

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Esitys edistää pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi nostettua postipalvelujen oikeudenmukaista saatavuutta koko maassa postilain mukainen yleispalveluvalvoite säilyttäen. Esityksellä myös turvataan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti postinjakelu harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Yleispalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset vähintään kuusi kuukautta ennen keräilyn ja jakelun aloittamista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan laista poistettavaksi yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely.

Samaan aikaan kolmipäiväiseen jakeluun siirryttäessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelun valtionavustus niille alueille, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Näillä alueilla yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn postiyrityksen tulisi ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle kiinteät keräily- ja jakelupäivänsä koko tukikauden ajaksi. Esityksessä lakiin lisättäisiin myös avustusta koskevan sääntelyn reunaehdot.

Esityksessä ehdotetaan myös, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän kateen osalta. Postilaatikoiden sijaintitietoja koskevaa sääntelyä uudistettaisiin siten, että yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista.

Keräily- ja jakelutiheyden poikkeuksia koskeva sääntely muuttuisi siten, että laista poistettaisiin viittaus erämaa-alueisiin ja saaristojakelun osalta vaikeakulkuisuus voitaisiin määrittellä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä määriteltäisiin Posti Oy:n hoitamat perustuslain mukaiset julkiset hallintotehtävät ja tarkennettaisiin niitä koskevaa sääntelyä. Posti Oy on hoitanut esityksessä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella.

Esityksessä ehdotetussa siirtymisessä vähintään kolmena päivänä viikossa toteutuvaan keräilyyn ja jakeluun hyödynnettäisiin EU:n postidirektiivin mahdollistamaa poikkeussäännöstä poiketa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta.

Lisäksi lakiin tehtäisiin teknisiä ja merkitykseltään vähäisiä muutoksia ilmoitusmenettelyä, toimitusehtoja, jakelua, Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuutusta sekä pakkokeinoja koskevaan sääntelyyn.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Apulaisoikeusasiamiehen päätös.....	7
2.2 Postimarkkinat	8
2.2.1 Postilähetysten määrät.....	8
2.2.2 Jakelutoiminnan kannattavuus	10
2.2.3 Kilpailu postimarkkinoilla	11
2.3 Postilaki.....	12
2.3.1 Yleispalveluvelvoite ja viisipäiväinen keräily ja jakelu.....	12
2.3.2 Hinnoittelu	14
2.3.3 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheyteen	15
2.3.4 Kirjeiden kulkunopeus	17
2.3.5 Yleispalvelun nettokustannusten korvaaminen	17
2.3.6 Postilaatikon sijainti	18
2.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	19
2.4.1 Tiedoksiantomenettely	20
2.4.2 Postinumerojärjestelmän ylläpito.....	22
2.4.3 Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetykset.....	23
2.4.4 Muiden tehtävien arviointia	23
2.5 Postidirektiivi	23
3 Tavoitteet	25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	25
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	25
4.1.1 Keräily ja jakelu	25
4.1.2 Sanomalehtijakeluun myönnettävä valtionavustus	27
4.1.3 Yleispalvelun hinnoittelu	29
4.1.4 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheyteen	29
4.1.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	30
4.1.6 Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat.....	30
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	30
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	30
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	41
4.2.3 Ympäristövaikutukset	43
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	43
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	49
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	49
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	54
6 Lausuntopalaute.....	58
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	58
8 Lakia alemman asteinen sääntely	73

9 Voimaantulo	73
10 Toimeenpano ja seuranta	73
11 Suhde muihin esityksiin.....	74
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	74
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	74
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	74
12.1 Johdanto	74
12.2 Yhdenvertaisuus (6 §)	74
12.3 Sananvapaus ja julkisuus (12 §).....	77
12.4 Omaisuuden suoja (15 §)	78
12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §).....	80
12.5.1 Julkisen hallintotehtävän käsite.....	80
12.5.2 Julkista hallintotehtävää koskevat vaatimukset.....	81
12.5.3 Yleispalvelun suhde julkisiin hallintotehtäviin	83
12.5.4 Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävät tehtävät.....	84
12.6 Ahvenanmaan maakunta	86
LAKIEHDOTUS	87
postilain muuttamisesta.....	87
LIIITE	96
RINNAKKAISTEKSTIT	96
postilain muuttamisesta.....	96

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu toimiva viestintä ja tiedonvälitys. Hallituksen tarkoituksena on turvata postipalvelujen oikeudenmukainen saatavuus koko maassa, jolla yhdessä muiden hallitusohjelmassa esitettyjen kirjausten kanssa varmistetaan kansalaisten oikeus monipuoliseen, moniääniseen ja luotettavaan tietoon.

Hallituksen esitys postilain uudistamisesta tukee hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata postipalvelujen oikeudenmukainen saatavuus koko maassa yleispalveluvelvoite säilyttäen. Hankkeella turvataan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti myös postinjakelu harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti. Lisäksi hallituksen esitys tukee hallitusohjelman tavoitetta selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi.

Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan posti- ja jakelumarkkinan nykytilannetta ja tulevaisuuden näkymiä sekä muutostarpeita muun muassa postilainsäädäntöön. Työryhmä koostui valtioneuvoston kanslian, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden valtiosuhteereistä (*jäljempänä valtiosuhteereiden työryhmä*). Valtiosuhteereiden työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmisteluun sekä valmistella postilain tarkastelun yhteydessä kannanotto muuttuvaan markkinaan sopeutumisessa. Valtiosuhteereiden työryhmän tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä turvaamaan postinjakelun harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti. Valtiosuhteereiden työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksityisten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden kanssa sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia tarpeita postilainsäädännön uudistukseen. Työryhmä julkisti loppuraporttinsa 26.8.2020.¹

Hallituksen esityksen kannalta loppuraportin keskeisimmät ehdotukset ovat yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakelusta ja keräilystä siirtyminen kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun koko maassa sekä postilaissa yleispalvelun tarjoajalle veloitettun hankintamenettelyn uudelleen tarkasteleminen. Loppuraportissa edellytetään, että kolmipäiväiseen yleispalveluun sisältyvien lähetysten keräilyyn ja jakeluun koko maassa voidaan siirtyä sillä ehdolla, että samanaikaisesti niillä haja-asutusalueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua, otetaan käyttöön määräaikainen tiedonvälitystuki.

¹ Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Uudistuva postitoiminta – Valtiosuhteerityöryhmän raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tarve postilain uudistamiselle ja jakelupäivien harventamiselle on perusteltu, sillä koko toimiala ja sen liiketoimintamallit ovat olleet jo 2000-luvun alkupuolelta asti voimakkaassa murroksessa tiedonvälityksen digitalisoituessa ja ihmisten ajankäyttötottumusten muuttuessa. Perinteisen postitoiminnan merkityksen vähentyessä on selvää, että myös lainsäädäntöä on päivitettävä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä ja kuluttajien nykyaikaisia tarpeita. Erityisesti tulee ottaa huomioon nopeasti laskevat jakelumäärät digitaalisten viestintäpalveluiden korvauksessa perinteiset kirjelmätykset sekä enenevässä määrin myös paperiset sanoma- ja aikakauslehdet. Lainsäädännöllä onkin tärkeä luoda markkinoille edellytykset, jotka mahdollistavat postiyrittäjien kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen ja uusien palveluiden kehittämisen kuluttajien nykyaikaiset tarpeet huomioiden.

Tällä hallituksen esityksellä on tarkoitus joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä jakelumääriä ja asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että yleispalvelun tarjoaja Posti Oy ja muut postiyrittäjät voisivat kehittää toimintaansa ja siten huolehtia yleispalvelun toteutumisesta jatkossakin. Jotta postiyrittäjät voivat suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, edellyttää se yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta yleispalvelun tarjoajaksi nimetyille Posti Oy:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Kirjemäärien noin 15 prosentin vuosittainen vähentyminen yhdistettynä sanoma- ja aikakauslehtien määrien jatkuvaan laskuun johtaa tulevaisuudessa yleispalvelun tarjoajan tehottomaan toimintaan, koska jaettavien lähetysten määrä alenee merkittävästi. Jaettavan postin määrän vähentyessä jakelukustannukset yhtä postilähetystä kohden nousevat jatkuvasti.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelu on ollut avointa, ja valmisteluun liittyvät materiaalit ovat julkisesti saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta.²

Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli valtiosihteereiden työryhmän raportin ja virkamiesnäkemysten pohjalta arviomuistion postilain muutoksista. Arviomuistio lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle tammikuussa 2021. Lausuntokierroksen aikana liikenne- ja viestintäministeriö järjesti helmikuussa 2021 etäyhteyksin pidetyn avoimen kuulemistilaisuuden, jossa sidosryhmät saivat vapaasti esittää näkemyksiään arviomuistiossa esiin tuotujen muutosehdotusten ja postilain muuttamisen osalta. Kuulemistilaisuuteen osallistui viranomaistahoja, jakeluyhtiöitä, alan liittoja sekä lehtiyhtiöitä. Osallistujia oli yhteensä 36.

Kuulemistilaisuuteen osallistuneet tahot tiedostivat kirjepostin laskusta johtuvan tarpeen postilain uudistamiselle ja pääosin kannattivat ehdotusta jakelupäivien vähentämisestä. Useat sidosryhmät kuitenkin vastustivat vaihtelevia jakelupäiviä ja katsoivat, että jakelupäivien tulisi olla kiinteät koko maassa. PAU ry toi tilaisuudessa esiin sen, että kiinteät jakelupäivät ajaisivat postityöntekijöistä suuren osan osa-aikatyöhön, kun taas vaihtelevilla jakelupäivillä ainakin osa postityöntekijöistä voitaisiin pitää työllistettynä kokoaikaisesti. Useat sidosryhmät esittivät lisäksi huolensa siitä, että jakelupäivien vähentäminen saattaa vähentää tilausmääriä ja aiheuttaa

² Hankeikkuna, postilain muuttaminen ja jakelutuki: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM060:00/2020>

haasteita lehtien jakelulle etenkin haja-asutusalueilla. Erityistä sanomalehtien jakelutukea kannatettiin, jos sen avulla pystytään tulevaisuudessa varmistamaan tasapuolinen jakelu koko maassa.

Kuulemistilaisuudessa nostettiin esiin myös vuoden 2017 postilain uudistuksen myötä käyttöön otetun hankintamenettelyn epäonnistuminen. Sidosryhmät katsoivat, että Posti Oy toteutti kilpailutuksen niin, ettei muilla toimijoilla käytännössä ollut mahdollisuutta osallistua kilpailutukseen. Tähän syynä oli muun muassa se, että kilpailutuksessa kilpailutettiin ainoastaan yleispalvelukirjeet ja kilpailutettuja kirjeitä sai jakaa ainoastaan klo 10 – 24, jolloin varhaisjakeluyhtiöt jäivät kilpailutuksen ulkopuolelle.

Lisäksi saaristojakelua, tiedoksiantomenettelyä ja lokerikkojakelua koskien toivottiin tarkennuksia lainsäädäntöön.

Arviomuistiosta annettujen lausuntojen ja kuulemistilaisuuden perusteella liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että ministeriöllä on tarpeelliset pohjatiedot hallituksen esityksen valmistelun käynnistämiseksi. Varsinainen hallituksen esityksen lausuntokierros järjestettiin xx.xx.2021 – xx.xx.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä xx taholle ja lausuntoja annettiin yhteensä xx.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Apulaisoikeusasiamiehen päätös

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut lukuisia Posti Oy:tä ja postitoimintaa koskevia päätöksiä (EOAK/1069/2019, EOAK/5410/2017, EOAK/2959/2017). Viimeisimmän postilainsäädäntöä ja Posti Oy:n julkisia hallintotehtäviä koskevan päätöksensä (EOAK/1069/2019) eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi 19.5.2021. Päätöksessään eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti, 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.

Julkisia hallintotehtäviä koskevan päätöksen taustalla oli Posti Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selvittäminen ja sen pohjalta yhtiön neuvontavelvollisuuden sekä neuvonnan maksuttomuuden arviointi.

Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan myös osakeyhtiön tulee lähtökohtaisesti noudattaa hallinnon yleislakeja, ellei laissa nimenomaisesti ole toisin säädetty. Velvoitteet määräytyvät yksityisten toiminnanharjoittajien kohdalla julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa samoin perustein kuin viranomaisilla.

Hallintolaki (434/2003) ei sinänsä edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia. Puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan voidaan yleisesti katsoa, että jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa varten.

Koska edellä todettu pätee myös yksityisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, sillä on vaikutusta myös siihen, miten Posti Oy:n antaman puhelinneuvonnan järjestämisen asianmukaisuutta tulee kokonaisuutena arvioida. Jos neuvonta liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, siihen soveltuu muun muassa hallintolain sääntely neuvonnan maksuttomuudesta sikäli kuin tällaisiin asioihin liittyvää neuvontaa ei ole eriytetty muuhun toimintaan liittyvästä neuvonnasta.

Asian selvittäminen on nostanut esiin laajemman kysymyksen postilain täsmentämisen tarpeesta postilain sisältämien tehtävien oikeudellisen luonteen määrittelyn osalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että postilaissa säädetyistä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin tiedoksiantomenettely (21 §), postinumerojärjestelmän ylläpito (37 §) ja postipakettien avaaminen (55 §).

Asiaa tarkasteltaessa on huomioitava se, että Posti Oy on hoitanut tämän lakiehdotuksen mukaisesti julkisina hallintotehtävinä pidettäviä tehtäviä jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella. Esityksessä on pyritty arvioimaan näitä Posti Oy:n jo hoitamia julkisia hallintotehtäviä ja niiden luonnetta. Lakiehdotuksessa ei ehdoteta Posti Oy:n hoidettavaksi uusia julkisia hallintotehtäviä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen toimenpide-ehdotuksen mukaisesti postilain 21 §:n mukaista tiedoksiantomenettelyä koskevaa virkavastuuta ehdotetaan rajattavaksi. Tarkoituksenmukaisuussyistä kaikki Posti Oy:n hoitamia julkisia hallintotehtäviä koskeva arviointi ja perustuslain 124 §:n tulkinta on pyritty keskittämään tähän lakiehdotukseen. Asian käsittely laajempaan kokonaisuutena edistää sääntelyn laatua.

2.2 Postimarkkinat

2.2.1 Postilähetysten määrät

Suomessa postilähetyspalveluiden markkinat ovat olleet murroksessa jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien Suomen ollessa yksi digitalisaation edelläkävijämaista. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisen digitalisaation edistämisen ohjelman tavoitteena on, että julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisesti vuoteen 2023 mennessä. Yhteiskunnan kokonaisvaltaisella digitalisoitumisella ja erilaisten sähköisten viestintäpalveluiden, kuten sähköpostin, sosiaalisen median sovellusten sekä sähköisen asioinnin yleistymisellä on ollut merkittäviä vaikutuksia myös postitoimintaan. Digitaalisten ratkaisujen yleistyessä valtionhallinnossa, elinkeinoelämässä ja kuluttajien keskuudessa kirjelähetysten määrät ovat laskeneet merkittävästi.

Kirjemäärien lasku on Suomessa nopeimpia Euroopassa, eikä laskusuunta ole ennusteiden mukaan pysähtymässä. Jaettavien kirjeiden määrä on Suomessa puolittunut kymmenessä vuodessa

ja jaettavan postin määrä vähenee edelleen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon viestinnän digitalisoituessa. Liikenne- ja viestintäviraston vuonna 2021 laatiman postimarkkinaselvityksen mukaan vuosittainen arvioitu kirjeiden määrä Suomessa on puolittunut vuosien 2010 (noin 1 100 milj. kirjettä) ja 2020 välillä (noin 500 milj. kirjettä). Posti Oy:n jakamien osoitteellisten kirjeiden määrä on vuorostaan vähentynyt yli 60 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana.³ Vuonna 2000 Posti Oy jakoi 1 243 miljoonaa osoitteellista kirjettä Suomessa, kun taas vuonna 2020 niitä jaettiin enää noin 500 miljoonaa. Kevään 2020 aikana maailmalla levinnyt Covid-19 koronavirustauti on entisestään kiihdyttänyt paperipostin määrän laskua. Vuonna 2020 Posti Oy:n jakamien osoitteellisten kirjeiden määrä laskikin 16 prosenttia edellisvuodesta.⁴ Vuonna 2025 Suomessa kirjeitä jaetaan arviolta enää 150 – 300 miljoonaa.

Posti Oy:n mukaan päiväjakelussa kotitalouksiin jaetaan viikon aikana enää noin 3,5 osoitteellista lähetystä.⁵ Ennusteen mukaan vuonna 2023 kotitalouksiin jaetaan enää keskimäärin kaksi osoitteellista lähetystä viikossa.⁶ Vuonna 2020 postilain mukaiseen yleispalveluun kuuluvia lähetyksiä jaettiin kotitalouksiin keskimäärin 20 kappaletta vuodessa eli yksi lähetys joka kolmas viikko. Suurimmaksi osaksi yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä lähetetään tiettyjen juhla- ja pyhäpäivien, kuten joulun ja pääsiäisen aikaan. Näin ollen viisipäiväiselle keräilylle ja jake- lulle ei enää ole välttämätöntä tarvetta eikä pysyviä kannattavuusedellytyksiä.

Kirjeiden lisäksi myös lehtien jakelumäärät ovat olleet 2010-luvulla jyrkässä laskussa. Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan sanomalehtien varhaisjakelussa jaettavien lehtien määrä on laskenut vuosien 2011 – 2019 välillä yli 1,4 miljoonasta päivittäin jaettavasta lehdestä alle 900 000 päivittäin jaettavaan lehteen. Vastaavasti aikakauslehtiä jaettiin vuonna 2011 yli 300 miljoonaa, kun taas vuonna 2020 niitä jaettiin enää noin 150 miljoonaa.⁷ Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin Digital News Report 2020 -tutkimuksen mukaan painetun median osuus uutislähteenä on ollut viime vuosina nopeassa laskussa. Tutkimuksen mukaan painettua lehteä pääasiallisena uutislähteenään piti enää yhdeksän prosenttia suomalaisista.⁸ Osoitteettoman jakelun määrän lasku on sen sijaan pysynyt maltillisempuna jakelun kokonaismäärän laskiessa viime vuosikymmenen aikana noin kahdeksan prosenttia.⁹

³ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. [https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Tra-](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf)

⁴ Posti Oy:n tiedote, 9.4.2021. [https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/postimerkkien-hintoja-tarkistetaan-jakelun-kustannus-](https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/postimerkkien-hintoja-tarkistetaan-jakelun-kustannusten-kattamiseksi)

⁵ Posti Oy:n tiedote 23.9.2021. [https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210923_ps_postia_jaetaan_jatkossa_kevenne-](https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210923_ps_postia_jaetaan_jatkossa_kevenne-tysti_tiistaisin_ja_torstaisin)

⁶ Posti Oy:n tiedote, 9.4.2021. [https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/postimerkkien-hintoja-tarkistetaan-jakelun-kustannus-](https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/postimerkkien-hintoja-tarkistetaan-jakelun-kustannusten-kattamiseksi)

⁷ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. [https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Tra-](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf)

⁸ Reunanen, Esa, Uutismedia verkossa 2020. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraportti. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1610-5>]

⁹ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. [https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Tra-](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf)

Postilähetyskististä ainoastaan pakettien jakelumäärät ovat kasvaneet koko 2010-luvun ajan,¹⁰ ja kasvun ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Pakettien jakelumäärien kasvua ovat vauhdittaneet erityisesti verkkokaupan kasvu, liiketoiminnan yleinen globalisoitunut ja alentuneet kuljetushinnat. Posti Oy jakoi joulukuussa 2020 kaikkien aikojen suurimman määrän paketteja edellisvuosien vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Joulukuun 2020 lopussa Posti Oy:llä oli 2 062 (1 673) pakettiautomaattia pakettiautomaattiverkoston ollessa Euroopan laajimpia. Yhtiön tavoitteena on kasvattaa pakettiautomaattien määrä 4 000 automaattiin vuoden 2022 loppuun mennessä.¹¹

Perinteisten postipalvelujen hinnat ovat nousseet 2010-luvulla merkittävästi muiden viestintäpalvelujen hintoja nopeammin. Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin mukaan normaalin kirjeen hinta on viimeisen kymmenen vuoden aikana yli kaksinkertaistunut ja normaali pakettimaksu noussut samassa ajassa yli 25 prosenttia. Sen sijaan kuluttajaindeksin mukaan esimerkiksi matkaviestintäpalvelujen ja internet-yhteyksien hinnat ovat tällä hetkellä jopa vuoden 2010 tasoa alhaisemmat.¹²

2.2.2 Jakelutoiminnan kannattavuus

Perinteinen postinjakelu ei ole enää kovin kannattavaa liiketoimintaa. Kirjeiden sekä painettujen lehtien jakelumäärät ovat laskeneet viime vuosina ja on todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa. Osana Suomen digitalisointitavoitteita valtion omat toimet paperipostin vähentämiseksi kiihdyttävät osaltaan Posti Oy:n ja muiden postin jakelusta vastaavien toimijoiden jakelumäärien laskua. Jakelumäärien laskun lisäksi jakelukustannuksia nostaa se, että Suomi on harvaan asuttu maa sen väestötiheyden ollessa Euroopan matalimpia ja väestön keskittyessä kaupunkialueille.^{13 14} Jakelumäärien laskiessa jakelusta saatavat tulot vähenevät, mutta kustannuksia ei ole mahdollista karsia samassa suhteessa, sillä esimerkiksi jakelureittejä ei välttämättä ole mahdollista supistaa jakelumäärien laskiessa. Postinjakeluun liittyvien kustannusten heikosta joustavuudesta johtuen jakelumäärien aleneminen johtaa jakelutoiminnan kannattavuuden heikkenemiseen.

Jakelumäärien lasku aiheuttaa haasteita erityisesti Posti Oy:lle, jolle valtio on joko laintasoisilla määräyksillä tai valvovan viranomaisen päätöksillä asettanut velvoitteita, joista asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan markkinaehtoisesta hintaa. Sääntelyperusteisista velvoitteista huolimatta Posti Oy:n odotetaan toimivan markkinaehtoisesti vapaassa kilpailussa ja yhtä tehokkaasti kuin kilpailevat yhtiöt, jotka toimivat täysin kilpailuilla markkinoilla. Postilain mukainen yleispal-

¹⁰ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

¹¹ Posti Group Oyj, Tilinpäätöstiedote 2020 https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/posti_group_tilinpaaostiedote_2020.pdf

¹² Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuluttajahintaindeksi [verkkojulkaisu]. ISSN=1796-3524. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu 23.8.2021].

¹³ EuroStat, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

¹⁴ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.8.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/tau.html>

velu sisältää muun muassa postimerkillä varustetut kirjelähetykset ja kotimaasta ulkomaille lähetettävät postipaketit. Suuri osa yleispalvelukirjeistä on joulukortteja. Posti Oy:n vuoden 2020 tilinpäätöstiedotteen mukaan yleispalvelun osuus on noin 7 prosenttia konsernin liikevaihdosta ja noin 4 prosenttia kaikista Posti Oy:n jakamista lähetyksistä. Kirjelähetysten määrien laskun johdosta yleispalvelun liikevaihto on laskenut viime vuosina. Yrityskirjeiden, lehtien, mainosten ja kotimaan pakettien jakelu ei kuulu yleispalveluun vaan se on täysin kaupallista toimintaa. Kaupallisen toiminnan osuus Posti Oy:n jakamista lähetyksistä on noin 96 prosenttia.¹⁵

Posti Oy ja muut postialan toimijat toimivat ilman valtion tukea. Valtio-omistaja on edellyttänyt, että Posti Oy toimii tuottavasti ilman julkista tukea, ja että yleispalvelua ei rahoiteta valtion budjetista. Toisin kuin Suomessa, useimmissa Euroopan maissa yleispalveluun kuuluvia postipalveluita tarjoavat yritykset saavat valtioneuvoston tukea toimintaansa varten. Monissa maissa tuki kohdistuu sanomalehtien jakeluun.

Posti Oy:n oikaistu liiketulos on viime vuosina ollut noin 45 miljoonaa euroa vuodessa. Oikaistu liikevoittoprosentti on säännöllisesti ollut noin kaksi prosenttia. Vuosien 2010–2019 aikana yhtiön keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto on ollut 2,4 prosenttia.¹⁶ Posti Oy:n toteuttamien sopeuttamis- ja tehostamistoimenpiteiden johdosta postilain mukainen yleispalvelutoiminta on pysynyt vielä taloudellisesti kannattavana jakelumäärien laskusta huolimatta.

Jaettavan postimäärän vähentyessä myös lehtien jakelukustannukset lähetystä kohden ovat nousseet. Osoitteellisten kirjelähetysten määrän vähentyessä sanomalehdet, ilmaisjakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Posti Oy:n viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista. Jakelumäärän voimakkaan laskun ja siitä seuranneiden taloudellisten vaikutusten seurauksena yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on viime vuosina joutunut sopeuttamaan ja tehostamaan toimintaansa muun muassa yhteistoimintaneuvotteluiden ja toimintojen uudelleen organisoiminnan kautta nostamalla tiettyjen postilähetysten hintoja, tekemällä muutoksia kirjelähetysten kulkunopeuksiin sekä pienentämällä myymäläverkostoaan.

2.2.3 Kilpailu postimarkkinoilla

Suomessa postimarkkinat avattiin kilpailulle jo vuonna 1994, kun postitoimintalaki tuli voimaan. Tästä huolimatta kilpailua kirjepostin markkinoille ei käytännössä syntynyt ennen vuotta 2016. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoitti vuoteen 2016 asti Manner-Suomessa ainoastaan Posti Oy toimialueenaan koko maa. Posti Oy toimii myös Liikenne- ja viestintäviraston (ent. Viestintävirasto) nimeämänä postin yleispalvelun tarjoajana kirjepostipalveluissa. Kilpailun avautumista kirjemarkkinoilla edisti postilain muutos (HE 272/2016 vp), joka hyväksyttiin eduskunnassa keuhällä 2017 ja joka tuli voimaan 15.9.2017.

Lakimuutoksen myötä Suomi luopui valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ja siirtyi ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Ilmoitus postitoiminnan aloittamisesta tehdään Liikenne-

¹⁵ Posti Group Oyj, Tilinpäätöstiedote 2020 https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/posti_group_tilinpaaostiedote_2020.pdf

¹⁶ Posti Group Oyj, Tilinpäätökset vuosilta 2010–2019. <https://www.posti.com/hallinnointi/raportit-ja-esitykset/osavuositarkastus-ja-tilinpaaotokset/>

ja viestintävirastolle. Muutoksen tarkoituksena on ollut madaltaa alalle tulon esteitä ja poistaa sääntelytaakkaa sekä postiyrityksiltä että viranomaisilta. Nykyään Suomessa toimii Liikenne- ja viestintäviraston postitoimintareksiterin mukaan 16 lehti- ja kirjekakelua harjoittavaa yritystä, joista suurin osa toimii paikallisesti. Useat näistä ovat eri lehtiyhtiöiden omistamia jakeluyhtiöitä, jotka alun perin ovat keskittyneet sanomalehtien varhaisjakeluun. Näiden yhtiöiden omistama Jakeluyhtiö Suomi myy asiakkailleen eri lähetyslajien jakelupalvelua, jonka alueelliset yhtiöt toteuttavat. Toimimalla myös kirjekakelussa pyritään siten hyödyntämään olemassa olevaa jakeluverkkoa ja kirjeiden jakelu suoritetaan samassa yhteydessä sanomalehtien varhaisjakelun kanssa. Jakeluyhtiö Suomi keskittyy kirjekakelun osalta yritysasiakkaiden lähettämään postiin. Posti kerää ja jakelee myös yleispalveluun kuuluvia, lähinnä kuluttaja-asiakkaiden lähettämiä postimerkillä varustettuja kirjeitä manner-Suomessa. Posti Oy on ainoa toimija, jonka kirjekakelu kattaa koko maan.

2.3 Postilaki

2.3.1 Yleispalveluvelvoite ja viisipäiväinen keräily ja jakelu

Suomessa postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postilailla (415/2011), jolla saatettiin kansallisesti voimaan EU:n kolmas postidirektiivi. Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Lakia sovelletaan yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti sellaisen palvelun tarjoaminen, joka koskee:

1. sanoma- ja aikakauslehtiä,
2. osoitteettomia lähetyksiä,
3. kirjelähetyksiä, jos toiminta on pienimuotoista, taloudelliselta merkitykseltään vähäistä sekä laajuudeltaan sellaista, että sillä ei ole yleispalvelun saatavuuden kannalta olennaista merkitystä,
4. kirjelähetysten kuriiripalvelua,
5. postipaketteja, jotka eivät kuulu yleispalveluun, tai
6. elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa.

Liikenne- ja viestintävirasto on Suomen postimarkkinoita valvova viranomainen. Sen tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Liikenne- ja viestintävirasto varmistaa postipalvelujen perustason kaikkialla Suomessa sekä seuraa postimarkkinoita ja postimarkkinoiden kilpailun kehittymistä. Liikenne- ja viestintävirasto on toimivaltainen viranomainen asettamaan yhden tai useamman postiyrityksen yleispalvelun tarjoajaksi.

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Lain 15 §:n mukaan yleispalveluvelvollisuus koskee enintään 2 kg:n painoisten kirjeiden lähetykspalvelua, enintään 10 kg:n painoisten pakettien lähetykspalvelua ja maahan saapuvien enintään 20 kg:n painoisten pakettien vastaanottopalvelua. Kirjeitä ja pakettien lähetykspalvelua koskeva yleispalveluvelvoite koskee ainoastaan käteismak-sullisia, kuten postimerkillisiä palveluja. Lisäksi yleispalvelu kattaa mainittujen postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyyhiä lukuun ottamatta. Yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily ja jakelu on suoritettava noudattaen postilain 19 §:ssä määriteltyä laatustandardia. Vuonna 2017 voimaantullut postilain muutos on mahdollistanut poikkeamisen viisipäiväisestä jakelusta niillä alueilla, joilla on olemassa kaupallisin ehdoin toteutettu, viitenä päivänä viikossa ilmestyvien sanomalehtien varhaisjakeluverkko. Alueilla, joilla on kaupallisin ehdoin toteutettu sanomalehtien varhaisjakeluverkko, yleispalveluun kuuluvat postilähetykset pitää jakaa vähintään kolmena päivänä viikossa postilaissa määritettyä laatustandardia noudattaen.

Postilain 17 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu niillä Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*). Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016). Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitetut alueet uudelleen.

Hankintamenettely kilpailutusvelvollisuuden kautta tuli voimaan 1.7.2018 (HE 272/2018 vp) tavoitteinaan mahdollistaa uusien jakelutoimijoiden ja liiketoimintamallien syntyminen, parempien palveluiden kehittyminen postimarkkinoilla sekä jakelusta aiheutuvien kustannusten alentaminen. Toteutuessaan tämä olisi lisännyt uusien toimijoiden määrää ja sitä kautta johtanut alhaisempiin jakelukustannuksiin haja-asutusalueilla. Kilpailutusvelvollisuudella haluttiin varmistaa postinsaajien tasa-arvoisuus koko maassa ja turvata ennen kaikkea sanomalehtien jakelu myös haja-asutusalueilla viitenä päivänä viikossa.

Yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on toteuttanut kilpailutuksen vuosittain vuodesta 2018 lähtien Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Posti Oy on voittanut kilpailutuksen jokaisena vuonna pääosin kaikilla kilpailutetuilla alueilla. Kilpailutusvelvollisuuden piirissä on noin 80 prosenttia Suomen maantieteellisestä alasta, mutta ainoastaan noin 25 prosenttia väestöstä. Näin ollen kilpailutetuilla alueilla jakeluetäisyydet ovat pitkiä ja sen myötä yksikkökustannukset ovat muodostuneet korkeiksi. Kilpailutuksen tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, eikä uusia toimijoita ole tullut markkinoille. Kilpailutukseen osallistuneiden toimijoiden määrä on myös laskenut vuosittain. Vuonna 2018 järjestetyssä kilpailutuksessa tarjouksen Posti Oy:lle jätti 33 yritystä, kun taas vuonna 2021 tarjouskilpailuun osallistui enää 7 yritystä.

Hankintamenettelyn voimaantulon jälkeen haja-asutusalueiden jakelumarkkinoille ei ole syntynyt uusia toimijoita tai liiketoimintamalleja. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet hankintamenettelyn käyttöönoton myötä. Lakisääteinen hankintamenettely ei estä Posti Oy:tä hyödyntämästä jakelutoimintaa alihankintana muun muassa kaupallisin perustein.

Hankintamenettelyllä ei olla pystytty ratkaisemaan laskevista jakelumääristä johtuvia haasteita, joista suurimmat ovat jakelukustannusten nousu jakeluyhtiöille ja jakelun korkea hintataso lehtikustantajille. Kuten edellä on esitetty, hankintamenettelyn tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, sillä kilpailua ei ole syntynyt ja Posti Oy on käytännössä voittanut kaikki kilpailutukset itse.

Hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia Posti Oy:lle, muille kilpailutuksiin osallistuneille jakeluyhtiöille ja Liikenne- ja viestintävirastolle. Lain määrittämä ja hankintamenettelyn toteuttamiseen vaadittava aluemäärittely aiheuttaa vuosittain kattavia Liikenne- ja viestintäviraston toteuttamia tietopyyntöjä jakeluyhtiölle, ja etenkin pienemmille jakeluyhtiölle tietojen kerääminen aiheuttaa suuren työkuorman.

Hankintamenettelyn säätämällä tavoiteltuja hyötyjä ei todennäköisesti pystytä saavuttamaan hankintamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä, menettelyyn tehtävillä muutoksilla tai valvontaa parantamalla. Hankintamenettelyn taustalla olevat haasteet muodostuvat kirjelähetyksen alhaisista jakelumääristä ja haja-asutusalueiden pitkistä etäisyyksistä, joihin ei voida vaikuttaa lainsäädännöllisillä toimenpiteillä.¹⁷

Viisipäiväisestä jakelusta poikkeaminen tilapäisesti on postilain mukaan mahdollista ainoastaan, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä, jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

2.3.2 Hinnoittelu

Postilaissa yleisiä hinnoitteluvaatimuksia liittyy useisiin toimintoihin. Postilain 26 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutosta.

Vuonna 2017 voimaantulleen lakimuutoksen (HE 272/2016 vp) yhteydessä lain 26 §:stä poistettiin viittaus kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun, joka ei vakiintunen tulkinnan mukaan saa sisältää liikevoittoa, vaan ainoastaan palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Kohtuullisella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen. Palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset voivat sisältää myös toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton. Kohtuullisena katteena pidetään enintään 10 prosentin liikevoittoa.

Lakimuutoksen taustalla on ollut vähenevä yleispalvelutuotteiden määrä. Muutoksella on haluttu luoda kannustin ylläpitää laadukasta yleispalvelua muuttuvassa toimintaympäristössä ja varmistaa kestävä yleispalvelun tarjonta kaupallisen toiminnan pohjalta ilman valtion rahoitusta.

¹⁷ Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Myös EU:n sääntelykehys sallii yleispalvelutuotteiden kohtuullisen katteen. EU:n oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että hyväksyttäväksi on katsottu 3-13 prosentin suuruinen kohtuullinen liikevoitto. Hyväksyttävää kohtuullista katetta on arvioitu esimerkiksi Belgian postia, Iso-Britannian Post Office Ltd:tä ja Kreikan Hellenic Postia koskeissa päätöksissä.

Kansallisesti kohtuullisen katteen arviointi on lainmuutoksen jälkeen jäänyt epäselväksi keskenään ristiriitaisten lain esitöiden vuoksi sekä aiheuttanut tulkintaerimielisyyksiä yleispalvelun tarjoajan ja valvovan viranomaisen välillä. Liikenne- ja viestintävirasto on tulkinnut säännöstä niin, että kohtuullinen kate lasketaan kullekin yleispalvelutuotteelle erikseen, kun taas yleispalvelun tarjoajan Posti Oy:n tulkinnan mukaan kate lasketaan kaikille yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, jolloin yksittäisen tuotteen kate saa ylittää säädetyn 10 prosentin enimmäiskatteen. Käytännössä Posti Oy on hinnoitellut yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut Liikenne- ja viestintäviraston tulkinnan mukaisesti.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo vuosittain, että yleispalveluun kuuluvien tuotelajien kohdalla hinnoitteluun sisältyvä kate on lain mahdollistamassa suuruusluokassa ja viraston tulkinnan mukainen. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan vuonna 2020 Posti Oy:n tarjoamien yleispalvelutuotteiden hinnoittelu on ollut linjassa kohtuullisuuden vaatimuksen kanssa siten kuin se lain esitöissä määritellään.¹⁸

Postilain 36 §:n mukaan postiyrityksen tulee huolehtia, että sen välitettäväksi erehdyksessä jätetty kirjelähetys toimitetaan muun postiyrityksen välitettäväksi kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietoja osoiterekisteristä tulee lain 38 §:n nojalla luovuttaa toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Lisäksi lain 39 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneen hinnoittelun ja avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimusta tulee soveltaa postiyrityksen järjestäessä pääsyn toiselle yritykselle hallinnassaan olevaan postilokeroon.

Liikenne- ja viestintävirasto on velvollinen valvomaan yleispalvelun hinnoittelua ja julkaisemaan vuosittain kertomuksen siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmää noudatetaan yleispalvelua tarjoavassa postiyrityksessä. Vuoden 2020 kertomuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ei nähnyt syytä puuttua Posti Oy:n yleispalvelun hinnoitteluun.¹⁹

2.3.3 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheyteen

Poikkeuksista keräily- ja jakelutiheydessä säädetään postilain 18 §:ssä. Lainkohdan mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa lain 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä,

¹⁸ Liikenne- ja viestintävirasto, Traficomien kertomus hinnoitteluvälivonnasta ja kustannuslaskentajärjestelmän noudattamisesta Posti Oy:ssä 2020 <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficomien%20kertomus%20hinnoitteluvälivonnasta%20ja%20kustannuslaskentaj%20järjestelm%C3%A4n%20noudattamisesta%202020%20-%20Posti%20Oy.pdf>

¹⁹ Liikenne- ja viestintävirasto, Traficomien kertomus hinnoitteluvälivonnasta ja kustannuslaskentajärjestelmän noudattamisesta Posti Oy:ssä 2020 <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficomien%20kertomus%20hinnoitteluvälivonnasta%20ja%20kustannuslaskentaj%20järjestelm%C3%A4n%20noudattamisesta%202020%20-%20Posti%20Oy.pdf>

kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta.

Tällä hetkellä vaikeakulkuisilla alueilla poiketaan viisipäiväisestä jakelusta vajaan 200 talouden kohdalla. Näistä talouksista kaikki sijaitsevat saaristoalueella. Lukumäärä vaihtelee eri vuodenaikoina muun muassa saariston yhteysaluksien aikataulujen mukaan. Postilaissa ei ole määriteltä erämaa-alueen käsitettä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan erämaa-alueilla tarkoitetaan alueita, joilla ei ole asutusta. Erämaa-alueille ei siis myöskään jaeta postia, jonka seurauksena postilain 18 §:ssä säädettyjä poikkeuksia on voitu hyödyntää vain saaristoalueilla.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys postilain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Postilain 18 §:ää muutettiin 15.9.2017 voimaantulleella lailla postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp). Muutoksen myötä pykälästä poistettiin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin. Samalla 18 §:n 3 momentista siirrettiin 1 momenttiin viittaus vähintään kerran viikossa tehtävästä jakelusta ja poikkeuksen piirissä olevien mahdollisten talouksien määrä korotettiin 300:sta 1 000:een kotitalouteen.

Saaristoalueiden vaikeakulkuisuuden määritelmästä nousee aika ajoin tulkintaerimielisyyksiä. Viimeksi Liikenne- ja viestintävirasto on antanut 8.11.2019 Turun saariston postinjakelua koskevan päätöksen, jonka mukaan postinjakelussa vaikeakulkuisiksi alueiksi voidaan määritellä vain sellaiset saaret, joihin on aikataulutettu lauttayhteys arkipäivisin vähemmän kuin kaksi kertaa päivässä.²⁰

Saaria, joihin aikataulutettuja lauttayhteyksiä on kerran arkipäivässä tai harvemmin, voidaan Liikenne- ja viestintäviraston mukaan lähtökohtaisesti pitää vaikeakulkuisina. Liikenne- ja viestintäviraston päätös ei estä sitä, etteikö näille poikkeusalueille voitaisi jakaa yleispalvelukirjeitä useammin kuin kerran viikossa. Posti Oy:n mukaan jakelukustannukset voivat tällaisilla alueilla nousta yhtä kirjettä tai postikorttia kohden jopa satoihin euroihin.²¹

Käytännössä lauttayhteys voi muodostua haasteelliseksi postinjakelun kannalta. Meno- ja paluuyhteydet voivat ensinnäkin olla ajallisesti liian lähekkäin, jolloin postinjakaja ei ehdi jakamaan postia yhteyksien välissä. Toiseksi yhteyksien välillä voi olla pitkä aikaväli, jolloin postinjakaja joutuu odottamaan paluuyhteyttä useita tunteja.

²⁰ Liikenne- ja viestintävirasto, Oikeus poiketa yleispalvelukirjeiden viisipäiväisestä jakelusta saaristoalueilla <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>

²¹ Posti Oy:n tiedote, 30.4.2019. https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20190430_postinjakelu_turun_saaristossa

2.3.4 Kirjeiden kulkunopeus

Velvollisuus asettaa kirjeille kulkunopeusstandardi pohjautuu postidirektiiviin. Direktiivin 17 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat kotimaan postille laatustandardit. Jäsenvaltioiden harkinnassa on, millainen laatustandardi kotimaan lähetyksille asetetaan. Standardin asettamista rajoitetaan vain siten, että direktiivin liitteessä 2 määritellään standardit, joita on noudatettava Euroopan yhteisön sisäisessä ulkomaanpostissa. Kyseinen posti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava yhteisön sisäisen ulkomaan postin laatustandardeja sekä koko yhteisön sisäisessä postissa että kahden yhteisön jäsenvaltion välisessä postissa. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat, jos poikkeukselliset infrastruktuuriin liittyvät tai maantieteelliset olosuhteet niin vaativat, myöntää vapautuksia liitteessä 2 säädetyistä laatustandardeista. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset myöntävät tällä tavoin vapautuksia, niiden on ilmoitettava asiasta viipymättä komissiolle.

Postilain 19 §:ssä on asetettu yleispalvelun tarjoajan toimittamille kirjeille kulkunopeutta koskevat laatustandardit. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi, ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä. Posti Oy:n ilmoittamien tietojen mukaan vuonna 2020 yleispalveluun kuuluvista kirjeistä 97,6 prosenttia oli perillä neljäntenä arkipäivänä ja 99,1 prosenttia viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.²²

2.3.5 Yleispalvelun nettokustannusten korvaaminen

Postilain 32 §:n mukaan yleispalvelun nettokustannuksilla tarkoitetaan niitä kustannuksia, jotka liittyvät ja joita tarvitaan yleispalveluun.

Postilain 33 §:n 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajalle on korvattava valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman rasitteen: 1) yrityksen kokoon; 2) yritystoiminnan laatuun; 3) yrityksen harjoittaman toiminnan liikevaihtoon; ja 4) muihin näihin rinnastettaviin seikkoihin nähden. Toisen momentin mukaan nettokustannusten korvaamisesta päättää liikenne- ja viestintäministeriö Liikenne- ja viestintäviraston laatiman nettokustannuslaskelman pohjalta. Muiden postiyritysten tulee osallistua näiden kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Kyseisen korvauksen määräytymisestä säädetään lailla.

Toistaiseksi yleispalvelun nettokustannuksia ei ole ollut tarvetta arvioida, koska Posti Oy yleispalvelun tarjoajana on pystynyt tuottamaan yleispalvelun ilman valtion tukea. Kuitenkin jakelumäärien laskiessa ja yleispalvelukirjeiden yksikkökustannusten noustessa on todennäköistä,

²² Posti Oy:n tiedote raportoinnista postipalvelujen toteutumisesta Traficomille, 12.4.2021. https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210412_ps_postipalvelun_toteutuminen_traficom

että nettokustannuksia jouduttaisiin korvaamaan Posti Oy:lle, jos yleispalveluvelvoitetta koskevaa sääntelyä ei uudisteta.

Nettokustannusten korvaamisen osalta haastavaksi muodostuisi myös oikean laskentatavan määrittäminen nettokustannusten korvaamiseen perusteeksi.²³ On mahdollista, eri laskentamenetelmistä huolimatta, että Posti Oy itse joutuisi päävastuulliseksi kustannuksen korvaamisesta. Tähän vaikuttaisi olennaisesti Posti Oy:n suuri markkinaosuus myös muiden kuin yleispalvelukirjeiden osalta ja muiden postiyriyten verrattain pienet markkinaosuudet.

2.3.6 Postilaatikon sijainti

Lain 44 §:n mukaan postilaatikon sijainnin määrittelee kirjepalveluiden yleispalvelun tarjoaja tai, ellei yleispalveluvelvollisuutta ole asetettu, muu postiyritys Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä. Postilaatikon sijaintia määriteltäessä on otettava huomioon lain 43 §, jossa säädetään kirjelähetysten jakelusta ja 45 §, jossa säädetään postin jakelussa tarvittavien laitteiden ja rakennelmien sijoittamisesta sekä Liikenne- ja viestintäviraston tarkemmat määräykset jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta.

Käytännössä Posti Oy suunnittelee postilaatikoiden sijainnin yhteistyössä kuntien kanssa. Vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö ilmenee käytännössä niin, että Posti Oy selvittää vuosittain alueillaan kuntien asuntotuotantosuunnitelmat ja suunnittelee postilaatikoiden alustavat sijainnit etukäteen, jotta kunnilla on mahdollisuus huomioida sijainnit omissa suunnitelmissaan.

Posti Oy tiedottaa postilaatikoiden sijoittelusta postin saajia ennen toimenpiteiden aloittamista. Postinsaajilla on myös mahdollisuus tavata Posti Oy:n edustajia, jonka jälkeen Posti Oy:n ehdottama paikka postilaatikon merkitään selkeästi maastoon. Jos postilaatikon tai laatikkoryhmän sijainnista ei synny yhteistä näkemystä postinsaajan ja Posti Oy:n välillä, niin Posti Oy kehottaa siirtämään postilaatikon tai laatikkoryhmän ilmoitettuun paikkaan määräaikaan mennessä. Postinsaajalla on myös mahdollisuus sopia Posti Oy:n kanssa maksullisesta jakelusta, jossa posti jaetaan edelleen yksittäiseen laatikkoon tai mahdollisesta erityistalousjakelusta.

Lain 44 §:n 2 momentin mukaan postilaatikon paikkaan tyytymätön asianosainen voi viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi. Yleispalvelun tarjoaja voi hakea rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postin saaja ei sijoita postilaatikkoon sen osoittamaan paikkaan mutta ei riitautaa asiaa.

Postinjakelussa on huomioitu lisäksi yli 75-vuotiaat ja liikuntarajoitteiset henkilöt, joiden iästä tai terveydentilasta johtuvat erityistarpeet on otettava huomioon postin jakelupaikkaa määriteltäessä. Tällä hetkellä henkilökohtaisten erityistarpeiden perusteella erityistalousjakeluun on oikeutettu noin vajaa 30 000 taloutta.

Postilain 39 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyriykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista.

²³ LVM julkaisu 27/2014. Postiyriyten osallistuminen postin yleispalvelun kustannusten korvaamiseen https://julkaisut.valtio-neuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77817/Julkaisu_27-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tiedonantovelvollisuus on koskenut kaikkia sellaisia sijaintitietoja, jotka ovat postitoiminnassa tarpeen. Tällaisia ovat tiedot siitä, missä katuosoitteessa postilaatikko sijaitsee sekä tarkempi kuvaus sijainnista, jos se ei selviä pelkän katuosoitteen perusteella. Kuitenkaan esimerkiksi reitit suunnitelmat eivät kuulu tarpeellisiin tietoihin, vaan ne kuuluvat yrityksen oman suunnittelun piiriin.

Kilpailun lisääntyessä kirjejakelussa postilaatikoiden sijaintia koskevan tiedonantovelvollisuuden osalta markkinoilla haasteeksi on muodostunut ensinnäkin se, että postilain 44 § mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle yksinoikeuden päättää postilaatikoiden sijainnista, ja muilla postiyrityksillä on velvollisuus jakaa lähetykset näihin postilaatikoihin. Toiseksi yleispalvelun tarjoaja perii sijaintitietojen luovuttamisesta maksun, mitä ei voida pitää kohtuullisena muiden postiyritysten kannalta, kun otetaan huomioon yleispalvelun tarjoajan yksinoikeus päättää postilaatikoiden sijainnista. Nykyinen tulkinta, joka mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle yksinoikeuden päättää postilaatikoiden sijainnista ja mahdollisuuden periä maksu sijaintitietojen luovuttamisesta, ei ole tarkoituksenmukainen tasapuolisen kilpailun toteutumisen kannalta.

2.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Posti Oy:lle on osoitettu postilaissa erilaisia tehtäviä, joista suurin osa liittyy yleispalvelun tarjoamiseen. Perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän tematiikkaa ei ole käsitelty kattavasti aikaisemmissa postilakia koskevissa hallituksen esityksissä. Sen sijaan Posti Oy:n tehtävien oikeudellista luonnetta on käsitelty eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksissä, joissa on tarkasteltu tiettyjen postilaissa postiyrityksille säädettyjen tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:n mukaiseen julkisen hallintotehtävän käsitteeseen.²⁴

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt 19.5.2021 antamassaan päätöksessään postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa (EOAK/1069/2019) huomiota siihen, että postilain muuttamisen valmistelun yhteydessä tulisi arvioida ja osoittaa selkeästi se, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä.²⁵ Hallituksen esityksessä on pyritty perustelemaan aikaisempaa paremmin postilain julkiset hallintotehtävät sekä turvaamaan kansalaisten perusoikeudet, oikeusturva sekä muut hyvän hallinnon vaatimukset myös siinä tilanteessa, että julkiset hallintotehtävät on osoitettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, 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. Julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien jouk-

²⁴ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/5410/2017 ja päätös EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5410/2017> ja <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

²⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

koon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luetavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimus pohjaisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

2.4.1 Tiedoksiantomenettely

Postilain 21 §:ssä säädetään tiedoksiantomenettelystä. 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.

Suurin osa viranomaisten tiedoksiannoista toimitetaan tavallisena tiedonantona postitse. Loput viranomaisten tiedoksiannosta toimitetaan saantitodistuksella. Posti Oy on tulkinnut säädöstä niin, että pykälän mukainen velvollisuus ja siten tiedoksiantojen osalta virkavastuu ei ulotu tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä. Tavallisena kirjeenä lähetetty tiedoksianto kulkee Posti Oy:n prosessissa muiden tavallisten kirjeiden kanssa, eikä Posti Oy:llä ole kykyä tai mahdollisuutta niiden erotteluun. Posti Oy:n prosessissa kirjeen käsittelyä ei voida erotella sen perusteella,

onko lähettäjä viranomainen vai muu taho. Lisäksi Posti Oy:llä ei ole tietoa kirjeen sisällöstä, eikä näin ollen myöskään siitä, onko kyseessä viranomaisen tiedoksianto vai muu kirje.

Sikäli kun kyse on saantitodistuskirjeestä, Posti Oy on tulkinnut virkavastuun kattavan sen, että vastaanottajan henkilöllisyys tarkistetaan saantitodistuskirjeen luovutuksen yhteydessä. Näin ollen virkavastuu kohdistuu luovutuksen tekevään työntekijään Posti Oy:n omassa tai yhteistyökumppanin hoitamassa toimipisteessä tai kuljetuksessa, mutta ei esimerkiksi perusjakelussa työskenteleviin postinjakajiin, jotka eivät käsittele saantitodistuskirjeitä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 4.7.2018 antamassaan ratkaisussaan (EOAK/2959/2017) liikenne- ja viestintäministeriötä selvittämään, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus.²⁶ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan pitänyt varsin epätydyttävänä sitä, että yleispalvelun tarjoajan (tai asiamiespostin) vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta on käytännössä rajoittunut vain pienen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä, ja että tämä vastuun rajoittuminen näyttää virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Posti Oy:n tulkintaan asianomaisen säännöksen tarkoituksesta.

Viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n tarjoamaa yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n kanssa. Kaikki viranomaiset eivät välttämättä käytä juuri Posti Oy:n tarjoamia kirjepalveluja, vaan viranomaiset voivat tehdä kaupallisen sopimuksen kirjepalveluista myös muiden postiyriyten kanssa. Posti Oy:n tarjoamaa yleispalvelua voidaan pääsääntöisesti pitää lainsäädännössä määriteltynä infrastruktuurin peruspalveluna, eikä perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä. Virkavastuusääntely kohdistuu luonteensa takia Posti Oy:n toimintaan vain silloin, kun se toteuttaa julkista hallintotehtävää. Koska saantitodistusmenettely on tärkeä hallintomenettelyn muoto, postiyriyksen voidaan tältä osin katsoa hoitavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää, jolloin toiminnan hoitaminen edellyttää rikoslain (39/1889) mukaista virkavastuuta. Silloin kun tässä sopimusjärjestelyssä Posti Oy huolehtii lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä, sitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä.²⁷

Postilain 21 §:ssä virkavastuusäännös on edellä kuvatulla tavalla säädetty koskemaan yleisesti tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä. Voimassaolevassa säännöksessä rajausta ei ole tehty esimerkiksi vain saantitodistusmenettelyyn. Pykälä on tiedoksiantoa koskien nykyisin tulkinnallisesti epäselvä ja se jättää liikaa tulkinnanvaraa toimijalle. Lakisääteisen virkavastuun rajaaminen pelkästään Posti Oy:n tulkinnan perusteella on tilanteena epätydyttävä. Ottaen huomioon postitoimijan mahdollisuudet varmistua vastaanottajan henkilöllisyydestä, olisi säännöstä tarkoituksenmukaista tarkentaa ja rajata tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu koskemaan ainoastaan saantitodistuspalveluun liittyvän kirjeen luovuttamista.

²⁶ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/2959/2017 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2959/2017>

²⁷ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/5410/2017 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5410/2017>. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo ratkaisussaan, että tiedoksiantomenettelyssä on selkeästi kyse julkisesta hallintotehtävästä.

2.4.2 Postinumerojärjestelmän ylläpito

Postilain 37 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Liikenne- ja viestintävirasto asettaa 2 momentin mukaan postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. Pykälän 3 momentin mukaan postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Postinumeroa koskevasta muutoksesta on 4 momentin mukaan tiedotettava tehokkaasti viimeistään kaksi kuukautta ennen muutoksen toteuttamista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 18.2.2019 lähettämässään lausuntopyynnössään (EOAK/1069/2019) liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan postilain 37 §:n mukaisen postinumerojärjestelmän ylläpidon oikeudellista luonnetta.

Postinumerojärjestelmä sisältää postinumerot, kuntatiedon ja kunkin postinumeron nimitiedon sekä postinumeroihin liitetyt katutiedot talonnumeroineen. Posti Oy on ylläpitänyt postinumerojärjestelmää 1970-luvulta saakka, jota ennen postinjakelu perustui katujen ja paikkakuntien nimiin. Postinumerot on alun perin muodostettu sen mukaan, missä on kiinteä postitoimipiste, joten postinumeroalueiden määrittelyllä on yhteys postitoimipisteitä koskevaan yleispalveluvelvollisuuteen. Postinumerot ovat muotoutuneet ajan kuluessa yleispalvelun tarjoajan toiminnan ohjausjärjestelmäksi. Samaa postinumerojärjestelmää käytetään myös monessa muussa yhteiskunnan toiminnassa, kuten väestötietojärjestelmässä.

Postinumerojärjestelmään pääsyä koskeva sääntely on katsottu tarpeelliseksi, koska postidirektiivin 11 a artiklan nojalla jäsenvaltioiden tulee varmistaa avoin ja syrjimätön pääsy postialan infrastruktuurin osiin, jos se on tarpeen käyttäjien edun suojelemiseksi ja/tai tehokkaan kilpailun edistämiseksi. Sääntely mahdollistaa muiden postiyritysten mahdollisuudet saada järjestelmästä tarvitsemansa tiedot.

Postinumerojärjestelmän ylläpitämisen oikeudellisesta luonteesta julkisena hallintotehtävänä on sekä vastustavia että puoltavia seikkoja. Toisaalta tehtävällä on kiinteä yhteys yleispalveluun, toisaalta järjestelmä on ainakin toistaiseksi tärkeä yhteiskunnalle. Toisaalta postinumeroiden määrittelyä ei tehdä viranomaisen ohjauksessa eikä postinumerojärjestelmä liity viranomaisprosesseihin, toisaalta Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Velvoite voidaan antaa vain yhdelle yritykselle, koska maassa ei voi olla useita postinumerojärjestelmiä. Luonnollisinta on, että velvoite on yleispalvelun tarjoajalla, jonka prosessien ohjaamisen välineeksi postinumerojärjestelmä on luotu.

On perusteltua katsoa, että postinumerojärjestelmän ylläpito voidaan nykytilanteessa pitää julkisena hallintotehtävänä. Ratkaisevaa painoarvoa on annettava sille, että postilain mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulee huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää ja virasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalveluyritykselle tai muulle postiyritykselle.

2.4.3 Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetys

Postilain 55 §:n 2 momentissa säädetään postiyrityksen oikeudesta avata postipaketti. Postipaketin saa 3 momentin mukaan avata Liikenne- ja viestintäviraston tähän tehtävään valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa. Postipaketin sisältöä ei saa tarkastaa laajemmin kuin on tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Avattuun postipakettiin on tehtävä Liikenne- ja viestintäviraston määräämät merkinnät. Avaamisesta on laadittava siihen osallistuneiden henkilöiden allekirjoittama pöytäkirja, joka on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle. Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä mainittuja tehtäviä.

Säännös ei ole yhteydessä postidirektiivin sääntelyyn, vaan kyse on kansallisesta sääntelystä. Kun otetaan huomioon toimenpiteen puuttuminen perusoikeutena turvattuun viestintäsalaisuuteen, viranomaiselta edellytetty valtuutus, säädettyjen merkintöjen ja pöytäkirjan tekeminen sekä rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuus, toimintaa voi pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka se olennaisesti liittyy yleispalvelun tai muun palvelun toteuttamiseen eli lähetysten perille saattamiseen. Tällä hetkellä Posti Oy on ainut postiyritys, jonka toiminta ulottuu postipakettien keräilyyn ja jakeluun.

2.4.4 Muiden tehtävien arviointia

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 18.2.2019 lähettämässään lausuntopyynnössään (EOAK/1069/2019) liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan myös postilain 24 a §:ssä säädetyn maailman postiliiton operaattorina toimimisen, 44 §:ssä säädetyn postilaatikoiden sijainnin määrittelyn sekä 82 §:ssä säädetyn postimerkkien julkaisemisen ja postimaksumerkinnän käyttämisen oikeudellista luonnetta.

Postilain 24 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto asettaa yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle velvollisuuden toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen (SopS 66/2015) mukaisena nimettynä operaattorina ja noudattaa Maailman postiliiton sopimuksia.

Postilain 82 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäministeriö voi hakemuksesta myöntää postiyritykselle oikeuden julkaista kansainvälisesti hyväksyttäviä postimerkkejä tai Suomessa hyväksyttäviä postimerkkejä. Oikeus julkaista postimerkkejä on voimassa toistaiseksi.

On perusteltua katsoa, ettei edellä esitetyissä tehtävissä ole kyse julkisista hallintotehtävistä. Tarkemmat arviot edellä mainittujen tehtävien oikeudellisesta luonteesta esitetään esityksen 12 kappaleessa, jossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä.

2.5 Postidirektiivi

Euroopan unionissa postitoimintaa säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/67/EY yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä

2002/39/EY ja 2008/6/EY, jäljempänä postidirektiivi). Viimeisin postipalveluita koskeva muutosdirektiivi 2008/6/EY on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan postitoimintaa sääntelevällä postilailla (415/2011).

Postidirektiivin ja sen muutossäädösten tavoitteena on ollut Euroopan unionin postimarkkinoiden asteittainen yhdenmukaistaminen. Sisämarkkinoiden kehittämisen lisäksi direktiivillä on erityisesti pyritty varmistamaan kaikissa jäsenvaltioissa kaikkien käyttäjien saatavilla oleva kohtuuhintainen ja tietyt laatuvaatimukset täyttävä postin yleispalvelu. Euroopan parlamentin ja neuvoston helmikuussa 2008 antamalla direktiivillä 2008/6/EY (*jäljempänä myös kolmas postidirektiivi*) otettiin käyttöön oikeuserusta postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiselle säätämällä viimeisestä lainsäädäntötoimesta markkinoiden asteittaisen avaamisen prosessissa. Direktiivissä vahvistettiin markkinoiden täydellisen avaamisen määräajaksi 16 jäsenvaltion osalta 31. joulukuuta 2010 ja silloin jäljellä olleiden 11 jäsenvaltion osalta 31. joulukuuta 2012. Kolmannella postidirektiivillä vahvistettiin lisäksi kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia, muutettiin tapaa, jolla postin yleispalveluja voidaan tarjota ja rahoittaa sekä edellytettiin pääsyä postiverkon infrastruktuurin joihinkin osiin.

Euroopan komissio on uudessa työohjelmassaan ilmoittanut, että se selvittää postidirektiivin uudistamistarpeet. Komissio julkaisi 17.7.2020 julkisen kuulemisen, jonka tarkoituksena oli arvioida nykyistä postidirektiiviä.²⁸ Suomi lähetti liikenne- ja viestintäministeriön koordinoiman vastauksen julkiseen kuulemiseen marraskuussa 2020. Liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti eduskuntaa E-kirjeellä 121/2020 vp, jossa on tuotu esiin Suomen julkisen kuulemisen vastauksessa esitetyt kannat postidirektiivin uudistamisen osalta.²⁹

Vastauksessaan julkiseen kuulemiseen Suomi on nostanut esiin, että postidirektiiviä tarvitaan edelleen syrjimättömien ja kohtuuhintaisten postin peruspalvelujen varmistamiseksi. Samalla Suomen kannassa on todettu, että postidirektiivin asettamissa velvoitteissa, muun muassa keräily- ja jakelupäivien määrän suhteen, tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon jäsenmaiden erilainen tilanne esimerkiksi kirjelähetysten määrien suhteen. Vastauksessaan Suomi on edellyttänyt, että postidirektiivin asettamia postin yleispalvelua koskevia velvoitteita kevennetään ja joustavoitetaan, jotta kukin jäsenmaa voi päättää kansallisesti sopivan palvelutason direktiivin tarjoamien reunaehtojen puitteissa.

Kuulemisen tulokset kokonaisuudessaan esitetään tiivistelmäraportissa, joka julkaistaan sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (GROW) verkkosivuilla ja paremman sääntelyn portaalissa. Tulokset esitetään myös postipalveludirektiivin arviointia koskevassa komission kertomuksessa ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Komission raportissa on tarkoitus esittää arvioita direktiivin toimivuudesta ja mahdollisesta tarpeesta muuttaa direktiiviä tulevaisuudessa.

²⁸ Euroopan komission julkinen kuuleminen postipalveluista. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11965-Report-on-the-Application-and-Evaluation-of-the-Postal-Services-Directive/public-consultation_fi

²⁹ Suomen vastaus Euroopan komission julkiseen kuulemiseen osana postidirektiivin arviointia <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-321251.pdf>

Postidirektiivi on säädöksenä pääosin täysharmonisoiva, eli kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollista asettaa direktiiviä pidemmälle meneviä velvoitteita. Osittain direktiivi asettaa kuitenkin ainoastaan sääntelyn vähimmäistason, jolloin jäsenvaltiot voivat kansallisessa sääntelyssä myös toteuttaa pidemmälle menevää sääntelyä.

3 Tavoitteet

Esityksen tarkoituksena on valmistella sellaista sääntelyä, joka turvaa kustannustehokkaan postinjakelun muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa perinteisten postilähetysten määrät vähenevät jatkuvasti. Esityksellä pyritään keventämään ja joustavoittamaan postilain mukaiselle yleispalvelulle asetettuja lainsäädännöllisiä velvoitteita, jotta tulevaisuudessa postipalveluja voidaan toteuttaa tehokkaasti kuluttajien tarpeet huomioiden. Lisäksi esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja tarkentaa ongelmallisiksi havaittuja säädöksiä postipalveluiden kannalta kriittisten toimijoiden lainsäädännöllisten tulkintaerimielisyyksien vähentämiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi. Esityksellä myös ajantasaistetaan yksittäisiä säännöksiä vastaamaan paremmin nykyistä soveltamiskäytäntöä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Keräily ja jakelu

Yksi keskeisimmistä ehdotuksista esityksessä koskee yleispalveluun kuuluvien postilähetysten keräily- ja jakelutiheyttä. Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Jatkossa yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn postiyrityksen olisi keräiltävä ja jaettava postilain 15 §:n mukaisesti yleispalveluun kuuluvat postilähetykset vähintään kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen lain 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Kirjelähetysmäärien kehitys, postitoiminnan nykyinen luonne ja pitkät etäisyydet sekä esimerkiksi haastavat maantieteelliset olosuhteet luovat haasteita viisipäiväisen keräilyn ja jakelun säilyttämiselle. Digitaalisten vaihtoehtojen syrjäyttäessä perinteisen kirjepostin, ei kirjelähetystä enää tulevaisuudessa riitä jaettavaksi jokaiselle arkipäivälle. Myös postitoiminnan kustannusrakenne aiheuttaa haasteita, sillä postitoiminnassa kiinteiden kustannusten määrä on suurempi ja muuttuvien kustannusten määrä puolestaan pienempi kuin useilla muilla toimialoilla, eikä kiinteiden kustannusten supistaminen samassa suhteessa laskevien kirjelähetysmäärien kanssa ole välttämättä mahdollista.

Postidirektiivin 3 artiklan pääsäännön mukaan yleispalvelun tulee kattaa yksi keräily ja yksi jakelu jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona viitenä työpäivänä viikossa. Toisaalta direktiivin 3 artiklassa säädetään myös, että jäsenmaat voivat poiketa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa.

Direktiivin pääsääntöä koskevaa tuomioistuinten tai muiden lainvalvontaviranomaisten oikeuskäytäntöä ei juuri ole olemassa. Artiklan poikkeussäännön sisältämään kansalliseen liikkumavaraan liittyikin epävarmuutta, vaikka moni jäsenvaltio on hyödyntänyt poikkeussääntöä kansallisen lainsäädännön joustavoittamisessa. Jäsenvaltioista ainakin Tanskassa, Italiassa ja Alankomaissa sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvassa Norjassa on otettu käyttöön malleja, joissa postinkeräily ja -jakelu suoritetaan harvemmin kuin viitenä päivänä viikossa.³⁰ Näissä tapauksissa Euroopan komissio ei ole puuttunut direktiivin pääsäännöstä poikkeamiseen kansalliset olosuhteet huomioiden.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset vähintään kuusi kuukautta ennen keräily- ja jakelun aloittamista kyseisinä päivinä. Tämä mahdollistaisi postipalveluiden käyttäjien, kuten sanoma- ja aikakauslehtien, mainostajien, yritysasiakkaiden sekä kuluttajien ennakkoinnin ja toiminnan sopeuttamisen ilmoitettuihin keräily- ja jakelupäiviin. Yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin tiedottamaan keräily- ja jakelupäiviä koskevista muutoksista muutoksen kohteena olevan alueen kotitalouksille ja ylläpitämään ajantasaista tietoa keräily- ja jakelupäivistä yrityksen verkkosivuilla. Esityksen mukaan yleispalveluun kuuluvia postilähetyksiä ei tarvitsisi keräillä ja jakaa samoina viikonpäivinä koko maan alueella, vaan yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus keräillä ja jakaa postilähetykset eri alueilla eri viikonpäivinä parhaaksi katsomallaan tavalla ilmoitusvelvollisuus huomioiden.

Jakelupäivien tulisi kuitenkin olla kiinteitä alueilla, joilla sanomalehtien jakelua tuetaan. Näin ollen yleispalvelun tarjoajan tulee ilmoittaa kiinteät yleispalvelun alaiset keräily- ja jakelupäivät koko tukikauden ajaksi niille alueille, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Säännöksellä pyrittäisiin välttämään päällekkäisten jakeluverkkojen syntyminen ja luotaisiin edellytykset viisipäiväiselle sanomalehtien jakelulle koko maassa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan laista poistettavaksi yleispalvelun tarjoajalle säädetty velvoite hankkia viisipäiväinen jakelu niille Liikenne- viestintäviraston määrittelemille alueille, joilla ei ole kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua. Esitetty muutos keventäisi kilpailutuksen järjestäjä Posti Oy:n, kilpailutukseen osallistuvien jakeluyhtiöiden ja Liikenne- ja viestintäviraston hallinnollisia velvollisuuksia sekä lisäisi mainittujen toimijoiden kustannussäästöjä.

Esitettävällä muutoksella ei olisi vaikutusta sanoma- ja aikakauslehtien jakeluun, sillä niiden jakelu säilyisi edelleen kaupallisin sopimuksin järjestettävänä. Samaan aikaan kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirryttäessä otettaisiin käyttöön määräaikainen sanomalehtien jakelutuki, jonka tarkoituksena on luoda edellytykset sanomalehtien viisipäiväiselle jakelulle niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

³⁰ Research for TRAN Committee – Postal services in the EU [https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU\(2019\)629201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU(2019)629201_EN.pdf)

4.1.2 Sanomalehtijakeluun myönnettävä valtionavustus

Esityksessä postilakiin ehdotetaan lisättäväksi sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen reunaehdot. Esityksen mukaan postilakiin lisättäisiin uudet 18 a-c §:t sekä uusi 80 a §, joissa säädettäisiin avustuksen keskeisistä ehdoista, ja jotka olisivat voimassa määräajan.

Lakiin lisättävässä 18 a §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen yleisistä periaatteista. Pykälän 1 momentissa asetettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus toimia sanomalehtijakelun tukemista koskevana valtionapuviranomaisena. Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi avustuksen myöntämisestä sekä julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta.

Pykälän 2 momentissa Liikenne- ja viestintävirastolle asetettaisiin velvollisuus tehdä markkina-analyysin pohjalta päätös niistä alueista, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ja jotka siten kuuluisivat sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen piiriin. Avustuksen myöntämisestä Liikenne- ja viestintävirasto tekisi aluekohtaiset erilliset päätökset. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi tarkastella alueita vuosittain niiltä osin kuin varhaisjakeluverkkoihin on tullut tai tehty muutoksia, ja tehdä tarvittaessa muutoksia markkina-analyysin pohjalta määrittelemiinsä alueisiin.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi hakemuksesta myöntää avustusta 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille alueille. Momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi kilpailuttaa sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tukikauden pituudessa on huomioitu ensinnäkin jakelun mahdolliseen laajentamiseen tarvittavat investoinnit ja selkeä liiketoimintanäkymä jakeluyhtiölle, mutta myös hallinnollisesti raskaan kilpailutusprosessin jatkuvan toistamisen välttäminen.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää vain sellaisina päivinä tapahtuvalle jakelulle, jolloin alueella ei ole yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Säännöksellä vältettäisiin päällekkäisten keräily- ja jakelupäivien toteutuminen, varmistettaisiin tuen kohdentuminen oikeille päiville ja edistettäisiin postinsaajien asemaa sekä avustuksen tavoitteiden toteutumista. Momentin mukaan avustuksen maksamisen edellytyksenä olisi, että tarvittava rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa. Avustusta myönnettäisiin vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväinen yleispalveluvelvoite tietyille alueille, jos kyseisillä alueilla ei saada tarjouksia tuettujen jakelupäivien kilpailutuksessa tai alue muutoin jää pois varhaisjakeluverkon piiristä tukikauden aikana. Säännöksellä vältettäisiin tilanteet, joissa tietty alue jäisi sekä varhaisjakeluverkon että tuetun jakelun ulkopuolelle ja varmistettaisiin sanomalehtien viisipäiväinen jakelu myös niillä alueilla, joilla ei synny markkinaehtoista sanomalehtien viisipäiväistä jakelua edes sanomalehtien jakeluun myönnettävän avustuksen kilpailutuksen kautta.

Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakeluun myönnettävällä valtionavustuksella ei voida täydellisesti turvata täysin keskeytymätöntä koko maan kattavaa viisipäiväistä sanomalehtijakelua. Koska sanomalehtien tilaajamäärissä tapahtuu aika-ajoin muutoksia, on mahdollista, että tietty alue tippuu kaupallisin ehdoin toteutetun varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden. Näissä tilanteissa yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin tarjoamaan viisipäiväistä postilain mukaista yleispalvelua kyseisillä alueilla. Viisipäiväisen yleispalvelun käynnistäminen, lisäresurssien hankkiminen ja yleispalvelutoiminnan organisoiminen voi kuitenkin viedä tietyn aikaa, minkä seurauksena varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden pois jäänyt alue olisi myös sanomalehtijakelun osalta yleispalvelun tarjoajan kolmipäiväisen jakelun varassa siihen asti, kunnes yleispalvelun tarjoaja saa käynnistettyä viisipäiväisen jakelun kyseisellä alueella.

Kaupallisin ehdoin toteutetun varhaisjakelun lopettaminen johtuu pääosin tilanteesta, jossa lehtien tilaajat ja tilausmäärät tietyillä alueilla ovat vähentyneet merkittävästi, eikä lehtien jakaminen kyseisille alueille ole enää jakeluyhtiöille liiketaloudellisesti kannattavaa ilman merkittäviä korotuksia jakeluhintoihin. Voidaankin olettaa, että niillä alueilla, joissa viisipäiväinen sanomalehtien jakelu voi mahdollisesti keskeytyä, ei asu suurta määrää sellaisia postinsaaajia, jotka ovat riippuvaisia sanomalehden viisipäiväisestä jakelusta. Näin ollen mahdollisuus sanomalehden viisipäiväisen jakelun hetkittäiselle katkeamiselle koskettaa vain pientä osaa kaikista postinsaaajista.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin jakelutuen valvonnasta ja takaisinperinnästä, joista vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Lisäksi pykälän 7 momentissa säädettäisiin avustuksen tarkemmista säännöksistä annettavaksi valtioneuvoston asetuksella.

Lakiin lisättävässä 18 b §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen saamisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1, 2 ja 3 momentissa säädettäisiin niistä ehdoista, joita avustuksen hakijan tulee täyttää, jotta avustusta voidaan myöntää. Ehdot liittyvät muun muassa sijoittumismaan yrityksille ja työnantajille asettamiin vaatimuksiin, lakisääteisiin maksuihin ja asianmukaisiin vakuutuksiin sekä hakijan toimialaan ja henkilöstöön. Lisäksi ehtoihin kirjattaisiin säännös, jonka mukaan avustuksen saaja ei saisi olla EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.

Pykälän 4 momentin mukaan avustuksen hakijan tulisi sitoutua Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan palveluveloitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston erillisessä päätöksessä määrittelemäksi ajaksi. Julkisen palveluveloitteen mukaista toimintaa on sanomalehtien jakelu niinä päivinä, kun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ei ole postilaissa säädettyä yleispalveluveloitteen alaista jakelua. Avustuksen saaja ei saisi tehdä muutoksia avustuksen piiriin kuuluviin jakelupäiviin silloin, kun sille on myönnetty sanomalehtien jakeluun tarkoitettua avustusta.

Ehdotetussa 18 c §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi 18 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä

suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään 18 a §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan toimija olisi Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä velvollinen keräämään ja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämästä ja luovuttamaan Liikenne- ja viestintävirastolle sen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. 3 momentin mukaan tiedot olisi toimitettava viipymättä, maksutta ja Liikenne- ja viestintäviraston ymmärtämässä muodossa. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta velvoittaa yritys korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä, jos yritys ei pyynnöstä huolimatta kerää tai luovuta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa määräjassa oikaise menettelyään. Velvoitteen tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasakko.

Uudessa 80 a §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakeluun myönnettävää valtionavustusta koskevien päätösten oikaisusta ja muutoksenhausta. Ehdotetun pykälän mukaan Liikenne- ja viestintäviraston ehdotetun lain nojalla tekemiin sanomalehtien varhaisjakelun laajuutta ja sanomalehtijakelun valtionavustusta koskeviin päätöksiin saa vaatia oikaisua.

4.1.3 Yleispalvelun hinnoittelu

Esityksessä ehdotetaan lain 26 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate lasketaan erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän katteen osalta.

Esityksessä ehdotetaan täsmennystä, jonka mukaan yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelussa sallittu enintään 10 prosentin kohtuullinen kate tulisi laskea erikseen kullekin yleispalveluun kuuluvalla tuotelajilla. Säännöksen mukaan katetta ei siis saisi laskea yleispalvelulle kokonaisuutena. Esityksellä säännöstä täsmennettäisiin postidirektiivin edellyttämään suuntaan. Postipalveludirektiivissä on hinnoittelua koskeva 12 artikla, jossa edellytetään yleispalvelun tarjoajan hinnoittelemaan yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että kunkin yleispalvelun hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Ehdotus myös vastaisi sisällöllisesti nykyistä kansallista soveltamiskäytäntöä.

Muutosta ehdotetaan tehtäväksi, koska nykyisin voimassa olevan säännöksen esityöt ovat osin sisällöllisesti ristiriidassa keskenään, ja säännös on aiheuttanut tulkintaerimielisyyksiä yleispalvelun tarjoajan sekä postilain noudattamista valvovan viranomaisen välillä. Esitetty muutos selkeyttäisi pykälää, vähentäisi siihen kohdistuvaa tulkinnanvaraisuutta ja toisi oikeusvarmuutta sekä vähentäisi mahdollisten oikeusprosessien tarvetta.

Lisäksi esitetty muutos varmistaisi, ettei yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin kate ylittäisi säädettyä enimmäiskatetta. Esitetyllä muutoksella turvattaisiin kohtuulliset yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnat käyttäjille, ja että katteen laskenta ei johda yksittäisen tuotelajin kohtuuttomaan hintaan postin yleispalveluiden käyttäjien kannalta.

4.1.4 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheyteen

Esityksessä ehdotetaan muutoksia lain 18 §:ään, jossa säädetään yleispalvelun tarjoajan oikeudesta poiketa laissa säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä. Ehdotuksen mukaan yleispalvelun

tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos vastaanottajan talous sijaitsee vaikeakulkuisella saaristoalueella. Ehdotuksessa pykälästä poistettaisiin viittaus erämaa-alueisiin. Tällä hetkellä kaikki postilain 18 §:ssä tarkoitetut vaikeakulkuiset alueet sijaitsevat saaristo-alueilla. Nykyinen rajoitus enintään tuhannesta poikkeuksen piiriin kuuluvasta taloudesta säilytettäisiin.

Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan tarkemmin säätää siitä, milloin aluetta on pidettävä 18 §:ssä tarkoitettuna vaikeakulkuisena saaristoalueena.

4.1.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksessä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä osoitettaisiin Posti Oy:lle tiedoksiantomenettelyä ja postinumerojärjestelmän ylläpitoa koskevissa pykälissä (21 § ja 37 §). Lisäksi julkisia hallintotehtäviä osoitettaisiin kaikille postilain mukaisille postiyrittäjille postiyrittäjien oikeudesta avata suljettuja lähetyksiä koskevassa pykälässä (55 §).

Hallituksen esityksen valmistelun aikana postilain mukaiset tehtävät on tarkistettu vastaamaan perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän säätämisen vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt rikosoikeudellista virkavastuuta ja viittausta vahingonkorvauslakiin (412/1974).

Lain 21 §:n mukainen tiedoksiantomenettely, 37 §:n mukainen postinumerojärjestelmän ylläpito ja 55 §:n mukainen postiyrittäjien oikeus avata suljettu lähetyksen katsotaan perustuslain 124 §:n mukaisiksi julkisiksi hallintotehtäviksi, jotka ovat muun kuin viranomaisen hoidettavana. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää säännösten suhdetta perustuslain 124 §:ään. Lain 37 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään lisätään perustuslakivaliokunnan edellyttämä viittaus rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Lain 21 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu säädettäisiin koskemaan vain saantitodistuspalveluun liittyvää kirjeen luovuttamista. Lisäksi sekä 21 §:ään, 37 §:ään että 55 §:ään lisättäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämä viittaus vahingonkorvauslakiin.

4.1.6 Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Postilain 39 §:n 2 momentin postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamista koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyrittäjälle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Yleispalvelun tarjoaja ei siten voisi periä maksua muilta postiyrittäjiltä pykälässä tarkoitettujen postilaatikoiden tarkkojen sijaintitietojen luovuttamisesta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä on vaikutuksia yksittäisiin kansalaisiin ja kotitalouksiin ensisijaisesti postipalvelujen käyttäjinä. Esityksellä ei muuteta nykyisen lain lähtökohtaa, jonka mukaan tarkoituksena on turvata koko maassa postipalveluiden saatavuus ja laadukas yleispalvelu. Sähköisen viestinnän yleistyessä kaikki kansalaiset eivät ole enää olleet riippuvaisia viitenä päivänä viikossa toteutuvasta postinjakelusta, jonka seurauksena lähetysmäärät ovat pudonneet merkittävästi. Esimerkiksi konsulttiyhtiö Copenhagen Economicsin Norjan valtiolle tuottaman tutkimuksen mukaan suurin osa norjalaisista postipalveluiden käyttäjistä ei enää ole riippuvaisia viitenä päivänä viikossa tapahtuvasta postinjakelusta. Valtaosalla Norjan kansalaisista ja yrityksistä on mahdollisuudet käyttää muita palveluita, kuten sähköisiä sanomalehtiä, laskutuspalveluja ja muita jake-lyhtiöitä, jotka täyttävät samat tarpeet kuin postin yleispalvelu.³¹ Tilanteen voidaan katsoa olevan pääosin samanlainen myös Suomessa, joka on yhdessä Norjan ja muiden Pohjoismaiden kanssa digitalisaation edelläkävijöitä maailmassa.³² Lisäksi Suomessa kilpailu jakelumarkkinoilla on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi, minkä seurauksena kansalaisilla ja yrityksillä on ainakin osassa maata mahdollisuus käyttää muitakin kuin Posti Oy:n tarjoamia palveluita muun muassa pakettien lähetyksen ja jakelun sekä osoitteettoman jakelun osalta.

Viestinvälityksen uudet digitaaliset ratkaisut tarjoavat sekä organisaatioille että kuluttajille mahdollisuuden käyttää helppoja, nopeita, kustannustehokkaita ja juuri tavoitellun kohderyhmän saavuttavia viestintäpalveluja. Digitaalisten palvelujen jatkuva kehittyminen ja ihmisten paranevat valmiudet asioida digikanavien kautta korvaavat tehokkaasti perinteistä kirjepostia. Myös kansainvälisesti on huomattavissa kehityssuuntaus, jossa eri valtioiden postioperaattorit vähentävät jakelupäiviään digitaalisten palvelujen yleistymisen ja laskeneiden lähetysmäärien seurauksena.³³

On kuitenkin muistettava, että kaikilla kansalaisilla on yhtäläinen oikeus tiedonsaantiin ja viestintään. Myös Suomessa on tunnistettavissa joukko kuluttajia, jotka eivät erinäisistä syistä halua käyttää tai pysty käyttämään postin yleispalvelulle vaihtoehtoisia palveluita. Tästä syystä yleispalveluun sisältyvien palveluiden säännöllisyyden säilyttäminen on edelleen tärkeää.

Käytännössä ehdotettu keräily- ja jakelupäivien muutos hidastaisi joissain tapauksissa kirjepostin kulkunopeutta, mutta suurelle osalle kansalaisista vaikutus olisi pieni. Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan yhtiön jakelupisteistä noin 20 prosenttia (noin 430 000) ei kuulu varhaisjakeluverkon piiriin. Näitä jakelupisteitä käyttävät taloudet ovat tällä hetkellä täysin Posti Oy:n toteuttaman perusjakelun varassa.

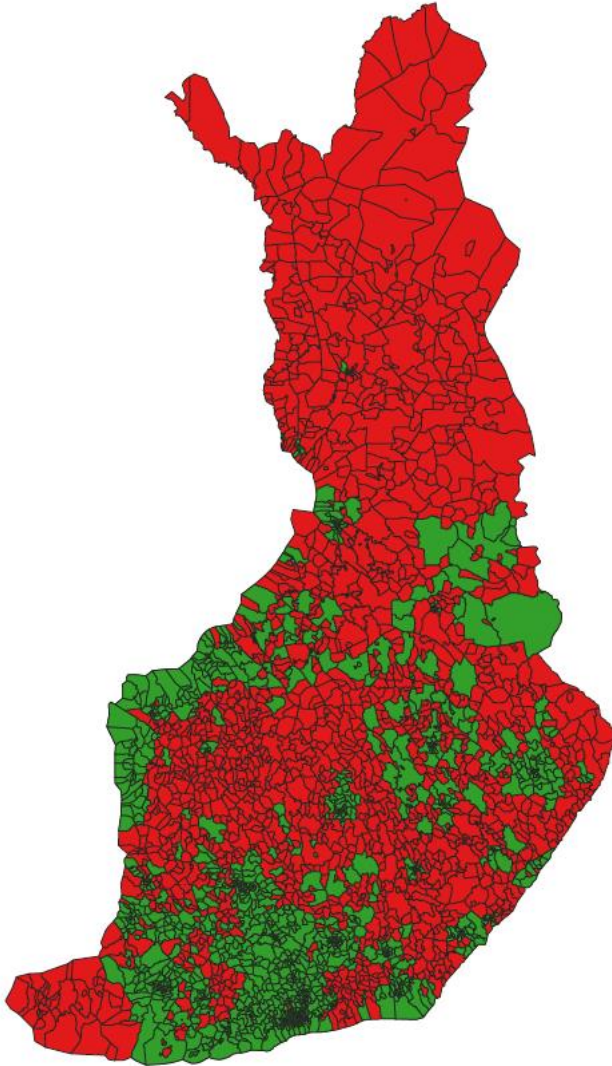
Maakunnittain tarkasteltuna varhaisjakelu kattaa käytännössä täysin ainoastaan Kanta-Hämeen maakunnan. Uudellamaalla varhaisjakelu on saatavissa pääkaupunkiseudulla sekä Keski- ja Länsi-Uudellamaalla. Verkko kattaa myös Pohjanmaan maakunnan kattavasti ja on varsin laaja myös Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Päijät-Hämeen sekä Kymenlaakson maakunnissa. Muissa maakunnissa varhaisjakelu painottuu selkeästi taajama-alueille ja kattavuus on pisteistä. Pienin peitto varhaisjakelulla on Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-

³¹ Boivie, Anna ym. 2017. *Effects of Changing the USO in Norway. Final report.* Copenhagen Economics.

³² The Digital Economy and Society Index (DESI) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

³³ Boivie, Anna ym. 2017.

Suomen ja Etelä-Savon maakunnissa, joissa verkko kattaa käytännössä vain suurimmat taajamat. Kaupallisin ehdoin toteutetun viisipäiväisen lehden varhaisjakelupeittoa on havainnollistettu kuviossa 1.



Kuvio 1. Sanomalehtien varhaisjakelun tilanne alkuvuonna 2021. Vihreällä kuvattuna ne alueet, joissa on kaupallisin ehdoin toteutettu viisipäiväinen tilatun lehden jakelu. Punaisella taas kuvattuna ne alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua viisipäiväistä tilatun lehden jakelua. Varhaisjakelualueisiin tulee kaupallisin perustein tehtyjä muutoksia jatkuvasti.³⁴

On kuitenkin huomioitava, että jo nykyään Posti Oy jakaa yleispalvelukirjeet pääosin kolme kertaa viikossa. Vuoden 2021 alusta lähtien Posti Oy on siirtynyt tiistain kevennetyn jakelun

³⁴ Liikenne- ja viestintävirasto, 2021.

lisäksi kevennettyyn perjantaijakeluun, jonka seurauksena perjantaille aikataulutetut kirjelähetykset pyritään jakamaan pääsääntöisesti torstaina tai seuraavana maanantaina.³⁵ Syyskuussa 2021 Posti Oy ilmoitti, että huhtikuusta 2022 alkaen Posti Oy siirtyy kevennettyyn jakeluun tiistaisin ja torstaisin.³⁶ Sen sijaan yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräily toteutetaan tällä hetkellä viitenä päivänä viikossa koko maan alueella.

Sanomalehdistä vuorostaan noin 80 prosenttia jaetaan varhaisjakelussa, josta noin puolet lehtien omien jakeluyhtiöiden toimesta.³⁷ Varhaisjakelu on lähinnä taajamissa käytettävä jakelutapa ja haja-asutusalueilla sanomalehdet jaetaan muun postin jakelun yhteydessä.³⁸

Ehdotetun lakimuutoksen suurin vaikutus kohdistuisikin kaupallisiin ehdoin toteutetun sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuolella asuviin henkilöihin sekä varhaisjakeluverkon ulkopuolella sijaitseviin yrityksiin, jotka käyttävät Posti Oy:n kirjepostipalveluja päivittäin tai lähes päivittäin. Yleispalveluun kuuluvien lähetysten määrällisessä jakautumisessa ei kuitenkaan Posti Oy:ltä saamien tietojen mukaan ole suuria maantieteellisiä eroja, ja lähetyksiä lähetetään sekä jaetaan määrällisesti melko saman verran varhaisjakelualueilla ja varhaisjakelun ulkopuolelle jäävillä alueilla. Lisäksi huomioitavaa on se, että Posti Oy todennäköisesti tarjoaisi edelleen myös kulkunopeudeltaan nopeampia yleispalveluun kuulumattomia postipalveluja markkinaehtoisesti.

Ne postinsaajat, jotka lähettävät yleispalvelukirjeitä viitenä päivänä viikossa, huomaavat mahdollisen yleispalvelukirjeiden kolmipäiväisen keräilyn ja jakelun käytännössä siten, että heidän lähettämänsä lähetykset voivat olla perillä nykytilanteeseen verrattuna päivää tai kahta myöhemmin johtuen pääsääntöisesti kahden keräilypäivän mahdollisesta poistumisesta. Tänä päivänä Posti Oy jakaa kotitalouksiin postimerkillisen eli kuluttaja-asiakkaan lähettämän kirjeen keskimäärin joka kolmas viikko.³⁹ Näin voidaan arvioida, että päivittäin yleispalveluun kuuluvia kirjepalveluita käyttävien kuluttaja-asiakkaiden joukko on suhteellisen pieni.

Siirtymisellä kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun ei kuitenkaan ole vaikutusta säädettyyn kulkunopeuteen 19 §:ssä säädetyn laatustandardin säilyessä nykyisellään. Kuitenkin kansainvälisten kirjeiden osalta lähetykset jaetaan todennäköisesti päivää myöhemmin kuin nykyään. Näitä kirjeitä jaetaan Suomessa vuosittain noin 12 miljoonaa kappaletta. Vertailun vuoksi Suomessa jaettiin vuonna 2020 arviolta noin 450 miljoonaa kirjettä, kun lasketaan mukaan sekä yksittäisten kuluttajien että viranomaisten ja yritysten postittamat kirjeet.⁴⁰

³⁵ Posti Oy:n tiedote, 14.1.2021. https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210114_ps_pj_kevennetty_perjantai

³⁶ Posti Oy:n tiedote 23.9.2021. https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210923_ps_postia_jaetaan_jatkossa_kevennetysti_tiistaisin_ja_torstaisin

³⁷ Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁸ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

³⁹ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

⁴⁰ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

Esitettyjen muutosten kanssa samaan aikaan esitetään otettavaksi käyttöön määräaikainen valtionavustus sanomalehtijakeluun, mikä mahdollistaisi myös kirjepostin ja muiden postituotteiden jakelun avustetun sanomalehtijakelun yhteydessä. Jakeluun myönnettävä avustus käytännössä pienentäisi jakelunopeuden hidastumisesta aiheutuvia vaikutuksia niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

Esitetty lakimuutos vähentää painetta yleispalveluun kuuluvien postituotteiden hintojen nousulle. Oletettavasti hintojen nousu tulee kuitenkin jatkumaan myös tulevaisuudessa, mutta hitaammin kuin nykytilan mukaisen yleispalveluvelvoitteen vallitessa. Katteen rajoittamisen vaikutuksesta kuluttajahintojen arvioidaan laskevan, jos ehdotettu siirtymä kolmipäiväiseen jakeluun laskee tuotantokustannuksia merkittävästi.

Postipalvelujen hinnat eivät vaikuta kotitalouksien taloudelliseen asemaan niin paljon kuin aiemmin, sillä kotitaloudet käyttävät postipalveluja yhä vähemmän ja ovat korvanneet fyysisen kirjepostin käyttöä edullisemmilla digitaalisilla viestintäpalveluilla. Näin ollen kuluttajahintojen nousun tasaantumisen aiheutuva myönteinen vaikutus kotitalouksien asemaan ei olisi merkittävää mittaluokkaa. On todennäköistä, että ehdotetut muutokset nopeuttavat digitaalisten palvelujen käyttöönottoa ja vauhdittavat edelleen kirjepostin määrän laskua.

Sanoma- ja aikakauslehdet on tarkoituksella jätetty postilaissa määritellyn yleispalveluvelvollisuuden ulkopuolelle.⁴¹ Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu linkittyy kuitenkin vahvasti yleispalveluvelvollisuuteen etenkin niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2020 postimarkkinaselvityksen mukaan varhaisjakelualueen ulkopuolella jaettiin 20 prosenttia kaikista sanomalehdistä eli noin 200 000 lehteä päivässä.⁴²

Postilähetysten määrien tasaisesta laskusta huolimatta paperisilla sanomalehdillä on tutkimusten mukaan edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa.⁴³ Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan vähintään neljästi viikossa ilmestyvien sanomalehtien kokonaislevikki suhteessa asukasmäärään on Suomessa maailman kolmanneksi korkein. Yhteensä Suomessa ilmestyy noin 250 sanoma- ja kaupunkilehteä.⁴⁴ Vähintään päivänä viikossa ilmestyviä sanomalehtiä ilmestyy Suomessa edelleen kutakuinkin koko maan alueella yhteensä 37 kappaletta. Paperimuotoisille 5 – 7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden.⁴⁵ Tähän viittaa myös Posti Oy:n ja Sanoma

⁴¹ Ks. perustelut mm. HE 272/2016 vp, s. 46 – 47.

⁴² Postimarkkinaselvityksen 2020 mukaan sanomalehtien varhaisjakelun levikki oli n. 850 000 kpl päivässä. Varhaisjakelussa jaetaan saman lähteen mukaan 80 prosenttia lehdistä. Tällöin varhaisjakelun ulkopuolella jaettaisiin 20 prosenttia, eli n. 200 000 lehteä päivässä ja kokonaisuudessaan sanomalehtien päiväkohtainen jakelu käsittäisi runsaat miljoona lehteä.

⁴³ Ks. mm. Reunanen, Esa, Uutismedia verkossa 2020. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraportti. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1610-5>]

⁴⁴ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

⁴⁵ Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Media Finlandin vuoden 2021 alussa tekemä sopimus, joka kattaa sanomalehtien varhaisjakelun pääkaupunkiseudulla vuoden 2029 loppuun asti.⁴⁶

Aalto Economic Institutun vuonna 2020 laatimassa taloustieteellisessä raportissa parhaana pitkän aikavälin vaihtoehtona sanomalehtien viitenä päivässä viikossa tapahtuvan jakelun turvaamiseksi nähdään sanomalehtijakelun kilpailuttaminen varhaisjakelualuiden ulkopuolella.⁴⁷

Hallituksen esityksen kanssa samanaikaisesti valmisteltavalla sanomalehtijakeluun myönnettävällä valtionavustuksella luotaisiin edellytykset sanomalehtien viitenä päivänä viikossa tapahtuvalle jakelulle koko maassa. Avustuksella luodaan edellytykset sille, että postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisesta huolimatta sanomalehtien jakelu niillä haja-asutusalueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, voisi jatkua markkinaehtoisesti toimivien jakelijoiden toimesta. Samalla avustuksella turvattaisiin osaltaan koko maassa postipalveluiden saatavuus ja laadukas yleispalvelu.

Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakeluun myönnettävällä valtionavustuksella ei voida täydellisesti turvata täysin keskeytymätöntä koko maan kattavaa viisipäiväistä sanomalehtijakelua. Koska sanomalehtien tilaajamäärissä tapahtuu aika-ajoin muutoksia, on mahdollista, että tietty alue tippuu kaupallisin ehdoin toteutetun varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden. Näissä tilanteissa yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin tarjoamaan viisipäiväistä postilain mukaista yleispalvelua kyseisillä alueilla. Viisipäiväisen yleispalvelun käynnistäminen, lisäresurssien hankkiminen ja yleispalvelutoiminnan organisoiminen voi kuitenkin viedä tietyn aikaa, minkä seurauksena varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden pois jäänyt alue olisi myös sanomalehtijakelun osalta yleispalvelun tarjoajan kolmipäiväisen jakelun varassa siihen asti, kunnes yleispalvelun tarjoaja saa käynnistettyä viisipäiväisen jakelun kyseisellä alueella.

Kaupallisin ehdoin toteutetun varhaisjakelun lopettaminen johtuu pääosin tilanteesta, jossa lehtien tilaajat ja tilausmäärät tietyillä alueilla ovat vähentyneet merkittävästi, eikä lehtien jakaminen kyseisille alueille ole enää jakeluyhtiöille liiketaloudellisesti kannattavaa ilman merkittäviä korotuksia jakeluhintoihin. Voidaankin olettaa, että niillä alueilla, joissa viisipäiväinen sanomalehtien jakelu voi mahdollisesti keskeytyä, ei asu suurta määrää sellaisia postinsääjiä, jotka ovat riippuvaisia sanomalehden viisipäiväisestä jakelusta. Näin ollen mahdollisuus sanomalehden viisipäiväisen jakelun hetkittäiselle katkeamiselle koskettaa vain pientä osaa kaikista postinsääjistä.

Vaikutukset yrityksiin

Konsulttiyhtiö McKinseyn laatiman raportin mukaan perinteiset postioperaattorit eli yleispalvelun tarjoajat ovat tänä päivänä neljän universaalien tosiasian ja haasteen edessä. Ensinnäkin asiakkaat, kuten kuluttajat ja vähittäiskauppiat, vaativat entistä tehokkaampia, läpinäkyvämpiä ja halvempia kuljetusketjuja. Toiseksi postioperaattorit kohtaavat tasaisesti kasvavaa kilpailua

⁴⁶ Sanoma Media Finlandin tiedote, 28.1.2021. <https://www.sanoma.fi/news/2021/cision/postille-ja-sanomalle-pitka-jatkosopimus-varhaisjakelusta-yhteistyvo-tukee-paperilehtien-elinkaarta/>

⁴⁷ Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä 2020. Viisipäiväinen jakelu, taloustieteen näkökulma päätöksenteon tueksi. Aalto-yliopisto. http://www.aalto.fi/wp-content/uploads/2020/08/aei_postiraportti.pdf

etenkin pakettijakelumarkkinoilla. Kolmanneksi perinteisten postioperaattoreiden on hankalampi tehdä merkittäviä uudistuksia tai leikata kustannuksia julkisen paineen ja niiden tarjoaman yleispalveluun kohdistuvan tarkan hintasääntelyn vuoksi. Lisäksi raportti toteaa, että perinteisten postioperaattoreiden digitaaliset valmiudet ovat usein heikompia kuin markkinoiden uusilla tulokkailla. Raportissa nähdäänkin, että perinteiset postioperaattorit ovat tänä päivänä käännekohdassa, jossa edellä mainitut haasteet voivat siivittää tarvittavaan muutokseen.⁴⁸

Laskevat lähetysmäärät ajavat postimarkkinoilla toimivat jakeluyhtiöt optimoimaan prosessejaan ja hakemaan uusia toimintamalleja toimintaa tehostaakseen. Kirjemäärien laskiessa tilalle haetaan liiketoimintaa kokonaan uusilta alueilta ja olemassa olevaa jakelukoneistoa pyritään hyödyntämään erilaisten kuljetusta vaativien tavaroiden ja palveluiden markkinoilla. Jakeluyritysten näkökulmasta painettu lehti on säilyttänyt asemansa jakelutuotteena paremmin kuin kirje. Vaikka lehtienkin jakelumäärät ovat kirjeiden tapaan olleet jo pidempään laskussa, on pudotus ollut hitaampaa ja lehtien taloudellinen merkitys postinjakelussa on siten kasvanut. Sanomalehtien jäädessä ainoaksi viisipäiväistä jakelua vaativaksi tuotteeksi niiden yksikkökohtaiset jakelukustannukset nousevat nykyisestä merkittävästi.⁴⁹ Tänä päivänä jakelun kustannukset muodostavat keskimäärin 30 prosenttia päivälehtien kustannuksista.⁵⁰

Kysymystä siitä, mikä on optimaalinen jakelutiheys postioperaattoreille, on tarkasteltu monissa tieteellisissä julkaisuissa vuosien varrella. Tutkimusten tuloksien mukaan operaattoreiden on kustannusnäkökulmasta järkevä vähentää jakelupäiviä pisteeseen, jossa jakelupäivien vähennyksestä aiheutuvat tulonmenetykset eivät ylitä vähennyksestä saatavia kustannussäästöjä. Jakelupäivien liian voimakas vähentäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kuluttajat kokevat postin lähettämisen ja vastaanottamisen liian epäkäytännöllisenä, jolloin he siirtyvät käyttämään vaihtoehtoisia palveluita. Näin ollen jakelutiheyden liiallinen harventaminen voisi johtaa tilanteeseen, jossa postioperaattorin ydinliiketoiminta kärsii. Toisin sanoen niin kauan kuin jakelupäivien vähentäminen aiheuttaa taloudellisia säästöjä enemmän kuin tulonmenetyksiä, on jakelupäivien vähentäminen liiketaloudellisesta näkökulmasta järkevää.⁵¹

Esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat yleispalvelun tarjoajaan. Esityksessä on arvioitu yleispalvelua ja siihen liittyviä veloitteita uudelleen siten, että yleispalvelun tarjonnan taloudelliset edellytykset säilyisivät myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällä hetkellä yleispalvelun tarjoajaksi on veloitettu koko maassa Posti Oy.

Viitteitä yleispalvelun keventämisestä johtuvista kustannussäästöistä saadaan tarkastelemalla Copenhagen Economicsin Norjan Postin yleispalvelua arvioivaa raporttia, jossa on laskettu jakeluvaihtoehdon keventämisestä seuraavia kustannussäästöjä eri skenaarioissa. Skenaariossa, jossa viitenä päivässä viikossa toteutettavasta jakelusta siirryttäisiin kertaheitolla yksipäiväiseen jakeluun, vähennys Norjan Postin nettokustannuksiin olisi raportissa esitettyjen arvioiden mukaan noin 440 – 930 miljoonaa Norjan kruunua (noin 44 – 93 miljoonaa euroa) vuosien 2020 –

⁴⁸ Dragendorff, Julian ym. 2019. *The endgame for postal networks. How to win in the age of e-commerce*. McKinsey & Company.

⁴⁹ Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Uudistuva postitoiminta – Valtiosuhteiryöryhmän raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵⁰ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

⁵¹ Boivie, Anna ym. 2017. *Effects of Changing the USO in Norway. Final report*. Copenhagen Economics.

2025 välillä. Toisessa skenaariossa, jossa siirryttäisiin 2,5 päivässä viikossa toteutuvaan jakeluun, vähennys Norjan Postin nettokustannuksiin olisi raportissa esitettyjen arvioiden mukaan noin 440 – 650 miljoonaa Norjan kruunua (noin 44 – 65 miljoonaa euroa) vuosien 2020 – 2025 välillä. Kolmannessa skenaariossa, jossa jakeluvaihtoa kevennettäisiin vain taajama-alueilla, vähennys olisi arviolta noin 110 – 550 miljoonaa Norjan kruunua (noin 11 – 55 miljoonaa euroa) vuosien 2020 – 2025 välillä.⁵² Norjassa päädyttiin lopulta toteuttamaan toiseen skenaarioon (2,5 päiväinen jakelu viikossa) pohjautuva postilainmuutos, joka tuli voimaan kesällä 2020.

Suomessa laskevat jakelumäärät ja niiden mukana pienentyvä liikevaihto yleispalvelutuotteiden osalta nostavat nopeasti jakelun yksikkökustannuksia ja heikentävät jakelun kannattavuutta. Posti Oy:n kirje-, mainos- ja lehtijakelun sisältävä Postipalvelut liiketoiminta-alue on ollut laskusuunnassa jo muutaman vuoden ja sen sisältämä yleispalveluliiketoiminta on seurannut samaa suuntausta. Liikevaihdon lasku vertautuu varsin hyvin laskeviin jakelumääriin. Näin ollen voidaan arvioida, että yleispalveluliiketoiminta on lähitulevaisuudessa tai jo nyt Posti Oy:lle täysin tai lähes katteetonta toimintaa.

Vuonna 2016 laaditussa hallituksen esityksessä laiksi postilain muuttamisesta on arvioitu, että vuonna 2016 Posti Oy:lle on koitunut noin 70 – 80 miljoonan euron kustannus yleispalveluvollisuuden toteuttamisesta. Lisäksi hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että kirjemäärien väheneminen silloisen noin 10 prosentin vuosivauhdilla on arvioitu tarkoittavan noin 70 miljoonan euron liikevaihdon vuosittaista vähenemistä Posti Oy:lle.⁵³ Tänä päivänä kirjemäärien väheneminen on vuotta 2016 vauhdikkaampaa, mutta samalla Posti Oy on toteuttanut erilaisia sopeutustoimenpiteitä yleispalveluvaihtoteesta koituvan kustannustaakan keventämiseksi.⁵⁴

Yleispalvelun uudistaminen esityksen mukaisesti loisi yleispalvelun tarjoajalle paremmat edellytykset sopeutua tulevaisuudessa entisestään vähenevän kirjepostin määrän aiheuttamiin haasteisiin ja antaisi mahdollisuuden tehostaa toimintaansa sekä vähentää jakeluvaihtoteesta koituvia kustannuksia merkittävästi. Muutos varmistaisi sen, että yleispalvelun tarjoaja pystyisi myös tulevaisuudessa tarjoamaan yleispalvelua kustannustehokkaasti, eikä yleispalvelutarjoajan nettokustannusten korvaaminen valtion varoista tulisi tarpeelliseksi. Se, että yleispalvelukirjeiden jakelu toteutettaisiin harvemmin, ei poistaisi mahdollisuutta tarjota yleispalvelua nopeampaa palvelua, jos sille on kysyntää.

Yleispalveluvollisuuden jatkaminen nykyiseen tapaan muodostuisi todennäköisesti yleispalvelun tarjoajalle kestävämmäksi taloudelliseksi taakaksi jo lähitulevaisuudessa. Tämä voisi johtaa siihen, että Posti Oy pyytäisi valtiota korvaamaan yhtiölle sen osan yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen postilain 33 §:n mukaisesti.

Tällaisessa tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriön olisi pyydettävä Liikenne- ja viestintävirastoa laskemaan yleispalvelun nettokustannukset, jos yleispalvelun tarjoaja sitä vaatii ja jos

⁵² Boivie, Anna ym. 2017. *Effects of Changing the USO in Norway. Final report.* Copenhagen Economics.

⁵³ HE 272/2016 vp, s. 49

⁵⁴ Posti Group Oy:n tilinpäätöstiedote 2020.

yleispalvelun tarjoaja osoittaa todennäköiseksi, että yleispalvelun tarjonta muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Jos kohtuuton taloudellinen rasite voitaisiin osoittaa, valtio olisi postilain nojalla velvollinen tukemaan Posti Oy:tä yleispalvelukustannuksissa. Lain mukaan muiden postiyriyten tulee osallistua näiden kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Muille postiyriyksille kustannusten korvaamiseen osallistuminen saattaisi aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia.

Keräily- ja jakelupäiviä vähentäessä jakelumäärät tiettyä reittiä koskien kasvavat. Yksinkertaistetun esimerkin mukaan, jos lainsäädännössä veloitettujen jakelupäivien määrä pudotettaisiin puoleen, jaettavien lähetysten määrä tuplaantuisi yhtä reittiä kohden.⁵⁵ Esimerkki ei kuitenkaan huomioi sitä, että lähetysten määrät vaihtelevat kausi- ja viikonpäiväkohtaisesti muun muassa juhlapyhien sekä sanoma- ja aikakauslehtien ilmestymispäivien mukaan. Joka tapauksessa esimerkki osoittaa, että keräily- ja jakelupäivien vähentämisellä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä, kun yhdelle jakelupäivälle kohdistuu enemmän jaettavaa.

Jakelumäärien kasvaessa jakelun kustannukset pienenevät suhteessa. Toisin sanoen mitä vähemmän on jaettavaa, sitä enemmän yhden lähetysten jakelu aiheuttaa kustannuksia. Yhtälö korostuu etenkin harvaan asutuilla alueilla, joilla etäisyydet kotitalouksien välillä ovat pitkät ja yhden lähetysten toimittamiseksi on kuljettava pidempi matka. Tästä johtuen jakelupäivien vähentämistä seuraavat kustannussäästöt ovat verrattain huomattavasti suurempia harvaan asutuilla alueilla kuin tiheästi asutuilla alueilla, joilla postinsaajat sijaitsevat lyhyemmän matkasäteen sisällä.⁵⁶ Näin ollen keräily- ja jakelupäivien vähentäminen voidaan katsoa tehokkaaksi tavaksi vähentää jakelukustannuksia ja tehostaa jakelutoimintaa myös Suomessa, joka on yksi Euroopan harvemmin asuttuja maita.⁵⁷

Ehdotettu siirtymä viisipäiväisestä kolmepäiväiseen jakeluun pienentäisi postinjakelun kiinteitä kustannuksia ja sopeuttaisi kustannuksia suhteessa laskeviin jakelumääriin. Tappiollisten jakelupäivien lähetysmääriä olisi mahdollista siirtää jaettavaksi taloudellisesti kannattavina päivinä, jolloin kirjeiden lisäksi jaetaan muun muassa lehtiä ja mainoksia. Tämä puolestaan parantaisi edellytyksiä tuottaa palvelu markkinaehtoisesti ilman julkista tukea myös tulevaisuudessa. Viisipäiväisen jakeluvälitehteen sekä kirjeiden kulkunopeuden ylläpitäminen tilanteessa, jossa jaettavaa ei ole jokaiselle päivälle, ei ole taloudellisesti kestävä. Myöskään viisipäiväisen jakelun tukeminen julkisen rahoituksen turvin ei ole mainitun kaltaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaista. Valmistelun aikana on arvioitu, että yleispalvelun jakelupäivien vähentäminen mahdollistaisi säästöjä kultakin jakelupäivältä, joina yleispalvelun tarjoajan ei tarvitsisi jakaa yleispalvelukirjeitä.

Vaikutukset henkilöstöön

Posti Oy on arvioinut, että siirtyminen kolmen jakelu- ja keräilypäivän malliin tarkoittaisi yhteensä 600 – 900 henkilötyövuoden vähennystarvetta jakelutyötä tekevistä henkilöstöstä. Tä-

⁵⁵ Boivie, Anna ym. 2017. *Effects of Changing the USO in Norway. Final report.* Copenhagen Economics.

⁵⁶ Boivie ym. 2017.

⁵⁷ EuroStat, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

män vähennyksen voidaan arvioida tarkoittavan noin 24 – 36 milj. euron vuosittaista kustannussäästöä olettaen, että postinjakelussa toimivan henkilön keskimääräinen vuosittainen palkkakustannus työnantajakuluineen on 40 000 euroa. Kyseisen summan voidaan arvioida vastaavan todellisuutta varsin hyvin, sillä postinjakajan keskikuukausipalkka on duunitori.fi -sivuston mukaan 2681 euroa kuukaudessa⁵⁸, ja verohallinnon palkka.fi –laskurin mukaan kyseisestä ansiosta maksettavat työnantajakulut 40-vuotiaan työntekijän kohdalla olisivat noin 528 euroa kuukaudessa.⁵⁹ Tällöin henkilön palkkakulu olisi yhteensä 3 208 euroa kuukaudessa. Vuositasolla palkka työnantajakuluineen ja lomarahoineen (kertoimena käytetty 12,5 kk) olisi näin ollen yhteensä 40 107,75 euroa vuodessa.

Noin 40 000 euron vuosikustannukseen päädytään myös laskemalla henkilökustannukset Postin tilinpäätöksen kautta. Postin vuoden 2020 taloudellisen katsauksen mukaan konsernin kokoaikaiseksi muutettu henkilöstö keskimäärin oli kyseisenä vuonna 16 227 henkeä ja konsernin henkilöstökulut 686,4 miljoonaa euroa.⁶⁰ Henkilöä kohden laskettuna vuotuinen kulu oli näin ollen 42 300 euroa, mutta luku sisältää jakelutyöntekijöiden lisäksi myös konsernin koko muun henkilöstön. 40 000 euroa voidaan kuitenkin käyttää suuntaa-antavana arvioina Postin jakelutyöntekijän vuosittaisesta palkkakustannuksesta työntantajalle.

Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan jokaisen jakelupäivän jakelutyön kustannus on noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Arviota voi pitää uskottavana edellä esitetyn laskelman perusteella ja siinä tilanteessa, että keskimäärin jakelutyön määrä vähenisi uudistuksen oloissa 1,5 päivällä viikossa. Tilanteessa, jossa palvelun tuottaja ei pysty toteuttamaan lakisääteisiä velvoitteitaan markkinaehtoisesti, voidaan liiketoiminnan tappio käsittää myös julkisen tuen tarpeena. Tappion määrästä ei voida muodostaa luotettavaa arviota, sillä Posti Oy sopeuttaa ja kehittää toimintaansa jatkuvasti, mutta yksittäisen jakelupäivän kustannuksen perusteella voidaan arvioida, että kustannussäästö nykyiseen yhden kevennetyn jakelupäivän malliin verrattuna voi olla enintään 30 miljoonaa euroa. Todennäköisesti säästö on jakelutoimintaan liittyvistä kiinteistä kustannuksista johtuen kuitenkin jonkin verran pienempi.

Valtiosihteerityöryhmä katsoi raportissaan, että kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteeseen siirtyminen tulisi tehdä aktiivisessa vuoropuhelussa Posti Oy:n henkilöstön kanssa. Henkilöstövoimavarojen muutokset tulisi tehdä hallitusti ja osaavan henkilöstön riittävyys ja työssäjaksaminen turvaten. Raportissa Posti Oy:n edellytettiin lisäksi toimivan yhteiskuntavastuullisesti ja valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti.⁶¹

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei voida vaikuttaa Posti Oy:n operatiivisen johdon vastuulla olevaan henkilöstöpolitiikkaan tai siihen, miten Posti Oy toteuttaa operatiivisesti yleis-

⁵⁸ <https://duunitori.fi/palkat/Postinjakaja> Sivustolla vierailtu 8.9.2021.

⁵⁹ <https://www.palkka.fi/palkkalaskuri/index.htm> Sivustolla vierailtu 8.9.2021.

⁶⁰ Posti Group Oyj. 2020 Taloudellinen katsaus. https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/postin_taloudellinen_katsaus_2020.pdf 2021

⁶¹ Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteerityöryhmän raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

palveluvelvoitteen keventämisestä seuraavan henkilöstötarpeen muutoksen. Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa.

Esityksen mukaan yleispalveluun kuuluvia postilähetyksiä ei tarvitsisi keräillä ja jakaa samoina viikonpäivinä koko maan alueella, vaan yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus keräillä ja jakaa postilähetykset eri alueilla eri viikonpäivinä parhaaksi katsomallaan tavalla ilmoitusvelvollisuus huomioiden. Näin palvelu voitaisiin toteuttaa kiinteitä jakelupäiviä joustavammin ja kustannustehokkaammin mahdollistamalla jakelukaluston tehokkaampi käyttö sekä paremmat edellytykset tarjota henkilöstölle kokoaikaisia työsuhteita.

Nykyisen lainsäädännön puitteissa Posti Oy on kilpailuttanut yleispalvelun niillä alueilla, jotka eivät kuulu varhaisjakeluverkon piiriin. Ehdotetun muutoksen mukainen hankintamenettelyn poistaminen keventäisi Posti Oy:n hallinnollisia tehtäviä ja operatiivisia kustannuksia. Posti Oy:ltä saamien tietojen mukaan kilpailutuksen poistamisen myötä kilpailutuksessa tarvittavaa erityisosaamista voitaisiin jatkossa hyödyntää yhtiössä paremmin muissa tehtävissä.

Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakeluun myönnettävällä valtionavustuksella ei voida täydellisesti turvata täysin keskeytymätöntä koko maan kattavaa viisipäiväistä sanomalehtijakelua. Sanomalehtien tilaajamäärissä tapahtuvien muutosten seurauksena on mahdollista, että tietty alue jää pois kaupallisista ehdoista toteutetun varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden.

Posti Oy joutuisi varautumaan siihen, että se voisi joillakin yksittäisillä alueilla joutua jatkossakin toteuttamaan viisipäiväistä yleispalveluvelvoitetta tilanteessa, jossa jokin alue on jäänyt pois varhaisjakeluverkon piiristä. Viisipäiväisen yleispalvelun käynnistäminen, lisäresurssien hankkiminen ja yleispalvelutoiminnan organisoiminen voi kuitenkin viedä tietyn aikaa. Mahdollisesta viisipäiväisestä jakelusta aiheutuisi Posti Oy:lle ylimääräisiä kustannuksia kasvavan jakelutyön määrän ja ajosuoritteen myötä.

Tiettyä euromääräistä summaa on mahdotonta ennakoida, koska mahdollisen viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen laajuudesta ei ole tietoa. Mahdollisuus viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen asettamiseen turvaisi viisipäiväisen sanomalehtijakelun jatkumisen myös sellaisella alueella, joka tilaajamäärien laskun seurauksena jää pois varhaisjakeluverkon piiristä tukikauden aikana.

Esityksen mukaisesti Posti Oy:n tulisi tarjota tarkat postilaatikoiden sijaintitiedot maksutta muille jakeluyhtiöille. Sijaintitietojen tarjoaminen kohtuullisin ehdoista edistäisi reilua kilpailua markkinoilla, sillä postilaatikoiden tarkan sijainnin perusteella jakeluyhtiöiden olisi helpompi optimoida reittejään. Reittioptimoinnin kehittäminen johtaisi vuorostaan tehokkaampaan jakelutoimintaan ja mahdollistaisi nykyistä paremmin muiden jakelutoimijoiden astumisen markkinoille sekä nykyisten jakelureittien laajentamisen. Postilaatikoiden sijaintitietojen jakamisesta on konkreettista hyötyä myös postinsaajille jakeluvirheiden todennäköisesti vähentyessä entisestään nykyisestä. Posti Oy:n palveluhinnaston mukaan postilaatikoiden sijaintitietopalvelu maksaa Posti Oy:n asiakkaille 23 594 euroa kuukaudessa, minkä lisäksi palvelun käyttöönotosta

peritään 4 620 euron maksu. Kyseessä on muille jakeluyhtiöille siten varsin merkittävä kustannus vuositasolla ajantasaisen ja jakelun kannalta keskeisen tiedon saamiseksi. Ehdotettu velvoite sijaintitietojen maksuttomaan luovuttamiseen aiheuttaa Posti Oy:lle myös tulonmenetyksiä, mutta Postin ja sen asiakkaiden välisistä sopimuksista ei ole käytettävissä tietoa.⁶²

Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen

Ehdotuksella edistetään toimivaa kilpailua, jolla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Yleispalveluvelvoitteen uudistaminen antaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. Esitetty muutos hillitsisi yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien postipalvelujen hintojen nousupainetta ja mahdollistaisi yleispalvelun tuottamisen markkinaehtoisesti ilman julkista tukea. Kokonaisuutena esitys tarjoaisi kilpailulle aiempaa paremmat edellytykset.

Määräaikaisen sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen tarkoituksena on luoda edellytykset sanomalehtien viisipäiväiselle jakelulle niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Avustuksesta aiheutuu asetusehdotuksen mukaan enimmillään 11 miljoonan euron vuotuiset kustannukset julkiselle taloudelle. Jakelun kilpailuttamisen toteuttaisi Liikenne- ja viestintävirasto, joka määrittää jokaiselle kilpailutukselle toteutuneisiin kustannuksiin perustuvan maksimitukimäärän.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitetyillä muutoksilla ei olisi vaikutusta viranomaisten keskinäisiin toimivaltuuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä säilyisi edelleen postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä säilyisi edelleen valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Valtaosa kaikista kirjeistä on Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan yritysten ja viranomaisten lähettämiä.⁶³ Digitalisaatio on vaikuttanut erityisen voimakkaasti varsinkin laskutukseen ja viranomaisasiointiin, joissa sähköiset palvelut ovat korvanneet kirjeinä toimitetut asiakirjat. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan sähköisen asioinnin edut ovat monessa tapauksessa kiistattomat, ja julkishallinto siirtääkin asiointia jatkuvasti yhä enemmän sähköiseen muotoon.

Palvelujen kehittymisen lisäksi ihmisten koko ajan paranevat digitaaliset valmiudet mahdollistavat kirjepostin korvautumisen myös jatkossa. Esimerkkinä digitalisaation vaikutuksista viran-

⁶² Posti Oy. Palveluhinnasto postiyriyksille 1.11.2020 alkaen. Hinnat ilman alv:a. <https://www.posti.fi/mzj3zpe8qb7p/40Bj9tu9rFznPzyZSBKVoX/c0c53c74b22b9e46ba86db04842b0594/posti-palvelut-postiyrityksille-hinnasto-20201101.pdf>

⁶³ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

omaisten toimintaan Yleisradio kertoi 21.6.2021 Kelan lähettämien kirjeiden määrän vähentyneen vuodesta 2017 vuoteen 2020 noin neljänneksellä, eli yli viidellä miljoonalla kappaleella.⁶⁴ On kuitenkin huomioitava, että digitalisaatiosta huolimatta yritys- ja viranomaiskirjeiden nopea ja luotettava toimitus on kansalaisille edelleen tärkeää.

On oletettavaa, että siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun hidastaisi osin myös viranomaiskirjeiden jakelua, sillä käytännössä myös yleispalveluun kuulumattomia lähetyksiä jaellaan yhdessä yleispalvelupostin kanssa. Viranomaiset tekevät kuitenkin lähetystensä jakelusta erillisen sopimuksen jakelijan kanssa. Näin ollen viranomaisilla on mahdollisuus hankkia markkinaehtoisesti sellaista jakelupalvelua, joka täyttää viranomaisen kulkunopeuden osalta asettamat vaatimukset. Asiaa käsitellään tarkemmin muita yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa luvussa.

Liikenne- ja viestintävirasto on vuosittain tehnyt aluemäärittelyn koskien Posti Oy:n toteuttamaa kilpailutusta sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuolisten alueiden postinjakelusta. Esitetty hankintamenettelyn poistaminen lähtökohtaisesti vähentäisi viraston tehtäviä. Käytännössä lakimuutoksella ei olisi vaikutusta viraston hallinnollisiin kustannuksiin, sillä aluemäärittely ei enää sen aloittamisen jälkeen ole vaatinut virastolta merkittävää työpanosta. Jatkossa Liikenne- ja viestintäviraston tulisi kuitenkin edelleen tehdä aluemäärittelyä vastaava markkina-analyysi määrittääkseen sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset, ja siten sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen piiriin kuuluvat alueet. Esitetty muutos hankintamenettelyn poistamisesta keventäisi ennen kaikkea kilpailutuksen järjestäjän Posti Oy:n ja kilpailutukseen osallistuvien jakeluyhtiöiden hallinnollista työtaakkaa.

Tämän esityksen yhteydessä annettavan esityksen sanomalehtijakeluun myönnettävästä valtionavustuksesta arvioidaan aiheuttavan kilpailutuksen toteuttavalle Liikenne- ja viestintävirastolle viraston oman alustavan arvion mukaisesti vähintään kolmen henkilötyövuoden hallinnollisen vuotuisen työkuorman. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi valtionapuviranomaisena, mitä se ei ole aiemmin kyseisen tuen osalta tehnyt. Jatkossa Liikenne- ja viestintäviraston tulisi vuosittain tehdä markkina-analyysi, jonka pohjalta virasto määritteli sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset, ja siten sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen piiriin kuuluvat alueet.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi myös tuetun jakelun kilpailuttamisesta, mistä johtuen suurimmat hallinnolliset lisäykset aiheutuisivat tuen kilpailuttamisesta ja jälkitarkastuksesta. Ehdotus tulisi vaatimaan Liikenne- ja viestintävirastolta lisäresursseja arviolta kolmea henkilötyövuotta vastaavan määrän. Lisäys vastaisi suunnilleen samaa työmäärää kuin mitä laajakaistahankkeisiin myönnettävien tukien hallinnointi vaatii Liikenne- ja viestintävirastolta tällä hetkellä. Liikenne- ja viestintäviraston hallinnolliset kustannukset kasvaisivat jo vuonna 2022 sen kilpailuttaessa tukea, vaikka tukea myönnettäisiinkin vasta vuodesta 1.1.2023 alkaen.

⁶⁴ Yleisradio 21.6.2021, Minnan Kela-kirje hukkui ja talous meni sekaisin – yhdenvertaisuusvaltuutettu huolissaan tulevan postilain vaikutuksista <https://yle.fi/uutiset/3-11977824>

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä on postitoiminnan kokonaisenergiankulutusta ja kasvihuonepäästöjä vähentävä vaikutus, joka seuraa ajosuoritteen vähenemisestä kahden jakelupäivän jäädessä ajamatta. Postitoiminnan ympäristövaikutuksista valtaosa liittyy energiankulutukseen ja hiilidioksidipäästöihin. Valtaosa päästöistä jakelutoiminnassa syntyy eri liikennevälineiden käytöstä. Hiilidioksidipäästöjä syntyy myös lajittelukeskus- ja toimipistekiinteistöjen lämmityksestä sekä sähkönkulutuksesta, mihin esityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta. Energiankulutukseen ja kasvihuonepäästöjen määrään vaikuttaa pääasiassa jakelussa kuljettu matka. Kerralla jaettavien tuotteiden määrällä on vain pieni merkitys jakelusta aiheutuviin päästöihin.

Posti Oy:n päiväjakelussa ajetaan autolla nykyisellä yhden kevennetyn jakelupäivän jakelumallilla noin 1,4 miljoonaa kilometriä viikossa.⁶⁵ Jakelu aiheuttaa viikkotasolla Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan noin 0,8 miljoonan kilogramman suuruisen hiilidioksidipäästön. Kolmipäiväisessä jakelussa Posti Oy arvioi sekä ajosuoritteen että siihen liittyvän hiilidioksidipäästön laskevan noin kolmanneksella. Kolmipäiväisen jakelun mallissa viikoittainen ajosuorite olisi siten Posti Oy:n ilmoittamiin lukuihin pohjautuen hieman yli 0,9 miljoonaa kilometriä ja hiilidioksidipäästö noin 0,55 miljoonaa kilogrammaa viikossa.

Tämän esityksen yhteydessä annettava valtioneuvoston asetusehdotus sanomalehtijakeluun myönnettävästä valtionavustuksesta tarkoittaa viisipäiväisen jakelun jatkumista varhaisjakelualueiden ulkopuolella, mikä tarkoittaisi myös sitä, että ajosuorite ja hiilidioksidipäästöt vähenisivät käytännössä edellä esitettyä vähemmän.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja yhdenvertaisuuteen

Nykyinen postilain 19 §:n mukainen laatustandardi mahdollistaa kolmipäiväisen keräilyn ja jakelun. Laatustandardia ei esitetä muutettavaksi, jolloin suurimmalle osalle kotitalouksia palvelun taso pysyisi ennallaan. Postipalvelujen laatu voi sen sijaan heikentyä erityisesti sellaisten kotitalouksien osalta, jotka käyttävät postipalveluja lähes päivittäin ja jotka sijaitsevat varhaisjakeluverkon ulkopuolella ja ovat siten täysin Posti Oy:n yleispalvelun varassa. Vaikka postilaissa säädetään nimenomaisesti yleispalvelusta ja sen laadusta, voi laadun heikkeneminen näkyä myös yleispalveluun kuulumattomien lähetysten jakelussa erityisesti haja-asutusalueella, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua.

Valtaosa kaikista kirjelähetyksistä on yritysten ja viranomaisten lähettämiä. Kirjepostin rooli tiedonvälityksessä, viranomaisasioinnissa ja yritysten toiminnassa vähenee kuitenkin digitalisaation myötä nopeasti.⁶⁶ Viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n ylläpitämää yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n tai jonkun muun postiyrityksen kanssa. Näin ollen

⁶⁵ Posti Oy:n lausunto postilain arviomuistioon

⁶⁶ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeus perustuu lähtökohtaisesti lähettäjän ja jakelijan väliseen kaupalliseen sopimukseen. Viranomaisten ja yritysten lähettämiä kirjeitä kuitenkin jaetaan käytännössä muun postinjakelun yhteydessä.

Kolmepäiväiseen jakeluun siirtymisen ei oleteta hidastavan jakelua merkittävästi. Muutoksella ei myöskään ole vaikutusta yleispalvelukirjeiden säädettyyn kulkunopeuteen, eikä se siten aiheuta postilain 19 §:n muutostarvetta. Kolmipäiväisellä keräilyllä voidaan täyttää postilain mukainen kotimainen ja EU:n sisäinen kulkunopeusvaatimus. Posti Oy myös tarjoaa kulkunopeudeltaan yleispalvelua nopeampia palveluja markkinaehtoisesti.

Esityksen yhteydessä annettava asetusehdotus sanomalehtijakeluun myönnettävästä valtionavustuksesta mahdollistaisi myös muiden postilähetysten, kuten kirjepostin, jakelun yhdessä sanomalehtijakelun kanssa. Avustuksella turvataisiin erityisesti haja-asutusalueilla asuvien kansalaisten, joiden henkilökohtaiset edellytykset voivat olla esteenä sähköisten palvelujen käytölle ja joiden kohdalla postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisen vaikutukset kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteeseen siirtymisestä olisivat näin ollen konkreettisempia, yhdenvertainen asema muihin kansalaisiin nähden. Avustus käytännössä pienentäisi postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisesta johtuvan jakelunopeuden hidastumisesta aiheutuvia vaikutuksia. On kuitenkin mahdollista, että yleispalvelun mukaisen jakelun muuttuessa kolmipäiväiseksi viranomaiskirjeiden kulkunopeus hidastuisi joissain tapauksissa päivällä.

Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä tai kirjeiden kulkunopeuden joustavoittamisella olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun. Yleispalvelukirjeiden osuus jaettavista postilähetyksistä on erittäin pieni, sillä ne käsittävät vain noin kolme prosenttia kaikista postilähetyksistä. Jokaista suomalaista kotitaloutta kohden jaetaan tällä hetkellä vuosittain 20 yleispalvelukirjettä, joista joulukortit muodostavat jopa kolmasosan. Siten jokaista suomalaista kotitaloutta kohden on jaettavana keskimäärin vain 0,3 yleispalvelukirjettä viikossa.⁶⁷ Näin ollen esitetty muutos siirtymisestä kolmipäiväiseen jakeluun yleispalvelukirjeiden osalta ei vaikuttaisi merkittävästi valtaosaan postinsaajista.

Jakelun ohella myös keräily muuttuisi esityksen mukaisesti kolmipäiväiseksi. Keräily ei sisälly suoraan suunnitellun sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen piiriin, joten ne postipalvelujen käyttäjät, jotka lähettävät yleispalvelukirjeitä viitenä päivänä viikossa, huomaisivat muutoksen käytännössä siten, että heidän lähettämänsä lähetykset olisivat keräilyyn jättöpäivästä riippuen perillä mahdollisesti päivää tai kahta myöhemmin nykytilanteeseen verrattuna.

Ehdotetulla muutoksella koskien yleispalveluvelvoitteen mukaisen keräilyn muuttamista kolmipäiväiseksi olisi vaikutusta kirjeiden lähettäjälle, sillä keräilyn harveneminen saattaisi hidastaa lähetettyjen kirjeiden kulkunopeutta vuorokaudella. Asialla voi olla vaikutusta viranomaisasiointiin, sillä keräilyn harveneminen todennäköisesti vaikuttaa myös viranomaisten vastaus-

⁶⁷ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

lähetyksen keräilyyn, vaikka tuotteet eivät kuulukaan postilain mukaiseen yleispalveluun. Esityksessä kuitenkin edellytetään jakelutoimijaa tiedottamaan jakelu- ja keräilypäivät asiakkaille kuusi kuukautta etukäteen, minkä lisäksi varhaisjakelualueiden ulkopuolella jakelu- ja keräilypäivät olisivat kiinteät. Käytännössä kansalaisilla, viranomaisilla ja yrityksillä olisi siten käytettävissään tieto keräilypäivistä hyvissä ajoin etukäteen ja siten varsin hyvät edellytykset varautua muutoksen vaikutuksiin.

Viestintäpalvelut ovat sähköistyneet voimakkaasti ja digitaaliset viestintäkanavat ovat korvanneet kirjepostipalveluja nopealla tahdilla. Siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun voi kuitenkin vaikuttaa kielteisesti erityisesti kansalaisiin, joilla ei ole digitaalisia taitoja ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä ja viranomaisten sähköisiä asiointikanavia.

Tekniset edellytykset sähköiseen viestintään ovat varsin kattavat. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan 4G-mobiililaajakaistan peruspeitto kattoi vuoden 2020 lopussa 100 prosenttia suomalaisista kotitalouksista. Vähintään 30 Mbit/s nopeudella verkko kattoi 99 prosenttia kotitalouksista.⁶⁸ Näin ollen digitaalisten viestintäpalvelujen käytön ja sähköisen asioinnin tekniset edellytykset ovat olemassa koko maassa. Sen sijaan henkilökohtaiset edellytykset voivat olla esteenä sähköisten palvelujen käytölle ja kolmipäiväinen keräily ja jakelu vaikuttaisivat erityisesti näiden henkilöiden asemaan.

Tilastokeskuksen mukaan 82 prosenttia 16 – 89-vuotiaista suomalaisista käytti internetiä useasti päivässä vuonna 2020. Osuus kasvoi edellisestä vuodesta kolme prosenttiyksikköä. Internetin käyttäjien osuus väestöstä kasvoi edellisestä vuodesta kaksi prosenttiyksikköä 92 prosenttiin. Vähäisintä internetin käyttö on 75 – 89-vuotiaiden keskuudessa. Heistä 51 prosenttia oli käyttänyt internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Useita kertoja päivässä internetiä käytti kyseisestä ikäluokasta 30 prosenttia. On siten todennäköistä, että postipalvelujen kulkunopeuteen vaikuttavat muutokset kohdistuvat erityisesti iäkkäämpään väestöön, vaikka toisaalta heidänkin keskuudessaan sähköinen viestintä yleistyy nopeasti. Netin käyttö useasti päivässä yleistyi Tilastokeskuksen mukaan etenkin tutkimuksen kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä, 65 – 74-vuotiaissa kuusi ja 75 – 89-vuotiaissa seitsemän prosenttiyksikköä.⁶⁹

Sähköisen viestinnän välineiden käytön kattavuutta voidaan arvioida myös sanomalehtien tavoitavuuden perusteella. Kansallisen mediatutkimuksen mukaan digitaaliset painokset tavoittavat selvästi suuremman osan väestöstä kuin painettu sanomalehti. Ainoastaan vanhimmassa tutkimuksen kohteena olleessa ikäluokassa, yli 65-vuotiaissa, painetun lehden tavoitavuus oli digitaalista painosta suurempi. Tässäkin ikäluokassa digitaaliset painokset tavoittivat kuitenkin selvän enemmistön, eli 74 prosenttia väestöstä.⁷⁰ Myös asiointi viranomaisten kanssa tapahtuu tulevaisuudessa todennäköisesti pääsääntöisesti sähköisesti.

⁶⁸ Liikenne- ja viestintävirasto. Matkaviestinverkon kotitaloussaattavuus kunnittain ja maakunnittain. 31.12.2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Matkaviestinverkon%20kotitaloussaattavuus%20kunnittain%20ja%20maakunnittain.ods>

⁶⁹ Tilastokeskus, väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö. https://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi_2020_2020-11-10_tie_001_fi.html

⁷⁰ Kantar TNS Oy 2020. *Kansallinen Mediatutkimus*. Media Audit Finland.

Yrityksissä sähköisen viestinnän palvelut ovat nykyään laajasti käytössä ja riippuvuus kirjepostista on vähentynyt. Vuonna 2019 nopeudeltaan vähintään 10 Mbit/s kiinteä verkkoyhteys oli Tilastokeskuksen mukaan 81 prosentilla yrityksistä. Jonkinlainen verkkoyhteys on oletettavasti kuitenkin tätä kattavammin käytössä, sillä 96 prosentilla yrityksistä oli Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2020 omat verkkosivut. 4G-verkon peitto kotitalouksien osalta kuvaa varsin hyvin myös verkon peittoa yritysten toimipaikkojen osalta.⁷¹

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Keräilyn ja jakelun muuttamisella nykyisestä kolmen täyden ja kahden kevennetyn jakelupäivän mallista kolmipäiväiseksi olisi vaikutuksia Posti Oy:n henkilöstöön ja työllisyyteen. Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan yleispalvelun tuottamiseen osallistuu käytännössä koko henkilöstö, eikä yleispalvelun osuutta henkilöstöstä voida siten erotella. Vuoden 2020 lopussa Posti Oy:n henkilöstön määrä oli noin 21 000, josta yli puolet kuuluu postipalvelujen henkilöstöön.⁷² Posti Oy:n mukaan jakelutyöhön käytetään keskimääräisenä päivänä 2 500 henkilötyöpäivää vastaava työpanos, mutta käytännössä työpanos vaihtelee merkittävästi viikonpäivästä riippuen. Todellinen työskentelevä henkilömäärä on henkilötyöpäivillä mitattua panosta suurempi osaikaisuuksista johtuen.

Posti Oy:n esittämän ennusteen mukaan työvoiman tarve perinteisen postinjakelun puolella vähenee vuodessa noin 500 – 1000 henkilötyövuotta. Työvoiman tarpeiden muutokset perinteisen kirjejakelun parissa johtuvat ennen kaikkea kirjemäärän romahtamisesta 2000-luvulla. Samalla Posti Oy kuitenkin ennakoii, ettei yhtiön kokonaistyöntekijämäärä vähene merkittävästi lähivuosina.⁷³

Siirtyminen kolmena päivänä viikossa tapahtuvaan yleispalvelutuotteiden keräilyyn ja jakeluun vähentäisi erityisesti perusjakelun ulkotyötä. Erityisesti vähennystarve koskisi Posti Oy:n osalta siis päiväjakelua. Tällöin hallituksen esityksessä esitetyn lakimuutoksen seurauksena työvoiman vähennystarve kohdistuisi perusjakelun henkilöstöön, jonka määrä on yhteensä noin 6 000 työntekijää. Posti Oy:n alustavan arvion mukaan siirtymä viisipäiväisestä kolmipäiväiseen jakeluun aiheuttaisi vähintään 10 – 15 prosentin (600 – 900 työntekijää) nettovähennystarpeen Posti Oy:n perusjakelua suorittavaa henkilöstöön.

Arvio perusjakelua koskevasta vähennystarpeesta sisältyy edellä mainittuun 500 – 1000 henkilötyövuoden vähennysarvioon. On siis hyvä huomioida, että Posti Oy:tä koskevat henkilötyövuosien vähennystarpeet perustuvat ennen kaikkea postilähetysten määrän jyrkkään laskuun, eikä suoraan tässä esityksessä ehdotettuun lakimuutukseen. Vähennystarpeet olisivat siis todennäköisesti tulevaisuudessa tehtävä postilähetysten määrän laskiessa riippumatta lakisääteisestä yleispalveluvollisuudesta. Lakimuutos voi myös vaikuttaa eri jakelutuotteiden kysyntään ja mahdollisesti lisäksi esimerkiksi varhaisjakelussa tarvittavaa työpanosta, kun osa päiväjakelun

⁷¹ Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/til/ict/tau.html>

⁷² Posti Group Oyj 2020. Taloudellinen katsaus. https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/postin_taloudellinen_katsaus_2020.pdf

⁷³ Kaleva 25.8.2021. https://www.kaleva.fi/posti-palkkaisu-jopa-700-uutta-tyontekijaa-taman-v/3904509?utm_campaign=rss-uusimmat&utm_source=Kaleva&utm_medium=RSS&kvatxid=kt9uwb3nx42drs0th

tuotteista siirtyisi jaettavaksi varhaisjakelun yhteydessä. Tästä johtuen tarkkaa arviota lakimuutosta seuraavasta nettovähennystarpeesta ei ole mahdollista tehdä.

Lisäksi Posti Oy ennakoii, että muutoksen seurauksena noin 2900 kokoaikaisen jakajan työ muuttuisi pääosin osa-aikaseksi työksi. Voidaan arvioida, että esityksen mukaisessa joustavien jakelupäivien mallissa palveluntarjoajalla olisi kiinteitä jakelupäiviä paremmat edellytykset järjestää työ kokoaikaisena. Kokoaikaisuuden laaja säilyttäminen kuitenkin todennäköisesti aiheuttaisi suuremman henkilöstön vähentämistarpeen, jolloin vaikutus Posti Oy:n palveluksessa oleviin henkilöihin olisi lukumääräisesti tarkasteltuna suurempi. Kolmipäiväinen jakelu ja erityisesti vuoropäivämalli tarjoaisivat paremmat mahdollisuudet tehostaa jakelutyötä tavalla, joka hillitsee jakelukustannusten nousua merkittävästi.

Sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen tukikauden pituudeksi ehdotetaan enimmillään kahta vuotta, joka voisi edesauttaa jakelutoimintaa harjoittavien yritysten taloudellisen toiminnan suunnittelua keskipitkällä aikavälillä ja näin osaltaan mahdollistaa myös esimerkiksi (kokopäivätoimisten) henkilöstöresurssien hyödyntämistä osana jakelutoimintaa. Tukikauden pituuden mahdollistama selkeä liiketoimintanäkymä jakeluyrityksille liittyy myös avustuksen yleisiä edellytyksiä koskevan 18 b §:n 2 momentin edellytykseen riittävästä henkilöstöstä.

Posti Oy on kertonut etsivänsä ratkaisuja henkilöstölle tulevissa muutostilanteissa. Yhtiö on ilmoittanut perustaneensa konserninlaajuisen muutostyöryhmän, jonka tavoitteena on lisätä aktiivista työn tarjoamista konsernin sisällä ja löytää osa-aikaisille työntekijöille kokoaikaisia töitä. Yksikön toiminta kattaa myös koulutus-, tuki-, työnkierto- ja uudelleensijoittumispalvelut. Posti on arvioinut käyttävänsä uuden palveluyksikön toimintaan lähivuosina noin 10 miljoonaa euroa.⁷⁴ Arvion mukaan työvoimaa konsernin sisällä siirtyykin tulevaisuudessa postipalvelujen puolelta muun muassa pakettijakeluun.

Viitteitä työllisyysvaikutuksiin voidaan ottaa muun muassa Tanskasta, jossa digitaalinen postilaatikko on määrätty pakolliseksi jokaiselle kansalaiselle jo 2010-luvun alkupuolelta lähtien. Siinä missä muissa maissa, kuten Suomessa, digitaaliset palvelut ovat tulleet vaihtoehdoksi paperisen postin tilalle, Tanskassa digitaalisten palvelujen käyttäminen on ollut pääosin pakollista jo noin kymmenen vuoden ajan. Digitaalisen postilaatikon myötä yleispalveluun kuuluva kirjejakelu on tapahtunut kerran viikossa yhtä kotitaloutta kohden. Tanskassa tehdyt lakimuutokset ovat vähentäneet merkittävästi muun muassa kirjeiden määrää sähköisten palveluiden korvauksessa perinteiset paperilähettykset. Kehityssuunnalla on ollut vaikutusta myös yleispalvelun tarjoajaksi nimettyyn Post Danmarkiin, jonka henkilöstön lukumäärä tippui noin 10 000:lla vuosien 2006 (noin 20 000 työntekijää) ja 2016 (noin 10 000 työntekijää) välillä.⁷⁵ Vuonna 2021 henkilöstön lukumäärä on kivunnut takaisin noin 15 000:een oletettavasti pakettimarkkinan kasvun myötä.⁷⁶

⁷⁴ Posti Oy:n tiedote, 11.5.2021. <https://www.posti.com/media/mediauutiset/2021/posti-vastaa-muutosaasteisiin-perustamalla-konserninlaajuisen-muutospalvelun/>

⁷⁵ Falch, Morten & Henten, Anders (2018). Universal Service in a Digital World: The Demise of Postal Services. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies*. 1, 207-222.

⁷⁶ PostNord, 2021. <https://www.postnord.dk/en/about-us/company-presentation>

On kuitenkin tärkeää huomioida, että Suomessa kirjemäärät ovat kääntyneet merkittävään laskuun vasta viime vuosina, kun taas Tanskassa kirjemäärien jyrkkä lasku on alkanut jo noin 10 vuotta sitten.⁷⁷ Tanskassa viisipäiväisestä jakelusta siirryttiin suoraan käytännössä kerran viikossa tapahtuvaan jakeluun, kun taas Suomessa olisi tämän esityksen mukaan tarkoitus siirtyä kolmena päivänä viikossa tapahtuvaa yleispalveluun kuuluvien lähetysten jakeluun, jota Posti Oy harjoittaa jo nykyiselläänkin. Posti Oy:llä on myös Suomessa edelleen vahva markkina-asema sekä kirjekäkelussa, osoitteettomassa jakelussa (suoramainonta), pakettikäkelussa että lehtikäkelussa. Etenkin lehti- ja osoitteettoman jakelun osalta on nähtävissä, että jaettavia lähettyksiä riittää vielä tulevinakin vuosina. Näiden lisäksi pakettien jakelumäärät kasvavat vuosittain.⁷⁸ Näin ollen esityksen vaikutukset Posti Oy:n henkilöstöön eivät todennäköisesti ole yhtä merkittäviä kuin mitä Tanskassa on koettu.

Hallinnon yleislakien soveltamisen vaikutukset

Hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi Posti Oy:n hoitaessa perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä postilain 21 §:n mukaisen tiedoksiantomenettelyn ja 37 §:n mukaisen postinumerojärjestelmän ylläpidon osalta. Kaikille postilain mukaisille postiyrityksille osoitetaisiin lisäksi julkinen hallintotehtävä 55 §:ssä, joka koskee postiyrityksen oikeutta avata suljettu lähetys. Hallinnon yleislakeilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty.

Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Hallinnon yleislakien sovellettavuus, jonka perustuslakivaliokunta on rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun ohella katsonut kuuluvan perustuslain 124 §:n edellyttämiin hyvän hallinnon takeisiin, voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti jättää kyseisten lakien soveltamisalaa koskevien säännösten varaan (26/2017 vp).

Näin ollen Posti Oy:n tulee jatkossa tarjota maksutonta neuvontaa sekä tiedoksiantomenettelyä ja postinumerojärjestelmän ylläpitoa koskevia palveluja suomeksi ja ruotsiksi kielilain (423/2003) mukaisesti ja tarvittaessa saameksi saamen kielilain (1086/2003) mukaisesti.

Hallinnon yleislakien soveltamisvelvollisuudella voidaan havaita olevan positiivisia vaikutuksia. Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia. Hallin-

⁷⁷ Boivie, Anna ym. 2017. *Effects of Changing the USO in Norway. Final report.* Copenhagen Economics.

⁷⁸ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>.

non yleislakien soveltaminen selkeyttää oikeustilaa ja saattaa vaikuttaa positiivisesti esimerkiksi Posti Oy:n, sen yhteistyökumppaneiden ja kolmansien osapuolten väliseen kanssakäymiseen.

Esityksellä ei sinänsä ole vaikutusta Posti Oy:n hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin. Posti Oy hoitaisi samoja julkisia hallintotehtäviä kuin tälläkin hetkellä. Hallinnon yleislakien soveltamisen varmistaminen tulee kuitenkin vaatimaan jonkin verran resursseja ja lisäämään kustannuksia.

Posti Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien arvioimisen ja selkeyttämisen merkittävimpinä hyötyinä on pidettävä Posti Oy:n toiminnan ja roolin selkeyttämistä sekä läpinäkyvyyden lisääntymistä erityisesti julkisten hallintotehtävien hoitamisessa.

Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiksi muodostuvat paitsi kysymykset Posti Oy:n hoitavana olevien julkisten hallintotehtävien laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, myös muun muassa toiminnan asianmukaisuudesta ja viranomaisvalvonnasta. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Säilytetään viisipäiväinen yleispalvelun keräily- ja jakeluvelvoite

Hallituksen esityksen valmistelun aikana on pohdittu myös mahdollisuutta, jossa postilaissa määritelty yleispalveluvelvoite säilytettäisiin nykyisellään keräilyä ja jakelua koskevien velvoitteiden osalta. Vaihtoehdossa yleispalvelun tarjoajan tulisi nykyisenkaltaisesti keräillä ja jakaa yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset viitenä päivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, noudattaen laissa säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Voimakkaan postilähetysmäärissä tapahtuneen laskun seurauksena viisipäiväiselle yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräilylle ja jakelulle ei enää ole tarvetta eikä pysyviä kannattavuusedellytyksiä. Posti Oy:n jakamien osoitteellisten kirjeiden määrä on vähentynyt yli 60 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana ja laskeva kehitys on jatkunut koronapandemian kiihdyttämänä alkuvuoden 2021 aikana. Nykyisen laskusuunnan jatkuessa päivittäin toteutettavassa perusjakelussa ei jaettavia kirjelähetyksiä enää riitä viidelle päivälle taloudellisesti kannattavalla tavalla toteutettuna arviolta vuodesta 2022 lähtien.

Digitalisaatio on osoittanut, että suuri osa yleispalvelulähetyksistä (postimerkilliset kirjeet ja kortit) voidaan korvata sähköisellä viestinnällä (esimerkiksi sähköposti, tekstiviesti ja sosiaali-

sen median kanavat). Näin on käynyt esimerkiksi joulukorttien osalta. Enimmillään yleispalvelun piiriin kuuluvia joulukortteja lähetettiin lähes 50 miljoonaa kappaletta, kun vuonna 2020 niitä lähetettiin enää noin 16 miljoonaa kappaletta.

Myös hallituksen digitalisaatiota koskevat tavoitteet vähentävät paperisen postin tarvetta. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi tunnetaan edelläkävijänä, jossa digitalisaation ja teknisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia kehitetään ja otetaan käyttöön yli hallinto- ja toimialarajojen. Ohjelma muun muassa tukee ja kannustaa viranomaisia tuomaan palvelunsa kansalaisten ja yritysten saataville digitaalisina vuoteen 2023 mennessä. Viranomaisten ja yritysten palveluiden digitalisoituessa kyseisten toimijoiden postilähetysmäärien, jotka muodostavat valtaosan kaikista nykyisin lähetetyistä ja jaetuista kotimaan kirjeistä, voidaan ennakoida vähenevän huomattavasti tulevien vuosien aikana.

Paperisen postin määrän laskusuunnan jatkuessa ja kiihtyessä yksittäisen kirjelähetyksen jakelukustannukset nousevat jatkuvasti. Postilain mukaisen viisipäiväisen keräily- ja jakeluvaihteen jatkuessa yleispalvelun tarjoajan täytyisi tehdä merkittäviä sopeuttamis- ja tehostamistoimia sekä nostaa yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten hintoja, jotta toiminta pysyisi kannattavana. Viisipäiväisen keräily- ja jakeluvaihteen säilyttämisessä on myös huomattava riski sille, että postitoimintaa jouduttaisiin tukemaan valtion varoista lähivuosina. Postilain mukaan Posti Oy:llä on oikeus hakea korvausta muilta jakelutoimijoilta yleispalvelun tappioiden kattamiseksi. Voidaan arvioida, että tappiot tulevat ilman palvelun tasoa koskevia muutoksia nousemaan jo lähivuosina merkittäväksi, mikä voisi aiheuttaa merkittäviä korvauksia muille jakelutoimijoille. Alan yleinen kannattavuus on nykyisellään jo heikko ja suuri osa toimijoista pieniä ja paikallisia, joten mahdollisilla korvauksilla voisi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia muiden jakeluyritysten liiketoimintaan ja kannattavuuteen. Postilain mukaisen yleispalvelun tukeminen ei olisi kansantaloudellisesti järkevää, sillä yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset muodostavat vain murto-osan kaikista postilähetyksistä.

Lain 17 §:n mukaisten keräily- ja jakelupäivien sitominen kiinteisiin viikonpäiviin

Valmistelun aikana pohdittiin mahdollisuutta, jossa keräily- ja jakelupäivät sidottaisiin keräilyä ja jakelua koskevassa säännöksessä kiinteästi tiettyihin viikonpäiviin. Tällöin keräily- ja jakelupäiviä koskevassa 17 §:ssä olisi mainittuna ne kolme arkipäivää, jolloin yleispalvelun tarjoajan tulisi viikoittain toteuttaa koko manner-Suomen kattava yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily ja jakelu.

Keskeisin perustelu kiinteiden keräily- ja jakelupäivien puolesta on etenkin jakelupäivien ennakoitavuus, joka on erityisen tärkeää sanoma- ja aikakauslehdille, mainostajille ja niille kuluttajille, jotka käyttävät aktiivisesti yleispalveluun kuuluvia postipalveluja. Vaikka sanoma- ja aikakauslehdet sekä ilmaisjakelu eivät kuulu postilain soveltamisalaan, kulkee niistä merkittävä osa Posti Oy:n perusjakelun yhteydessä etenkin taajama-alueiden ulkopuolella. Sanoma- ja aikakauslehtien uutisoinnin ja liiketoiminnan kannalta on keskeistä, että lehti tulee kaikille lukijoille ennakolta tiedossa olevana päivänä.

Toisaalta keräily- ja jakelupäivien kirjaaminen lakiin osaltaan estäisi esityksen keskeisen tavoitteen toteutumisen, jolla pyritään mahdollistamaan postilain mukaisen yleispalvelun nykyistä

joustavampi tarjonta alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Jos keräily- ja jakelupäivät sidotaisiin kiinteisiin viikonpäiviin, muutos käytännössä kiristäisi nykyistä sääntelyä, jossa yleispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus jakaa yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset vähintään kolmena valitsemanaan arkipäivänä laissa määriteltyä laatustandardia noudattaen.

Keräily- ja jakelupäivien sitominen lainsäädännöllisesti kiinteisiin viikonpäiviin voisi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa yleispalvelun tarjoaja olisi velvoitettu suorittamaan jakelua sellaisina viikonpäivinä, jolloin kirjelähetyksiä ei tosiasiallisesti olisi jaettavaksi. Kiinteistä keräily- ja jakelupäivistä voisi seurata tehotonta jakelua, joka ei vastaisi kuluttajien tarpeisiin, sillä postipalveluita käyttävien kuluttajien tarpeet voivat muuttua eri tahtiin eri alueilla. Yleispalvelun tarjoajalla on oltava mahdollisuus järjestää toimintansa niin, että yleispalvelun tarjonta palvelee kuluttajia mahdollisimman tehokkaasti koko maan alueella.

Keräily- ja jakelupäivien määrittäminen laintasolla on sidoksissa myös yleispalvelun tarjoajan mahdollisuuteen tarjota kokoaikatyötä sen henkilöstölle. Esityksen mukaan yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus määrittää joustavasti viikoittaiset keräily- ja jakelupäivät, jotka voivat vaihdella keräily- ja jakelualueiden mukaan yleispalvelun tarjoajan parhaaksi katsomalla tavalla. Joustavuus mahdollistaa sen, että yleispalvelun tarjoaja voi helpommin tarjota henkilöstölleen kokoaikatyötä, kun keräily ja jakelu tapahtuvat eri päivinä eri lähialueilla. Tilanteessa, jossa viikoittaiset keräily- ja jakelupäivät määriteltäisiin laissa, muun muassa perusjakelussa tarvittaisiin jakelijaa mahdollisesti vain muutamana päivänä viikossa kokoaikaisen työnteon sijaan.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on mahdollistaa joustavuutta yleispalvelun tarjontaan kirjemäärien laskiessa kiihtyvällä vauhdilla. Samalla on kuitenkin tärkeää, että sanoma- ja aikakauslehtien sekä mainostajien toimintamahdollisuuksia ei heikennettä esityksessä esitettyjen muutosten yhteydessä. Lisäksi yleispalvelun näkökulmasta erityisen tärkeää on se, että yleispalveluun kuuluvia postipalveluita käyttävillä kuluttajilla on ajankohtainen tieto siitä, minä viikonpäivinä kirjelähetykset kerätään ja jaetaan kullakin alueella. Jakelupäivien ennakoitavuus korostuu etenkin niillä alueilla, joilla sanoma- ja aikakauslehdet kulkevat pääsääntöisesti Posti Oy:n perusjakelun mukana.

Näin ollen esityksen valmistelun aikana on päädytty malliin, jossa lakiin kirjattaisiin keräily- ja jakelupäiviä koskevat reunaehdot, joita Liikenne- ja viestintävirasto voi tarvittaessa vielä tarkentaa viranomaisen määräyksellä. Esityksen mallin mukaan yleispalvelun tarjoajan tulee ilmoittaa keräily- ja jakelupäivät Liikenne- ja viestintävirastolle hyvissä ajoin ja julkaistava keräily- ja jakelupäivänsä joko itsenäisesti tai tarvittaessa Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen mukaisesti. Postilain muutoksen kanssa samanaikaisesti toteutettavan jakelutuen vuoksi tuen piiriin kuuluvilla jakelualueilla jakelupäivät olisivat kuitenkin kiinteitä jakelutuen voimassaolon ajan, jotta tuettu jakelu voidaan osoittaa oikeille päiville ilman, että viisipäiväinen sanomalehtien jakelu tukialueilla vaarantuu.

Postilaatikon sijainnin määrittely

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa (EOAK/1069/2019) on todettu, että postilaatikon sijainnin määrittelyn yhteydessä tulisi harkita, tulisiko asiakkaan kuulemisesta säätää nimenomaisesti postilaissa sikäli kuin kyse ei olisi julkisesta hallintotehtävästä. Esityksen valmistelun aikana pohdittiin mahdollisuutta, jossa postilakiin lisättäisiin säännös yleispalvelun tarjoajan velvollisuudesta kuulla postinsaajia ennen postilaatikon sijainnin lopullista määrittämistä.

Kuten nykytilan kuvauksessa on esitetty, postilaatikon sijainnin määrittelyä ohjaa postilain 43 ja 45 § sekä lain 48 §:n nojalla annetut määräykset. Näin ollen postilaatikon sijainnin määrittelyssä tulee jo ottaa huomioon postinsaajan kohtuullinen matka, poikkeava jakelu ja 45 §:ssä määritetyt tarkemmat säännökset postin jakelussa tarvittavien laitteiden ja rakennelmien sijoittelusta sekä postilaatikoiden sijoittelua koskevat Liikenne- ja viestintäviraston määräykset, joita Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa postilain 48 §:n nojalla.

Lisäksi nykytilanteessa yleispalvelun tarjoaja Posti Oy suunnittelee postilaatikoiden sijainnin yhdessä kuntien kanssa. Yhteistyö kuntien kanssa on tärkeää, sillä kunnissa on sellaista paikallistuntemusta, jota postilaatikon sijainnin määrittelyssä tarvitaan. Yhteistyö ilmenee käytännössä niin, että Posti Oy selvittää vuosittain alueillaan kuntien asuntotuotantosuunnitelmat ja suunnittelee postilaatikoiden alustavat sijainnit etukäteen, jotta kunnilla on mahdollisuus huomioida sijainnit omissa suunnitelmissaan. Yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen ja pääasiassa Posti Oy:n aktiivisuuteen. Tyytymätön asianomainen voi viedä postilaatikon sijaintia koskevan asian kunnan rakennusviranomaisen päätettäväksi postilain 44 §:n 2 momentin mukaisesti.

Edellä mainitun mukaisesti voimassa oleva postilaki ja sen nojalla annettavat määräykset turvaavat postinsaajien kohtuullisen matkan postilaatikolle, liikenneturvallisuuden toteutumisen ja erityisjakelun sitä tarvitseville. Lisäksi yleispalvelun tarjoaja Posti Oy tekee aktiivisesti yhteistyötä kuntien ja postinsaajien kanssa, joilla on postilaatikon sijoittamista koskevassa kiistatilanteessa mahdollisuus viedä asia kunnan rakennusviranomaisen päätettäväksi. Näin ollen valmistelun aikana on katsottu, että postinsaajien asema on nykyisen lainsäädännön ja vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan puitteissa turvattu, eikä postinsaajien kuulemisen säätämisestä postilaissa olisi postinsaajien asemaa merkittävästi parantavia vaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna.

Postinsaajien kuulemisen lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä on nostettu esiin, että myös kilpailevien postiyrietysten oikeusturvan asema tulisi ottaa huomioon postilaatikon sijainnin määrittelystä säädettäessä. Päätöksessä ei ole tarkemmin otettu kantaa siihen, millä tavoin kilpailevien postiyrietysten oikeusturva tulisi huomioida nykyisestä poiketen.

Muut postiyrietykset kuin Posti Oy toimivat ainoastaan paikallisesti suhteellisen pienillä maantieteellisillä alueilla. Lainvalmistelun aikana ei ole noussut esiin postiyrietysten tarvetta osallistua postilaatikoiden paikkojen sijainnin määrittelyyn.

Käytännössä ongelmaksi ei ole muodostunut postilaatikoiden sijainti itsessään, vaan postilaatikoita koskevat puutteelliset sijaintitiedot. Näin ollen valmistelun aikana on katsottu, että muiden postiyrietysten toimintaa helpottaisi ennen kaikkea mahdollisuus saada nykyistä tarkemmat si-

jaintitiedot maksutta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilaatikoiden sijaintitietoa koskevaa 39 §:ää niin, että yksinoikeudella postilaatikoiden sijainnista päättävän yleispalvelun tarjoajan on luovutettava toiselle postiyritykselle postilaatikon tarkat sijaintitiedot maksutta. Muutoksen myötä muilla postiyrityksillä olisi nykyistä parempi mahdollisuus suunnitella jakelureitit parhaakseen katsomalla tavalla. Voimassa oleva sääntely jo osaltaan rajaa postilaatikoiden sijoittamista, ja on epätodennäköistä, että muiden postiyritysten jakelureitin tehokkuuden optimointi, johon postilaatikoiden sijoittamisella ensisijaisesti jakelutoiminnassa tähdätään, poikkeaisi merkittävästi Posti Oy:n toteuttamasta jakelureitin optimoinnista.

On hyvä huomioida, että esityksen keskeisenä tavoitteena on valmistella sellaista sääntelyä, joka turvaa kustannustehokkaan postinjakelun muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa perinteisten postilähetysten määrät vähenevät jatkuvasti. Postilaatikoiden sijoittelulla on merkittäviä vaikutuksia jakelun sujuvuuden parantamisen ja toisaalta myös jakelukustannuksen hillitsemisen kannalta.

Säilytetään nykyinen hankintamenettely

Lausuntokierroksella nostettiin esiin se vaihtoehto, ettei hankintamenettelystä luovuttaisi ennen kuin on selvitetty ne syyt, miksi hankintamenettely ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita.

Nykyisen lain mukaan yleispalvelun tarjoaja on velvoitettu kilpailuttamaan yleispalvelun piiriin kuuluva jakelu alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Alueet, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ovat käytännössä haja-asutusalueita. Näillä alueilla etäisyydet ovat pidempiä ja sen myötä myös kirjeiden yksikkökustannukset korkeampia verrattuna tiheämmin asuttuihin alueisiin.

Hankintamenettelyllä tavoiteltiin kilpailun lisääntymistä haja-asutusalueilla. Tämä olisi toteutuessaan myös alentanut jakelusta aiheutuvia kustannuksia näillä alueilla. Vaikka hankintamenettely on ollut käytössä vasta lyhyen ajan, jo nyt on huomattu, että kilpailutettavat alueet ovat olleet kaikista kannattamattomimpia alueita. Näin ollen uusien toimijoiden syntyminen markkinoille on muodostunut vaikeaksi, koska näillä alueilla kirjeiden yksikkökustannukset ovat kalliita. Myös pienempien toimijoiden on ollut vaikea osallistua kilpailutukseen, koska nykyisellä yleispalvelun tarjoajalla Posti Oy:llä on laajan jakeluverkkonsa myötä parhaat edellytykset järjestää jakelu alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa.

Hankintamenettelyn voimaantulon jälkeen kilpailutus on toteutettu 4 kertaa. Kilpailutuksessa oli vuosina 2018 ja 2019 noin 1700 – 1800 aluetta ja Posti Oy voitti tarjouskilpailun lähes jokaisella alueella. Muut yritykset, jotka voittivat tarjouskilpailun osasta alueista, toimivat Posti Oy:n alihankkijoina jo ennen hankintamenettelyn voimaantuloa. Vuoden 2021 kilpailutukseen osallistui 7 yritystä, kun vielä vuonna 2020 yrityksiä osallistui 21 kappaletta. Vuoden 2021 kilpailutuksessa kilpailutettiin 1097 aluetta Posti Oy:n voittaessa tarjouskilpailun jokaisella alueella.⁷⁹

⁷⁹ Posti Oy:n tiedote, 6.5.2021. <https://www.posti.com/media/mediauutiset/2021/posti-on-saanut-paatokseen-postinjakelun-tarjouskilpailun-vuodelle-2021/>

Jos hankintamenettelyn järjestämistä nykyisessä muodossaan jatkettaisiin, on ennakoitavissa, että tulevaisuudessa kirjeiden jakelumäärien vähentyessä yhä harvempi toimija osallistuisi tarjouskilpailuun. Tällöin Posti Oy:n asema ainoastaan vahvenisi ja uusien toimijoiden olisi lähes mahdotonta osallistua tarjouskilpailuun ilman merkittäviä investointeja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Lainsäädäntö ja postimarkkinat

Ruotsissa postitoimintaa säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilailla (Postlag 2010:1045, muutettu lailla 2021:47) sekä lain nojalla annetulla postiasetuksella (Postförordning 2010:1049, muutettu asetuksella 2019:531), joka sisältää tarkempia määräyksiä postitoimintaa koskien. Vuoden 2010 postilaissa on huomioitu kolmannen postidirektiivin (2008/6/EY) muutokset.

Ruotsissa postimarkkinat avattiin kilpailulle jo vuonna 1993, kun valtion postilaitos yhtiöitettiin Posten AB:ksi. Esimerkkinä postitoiminnan kansainvälistymisestä on vuonna 2009 toteutunut Ruotsin Posten AB:n ja Tanskan Post Danmark A/S:n yhdistyminen Posten Norden AB:ksi (nykyisin PostNord AB). PostNord AB:n omistavat Ruotsin valtio (60 prosenttia) ja Tanskan valtio (40 prosenttia).

Posti- ja telehallitus (Post- och telestyrelsen, *jäljempänä PTS*) toimii postitoimintaa valvovana viranomaisena. Se myös myöntää postilain edellyttämät toimiluvat postitoiminnan harjoittamista varten. PTS:n tehtävänä on valvoa, että PostNord ja muut toimilupien haltijat noudattavat postilakia sekä toimiluvissa määriteltyjä ehtoja. PTS myöntää hakijalle toimiluvan edellyttäen, että tämä tulee toimimaan postilain vaatimusten mukaisesti. Postilain 2 luvun 6 §:n mukaan postitoimintaa tulee hoitaa siten, että toiminnassa turvataan lähettäjien ja vastaanottajien henkilötietojen suoja sekä huomioidaan luottamuksellisuutta koskevat säännökset. Vuonna 2020 Ruotsissa oli kaikkiaan 28 eri toimijalla lupa postitoiminnan harjoittamiseen.⁸⁰ Toimijoiden lukumäärä on pysynyt suhteellisen tasaisena viime vuosina.

Postiasetuksen mukaan PTS voi määrätä yhdelle tai useammalle toimiluvanhaltijalle yleispalveluvelvoitteen joko kaikkeen tai osaan postin yleispalvelusta. Yleispalvelu on määritelty postilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoittamaan valtakunnan laajuisia laadukkaita postipalveluita, jolloin kaikki käyttäjät voivat vastaanottaa postilähetyksiä sekä lähettää postia kohtuullisin hinnoin. Postiasetuksessa PostNord Group Ab:lle on asetettu velvoita tarjota yleispalveluun kuuluvia postilähetyksiä koko maan alueella.

Ruotsissa yhteiskunnan digitalisoituminen on johtanut perinteisten postilähetysten määrien jyrkkään laskuun. Vuonna 2020 lähetettyjen kirjeiden määrä väheni 12 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Vuodesta 2000 alkaen kirjeiden määrä on vähentynyt kokonaisuudessaan lähes

⁸⁰ Svensk postmarknad 2021, Rapportnummer PTS-ER-2021:10, s. 41 <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2021/post/svensk-postmarknad-2021.pdf>

60 prosenttia. PostNordin markkinaosuus jaetuista kirjeistä vuonna 2020 oli 70 – 80 prosenttia. Toiseksi suurin markkinaosuus oli Citymaililla, jonka osuus jaetuista kirjeistä oli 15 – 20 prosenttia. Kansainvälisen suunnan mukaisesti myös Ruotsissa pakettien määrät ovat jatkaneet kasvuaan. Vuonna 2020 Ruotsissa lähetettiin 192 miljoonaa pakettia, joista PostNordin osuus oli hieman yli 50 prosenttia DB Schenkerin osuuden ollessa noin 15 – 20 prosenttia.

Postilain mukainen yleispalvelu

Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu viisipäiväinen jakelu viikossa enintään 2 kg:n painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kg:n painoisille osoitteellisille paketeille mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Postilain 3 luvun 1 §:n mukaan yleispalvelun tulee kattaa vähintään yksi keräily ja yksi jakelu jokaisena työpäivänä ainakin viitenä päivänä viikossa, paitsi sellaisissa tilanteissa ja maantieteellisissä olosuhteissa, jotka lupaviranomainen katsoo olevan perusteena poikkeuksen myöntämiselle. Vuoden 2020 lopussa poikkeusjakelun piiriin kuului noin 1300 kotitaloutta.

Postiasetuksen vuonna 2018 muutetun laatustandardin mukaan vähintään 95 prosenttia kotimaisista kirjeistä tulee saapua kahden päivän kuluessa. Vuonna 2020 raportoitujen tietojen mukaan 98,1 prosenttia kirjepostista kyettiin PostNordin toimesta toimittamaan ajallaan. Ruotsi on toteuttanut viime vuosina pilottihankkeita, joissa osassa maata yleispalveluun kuuluvia kirjeitä on keräilty ja jaettu harvemmin kuin viitenä päivänä viikossa. Pilottihankkeiden kokemusten pohjalta Ruotsin hallitus on laatinut ehdotuksen, jonka mukaan lainmukaisia yleispalvelun laatustandardeja kevennettäisiin nykyisistä laatuvaatimuksista.⁸¹

Postilain sisältämien määritelmien mukaan kirjeellä tarkoitetaan osoitteellista postilähetystä, joka on suljettu kirjekuoreen tai muuhun pakkaukseen, ja joka painaa korkeintaan 2 kilogrammaa. Myös muun postilähetyksen määritelmä on laissa sidottu lähetyksen fyysiseen muotoon. Ruotsissa on käytössä digitaalinen postilaatikko Min Myndighetpost, johon kansalaiset ja yritykset voivat vastaanottaa viranomaisten ja kuntien sähköisessä muodossa lähettämää postia. Sen lisäksi myös Bring's Digimail:lla, e-Boks:lla ja Kivra:lla on oikeus käsitellä julkishallinnon toimittamaa postia. Vuonna 2020 digitaalisten postilaatikoiden käyttäjien määrä kasvoi 15 prosentilla. Kivran osuus yksityisistä käyttäjistä on noin 90 prosenttia.

Postitoimintaan kohdistetut julkiset tuet

Ruotsissa yleispalvelun tarjoajalle PostNordille tai muille postitoimijoille ei ole maksettu suorita valtion tukia postitoiminnan harjoittamiseen. Sen sijaan valtion kilpailutuksen kautta on varmistettu ilmaiset yleispalvelut näkövammaisille henkilöille ja erityisjakelu haja-asutusalueella asuville liikuntarajoitteisille henkilöille. Kilpailutuksen seurauksena edellä mainittujen palvelujen tarjoajalle on myönnetty tukea noin 2 miljoonaa euroa (20 miljoonaa Ruotsin kruunua). Ruotsin nykyinen hallitus on nimittänyt työryhmän selvittämään yleispalvelun rahoittamista. Selvityksen on tarkoitus valmistua tammikuuhun 2023 mennessä.

⁸¹ Befordringskravet i postförordningen, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/12/befordringskravet-i-postforordningen/>

Tanska

Lainsäädäntö ja postimarkkinat

Tanskassa postipalveluita säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilailla (postloven). Postilain tavoitteena on edistää vapaan kilpailun toteutumista postipalveluiden markkinoilla sekä turvata postin yleispalvelun toteutuminen siten, että kansalaisille tarjotaan laadukkaita ja hinnoiltaan edullisia postipalveluita, joiden tuottamisessa on huomioitu käyttäjien tarpeet.

Tanskan postimarkkinat avattiin täysin kilpailulle vuonna 2011. Markkinajohtaja Post Danmark A/S on edelleen suurin toimija Tanskan postimarkkinoilla. Post Danmark on myös vastuussa kansallisesta postin yleispalvelujen tarjoamisesta. Vuoden 2019 lopussa postitoimintaa harjoittavia yrityksiä oli yleispalvelutarjoajaksi nimetyn Post Danmark:n lisäksi 11 kappaletta.⁸² Sen sijaan pakettimarkkinoilla on enemmän kilpailua kolme suurimman toimijan ollessa Post Danmark, DAO365 A/S ja GLS Denmark A/S.

Postilain mukainen yleispalvelu

Postilaissa yleispalveluun sisältyviksi tuotteiksi ja palveluiksi on määritelty maksimissaan 2 kilogrammaa painavat osoitteelliset kirjelähetykset, osoitteelliset päivittäin, viikoittain tai kuukausittain ilmestyvät sanoma- ja aikakauslehdet, maksimissaan 20 kilogrammaa painavat osoitteelliset pakettilähetykset, rekisteröityjen, vakuutettujen tavaroiden kuljetus, kotimaan kuljetus ulkomailta tuleville tavaroille ja tavaroiden kuljettaminen ulkomaille, Färsearille ja Grönlantiin sekä ilmainen postikuljetus maksimissaan 7 kilogrammaa painaville näkövammaisten lähetyksille.

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriön (Transport- og Bygningsministeriet) tulee määrittää yleispalvelun laatuvaatimukset, kuten jakelupäivät ja postitoimipaikkojen verkosto, yksittäisissä toimituksissa. Post Danmark A/S:n toimilupaehdojen mukaan se on velvoitettu suorittamaan vähintään yhden päivittäisen jakelun minimissään viitenä päivänä viikossa yleispalveluun kuuluvien tuotteiden osalta. Kotimaan kirjeiden tulee olla jaettuna korkeintaan viidentenä päivänä jättöpäivästä. Kirjeitä ei ole velvollisuutta jakaa lauantaisin ja sunnuntaisin eikä pyhäpäivinä. Käytännössä Tanskan lainsäädäntö mahdollistaa yhden jakelun viikossa per kotitalous. Euroopan komissio ei ole puuttanut Tanskan ylläpitämään malliin.

Tanska on ensimmäisenä maana Euroopassa säätänyt julkishallinnon ja kansalaisten välisestä kommunikaatiosta määrittäen sähköisen postin vastaanottamisen lähtökohtaisesti pakolliseksi. Vuonna 2012 Tanskassa tuli voimaan laki julkisesta digitaalisesta postista (Lov om Offentlig Digital Post), jonka mukaan marraskuusta 2014 alkaen kaikkien yli 15-vuotiaiden Tanskassa asuvien henkilöiden, joilla on tanskalainen henkilönnumero, on tullut olla rekisteröityneenä julkisen hallinnon Digital Post järjestelmään. Laki myös antaa viranomaisille oikeuden lähettää julkishallinnon postia paperisten kirjeiden sijaan sähköisen postijärjestelmän kautta. Lisäksi

⁸² Redegørelse for 2019 om det danske postmarkedets tilstand og udvikling <https://tbst.dk/da/Post/Lister/Publikationsliste?relavance=Postmodtagere&theme=Posttilsyn>

laissa säädetään, että digitaalisella postilla on sama juridinen asema kuin perinteisenä paperisena postina lähetetyillä viesteillä. Digitaalisen postin yleistymisen myötä paperisten kirjeiden määrä on vähentynyt yli 80% vuodesta 2000.

Postitoimintaan kohdistetut julkiset tuet

Yleispalvelutarjoajaksi nimitetyille Post Danmark A/S:lle on myönnetty valtiontukea aikavälillä 1.1.2020 – 31.8.2021 yhteensä noin 50,5 miljoonaa euroa (375 miljoonaa Tanskan kruunua). Tuki perustuu yleispalvelun jakelusta aiheutuvien nettokustannusten kompensatioon. Valtiontukea on myönnetty kirjepalveluiden ylläpitämiseen ja osaksi postinjakajien tarpeen vähentymisen myötä tapahtuneeseen irtisanomisien rahoittamiseen. Valtiontukea ei ole myönnetty sanomalehtien jakeluun, joka tapahtuu pääosin yksityisten jakeluyritysten toimesta.

Norja

Lainsäädäntö ja postimarkkinat

Euroopan unionin postidirektiivin muutosdirektiivi (2008/6/EY) on ETA-sopimuksen nojalla tullut panna Norjassa täytäntöön. Alkuperäinen aikataulu edellytti jäsenvaltioita purkamaan yksinoikeudet postitoiminnan alalla vuoden 2010 loppuun mennessä. Norja ilmoitti vuonna 2011, että se aikoo käyttää sille ETA-sopimuksen nojalla kuuluvaa oikeutta varaukseen, eikä se tule implementoimaan unionin kolmatta postidirektiiviä. Vuonna 2013 maan hallitus kuitenkin päätti peruuttaa varauksen käyttöä koskeneen ilmoituksensa, ja kolmannen postidirektiivin implementointia ryhdyttiin valmistelemaan. Uusi postilaki (Lov om posttjenester) hyväksyttiin kesällä 2015 ja se tuli voimaan 1.1.2016 alkaen. Lailla implementoitiin EU:n kolmas postidirektiivi kokonaisuudessaan.

Norjassa kansallinen postiyhtiö on Posten Norge AS (*jäljempänä Posten Norge*), joka on Norjan valtion sataprosenttisesti omistama osakeyhtiö. Posten Norge Group muodostuu kahdesta eri yhtiöstä: Posten palvelee yksityisiä kuluttajia Norjan postimarkkinoilla, kun taas Bring palvelee pääosin yritysasiakkaita Pohjoismaissa. Posten Norgen liiketoiminta koostuu kahdesta erillisestä liiketoiminta-alueesta, jotka ovat logistiikkapalvelut ja postipalvelut. Vuoden 2020 vuosiraportin mukaan 75 prosenttia Posten Norgen liikevaihdosta tuli logistiikkapalveluista ja 25 prosenttia postipalveluista. Postipalveluiden osalta vuoden 2020 liikevaihto väheni 20,9 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Osoitteellisen postin määrä vähentyi 19 prosenttia ja osoitteetoman 24 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.

Postialan valvovana viranomaisena Norjassa toimii Viestintävirasto (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet). Viranomaisen tehtäviin kuuluu muun muassa posti- ja telekommunikaatiopalveluja tarjoavien toimijoiden valvonta. Sen tehtävänä on turvata kohtuuhintaisten ja laadukkaiden postin yleispalvelujen saatavuus sekä valvoa etenkin Posten Norgen toimiluvan ehtojen täyttymistä.

Postilain mukainen yleispalvelu

Postilain tavoitteena on taata eri puolella maata asuvien käyttäjien pääsy kattaviin ja innovatiivisiin postipalveluihin sekä yhdenvertainen mahdollisuus edullisesti saatavilla olevien postin yleispalvelujen käyttöön siten, että yhteiskunnan resursseja hyödynnetään tehokkaasti. Lain soveltamisala kattaa maksua vastaan tapahtuvan postitoiminnan sisältäen postin yleispalvelun, mutta lakia ei kuitenkaan sovelleta osoitteettomien lähetysten tarjoamiseen.

Heinäkuussa 2020 Norjassa tuli voimaan postilain muutos, jonka myötä maassa siirryttiin viisipäivää viikossa tapahtuvasta keräilystä ja jakelusta 2,5 päiväiseen keräilyyn ja jakeluun viikossa. Käytännössä 2,5 päiväinen keräily ja jakelu toteutuvat siten, että joka toisena viikkona postilähetykset kerätään ja jaetaan kolmena päivänä viikossa ja joka toisena viikkona kahtena päivänä viikossa. Muina päivinä yleispalvelun tarjoaja ei ole postilain mukaan velvoitettu keräämään ja jakelemaan postilähetymiä.

Posten Norgen tarjoama digitaalinen postilaatikko, Digipost, perustettiin vuonna 2011 ja siihen rekisteröityäkseen käyttäjän tulee olla vähintään 15 vuoden ikäinen. Vuonna 2014 Digipost valittiin julkisen sektorin sähköisen postin välittäjäksi. Vuonna 2020 digitaalisen postin (DigiPost) käyttäjämäärä lisääntyi 300 000 käyttäjällä ja digitaalisen postin määrä kasvoi 16,9 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Yhteensä DigiPostilla on jo noin 2,5 miljoonaa käyttäjää.

Postitoimintaan kohdistetut julkiset tuet

Samanaikaisesti vuonna 2020 voimaantulleen postilain muutoksen kanssa Norjassa toteutettiin julkinen kilpailutusprosessi, jossa kilpailutettiin sekä arkipäivinä että lauantaina toteutuva sanomalehtien jakelu. Arkipäivien jakelun osalta kilpailutuksen voitti Posten Norge, kun taas lauantaisin tapahtuvan jakelun toteuttajaksi kilpailutuksen myötä valikoitui yksityinen jakeluyhtiö Aktiv Norgesdistribusjon AS. Sopimukset jakelun toteuttamisesta kestävät kesään 2022 asti, jonka jälkeen kilpailutuksen voittaneilla jakeluyhtiöillä on mahdollisuus jatkaa sopimusta enintään kahdeksi vuodeksi eteenpäin yksi vuosi kerrallaan. Hallituksen ostama sanomalehtijakelu kattaa noin 15 prosenttia sanomalehtitilauksista. Loput tilauslehdet toimittavat kaupallisista perusteista toimivat sanomalehtien jakeluyhtiöt. Norjan viranomaisten mukaan sanomalehtien arkipäiväjakelun hinta on kilpailutuksen myötä laskenut merkittävästi.

Vuoden 2021 Norjan valtion talousarviossa lehtien jakeluun on myönnetty noin 17 miljoonan euron (174,2 milj. Norjan kruunua) tuki. Tukimäärää tullaan todennäköisesti tarkastelemaan uudestaan vuoden 2021 aikana käytävissä budjettineuvotteluissa. Lehtien jakelutuen lisäksi yleispalvelua tarjoavalle Posten Norge AS:lle maksetaan julkisista varoista yleispalvelun jake- lusta aiheutuvien nettokustannusten kompensatiota.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

4 §. Ilmoitusmenettely

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 4 §:n 1 momenttia siten, että postiyrityksen on ennen postitoiminnan aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintäministeriölle. Säännökseen lisätäisiin viittaus postitoimintaan, jolla korvattaisiin viittaus pelkkään toimintaan. Käytännössä postitoimintaa harjoittavat yritykset harjoittavat myös muuta liiketoimintaa, jolloin ilmoitusvelvollisuus olisi selvyuden vuoksi hyvä kytkeä nimenomaan postitoiminnan aloittamiseen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 4 §:n 3 momenttia selkeämpään muotoon. Muutos selkeyttäisi postiyrityksen velvollisuudesta ilmoittaa viipymättä Liikenne- ja viestintävirastolle ilmoituksessa annettujen tietojen muutoksista ja postitoiminnan lopettamisesta.

Muutokset ovat kielellisiä. Pykälän 2 ja 4 momentti säilyisivät voimassaolevassa muodossaan.

17 §. Keräily ja jakelu

Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelmätykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Esitetty muutos mahdollistaisi yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräilyn ja jakelun vähintään kolmena päivänä viikossa koko maassa nykyisen viisipäiväisen keräilyn ja jakelun sijaan. Postidirektiivin pääsääntönä sen 3 artiklan mukaisesti on, että yleispalvelun tulee kattaa yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona viitenä työpäivänä viikossa. Toisaalta direktiivin 3 artiklassa säädetään myös, että jäsenmaat voivat poiketa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa.

Kansainvälisen sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (ERGP) vuonna 2019 laatiman selvityksen mukaan yleisimmät syyt poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiselle EU:n jäsenmaissa ovat vuoristoinen tai vaikeakulkuinen maasto, harvaan asutut alueet, saaristo, alhaiset jakelumäärät, keräilystä ja jakelusta syntyvät kustannukset, heikko infrastruktuuri (esimerkiksi tiet) sekä äärimmäiset sääolosuhteet.⁸³

EU-maista ainakin Tanskassa, Italiassa ja Alankomaissa on otettu käyttöön postinkeräily- ja jakelumalleja, joissa keräily ja jakelu suoritetaan kotitalouksiin harvemmin kuin viitenä päivänä viikossa.⁸⁴ Myös ETA-maa Norjassa, jossa EU:n kolmas postidirektiivi on pantu täytäntöön, on siirretty viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta 2,5 päiväisen keräilyyn ja jakeluun koko maan alueella.

Suomen maantieteelliset olosuhteet ovat poikkeukselliset EU:n tasolla Suomen ollessa yksi EU:n harvaan asutuimpia maita, johon kuuluu Euroopan harvimmin asuttuja alueita. EuroStatin

⁸³ ERGP report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – An analysis of trends [file:///C:/Users/03177072/Downloads/12.1%20ERGP%20PL%20II%20\(19\)%2035%20Report%20on%20quality%20of%20service%20consumer%20protection%20and%20complaints%20handling_19%20december%202019_.pdf](file:///C:/Users/03177072/Downloads/12.1%20ERGP%20PL%20II%20(19)%2035%20Report%20on%20quality%20of%20service%20consumer%20protection%20and%20complaints%20handling_19%20december%202019_.pdf)

⁸⁴ Research for TRAN Committee – Postal services in the EU [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU\(2019\)629201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU(2019)629201_EN.pdf)

mukaan vuonna 2019 Suomessa asui 18,2 henkilöä neliökilometrillä EU:n vastaavan luvun ollessa 109 henkilöä neliökilometrillä.⁸⁵ Matalasta väestötiheydestä johtuvat pitkät välimatkat nostavat Suomessa postinjakelun kustannuksia etenkin taajama-alueiden ulkopuolella. Vuoden 2020 lopulla Suomen väestöstä 72 prosenttia asui kaupunkialueilla maaseutualueiden asutuksen harvetessa.⁸⁶ Suomessa on myös huomattava määrä asuttuja saaria, joista noin vajaaseen 600 ympärivuotisesti asuttuun saareen ei ole kiinteää tieyhteyttä. Ympärivuotisesti asuttujen saarien, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, määrä on Suomessa EU-maiden suurin.⁸⁷

Postitoiminnan luonteesta johtuen kustannusrakenne ei ole lähetysten määrien mukaan joustava, vaan kiinteiden ja hitaasti muutettavissa olevien kustannusten osuus on suuri. Esimerkiksi osana keräilyä ja jakelua tehtävää sisä- ja ulkotyötä ei voida supistaa kirjemäärien kanssa samassa suhteessa. Kirjemäärien lasku vaikuttaa yksikkökustannuksia kasvattavasti, kun kustannustaso ei laske samassa suhteessa kirjemäärien kanssa. Kustannusten heikko joustavuus lähetysten määrien suhteen näkyy erityisesti yleispalvelutuotteissa, joiden osalta postilaissa edellytetään tiettyä palvelutasoa.

EU:n jäsenmaiden postimarkkinat kehittyvät eri vauhtia. Suomi on yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa digitalisaation edelläkävijöitä Euroopassa, mikä myös tekee Suomen tilanteesta postinjakelun osalta poikkeuksellisen moniin muihin EU:n jäsenmaihin verrattuna. Muun muassa Euroopan komission vuonna 2020 julkaisemassa DESI-indeksissä (*Digital Economy and Society Index*)⁸⁸ Suomi sijoittui ensimmäiseksi. Indeksissä mitataan Euroopan digitaalista suorituskykyä ja seurataan EU:n jäsenvaltioiden kehitystä digitaalisessa kilpailukyvyssä. Indeksiiä kuvaavassa raportissa Suomen vahvuutena esiin nousee digitaaliset julkiset palvelut, digitaaliset taidot ja digitaalisen teknologian osaamisen integrointi yritysten toimintaan. Myös Euroopan komission tilaaman EU:n postipalveluita käsittelevän konsulttitutkimuksen mukaan Suomi on EU:n kärkimaita digitalisaatiossa.⁸⁹ Julkisten ja yksityisten palveluiden digitalisoitumisella ja hyvien digitaalisten taitojen omaksumisella on ollut merkittäviä vaikutuksia postitoimintaan. Valtiosihteerien työryhmän loppuraportin mukaan kirjemäärien lasku on Suomessa Euroopan nopeinta, ja muun muassa valtion digitalisoitumistavoitteet kiihdyttävät paperipostin vähentymistä edelleen. Paperisen postin määrän laskun jatkuessa ja digitaalisten ratkaisujen syrjäyttäessä paperiset postilähetykset julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluissa sekä ihmisten välisessä viestinnässä, kirjelähetystyksiä ei lähitulevaisuudessa riitä enää jaettavaksi viidelle päivälle viikossa.

Lisäksi EU:n tasolla poikkeuksellista Suomessa on, että Posti Oy ja muut postialan toimijat toimivat täysin ilman valtion tukea. Monissa muissa jäsenmaissa yleispalvelun tarjoaja ja/tai muut postitoimijat saavat suoraa tai epäsuoraa valtion tukea muun muassa joko julkisen sektorin hankinnan, suoran kompensaaion, kompensaaionrahaston tai pääomittamisen kautta. Viime

⁸⁵ EuroStat, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

⁸⁶ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkójulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.8.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/tau.html>

⁸⁷ Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:1 Saaristo- vesistöaluepolitiikat Euroopassa -selvitys https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161269/2019_1_MMM_Saaristo_ ja_ vesistoaluepolitiikat_Euroopassa.pdf

⁸⁸ The Digital Economy and Society Index (DESI) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

⁸⁹ European Commission, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/339db611-eb31-11ea-b3c6-01aa75ed71a1/language-en>

vuosina Posti Oy on joutunut nostamaan yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hintoja ja tekemään muita sopeutumistoimia perinteisen postin määrien laskun seurauksena.

Direktiivin pääsäännöstä ei juuri ole olemassa tuomioistuinten tai muiden lainvalvontaviranomaisten oikeuskäytäntöä. Näin ollen on epäselvää, kuinka paljon muun muassa postilähetysten jakelumäärien on laskettava ennen kuin viisipäiväisestä keräily- ja jakeluvelvoitteesta voidaan poiketa huomioiden postimarkkinoilla tapahtuneet merkittävät muutokset alkuperäisen direktiivin ja muutosdirektiivien antamisen jälkeen. Artiklan poikkeussäännön sisältämään kansalliseen liikkumavaraan liittyy siis epävarmuutta, vaikka moni jäsenvaltio onkin käyttänyt poikkeussääntöä kansallisen lainsäädännön joustavoittamisessa.

Huomioiden muun muassa muissa Pohjoismaissa kansalliseen postisääntelyyn tehdyt muutokset, postimarkkinoiden kehityssuunta on johtanut siihen, että Euroopan komissio mahdollisesti tulkitsee direktiivin poikkeussäännöksiä joustavammin. Myös Suomessa merkittävää vauhtia laskevat postilähetysten määrät ja korkea digitalisaation kehitysaste yhdistettynä välimatkoiltaan poikkeuksellisiin maantieteellisiin olosuhteisiin voidaan tulkita niin, että ne täyttävät poikkeussäännön hyödyntämistä koskevat kriteerit koko maassa. Postidirektiivi sisältää kuitenkin keräilyä ja jakelua koskevan sääntelyn osalta tulkinnanvaraisuutta, joten ennakoidusti ei voida varmuudella todeta, tulkitseeko komissio 3 artiklan sisältämää poikkeussäännöstä tarpeeksi laajasti ehdotetun muutoksen osalta.

Lain 17 §:n yleispalvelun tarjoajan hankintamenettelyä koskeva 2 momentti ehdotetaan poistettavaksi. Jatkossa yleispalvelun tarjoaja ei olisi velvoitettu hankkimaan viisipäiväistä jakelua niille Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemille alueille, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua. Muutos ei kuitenkaan estäisi sitä, etteikö yleispalvelun tarjoaja voisi hankkia yleispalveluun kuuluvien lähetysten jakelua kaupallisin ehdoin myös jatkossa.

Momentti ehdotetaan poistettavaksi, koska momentin mukainen hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle, kilpailutukseen osallistuneille postiyrityksille ja Liikenne- ja viestintävirastolle ilman merkittäviä hyötyjä jakelumarkkinoiden näkökulmasta. Hankintamenettelyn tavoitteista ja vuosittaisesta toteuttamisesta huolimatta haja-asutusalueelle ei ole syntynyt uusia toimijoita tai liiketoimintamalleja jakelumarkkinoille. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet hankintamenettelyn käyttöönoton jälkeen.

Esityksen mukaan yleispalveluun kuuluvia postilähettyksiä ei tarvitsisi keräillä ja jakaa samoina viikonpäivinä koko maan alueella, vaan yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus keräillä ja jakaa postilähettykset eri alueilla eri viikonpäivinä parhaakseen katsomallaan tavalla pykälän 2 momentissa säädetty ilmoitusvelvollisuus huomioiden. Keräily- ja jakelupäivien joustavuudella varmistettaisiin, että yleispalvelun tarjoaja voi toimia mahdollisimman tehokkaasti ja asiakaslähtöisesti.

Esityksessä ehdotetun mukaisesti yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset kerättäisiin ja jaettaisiin haja-asutusalueilla mahdollisesti 1–2 päivää myöhemmin kuin tällä hetkellä. Kirjelähettyk-

set, kuten postikortit, eivät ole yhtä riippuvaisia tietystä jakelupäivästä tai –ajasta kuin esimerkiksi sanoma- ja aikakauslehdet. Taajama-alueille, joilla toimii kaupallisin ehdoin toteutettu sanomalehtien viisipäiväinen varhaisjakeluverkko, esitys ei toisi mukanaan merkittäviä muutoksia, sillä voimassaolevan lain mukaan yleispalvelulähetykset on ollut mahdollista jakaa vähintään kolmena arkipäivänä viikossa. Käytännössä Posti Oy on jakanut yleispalveluun kuuluvia postilähetymiä neljänä päivänä viikossa vuodesta 2017 lähtien ja kolmena päivänä viikossa vuodesta 2021 lähtien.

Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisin sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin, kuten kahdenvälisissä sopimuksissa on sovittu. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan hallituksen esityksen yhteydessä sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuolelle kohdentuvaa jakelutukea, jolla luodaan edellytykset sanomalehtien viisipäiväiselle jakelulle niille alueille, joilla ei ole kaupallisesti sovittua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Tuella luodaan edellytykset sille, että tilatun sanomalehden saa viitenä päivänä viikossa koko maahan.

17 a § Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin uudessa 17 a §:ssä. Esityksen mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset vähintään kuusi kuukautta ennen keräilyn ja jakelun aloittamista kyseisinä päivinä. Yleispalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa ne viikonpäivät, jolloin yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräily- ja jakelu suoritetaan eri alueilla. Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta sekä jakelupäivien julkaisemisen tavasta, jotta keräily- ja jakelupäivien määrityksissä voidaan ottaa huomioon postipalveluiden käyttäjien näkemyksiä.

Lisäksi yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin tiedottamaan keräily- ja jakelupäiviä koskevista muutoksista muutoksen kohteena olevan alueen kotitalouksille ja ylläpitämään ajantasaista tietoa keräily- ja jakelupäivistä yrityksen verkkosivuilla. Alueen kotitalouksien tiedottaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan verkkosivuilla julkaistavien ja postilaatikkoon, -luukkuun tai -lokeroon jaettavien tiedotteiden avulla.

Keräily- ja jakelupäivien ilmoittaminen vähintään kuusi kuukautta ennen toiminnan aloittamista ja niistä tiedottaminen mahdollistaisi postipalveluiden käyttäjien, kuten sanoma- ja aikakauslehtien, mainostajien, yritysasiakkaiden sekä kuluttajien ennakoinnin ja toiminnan sopeuttamisen ilmoitettuihin keräily- ja jakelupäiviin.

Pykälän 2 momentin mukaan sanomalehtijakelun tukemista koskevan avustuksen piiriin kuuluvilla alueilla yleispalvelun tarjoaja ei saisi tehdä muutoksia ilmoitettuihin yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräily- ja jakelupäiviin jakelutuen voimassaolon aikana. Näin tuettu jakelu voitaisiin osoittaa oikeille päiville ilman, että viisipäiväinen sanomalehtien jakelu tuetuilla alueilla vaarantuu. Säännöksellä vältettäisiin päällekkäisten keräily- ja jakelupäivien toteutuminen, varmistettaisiin avustuksen kohdentuminen oikeille päiville ja edistettäisiin näin avustuksen tavoitteiden toteutumista. Säännöksen myötä myös postinsaajien olisi helpompi hahmottaa, mikä

yhtiö jakaa postilähetyksiä minäkin viikonpäivänä, jos postinsaajien alueella postilähetykset jaetaan tuettuina jakelupäivinä muun, kuin yleispalvelun tarjoajan toimesta.

18 §. Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Lain 18 §:n 1 momentin säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. Vaikeakulkuisen erämaa-alueen käsite poistettaisiin, ja jatkossa lain 18 §:n 1 momentin mukainen poikkeus voisi koskea ainoastaan vaikeakulkuisia saaristo-alueita. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu olisi jatkossakin tehtävä vähintään kerran viikossa. 18 §:n 1 momentin mukaisen poikkeuksen piirissä saisi olla jatkossakin koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta. Lisäksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin siitä, milloin saaristoaluetta on pidettävä pykälässä tarkoitettuna vaikeakulkuisena saaristoalueena.

Käytännössä tähän mennessä saaristoalueen vaikeakulkuisuutta arvioitaessa on otettu huomioon esimerkiksi lauttaliikennöinnin tiheys eri vuodenaikoina. Lauttayhteyksien ollessa riittävän tiheät, ei saarta ole soveltamiskäytännössä pidetty vaikeakulkuisena. Liikenne- ja viestintävirasto on Turun saaristoa koskevassa ratkaisuisissaan perehtynyt eri saarten lauttayhteyksikartoihin ja eri tahojen toimittamiin selvityksiin saarten liikennöintiyhteyksistä sekä ottanut huomioon vaikeakulkuisuutta arvioidessaan muun muassa lauttojen liikennöinti- ja tiheyden ja sen, kuinka monen lauttayhteyden päässä saari on. Lauttojen liikennöinti- ja tiheydessä on havaittu selvitysten perusteella olevan eroja eri saarten välillä. Lisäksi postinjakelutapa saarten välillä eroaa selvityksen yhteydessä saatujen tietojen mukaan siten, että osaan saarista postinjakaja menee lautan mukana jakamaan postin, kun taas osaan saarista postilähetykset toimitetaan lauttarantaan, josta aluksen henkilökunta noutaa postilähetykset ja toimittaa ne saariin.⁹⁰

Mikäli lakiin ehdotetun uuden asetuksenantovaltuuden nojalla katsottaisiin tarpeelliseksi säätää vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmästä tarkemmin asetuksella, voitaisiin saaristoalueen vaikeakulkuisuutta määriteltäessä vastaavasti ottaa huomioon ainakin yhteyksien tiheys sekä muut tarpeelliset seikat. Yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä vaikeakulkuisella saaristoalueella. Liikenne- ja viestintäviraston olisi edelleen tarvittaessa päätettävä, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin. Asetuksella ei siten suoraan säädettäisi siitä, että talous kuuluu automaattisesti poikkeuksen piiriin, vaan sillä ainoastaan täsmennettäisiin tarvittaessa vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmää.

Jatkossakin poikkeuksen piiriin voisi kuulua enintään laissa säädetty määrä talouksia. Edelleen jatkossakin laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetyksen jakelun sellaisiin talouksiin, joiden katsottaisiin kuuluvan postilain mukaisen poikkeuksen piiriin.

⁹⁰Traficommin päätös 8.11.2019: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa päätettävä, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin. Muutoksessa korvattaisiin viittaus Liikenne- ja viestintäviraston ratkaisuun Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä. Muutos vastaisi muuta lainsäädäntöä, jossa virastoille on annettu päätösvalta ja johdonmukaistaisi postilainsäädäntöä muun lainsäädännön kanssa. Lisäksi muotoiluun sisältyy viranomaisen päätöstä koskeva valitusoikeus niille, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen päätöksen kuuluu myös hyvään hallintoon kuuluva perusoikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa.

Käytännössä Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt nykyisen lainsäädännön nojalla päätöksiä muun muassa yleispalvelukirjeiden jakelusta saaristoalueilla, joihin on sisällynyt asianmukainen muutoksenhakuprosessi. Muutos olisi näin ollen nykykäytännön mukainen.

18 a §. Sanomalehtijakelun tukeminen varhaisjakeluverkon ulkopuolella

Sanomalehtijakelun tukemisesta varhaisjakeluverkon ulkopuolella säädettäisiin uudessa 18 a §:ssä. Pykälän 1 momentissa asetettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus toimia sanomalehtijakelun tukemisesta koskevana valtionapuviranomaisena. Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi avustuksen myöntämisestä sekä julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tekisi ennen hakumenettelyn aloittamista markkina-analyysin, josta ilmenisi sanomalehtien varhaisjakelun laajuus. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi varata markkinoilla toimiville jakeluyrityksille tilaisuus ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkoistaan. Markkina-analyysin pohjalta Liikenne- ja viestintävirasto määrittäisi ne alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*), ja jotka siten kuuluisivat sanomalehtijakeluun myönnettävän avustuksen piiriin. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi tehdä markkina-analyysin pohjalta määritellyistä sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuolisista alueista itsenäinen hallintopäätös.

Liikenne- ja viestintäviraston tulisi tarkastella määriteltyjä alueita vuosittain ja tehdä tarvittaessa muutoksia markkina-analyysin pohjalta määrittelemiinsä alueisiin. Tarkastelu tehtäisiin vuosittain vain niiltä osin, kuin varhaisjakeluverkkoihin on vuoden aikana tullut tai tehty muutoksia. Vuosittaista tarkastelua tiheämpää tarkasteluväliä alueisiin tapahtuneiden muutosten osalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, sillä se aiheuttaisi tarpeettoman suuren hallinnollisen taakan. Tällaisille Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemille alueille voitaisiin kilpailutuksen jälkeen myöntää sanomalehtien jakelutukea. Avustuksen myöntämisestä Liikenne- ja viestintävirasto tekisi aluekohtaiset erilliset päätökset.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi hakemuksesta myöntää avustusta 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille alueille. Momentissa säädettäisiin myös kilpailutettavan tukikauden pituudesta. Liikenne- ja viestintävirasto voisi kilpailuttaa sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kustantajien

muuttuvat jakeluvolyymit vaikuttavat jakelutarpeeseen ja mahdollinen jakelun laajentaminen uusille alueille saattaa vaatia investointeja jakeluyhtiöiltä, minkä vuoksi tukikauden tulisi olla tarpeeksi pitkä, että toimijat voisivat tehdä tarvittavat investoinnit. Keskeistä on myös se, että jakelutuen kilpailutus toteutettaisiin riittävän pitkäksi ajaksi kerrallaan, mikä mahdollistaisi jatkuvuuden henkilöstölle, sekä selkeän liiketoimintanäkymän jakeluyhtiöille ja kustantajille. Alle kaksi vuotta oleva kilpailutusväli olisi myös liian lyhyt ja hallinnollisesti raskas sekä avustuksenhakijoille että Liikenne- ja viestintävirastolle. Useammaksi kuin kahdeksi vuodeksi sitoutuminen voi myös rajoittaa joidenkin toimijoiden osallistumista kilpailuun.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää vain sellaisina päivinä tapahtuvalle jakelulle, jolloin alueella ei ole yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Avustuksen piiriin kuuluvilla jakelualueilla jakelupäivät olisivat kiinteitä avustuksen voimassaolon ajan, jotta jakelu voidaan osoittaa oikeille päiville ilman, että viisipäiväinen sanomalehtien jakelu tukialueilla vaarantuu. Säännöksellä vältettäisiin päällekkäisten keräily- ja jakelupäivien toteutuminen, varmistettaisiin tuen kohdentuminen oikeille päiville ja edistettäisiin näin avustuksen tavoitteiden toteutumista. Säännöksen myötä myös postinsaajien olisi helpompi hahmottaa, mikä yhtiö jakaa postilähetyksiä minäkin viikonpäivänä, jos postinsaajien alueella postilähetykset jaetaan tuettuina jakelupäivinä muun, kuin yleispalvelun tarjoajan toimesta. Avustuksen maksamisen edellytyksenä olisi, että tarvittava rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa. Edellytys on tavallinen tilanteissa, joissa on kyse budjettsidonnaisesta tuesta. Avustusta myönnettäisiin vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväinen yleispalveluvelvoite tietyille alueille, jos kyseisillä alueilla ei saada tarjouksia tuettujen jakelupäivien kilpailutuksessa tai alue muutoin jää pois varhaisjakeluverkon piiristä tukikauden aikana. Säännöksellä vältettäisiin tilanteet, joissa tietty alue jäisi sekä varhaisjakeluverkon että tuetun jakelun ulkopuolelle ja varmistettaisiin sanomalehtien viisipäiväinen jakelu myös niillä alueilla, joilla ei synny markkinaehtoista sanomalehtien viisipäiväistä jakelua edes sanomalehtien jakeluun myönnettävän avustuksen kilpailutuksen kautta. Säännöksellä turvattaisiin erityisesti haja-asutusalueilla asuvien postinsaajien oikeus monipuoliseen, moniääniseen ja luotettavaan tietoon sekä yhdenvertainen asema muihin postinsaajiin nähden. Viisipäiväisen yleispalvelujakeluvelvoitteen asettaminen niille alueille, joille ei synny markkinaehtoista viisipäiväistä sanomalehtien jakelua, varmistaisi sananvapauden toteutumisen koko maassa.

Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakeluun myönnettävällä valtionavustuksella ei voida täydellisesti turvata täysin keskeytymätöntä koko maan kattavaa viisipäiväistä sanomalehtijakelua. Koska sanomalehtien tilaajamäärissä tapahtuu aika-ajoin muutoksia, on mahdollista, että tietty alue jää pois kaupallisin ehdoin toteutetun varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden. Näissä tilanteissa yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin tarjoamaan viisipäiväistä postilain mukaista yleispalvelua kyseisillä alueilla. Viisipäiväisen yleispalvelun käynnistäminen, lisäresurssien hankkiminen ja yleispalvelutoiminnan organisoiminen voi kuitenkin viedä tietyn aikaa, minkä seurauksena varhaisjakeluverkon piiristä kesken tukikauden pois jäänyt alue

olisi myös sanomalehtijakelun osalta yleispalvelun tarjoajan kolmipäiväisen jakelun varassa siihen asti, kunnes yleispalvelun tarjoaja saa käynnistettyä viisipäiväisen jakelun kyseisellä alueella.

Kaupallisin ehdoin toteutetun varhaisjakelun lopettaminen johtuu pääosin tilanteesta, jossa lehtien tilaajat ja tilausmäärät tietyillä alueilla ovat vähentyneet merkittävästi, eikä lehtien jakaminen kyseisille alueille ole enää jakeluyhtiöille liiketaloudellisesti kannattavaa ilman merkittäviä korotuksia jakeluhintoihin. Voidaankin olettaa, että niillä alueilla, joilla viisipäiväinen sanomalehtien jakelu voi mahdollisesti keskeytyä, ei asu suurta määrää sellaisia postinsaaajia, jotka ovat riippuvaisia sanomalehden viisipäiväisestä jakelusta. Näin ollen mahdollisuus sanomalehden viisipäiväisen jakelun hetkittäiselle katkeamiselle koskettaa vain pientä osaa kaikista postinsaaajista.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin jakelutuen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valvonnasta ja takaisinperinnästä vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Jakelutuen valvontaan ja takaisinperintään sovellettaisiin valtioneuvoston asiantomaisia säännöksiä.

Lisäksi ehdotetaan, että tarkemmat säännökset avustuksen tarkoituksesta, julkisesta palveluvelvoitteesta ja sen mukaisen toiminnan kilpailutuksesta, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen hakemisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

18 b §. *Avustuksen yleiset edellytykset.*

Sanomalehtijakelua koskevan valtioneuvoston saamisen edellytyksistä säädettäisiin uudessa 18 b §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisesti ammatti- tai elinkeinorekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin sekä työnantajarekisteriin ennakkoperintälain (1118/1996) sitä vaatiessa. Hakijan tulisi olla suorittanut sijaintimaansa verot, sosiaaliturvamaksut eläkevakuutusmaksunsa ja muut lakisääteiset maksunsa. Hakijalla tulisi olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vastuuvakuutus ja hakijan tulisi olla huolehtinut vakuutusmaksujen maksamisesta. Tuen hakija voisi todistaa täyttävänsä edellä mainitut edellytykset toimittamalla Liikenne- ja viestintävirastolle kaupparekisteriotteen tai muun selvityksen vastaavaan rekisteriin kuulumisesta ja toimittamalla verohallinnon antaman todistuksen muihin yllä mainittuihin rekistereihin kuulumisesta. Hakijan tulisi lisäksi toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle verohallinnon myöntämä todistus verojen ja sosiaaliturvamaksujen suorittamisesta, eläkevakuutusyhtiön tai työeläkekassan antama todistus eläkevakuutuksen voimassaolosta ja vakuutusmaksujen suorittamisesta sekä selvitys vastuuvakuutuksen voimassaolosta ja vakuutusmaksujen suorittamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan avustusta voitaisiin myöntää hakijalle, jolla on kokemusta kilpailutuksen kohteena olevasta toiminnasta ja jolla olisi riittävästi henkilöstöä vastatakseen kilpailutuksen kohteena olevasta palvelusta. Riittävänä kokemuksena kilpailutuksen kohteena olevasta toiminnasta voitaisiin pitää vähintään kahden vuoden kokemusta jakelutoiminnasta. Riittävän henkilöstön määrää tulisi arvioida kilpailutusalueen suuruuteen suhteutettuna. Riittävällä

henkilöstöllä tarkoitettaisiin niitä välttämättömiä henkilöstöresursseja, joiden avulla hakija kykenee välittömästi täyttämään ne julkisen palvelun velvoitteet, jotka sille asetetaan. Tuen hakija voisi todistaa täyttävänsä edellä mainitut edellytykset toimittamalla Liikenne- ja viestintävirastolle tukihakemuksen yhteydessä kirjallisen selvityksen yhtiön toiminnasta ja sen laajuudesta viimeisen kahden vuoden ajan, sekä selvityksen sillä käytettävissä olevista henkilöstöstä tai mahdollisista lisärekrutoinneista.

Pykälän 3 momentin mukaan avustusta ei voitaisi myöntää hakijalle, joka on tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettua yritystä. Määritelmän mukaan yrityksen katsotaan olevan vaikeuksissa, jos a) se on menettänyt yli puolet osakepääomastaan (yhtiöt, jonka osakkaiden vastuu on rajoitettu), b) se on menettänyt yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi (yhtiöt, joissa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta yhtiön velasta ei ole rajattu), c) yritys on yleistäytäntöönpanomenettelyn kohteena, d) yritys on saanut pelastamistukea eikä ole vielä maksanut lainaa takaisin tai lopettanut takausta, tai on saanut rakenneuudistustukea ja on vielä rakenneuudistussuunnitelman kohteena, e) muun kuin pk-yrityksen velkaantumistaso on kahden viime vuoden ajan ollut yli 7,5 ja käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin ollut alle 1,0. Alle 3-vuotiaisiin pk-yrityksiin sovelletaan vain c)-kohtaa. Yrityksen tulisi vakuuttaa hakemuksessaan, ettei yritys ole vaikeuksissa oleva yritys. Liikenne- ja viestintävirasto voi vaatia valtionavustuslain 10 §:n nojalla, että yrityksen tulee esittää tiedot taloudellisesta tilanteestaan edellä mainitun kriteerin arvioimiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija sitoutuisi Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston erillisessä päätöksessä määrittelemäksi ajaksi. Julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa on sanomalehtien jakelu niinä päivinä, kun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ei ole postilaissa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua. Palveluvelvoite sitoo avustuksen saajaa suorittamaan sanomalehtien jakelun kilpailutuksen ehdoissa määritellyinä päivinä. Näin ollen avustuksen saaja ei saisi tehdä muutoksia avustuksen piiriin kuuluihin jakelupäiviin silloin, kun sille on myönnetty sanomalehtien jakeluun tarkoitettua avustusta.

18 c §. Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi 18 c §. Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta koskien sanomalehtijakeluun myönnettävää valtionavustusta. Pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi ehdotetun 18 a §:n mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään kyseisessä pykälässä. Välttämättömyyskriteerin myötä viranomaisten tiedonsaantioikeus olisi sidottu ehdotetun 18 a §:n mukaisten tehtävien hoitamiseen, kuten avustuksen myöntämisen ja maksamisen edellytysten arviointiin sekä avustuskelpoisten kustannusten määrittelemiseen ja avustusohjelman ehtojen noudattamisen valvontaan. Viranomaisten tiedonsaannin toimivaltaa rajoittaisivat lisäksi myös hallintolain 2 luvusta

ilmenevät hyvän hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Viranomaisella olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot paitsi avustuksenhakijalta myös etenkin muulta postiyritykseltä, joka toimii alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee ehdotetun 18 a §:n 2 momentin mukaisen markkina-analyysin. Säännöksessä tarkoitettuihin välttämättömiin tietoihin ei sisälly muita henkilötietoja kuin avustuksenhakijan, yleisimmin osakeyhtiön tai osuuskunnan, yhteyshenkilön nimi ja asema organisaatiossa, (työ)puhelinnumero ja (työ)sähköpostiosoite. Kyseiset tiedot ovat välttämättömiä, jotta Liikenne- ja viestintävirasto voi saada yhteyden avustuksenhakijan edustajaan joko puhelimitse tai sähköisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan ne, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista ehdotetussa 18 a §:ssä säädetään, ja niiden lukuun toimivat olisivat pyynnöstä velvollisia keräämään ja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä luovuttamaan välttämättömät tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle sen tehtävien hoitamiseksi. Tietojen luovutusvelvollisuus kohdistuisi vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä viranomaisen lain mukaisten tehtävien, kuten ohjauksen ja valvonnan kannalta.

Pykälän 3 momentin mukaan tiedot olisi luovutettava viipymättä, maksutta ja Liikenne- ja viestintäviraston pyytämässä muodossa.

Pykälän 4 momentin mukaan, jos yritys ei Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä huolimatta kerää tai luovuta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa oikaise menettelyään, Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Velvoitteen tehostamiseksi voitaisiin asettaa uhkasakko sen mukaisesti mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

21 §. Tiedoksiantomenettely

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 21 §:ää siten, että tiedoksiantomenettelyä koskeva virkavastuu koskisi vain saantitodistuspalveluun liittyvää kirjeen luovuttamista. Lisäksi pykälään lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskeva vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvausvastuuseen.

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään esitettyä tiedoksiantomenettelyä koskevan virkavastuun rajaamista perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöksiensä nojalla, jonka vuoksi niistä ei säädetä pykälässä erikseen. Muutos vastaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Ehdotus selventäisi pykälää ja poistaisi pykälään liittyvän tulkinnanvaraisuuden. Esitetty täsmennys vaikuttaa saantitodistuspalveluun liittyvän kirjeen luovuttamista suorittavan henkilön oikeudelliseen asemaan.

Kun tarkastellaan jakelumääriä ja jakelun vaatimaa verkostoa, on selvää, että postittamalla tahtaava tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa Posti Oy:n tai muun jakelunyrityksen

palvelun avulla tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Tiedoksiantomenettely on yleispalvelun tarjontaa koskevaa sääntelyä. Näin ollen tiedoksiantomenettelyn hoitamista koskevat edellytykset ja tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisen valvonta tulevat postilaissa määritellyn yleispalveluvelvollisuuden kautta.

26 §. Yleispalvelun hinnoittelu

Lain 26 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelun tulisi olla kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä kunkin yleispalveluun kuuluvan postipalvelun osalta.

Esityksessä ehdotetaan 1 momenttiin täsmennystä, jonka mukaan kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluville kirjelähetyksille, yleispalveluun kuuluville postipaketeille, yleispalveluun kuuluville maahan saapuville postilähetyksille sekä yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten ja postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalveluille. Ehdotuksen mukaan kohtuullista katetta ei saisi laskea yleispalveluun kuuluville postipalveluille kokonaisuutena, eikä yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin kate saisi ylittää säädetyn 10 prosentin enimmäiskatetta.

Kohtuullisella hinnalla tarkoitettaisiin nykysääntelyn mukaisesti hintaa, joka saa sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen. Palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset voisivat sisältää myös toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton.

Esityksellä säännöstä täsmennettäisiin postidirektiivin edellyttämään suuntaan. Postidirektiivissä on hinnoittelua koskeva 12 artikla, jossa edellytetään yleispalvelun tarjoajaa hinnoittelemaan yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että kunkin yleispalvelun hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Ehdotus myös vastaisi sisällöllisesti nykyistä kansallista soveltamiskäytäntöä.

Pykälän 2 momentti säilyisi voimassaolevassa muodossaan.

37 §. Postinumerojärjestelmä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 37 §:n 2 momenttia siten, että momenttiin lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskevat vakiomuotoiset viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen.

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään esitettyjä rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevia vakiomuotoisia viittauksia perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöksiensä nojalla, jonka vuoksi niistä ei säädetä pykälässä erikseen.

Aikaisemmin on arvioitu postinumerojärjestelmän siirtoa viranomaistoiminnaksi. Siirron arviointiin mahdollisesti tasapainottavan järjestelmän ylläpitoa ja mahdollistavan nykyistä paremmin sen, että kaikki toimijat voisivat vaikuttaa järjestelmään tehtäviin muutoksiin. Lisäksi siirto

mahdollistaisi sen, että tiedot voitaisiin avata entistä kattavammin kaikkien postiyriyten ja muiden toimijoiden käyttöön.

Järjestelmän siirto viranomaiselle ja sen hoitaminen viranomaistoimintana olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas prosessi, minkä lisäksi siirto ja järjestelmän ylläpito aiheuttaisivat uusia kustannuksia. Postinumerojärjestelmän ylläpito on tarkoituksenmukaisinta osoittaa Posti Oy:n hoitettavaksi, eikä esityksessä päädytty ehdottamaan postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä pois Posti Oy:n vastuulta.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää ja virasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalveluyritykselle tai muulle postiyritykselle.

39 §. Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Esityksessä ehdotetaan täsmennystä 39 §:n 2 momenttiin. Yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Yleispalvelun tarjoaja ei voisi siten periä maksua muilta postiyrityksiltä pykälässä tarkoitettujen postilaatikoiden tarkkojen sijaintitietojen luovuttamisesta.

Tiedonantovelvollisuudella varmistettaisiin, että myös muu postiyritys saa yleispalvelun tarjoajalta tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista oman postitoimintansa hoitamiseksi. Tiedonantovelvollisuus koskisi kaikkia sellaisia sijaintitietoja, jotka ovat postiyrityksen toiminnassa tarpeen. Postitoiminnassa tarpeellisia olisivat jatkossakin tiedot siitä, missä katuosoitteessa postilaatikko sijaitsee sekä tarkempi tieto postilaatikon sijainnista, ellei se selviä pelkän katuosoitteen perusteella. Tarkalla postilaatikon sijaintitiedolla tarkoitettaisiin tarkkaa postilaatikon sijaintikoordinaattitietoa tai muuta vastaavaa kuvausta postilaatikon tarkasta sijainnista. Pykälällä myös täsmennettäisiin, että nämä tarkat sijaintitiedot olisi luovutettava maksutta. Sen sijaan esimerkiksi reittisuunnitelmat kuuluisivat jatkossakin kunkin yrityksen oman suunnittelun piiriin, joten tietoja esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan reittisuunnitelmista ei velvoitettaisi säännöksen nojalla jatkossakaan luovuttamaan.

Pykälän 1 momentti säilyisi voimassaolevassa muodossaan.

41 §. Toimitusehdot

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 41 §:n otsikkoon viittaus yleispalveluun, johon kuuluvista palveluista pykälässä säädetään. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viit-

taus postiyrityksiin korvattaisiin viittauksella yleispalvelun tarjoajaan. Lisäksi 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimus toimitusehtojen julkaisemisesta postiyrityksen verkkosivuilla koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehtoja ja hinnastoja. Myös vaatimus paperimuodossa saatavista toimitusehdoista koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehtoja. Myös pykälän 2 momenttiin lisättäisiin viittaus, jonka mukaan juuri yleispalvelun tarjoajan toimitusehdoista on käytävä ilmi momentissa vaaditut tiedot.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän 3 momenttia siten, että vaatimus postipalveluun liittyvien maksujen hinnaston julkaisemisesta koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnastoa.

Pykälän nykyiset toimitusehtoja ja hinnastoja koskevat sanamuodot ovat ajalta, jolloin Suomessa toimi vain yksi kirjepalveluita tarjoava yritys. Nykyään Suomessa toimii useita kirjepalveluita tarjoavia yrityksiä vapaasti kilpailuilla markkinoilla. Esitetty muutos ehdotetaan tehtäväksi, koska ei ole tarkoituksenmukaista, että postilaissa veloitetaan julkaisemaan toimitusehtoja ja hinnastoja muille kuin yleispalveluun sisältyville kirjepalveluille, jotka toimivat markkinaehtoisesti kaupallisin ehdoin sovittujen sopimusten pohjalta, ja joista ei postilaissa erikseen säädetä. Esityksen mukaan ainoastaan yleispalvelun tarjoajan tulisi jatkossa julkaista yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen toimitusehdot ja hinnastot pykälässä säädetyn mukaisesti. Toimitusehtojen sisältöön tai ehtojen muutoksista tiedottamiseen ei esitetä tehtäväksi muutoksia.

43 §. Jakelu

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 43 §:n 2 momenttia siten, että ilmaisen ”liikuntaesteinen” sijasta käytettäisiin ilmaisua ”liikkumisesteinen” ja ilmaisen ”terveydentila” sijasta ilmaisua ”toimintakyky”. Ilmaisua ”liikkumisesteinen” käytetään yleisesti muualla lainsäädännössä. Myös vammainen tai sairastunut henkilö voi harrastaa liikuntaa, vaikka olisi liikkumisesteinen. Ilmaisu ”terveydentila” viittaa vammaisuuden sijasta lähinnä tilapäiseen sairauteen, josta ei jää pitkäaikaista toiminnallista haittaa. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös 48 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Muutos on kielellinen. Muilta osin pykälän sisältöön ei tehtäisi muutoksia.

48 §. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 48 §:n 1 momentin 2 kohtaa siten, että ilmaisen ”liikuntaesteinen” sijasta käytettäisiin ilmaisua ”liikkumisesteinen” ja ilmaisen ”terveydentila” sijasta ilmaisua ”toimintakyky”. Ilmaisua ”liikkumisesteinen” käytetään yleisesti muualla lainsäädännössä. Myös vammainen tai sairastunut henkilö voi harrastaa liikuntaa, vaikka olisi liikkumisesteinen. Ilmaisu ”terveydentila” viittaa vammaisuuden sijasta lähinnä tilapäiseen sairauteen, josta ei jää pitkäaikaista toiminnallista haittaa. Ehdotettu muutos olisi johdonmukainen 43 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen kanssa. Muutos on kielellinen. Muilta osin pykälän sisältöön ei tehtäisi muutoksia.

55 §. Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetys

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi 55 §:n 2 momenttiin tekninen selvennys. Lisäksi ehdotuksessa esitetään muutettavaksi pykälän 3 momenttia siten, että momenttiin lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskeva vakimuotoinen viittaus vahingonkorvausvastuuseen. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin nykyisen rikosoikeudellisen virkavastuun lisäksi myös vahingonkorvausvastuusta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään esitettyä vahingonkorvausvastuuta koskevaa vakimuotoista viittausta perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöksiensä nojalla, jonka vuoksi niistä ei säädetä pykälässä erikseen.

Kun otetaan huomioon toimenpiteen puuttuminen perusoikeutena turvattuun viestintäsalaisuuteen, viranomaiselta edellytetty valtuutus, säädettyjen merkintöjen ja pöytäkirjan tekeminen sekä rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuus, toimintaa voi pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka se olennaisesti liittyy yleispalvelun tai muun palvelun toteuttamiseen eli lähehtyksen perille saattamiseen.

75 §. Pakkokeinot

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 75 §:n 1 momenttia siten, että säännökseen lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeus antaa huomautus postiyritykselle tai muulle sellaiselle yhteisölle, jota koskevaa sääntelyä postilaki sisältää, joka rikkoo postilakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka rajatylittävistä pakettipalveluista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644. Huomautuksen yhteydessä Liikenne- ja viestintävirasto voisi veloittaa postiyrityksen tai muun sellaisen yhteisön, jota koskevaa sääntelyä postilaki sisältää, korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Käytännössä Liikenne- ja viestintävirasto pyrkii ratkaisemaan havaitsemansa puutteet ensisijaisesti ohjauksella ja neuvonnalla. Pykälässä säilytettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeus antaa päätöksensä tueksi uhkasakko, keskeyttämisuhka tai teettämisuhka, mikäli huomautus ei ole riittävä toimenpide virheen tai laiminlyönnin korjaamiseksi.

Pykälän 2 ja 3 momentti säilyisivät voimassaolevassa muodossaan.

80 a §. Oikaisu ja muutoksenhaku valtiovastustasiassa

Lain 18 a §:ssä tarkoitettua sanomalehtien varhaisjakelun laajuutta koskevaa markkina-analyysia ja sanomalehtijakelun valtiovastusta koskevien päätösten oikaisusta ja muutoksenhausta valtiovastustasiassa säädettäisiin uudessa 80 a §:ssä. Säännös olisi luonteeltaan informatiivinen ja viittaisi sovellettavaan yleislainsäädäntöön. Säännös on muutoksenhaun selvyyden varmistamiseksi perusteltua sisällyttää esitettyyn lakiin.

Ehdotetun pykälän mukaan Liikenne- ja viestintäviraston ehdotetun lain nojalla tekemiin sanomalehtien varhaisjakelun laajuutta ja sanomalehtijakelun valtiovastusta koskeviin päätöksiin saa vaatia oikaisua. Oikaisua haettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolta. Oikaisuvaatimuksesta

säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotus sisältää asetuksenantovaltuuden säätää tarvittaessa valtioneuvoksin asetuksella tarkemmin siitä, milloin saaristoaluetta on pidettävä vaikeakulkuisena saaristoalueena. Valtuussäännös sijoitettaisiin 18 pykälän 1 momenttiin.

Tämän hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen valtioneuvosto antaa sanomalehtien jakelun tukemista koskevan valtioneuvoston asetuksen. Asetuksella luodaan edellytykset valtiosihteeriryhmän loppuraportin mukaisesti viitenä päivänä viikossa toteutuvalla sanomalehtien jakelulle myös niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla postinjakelu on postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen toteutumisen varassa.

Asetusluonnokset ovat tämän hallituksen esityksen liitteenä.

9 Voimaantulo

Esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2022.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen lainmuutosten seuranta

Ehdotettujen muutosten seuranta toteutettaisiin samassa yhteydessä, kun Liikenne- ja viestintävirasto seuraa postilain toteutumista. Liikenne- ja viestintävirasto on Suomen postimarkkinoita valvova viranomainen. Sen tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Liikenne- ja viestintävirasto varmistaa postipalvelujen perustason kaikkialla Suomessa sekä seuraa postimarkkinoita ja postimarkkinoiden kehittymistä.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo postin yleispalvelun hinnoittelua ja julkaisee vuosittain kertomuksen hinnoitteluvalvonnasta ja siitä, miten yleispalvelun tarjoaja noudattaa kustannuslaskentajärjestelmää. Yleispalvelun tarjoaja toimittaa laskelmat hinnoittelustaan vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto seuraa kirjeiden kulkunopeutta ja julkaisee siitä vuosittain tilastoja verkkosivuillaan.

Jos yleispalvelun laadussa havaitaan häiriöitä, on Liikenne- ja viestintävirastolla oikeus puuttua tähän ja asettaa uhkasakko yleispalvelun tarjoajalle.

Liikenne- ja viestintävirasto laatii myös vuosittain postimarkkinaselvityksen, ja tulevaisuudessa selvitetyksissä tullaan kiinnittämään erityistä huomiota nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksiin postimarkkinoilla.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Momentille 31.20.51 Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin on tarkoitus esittää 10,0 miljoonan euron lisämäärärahan lisäystä. Määrärahan lisäys aiheutuu postilain mukaisen sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen maksamisesta.

Valtion vuoden 2022 täydentävässä lisätalousarviossa on tarkoitus esittää eduskunnalle, että momentille 31.01.02 Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenot lisätään 260 000 euron lisämääräraha viraston toimintamenomomentille liittyen virastolle osoitettavan uuden valtionavustustehtävän valmisteleviin toimenpiteisiin.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Osa ehdotetun lain säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava myös perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan niitä säännöksiä, joilla on erityisiä yhtymäkohtia perusoikeuksiin. Esitykseen liittyy myös kysymys siitä, mitkä Posti Oy:n hoitamista tehtävistä katsotaan perustuslain 124 §:n mukaisiksi julkisiksi hallintotehtäviksi, ja miten postitoimintaan liittyvät julkiset hallintotehtävät kartoitetaan ja määritellään.

Esitystä on erityisesti arvioitava seuraavien perustuslain säännösten osalta: yhdenvertaisuus (6 §), yksityiselämän ja henkilötietojen suoja (10 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), omaisuuden suoja (15 §) ja hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §).

12.2 Yhdenvertaisuus (6 §)

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Postipalveluiden tasapuolista saatavuutta koko maassa on perinteisesti pidetty tärkeänä (PeVL 28/2000 vp, PeVL 56/2010 vp, PeVL 7/2017 vp). Postilain 1 §:ssä todetaan, että lain tarkoitus on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Pykälässä esitetty tavoite säilyy tässä esityksessä muuttamattomana.

Postilailta säännellään vain yleispalvelulähetystyksiä, jotka ovat käytännössä kansalaisten lähettämiä postimerkillisiä lähetyksiä. Yleispalvelukirjeitä jaetaan tällä hetkellä jokaista suomalaista kotitaloutta kohden keskimäärin alle yksi viikossa. Yleispalvelukirjeistä noin kolmasosa on joukkortteja. Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien

määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi merkittävä vaikutus yleispalvelun laatuun.

Määrällisesti yleispalvelulähetysten jakautumisessa ei ole suuria maantieteellisiä eroja. Yleispalvelulähetystyksiä tulee jakelupisteisiin suhteutettuna melko saman verran niin etelän kaupunkikeskuksiin kuin pohjoisen haja-asutusalueille. Sama koskee myös lähettämistä. On kuitenkin huomioitava, että vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua kolmena päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla yhtäläinen oikeus tiedonsaantiin ja viestintään.

Lakiehdotuksessa 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta ottaen huomioon postilain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi eli kirjeiden kulkunopeus. Siirtymisellä kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn ei ole vaikutusta yleispalvelukirjeiden säädettyyn kulkunopeuteen, eikä se siten aiheuta 19 §:n muutostarvetta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 28/2000 vp) hallituksen esityksestä postipalvelulaiksi (HE 74/2000 vp) todennut, ettei yleispalveluvelvoitteen asettaminen saa olla yrityksen kannalta kohtuutonta. Hakemuksetta määrättävä velvoite ei siten saa muodostua yritykselle kohtuuttoman raskaaksi, vaan velvoitteen tulee olla oikeassa suhteessa yrityksen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden.

Keräily- ja jakeluaikojen joustavoittaminen mahdollistaa jouston vain yleispalvelukirjeiden jakelussa. Muiden kuin yleispalvelulähetysten, kuten yrityskirjeiden ja viranomaisten lähettämien kirjeiden sekä sanomalehtien jakelu perustuu kahdenvälisiin kaupallisiin sopimuksiin, joita ei säännellä postilaissa.

Perustusvaliokunta on lausunnossaan (PeVL 7/2017 vp) hallituksen esityksestä laiksi postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp) katsonut, että jakeluaikojen joustavoittamisen yhteydessä on syytä varmistaa, ettei lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua. Tällaisia ovat esimerkiksi verottajan lähettämät veroilmoituslomakkeet ja vaaleissa lähetettävät ennakoäänät.

Yleispalveluun tehtävät muutokset voivat vaikuttaa viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkuun niillä alueilla, joilla kirjelähetykset jaetaan pääsääntöisesti Posti Oy:n päiväjakelun yhteydessä. Nykyisen postimäärän laskun jatkuessa osoitteellisia lähetyksiä ennustetaan jaettavan viikoittain keskimäärin alle viisi per kotitalous. Siten 1 - 2 päivän jousto kirjeiden kulkunopeudessa ei olennaisesti hidasta yleispalvelukirjeiden jakelua nykyisestä.

Tarkoituksena on, että sanomalehtijakeluun myönnettävällä valtionavustuksella tuettavina päivinä voitaisiin jakaa muutakin kuin sanoma- ja aikakauslehtiä, esimerkiksi viranomaiskirjeitä. Tällöin yritysten ja viranomaisten lähettämien kirjeiden jakelu olisi käytännössä turvattu viitenä päivänä viikossa koko maassa. Viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n ylläpitämää yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n tai jonkun muun postiyrityksen kanssa. Näin ollen viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeus perustuu lähtökohtaisesti lähettäjän ja

jakelijan väliseen kaupalliseen sopimukseen. Lisäksi on huomioitava, että tulevaisuudessa asiointi viranomaisten kanssa tapahtuu todennäköisesti pääsääntöisesti sähköisesti.

Nykyisin voimassaolevan lainsäädännön puitteissa yleispalveluun kuuluvia kirjeitä on ollut mahdollista jakaa vähintään kolmena arkipäivänä viikossa niillä alueilla, joilla on kaupallisin ehdoin toteutettu, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelu. Käytännössä yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on näillä alueilla jakanut kirjeitä kolmena tai neljänä päivänä viikossa.

Vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamisesta säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä. Pykälän mukaan viranomaisten ohella myös tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioidaan palvelun tarjoajien osalta painottaen muun muassa toimijan kokoa, taloudellista asemaa, toiminnan luonnetta ja laajuutta sekä mukautusten arvioituja kustannuksia ja mukautuksia varten saatavissa olevaa tukea.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi käsitteellisiä muutoksia lain 43 §:n 2 momenttiin ja 48 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Käsitteet ”liikuntaesteinen” ja ”terveydentila” vaihdettaisiin muualla lainsäädännössä yleisesti käytettyyn käsitteeseen ”liikkumisesteinen” ja pitkäaikaiseen toiminnalliseen häirtään viittaavaan käsitteeseen ”toimintakyky”. Voimassa olevan lain mukaan vähintään 75-vuotiaat sekä liikuntaesteiset ovat oikeutettuja poikkeavaan postinjakeluun, jossa posti toimitetaan tavanomaista lähemmäksi.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan eri asemaan asettaminen muun muassa iän ja terveydentilan perusteella on mahdollista vain, jos menettelylle on hyväksyttävä peruste. Iäkkäille ja liikkumisesteisille postin noutaminen tavanomaiseen paikkaan sijoitetusta postilaatikosta saattaa aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia. Perustuslailla ei ole kielletty positiivista erityiskohtelua, josta on säännös myös yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä. Olennaista on se, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja onko se oikeasuhtaista (PeVL 9/2000 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 23/2012 vp).

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lain 18 §:n 1 momenttiin asetuksenantovaltuus säätää tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella vaikeakulkuisesta saaristoalueesta. Postilain 18 §:ä on muutettu 2017 voimaantulleella muutoksella. Hallituksen esityksen (HE 272/2016 vp, s. 42) mukaan lain muutoksessa pykälästä poistettiin tuolloin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin. Samalla 18 §:n 3 momentista siirrettiin 1 momenttiin viittaus vähintään kerran viikossa tehtävästä jakelusta ja poikkeuksen piirissä olevien mahdollisten talouksien määrä korotettiin tuhanteen kotitalouteen.

Lain esitöiden mukaan viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin mukaan lukien maantielautat ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin ehdotettiin poistettavaksi liikennepalveluiden muuttumisen ja uudistuvan kysynnän

vuoksi, joten viittaus maantielauttoihin ja yhteysaluksiin ei ole enää tarkoituksenmukainen. Edelleen esitöiden mukaan muutos voisi tuoda joustoa vaikeakulkuisten saaristoja erämaa-alueiden yleispalvelukirjeiden keräilyyn ja jakeluun, kun yleispalvelun tarjoaja voi määrittellä ne taloudet, joihin lähetykset toimitetaan kerran viikossa. Perustelujen mukaan säännös ei estä sitä, että poikkeusalueilla sijaitseviin talouksiin jaettaisiin yleispalvelulähetyksiä useammin kuin kerran viikossa. Esitöissä on lisäksi tuotu esiin (s. 68), että lakia täsmennettiin, koska jakelukustannukset yhden yleispalvelulähetyksen osalta nousevat noin 200-500 euroon tilanteessa, jossa tiettyyn saareen ei kulje yhteysalusta ja yleispalvelun tarjoajan tulee järjestää jakelu tiettyyn poikkeustalouteen vain yleispalvelukirjeen jakamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa (PeVL 7/2017 4 vp) arvioinut kyseistä muutosta. Nyt ehdotettavalla muutoksella lisättäisiin lakiin mahdollisuus täsmentää tarvittaessa vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmää valtioneuvoston asetuksella. Yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä vaikeakulkuisella saaristoalueella. Liikenne- ja viestintäviraston olisi edelleen tarvittaessa päätettävä, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin. Jatkossakin poikkeuksen piiriin voisi kuulua enintään laissa säädetty määrä talouksia. Edelleen jatkossakin laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun. Ehdotetun poikkeukselle olisi hyväksyttävät perusteet, eikä se muodostuisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että jatkossakin laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun.

Yhdenvertaisuudesta on lakiehdotuksessa säädetty perustuslain 6 §:n edellyttämällä tarkkuudella, eivätkä ehdotetut säännökset ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

12.3 Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

Voimassa olevan postilain 4 §:n mukaan postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen lisätään viittaus postitoiminnan aloittamiseen. Käytännössä postitoimintaa harjoittavat yritykset harjoittavat myös muuta liiketoimintaa, jolloin ilmoitusvelvollisuus olisi selvyiden vuoksi hyvä kohdentaa nimenomaan postitoiminnan aloittamiseen. Ilmoituksessa on annettava yrityksen yhteisö- ja yritystunnus, osoite ja tiedot yhteyshenkilöistä sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Kuvauksessa on kerrottava ainakin postiyrityksen toimialue ja asiakasryhmä. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta. Sanoma- tai aikakauslehtitoimintaa ei säännellä postilailla.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 28/2000 vp) katsonut, että olennaista joukkotiedotuksen vapauden kannalta on se, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Käytännössä niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua tilattujen sanoma- tai aikakauslehtien varhaisjakeluverkkoa, sanoma- ja aikakauslehdet jaetaan pääosin Posti Oy:n perusjakelussa. Tällaisilla alueilla jaetaan noin 20 prosenttia kaikista Suomessa jaettavista sanomalehdistä. Posti Oy:n perusjakelu perustuu postilaissa säädettyihin yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily- ja jakeluelvoitteisiin sekä laatustandardiin. Lakiehdotuksessa 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä kolmena arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon postilain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi eli kirjeiden kulkunopeus.

Posti Oy:n perusjakelun muuttuessa kolmipäiväiseksi viisipäiväisen jakelun kustannukset voivat nousta lehtiyhtiöille niin suuriksi, ettei yhtiöillä ole varaa ostaa erillistä jakelupalvelua niille kahdelle päivälle, joina Posti Oy ei suorita perusjakelua. Suurien jakelukustannusten takia kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisen edellytyksenä on samanaikaisesti postilain muutosten kanssa toteutettava sanomalehtijakeluun myönnettävä valtionavustus, jolla ehdotetaan turvattavaksi sanoma- ja aikakauslehtien viisipäiväisen jakelun jatkuminen niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

Varhaisjakeluverkkojen ulkopuolelle jää Suomessa noin 20 prosenttia jakelupisteistä. Nämä taloudet ovat täysin Posti Oy:n perusjakelun varassa. Digitalisaatio on osoittanut, että suurin osa yleispalvelulähetyksistä, kuten tavalliset kirjeet ja kortit, voidaan korvata sähköisellä viestinnällä. Riippuvaisuutta yleispalvelusta voidaan tarkastella myös siltä kannalta, kuinka paljon käytetään sellaisia yleispalveluun kuuluvia erikoistuotteita, joita ei täysin voida korvata sähköisellä viestinnällä. Tällaisia erikoistuotteita ovat esimerkiksi kirjatut kirjeet (sisältäen saantitodistuslähetykset) ja postivakuutetut kirjeet. Näitä yleispalvelulähetyksiä lähetettiin vuonna 2020 vain 0,1 per talous. Jakelupäivien vähentäminen ei kuitenkaan vaikuta kirjattujen kirjeiden ja postivakuutettujen kirjeiden jakeluun, sillä nämä lähetykset lähetetään ja noudetaan Posti Oy:n palvelupisteistä, joista useimmat palvelevat seitsemänä päivänä viikossa.

Ehdotetun sanomalehtijakeluun myönnettävän valtionavustuksen toteutumisen myötä esitetyt muutokset yleispalvelutuotteiden keräilyyn ja jakeluun tai muut esitetyt muutokset eivät vaikuta sananvapauden toteutumiseen. Lakiehdotus on siten ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun sananvapauden kannalta.

12.4 Omaisuuden suoja (15 §)

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suojasta on säännöksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt omaisuuden suojaa ja omistajalle kilpailuedellytysten luomiseksi asetettuja velvoitteita lausunnoissaan (PeVL 19/1994 vp, PeVL 1/1996 vp, PeVL

47/1996 vp, PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 5/2001 vp sekä PeVL 8/2002 vp ja PeVL 61/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan tähänastinen lausuntokäytäntö voidaan tiivistää siten, että velvoitteet ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 34/2000 vp). Valiokunta on lausuntokäytännössään pitänyt keskeisenä myös sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittavat asetettavia velvollisuuksia.

Lakiehdotuksessa 39 §:ää ehdotetaan muutettavaksi yleispalvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuuden osalta. Uuden säännöksen mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Tiedonantovelvollisuudella on tarkoitus varmistaa, että myös toinen postiyritys saa yleispalvelun tarjoajalta tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista postitoimintansa hoitamiseksi. Reittisuunnitelmat kuuluisivat jatkossakin kunkin yrityksen oman suunnittelun piiriin. Postilaatikoiden sijaintitietojen maksuton saatavuus avaisi muille postiyrityksille uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää omaa liiketoimintaansa ja tuoda postinsaajille ja markkinoille uusia palveluita.

Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (PeVL 2/1988 vp). Ehdotetun sääntelyn mukaan yleispalvelun tarjoajan tulisi luovuttaa postilaatikoiden sijaintitiedot toiselle postiyritykselle maksutta. Tilannetta on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta merkityksellinen on lisäksi perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys postimarkkinoilla toimivien yritysten välisistä suhteista ja kilpailuedellytyksistä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että sääntelyn kohdistuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi viestintäverkon luovutusta koskevissa lausunnoissaan katsonut, että omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen teleyrityksille asetetut velvoitteet ovat perustuslain mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 61/2002 vp, PeVL 8/2002 vp). Koska ehdotettu sääntely on tarkkarajaista ja yleispalvelun tarjoajan kannalta kohtuullista, on lakiehdotuksen säännöksiä pidettävä perustuslain mukaisina.

Postitoiminta on liiketoimintaa, jossa palveluiden kustannusten muodostumiselle ovat ominaisia mittakaava-, monituote- ja tiheysedut. Yleispalvelun tarjoaja saattaa joutua tarjoamaan yleispalvelua myös tappiolla, jos se ei yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen ole

kohtuutonta. Tämä on perusteltua siitä syystä, että yleispalvelun tarjoaja saa asemastaan kilpailuetua myös muilla palvelumarkkinoilla ja pystyy hyödyntämään toiminnassaan muun muassa mittakaavaetuja.

Mittakaavaetuja saavutetaan, kun käsiteltävien lähetysten määrien ja verkoston koon kasvaessa yksikkökustannukset laskevat. Monituote-etuja syntyy, kun yksikkökustannukset laskevat tuottaessa useamman tyyppisiä tuotteita ja palveluita. Tiheyseduilla tarkoitetaan yksikkökustannusten laskua lähetysten määrien kasvaessa kiinteässä jakeluverkostossa.

Postipalveluiden tarjonta perustuu yleensä laajalle tuotanto- ja jakeluverkostolle, joten postitoimialalle näiden etujen saavuttaminen on merkittävä tekijä. Kilpailuetuna voidaan pitää myös sitä, että nykyisen yleispalvelun tarjoajan Posti Oy:n jakeluverkko on rakennettu käytännössä ”monopolimarkkinoilla”.

12.5 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §)

12.5.1 Julkisen hallintotehtävän käsite

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi 19.5.2021 postilainsäädäntöä ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa antamassaan päätöksessä (EOAK/1069/2019) olevan tärkeää, että postilaissa säädettyjen tehtävien oikeudellisesta luonteesta saataisiin yksiselitteinen ratkaisu ja postitoimintaan liittyvät julkiset hallintotehtävät kartoitetaan ja määritellään.

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.

Perustuslain 124 §:n 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 ei kuitenkaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Pykälän soveltamisalan kannalta ratkaisevaa on, mitä tarkoitetaan julkisella hallintotehtävällä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle useissa lausunnoissaan (PeVL 28/2001 vp, PeVL 2/2002 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 5/2006 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp ja PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että annettaessa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen toiminnassa on turvattava säädösperusteisesti (PeVL 10/1998 vp, PeVL 26/2001 vp). Valiokunta on painottanut myös sitä, että perustuslain 124 §:ssä säädetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä on harkittava tapauskohtaisesti (PeVL 11/2006 vp).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä

noudatetaan hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 46/2002 vp, PeVL 20/2006 vp).

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle (HE 1/1998 vp, PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole antanut julkisen hallintotehtävän käsitteelle tarkkaa määritelmää, vaan tekee tapauskohtaista arviointia. Valiokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnassa ensinnäkin tehtävän luonteeseen ja ominaispiirteisiin. Merkitystä on ollut myös sillä, onko tehtävästä säädetty laissa, samoin kuin sillä, toimiiko tietty taho tehtävää hoitaessaan viranomaisten määräys-, ohjaus- tai valvontavallan piirissä. Lisäksi huomiota on muun ohella kiinnitetty tehtävän ja siihen liittyvän päätöksenteon oikeusvaikutuksiin (PeVL 53/2014 vp). Joidenkin tehtävien, kuten postinumerojärjestelmän ylläpidon osalta, eri argumenttien painoarvo voi ajan mittaan vaihdella ja toiminta etäännyä tai lähentyä julkisen hallintotehtävän ominaispiirteitä.

12.5.2 Julkista hallintotehtävää koskevat vaatimukset

Vaikka julkisia hallintotehtäviä koskevissa toiminnoissa on usein kyse taloudellisen voiton tavoittelusta ja liiketoiminnallisista intresseistä, niihin liittyy myös senlaatuja yleishyödyllisiä tai muita yhteiskunnallisia tarpeita edistäviä tavoitteita, joiden toteutumisen varmistamiseksi lainsäätäjät on katsonut tarpeelliseksi asettaa tietyn toiminnan harjoittajalle erityisen julkisen palvelun velvoitteen. Julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisessa on suurelta osin kyse valtion taloudellisen toiminnan siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle luopuen samalla julkiselle hallinnolle luonteenomaisesta virastomaisuudesta ja menettelyn muodollisuudesta.

Sikäli kun Posti Oy:n velvollisuuksien lisääminen nykyisessä kilpailutilanteessa voi aiheuttaa joitakin haasteita Posti Oy:n liiketoiminnan, markkinoiden tasapainon ja omistaja-arvon kannalta, on huomioitava, ettei lähtökohtana oikeudelliselle arvioinnille jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin voi olla ne vaikutukset, joita käsitteen piiriin kuulumisesta seuraa (PeVL 5/2021 vp). Sitä, ettei jokin toiminta ole taloudellisesti kannattavaa, ei voida pitää perusteena kyseisen toiminnan jättämiselle julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle.

Pelkästään valtion tuen saaminen ei myöskään tee yksityisistä yhteisöistä julkisen hallintotehtävän toteuttajia. Viranomaisena voi asettaa myöntämänsä tuen ehdoksi erilaisia velvoitteita ilman, että tuen saajan toiminta niiden seurauksena muuttuu julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi (HE 189/2020 vp).

Vaikka julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole tarkasti määritelty, voidaan esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella tehdä seuraavat huomiot käsitteen sisällöstä.

Ensinnäkin käsitteen alaan kuuluvat lakien toimeenpanoon liittyvät kysymykset. Tämä käy ilmi säännöksen perusteluista. Selvimmin lakien toimeenpanosta on kyse, kun viranomainen tekee yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ei kuitenkaan ole pelkkä hallintopäätösten tekeminen, sillä myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknis-hallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne, kuuluvat käsitteen alle.

Tämän lisäksi julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä (PeVM 9/2002 vp, HE 1/1998 vp). Tällöin on yleensä kyse niin kutsusta tosiasiallisesta hallintoiminnasta. Tosiasiallisella hallintoiminnalla tarkoitetaan yleensä hallintotehtävän hoitamiseen liittyvään toimintaa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasialliseen hallintoimintaan saattaa kuitenkin sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee, että myös yksityisoikeudellista toimintaa voidaan tietyissä tilanteissa pitää julkisena hallintotehtävänä. Edellytyksenä on, että näihin toimiin liittyy erityispiirteitä, kuten toimien rinnastuminen hallintopäätöksiin (PeVL 23/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 2/2001 vp).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 19.5.2021 antamassa päätöksessä (EOAK/1069/2019) esitettiin, 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.

Hallituksen esityksen valmistelussa on tarkkaan käyty läpi voimassa olevaan postilakiin ja edelleen esitykseen sisältyvät muille kuin viranomaiselle annetut julkiset hallintotehtävät. Julkisia hallintotehtäviä sisältyy esityksen 21 §:ään tiedoksiantomenettelystä, 37 §:ään postinumerojärjestelmän ylläpitämisestä ja 55 §:ään postilähetysten avaamisesta. Näitä tehtäviä Posti Oy on hoitanut jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella. Ne eivät ole uusia tehtäviä.

Perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset turvataan siten, että kyseisiä julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa noudatetaan hallinnon yleislakeja. Lakiehdotuksessa säädetäisiin myös edellä mainittuja julkisia hallintotehtäviä suorittavien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta heidän suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Posti Oy:llä on lisäksi sopimuksia viranomaisten kanssa tavanomaisten postipalveluiden hoitamisesta, jotka hoidetaan usein julkisten hankintojen kautta. Näissä ei kuitenkaan ole kyse rikosoikeudellisella virkavastuulla suoritettavista tehtävistä.

Ehdotetuissa 21 §:ssä, 37 §:ssä tai 55 §:ssä ei ole kyse merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Vaikka pykälissä tarkoitettuihin tehtäviin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, kyse on kuitenkin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä, joiden osalta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt viitauksia rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Hallinnon yleislait

tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöksiensä nojalla, minkä vuoksi niistä ei säädetä pykälissä erikseen.

Perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 21 §:n tiedoksiantomenettelyyn, 37 §:n postinumerojärjestelmän ylläpitoon tai 55 §:n suljetun lähetyksen avaamiseen liittyviä tehtäviä.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan muulla kuin julkisyhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää, on sama velvollisuus vahingon korvaamiseen kuin julkisyhteisöllä on julkista valtaa käytettäessä aiheutuneesta vahingosta.

Lakiehdotuksessa tiedoksiantomenettelyä koskeva virkavastuu rajattaisiin koskemaan vain saantitodistuspalveluun liittyvää kirjeen luovuttamista. Voimassaolevan pykälän mukainen yleispalvelun tarjoajan huolehtima tiedoksiantomenettely on aiheuttanut lakia sovellettaessa epäselvyyttä. Virkavastuun rajaaminen selkeyttäisi säännöstä sen osalta, mihin tiedoksiantomenettelyyn rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan. Tällä hetkellä virkavastuun voi tulkita ulottuvan kaikkiin tiedoksiantomenettelyihin, mikä on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi toteuttaa. Näin ollen virkavastuu rajattaisiin kirjeen luovuttamiseen saantitodistusta vastaan. Lisäksi pykälään tehtäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämä vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvauslakiin vahingonkorvausvastuun osalta.

12.5.3 Yleispalvelun suhde julkisiin hallintotehtäviin

Postitoiminnan voidaan katsoa jäävän julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle infrastruktuurin peruspalveluna. Julkisen hallintotehtävän käsite on kuitenkin laaja ja se kattaa myös sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Tästä syystä myös yksilön tai yhteiskunnan näkökulmasta merkityksellisiä infrastruktuuritehtäviä ja peruspalveluita tai niihin liittyviä tehtäviä voidaan joissakin tilanteissa pitää julkisina hallintotehtävinä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.

Perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisena hallintotehtävänä on pidetty paitsi sellaisia toimintoja tai toimintojen osa-alueita, joilla on vahvasti yksityisen elinkeinotoiminnan piirteitä, myös toimintaa, jota viranomaisen ei ole joko koskaan hoitanut tai jossa ei ole kyse yksinomaan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä. Toisaalta lainsäädäntöä on voitu säätää nimenomaan toimintaedellytysten luomiseksi jollekin tärkeälle palvelulle, vaikka kyseinen palvelu itsessään ei ole julkinen hallintotehtävä.

Infrastruktuuripalvelua sääntelevän lainsäädännön sisällä, vaikka tuo palvelu sinänsä jäisikin julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle, voi kuitenkin olla yksittäisiä tehtäviä, jotka voivat tulla arvioitaviksi perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä useita kannanottoja, joissa

julkisena hallintotehtävänä on pidetty myös infrastruktuuritehtäviä tai niihin rinnastuvia tehtäviä. Julkiseksi hallintotehtäväksi on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä määritelty esimerkiksi verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen, turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaminen, lennonvarmistuspalvelut ja kunnan jätehuoltotehtävät.

Edellä todettuun nähden on mahdollista päätyä sellaiseenkin tulkintaan, että yleispalvelun tarjoaminen Posti Oy:n tehtävänä on etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, vaikka yleispalveluvollisuudella sinänsä edelleen onkin merkittävä rooli yhteiskunnassa ja yksilöiden kannalta.⁹¹

Lisäksi on esitettävissä sellainenkin tulkinta, että yleispalvelun ja sitä koskevan velvoitteen asettamisessa ja toteuttamisessa olisi kyse pikemminkin valtion taloudellisen toiminnan kuin nimenomaan julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Lainsäätäjän voidaan katsoa yhtäältä luoneen toimintaedellytykset postitoiminnan harjoittamiselle yleensä ja erityisesti toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettua toimeksiantoa turvata perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus postipalveluiden saatavuudessa.⁹²

Johdonmukaisuussyistä ei ole poissuljettua lähteä sellaisesta tulkinnasta, että sikäli kuin yleispalvelu ja sitä koskevan velvoitteen hoitaminen eivät olisi julkisia hallintotehtäviä, sellaisia eivät olisi myöskään yleispalvelun tarjoajaan kytkeytyvät postilaissa säädetyt tehtävät. Tällaisia tehtäviä olisivat siten Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen sekä postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen. Postilaitikon sijainnin määrittelyä koskevan tehtävänkin voidaan sinänsä tulkita kuuluvan tähän joukkoon, joskin on aiheellista korostaa, että tältä osin on esitettävissä toisenlaistakin tulkintaa puoltavia näkökohtia.⁹³

12.5.4 Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävät tehtävät

Esityksessä katsotaan, että julkisina hallintotehtävinä ei voida pitää postilain 24 a §:n mukaista Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimista, 44 §:n 1 momentin mukaista postilaitikon sijainnin määrittelyä tai 82 §:n 1 momentin mukaista postimerkkien julkaisemista ja postimaksumerkinnän käyttämistä.

Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimisen arvioinnissa merkityksellistä on toiminnan rinnastuminen yleispalveluun. Postilain mukaisessa yleispalvelun tarjoamisessa on julkisen hallintotehtävän sijaan kyse lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin peruspalvelusta. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä (EOAK/5410/2017) on todettu, ettei Posti Oy:lle asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.⁹⁴

⁹¹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

⁹² Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

⁹³ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

⁹⁴ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

Posti Oy ei nimettynä operaattorina anna yleispalveluun kuuluvia velvoittavia määräyksiä tai tee päätöksiä toisen edusta, oikeuksista tai velvollisuuksista. Posti Oy ei myöskään nimettynä operaattorina käytä määrämuotoista julkista valtaa tekemällä hallintopäätöksiä tai antamalla määräyksiä, vaan Liikenne- ja viestintävirasto on päätöksellään nimittänyt Posti Oy:n nimetyksi operaattoriksi ja asettanut sille velvollisuuden hoitaa Maailman postiliiton sopimusten mukaisia velvoitteita maanlaajuista jakeluinfrastruktuuriaan hyödyntäen. Posti Oy:llä ei nimettynä operaattorina ole käytössään erityisiä pakkokeinoja.

Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen on luonteeltaan rinnastettavissa yleispalvelun tarjoamiseen kotimaassa. Nimettynä operaattorina toimiminen tarkoittaa käytännössä sitä, että Posti Oy huolehtii valtiosopimuksissa pakollisiksi määritellyistä kansainvälisistä kirje- ja pakettilähetyksistä. Tästä syystä Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Postilaatikon sijainnin määrittelyn osalta hallintopäätöksen tekee kunnan viranomaisen postinsaajan ollessa tyytymätön Posti Oy:n määrittelemään postilaatikon paikkaan. Asiasta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Päätöksestä voi valittaa hallintolain mukaisesti hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös Posti Oy voi hakea päätöstä postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen. Postilaatikon sijoittamisesta tehtävä lopullinen hallintopäätös kuuluu siis kunnan viranomaiselle.

Vaikka postilaatikon sijainnilla on merkitystä asianosaiselle, ei sijoittaminen vaikuta hänen oikeuksiinsa, etuihinsa tai velvollisuuksiinsa tavalla, joka olisi ominaista julkiselle hallintotehtävälle. Posti Oy ei tee asiassa hallintopäätöstä. Toiminnalla ei ole sellaisia erityispiirteitä, että sen voisi katsoa olevan tosiasiallista hallintotoimintaa tai sellaista yksityisoikeudellista toimintaa, joka rinnastuisi julkiseen hallintotehtävään. Kyse on infrastruktuurin peruspalvelun käytännön toteuttamisesta, johon sisältyy myös palvelun loppuosa, eli jakelu. Jakelutoimintaa koskevia postilain vaatimuksia voi luonnehtia infrastruktuurin peruspalveluun kuuluviksi laatuvaatimuksiksi, sillä Posti Oy arvioi postilaatikoiden sijaintia ensisijaisesti postinjakelun kannalta osana tuotannon prosessien suunnittelua.

Vaikka toiminnalle on säädetty tietynlainen yhteys viranomaisprosessiin valitusmahdollisuuden kautta, on postilaatikon sijainnin määrittely tästä erillinen, infrastruktuurin peruspalvelun toteuttamiseen liittyvä tehtävä. Postilaatikon sijainnin määrittelyä ei tehdä viranomaisen ohjauksessa. Hallintopäätöksen tekee kunnan rakennusvalvontaviranomainen, joka tekee päätöksensä oman harkintansa mukaan. Näin ollen postilaatikon sijainnin määrittelyä ei voida katsoa viranomaisprosessiin asiallisesti kytkeytyväksi käsittely- tai valmistelutehtäväksi.

Yleispalvelun tarjoajan irrallista roolia suhteessa viranomaisprosessiin kuvaa lisäksi se, että myös yleispalvelun tarjoajalle on säädetty valitusoikeus. Toiminnassa ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tehtävään kohdistuva oikeudellinen sääntely laatuvaatimusten tai valitusmahdollisuuden muodossa ei itsessään tee sääntelyn kohteena olevasta toiminnasta julkista hallintotehtävää.

Myöskään postimerkkien julkaisemista tai niiden käyttämistä maksumerkintänä ei voida pitää velvoittavan määräyksen antamisena tai päätöksentekona toisen edusta, oikeuksista tai velvollisuuksista. Asian arvioinnissa on huomioitava se, ettei perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä voida pitää toimintaa, jota kuka tahansa voi tehdä. Postipalvelujen tarjoamisen voi aloittaa kuka tahansa tekemällä ilmoituksen Liikenne- ja viestintävirastolle. Kaikilla postiyrityksillä on mahdollisuus käyttää erilaisia maksumerkintöjä, joista ainoastaan postimerkkien julkaisemiseen tarvitaan liikenne- ja viestintäministeriön myöntämä lupa. Kotimaassa kelpaavien postimerkkien tai maksumerkintöjen ulkoasusta tai muista ominaisuuksista ei ole annettu erillisiä määräyksiä, vaan postiyritys päättää asiasta itsenäisesti.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä ilmenee, että postimerkkien julkaisemista on pidetty julkisena tehtävänä. Toisaalta postimerkkien tarjonta on tuotteistunut omaksi kulu-tushyödykkeekseen, jolloin toiminnan voidaan katsoa eriytyneen julkisen tehtävän piiristä. Nykyisen kaltaisessa tilanteessa postimerkkien julkaisemisessa ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Painoarvoa on annettava etenkin sille, että postimerkin voidaan katsoa olevan kuitti ennakolta suoritetusta palvelumaksusta. Ostettu palvelu puolestaan on joko yleispalvelua tai muuta kirjepalvelua, eli toimenpiteellä ei ole suoraa yhteyttä julkiseen hallintotehtävään.

Posti Oy:lle osoitetuissa julkisissa hallintotehtävissä on kyse jo voimassa olevan postilain mukaan sille osoitetuista tehtävistä, joiden hoitamiseen Posti Oy:llä on riittävä pätevyys ja organisaatio ja joita se on jo hoitanut aikaisemmin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia palvelun tarjontaan sovellettavan lainsäädännön asianmukaisuuden, asianomaisen henkilöstön pätevyyden ja heidän toimintaansa kohdistuvan riittävän julkisen valvonnan avulla (PeVL 24/2001 vp, PeVL 28/2001 vp ja PeVL 2/2002 vp).

Näin ollen ei ole estettä sille, että tehtäviä hoidetaan osana Posti Oy:n liiketoimintaa, mutta tarpeellisin osin valtion omistajaohjauksessa ja valvonnassa sekä Liikenne- ja viestintäviraston viranomaisvalvonnassa.

Edellä mainittujen hallituksen esitykseen sisältyvien julkisten hallintotehtävien tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu yksityiskohtaisemmin kunkin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

12.6 Ahvenanmaan maakunta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan mukaan postilaitosta koskevat asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tällä esityksellä ei säännellä maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista.

Esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä, ajallisesti rajattuja ja perustelussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

postilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan postilain (415/2011) 4, 17, 18, 21, 26, 37, 39 ja 41 §, 43 §:n 2 momentti, 48, 55 ja 75 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 § 1 momentti, 17 §, 18 §:n 1 momentti ovat laissa 997/2018, 26 § osaksi laissa 614/2017 sekä 75 § laissa 1060/2019, ja
lisätään lakiin uusi 17 a § ja väliaikaisesti uusi 18 a, 18 b, 18 c ja 80 a § seuraavasti:

4 §

Ilmoitusmenettely

Postiyrityksen on ennen postitoimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle.

Ilmoituksessa on annettava yrityksen yhteisö- ja yritystunnus, osoite ja tiedot yhteyshenkilöistä sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Kuvauksessa on kerrottava ainakin postiyrityksen toimialue ja asiakasryhmä. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja sen toimittamisesta.

Postiyrityksen on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa ilmoituksessa annettujen tietojen muutoksista ja postitoiminnan lopettamisesta.

Jos postiyritys ei ennakoimattoman syyn vuoksi voi enää tarjota asiakkailleen toimitusehtojen mukaista palvelua, yrityksen on viipymättä ja viimeistään kaksi viikkoa ennen palvelun lakkaamista ilmoitettava asiakkailleen ja Liikenne- ja viestintävirastolle palvelun lakkaamisesta.

17 §

Keräily ja jakelu

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Edellä 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvelvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postinsaajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset postiyrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia. Kuitattavien lähetyksen ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

17 a §

Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset Liikenne- ja viestintävirastolle vähintään 6 kuukautta ennen jakelun aloittamista kyseisinä päivinä. Yleispalvelun tarjoaja on lisäksi velvollinen ilmoittamaan keräily- ja jakelupäiviä koskevista muutoksista alueen kotitalouksille sekä ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Liikenne- ja viestintävirasto voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta, ilmoituksen antamisen määräajasta sekä jakelupäivien julkaisemisen tavasta. Ilmoitettuihin jakelupäiviin ei saa tehdä muutoksia ilman Liikenne- ja viestintäviraston hyväksyntää.

Yleispalvelun tarjoaja ei kuitenkaan saa sanomalehtijakelun tukemista koskevan tuen tukikauden aikana tehdä muutoksia ilmoitettuihin keräily- ja jakelupäiviin niillä alueilla, joita tuetaan 18 a §:ssä säädetyllä tavalla.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetyistä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin siitä, milloin saaristoaluetta on pidettävä edellä tarkoitettuna vaikeakulkuisena saaristoalueena.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa päätettävä, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista ja viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä poikkeuksen piirissä olevalle postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

18 a §

Sanomalehtijakelun tukeminen varhaisjakeluverkon ulkopuolella

Sanomalehtijakeluun voidaan antaa valtionavustusta alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Jakelun tukemista koskevana valtionapuviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto, joka päättää avustuksen myöntämisestä sekä julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta.

Ennen hakumenettelyn aloittamista Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä markkina-analyysi, josta ilmenee sanomalehtien varhaisjakelun laajuus. Liikenne- ja viestintävirasto varaa markkinoilla toimiville jakeluyrityksille tilaisuuden ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkkoistaan. Liikenne- ja viestintävirasto määrittelee markkina-analyysin pohjalta alueet, joilla ei ole saatavilla sanomalehtien jakelua viitenä päivänä viikossa, ja tekee siitä päätöksen. Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tullut tai tehty muutoksia ja tarvittaessa viraston on määriteltävä edellä tarkoitetut alueet uudelleen. Tällaisille Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemille alueille voidaan kilpailutuksen jälkeen myöntää sanomalehtien jakelutukea erillisillä päätöksillä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää avustusta 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille alueille. Tukikausi voidaan kilpailuttaa enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Avustusta voidaan myöntää vain sellaisina päivinä tapahtuvalle jakelulle, jolloin alueella ei ole yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Avustuksen maksamisen edellytyksenä on, että tarvittava rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa. Avustusta myönnetään vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Jos tietyllä alueella ei saada tarjouksia tuettujen jakelupäivien kilpailutuksessa tai alue muutoin jää pois varhaisjakeluverkon piiristä tukikauden aikana, Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen tällaiselle alueelle.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa jakelutuen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valvontatehtävistä, siihen liittyvästä tarkastusoikeudesta, tarkastuksen suorittamisesta, maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslaissa (688/2001).

Tarkemmat säännökset avustuksen tarkoituksesta, julkisesta palveluvelvoitteesta ja sen mukaisen toiminnan kilpailutuksesta, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen hakemisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

18 b §

Avustuksen yleiset edellytykset

Avustusta voidaan myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisesti ammatti- tai elinkeinorekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin sekä työnantajarekisteriin ennakkoperintälain (1118/1996) sitä vaatiessa. Hakijan tulee olla myös suorittanut sijaintimaansa verot, sosiaaliturvamaksut eläkevakuutusmaksunsa ja muut lakisääteiset maksunsa. Hakijalla tulee olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vastuuvakuutus ja hakijan on oltava huolehtinut vakuutusmaksujen maksamisesta.

Avustusta voidaan myöntää aluekohtaisesti yleispalvelun tarjoajalle, postiyritykselle tai muulle sellaiselle hakijalle, jolla on kokemusta kilpailutuksen kohteena olevasta toiminnasta, ja jolla on riittävästi henkilöstöä vastatakseen kilpailutuksen kohteena olevasta palvelusta.

Avustusta ei voida myöntää hakijalle, joka on tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija sitoutuu Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston erillisessä päätöksessä määrittelemäksi ajaksi. Julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa on sanomalehtien jakelu niinä päivinä, kun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ei ole postilaissa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

18 c §

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Liikenne- ja viestintävirastolla on 18 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään edellä mainitussa pykälässä tai jotka toimivat näiden lukuun.

Ne, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään 18 a §:ssä, ja niiden lukuun toimivat ovat pyynnöstä velvollisia keräämään ja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä luovuttamaan toimivaltaiselle viranomaiselle sen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Tiedot on luovutettava viipymättä maksutta ja viranomaisen pyytämässä muodossa.

Jos 18 a §:n 2 momentissa tarkoitettu yritys ei Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä huolimatta kerää tai luovuta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa määräajassa oikaise menettelyään, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Velvoitteen noudattamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

21 §

Tiedoksiantomenettely

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 palveluita asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan hallintolain (434/2003) 60 §:ssä säädetyn todisteelliseen tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä sekä saantitodistuskirjeen luovuttamista saantitodistusta vastaan. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

26 §

Yleispalvelun hinnoittelu

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että kunkin yleispalvelun hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä.

Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

37 §

Postinumerojärjestelmä

Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Yleinen postinumerojärjestelmä on sidoksissa maantieteellisiin alueisiin. Lisäksi yksittäisten asiakkaiden käyttöön voidaan antaa postinumeroita, jotka eivät ole sidoksissa maantieteellisiin alueisiin. Postinumero on viidestä numerosta muodostuva tunnus, joka merkitään osoitetoimipaikan nimen eteen.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. Yleispalvelun tarjoajan tai muun postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan postinumerojärjestelmän ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla esteettömässä muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Postinumeroa koskevasta muutoksesta on tiedotettava tehokkaasti viimeistään 60 päivää ennen muutoksen toteuttamista. Lisäksi muutoksesta tulee samaan aikaan tiedottaa erityisesti:

- 1) niille postipalvelun käyttäjille, joita muutos koskee;
- 2) niille kunnille, joita muutos koskee;
- 3) muille postiyrityksille; ja
- 4) väestötietojärjestelmän ylläpitäjille, pelastusviranomaisille sekä Häätäkeskuslaitokselle.

Edellä 4 momentissa säädettyä määräaika ei sovelleta muutokseen, joka koskee vain yksittäistä postinsaajataloutta tai yksittäisen asiakkaan käyttöön annettua postinumeroa, joka ei ole sidoksissa yleiseen maantieteelliseen postinumerojärjestelmään.

39 §

Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Postiyritys on velvollinen järjestämään toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, joka ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Tässä pykälässä tarkoitettu pääsy tulee toteuttaa kustannus-suuntautuneella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista.

41 §

Yleispalvelun toimitusehdot

Yleispalvelun tarjoajan on laadittava yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehdot. Yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehdot on julkaistava yrityksen verkkosivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta.

Yleispalvelun tarjoajan toimitusehdoista on käytävä ilmi:

- 1) postipalvelun käyttäjän ja postiyrityksen oikeudet ja velvollisuudet;
- 2) keinot, jotka ovat postipalvelun käyttäjän käytettävissä tapauksissa, joissa lähetys on viivästynyt, kadonnut, varastettu tai vahingoittunut tai joissa palvelujen laatustandardeja ei ole noudatettu; näiden keinojen tulee olla selkeitä, yksinkertaisia ja kustannuksiltaan kohtuullisia;
- 3) postipalvelun käyttäjän oikeussuojakeinot;
- 4) postipalvelun käyttäjän mahdollisuus antaa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi tapaukset, joissa postipalvelun käyttäjä ja postiyritys eivät ole saavuttaneet yhteisymmärrystä;
- 5) menettely, jolla maksut määrätään tai vahvistetaan;
- 6) menettely, jolla maksujen muutoksista tiedotetaan asiakkaalle; sekä
- 7) postipalvelun käyttäjältä vaadittavien vakuuksien tai muiden poikkeavien maksutakuiden perusteet.

Yleispalveluun kuuluviin postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen verkkosivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos yleispalveluun kuuluvan postipalvelun toimittamisesta tehdään tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

Käyttäjille on tiedotettava uusista toimitusehdoista vähintään 30 päivää ennen muutosten voimaantuloa.

43 §

Jakelu

Jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai toimintakyvystä johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Postin saajan henkilökohtaisista erityistarpeista on otettava huomioon 48 §:ssä tarkoitetut ikää, liikkumisesteisyyttä taikka muuta toimintakykyä koskevat seikat postin jakelua määriteltäessä.

48 §

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä:

- 1) kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta; ja
- 2) paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikkumisesteisyydestä tai toimintakyvystä johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa

55 §

Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetys

Postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä.

Postiyrityksellä on kuitenkin oikeus avata postipaketti, jos:

- 1) lähetys on vahingoittunut ja avaaminen on välttämätöntä sisällön suojaamiseksi tai sen kunnan toteamiseksi;
- 2) on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle; tai
- 3) kyseessä on 56 §:ssä tarkoitettu perillesaamaton postipaketti, joka on välttämätöntä avata sen myymisen tai hävittämisen vuoksi.

Postipaketin saa avata Liikenne- ja viestintäviraston tähän tehtävään valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa. Postipaketin sisältöä ei saa tarkastaa laajemmin kuin on tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Avattuun postipakettiin on tehtävä Liikenne- ja viestintäviraston määräämät merkinnät. Avaamisesta on laadittava siihen osallistuneiden henkilöiden allekirjoittama pöytäkirja, joka on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle. Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä mainittuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Jos 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun postipakettiin sisältyy luottamuksellinen viesti, se tulee toimittaa vastaanottajalle tai, ellei vastaanottaja selviä lähetyksestä, Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi.

75 §

Pakkokeinot

Jos postiyritys tai muu sellainen yhteisö, jota koskevaa sääntelyä tämä laki sisältää, rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka rajatylittävistä pakettipalveluista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644, Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa huomautuksen tai velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa 1 momentissa tarkoitetun päätöksensä tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan, taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella. Uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa.

Teettämällä suoritetun työn kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista. Kustannukset ovat suoraan ulosottokelpoiset. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

80 a §

Oikaisu ja muutoksenhaku valtionavustusasiassa

Lain 18 a §:ssä tarkoitettua sanomalehtien varhaisjakelun laajuutta koskevaa markkina-analyysia ja sanomalehtijakelun avustusta koskeviin päätöksiin saa hakea oikaisua Liikenne- ja viestintävirastolta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 18 a, 18 b, 18 c ja 80 a § ovat voimassa päivään kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

postilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan postilain (415/2011) 4, 17, 18, 21, 26, 37, 39 ja 41 §, 43 §:n 2 momentti, 48, 55 ja 75 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 § 1 momentti, 17 §, 18 §:n 1 momentti ovat laissa 997/2018, 26 § osaksi laissa 614/2017 sekä 75 § laissa 1060/2019, ja
lisätään lakiin uusi 17 a § ja väliaikaisesti uusi 18 a, 18 b, 18 c ja 80 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Ilmoitusmenettely

Ilmoitusmenettely

Postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle.

Ilmoituksessa on annettava yrityksen yhteisö- ja yritystunnus, osoite ja tiedot yhteyshenkilöistä sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Kuvauksessa on kerrottava ainakin postiyrityksen toimialue ja asiakasryhmä. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta.

Ilmoituksessa annettujen tietojen muutoksista ja toiminnan lopettamisesta on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle.

Jos postiyritys ei ennakoimattoman syyn vuoksi voi enää tarjota asiakkailleen toimitusehtojen mukaista palvelua, yrityksen on viipymättä ja viimeistään kaksi viikkoa ennen palvelun lakkaamista ilmoitettava asiakkailleen ja Liikenne- ja viestintävirastolle palvelun lakkaamisesta.

Postiyrityksen on ennen *postitoimintansa* aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle.

Postiyrityksen on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle 1 ja 2 momentissa tarkoitetussa ilmoituksessa annettujen tietojen muutoksista ja postitoiminnan lopettamisesta.

Jos postiyritys ei ennakoimattoman syyn vuoksi voi enää tarjota asiakkailleen toimitusehtojen mukaista palvelua, yrityksen on viipymättä ja viimeistään kaksi viikkoa ennen palvelun lakkaamista ilmoitettava asiakkailleen ja Liikenne- ja viestintävirastolle palvelun lakkaamisesta.

17 §

17 §

Keräily ja jakelu

Keräily ja jakelu

Voimassa oleva laki

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Niillä Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (sanomalehtien varhaisjakeluverkko), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016). Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen.

Edellä 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postinsaajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Lähetäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset postiyhtiön kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

(uusi)

Ehdotus

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava *kolmena* arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Edellä 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postinsaajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Lähetäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset postiyhtiön kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

17 a §

Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset Liikenne- ja viestintävirastolle vähintään 6 kuukautta ennen jakelun aloittamista kyseisinä päivinä. Yleispalvelun tar-

joaja on lisäksi velvollinen ilmoittamaan keräily- ja jakelupäiviä koskevista muutoksista alueen kotitalouksille sekä ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuiltaan. Liikenne- ja viestintävirasto voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta, ilmoituksen antamisen määräajasta sekä jakelupäivien julkaisemisen tavasta. Ilmoitettuun jakelupäiviin ei saa tehdä muutoksia ilman Liikenne- ja viestintäviraston hyväksyntää.

Yleispalvelun tarjoaja ei kuitenkaan saa sanomalehtijakelun tukemista koskevan tuen tukikauden aikana tehdä muutoksia ilmoitettuun keräily- ja jakelupäiviin niillä alueilla, joita tuetaan 18 a §:ssä säädetyllä tavalla.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetyistä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimittava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista ja viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä poikkeuksen piirissä olevalle postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetyistä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta. *Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin siitä, milloin saaristoaluetta on pidettävä edellä tarkoitettuna vaikeakulkuisena saaristoalueena.*

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimittava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa päätettävä, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista ja viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä poikkeuksen piirissä olevalle postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

*Sanomalehtijakelun tukeminen varhaisjake-
luverkon ulkopuolella*

*Sanomalehtijakeluun voidaan antaa valti-
onavustusta alueilla, joilla ei ole kaupallisin
ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisja-
keluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin
kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Jake-
lun tukemista koskevana valtionapuviran-
omaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto,
joka päättää jakelutuen myöntämisestä sekä
julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta.*

*Ennen hakumenettelyn aloittamista Lii-
kenne- ja viestintäviraston on tehtävä mark-
kina-analyysi, josta ilmenee sanomalehtien
varhaisjakelun laajuus. Liikenne- ja viestintä-
virasto varaa markkinoilla toimiville jakelu-
yrityksille tilaisuuden ilmoittaa olemassa ole-
vista varhaisjakeluverkoistaan. Liikenne- ja
viestintävirasto määrittelee markkina-analyy-
sin pohjalta alueet, joilla ei ole saatavilla sa-
nomalehtien jakelua viitenä päivänä viikossa,
ja tekee siitä päätöksen. Liikenne- ja viestin-
täviraston on selvittävä vuosittain, miltä
osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin
on tullut tai tehty muutoksia ja tarvittaessa vi-
raston on määriteltävä edellä tarkoitetut alu-
eet uudelleen. Tällaisille Liikenne- ja viestin-
täviraston määrittelemille alueille voidaan
kilpailutuksen jälkeen myöntää sanomalehtien
jakelutukea erillisillä päätöksillä.*

*Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuk-
sesta myöntää avustusta 1 ja 2 momentissa
tarkoitetuille alueille. Tukikausi voidaan kil-
pailuttaa enintään kahdeksi vuodeksi kerral-
laan.*

*Avustusta voidaan myöntää vain sellaisina
päivinä tapahtuvalle jakelulle, jolloin alueella
ei ole yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Avus-
tuksen maksamisen edellytyksenä on, että tar-
vittava rahoitus on osoitettu valtion talousar-
viossa. Avustusta myönnetään vuosittain val-
tion talousarviossa käytettävissä olevan ra-
hoituksen puitteissa.*

*Jos tietyllä alueella ei saada tarjouksia tu-
ettujen jakelupäivien kilpailuttamisessa tai
alue muutoin jää pois varhaisjakeluverkon*

piiristä tukikauden aikana, Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen tällaiselle alueelle.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa jakelutuen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valvontatehtävästä, siihen liittyvästä tarkastusoi-keudesta, tarkastuksen suorittamisesta, mak- satuksen keskeyttämisestä sekä valtionavus- tuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslaissa (688/2001).

Tarkemmat säännökset avustuksen tarkoi- tukselta, julkisesta palveluvelvoitteesta ja sen mukaisen toiminnan kilpailutuksesta, avustus- kelpoisista kustannuksista, avustuksen eni- mäismäärästä, avustuksen hakemisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

(uusi)

18 b §

Avustuksen yleiset edellytykset

Avustusta voidaan myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumaansa lainsäädännön mukaisesti ammatti- tai elinkeino- rekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperin- tärekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekis- teriin sekä työnantajarekisteriin ennakkope- rintälain (1118/1996) sitä vaatiessa. Hakijan tulee olla myös suorittanut sijaintimaansa ve- rot, sosiaaliturvamaksut eläkevakuutusmak- sunsa ja muut lakisääteiset maksunsa. Haki- jalla tulee olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vastuuvakuu- tus ja hakijan on oltava huolehtinut vakuutus- maksujen maksamisesta.

Avustusta voidaan myöntää aluekohtaisesti yleispalvelun tarjoajalle, postiyritykselle tai muulle sellaiselle hakijalle, jolla on koke- musta kilpailutuksen kohteena olevasta toi- minnasta, ja jolla on riittävästi henkilöstöä vastatakseen kilpailutuksen kohteena olevasta palvelusta.

Avustusta ei voida myöntää hakijalle, joka on tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisä- markkinoille soveltuviksi perussopimuksen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija sitoutuu Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston erillisessä päätöksessä määrittelemäksi ajaksi. Julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa on sanomalehtien jakelu niinä päivinä, kun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ei ole postilaissa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

18 c §

(uusi)

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Liikenne- ja viestintävirastolla on 18 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään edellä mainitussa pykälässä tai jotka toimivat näiden lukuun.

Ne, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään 18 a §:ssä, ja niiden lukuun toimivat ovat pyynnöstä velvollisia keräämään ja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä luovuttamaan toimivaltaiselle viranomaiselle sen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Tiedot on luovutettava viipymättä maksutta ja viranomaisen pyytämässä muodossa.

Jos 18 a §:n 2 momentissa tarkoitettu yritys ei Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä huolimatta kerää tai luovuta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa määräajassa oikease menettelyään, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Velvoitteen nou-

dattamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakko-laissa (1113/1990).

21 §

21 §

Tiedoksiantomenettely

Tiedoksiantomenettely

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.

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 palveluita asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan *hallintolain (434/2003) 60 §:ssä säädetyn todisteelliseen tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä sekä saantitodistuskirjeen luovuttamista saantitodistusta vastaan. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).*

26 §

26 §

Hinnoittelu

Yleispalvelun hinnoittelu

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. (8.9.2017/614)

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että kunkin yleispalvelun hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä.

Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

37 §

37 §

Postinumerojärjestelmä

Postinumerojärjestelmä

Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Yleinen postinumerojärjestelmä on sidoksissa maantieteellisiin

Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Yleinen postinumerojärjestelmä on sidoksissa maantieteellisiin

alueisiin. Lisäksi yksittäisten asiakkaiden käyttöön voidaan antaa postinumeroita, jotka eivät ole sidoksissa maantieteellisiin alueisiin. Postinumero on viidestä numerosta muodostuva tunnus, joka merkitään osoitetoimipaikan nimen eteen.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle.

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Postinumeroa koskevasta muutoksesta on tiedotettava tehokkaasti viimeistään kaksi kuukautta ennen muutoksen toteuttamista. Lisäksi muutoksesta tulee samaan aikaan tiedottaa erityisesti:

- 1) niille postipalvelun käyttäjille, joita muutos koskee;
- 2) niille kunnille, joita muutos koskee;
- 3) muille postiyrityksille; ja
- 4) väestötietojärjestelmän ylläpitäjille, pelastusviranomaisille sekä Häätäkeskuslaitokselle.

Edellä 4 momentissa säädettyä määräaikaa ei sovelleta muutokseen, joka koskee vain yksittäistä postinsaajataloutta tai yksittäisen asiakkaan käyttöön annettua postinumeroa, joka ei ole sidoksissa yleiseen maantieteelliseen postinumerojärjestelmään.

39 §

Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Postiyritys on velvollinen järjestämään toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan

alueisiin. Lisäksi yksittäisten asiakkaiden käyttöön voidaan antaa postinumeroita, jotka eivät ole sidoksissa maantieteellisiin alueisiin. Postinumero on viidestä numerosta muodostuva tunnus, joka merkitään osoitetoimipaikan nimen eteen.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. *Yleispalvelun tarjoajan tai muun postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan postinumerojärjestelmän ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.*

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla esteetömmässä muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Postinumeroa koskevasta muutoksesta on tiedotettava tehokkaasti viimeistään *60 päivää* ennen muutoksen toteuttamista. Lisäksi muutoksesta tulee samaan aikaan tiedottaa erityisesti:

- 1) niille postipalvelun käyttäjille, joita muutos koskee;
- 2) niille kunnille, joita muutos koskee;
- 3) muille postiyrityksille; ja
- 4) väestötietojärjestelmän ylläpitäjille, pelastusviranomaisille sekä Häätäkeskuslaitokselle.

Edellä 4 momentissa säädettyä määräaikaa ei sovelleta muutokseen, joka koskee vain yksittäistä postinsaajataloutta tai yksittäisen asiakkaan käyttöön annettua postinumeroa, joka ei ole sidoksissa yleiseen maantieteelliseen postinumerojärjestelmään.

39 §

Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Postiyritys on velvollinen järjestämään toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan

olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, joka ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Tässä pykälässä tarkoitettu pääsy tulee toteuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista.

41 §

Toimitusehdot

Postiyrityksen on laadittava toimitusehdot. Toimitusehdot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta.

Toimitusehdoista on käytävä ilmi:

- 1) postipalvelun käyttäjän ja postiyrityksen oikeudet ja velvollisuudet;
- 2) keinot, jotka ovat postipalvelun käyttäjän käytettävissä tapauksissa, joissa lähetys on viivästynyt, kadonnut, varastettu tai vahingoittunut tai joissa palvelujen laatustandardeja ei ole noudatettu; näiden keinojen tulee olla selkeitä, yksinkertaisia ja kustannuksiltaan kohtuullisia;
- 3) postipalvelun käyttäjän oikeussuojakeinot;
- 4) postipalvelun käyttäjän mahdollisuus antaa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi tapaukset, joissa postipalvelun käyttäjä ja postiyritys eivät ole saavuttaneet yhteisymmärrystä;
- 5) menettely, jolla maksut määrätään tai vahvistetaan;
- 6) menettely, jolla maksujen muutoksista tiedotetaan asiakkaalle; sekä

olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, joka ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Tässä pykälässä tarkoitettu pääsy tulee toteuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle *maksutta* kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista.

41 §

Yleispalvelun toimitusehdot

Yleispalvelun tarjoajan on laadittava yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehdot. Yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehdot on julkaistava yrityksen verkkosivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta.

Yleispalvelun tarjoajan toimitusehdoista on käytävä ilmi:

- 1) postipalvelun käyttäjän ja postiyrityksen oikeudet ja velvollisuudet;
- 2) keinot, jotka ovat postipalvelun käyttäjän käytettävissä tapauksissa, joissa lähetys on viivästynyt, kadonnut, varastettu tai vahingoittunut tai joissa palvelujen laatustandardeja ei ole noudatettu; näiden keinojen tulee olla selkeitä, yksinkertaisia ja kustannuksiltaan kohtuullisia;
- 3) postipalvelun käyttäjän oikeussuojakeinot;
- 4) postipalvelun käyttäjän mahdollisuus antaa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi tapaukset, joissa postipalvelun käyttäjä ja postiyritys eivät ole saavuttaneet yhteisymmärrystä;
- 5) menettely, jolla maksut määrätään tai vahvistetaan;
- 6) menettely, jolla maksujen muutoksista tiedotetaan asiakkaalle; sekä

Voimassa oleva laki

7) postipalvelun käyttäjältä vaadittavien vakuuksien tai muiden poikkeavien maksutakuiden perusteet.

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen internetsivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla. (8.9.2017/614)

Käyttäjille on tiedotettava uusista toimitusehdoista vähintään kuukautta ennen niiden voimaantuloa.

43 §

Jakelu

Jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Henkilökohtaisista erityistarpeista postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on otettava huomioon Liikenne- ja viestintäviraston 48 §:n mukaisessa määräyksessä tarkemmin määrättyllä tavalla.

48 §

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä:

1) kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta; ja

2) paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntaesteisyydestä tai terveydentilasta johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa.

Ehdotus

7) postipalvelun käyttäjältä vaadittavien vakuuksien tai muiden poikkeavien maksutakuiden perusteet.

Yleispalveluun kuuluviin postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen verkkosivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos *yleispalveluun kuuluvan* postipalvelun toimittamisesta tehdään tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

Käyttäjille on tiedotettava uusista toimitusehdoista vähintään 30 päivää ennen *muutosten* voimaantuloa.

43 §

Jakelu

Jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai *toimintakyvystä* johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. *Postin saajan* henkilökohtaisista erityistarpeista on otettava huomioon 48 §:ssä tarkoitetut ikää, *liikkumisesteisyyttä* taikka *muuta toimintakykyä koskevat seikat* postin jakelua määriteltäessä.

48 §

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä:

1) kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta; ja

2) paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, *liikkumisesteisyydestä* tai *toimintakyvystä* johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa

55 §

Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetys

Postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä.

Postiyrityksellä on oikeus avata postipaketti, jos:

1) lähetys on vahingoittunut ja avaaminen on välttämätöntä sisällön suojaamiseksi tai sen kunnan toteamiseksi;

2) on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle; tai

3) kyseessä on 56 §:ssä tarkoitettu perilleaamaton postipaketti, joka on välttämätöntä avata sen myymisen tai hävittämisen vuoksi.

Postipaketin saa avata Liikenne- ja viestintäviraston tähän tehtävään valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa. Postipaketin sisältöä ei saa tarkastaa laajemmin kuin on tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Avattuun postipakettiin on tehtävä Liikenne- ja viestintäviraston määräämät merkinnät. Avaamisesta on laadittava siihen osallistuneiden henkilöiden allekirjoittama pöytäkirja, joka on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle. Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä mainittuja tehtäviä.

Jos 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun postipakettiin sisältyy luottamuksellinen viesti, se tulee toimittaa vastaanottajalle tai, ellei vastaanottaja selviä lähetyksestä, Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi.

75 §

Pakkokeinot

55 §

Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetys

Postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä.

Postiyrityksellä on kuitenkin oikeus avata postipaketti, jos:

1) lähetys on vahingoittunut ja avaaminen on välttämätöntä sisällön suojaamiseksi tai sen kunnan toteamiseksi;

2) on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle; tai

3) kyseessä on 56 §:ssä tarkoitettu perilleaamaton postipaketti, joka on välttämätöntä avata sen myymisen tai hävittämisen vuoksi.

Postipaketin saa avata Liikenne- ja viestintäviraston tähän tehtävään valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa. Postipaketin sisältöä ei saa tarkastaa laajemmin kuin on tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Avattuun postipakettiin on tehtävä Liikenne- ja viestintäviraston määräämät merkinnät. Avaamisesta on laadittava siihen osallistuneiden henkilöiden allekirjoittama pöytäkirja, joka on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle. Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä mainittuja tehtäviä. *Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.*

Jos 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun postipakettiin sisältyy luottamuksellinen viesti, se tulee toimittaa vastaanottajalle tai, ellei vastaanottaja selviä lähetyksestä, Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi.

75 §

Pakkokeinot

Voimassa oleva laki

Jos postiyritys tai muu sellainen yhteisö, jota koskevaa sääntelyä tämä laki sisältää, rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka rajatylittävistä pakettipalveluista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa 1 momentissa tarkoitetun päätöksensä tehos- teeksi uhkasakon taikka uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan tai että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella. Uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Teettämällä suoritettun työn kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista. Kustannukset ovat suoraan ulosottokelpoiset. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa.

(uusi)

Ehdotus

Jos postiyritys tai muu sellainen yhteisö, jota koskevaa sääntelyä tämä laki sisältää, rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka rajatylittävistä pakettipalveluista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644, Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa huomautuksen tai velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa 1 momentissa tarkoitetun päätöksensä tehos- teeksi uhkasakon tai uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan, taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella. Uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa.

Teettämällä suoritettun työn kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista. Kustannukset ovat suoraan ulosottokelpoiset. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

80 a §

Oikaisu ja muutoksenhaku valtiovastuuasiassa

Lain 18 a §:ssä tarkoitettua sanomalehtien varhaisjakelun laajuutta koskevaa markkina-analyysia ja sanomalehtijakelun avustusta koskeviin päätöksiin saa hakea oikaisua Liikenne- ja viestintävirastolta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 18 a-c ja 80 a § ovat voimassa päivään kuuta 20 .

