

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös EOAK/2959/2017

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön koskien lakisäateistä tiedoksiantomenettelyä

Pyydetyt tiedot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 4.7.2018 antamassa päätöksessään Postin yleispalvelun tilasta ja yleispalvelun valvonnan toteutumisesta pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan lakisäateistä tiedoksiantomenettelyn hoitamista. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyytää liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan, olisiko postilain (415/2011) 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus. Apulaisoikeusasiamies pyytää ministeriötä ilmoittamaan 1.4.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta.

Ministeriön oma toiminta arvioinnissa

Postilain 67 §:n 1 momentin mukaan postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Liikenne- ja viestintäministeriön tärkein työkalu postitoiminnan ohjauksessa on lainvalmistelu ja siten postilain valmistelu ja lain toteutumisen seuranta. Lisäksi ministeriön vastuulle kuuluu Liikenne- ja viestintäviraston tulosohjaus.

Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Lain 21 §:n säädetään yleispalvelun tarjoajan velvollisuudesta huolehtia laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Lain 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.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Liikenne- ja viestintävirasto siis valvoo vain postilaisissa säänneltyjä postiyrityksiä ja Posti Group Oy:n (jäljempänä *Posti*) osalta sille yleispalvelun tarjoajana asetettujen velvoitteiden toteutumista. Muiden postiyritysten kuin yleispalvelun tarjoajan osalta Liikenne- ja viestintävirasto valvoo esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamista.

Valtioneuvoston omistajaohjausosasto vastaa omistajastrategian valmistelusta ja toimeenpanosta sekä hyvän hallintotavan kehittämisestä. Omistaja-

Id Versionumero

ohjaus vastaa siis myös Suomen valtion omistaman Postin ohjauksesta. Liikenne- ja viestintäministeriö ei puutu eikä sillä ole toimivaltaa puuttua Postin liiketoiminnallisiin ratkaisuihin tai muutoin yhtiön ohjaamiseen.

Virkavastuusäätelyn täsmentäminen

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään pitänyt varsin epätydyttävänä sitä, että yleispalvelun tarjoajan (tai asiamiespostin) vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta on käytännössä rajoittunut vain pieneen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä, ja että tämä vastuun rajoittuminen näyttää virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Postin tulkintaan asianomaisen säännöksen tarkoituksesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimivaltaan ei ministeriönä kuulu lain tulkinta. Ministeriö kuitenkin toteaa yleisesti, että lain tulkinnan yleisenä lähtökohtana voidaan Suomessa pitää lain sanamuodon mukaista tulkintaa. Tässä tapauksessa tulkintatilannetta toisaalta monimutkaistaa se, että postilain asiaa koskevat säännökset on annettu ennen hallintolain asiaa koskevia säännöksiä. Ministeriö on myös perehtynyt Postin kuvaukseen tavallisen tiedoksiannon jakelun järjestämisestä ja ymmärtää ne reaaliset argumentit, jotka ovat johtaneet Postin esittämään virkavastuusääntösten tulkintaan. Ministeriö on myös käynyt asiasta keskusteluja Postin kanssa.

Ministeriö kuitenkin yhtyy apulaisoikeusasiamiehen näkemykseen, että lakisääteisen virkavastuun rajaaminen pelkästään Postin tulkinnan perusteella on tilanteena epätydyttävä. Lisäksi postilain 21 §:llä on yhteys perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisiin hyvän hallinnon takeisiin sekä 124 §:n mukaiseen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen tehtävälle ratkaisulle tulee löytyä reaalisten argumenttien sijasta valtiosääntöoikeudellisesti kestävä perustelu.

Ministeriö on tehnyt alustavaa oikeudellista arviota tiedoksiantomenettelyyn liittyvän virkavastuun täsmentämisestä. Sitä kuvataan alla. Alustavan arvion lopputuloksena liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että

- Jos virkavastuuta halutaan rajata esimerkiksi saantitodistusmenettelyyn tai tiettyyn osaan sitä, tästä tulee säätää laissa.
- Postilain 21 §:n muuttaminen on johdonmukaisin vaihtoehto rikosoikeudellisen virkavastuusäätelyn täsmentämistavaksi.
- Postilain 21 §:n muuttaminen voitaisiin tehdä niin, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu täsmennettäisiin koskemaan vain saantitodistuspalveluun liittyvä kirjeen luovuttamista.

Kyseessä on alustava arvio. **Ministeriö katsoo parhaaksi odottaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen jatkokäsittelyn päättymistä asiassa EOAK/1069/2019, jossa kyse on myös Postin toiminnasta ja perustuslain 124 §:n tulkinnasta.** Näin lainsäädännön muutostarpeet voidaan arvioida laajempaan kokonaisuuteen, mikä edistää säätelyn laatua. Joka tapauksessa uuden lainsäädäntöhankkeen käynnistäminen on mahdollista aikaisintaan kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Olli-Pekka Rantala
Osastopäällikkö, ylijhtaja

Eero Salojärvi
Suunnittelija

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Arviointia tiedoksiantomenettelyyn liittyvän virkavastuun täsmentämisestä

Täsmentämistarpeesta

Postilain (415/2011) 21 §:ssä säädetään tiedoksiantomenettelystä. Sen mukaan yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. 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.

Posti on esittänyt, että postilain 21 §:n mukainen velvollisuus ja siten tiedoksiantojen osalta virkavastuu ei ulotu tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä. Postin mukaan tavallisena kirjeenä lähetetty tiedoksianto kulkee Postin prosessissa muiden tavallisten kirjeiden kanssa, eikä Postilla ole kykyä tai mahdollisuutta näiden erotteluun. Sikäli kun kyse on saantitodistuskirjeestä, on Posti tulkinnut virkavastuun kattavan sen, että luovutuksen yhteydessä henkilöllisyys on tarkistettava. Näin ollen virkavastuu kohdistuu luovutuksen tekemään työntekijään Postin omassa tai yhteistyökumppanin hoitamassa toimipisteessä taikka kuljetuksessa, mutta ei esimerkiksi perusjakelussa työskenteleiviin postinjakajiin, jotka eivät käsittele saantitodistuskirjeitä.

Postilain 21 §:ssä virkavastuusäännös on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla säädetty koskemaan yleisesti tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä. Pykälässä rajausta ei ole tehty esimerkiksi vain saantitodistusmenettelyyn. Postilain 21 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 216/2010, s. 97) ei ole johdettavissa myöskään vastaavaa rajausta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa lainkohdan todetaan vain vastaavan aikaisempaa sääntelyä. Virkavastuukysymystä ei ole käsitelty myöskään esityksen muutoin laajoissa sääntämisperusteluissa¹.

Tiedoksiantokysymyksen tulkinnan kannalta merkityksellinen on siis nykyistä lakia edeltäneen säännöksen perustelut. Kumotun postipalvelulain

¹ Hallintotehtävän ulkoistamiseen liittyvä tematiikka nousee postilain hallituksen esityksessä esille vain kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Kielellisten oikeuksien turvaamista koskee lain 20 §. Tämän lisäksi tematiikka nousee epäsuorasti esille toimipisteiden osalta. Toimipisteitä koskevan 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimipisteenä voisi olla yleispalvelun tarjoajan itse ylläpitämä toimipiste, yhteispalvelupiste tai asiamiesposti, joka toimii muun yrityksen yhteydessä. Tämän jälkeen on viittaus julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä annettuun lakiin (802/1993, kumottu lailla julkisen hallinnon yhteispalveluista 223/2007). Lakia sovelletaan viranomaisille kuuluvien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Postilain suhde julkisen hallinnon yhteispalveluista annettuun lakiin jää postilain yksityiskohtaisten perustelujen valossa kuitenkin jokseenkin avonaiseksi. Jälkimmäisen lain 6 §:ssä säädetään asiakirjojen tiedoksiannosta yhteispisteen kautta, mutta lainkohdan yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan (HE 207/2006, s. 13) kysymys olisi vaihtoehtoisesta toimitustavasta postituksen tai toimeksiantajan toimipisteestä tapahtuvan luovuttamisen ohella.

(313/2000) 29 §:n 3 momentin yksityiskohtaisen perustelujen (esitetty virheellisesti 28 §:n yhteydessä) mukaan on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa kuin se koskisi postipalvelua. Koska saantitodistusmenettely on tärkeä hallintomenettelyn muoto, postiyrityksen voidaan tältä osin katsoa hoitavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää ja toiminnan hoitaminen edellyttää rikoslain mukaista virkavastuuta².

Postipalvelulain perustelut näyttävät tukevan tulkintaa, jonka mukaan virkavastuu koskisi vain saantitodistusmenettelyä. Perusteluissa puhutaan yleisesti saantitodistusmenettelystä eikä esimerkiksi vain kirjeen luovuttamisesta saantitodistusta vastaan. Lisäksi postipalvelulain 29 § on annettu ennen hallintolakia (434/2003), jossa tavallisesta tiedoksiannosta tuli vasta pääsääntöinen tiedoksiantotapa.

Kuitenkin edes tällaisen lain systeemisen tulkintavan on vaikea nähdä menevän sanamuodon mukaisen tulkinnan edelle. **Jos siis virkavastuuta halutaan rajata esimerkiksi saantitodistusmenettelyyn tai tiettyyn osaan sitä, tästä tulee säätää laissa.** Tämän johtopäätöksen tukena on myös se, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla sekä sen, että virkavastuun tulee perustua lakiin.

Täsmäntämistavasta

Virkavastuusäätelyn täydentämisessä on edellä esitetyn mukaisesti kaksi lähtökohtaa.

Ensinnäkin sääntelyn täsmäntäminen on edellä kuvatun mukaisesti tehtävä lailla, eikä sitä voi jättää Postin tai valvojan viranomaisen tulkinnan varaan.

Toiseksi virkavastuusäätelyn tulee sen luonteen vuoksi kohdistua Postin toimintaan vain silloin, kun se toteuttaa julkista hallintotehtävää.

Tämän toisen kysymyksen osalta on pidettävä mielessä, että Postin toimintaa on pääsääntöisesti pidettävä yleispalveluna eikä julkisen hallintotehtävän hoitamisena (ks. EOAK/5410/2017 ja siihen sisältyvä erittely). Viranomaiset eivät kuitenkaan käytä Postin yleispalvelua, sillä ne ovat sopineet postipalveluista erikseen Postin kanssa. Silloin kun tässä sopimusjärjestelyssä Posti huolehtii lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä, sitä voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä (ratkaisussaan EOAK/5410/2017, s. 10, eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että kyse on selkeästi julkisesta hallintotehtävästä). Säädöstasolla tähän viittaa se, että toimintaan on säädetty koskevan rikosoikeudellinen virkavastuu. Säädösperustelutasolla yhteys perustuslain 124 §:ään tuodaan esille postipalvelulain hallituksen esityksessä.

² Perustuslain 124 §:n tematiikkaa ei tässäkin hallituksen esityksessä (HE 74/2000 vp) käsitellä tämän laajemmin. Hallituksen esitys oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 28/2000), mutta sekään ei lausunnossaan käsitellyt hallintotehtävän ulkoistamista.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta on siis kyse vain tietyissä postilaissa säädetyissä tilanteissa, kuten postilain 21 §:n mukaisessa tiedoksiantomenettelyssä. Virkavastuuta ei tule laajentaa koskemaan muuta kuin näitä julkisia hallintotehtäviä. Postin hoitamien julkisten hallintotehtävien osalta virkavastuusta on yleensä erikseen säädetty kyseissä lainkohdissa³. Näin ollen **postilain 21 §:n muuttaminen on johdonmukaisin vaihtoehto virkavastuusääntelyn täsmentämistavaksi.**

Täsmentämisvaihtoehdoista

Täsmentämisvaihtoehdoissa on arvioitu säännöksen jättämistä ennalleen (niin kutsuttu nollavaihtoehto), säännöksen selventämistä kattamaan eksplisiittisesti myös tavallisen tiedoksiantotavan, säännöksen täsmentämistä saantitodistusmenettelyyn kokonaisuudessaan sekä säännöksen rajamista koskemaan ainoastaan kirjeen luovuttamista saantitodistusta vastaan.

Ensimmäinen vaihtoehto on jättää sääntely ennalleen. Jos sääntely jää ennalleen, Postille ei tule säädösperusteista velvoitetta muuttaa tulkintalinjaansa. Koska lakia lähtökohtaisesti tulkitaan sen sanamuodon mukaan, tavanomaisesti valvontaviranomainen vaatisi Postia muuttamaan tulkintakäytäntönsä. Kuitenkaan Postin tiedoksiantomenettelyn hoitamisessa ei ole kyse yleispalvelusta eli Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole asiassa toimivaltaa. Toinen mahdollisuus on, että Postin tulosohtaja edellyttäisi Postin tulkintakäytännön muutosta. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua Postin liiketoiminnallisiin ratkaisuihin, joista vastaavat yhtiön toimiva johto yhtiön hallituksen strategisten linjauksen perusteella, tai muutoin yhtiön ohjaamiseen, joka kuuluu valtioneuvoston omistajaohjausosastolle. Kolmanneksi Postin sopimuskumppanit puolestaan eivät voi sopimuksissaan vaatia rikosoikeudellista virkavastuuta, koska sen on perustuttava lakiin. Näin ollen sääntelyn pysyttäminen ennallaan voisi johtaa siihen, että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen epätyytyttäväksi katsoma tilanne ei muuttuisi.

Toinen vaihtoehto on, että säännös voitaisiin selventää kattamaan eksplisiittisesti tavallinen tiedoksianto. Tämä olisi perustuslain 124 §:n taustalla olevan ajattelun kannalta täysimääräisin vaihtoehto. Julkisten hallintotehtävien ulkoistamisen vaatimuksena on, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeus-

³ Tämän arviointiin vaikuttaa myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen jatkokäsittely asiassa EOAK/1069/2019. Ratkaisussaan EOAK/5410/2017 oikeusasiamies totesi, että selkeästi julkisia hallintotehtäviä ovat lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen (ao. postilain 21 §), muuttoilmoitusten vastaanottaminen (kotikuntalain (201/1994) 7 c §, sisältää virkavastuusäännöksen) ja ennakkoäänestyspaikkana toimiminen (vaalilain (714/1998) 9 §, lain 185 § sisältää virkavastuusäännöksen) sekä mahdollisesti postinumerojärjestelmän ylläpitäminen (postilain 37 §, ei säädetty virkavastuusta) ja postilaatikoiden sijainnin määrittely (postilain 44 §, ei säädetty virkavastuusta). Jos kaksi jälkimmäistä katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi, tulisi niiden hoitamista lähtökohtaisesti koskea rikosoikeudellinen virkavastuu (ja muut perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset). Tämän lisäksi postilain 55 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan postipaketin oikeutettuun avaamiseen.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

turvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämä on tuotu esille säännöksen valmisteluasiakirjoissa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II)⁴. Myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut, että uskottaessa hallinto-tehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (esimerkiksi PeVL 5/2014, s. 3). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla⁵ (esimerkiksi PeVL 53/2014 vp, s. 5). Myös oikeuskirjallisuudessa virkavastuun on katsottu muodostavan ”tärkeän osan perustuslain 21 §:ssä turvatuun hyvän hallinnon perusteista” (Mäenpää: Hallinto-oikeus, vuonna 2017 päivitetty sähköinen versio, VII osan 6 luvun jakso virkavastuun funktiot).

Tätä vaihtoehtoa voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena. Postin mukaan suurin osa viranomaisten tiedoksiannoista toimitetaan tavallisena tiedonantona postitse. Tavalliset kirjeet eivät kuulu lähetysten seurannan piiriin, jonka vuoksi kirjeiden kulkua ei voida luotettavasti todentaa. Postin prosessissa kirjeen käsittelyä ei voida erotella sen perusteella, onko lähettäjä viranomainen vai muu taho. Postilla ei ole tietoa kirjeen sisällöstä eikä näin ollen myöskään siitä, onko kyseessä viranomaisen tiedoksianto vai muu kirje.

Tavalliset kirjeet ja muut ilman kuittausta luovutettavat lähetykset jaetaan vastaanottajan postilaatikkoon tai -luukkuun tai muuhun sovittuun pisteeseen. Tavallisen kirjeen kohdalla Posti ei voi valvoa, päätyykö lähetys yrityksessä tai kotitaloudessa oikealle henkilölle. Sama koskee myös Postin paperisia saapumisilmoituksia. Lisäksi Posti ei tiedä, ketkä Postin tai sen alihankkijoiden palveluksessa olevat henkilöt osallistuvat tavallisen kirjeen käsittelyyn lähetysprosessin eri vaiheissa.

Postilain 21 §:n täsmentäminen koskemaan tavallisia kirjeitä asettaisi Postille velvollisuuksia, jotka ovat käytännössä hyvin vaikea toteuttaa. Postin lisäksi myös muut postiyrietykset tarjoavat kirjepalveluja, ja viranomaisilla on mahdollisuus vapaasti kilpailuttaa kirjepalvelut. Tämän vuoksi kaikki viranomaiset eivät välttämättä käytä juuri Postin tarjoamia kirjepalveluja. Lain-säädäntö arvioidessa on myös hyvä huomioida, että tulevaisuudessa asiointi viranomaisten kanssa tapahtuu pääsääntöisesti sähköisesti. Tuleekin arvioida, kuinka paljon on tarpeellista asettaa lisäsääntelyä palvelulle, joka on poistumassa ajan myötä. Myös Posti on mahdollistamassa kuluttajille siirtymisen paperisista saapumisilmoituksista täysin sähköisiin saapumisilmoituksiin palveluprosessien muutoksien myötä.

⁴ Vaatimuksen taustalla on se, että valtiosääntöoikeudelliseen virkamieshallintoperiaatteeseen on katsottu kuuluvan vaatimus siitä, että kaikkien julkista valtaa käyttävien henkilöiden tulee kuulua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 376).

⁵ Rikosoikeudellisen virkavastuun säätäminen erikseen on yleensä tarpeellista, sillä rikoslaissa (39/1889) virkavastuu on ulotettu koskemaan julkista valtaa käyttävää. Julkisen vallan käyttäminen on käsitteenä suppeampi kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. (EOAK/5410/2017, s. 2.) Tiedoksiantomenettelyn hoitamisessa kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä. Jos rikoslain virkavastuusäännöksen soveltaminen katsottaisiin soveltuvan, siitä poikkeamista pitäisi erikseen säätää (PeVL 17/2012 vp, s. 5).

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Tämän takia *kolmas vaihtoehto* on, että postilain 21 § rajattaisiin vain saantitodistuksella tapahtuvaan tiedoksiantoon. Rajaamiselle on kuitenkin esitettävä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, sillä asiaa tarkastellaan perustuslain 124 §:n valossa. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kun tarkastellaan jakelumääriä ja sen vaatimaa verkostoa, lienee selvää, että postittamalla tapahtuva tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa Postin tai muun jakelunyrityksen palvelun avulla. Tehtävästä säädetään laissa. Kyseessä ei myöskään ole merkittävä julkisen vallan käyttö⁶.

Näin ollen arvioinnissa merkityksellistä on, mitkä vaikutukset rajaamisella on perustuslain 124 §:ssä mainittuihin perusoikeuksien, oikeusturvan tai muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kiellolle.

Koska rikosoikeudellista virkavastuuta edellytetään säännönmukaisesti, virkavastuusäännöksen rajaaminen edellyttää ensinnäkin, että se on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista perustuslain mukaisissa 124 §:n tilanteissa. Merkityksellistä on ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on eritelty oikeuskirjallisuudessa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ”lähtökohdaksi on asetettava, että mitä voimakkaampia yksityisten oikeudelliseen asemaan kohdistuvia valtuuksia hallintotehtävien hoitamiseen liittyy, sitä suurempi painoarvo perusoikeuksien turvaamiselle sekä oikeusturvajärjestelyiden toimivuudelle ja tehokkuudelle on annettava” (Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 334). Samoin on esitetty, että ”[v]aikka lähtökohdaksi voidaan asettaa perusoikeussuojan vaarantumisen tapauskohtainen arvi-

⁶ Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttäminenä on pidettävä muun muassa:

- itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179; PeVL 55/2005 vp, s. 2 - 3; PeVL 19/2005 vp, s. 8 - 9; PeVL 22/2014 vp, s. 2 - 6).
- hallinnollisen seuraamuksen määräämistä (PeVL 57/2010 vp, s. 5; PeVL 18/2007 vp, s. 7; PeVL 45/2006, s. 2; PeVL 55/2005, s. 2; PeVL 32/2005, s. 2; yksityisen pysäköinnin valvonnan osalta PeVL 20/2002 vp, s. 2 - 3).
- kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet (PeVL 62/2010 vp, s.6; PeVL 30/2010 vp, s. 10; PeVL 48/2001 vp, s. 3. Vrt. tarkastuspäätöksen osalta ks. PeVL 50/2017 vp, s. 4).
- puuttuminen PL 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen esimerkiksi tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen (PeVL 11/2016 vp, s. 5; PeVL 5/2014 vp, 2 - 3. Ks. myös PeVL 15/2015 vp kehitysvammaisten erityishuollon osalta).

Merkittävän julkisen vallan käyttäminen siis edellyttää lähtökohtaisesti puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Tästä ei ole kyse tiedoksiannon toteuttamisessa.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

ointi, valiokunta on hyväksynyt myös julkisen hallintotehtävän erityisluonteen huomioon ottavia lainsäädäntöratkaisuja. Oikeudelliset edellytykset julkisten hallintotehtävien antamiselle vaihtelevat erilaatuissa tehtävissä. Vaikeisiin rajanvetoihin saatetaan ajautua perinteisestä hallinnollisesta päätöksenteosta poikkeavissa hallinnollisen toiminnan muodoissa, joissa hallintotehtävän hoitamiseen sisältyy sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia piirteitä. Perustuslain 124 § näyttäisi sallivan tällaisissa tapauksissa perusoikeuksien turvaamisessa vaihtelevia toteutustapoja sekä vähäisiä poikkeamia hallinnon säännönmukaisista oikeusturvajärjestelyistä.” (Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 335.)

Edelleen on esitetty, että julkisoikeudellista virkavastuuta voi tietyssä määrin korvata vastuuvakuutuksen sekä yleisten vahingon korvausoikeudellisten ja kuluttajansuojalain mukaisten periaatteiden kautta toteutuva taloudellinen ja toiminnallinen vastuu. Oikeusturvaa korostaviksi voidaan luonnehtia myös vaatimuksia toimijan riippumattomuudesta ja asiakkaiden tasapuolisesta sekä asianmukaisesta kohtelusta samoin kuin tehtävien hoitamiseen mahdollisesti liitetystä vaitiolovelvollisuudesta sen rikkomista koskevine sanktioineen. (Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 371–372.)

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 50/2017 vp, s. 3; PeVL 33/2004 vp, s. 7; PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 50/2017 vp, s. 3; PeVL 42/2005 vp, s. 3). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3, PeVL 42/2005 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 16/2016 vp, s. 2, PeVL 27/2014 vp, s. 3).

Joissakin erityislaatuissa sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tällöin on ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä. (PeVL 17/2012 vp, s. 4; PeVL 55/2010 vp, s. 2.)

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Lausunnossa PeVL 17/2018 vp kyse on arvopaperimarkkinoiden toiminnasta. Valiokunta totesi, että arvopaperimarkkinainsäädäntö on perinteisesti perustunut etenkin pörssiin, ja myöhemmin myös arvopaperikeskukseen, keskeiseen rooliin markkinoiden infrastruktuurina. Edellä mainitut tehtävät ovat vakiintuneesti kuuluneet näille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille (PeVL 17/2018, vp s. 4). Koska toiminnalla on omat perinteensä, muut ohjaus- ja valvontamekanisminsa ja toiminta kohdistuu ammattimaisiin oikeushenkilöihin, valiokunta katsoi, että perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset on tällaisessa asetelmassa mahdollista toteuttaa muillakin tavoin kuin soveltamalla toimijoihin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä (PeVL 17/2018 vp, s. 5).

Lausunnossa PeVL 55/2010 vp. kyse oli viisumihakemuksiin liittyvistä avustavista tehtävistä. Arvioinnissa merkityksellistä oli, että ulkoistamissopimuksessa oli varsin korkeat ja yksityiskohtaisia vaatimuksia ja asiasta oli sääntelyä viisumisäännöstössä. Valiokunta painotti valvonnan merkitystä tässä tilanteessa. (PeVL 55/2010 vp, s. 2–3.)

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella on siis mahdollista, että rikosoikeudellisesta virkavastuusta ei poikkeuksellisesti säädetä⁷. Edellytyksenä kuitenkin on, että sääntely kokonaisuutena sekä sen perusteella tehtävät sopimukset täyttävät tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta.

Asian tiedoksiannon asianmukaisella toteuttamisella on merkitystä ennen kaikkea oikeusturvan näkökulmasta⁸. Näin ollen virkavastuusäännöksen rajaaminen edellyttää toiseksi, että oikeusturva ei vaarannu.

Oikeusturvan riittävyden arvioinnissa on otettava huomioon se, että hallintolain 59 §:n 2 momentin yksityiskohtaisen perusteluiden (HE 72/2002 vp, s. 114) mukaan lähtökohtana on, että sen, joka väittää tiedoksiannon tapahtuneen pykälässä säädettyä tätä myöhemmin, on esitettävä väitteensä tueksi riittävä näyttö. Tämä on todettu myös oikeuskäytännössä (KHO 2010:77). Tämä periaate koskee myös tiedoksiannon viivästyminen väitetyn postinkulun viivästymisen tai postin katoamisen takia (KHO 6.9.2018/4024). Oikeusturvan näkökulmasta on merkittävää, että sama käytäntö on myös oikeudenkäymiskaaren 11 luvun kaltaisessa erityislainsäädännössä, joskin siinä tiedoksiannolla postitse saantitodistusta vastaan on korostuneempi rooli⁹.

⁷ Lopullisen arvion tekee eduskunnan perustuslakivaliokunta, jos kysymys menee sen käsiteltäväksi.

⁸ Esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallintoasian tiedoksiannon oikeudellinen merkitys on päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudessa, päätöksen oikeusvaikutusten perusteena sekä oikeusturvakeinojen käyttämisen edellytyksenä (Mäenpää: Hallinto-oikeus, vuonna 2017 päivitetty sähköinen versio, III osan 6 luvun jakso tiedoksiannon oikeudellinen merkitys).

⁹ Oikeustapauksista esimerkiksi KKO:85:2006 ja KKO:26:2008. Oikeuskirjallisuudessa asiaa koskevaa alempien tuomioistuinten käytäntöä on eritelty, ja väitettä postin katoamisesta on tehty niin lähettäjän kuin vastaanottajan eduksi (Määttä: Tiedoksianto oikeudenkäynnissä. Tavallinen kirje. Prosessiosoite. Oikeustieto 5/ 2008, s. 13–15). Tematiikasta on kirjoitettu myös siviilioikeudellisissa konteksteissa korkeimman oikeuden käytännön valossa (Tikkala: ”En koskaan saanut kirjettä” -argumentin prosessuaalisesta kantavuudesta siviilioikeudessa, Edilex 2016/31).

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Toisaalta oikeusturvaa suojaa se, että viranomaisen valitsee menettelyn, jota se käyttää. Tavallista tiedoksiantoa ei saa käyttää tilanteissa, joissa oikeusturvavaatimus korostuu. Hallintolain 60 §:n mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusturvaa tarjoaa kuitenkin se, että tiedoksiannon tapahtuminen on mahdollista riitauttaa.

Myös hallintolain tavallisen tiedoksiantotavan yksityiskohtaisissa perusteluiden (HE 72/2002, s. 114) voidaan katsoa ilmentävän käsitystä, että tavallinen tiedoksiantotapa ei ole oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Perustelujen mukaan ”[k]irjeen käytön yleistymisestä ei voida olettaa aiheutuvan erityisiä ongelmia. Kirjeellä toimitettava tiedoksianto on säädetty ainoaksi vaihtoehdoksi esimerkiksi kuntalain 95 §:ssä, eikä sen käyttämisestä ole aiheutunut merkittäviä vaikeuksia. Päinvastoin tavallisena kirjeenä lähettämistä on pidetty yksikertaisena, joustavana ja kustannuksiltaan edullisena tiedoksiantotapana. Kirjeenä toimittaminen on asetettu ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi myös useissa muissa säännöksissä.”

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkitystä on siis sillä, millaisia vaihtoehtoisia takeita oikeusturvan toteutumiseksi on virkavastuun säätämisen asemesta. Merkityksellistä on ensinnäkin se, että vaikka kyse ei ole yleispalvelun alaisesta postista, viranomaisten käyttämät kirjetuotteet käyttävät kuitenkin samaa jakeluverkkoa kuin yleispalvelukirjeet. Näin ollen yleistiedoksiantomenettelyn laatuun kohdistuu epäsuora valvonta Liikenne- ja viestintäviraston yleispalvelun valvonnan kautta¹⁰. Toiseksi yleispalvelun tarjoajan on postilain 21 §:n mukaan huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo tämän säännöksen toteutumista.

Rikosoikeudellinen virkavastuu voitaisiin kyllä katsoa toivottavaksi tapauksissa, jossa tiedoksianto tavallisella kirjeellä ei toteudu postitusmenettelyssä olevan henkilön tahallisen tai törkeän huolimattoman käytöksen takia. Tällaisia tapauksia voidaan kuitenkin pitää yleispalvelun yleisen laadunvalvonnan perusteella äärimmäisen harvinaisina. Myöskään eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei löytänyt viittausta siitä, että olisi aiheutta epäillä tiedoksiannon toimivuutta yleisellä tasolla (EOAK/2959/2017, s. 20). Teemaa on käsitelty myös postilain muutoksen (HE 272/2016 vp) eduskuntakäsittelyssä (PeVL 7/2017 vp ja LiVM 9/2017 vp), jossa viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua pidettiin riittäväällä tavalla turvattuna.

¹⁰ Postilain valvojan viranomaisen eli Liikenne- ja viestintäviraston mukaan tavallisella kirjeellä tapahtuvaa yleistiedoksiantoa koskeva valvonta on yhtenevä tavallisten kirjeiden kanssa. Tavallisilla kirjeillä ei ole seurantapalvelua, joten valvonta tapahtuu lähinnä vuositasolla. Liikenne- ja viestintävirasto pyytää Postia toimittamaan vuosittain tiedot kadonneiden ja löytyneiden kirjeiden lukumääristä. Yksittäisen kirjeen kulkua ei ole mahdollista selvittää, mutta jos valvovalla viranomaisella on syytä epäillä, että ongelma johtuu toistuvasta jakeluhäiriöstä, voi se pyytää Postilta selvitystä ja puuttua tarvittaessa asiaan.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Koska kyseessä on toiminta, jossa oikeusturvan tarve ei korostu, koska on olemassa muita keinoja varmistua jakelun asianmukaisuudesta ja koska tiedoksiannon tapahtuminen voidaan riitauttaa, tavallisen tiedoksiantomenettelyn rajaaminen ei heikennä oikeusturvaa perustuslain 124 §:n vastaisesti. Lisäksi perustuslakivaliokunta on hyväksynyt poikkeuksia perustuslain 124 §:n vakiintuneista vaatimuksista erityislaatuissa sääntelyolosuhteissa, jollaiseksi postilain kyseisen sääntelyn voi katsoa olevan. Näin ollen rikosoikeudellisen virkavastuun voi rajata vain saantitodistusmenettelyyn.

Koska saantitodistus jaetaan muun postinjakelun yhteydessä, on sen osalta samat haasteet kuin tavallisessa tiedoksiannossa. Tämän takia *neljäs vaihtoehto* on, että virkavastuu rajattaisiin kirjeen luovuttamiseen saantitodistusta vastaan. Samat ongelmat koskevat nimittäin paperisia saapumisilmoituksia kuin tavallisia kirjeitä. **Näin ollen paras tapa toteuttaa mahdollinen säädösmuutos olisi, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu täsmennettäisiin koskemaan vain saantitodistuspalveluun liittyvä kirjeen luovuttamista.**