OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

16.11.2022

*Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä kuultavaksi otsikkoasiaan sisältyvän tiedoksiantomenettelyä koskevan säännöksen ja valiokuntakäsittelyssä ehdotettujen tiedoksiantomenettelyn toteuttamista koskevien muutosten osalta.

Oikeusministeriö on antanut esityksestä liikenne- ja viestintävaliokunnalle 24.5.2022 lausunnon, johon viitataan muilta kuin tässä lausunnossa todetuin osin. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

*Tiedoksiantomenettely keskeisenä ja välttämättömänä osana hallintotoimintaa*

Posti Oy:n tehtäväksi on lailla säädetty julkiseksi hallintotehtäväksi katsotun laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen koko maassa (21 §).

Tiedoksiantomenettelyn toteuttaminen ja sen käytettävissä olosta huolehtiminen on keskeinen yhteiskunnallinen tehtävä. Tiedoksiantomenettelyn toimivuus on hyvin merkityksellistä koko viranomaistoiminnan ja julkisen hallinnon sekä kansalaisten ja yritysten oikeusturvan kannalta.

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. Hallintolain tiedoksiantosäännöksiä sovelletaan kaikkien hallintopäätösten tiedoksiantoon, ellei toisin ole säädetty. Postitse tai saantitodistusmenettelyllä tapahtuvasta tiedoksiannosta säädetään lisäksi useassa muussa laissa. Lisäksi monella hallinnonalalla on lähtökohtaisesti todisteellisena tiedoksiantona toimitettavat päätökset säädetty toimitettavaksi tavallisena tiedoksiantona, mikä lisää entisestään tavallisten tiedoksiantojen määrää. Näistä voidaan esimerkkinä mainita kaikki Kelan etuuksia koskevat päätökset, tieliikennelain mukaiset liikennevirhemaksupäätökset sekä valtaosa Verohallinnon asiakirjoista.

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

Oikeusministeriö on sekä valiokunnassa että postilain muutosehdotuksen valmistelussa korostanut, että perustuslain 21 §:n (mm. viivytyksetön käsittely, oikeusturva) jakelu- ja keräilypäiviä koskevilla muutoksilla ei tule olla negatiivista vaikutusta tiedoksiannon toteutumiseen.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksen 21 §:n 1 momenttia olisi syytä täsmentää lisäämällä säännökseen asianmukaisuuden vaatimus: Yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta ja sen asianmukaisesta toteuttamisesta koko maassa. Vastaava vaatimus tulee kohdistua myös 2 momentissa tarkoitettuun tiedoksiantotehtävää sopimuksella hoitavaan toimijaan (Viranomainen voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.)

*Tiedoksianto-olettama ja nykytila*

Hallintolaissa säädetään tavallisten tiedoksiantojen osalta ns. tiedoksianto-olettamasta: Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin (HL 59 §). Lähtökohtana siten on, että tiedoksiantomenettely on järjestettävä siten, että asiakirja kyetään toimittamaan tässä määräajassa.

Liikenne- ja viestintäministeriön vastineessa (4.10.2022) todetaan, että on ongelmallista, että muualla lainsäädännössä ei ole säädetty tiedoksiantojen toimittamisen, vaan tiedoksiantoihin reagoimisen määräajoista ja että hallintolain säätämisen yhteydessä ei arvioitu vaikutuksia Postin toimintaan.

Selvennyksenä todettakoon, että hallintolaki on ollut voimassa 2004 vuodesta lähtien. Myös hallintolakia edeltävässä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966, 22 §) säädettiin postitiedoksiantojen osalta saman sisältöisestä 7 päivän tiedoksianto-olettamasta kuin nykyisessä hallintolaissa. Kyse ei siten ole Posti Oy:n julkisen hallintotehtävän osalta uudesta tai uudenlaisesta velvoitteesta. Tässä suhteessa huomionarvoista on, että Postin tiedoksiantotehtävä kuului aikaisemmin valtion viranomaiselle, minkä jälkeen se muotoiltiin liikelaitokseksi ja tämän jälkeen tehtävä yhtiöitettiin. Postitoimintaa yhtiöitettäessä ei arvioitu organisaatiomuodon muutoksen vaikutuksia tiedoksiantomenettelyn toteuttamiseen, eikä tähän ilmeisesti ollut postin silloisen kulkutiheyden vuoksi tarvettakaan.

Myös virkavastuun osalta jo voimassaolevan säännöksen voidaan katsoa pitävän sisällään virkavastuu koko tiedoksiantotehtävän osalta. Näin ollen ehdotetussa muutoksessa näiltä osin on kyse lainsäädännön selkeyttämisestä nykytilaa muuttamatta.

*Julkinen hallintotehtävä ja oikeusturvan sekä hyvän hallinnon vaarantumattomuus*

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun osalta siirryttäisiin nykyisestä viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Postilain 21 §:ssä tarkoitettu tiedoksiantomenettelyn toteuttaminen ei esityksessä selostetun mukaisesti kuulu yleispalveluun eikä lakiin ehdotetut muutokset oikeudellisesti koskisi kyseistä julkista hallintotehtävää.

Esityksen eduskuntakäsittelyn aikana on ilmennyt kysymys siitä, että jakelupäivien muutos hidastaisi myös tiedoksiantokirjeiden toimittamista, sillä Posti Oy:n esittämän selvityksen mukaan ”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.” (LVM:n lisäselvitys 1.11.2022).

Perustuslakivaliokunta korosti postilain edellistä jakelupäivien muutosta koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa, 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.” (PeVL 7/2017 vp). Arvioidessaan tuolloista lakiehdotusta perustuslakivaliokunta pani painoarvoa esityksen perusteluihin siitä, että tuolloin ehdotetuilla muutoksilla yleispalvelun laatustandardin joustavoittamisesta ei nähty olevan ”vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteen alaisiin tuotteisiin.” (PeVL 7/2017 vp). Edelleen liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä on todettu: ”Liikenne- ja viestintäministeriö on edelleen kiinnittänyt huomiota siihen, että yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoa vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Esityksen ehdotuksilla ei nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteen alaisiin tuotteisiin.” (LiVM 9/2017 vp).

Kysymys tiedoksiantokirjeiden kulkunopeuden muuttumisesta yleispalveluun ehdotettavien muutosten vuoksi kiinnittyy vahvasti perustuslain 124 §:ään ja sen asettamiin edellytyksiin: jotta muu kuin viranomainen voi hoitaa julkista hallintotehtävää (tässä tiedoksiantomenettely), ei oikeusturva ja hyvä hallinto saa vaarantua. Tämä merkitsee sitä, että Posti Oy:n toiminta tulee järjestää siten, että hallintolaissa säädetty tiedoksianto-olettama toteutuu. Myös laillisuusvalvontakäytännössä on jo vuonna 2018 nostettu esiin kysymys siitä, miten laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus voidaan turvata (EOAK/2959/2017).

*Tiedoksianto-olettamaan kohdistuvat muutosehdotukset*

Eduskuntakäsittelyn aikana on noussut esille myös kysymys tiedoksianto-olettaman pidentämisestä (ilmeisesti Posti Oy:n ehdotuksesta 7 päivästä 14 päivään).

Postin julkisen hallintotehtävän sisältö määrittyy muun lainsäädännön (tässä keskeisesti hallintolaki) kautta. Postilaissa säädetään ko. tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Postilaissa ei ole mahdollista säätää tiedoksiantomenettelyn sisällöstä tai tiedoksiantoajasta.

Tiedoksianto-olettama on keskeinen hallintomenettelyä ja viranomaistoimintaa koskeva kysymys, joka kuuluu ratkaistavaksi yleislainsäädännössä. Hallintolaissa määritetään perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon ja oikeusturvan sisältö, johon keskeisesti kuuluu myös asian viivytyksetön käsittely perusoikeutena. Hallintolain tiedoksianto-olettamaa koskevaa säännöstä ei ole toiminnan organisointia koskevan sääntelyn (postilaki) yhteydessä mahdollista avata ja muuttaa. Lisäksi on painotettava, että mahdollinen tiedoksianto-olettaman huomattava pidentäminen seitsemästä päivästä 14 päivään, on merkittävä kysymys ja isompi kokonaisuus, joka olisi arvioitava huolella huomioiden koko viranomaistoiminnan kokonaisuus. Tällainen ratkaisu ei voi myöskään perustua ainoastaan taloudellisiin perusteisiin tai toiminnan tämänhetkisestä järjestämisestä johtuviin rajoitteisiin, eikä asianmukaista hallintomenettelyä ja oikeusturvaa voida määritellä liiketaloudellisin lähtökohdin.

Mikäli valiokunta päätyy ehdottamaan tiedoksianto-olettamasta poikkeavaa sääntelyä postilakiin, on ehdotus välttämätöntä viedä uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Kuten edellä on todettu, perustuslain 124 § julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi edellyttää sitä, että oikeusturva ja hyvä hallinto eivät tässä toiminnassa vaarannu. Jos yleispalvelun osalta kolmipäiväiseen jakeluun siirtyminen merkitsee sitä, että samalla yleispalvelusta erillisestä julkisesta hallintotehtävästä ei kyetä suoriutumaan, asettuu perustuslain 124 §:n edellytysten täyttyminen kyseenalaiseksi.

Ehdotettu kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirtyminen ei esityksen mukaan koskisi lain 21 §:ssä tarkoitettuja tiedoksiantokirjeitä (ks. myös PeVL 7/2017 vp ja LiVM 9/2017 vp). Näiden keräily ja jakelu perustuisi keskeisesti tiedoksianto-olettamaan. Mikäli ehdotettu kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirtyminen kuitenkin saadun selvityksen perusteella ja käytännön toiminnan järjestämisestä johtuen katsottaisiin vaarantavan yleispalveluun kuulumattomien tiedoksiantokirjeiden toimittamisen ja siten julkisen hallintotehtävän asianmukaisen hoitamisen, on välttämätöntä, että tiedoksiantotoiminta käytännön toimin pyrittäisiin eriyttämään yleispalvelusta. Jos yleispalvelun kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirtyminen voi tällaisen riskin aiheuttaa, on keskeistä, että lain voimaantulon jälkeen seurataan tiedoksiantokirjeiden tiedoksianto-olettaman toteutumista.

Toisin kuin liikenne- ja viestintäministeriön vastineessa (LVM 4.10.2022) todetaan, oikeusministeriö ei ole ottanut kantaa siihen, edellyttävätkö postilakiin esitetyt muutokset uutta kirjetuotetta. Oikeusministeriöllä ei ole asiantuntemusta eikä myöskään kompetenssia arvioida tällaista kysymystä.

*Yleispalveluun kuuluvien tuotteiden ja julkisen hallintotehtävän eriyttäminen*

Esityksen perusteluissa on tehty selkoa siitä, että tiedoksiantomenettelyn toteuttaminen ei kuulu yleispalveluun. Siten oikeudellisesti arvioituna siirtyminen yleispalvelun osalta kolmipäiväiseen jakeluun ei tulisi vaikuttaa Postille annetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, sillä tässä on oikeudellisesti arvioituna kyse eri tehtäväkokonaisuudesta. Käytännössä nämä tehtäväkokonaisuudet ovat kuitenkin ajan mittaan käytännön toiminnassa ilmeisesti sekoittuneet (esityksen perustelut s. 29).

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota myös lain epäselvyyteen sen osalta, onko 21 §:ssä tarkoitetussa tiedoksiantomenettelytehtävässä kyse yleispalvelusta vai ei. Postilain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yleispalvelulla tarkoitetaan niitä postipalveluita, joista säädetään 3 luvussa ja joiden tulee olla tarjolla koko maassa. Määritelmä kattaa lain 3 lukuun kuuluvan 21 §:ssä säädetyn tiedoksiantomenettelyn. Kun ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää postin julkisia hallintotehtäviä, epäselvyyttä ei tule jäädä siitä, kuuluuko 21 §:ssä tarkoitettu tehtävä yleispalveluun vai ei. Tällä on merkitystä myös arvioitaessa sitä, vaikuttaako ja voiko ehdotettu kolmipäiväiseen jakeluun siirtyminen vaikuttaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Laillisuusvalvontakäytännössä postilain sääntelyn epäselvyyteen on kiinnitetty huomiota jo ainakin vuodesta 2018 alkaen (EOAK/5410/2017). Käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena nimenomaan oli selkeyttää postin julkisia hallintotehtäviä ja muita tehtäviä.

Ehdotus tiedoksianto-olettaman pidentämisestä sekä kysymykset virkavastuusta – kuten myös aikaisempi laillisuusvalvontakäytäntö – osoittavat sen, että postilain sääntely yleispalveluvelvoitteen ja julkisten hallintotehtävien osalta vaatii edelleen selkeytystä. Vaikuttaa siltä, että keskeisenä ongelmana on yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvan toiminnan ja julkisen hallintotoiminnan sekoittuminen. Erityisesti siinä tapauksessa, että ehdotettu uudistus kolmipäiväisestä

keräilystä ja jakelusta johtaisi tiedoksianto-olettaman pidentymiseen yli hallintolain mukaisen seitsemän päivän, valiokunnan olisi syytä harkita mietinnössään sen toteamista, että postilain sääntelyä edellytettäisiin myöhemmin selkeytettäväksi siten, että julkiset hallintotehtävät eriytettäisiin säännösperusteisesti Postin muista tehtävistä.