



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

19.12.2016

OM 226/43/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö 3.11.2016 (LVM/1042/03/2015)

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI POSTILAIN MUUTTAMISESTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle postilain muuttamisesta. Oikeusministeriötä pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota luonnoksen suhteeseen perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Keräily ja jakelu sekä laatustandardi

Yleistä

Lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yleispalveluun (johon kuuluvat mm. enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset ja enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit) kuuluvien kirjelähetysten osalta, että ne on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on kuitenkin keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa.

Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että 1 momentin on tarkoitus mahdollistaa yleispalvelukirjeiden osalta viisipäiväisestä jakelusta poikkeaminen. Pykälän 1 momentissa viitataan viisipäiväiseen jakeluun ”ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen.” Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi laatustandardista, jonka mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on jaettava siten, että vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä päivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä. Voimassa olevan lain 19 §:n mukaan lähetyksistä 95 prosenttia on oltava perillä viimeistään toisena arkipäivänä ja 98 prosenttia viimeistään kolmantena päivänä. Lakiehdotuksen 19 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että ehdotetut muutokset mahdollistaisivat siirtymisen kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu huomattavan vaikeaselkoiseksi. Erityisen vaikeaselkoiseksi muodostuu ehdotettu 17 §:n 1 momentti, jossa säädettäisiin viisipäiväisestä jakelusta siinä mainitut seikat ”huomioon ottaen”, vaikka sääntelyn tosiasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa kolmipäiväinen jakelu. Kolmipäiväisestä jakelusta ei olisi nimenomaisesti mainintaa lain 17 tai 19 §:ssä taikka muuallakaan postilaissa, vaan mahdollisuus siihen ilmenee vain välillisesti eri säännösten yhteistulkinnan perusteella, kun taas viisipäiväisestä jakelusta olisi edellä mainitusti nimenomaiset maininnat lain 17 §:n 1 ja 2 momentissa, jotka yhdessä kattavat kaikki postinjakelualueet Suomessa.

Myös lain 17 §:n 1 ja 2 momentin keskinäissuhteet jäävät jokseenkin epäselviksi, koska molemmissa puhutaan viisipäiväisestä jakelusta, mutta 2 momentti määrittää ”kuitenkin”-sanaa käyttämällä poikkeukseksi ensimmäiseen momenttiin.

Edelleen voidaan todeta, että lakiehdotuksen 19 §:n laatustandardi koskisi sen sanamuodon perusteella sekä 17 §:n 1 että 2 momenttia. Tämä todetaan myös esitysluonnoksen perusteluissa (mm. s. 63). Silti vain 17 §:n 1 momentissa viitattaisiin (viisipäiväiseen) jakeluun ”lain 19 §:n laatustandardi huomioon ottaen”, vieläpä niin, että tuolla sanonnalla tosiasiallisesti ajatellaan mahdollistettavan siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun. Pykälän 2 momentissa mainintaa ei olisi, oletettavasti siksi, että siinä tarkoitettujen alueiden osalta tarkoitus on pysyä momentin sanamuodon mukaisessa viisipäiväisessä jakelussa. Ehdotettua sääntelytekniikkaa ei voida pitää onnistuneena.

EU-oikeudellisia näkökohtia

Lakiluonnoksen 17 §:n 1 momentin perustelujen mukaan sanottu momentti vastaa postidirektiivin (97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY) vaatimusta viisipäiväisestä jakelusta. Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetyn mukaisesti jäsenvaltioi-

den on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa kohdan mukaan vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona. Direktiivi ei määrittele millaisia tilanteita tai maantieteellisiä olosuhteita voidaan pitää poikkeuksellisina.

Esitysluonnoksen perusteluissa katsotaan direktiivissä tarkoitettujen ”poikkeuksellisten tilanteiden tai maantieteellisten olosuhteiden” määrittelyä jättävän kansallisen lainsäätäjän toimivallan piiriin (esitysluonnoksen s. 20). Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, katsotaanko ehdotetun 17 §:n 1 ja 2 momentin mainintojen viisipäiväisestä jakelusta jo sellaiseen täyttävän postidirektiivissä asetetut vaatimukset, vai katsotaanko sääntelyn olevan sopusoinnussa direktiivin kanssa siksi, että ”poikkeuksellisten tilanteiden tai maantieteellisten olosuhteiden” edellytysten katsotaan täyttyvän 17 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla alueilla (käytännössä lähinnä taajamissa). Jos ehdotettu sääntely nojautuu jälkimmäiseen näkemykseen, voidaan kiinnittää huomiota siihen, että EU-oikeuden yleisten tulkintaperiaatteiden mukaan poikkeuksia tulee tulkita supistavasti. Ehdotettu lain 17 §:n 1 momentti, jolla siis on tosiasiallisesti tarkoitettu mahdollistaa siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun, muodostuisi kuitenkin edellä todetuin tavoin jakelun pääsäännöksi, josta pykälän 2 momentti muodostaisi poikkeuksen. Jatkovalmistelussa on syytä huolellisesti selvittää ja varmistua, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

Kolmipäiväisen jakelun hyväksyttävyyys kansallisesti

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.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä viranomaistoiminnan kannalta erityisesti siksi, että huomattavassa osassa hallintoasioista asian vireillepano, selvityspyyntöjen ja niihin annettavien vastausten lähettäminen sekä päätösten tiedoksianto tapahtuu postitse. Myös hallintolainkäytössä ja muussa lainkäyttötoiminnassa on postin välityksellä tapahtuvaa kirjelmointiä.

Hallintolain 55 §:ssä säädetyn mukaisesti tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona. Hallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Pykälän 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saa-

neen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Hallintolain 22 §:ssä säädetyn mukaisesti valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Hallintolaissa on lisäksi säännökset muun muassa selvityksen antamiselle asetettavasta määräajasta sekä asian käsittelemisestä viivytyksettä. Hallintolainkäyttölaissa on omat säännöksensä muun muassa asiakirjan tiedoksiannosta.

Ehdotetun 19 §:ssä säädettävän laatustandardin mukaan lähetyksistä 50 prosenttia tulee olla perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä päivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä. Niinäkin viikkoina, joihin ei sisälly arkipäiviä, tarkoittaisi viisipäiväisen standardin mukainen jakelu käytännössä sitä, että lähetys olisi perillä seitsemäntenä päivänä jättöpäivän jälkeen. Jos ajanjaksolle osuu useampia arkipäiviä, saattaisi lähetys olla perillä vasta yhdeksäntenä päivänä. Tällöin päätös annettaisiin asianosaiselle tiedoksi myöhemmin kuin hallintolain 59 §:n 2 momentissa olettamaksi asetetussa seitsemän päivän määräajassa. Ehdotettu laki sallisi myös sen, että 3 prosenttia lähetyksistä jaettaisiin vielä tätäkin myöhemmin.

Jo pelkästään edellä olevan tarkastelun perusteella on selvää, että esityksen jatkovalmistelussa on laaja-alaisesti ja huolellisesti selvitettävä, tulisi-ko jakelunopeuden hidastumisen vuoksi tarkistaa tiedoksisaamista ja valitusaikoja koskevaa lainsäädäntöä. Asia on siihen liittyvien oikeusturvanäkökohtien vuoksi merkittävä. Esitysluonnoksessa jakelun hidastumista ei pidetä ongelmallisena viranomaistoiminnan kannalta lähinnä siksi, että julkisia palveluja pyritään digitalisoimaan. Nyt käsillä olevan lakiehdotuksen on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan jo kesällä 2017, mihin mennessä julkisella sektorilla ei tulla siirtymään kattavasti yksinomaan sähköisiin palveluihin.

Valmistelussa on otettava huomioon, että nykyisen ”seitsemän päivän säännön” muuttaminen esimerkiksi ”kymmenen päivän säännöksi” lykkäisi hallintoasioissa valitusajan alkamisajankohtaa ja monessa tapauksessa myös pidentäisi oikeudenkäyntien kokonaiskestoa. Näillä seikoilla on vaikutuksia oikeusturvaan, minkä lisäksi niillä on taloudellisia vaikutuksia, jotka jatkovalmistelussa tulisi arvioida.

Yhdenvertainen kohtelu

Esitysluonnoksen mukaan yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa, eli lehtien varhaisjakelua. Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakelu, laki antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun.

Sääntely merkitsee postin yleispalvelun asiakkaiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella, minkä vuoksi sitä on arvioitava

perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erotte- luperusteilla eikä henkilöön liittyvien muiden syiden perusteella. Tällaise- na muuna syynä pidetään myös henkilön asuinpaikkaa. Pelkkää maantie- teellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitet- tuna hyväksyttävänä perusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka koko- naisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitse- misen vapaus (PeVL 59/2001 vp). Perustuslailla ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja on- ko se oikeasuhtainen (HE 309/1993 vp, s. 44/l; PeVL 23/2012 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 9/2000 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään joutunut ottamaan kantaa käsillä olevaan tulkintakysymykseen rinnastuvaan kysymykseen. Perustus- lakivaliokunta on kylläkin pitänyt esimerkiksi jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannal- ta. Tällöin valiokunta on korostanut lailla säätämisen vaatimusta, kokeilun voimassaoloajan rajaamista lyhyeksi sekä kokeilun alueen määrittelemisen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 5/l, PeVL 11/2002 vp, s. 2–3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2). Käsillä ole- vassa lakiluonnoksessa ei kuitenkaan ole kyse alueellisesta kokeilusta.

Sääntelyn alueellisen eriyttämisen tarkoituksena on luoda edellytyksiä sil- le, että postilain soveltamisalan ulkopuolella oleva sanomalehtien jakelu saataisiin turvattua harvaan asutuilla alueilla, joilla yleispalvelun tarjoaja on tällä hetkellä ainoa jakelupalvelun tarjoaja (s. 53). Tällainen perustus- lain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteenkin kytkeytyvä tarkoitus sinänsä ainakin jossain määrin puoltaa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä.

Toisaalta erottelun hyväksyttävyyttä heikentää se, että postipalveluiden tasapuolista saatavuutta maan koko alueella on perinteisesti pidetty tär- keänä (ks. mm. PeVL 28/2000 vp, PeVL 56/2010 vp). Postilain 1 §:ssä tode- taankin lain tarkoituksena olevan turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postilain 1 §:ää ei luonnoksessa ehdoteta muutettavaksi.

Erottelun hyväksyttävyyttä heikentää myös ehdotetun sääntelyn edellä todettu merkittävyys perustuslain suojaaman oikeusturvan kannalta. Hieman epäselväksi tosin jää, millainen vaikutus eri jakelualueisiin kuulu- misella olisi postinkulun nopeuden kannalta, ottaen huomioon ehdotetun lain 19 §:n laatustandardin ulottuminen sekä viisi- että kolmepäiväisen ja- kelun alueille.

Siirtymistä kolmipäiväiseen jakeluun eräillä alueilla perustellaan esitykses- sä ennen kaikkea kustannussyillä, sillä yleispalveluja ei esitysluonnoksen

mukaan haluta korvata palveluiden tuottajalle esimerkiksi julkisista varoista, vaikka postidirektiivi sen sinänsä mahdollistaisi. Julkisten menojen säästötavoitteella ei kuitenkaan voi sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta yhdenvertaisuudesta (PeVL 55/2016 vp, PeVL 4/2016 vp).

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan Viestintävirasto määrittelee ne alueet, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja jotka siten olisivat viisipäiväisen keräilyn ja jakelun piirissä. Asuinpaikkaan perustuvasta erilaisesta kohtelusta säädettyä perustuslakivaliokunta on katsonut, että on joko suoraan lailla säädettävä, millä alueilla sääntely tulee sovellettavaksi, tai toissijaisesti asiaa koskeva päätöksenteko on sidottava laissa riittävän täsmällisesti ilmaistuihin kriteereihin (mm. PeVL 19/1997 vp). Ehdotetussa sääntelyssä kolme- tai viisipäiväiseen jakelualueeseen kuulumisen riippuisi käytännössä yksityisten toimijoiden välisestä varhaisjakelua koskevasta markkinaehtoisesti syntyneistä sopimuksista sekä niiden laajuudesta ja kestosta. Tilanne varhaisjakeluverkon piiriin kuulumisen osalta saattaa eri alueilla vaihdella varsin nopeastikin. Ehdotettua sääntelyä tulisi täydentää ainakin säännöksellä siitä tarkasteluvälistä, jonka kuluessa Viestintäviraston tulee arvioida tilannetta uudelleen.

Kokoavasti voidaan todeta, ettei voida pitää lainkaan selvänä esitysluonnoksessa ehdotetun henkilön asuinpaikasta riippuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä löytämään ratkaisumalli, joka on selvemmin sopusoinnussa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kanssa. Jos jatkovalmistelussa kuitenkin päädytään esittämään ehdotetun kaltaista alueittain vaihtelevaa keräily- ja jakeluvollisuutta, on sääntelyn hyväksyttävyys perustuslain 6 §:n kannalta perusteltava esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa, minkä lisäksi esityksessä on todettava hallituksen pitävän suotavana esityksen saattamista eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

2. Vanhojen osoitetietojen säilyttäminen

Ehdotetun postilain 38 §:n 6 momentin mukaan postiyritys voisi säilyttää osoiterekisterissä olevan aikaisemman tiedon enintään 20 vuoden ajan. Voimassa olevan lain mukainen säilytysaika on kymmenen vuotta. Henkilötietolain 9 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia.

Ehdotettua 20 vuoden määräaika perustellaan esitysluonnoksessa varsin niukasti. Jatkovalmistelussa on arvioitava, onko näin pitkä säilytysaika aidosti tarpeen. Jos säilytysaika ehdotetaan pidennettäväksi, esityksestä

tulee käydä ilmi, millä perusteilla on päädytty nimenomaan ehdotettavaan säilytysaikaan.

3. Vaarallinen postilähetys

Postilain 40 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti postiyritys voi kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetyksestä, jos lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, jotka aiheuttavat ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle. Kyse on poikkeuksesta pykälän 1 momentissa säädetystä postiyrityksen velvollisuudesta vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelähetys toimitusehtojensa mukaisesti. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi ulottamalla kieltäytymisoikeus koskemaan aineita, esineitä tai tuotteita, jotka ”saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa” ihmiselle tai omaisuudelle.

Ehdotetun säännöksen muotoilua ei voida pitää onnistuneena. Kohdan yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ehdotetulla muutoksella tavoitellaan sitä, että postiyrityksen työntekijät voisivat kieltäytyä vastaanottamasta lähetystä, jonka he epäilevät aiheuttavan ilmeistä vaaraa. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita, pitäisikö kohta muotoilla esimerkiksi siten, että kieltäytymisoikeus koskee sellaisia lähetyksiä, joiden on ”perusteltua syytä epäillä” aiheuttavan vaaraa.

4. Jakelu kerrostaloissa

Postilain 43 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukuihin. Ehdotuksen sanamuodosta ja sen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, kumpi lakiehdotuksessa mainituista jakelukäytännöistä on tarkoitettu sovellettavaksi ensisijaisesti, vai olisivatko ne molemmat ensisijaisia joihinkin muihin jakelumuotoihin nähden. Lakiehdotuksen sanamuodon perusteella voidaan myös kysyä, koskisivatko pykälässä mainitut jakelukäytännöt myös muuta kuin kirjelähetysten jakelua.

Ehdotuksen perusteluissa on esitetty, että ainakin asunto-osakeyhtiö voisi itse päättää siitä, kumpaa jakelukäytäntöä taloyhtiössä noudatetaan. Ilmeisesti sama koskee myös muilla tavoilla omistettuja ja hallinnoituja kerrostaloja, kuten kiinteistöyhtiöitä ja asumisoikeusyhdistyksiä. Perustelujen valossa maininta tietyn jakelukäytännön ”ensisijaisuudesta” vaikuttaa siten merkityksettömältä. Puheena olevaa sääntelyä on syytä selkeyttää.

Ehdotuksen tarkoituksena on kannustaa postimarkkinoilla toimivia yrityksiä kehittämään palveluitaan niin, että tilaaja hankkii ne vapaasta tahdosta niiden tuoman lisäarvon vuoksi. Tätä taustaa vasten ehdotuksen yleis-

perusteluissa (s. 14–15) esitetty tulkinta asunto-osakeyhtiölain soveltamisesta jakelua koskevaan taloyhtiön päätöksentekoon vaikuttaa jossakin määrin ongelmalliselta. Perusteluiden mukaan taloyhtiön hallitus voisi budjetin raameissa päättää lokerikkojen asentamisesta, eikä asiaan välttämättä tarvittaisi erillistä yhtiökokouksen lupaa. Asunto-osakeyhtiölain 7 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti hallitus kuitenkin tarvitsee yhtiökokouksen päätöksen muun muassa sellaisiin toimiin, jotka ovat yhtiön koko ja toiminta huomioon ottaen epätavallisia tai laajakantoisia, taikka jotka vaikuttavat olennaisesti osakehuoneistojen käyttöön. Ei siten ole selvää, että päätös postin jakelukäytännön muuttamisesta kuuluisi lähtökohtaisesti taloyhtiön hallitukselle. Toisaalta ehdotuksen myötä voi jatkossa tulla arvioitavaksi myös se, pidetäänkö huoneistokohtaista postinjakelua sellaisena tavanomaisena asumiseen liittyvänä palveluna, jonka hankkimisesta vastikerahoituksella yhtiökokous voi päättää.

Ehdotuksen perusteluista ei käy myöskään ilmi, miten jakelukäytännöstä päätettäessä sovellettaisiin postilain 43 §:n 2 momenttia, jossa säädetyn mukaisesti jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Henkilökohtaisista erityistarpeista postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on momentissa säädetyn mukaisesti nimenomaisesti otettava huomioon. Sääntely on sinänsä perusteltua ulottaa lokerikkopakettiin siirtyviin kerrostaloihin, ottaen huomioon muun muassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen määräykset kohtuullisten mukautusten tekemisestä vammaisia henkilöitä varten. Jatkovalmistelussa on kuitenkin huolellisesti arvioitava, kenen tai minkä tahon vastuulle henkilökohtaisten erityistarpeiden huomiointi tulisi kuulua.

5. Vahingonkorvaussäännökset

Postilain 49 §:n sääntelyä lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta aiheutuvan vahingon korvaamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että vastaisuudessa korvausta voisi saada vain seurattavien lähetyksien osalta. Tässä yhteydessä on muun ohella merkityksellistä, että varallisuusarvoisten omaisuusobjektien lähettäminen postitse on jokseenkin tavanomaista.

Vahingonaiheuttajan korvausvastuun poistaminen kokonaan edes vähäisten vahinkojen osalta on lähtökohtaisesti ongelmallista. On jo yleisiin oikeusperiaatteisiin kytkeytyvistä syistä tärkeää, että vahinkoa kärsinyt saa korvauksen. Vahingonkorvaussäännöksillä on myös vahinkoja ennalta ehkäisevä vaikutus, koska toimijat pyrkivät välttämään vahinkojen aiheuttamista korvausvastuun uhan vuoksi. Korvausvastuun poistaminen voi johtaa siihen, että toiminnassa ei enää pidetä tarpeellisina vahinkoriskin alentamiseen tähtäviä toimenpiteitä ainakaan siltä osin kuin niistä aiheu-

tuu yritykselle merkityksellisiä kustannuksia. Tällainen kehitys ei ole suotavaa sen enempää perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan kuin postinkulun luotettavuudesta ja muusta asianmukaisuudesta osaltaan riippuvien oikeusturvanäkökohtien kannalta.

Epäselväksi myös jää, onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa postidirektiivin säännösten kanssa. Esimerkiksi direktiivin 19 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki postipalvelujen tarjoajat tarjoavat käyttöön avoimet, yksinkertaiset ja huokeat menettelyt postipalvelujen käyttäjien valitusten käsittelemiseksi, erityisesti kun on kyse lähetysten katoamisesta, varastamisesta tai vahingoittumisesta tai palvelujen laatustandardien noudattamatta jättämisestä (mukaan lukien menettelyt vastuun määrittelemiseksi tapauksissa, joissa osapuolina on useampi kuin yksi toimija), sanotun kuitenkin rajoittamatta korvausjärjestelmiä koskevia asiaankuuluvia kansainvälisiä ja kansallisia säännöksiä.” Ehdotetun sääntelyn suhteesta sovellettavaan EU-oikeuteen on syytä tehdä selkoa esityksen perusteluissa.

Ehdotettua korvausvastuun rajoitusta puoltaa toisaalta jossain määrin se, että tavallisten kirjelähetysten osalta vahinkoa on käytännössä yleensä mahdotonta todentaa. Korvaushakemusten selvittelystä voi myös aiheutua palveluntarjoajalle mahdolliseen vahinkoon suhteutettuna merkittäviä kustannuksia, joskin asiakkaan kannalta tarkasteltuna vahinko voi olla vaikutuksiltaan merkittävämpi kuin postiyrityksen selvittelyvastuu. Ehdotetun vastuunrajoituksen ongelmallisuutta vähentää se, että käytettävissä olevien tietojen mukaan tavallisia kirjelähetyksiä vahingoittuu tai katoaa postipalvelun volyyymiin nähden harvoin. Lisäksi asiakkaalla on jatkossakin mahdollisuus kohtuullista maksua vastaan valita sellainen palvelu, johon sisältyy vastuu lähetyksen vahingoittumisesta tai katoamisesta.

Oikeusministeriö pitää nykyistä korvaussääntelyä sinänsä perusteltuna ja asianmukaisena. Jos postipalvelun tarjoajan korvausvelvollisuus tavallisille kirjelähetyksille aiheutuvien vahinkojen osalta kuitenkin päädytään poistamaan, on huolehdittava, että palvelun tarjoaja selvästi ja näkyvästi tiedottaa asiakkaille korvausvastuun puuttumisesta. Tällöin asiakkaat voivat itse arvioida, onko kirjelähetys tarpeen esimerkiksi kirjata tai vakuuttaa. Esityksessä olisi myös arvioitava, missä määrin viranomaispostissa on syytä ryhtyä käyttämään kirjattuja palveluita, ja mitkä tällaisen muutoksen vuosittaiset kustannukset olisivat.

Ehdotettu 49 §:n muotoilu jättää myös jossakin määrin tulkinnanvaraiseksi sen, voisiko vahingonkorvauslaki tulla sovellettavaksi muiden kuin pykälän 1 momentissa mainittujen seurattavien lähetysten osalta. Jos postiyrityksen vastuuta päätetään rajoittaa sisällöltään nyt ehdotetulla tavalla, eikä vahingonkorvauslain ole tarkoitus tulla sovellettavaksi, on pykälässä perusteltua säätää nimenomaisesti myös siitä, minkälaisia vahinkoja ei korvata.

6. Pistekirjoitusta sisältävä lähetys

Lain 40 a §:n sääntelyä pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksuttomasta lähettämisestä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että oikeus koskisi näkövammaisten lisäksi muitakin henkilöitä. Ehdotusta voidaan asiallisesti pitää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta hyväksyttävänä positiivisena erityiskohteluna. Pykälän otsikko olisi kuitenkin hyvä tarkistaa muuttuvaa sääntelyä paremmin vastaavaksi ("Näkövammaisen lähetys" -> esimerkiksi "Pistekirjoitusta sisältävä lähetys"). Lisäksi tarkoituksena lienee muuttaa lain 40 a §:n 1 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 408/2016, ei pykälän 2 momenttia, kuten luonnoksessa ehdotetaan. Jos pykälän 1 momentti muutetaan sisällöltään ehdotetulla tavalla, voitaneen 2 momentin säännös näkövammaisen velvollisuudesta esittää vammastaan selvitys kumota tarpeettomana.

7. Muutoksenhaku

Postilain 80 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti Viestintäviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 2 momentissa säädetyn mukaisesti hallinto-oikeuden päätökseen yleispalveluvelvollisuuden asettamista ja sen muuttamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan postilain 80 §:ään lisättäväksi uusi 3 momentti seuraavasti:

Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee 23 pykälässä säädettyä yleispalveluvelvoitteen asettamista. Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyriyten yhteistoimintaa koskevassa postiyriyten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ensinnäkin voidaan kiinnittää huomiota siihen, ettei postilain 80 §:n 1 ja 2 momenttia ehdoteta muutettavan. Ne olisivat kuitenkin ristiriidassa ehdotetun 3 momentin kanssa. Lisäksi postilain 80 §:n nykyiset 3 ja 4 momentti on ilmeisesti tarkoitus siirtää pykälän uusiksi 4 ja 5 momenteiksi. Tämä olisi otettava huomioon muun muassa lain johtolauseessa ja esityksen perusteluissa.

Toiseksi - ja olennaisempaan seikkana - voidaan todeta, että lähtökohtana hallintoasioiden muutoksenhaussa tulee olla hallinto-oikeuden toimiminen ensimmäisenä valitusasteena (ks. esim. HE 230/2014 vp). Tästä on käytännössä poikkeuksena vain valtioneuvoston yleisistunnon päätökset. Tietoyhteiskuntakaressa säädetyn mukaisesti yleispalveluyrityksen ni-

meämistä koskevasta päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mistä johtuen esitysluonnoksen perusteluissa katsotaan yhdenmukaisuussyistä olevan perusteltua, että myös postilaissa tarkoitettua yleispalveluvelvoitteen asettamisesta valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu muutoksenhakusäntely on ristiriidassa edellä mainittujen muutoksenhakua koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Oikeusministeriö vastustaa näitä ehdotuksia, ja pitää ennemminkin tarpeellisena myös tietoyhteiskuntakaaren muutoksenhakusäntelyn saattamista sopusointuun muutoksenhaun yleisten periaatteiden kanssa.

8. Muuta

Ehdotetussa 49 §:ssä käytetään ilmaisua ”seurattava lähetys”. Ilmaisua ei laissa kuitenkaan määriteltäisi, eikä sen merkitys muutoinkaan ole täysin selvä. Kyseisen ilmaisun tilalla on syytä käyttää täsmällisempiä sanontoja, tai jos ilmaisua käytetään jatkossa postilaissa useammin kuin kerran tai pari, se on syytä määritellä.

Esitysluonnoksen vaikutusten arvioimista koskevassa jaksossa on jokseenkin ylimalkaisesti käsitelty esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia, mukaan lukien esityksen vaikutusta erilaisiin väestöryhmiin. Esimerkiksi lokerikkojakoa koskevalla ehdotuksella olisi kuitenkin vaikutusta muun muassa vammaisiin henkilöihin. Esitystä on syytä täydentää tältä osin.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Timo Makkonen

