 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). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti virkavastuun tulee siis koskea koko julkista hallintotehtävää. Ministeriön ehdotuksen mukaisesti virkavastuu kattaisi kaikki postitse toimitettavat tiedoksiannot.

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. 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.

Ei ole perusteltua, että tiedoksiantomenettelyä koskevan julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja siitä seuraava virkavastuu asetettaisiin vain yleispalvelun tarjoajalle, koska viranomaiset voivat vapaasti kilpailuttaa palveluntarjoajansa 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.

Oikeusministeriön kanta on, että ehdotetut muutokset ovat rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisen osalta nykyisen oikeustilan täsmentämistä, eivätkä esitetyt muutokset edellytä uutta kirjetuotetta. Oikeusministeriön mukaan tiedoksiantomenettelyä koskevat muutokset ovat välttämättöminä oikeustilan täsmentämiseksi ja ne tulisi sisällyttää esitykseen. Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy oikeusministeriön kantaan ja korostaa sitä, että yleispalvelun tarjoaja on hoitanut esityksessä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella. Lakiehdotuksen valmistelussa on lähdetty siitä, että nykyistä oikeustilaa täsmennetään eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen perusteella. Yleispalvelun tarjoajalle ei perusteta uusia tehtäviä tai velvollisuuksia. Ministeriö katsoo, että virkavastuusääntelyn osalta on tarkoituksenmukaista jatkaa nykyisten käytäntöjen mukaisesti ja nykyisellä tuotevalikoimalla.

3. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN PYKÄLÄMUUTOSEHDOTUS

Ministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että tiedoksiantomenettelyn määräajan noudattamista koskeva säännös jäisi lakiehdotuksessa esitetyssä muodossaan sisällöltään tyhjäksi. Ministeriö ehdottaa kulkunopeusvaatimuksen poistamista ja seuraavanlaista muotoilua: ” Postitse toimitettavia tiedoksiantoja koskee se, mitä muualla lainsäädännössä on tiedoksiannosta säädetty.” Ehdotettu muotoilu vastaa pitkälti aikaisemmissa vastineissa ehdotettuja muotoiluja. Mahdollisimman selkeän sääntelyn varmistamiseksi ministeriö ehdottaa poistettavaksi eduskuntakäsittelyn aikana esiin nousseen maininnan tiedoksiantojen toimittamisesta ilman aiheetonta viivytystä. Ministeriön tulkinnan mukaan myös tällainen ehto voitaisiin tulkita tietynlaiseksi kulkunopeusvaatimukseksi, eikä sellaista ole esitettyjen perustelujen valossa tarkoituksenmukaista asettaa. Ministeriö viittaa tässä yhteydessä myös kesäkuussa toimitetussa vastineessa esitettyyn 21 §:n 3 momenttia koskevaan muutosehdotukseen.

Aino Sipari
yksikön johtaja

Fanni Thessler
ylitarkastaja

Liite: **Säädösmuutosehdotus**

LIITE: Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus pykäläehdotuksen korjaamiseksi:

HE:n muotoilu	**Vastineen muotoilu**
21 § *Tiedoksiantomenettely* Yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta ja toteuttamisesta koko maassa. Postitse toimitettavien tiedoksiantojen on oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti. Viranomainen voi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomainen voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta. Yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaisen yrityksen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).	21 § *Tiedoksiantomenettely* Yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta ja toteuttamisesta koko maassa. **Postitse toimitettavia tiedoksiantoja koskee se, mitä muualla lainsäädännössä on tiedoksiannosta säädetty.** Viranomainen voi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomainen voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta. Yleispalvelun tarjoajan **tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluja asiakkaille** palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaisen yrityksen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).