

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia.

Esityksen mukaan nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun EU:n postidirektiivissä säädetyn poikkeamismahdollisuuden mukaisesti. Yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset ja ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Laista poistettaisiin yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely.

Lisäksi esitettäisiin otettavaksi käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla yleispalveluvelvoitteen alaiset keräily- ja jakelupäivät olisivat kiinteät koko avustuskauden ajan.

Yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän katteen osalta. Postilaatikoiden sijaintitietoja koskevaa sääntelyä uudistettaisiin siten, että yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattien luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja saisi periä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi.

Yleispalvelun tarjoajan hoitamat perustuslain mukaiset julkiset hallintotehtävät määriteltäisiin ja tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Yleispalvelun tarjoaja on hoitanut esityksessä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella.

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

Esitys edistää pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi nostettua postipalvelujen oikeudenmukaista saatavuutta koko maassa postilain mukainen yleispalveluvelvoite säilyttäen. Esityksellä turvataan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti postinjakelu harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin syksyllä 2022, kuitenkin niin, että lain 2 §:n 11–14 kohta sekä 6 a luku tulisivat voimaan mahdollisimman pian.

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 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös	7
2.2 Postimarkkinat	8
2.2.1 Jakeluverkot	8
2.2.2 Postilähetysten määrät.....	10
2.2.3 Jakelutoiminnan kannattavuus	15
2.2.4 Kilpailu postimarkkinoilla	17
2.3 Postilaki.....	18
2.3.1 Yleispalveluvelvollisuus ja viisipäiväinen keräily ja jakelu	18
2.3.2 Hinnoittelu	21
2.3.3 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheyteen	22
2.3.4 Kirjeiden kulkunopeus	25
2.3.5 Yleispalvelun nettokustannusten korvaaminen	26
2.3.6 Postilaatikon sijainti	26
2.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	27
2.4.1 Julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely.....	27
2.4.2 Tiedoksiantomenettely	28
2.4.3 Postinumerojärjestelmän ylläpito.....	30
2.4.4 Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetys	31
2.4.5 Muiden tehtävien arviointia	31
2.5 Postidirektiivi	31
2.6 Valtiontukisääntely	32
3 Tavoitteet	33
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	34
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	34
4.1.1 Kolmipäiväinen keräily ja jakelu	34
4.1.2 Yleispalvelun hinnoittelu	35
4.1.3 Vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmä	36
4.1.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	36
4.1.5 Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat.....	36
4.1.6 Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus	37
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	40
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	41
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	48
4.2.3 Ympäristövaikutukset	49
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	50
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	58
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	58
5.1.1 Viisipäiväinen yleispalveluvelvoite	58

5.1.2 Kiinteät yleispalveluvelvoitteen alaiset keräily- ja jakelupäivät.....	59
5.1.3 Vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmän täsmentäminen valtioneuvoston asetuksessa	60
5.1.4 Postilaatikon sijainnin määrittely ja sijaintitietojen luovuttaminen	60
5.1.5 Yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely	62
5.1.6 Yleispalvelun tarjoajalle asetettava erillinen kaksipäiväinen julkinen palveluvelvoite	62
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	63
5.2.1 Ruotsi	63
5.2.2 Tanska	65
5.2.3 Norja.....	66
6 Lausuntopalaute	67
6.1 Yleistä	67
6.2 Postilain soveltamisala (1§)	68
6.3 Postilain mukainen yleispalveluvelvoite ja kolmipäiväinen jakelu (17 §).....	68
6.4 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä (18 §)	69
6.5 Tiedoksiantomenettely (21 §)	69
6.6 Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus (35 a–j §).....	71
6.7 Postinumerojärjestelmä (37 §)	73
6.8 Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat (39 §)	73
6.9 Muutoksenhaku (80 a §)	74
7 Säännöskohtaiset perustelut	74
8 Lakia alemman asteinen sääntely	100
9 Voimaantulo	100
10 Toimeenpano ja seuranta	100
11 Suhde muihin esityksiin.....	100
11.1 Suhde talousarvioesitykseen	100
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	101
12.1 Johdanto	101
12.2 Yhdenvertaisuus (6 §)	101
12.3 Yksityiselämän suoja (10 §).....	103
12.4 Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	105
12.5 Omaisuuden suoja (15 §)	107
12.6 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §).....	110
12.7 Oikeusturva (21 §)	111
12.8 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §)	114
12.9 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §)	115
12.9.1 Julkisen hallintotehtävän käsite.....	115
12.9.2 Julkista hallintotehtävää koskevat vaatimukset.....	116
12.9.3 Yleispalvelun suhde julkisiin hallintotehtäviin	119
12.9.4 Julkisia hallintotehtäviä koskeva tarkoituksenmukaisuusvaatimus	120
12.9.5 Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävät tehtävät.....	122
12.10 Ahvenanmaan maakunta	124
LAKIEHDOTUS	125
Laki postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	125
LIITE	136

HE 58/2022 vp

RINNAKKAISTEKSTIT	136
Laki postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	136
ASETUSLUONNOS	154
Valtioneuvoston asetus sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua.....	154

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 postipalveluiden oikeudenmukainen saatavuus koko maassa. Yhdessä muiden hallitusohjelmassa esitettävien kirjausten kanssa tällä varmistetaan kansalaisten oikeus monipuoliseen, moniääniseen ja luotettavaan tietoon.

Hallituksen esitys postilain (415/2011) muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta tukee hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata postipalveluiden 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 muun muassa postilainsäädäntöön kohdistuvia muutostarpeita. Työryhmä koostui valtioneuvoston kanslian, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden valtiosihteerien (jäljempänä *valtiosihteerien työryhmä*). Valtiosihteerien työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmisteluun sekä valmistella postilain tarkastelun yhteydessä kannanotto muuttuvaan markkinaan sopeutumisesta. Valtiosihteerien työryhmän tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä postinjakelun turvaamiseksi harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti. Valtiosihteerien työryhmän tuli kiinnittää erityistä huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksitysten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden välillä sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia postilainsäädännön uudistustarpeita. Työryhmä julkisti loppuraporttinsa 26.8.2020.¹

Hallituksen esityksen kannalta loppuraportin keskeisimmät ehdotukset olivat yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirtyminen kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun koko maassa sekä postilaissa yleispalvelun tarjoajalle säädetyn hankintamenettelyn uudelleentarkastelu. Loppuraportissa edellytettiin, että kolmipäiväiseen yleispalvelulähetysten 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.

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. Pe-

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

rinteisen postitoiminnan merkityksen vähentvessä on selvää, että mvös lainsäädäntöä on päivitetävä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä ja kuluttajien nykyaikaisia tarpeita. Erityisesti tulee ottaa huomioon nopeasti laskevat iakelumäärät digitaalisten viestintäpalveluiden korvatussa perinteiset kirjelähettykset sekä enenevissä määrin mvös paperiset sanoma- ja aikakauslehdet. Lainsäädännöllä on tärkeä luoda markkinoille edellytykset, jotka mahdollistavat postivirtityksille kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen ja uusien palveluiden kehittämisen kullattajien nykyaikaiset tarpeet huomioiden.

Tällä hallituksen esityksellä on tarkoitus joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä jakelumääriä ja asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että yleispualvelun tarjoaja ja muut postiyritykset voisivat kehittää toimintaansa niin, että edellytykset yleispualvelun tarjoamiselle säilyisivät jatkossakin. Jotta postiyritykset voisivat suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, ja jotta yleispualveluvelvoite ei muodostaisi yleispualvelun tarjoajalle kohtuutonta taloudellista rasitetta, on yleispualveluvelvoitteen uudelleentarkastelu aiheellista. Kirjemäärien noin 15 prosentin vuosittainen lasku yhdistettynä sanoma- ja aikakauslehtien määrien jatkuvaan laskuun johtaa tulevaisuudessa yleispualvelun tarjoajan tehottomaan toimintaan jaettavien lähetysten määrien alentuessa merkittävästi. Jaettavan postin määrän vähentyessä jakelukustannukset yhtä postilähetystä kohden nousevat jatkuvasti.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintävirasto on tukenut valmistelua asiantuntemuksellaan. Lisäksi aineistoa on saatu nykyiseltä yleispualvelun tarjoajalta. Valmistelu on ollut avointa, ja valmisteluun liittyvät materiaalit ovat julkisesti saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta.²

Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli valtiosuhteiden työryhmän raportin ja virkamiesnäkemysten pohjalta arviomuiston 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 liittyen arviomuistiossa esiin tuotuihin muutosehdotuksiin ja postilain uudistamiseen. 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. Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry toi tilaisuudessa esiin sen, että kiinteät jakelupäivät ajaisivat suuren osan postityöntekijöistä 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 haasteita lehtien jakelulle etenkin haja-asutusalueilla. Erityistä sanomalehtien jakelutukea kannatettiin edellyttäen, että sen avulla pystytään tulevaisuudessa varmistamaan tasapuolinen jakelu koko maassa.

Kuulemistilaisuudessa nostettiin esiin myös vuoden 2017 postilain uudistamisen (HE 272/2016 vp) myötä vuonna 2018 käyttöön otetun hankintamenettelyn epäonnistuminen. Sidosryhmät katsoivat, että Posti Oy toteutti kilpailutuksen niin, että muilla toimijoilla ei käytännössä ollut

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

mahdollisuutta osallistua. Tähän oli sidosryhmien mukaan syynä muun muassa se, että kilpailutuksessa kilpailutettiin ainoastaan yleispalvelukirjeet ja kilpailutettuja kirjeitä sai jakaa ainoastaan klo 10.00 – 24.00 välisenä aikana, 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 18.10.2021 – 28.11.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä 83 taholle ja lausuntoja annettiin yhteensä 48. Lausuntokierroksen yhteydessä lausunto pyydettiin myös työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelukunnalta.

Jatkovalmistelun loppuvaiheessa liikenne- ja viestintäministeriö järjesti maaliskuussa 2022 etäyhteyksin pidetyn kuulemistilaisuuden, jossa esiteltiin lausuntopalautteen perusteella jatkovalmistelussa tehtyjä muutoksia. Tilaisuuteen osallistui viranomaistahoja, jakeluyhtiöitä, alan liittoja sekä lehtiyhtiöitä. Osallistujia oli yhteensä 26. Keskustelua käytiin muun muassa yleispalvelun tarjoajalle tietyissä sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen ongelmatilanteissa asetettavasta erillisestä julkisesta palveluvelvoitteesta, jakelupäivistä, tiedoksiantomenettelyä koskevan virkavastuun kohdentumisesta sekä vaikeakulkuisia saaristoalueita koskevasta poikkeusjakelusta.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut lukuisia nykyistä yleispalvelun tarjoajaa Posti Oy:tä ja postitoimintaa koskevia päätöksiä (EOAK/1069/2019, EOAK/5410/2017, EOAK/2959/2017). Viimeisimmän postilainsäädäntöä ja Posti Oy:n hoitamia julkisia hallintotehtäviä koskevan päätöksensä (EOAK/1069/2019) eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi 19.5.2021. Päätöksessään 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 yleispalvelun tarjoajana 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. Julkisia hallintotehtäviä koskevat velvoitteet määräytyvät yksityisten toiminnanharjoittajien kohdalla 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.

Edellä todettu pätee myös yksityisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, ja siten myös yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n antaman puhelinneuvonnan asianmukaisuuden kokonaisarviointiin. Jos neuvonta liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, siihen soveltuu muun muassa hallintolain neuvonnan maksuttomuutta koskeva sääntely sikäli kuin tällaisiin asioihin liittyvää neuvontaa ei ole eriytetty muuhun toimintaan liittyvästä neuvonnasta.

Asian selvittäminen on nostanut esiin laajemman kysymyksen postilain täsmentämisestä ja postilain sisältämien tehtävien oikeudellisen luonteen määrittelystä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että postilaissa säädetyistä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin tiedoksiantomenettely (21 §), postinumerojärjestelmän ylläpito (37 §) ja postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetykset (55 §).

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

2.2 Postimarkkinat

2.2.1 Jakeluverkot

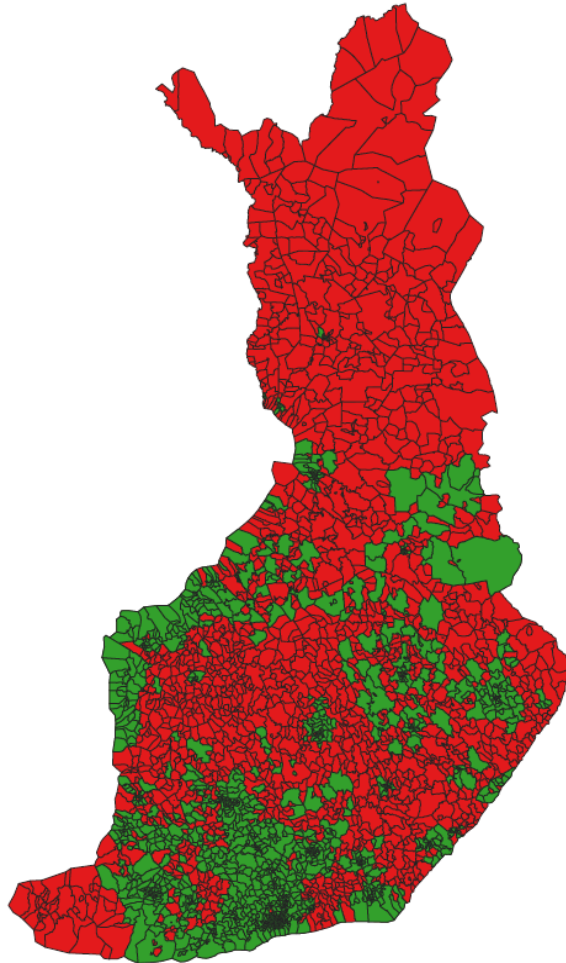
Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu. Tällä hetkellä yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa arkipäiviä lukuun ottamatta. Yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily ja jakelu on suoritettava noudattaen postilain 19 §:ssä säädettyä laatustandardia, jonka mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä. Laatustandardin mukaan Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä kolmantena päivänä ja 97 prosenttia viidentenä päivänä jättöpäivästä.

Sanoma- ja aikakauslehdet eivät kuulu postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen piiriin. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu linkittyy kuitenkin vahvasti yleispalveluvelvoitteeseen niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Näillä alueilla sanomalehdet jaetaan yleispalvelulähetysten jakelun yhteydessä. Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2020 postimarkkinaselvityksen mukaan varhaisjakelualueiden ulkopuolella jaettiin 20 prosenttia kaikista sanomalehdistä eli noin 200 000 lehteä päivässä. Sanomalehdistä noin 80 prosenttia jaetaan varhaisjakelussa ja lehtien omat jakeluyhtiöt vastaavat noin puolesta tästä jakelusta.³

Maakunnittain tarkasteltuna varhaisjakelu kattaa käytännössä täysin ainoastaan Kanta-Hämeen maakunnan. Uudellamaalla varhaisjakelu on saatavissa pääkaupunkiseudulla sekä Keski- ja

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

Länsi-Uudellamaalla. Varhaisjakeluverkko on lisäksi kattava Pohjanmaan maakunnassa ja varsin laaja myös Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Päijät-Hämeen sekä Kymenlaakson maakunnissa. Muissa maakunnissa varhaisjakelu painottuu selkeästi taajama-alueille ja kattavuus on pistemäistä. Pienin peitto varhaisjakelulla on Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Etelä-Savon maakunnissa, joissa verkko kattaa käytännössä vain suurimmat taajamat. Kaupallisin ehdoin toteutetun viisipäiväisen lehden varhaisjakelupeittoa on havainnollistettu kuvassa 1.



Kuva 1. Sanomalehtien varhaisjakelun tilanne alkuvuonna 2021. Vihreällä on kuvattu ne alueet, joilla on kaupallisin ehdoin toteutettu viisipäiväinen tilatun lehden jakelu. Punaisella taas on kuvattu ne alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua viisipäiväistä tilatun lehden jakelua.⁴

Suomessa on yhteensä noin 3100 postinumeroaluetta. Kaupallisin ehdoin toteutettu varhaisjakelu toimii lähinnä taajamissa. Haja-asutusalueilla sanomalehdet jaetaan muun postinjakelun

⁴ Liikenne- ja viestintävirasto, 2021.

yhteydessä.⁵ 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. Viimeisimmän aluemäärittelyn mukaan sellaisia postinumeroalueita, joilla on kattava sanomalehtien varhaisjakelu, oli yhteensä 1385. Näin ollen noin 1700 postinumeroalueella ei ole kattavaa varhaisjakeluverkkoa. Varhaisjakelun saatavuus vaihtelee myös lehtien tilausten kehityksestä sekä kustantajien ja jakeluyhtiöiden välisistä sopimuksista riippuen. Myös kausivaihtelu erityisesti haja-asutusalueilla voi olla suuri vapaa-ajan asutuksen takia. Monilla alueilla asukasluku moninkertaistuu loma-aikoina, jolloin myös tyypillisesti lehtien tilauksia siirretään vapaa-ajan asunnoille. Varhaisjakelun saatavuus saattaa siis muuttua hyvinkin nopeasti.

Kuvan 1 kartan punaisilla alueilla postilain yleispalveluvelvoitteen mukainen jakelu on toteutettava viitenä päivänä viikossa. Näillä alueilla sanomalehdet jaetaan yleispalveluun kuuluvan jakelun yhteydessä. Varhaisjakelun piirissä olevilla kartassa vihreällä värillä merkityillä alueilla voidaan sen sijaan jo nykyisellään poiketa viisipäiväisestä jakelusta. Yleispalvelun tarjoaja Posti Oy jakaa varhaisjakelualueilla yleispalvelukirjeet pääosin kolme kertaa viikossa. Vuoden 2021 alusta Posti Oy siirtyi tiistain kevennetyn jakelun lisäksi kevennettyyn perjantaijakeluun, minkä seurauksena perjantaille aikataulutetut kirjelähettykset pyritään jakamaan pääsääntöisesti torstaina tai seuraavana maanantaina. Syyskuussa 2021 Posti Oy ilmoitti siirtyvänsä huhtikuusta 2022 alkaen kevennettyyn jakeluun tiistain ja torstain osalta.

2.2.2 Postilähetysten määrät

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

Kirjemäärien lasku on Suomessa Euroopan nopeimpia, 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. Vuosittainen arvioitu kirjeiden⁶ määrä Suomessa oli vuonna 2010 noin 1 100 miljoonaa kirjetä ja vuonna 2020 noin 500 miljoonaa kirjetä.⁷ Laskusuunta on sähköisen viestinnän yleistymisen myötä jatkunut koko 2000-luvun ajan. Kevästä 2020 alkaen maailmalla levinnyt covid-19-epidemia on entisestään kiihdyttänyt paperipostin määrän laskua.

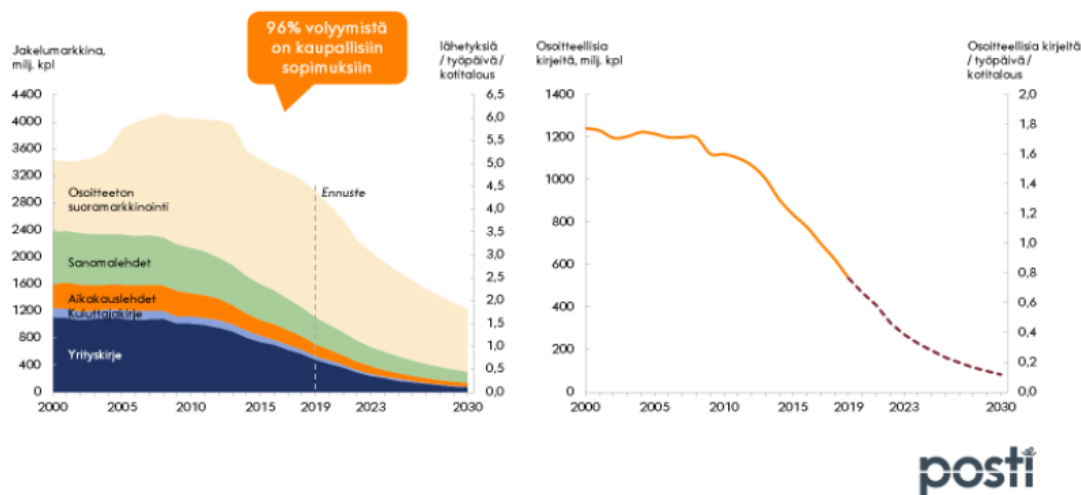
⁵ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>).

⁶ Postimarkkinaselvityksessä käsiteltävistä lähetyslajeista kirje on yksiselitteisesti määritelty. Kirjeellä tarkoitetaan postilaissa määriteltyä osoitteellista enintään kahden kilon painoista kirjetä tai postikorttia, joka on jätetty postiyritykselle kuljetettavaksi.

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

Osoitteellisten kirjeiden määrä on vähentynyt 2000-luvun aikana yli 60 prosenttia.⁸ Vuonna 2000 Suomessa jaettiin 1 243 miljoonaa osoitteellista kirjettä, kun taas vuonna 2020 niitä jaettiin enää noin 500 miljoonaa.⁹ Vuonna 2025 Suomessa jaetaan kirjeitä arviolta enää 150–300 miljoonaa.¹⁰

Paperisten lähetysten jakelumarkkina 2000-2030



Kuva 2. Paperisten lähetysten jakelumarkkina 2000-2030.¹¹

Posti Oy:n mukaan päiväjakelussa kotitalouksiin jaetaan viikon aikana enää noin 3,5 osoitteellista lähetystä.¹² Vuonna 2020 postilain mukaiseen yleispalveluun kuuluvia lähetyksiä jaettiin kotitalouksiin keskimäärin yksi lähetys joka kolmas viikko.¹³ Suurimmaksi osaksi yleispalveluun kuuluvia kirjelähetystyyppejä lähetetään tiettyjen juhla- ja pyhäpäivien, kuten joulun ja pääsiäisen aikaan. Näin ollen viisipäiväiselle keräilylle ja jakelulle ei enää ole välttämätöntä tarvetta eikä pysyviä kannattavuusedellytyksiä jakelumäärien laskiessa ja yksittäisten kirjelähetysten käsittely- ja jakelukustannusten noustessa.

⁸ Postipalvelut: Postia jaetaan kevennetysti jatkossa tiistaisin ja torstaisin 1. huhtikuuta 2022 alkaen. Posti Oy:n tiedote 23.9.2021. (https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210923_ps_postia_jaetaan_jatkossa_kevennetysti_tiistaisin_ja_torstaisin)

⁹ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

¹⁰ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

¹¹ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

¹² Postipalvelut: Postia jaetaan kevennetysti jatkossa tiistaisin ja torstaisin 1. huhtikuuta 2022 alkaen. Posti Oy:n tiedote 23.9.2021. (https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210923_ps_postia_jaetaan_jatkossa_kevennetysti_tiistaisin_ja_torstaisin).

¹³ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>)

Kirjeiden lisäksi myös lehtien jakelumäärät ovat olleet 2010-luvulla laskussa uutissisällön ja kuluttajien huomion siirtyessä vähemmän verkkoon. Lehtien jakelumäärien väheneminen on kuitenkin ollut hitaampaa ja lehtien suhteellinen merkitys postiniakelussa on siten kasvanut. Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan sanomalehtien varhaisiakeslussa jaettavien lehtien määrä on laskenut vuosien 2011–2020 välillä yli 1,4 miljoonasta päivittäin jaettavasta lehdestä alle 900 000 päivittäin jaettavaan lehteen. Vastaavasti aikakauslehtiä jaettiin vuonna 2011 yli 350 miljoonaa, kun taas vuonna 2020 niitä jaettiin enää noin 150 miljoonaa.¹⁴ Osoitteettoman jakelun määrän lasku on sen sijaan pysynyt maltillisempaan. Vuonna 2010 osoitteettoman jakelun kokonaismäärä oli noin 1 900 miljoonaa ja vuonna 2020 1 750 miljoonaa. Vaikka lehtien jakelumäärät ovat olleet tasaisessa laskussa 2010-luvulla, on paperisilla sanomalehdillä edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Sanomalehtien levikki on supistunut vuodesta 1990 lähtien, jolloin kokonaislevikki oli 1 100 miljoonaa kappaletta. Supistuminen kiihtyi kuitenkin erityisesti 2010-luvulla, jolloin vuotuinen levikki pieneni jopa 6,8 prosenttia vuodessa. Heikki Nikalin laatiman ennusteen mukaan sanomalehtien levikki tulee edelleen puolittumaan vuodesta 2020 vuoteen 2030 mennessä. Absoluuttisina lukuina tämä tarkoittaisi levikin supistumista noin 390 miljoonasta numerosta 190 miljoonaan numeroon. Nikalin kysyntämallin mukaisesti levikin supistumista selittävät sanomalehtien sähköinen korvautuvuus, eli sekä digitaalisen median tarjonta, että median käyttäjien halu ja kyky käyttää mediasisältöjä digitaalisessa muodossa, sanomalehtien tilaushinta, yli 15-vuotiaan väestön määrä sekä bruttokansantuote, joka kuvaa talouden tilannetta ja siten myös ihmisten maksukykyä. Merkittävimmät vaikuttavat tekijät sanomalehtien levikkiin ovat mallituksen mukaan tilaushinta ja sähköinen korvautuvuus.

Sanomalehtien kysynnän hintajousto Nikalin mallin mukaan on -0,65, eli käytännössä tilaushinnalla on suuri vaikutus levikkiin. Nikalin mallin hintajoustop mukaisesti tilaushinnassa tapahtuva 10 prosentin hinnannousu vähentäisi levikkiä 6,8 prosenttia. Näin ollen nopea hinnannousu leikkaisi levikkiä hyvin nopeasti. Digitaalinen korvautuvuus on Nikalin mukaan kuitenkin vielä hintajoustoa voimakkaampi sanomalehtien kysynnän laskua selittävä tekijä. Nikali arvioi, että vuoden 1990 jälkeen korvautuvuus on aiheuttanut kolmen prosentin vuotuisen levikin pienenemisen.¹⁵ Jakelusta aiheutuvat kustannukset ovatkin päivälehdille merkittävä kustannuserä. Uutismedian Liiton mukaan päivälehtien kustannuksista 30 prosenttia muodostui vuonna 2020 fyysisen jakelun kustannuksista. Jakelun osuus kustannuksista on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmenellä. Päivälehtien tuloista puolestaan noin kaksi kolmannesta muodostui kuluttajamyynnistä, eli tilauksista ja irtonumeromyynnistä.¹⁶

Digitalisaation mahdollistamasta uutis- ja viihdesisältöä sisältävien tuotteiden valtavasta kasvusta huolimatta Suomessa kotimaisilla mediayhtiöillä on edelleen vahva asema, eivätkä kansainväliset uutismediat ole nousseet erityisen suosituiksi. Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin Digital News Report 2020 -tutkimuksen mukaan painetun median osuus uutislähteenä on ollut viime vuosina nopeassa laskussa ja myös Suomessa verkon asema uutislähteenä vahvistuu jatkuvasti painetun lehden aseman heikentyessä. Tämä trendi näkyy etenkin alle 45-vuotiaiden keskuudessa, joiden pääasiallisena uutislähteenä verkko on ylivoimainen. Tutkimuksen kyselyyn vastanneista suomalaisista 89 prosenttia seuraa uutisia verkosta ja 57 prosenttia piti verkkomedian pääasiallisena uutislähteenään. Painettua lehteä pääasiallisena uutislähteenään piti

¹⁴ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

¹⁵ Nikali & Hoppu, 2021.

¹⁶ [Sanomalehtien myynnin kehitys ja kustannusrakenne - Uutismedian liitto \(uutismediat.fi\)](https://uutismediat.fi)

enää 7 prosenttia vastaajista. Painettu sanomalehti korostuu uutislähteenä etenkin yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä.¹⁷

Kansallisen mediatutkimuksen mukaan painetulla lehdellä on edelleen vahva asema, vaikka myös digitaalisen sisällön kulutus on merkittävää. Painetun lehden vahvaa asemaa tukee myös se, että vähintään neljästi viikossa ilmestyvien sanomalehtien kokonaislevikki suhteessa asukasmäärään on Suomessa maailman kolmanneksi korkein. Yhteensä Suomessa ilmestyy lähes 250 sanoma- ja kaupunkilehteä. Vähintään neljänä päivänä viikossa ilmestyviä sanomalehtiä on Suomessa yhteensä 40.¹⁸ Paperimuotoisille 5–7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden.¹⁹ Tähän viittaa myös Posti Oy:n ja Sanoma Media Finlandin vuoden 2021 alussa tekemä sopimus, joka kattaa sanomalehtien varhaisjakelun pääkaupunkiseudulla vuoden 2029 loppuun asti.²⁰ Sanoma- ja aikakauslehtien jakelupalveluita ja osoitteettomien mainosten jakelua tarjoavat Suomessa lukuisat yhtiöt. Ongelmana sanomalehtijakelun osalta ei ole ollut palvelun saatavuus sinänsä, vaan sen liian korkea hinta erityisesti osassa Suomea.

Sähköisen median yleistymistä on edesauttanut merkittävästi sen ilmainen sisältö. Myös sanomalehtien maksullisten verkkoversioiden tilaajamaksut ovat painettua ja kotiin jaettavaa lehteä edullisemmat, minkä lisäksi verkkolehden lukuoikeus tulee usein painetun lehden tilauksen mukana. Verkkolehden ja painettujen kotiin jaettujen lehtien välinen kustannusero saattaa tulevaisuudessa edelleen kasvaa jakelukustannusten noustessa. Lisäksi verkkoyhteyksien parantuminen ja sähköisten alustojen käytön yleistymisen kaikissa ikäluokissa parantaa jatkuvasti verkkolehden saavutettavuutta.

Verkossa menestyvät etenkin tunnetut valtakunnalliset mediatoimijat, kun taas maakunta-, paikallis- ja ilmaisjakelulehtien tavoitavuus on verkossa selvästi paperista lehteä heikompi. Paikallisuutisia seurataan edelleen hieman yleisemmin painetusta lehdestä, mutta niidenkin kehityssuunta on kohti verkkoa. Sanomalehteä lukee päivittäin 69 prosenttia suomalaisista joko painettuna tai digitaalisena. Aikakauslehtien osalta 50 prosenttia suomalaisista tilaa talouteensa maksullista kotimaista aikakauslehteä.²¹

Jakelumäärien laskiessa jakelusta saatavat tulot vähenevät, mutta kustannuksia ei ole mahdollista karsia samassa suhteessa. Markkinaehtoisesti toimiva sanomalehtijakelu on ajautunut Suomessa tilanteeseen, jossa jakelutoiminta ei ole enää liiketoiminnallisesti kannattavaa useimmilla harvaan asutuilla alueilla, eli toisin sanoen palvelua ei markkinaehtoisesti tarjota, eikä pystytä tulevaisuudessa tarjoamaan tyydyttävällä tavalla. Sanomalehtijakeluun kytkeytyy kuitenkin voimakkaasti kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja erityisesti perustuslain 12 §:ssä turvattuun sanavapauteen sisältyvä oikeus tiedonsaantiin.

¹⁷ Reunanen, E. Uutismedia verkossa 2020. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraportti.

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/133136/978-952-03-2023-2.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

¹⁸ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. <https://www.trafficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

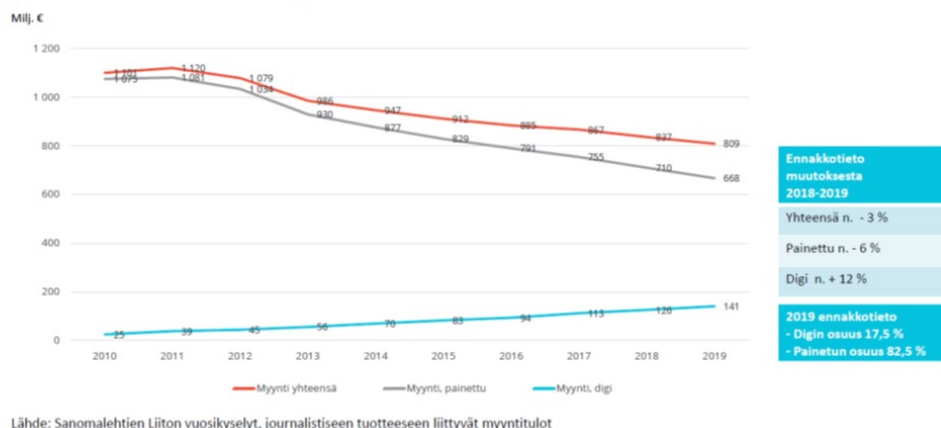
¹⁹ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

²⁰ Sanoma Media Finlandin tiedote, 28.1.2021. (<https://www.sanoma.fi/news/2021/cision/postille-ja-sanomalle-pitka-jatkosopimus-varhaisjakelusta-yhteisty-tukee-paperilehtien-elinkaarta/>)

²¹ MediaAuditFinland Oy:n tilaama ja Kantar TNS Oy:n tuottama Kansallisen mediatutkimus (2021).



SANOMALEHTIEN KULUTTAJA- JA MEDIAMYYNITULOT 2010-2019 (ARVONLISÄVEROTON NETTOMYYNTI)



Kuva 3. Sanomalehtien kuluttaja- ja mediamyynnitulot 2010-2019.²²

Postilähetysistä ainoastaan pakettien jakelumäärät ovat kasvaneet koko 2010-luvun ajan.²³ Kasvun ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Pakettien jakelumäärien kasvua ovat vauhdittaneet erityisesti verkkokaupan kasvu, liiketoiminnan yleinen globalisoituminen ja alentuneet kuljetushinnat sekä keväästä 2020 alkaen maailmalla levinnyt covid-19-epidemia. Posti Oy jatkoi vuoden 2020 joulukuun huipentuneen sesongin aikana ennätykselliset noin 7,7 miljoonaa pakettia. Joulukuun 2020 lopussa Posti Oy:llä oli 2 062 pakettiautomaattia pakettiautomaattiverkoston ollessa Euroopan laajimpia. Yhtiön tavoitteena on kasvattaa pakettiautomaattien määrää 4 000 automaattiin vuoden 2022 loppuun mennessä.²⁴

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

²² Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

²³ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>).

²⁴ Posti Group Oyj. Tilinpäätöstiedote 2020. (https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/posti_group_tilinpaaostiedote_2020.pdf).

²⁵ Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuluttajahintaindeksi [verkkopääsy].

ISSN=1796-3524. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu 23.8.2021]. (<http://www.stat.fi/til/khi/index.html>).

2.2.3 Jakelutoiminnan kannattavuus

Konsulttivyhtiö McKinseyn laatiman raportin mukaan perinteiset postioperaattorit eli yleispalvelun tarjoajat ovat tänä päivänä neliän universaalien haasteiden edessä. Ensinnäkin asiakkaat, kuten kuluttajat ja vähittäiskauppiat, vaativat entistä tehokkaampia, läpinäkyvämpiä ja halvempia kulietusketjuja. Toiseksi postioperaattorit kohtaavat tasaisesti kasvavaa kilpailua etenkin pakettimarkkinoilla. Kolmanneksi perinteisten postioperaattoreiden on hankalampi tehdä merkittäviä uudistuksia tai leikata kustannuksia julkisen paineen ja niiden tarjoamaan yleispalveluun kohdistuvan tarkan hintasääntelyn vuoksi. Lisäksi raportti toteaa, että perinteisten postioperaattoreiden digitaaliset valmiudet ovat usein heikompia kuin markkinoiden uusilla tulokkaila.²⁶

Perinteinen postinjakelu ei ole enää kovin kannattavaa liiketoimintaa. Kirjeiden ja painettujen lehtien jakelumäärät ovat viime vuosina olleet voimakkaassa laskussa ja on todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa. Osana Suomen digitalisointitavoitteita myös valtion omat toimet paperipostin vähentämiseksi kiihdyttävät yleispalvelun tarjoajan ja muiden postinjakelusta vastaavien toimijoiden jakelumäärien laskua. Jakelumäärien laskun lisäksi jakelukustannuksia nostaa se, että Suomi on harvaan asuttu maa sen väestötiheyden ollessa Euroopan matalimpia ja väestön keskittävissä kaupunkialueille.^{27 28} Jakelumäärien laskiessa jakelusta saatavat tulot vähenevät, mutta kustannuksia ei ole mahdollista karsia samassa suhteessa, sillä esimerkiksi jakelureittejä ei välttämättä ole mahdollista supistaa. Postinjakeluun liittyvien kustannusten heikosta joustavuudesta johtuen jakelumäärien lasku johtaa jakelutoiminnan kannattavuuden heikkenemiseen.

Laskevat jakelumäärät ajavat postimarkkinoilla toimivat jakeluyhtiöt optimoimaan prosessejaan ja kehittämään uusia toimintamalleja. Kirjemäärien laskiessa tilalle haetaan liiketoimintaa kokonaan uusilta alueilta ja olemassa olevaa jakelukoneistoa pyritään hyödyntämään erilaisten kuljetusta vaativien tavaroiden ja palveluiden markkinoilla. Postiyriyten näkökulmasta painettu lehti on säilyttänyt asemansa jakelutuotteena paremmin kuin kirje. Sanomalehtien jäädessä ainoaksi viisipäiväistä jakelua vaativaksi tuotteeksi niiden yksikkökohtaiset jakelukustannukset nousevat merkittävästi.²⁹ Tänä päivänä jakelukustannukset muodostavat keskimäärin 30 prosenttia päivälehtien kustannuksista.³⁰

Jakelumäärien lasku aiheuttaa haasteita erityisesti tällä hetkellä yleispalvelun tarjoajana toimivalle Posti Oy:lle, jolle valtio on joko laintasoisilla säädöksillä tai valvovan viranomaisen päätöksillä asettanut velvoitteita koskien sellaisia palveluita, joista asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan markkinaehtoisia hintaa. Sääntelyperusteisista velvoitteista huolimatta Posti Oy toimii kilpailluilla markkinoilla ja sen toiminnan tulee pitkällä aikavälillä olla kannattavaa. Postilain mukainen yleispalvelu sisältää muun muassa postimerkillä varustetut kirjelähetkset ja kotimaasta ulkomaille lähetettävät postipaketit. Suuri osa yleispalvelukirjeistä on joulukortteja.

²⁶ Dragendorf, J., Mohr, D., Ecker, T., Neuhaus, F., Briest, P., Beretzky, E. & Zimmerman, T. (2019). *The endgame for postal networks. How to win in the age of e-commerce*. McKinsey & Company. (https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/travel%20logistics%20and%20infrastructure/our%20insights/the%20endgame%20for%20postal%20networks%20how%20to%20win%20in%20the%20age%20of%20e%20commerce/the_endgame_for_postal_networks_how_to_win_in_the_age_of_e-commerce.pdf).

²⁷ EuroStat, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

²⁸ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.8.2021]. Saantitapa: (<http://www.stat.fi/til/vaerak/tau.html>)

²⁹ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

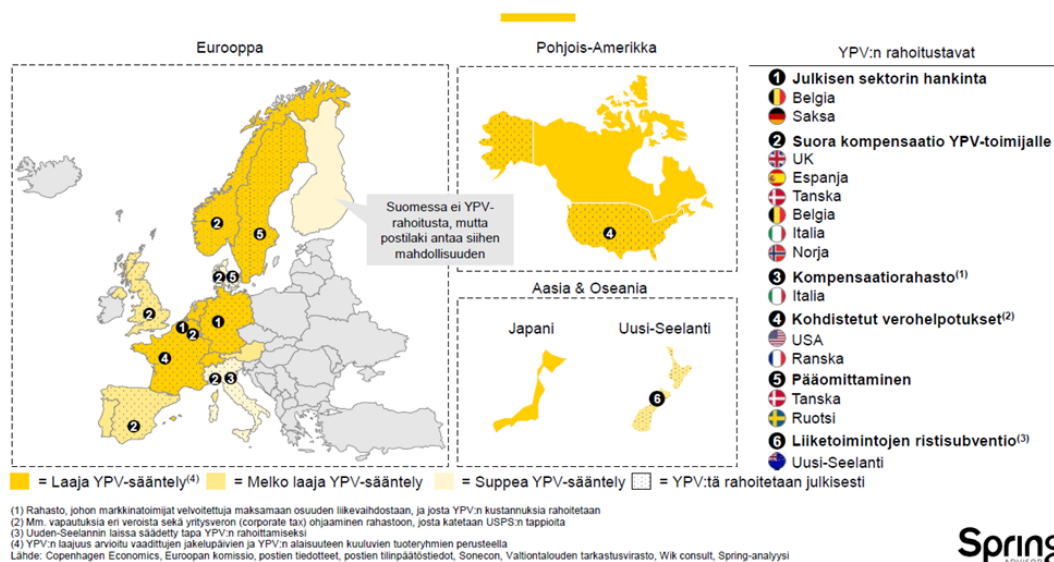
³⁰ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020.

(<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>).

Vuonna 2021 osoitteellisten kirjeiden määrä Suomessa laski 8 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Posti Oy:n vuoden 2021 tilinpäätöstiedotteen mukaan yleispalvelun osuus on 6,8 prosenttia konsernin liikevaihdosta ja 3,3 prosenttia kaikista Posti Oy:n iakamista lähetyksistä. Kirjelähetysten määrien laskiessa myös yleispalvelun liikevaihto on viime vuosina ollut laskussa. Yrityskirjeiden, viranomaiskirjeiden, lehtien, mainosten ja kotimaan pakettien jakelu ei kuulu yleispalvelun piiriin, vaan se on täysin kaupallista toimintaa. Kaupallisen toiminnan osuus Posti Oy:n iakamista lähetyksistä on 96,7 prosenttia.³¹

Posti Oy ja muut postialan toimijat toimivat ilman valtion taloudellista tukea. Valtio-omistaia on edellyttänvt, että Posti Oy toimii tuottavasti ilman julkista tukea, eikä yleispalvelua rahoiteta valtion budjetista. Toisin kuin Suomessa, useimmissa Euroopan maissa yleispalveluun kuuluvia postipalveluita tarjoavat yritykset saavat valtiontukea. Monissa maissa tuki kohdistuu sanomalehtien jakeluun.

YLI PUOLET VERROKKIMAISTA KOHDISTAA POSTIPALVELUIHIN JULKISTA RAHOITUSTA



Spring
ADVISON

Kuva 4. Postipalveluiden julkinen rahoitus verrokkimaissa.³²

Posti Oy:n oikaistu liike-tulos on viime vuosina ollut noin 45 miljoonaa euroa vuodessa. Oikaistu liikevoittoprosentti on säännöllisesti ollut noin 2 prosenttia. Vuosien 2010 – 2019 aikana yhtiön keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto on ollut 2,4 prosenttia.³³

Osoitteellisten kirjelähetysten määrien laskiessa sanomalehdet, ilmaisijakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Posti Oy:n yleispalveluvelvoitteen mukaisen

³¹ Posti Group Oyj, Tilinpäätöstiedote tammi–joulukuu 2021. (https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2021/posti_group_tilinpäätöstiedote_2021.pdf).

³² Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeri-ryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

³³ Posti Group Oyj. Taloudelliset katsaukset. [Tilinpäätökset, 2010–2019]. (<https://www.posti.com/hallinnointi/raportit-ja-esitykset/osavuositarkastukset-ja-tilinpäätökset/>)

viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista. Jakelumäärien voimakkaan laskun ja siitä seuranneiden taloudellisten vaikutusten seurauksena yleispalvelun tarjoaja on viime vuosina joutunut sopeuttamaan ja tehostamaan toimintaansa muun muassa yhteistoimintaneuvotteluiden ja toimintojen uudelleenorganisoinnin kautta nostamalla tiettyjen postilähetysten hintoja, teemmällä muutoksia kirjelähetysten kulkunopeuksiin sekä pienentämällä myymäläverkostoaan. Posti Oy:n toteuttamien sopeuttamis- ja tehostamistoimenpiteiden johdosta postilain mukainen yleispalvelutoiminta on pysynyt vielä taloudellisesti kannattavana jakelumäärien laskusta huolimatta.

Kysymystä siitä, mikä on optimaalinen jakelutiheys postioperaattoreille, on tarkasteltu monissa tieteellisissä julkaisuissa vuosien varrella. Tutkimusten mukaan postioperaattoreiden on kustannuskulmasta iärkevää vähentää jakelupäiviä siihen asti, että jakelupäivien vähennyksestä aiheutuvat tulonmenetykset eivät ylitä vähennyksestä saatavia kustannussäästöjä. Jakelupäivien liian voimakas vähentäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kuluttajat kokevat postin lähettämisen ja vastaanottamisen niin epäkäytännöllisenä, että he siirtyvät käyttämään vaihtoehtoisia palveluja ja postioperaattorin ydinliiketoiminta kärsii.

Jakelukustannukset ovat harvaan asutuilla alueilla käytännössä niin korkeat, että lehtikustantajien olisi nostettava lehtien tilaushintoja merkittävästi, jotta jakelua olisi mahdollista tarjota koko maassa. Tämä taas johtaisi tilaajamäärien laskuun. Niillä alueilla, joilla varhaisjakelua ei ole saatavilla, lehtien jakelu hoituu useimmiten Posti Oy:n hoitaman perusjakelun yhteydessä. Eri tuotteiden jakelua on haja-asutusalueilla viime vuosina yhdistetty niin, että lehtijakelun lisäksi myös muuta jakelua on hoidettu varhaisjakeluna.

Liikenne- ja viestintävirasto on selvittänyt varhaisjakelun saatavuutta useana vuonna voimassa olevan postilain 17 §:n 2 momentin mukaista kilpailutusta varten. Aluemäärittely tehtiin aluksi postinumeroalueiden tarkkuudella, vuosina 2019 ja 2020 jakelupistetarkkuudella ja vuonna 2021 uudestaan postinumeroalueiden tarkkuudella. Kokemus aluemäärittelystä on osoittanut, että taajama-alueiden ulkopuolella varhaisjakelua on saatavilla pistemäisesti. Esimerkiksi saman tien varrella vain osa talouksista saattaa kuulua varhaisjakelun piiriin. Suurimassa osassa postinumeroalueita varhaisjakelu on saatavilla ainakin osaan talouksista.

2.2.4 Kilpailu postimarkkinoilla

Suomessa postimarkkinat avattiin kilpailulle jo vuonna 1994, kun postitoimintalaki (907/1993) tuli voimaan. Tästä huolimatta kilpailua kirjemarkkinoilla ei käytännössä syntynyt ennen vuotta 2016. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoitti vuoteen 2016 asti Manner-Suomessa ainoastaan Posti Oy toimialueenaan koko maa.

Kilpailun avautumista kirjemarkkinoilla edisti postilain muutos (HE 18/2016 vp), joka hyväksyttiin eduskunnassa toukokuussa 2016 ja joka tuli voimaan 9.6.2016. Lakimuutoksen myötä Suomi luopui valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ja siirtyi ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Ilmoitus postitoiminnan aloittamisesta tehdään Liikenne- ja viestintävirastolle. Muutoksen tarkoituksena on ollut madaltaa alalle tulon esteitä ja poistaa sääntelytaakkaa sekä postiyrittäjiltä että viranomaisilta. Nykyään Suomessa toimii Liikenne- ja viestintäviraston postitoimintarekisterin mukaan 17 kirjepakelua harjoittavaa yritystä, joista suurin osa toimii paikallisesti. Useat näistä yrityksistä ovat alun perin sanomalehtien varhaisjakeluun keskittyneitä eri lehtiyhtiöiden omistamia jakeluyhtiöitä. Näiden yhtiöiden omistama Jakeluyhtiö Suomi Oy myy asiakkailleen eri lähetyslajien jakelupalveluja, joita alueelliset yhtiöt toteuttavat. Kirjekäkelussa pyritään hyödyntämään olemassa olevaa jakeluverkkoa ja kirjeiden jakelu suoritetaan samassa yhteydessä sanomalehtien varhaisjakelun kanssa. Jakeluyhtiö Suomi Oy keskittyy kirjepakelun osalta yritysasiakkaiden lähettämään postiin.

Tällä hetkellä Posti Oy toimii Liikenne- ja viestintäviraston nimeämänä postin yleispalvelun tarjoajana kirjepostipalveluissa.³⁴ Liikenne- ja viestintävirasto arvioi yleispalveluvelvoitteen asettamistarvetta postilain 23 §:n mukaisesti. Koska kirjemarkkinoilla ei toimi keskenään kilpailevia yrityksiä yleispalvelutuotteiden keräilyssä ja jakelussa, yleispalvelun saatavuus on turvattu nimeämällä yleispalveluyritys kirjepalveluiden tarjontaan. Postilain 24 §:n mukaan velvollisuus tarjota yleispalvelua on asetettava sille postiyritykselle, jolla on siihen parhaat edellytykset. Posti Oy:llä on riittävät taloudelliset voimavarat yleispalvelun tarjontaan koko maassa, minkä lisäksi Posti Oy:llä on Suomessa ainoana postiyrityksenä valtakunnallisesti kattava jakeluverkko sekä toimipiste- ja keräilypisteverkko.

Markkinoilla toimivista postiyrityksistä yleispalveluun kuuluvia kirjepalveluita tarjoaa ainoastaan Posti Oy, joka keräilee ja jakaa yleispalveluvelvoitteen alaisia, lähinnä kuluttaja-asiakkaiden lähettämiä postimerkillisiä kirjeitä Manner-Suomessa. Posti Oy on ainoa toimija, jonka kirjepalvelu kattaa koko maan. Muut postiyritykset tarjoavat kirjepalveluita ainoastaan sopimusasiakkaille eli käytännössä yrityksille. Tällaisia kirjelähetyksiä ei ole mahdollista maksaa tavanomaisilla käteismaksutavoilla, vaan palvelusta laskutetaan sopimuksen perusteella jälkikäteen. Kirjelähetyksiä ei myöskään ole mahdollista jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteseen, vaan kirjeet toimitetaan postiyrityksen jakeluverkkoon suoraan painotalosta. Muilla postiyrityksillä ei ole keräilypisteitä eikä toimipisteitä toimialueillaan. Lisäksi postiyritykset toimivat alueellisesti, eivätkä myöskään Jakeluyhtiö Suomi Oy:n kautta tarjottavat kirjepalvelut kata koko maata.

Liikenne- ja viestintävirasto on asettanut Posti Oy:lle yleispalveluvelvollisuuden myös postipakettipalvelujen osalta. Posti Oy:llä on velvollisuus tarjota yleispalveluun kuuluvien kotimaasta ulkomaille lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelua sekä näiden lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalveluja koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Posti Oy:n yleispalveluvelvollisuus postipakettipalvelujen osalta rajoittuu edellä mainittuun, eivätkä muut pakettipalvelut sisälly yleispalveluvelvoitteeseen.³⁵ Pakettilähetysten määrä ja kilpailu pakettimarkkinoilla on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Paketteja jakaa Suomessa Posti Oy:n lisäksi myös moni muu jakeluyritys.³⁶

2.3 Postilaki

2.3.1 Yleispalveluvelvollisuus ja viisipäiväinen keräily ja jakelu

Suomessa postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postilailla, jolla saatettiin kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta (*jäljempänä kolmas postidirektiivi*). Postilain tarkoituksena on turvata postipalvelujen ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Lakia sovelletaan yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen.

³⁴ Liikenne- ja viestintävirasto. Päätös Posti Oy:n nimeämisestä yleispalveluyritykseksi kirjelähetysten yleispalvelun tarjontaan. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20kirjel%C3%A4hetysten%20postipalvelun%20tarjontaan.pdf>)

³⁵ Viestintävirasto. Päätös postipakettipalveluiden yleispalvelusta. (https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Paat160628PostiOy788_911_2016.pdf)

³⁶ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Trafficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>).

Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti sellaisen palvelun tarjoaminen, joka koskee:

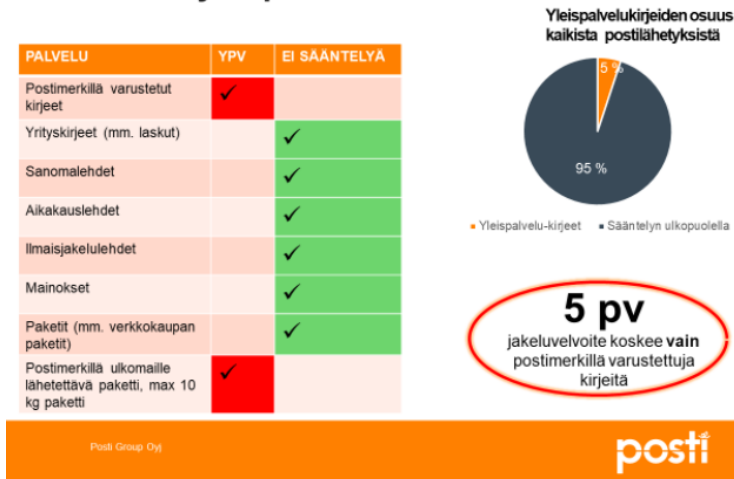
1. sanoma- ja aikakauslehtiä,
2. osoitteettomia lähetyksiä,
3. kirjelähetyksiä, jos toiminta on pienimuotoista, taloudelliselta merkitykseltään vähäistä sekä laajuudeltaan sellaista, että sillä ei ole yleispalvelun saatavuuden kannalta olennaista merkitystä,
4. kirjelähetysten kuriiripalvelua,
5. postipaketteja,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

Liikenne- ja viestintävirasto on Suomen postimarkkinoita valvova viranomainen. Viraston 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 kilon painoisia kirjelähetyksiä, enintään 10 kilon painoisia postipaketteja ja maahan saapuvia enintään 20 kilon painoisia postilähetyksiä. Kirjeitä ja paketteja koskeva yleispalveluvelvoite koskee ainoastaan käteismaksullisia, kuten postimerkillisiä lähetyksiä. Lisäksi yleispalvelu kattaa mainittujen postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Mitä Postin yleispalveluun kuuluu?

Kuva 5. Postin yleispalveluun kuuluvat tuotteet.³⁷

Postilain mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on lain 17 §:n mukaan keräiltävä ja jaettava kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily ja jakelu on suoritettava noudattaen postilain 19 §:ssä määriteltyä laatustandardia. Vuonna 2017 voimaan tullut postilain muutos (HE 272/2016 vp) 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 keräillä ja 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 272/2016 vp) tavoitteinaan mahdollistaa uusien jakelutoimijoiden pääsy markkinoille, uusien liiketoimintamallien syntyminen, parempien palveluiden kehittyminen postimarkkinoilla sekä jakelusta aiheutuvien kustannusten alentaminen. Onnistuessaan hankintamenettely 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.

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

Postilain velvoittamana yleispalvelun tarjoajana 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 yksikkökustannukset korkeita.

Kilpailutuksen tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, eikä uusia jakelutoimijoita ole tullut markkinoille tai uusia liiketoimintamalleja syntynyt. 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. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet. Lakisääteinen hankintamenettely ei estä Posti Oy:tä hyödyntämästä jakelutoimintaa alihankintana kaupallisin perustein. Hankintamenettelyllä ei ole pystytty ratkaisemaan laskevista jakelumääristä johtuvia haasteita, joista suurimmat ovat jakelukustannusten nousu jakeluyhtiöille ja jakelun korkea hinta lehtikustantajille. Posti Oy on käytännössä voittanut kaikki kilpailutukset itse.

Hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia yleispalvelun tarjoajana toimivalle Posti Oy:lle, mutta myös muille kilpailutuksiin osallistuneille yrityksille sekä Liikenne- ja viestintävirastolle. Laissa määritellystä ja hankintamenettelyn toteuttamiseksi vaadittavasta aluemäärittelystä aiheutuu vuosittain kattavia Liikenne- ja viestintäviraston lähettämiä tietopyyntöjä jakeluyhtiölle. Etenkin pienemmille jakeluyhtiölle tietojen kerääminen aiheuttaa suuren työkuorman. On epätodennäköistä, että hankintamenettelyllä tavoitellut hyödyt pystyttäisiin saavuttamaan hankintamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä, menettelyyn tehtävillä muutoksilla tai valvontaa parantamalla. Hankintamenettelyn taustalla olevat haasteet ovat seurausta kirjelähetysten alhaisista jakelumääristä ja haja-asutusalueiden pitkistä etäisyyksistä, joihin ei voida vaikuttaa lainsäädännöllisillä toimenpiteillä.³⁸

Postilain 17 §:n 3 momentin mukaan viisipäiväisestä keräily- ja jakeluvelvollisuudesta voidaan tilapäisesti 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.

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 voimaan tulleen 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

³⁸ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisu 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

myös toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton. Kohtuullisena katteena pidetään enintään 10 prosentin liikevoittoa.

Muutoksella on haluttu luoda kannustin ylläpitää laadukasta yleispalvelua muuttuvassa toimintaympäristössä ja varmistaa kestävä yleispalvelun tarjonta kaupallisen toiminnan pohjalta ilman valtion rahoitusta. Myös EU:n sääntelykehys sallii yleispalvelutuotteiden kohtuullisen katteen. EU:n oikeuskäytännön mukaan hyväksyttävänä kohtuullisena katteena on pidetty 3-13 prosentin suuruista kohtuullista liikevoittoa. Asiaa on käsitelty esimerkiksi Belgian bpostia, Iso-Britannian Post Office Ltd:tä ja Kreikan Hellenic Postia koskeissa päätöksissä.

Kansallisesti kohtuullisen katteen arviointi on lakimuutoksen jälkeen jäänyt epäselväksi ristiriitaisten lain esitöiden vuoksi ja asiasta on aiheutunut tulkintaerimielisyyksiä yleispalvelun tarjoajan ja valvovan viranomaisen välillä. Liikenne- ja viestintävirasto on tulkinnut säännöstä niin, että kohtuullinen kate lasketaan kullekin yleispalvelutuotteelle erikseen, kun taas yleispalvelun tarjoaja 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 pysyy lain mahdollistamassa suuruusluokassa ja on viraston tulkinnan mukainen. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan Posti Oy:n yleispalvelutuotteiden hinnoittelu ei vuonna 2021 ollut ristiriidassa kohtuullisuuden vaatimuksen kanssa siten kuin se lain esitöissä määritellään.³⁹

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. Lain 39 §:n mukaan postiyritys on velvollinen järjestämään toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan olevaan postilokeroon kustannussuuntautuneella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Liikenne- ja viestintävirasto on velvollinen valvomaan yleispalvelun hinnoittelua ja julkaisemaan vuosittain kertomuksen siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmää noudatetaan yleispalvelua tarjoavassa postiyrityksessä. Vuoden 2021 kertomuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ei nähnyt syytä puuttua Posti Oy:n yleispalvelun hinnoitteluun.⁴⁰

2.3.3 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheyteen

Poikkeuksista keräily- ja jakelutiheyteen säädetään postilain 18 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa lain 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden

³⁹ Liikenne- ja viestintävirasto. Traficomien kertomus hinnoitteluvälivonnasta ja kustannuslaskentajärjestelmän noudattamisesta Posti Oy:ssä 2021. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficomien%20kertomus%20hinnoitteluvälivonnasta%20ja%20kustannuslaskentajärjestelmän%20noudattamisesta%20Posti%202021.pdf>).

⁴⁰ Liikenne- ja viestintävirasto. Traficomien kertomus hinnoitteluvälivonnasta ja kustannuslaskentajärjestelmän noudattamisesta Posti Oy:ssä 2021. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficomien%20kertomus%20hinnoitteluvälivonnasta%20ja%20kustannuslaskentajärjestelmän%20noudattamisesta%20Posti%202021.pdf>).

talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta. Pykälässä ei määritellä tarkemmin sitä, mitä vaikeakulkuisella saaristoalueella tai vaikeakulkuisella erämaa-alueella tarkoitetaan.

Pykälän 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava 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. Edelleen pykälän 3 momentin mukaan 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.

Tällä hetkellä poikkeusjakelun piirissä on noin 200 taloutta, jotka kaikki sijaitsevat saatujen tietojen mukaan saaristoalueilla sellaisilla saarilla, joille ei ole viisipäiväistä yhteysalusliikennettä. Poikkeusjakelun piirissä olevia alueita on tällä hetkellä Turun saaristossa, Tammisaaressa ja Inkoossa sekä joitakin talouksia Kotkan edustan saarilla. Vakiintuneen tulkinnan mukaan erämaa-alueilla tarkoitetaan alueita, joilla ei ole asutusta. Erämaa-alueille ei myöskään jaeta postia, joten postilain 18 §:n mukaista poikkeusta keräily- ja jakelutiheyteen on käytännössä sovellettu saaristoalueilla.

Postilain 18 §:ää muutettiin vuonna 2017 voimaan tulleella lailla postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp; laki 614/2017). Muutoksen myötä pykälästä poistettiin viittaus ympärivuotisesta liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalususten avulla liikennöitäviin reitteihin. Samalla 18 §:n 3 momentista siirrettiin 1 momenttiin viittaus vähintään kerran viikossa tehtävästä jakelusta ja poikkeuksen piirissä olevien talouksien enimmäismäärä korotettiin 300:sta 1 000:een kotitalouteen.

Saaristoalueiden vaikeakulkuisuuden määritelmä on herättänyt tulkintaerimielisyyksiä. Liikenne- ja viestintävirasto antoi 8.11.2019 Turun saariston postinjakelua koskevan päätöksen, jossa virasto velvoitti yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n huolehtimaan yleispalvelukirjeiden viisipäiväisestä jakelusta kaikkiin sellaisiin saariin, joihin on ympärivuotinen säännöllinen aikataulutettu lauttavuoro vähintään kaksi kertaa arkipäivässä. Päätöksen mukaan tällaisiksi vuoroiksi ei katsota erikseen tilattavia pysähdyksiä tai tarvittaessa poikettavia pysähdyksiä. Päätöksen mukaan postinjakelussa vaikeakulkuisiksi alueiksi voitaisiin määritellä vain sellaiset saaret, joihin on aikataulutettu lauttayhteys arkipäivisin vähemmän kuin kaksi kertaa päivässä.⁴¹ Saaria, joihin aikataulutettuja lauttayhteyksiä on kerran arkipäivässä tai harvemmin, voidaan päätöksen mukaan lähtökohtaisesti pitää vaikeakulkuisina. Poikkeusalueille voidaan jakaa yleispalvelukirjeitä myös useammin kuin kerran viikossa. Posti Oy:n mukaan jakelukustannukset voivat tällaisilla alueilla nousta yhtä kirjettä tai postikorttia kohden jopa satoihin euroihin.⁴²

⁴¹ Liikenne- ja viestintävirasto. Oikeus poiketa yleispalvelukirjeiden viisipäiväisestä jakelusta saaristoalueilla. (<https://www.trafficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>)

⁴² Muutoksia Turun saariston postinjakelussa. Posti Oy:n tiedote, 30.4.2019. (https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20190430_postinjakelu_turun_saaristossa)

Posti Oy, kolme muuta yhtiötä ja 28 yksityishenkilöä valittivat Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus antoi asiassa päätöksensä 1.12.2021.⁴³ Myös tästä päätöksestä on valitettu. Hallinto-oikeus säilytti päätöksellään yleispalvelun tarjoajana toimivalle Posti Oy:lle asetetun velvollisuuden jakaa yleispalvelulähettykset viitenä päivänä viikossa saariin, joihin yhteysalus liikennöi vähintään kaksi kertaa päivässä. Näin ollen sellaisten talouksien, joihin kulkee säännöllinen liikennevuoro vähintään kaksi kertaa päivässä, ei voida katsoa sijaitsevan vaikeakulkuisella saaristoalueella. Toisaalta hallinto-oikeus kumosi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen siltä osin, kun päätöksessä sallittiin harvennettu jakelu sellaisiin saariin, joihin yhteysalus poikkeaa harvemmin kuin kaksi kertaa päivässä. Asia palautettiin päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla osin virastolle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen mukaan vaikeakulkuisuutta ei ole mahdollista määritellä yksinomaan yhteysalusvuorojen perusteella, vaan vaikeakulkuisuutta arvioitaessa tulisi myös selvittää jakelun tosiasialliset kustannukset, joiden tulisi muodostua poikkeukselliseksi ja kohtuuttomiksi. Hallinto-oikeuden mukaan päivittäisten yhteysalusvuorojen lukumäärällä ei ole merkitystä, jos postinjakajat eivät kulje yhteysalusten mukana jakamassa postia, vaan jättävät sen laitureille yhteysalusten henkilökunnan kuljetettavaksi. Hallinto-oikeuden päätös ei ole lainvoimainen eikä asian uudelleen käsittelyä ole siten aloitettu Liikenne- ja viestintävirastossa. Vallitsevassa epäselvässä tilanteessa ja asian ollessa edelleen käsiteltävänä, on käytännössä toimittu viraston päätöksessään esittämän tulkinnan mukaisesti.

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 5 §:n 1 momentin mukaisesti valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asuminen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (jäljempänä Varsinais-Suomen ELY keskus) vastaa laissa saariston kehityksen edistämisestä mainitusta yhteysalusliikenteen järjestämisestä ilman kiinteää tieyhteyttä olevaan saaristoon. Lisäksi laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005) säädetyn maantielauttaliikenteen hankinta on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Tehtävät ovat valtakunnallisia erityistehtäviä. Maantielautta väylineen on osa maantietä ja tieverkkoa. Maantielauttaliikenteessä lossi tai lautta kulkee kahden pisteen väliä joko aikataulutettuna tai ilman aikataulua. Käytettävissä olevien tietojen perusteella näitä vuoroja on tyypillisesti useita ja enemmän kuin kaksi vuorokaudessa. Yhteysalukset palvelevat isoimpia saaristoalueita ja niiden reittien varrella voi olla useita saaria, joihin pysähdytään vaihtelevasti (esimerkiksi 1-10 kertaa päivässä tai harvemmin).

Saaristoalueiden yhteysalusliikenteen laajuus perustuu tällä hetkellä toimivaltaisen viranomaisen tekemään tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Postin kuljettamisesta yhteysalusliikenteen mukana ei ole säädetty lailla. Käytettävissä olevien tietojen mukaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hallinnoimilla yhteysalusreiteillä postia kuljetetaan arkipäivisin yhteysalusreitillä oleviin saariin muiden kuljetusten yhteydessä. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan tällainen periaate on kirjattu yhteysalusreittien palvelusopimusten palvelutasovaatimuksiin tai palvelukuvauksiin, jotka ovat sopimusasiakirjoja. Mikäli yhteysaluksella ei ole aikataulun mukaisella vuorolla saariin muuta kuljetustarvetta, ei vuoroa saatujen tietojen mukaan ajeta pelkästään postin kuljettamiseksi. Sen sijaan posti kuljetettaisiin seuraavan toteutuvan vuoron yhteydessä. Postia olisi palvelutasovaatimusten tai palvelukuvausten nojalla kuljetettava yhteysaluksissa

⁴³ Turun hallinto-oikeuden päätös 21/0169/1, 1.12.2021. (https://oikeus.fi/material/collections/20211201100501/7VDzti-muf/02016_19.pdf)

tällä tavoin muiden kuljetusten yhteydessä 1-2 kertaa viikossa. Mikäli yhteysaluksen aikataulussa on mainittu kellonaika, vuoro ajetaan aina. Tällaisissa vuoroissa myös posti jaetaan kuljetuksen mukana. Mikäli aikataulussa on esitetty liikennepaikan kohdalla x, liikennepaikkaan poiketaan tarvittaessa aikataulun mukaisella vuorolla. Mikäli aikataulussa on liikennepaikan kohdalla y, saareen poiketaan vain ennakkotilauksen perusteella. X- ja y-vuorojen toteutumista ei voida ennakoita, eikä niitä ole ajettu pelkästään postin kuljettamisen vuoksi.⁴⁴

Postinjakaja ei saatujen tietojen mukaan tällä hetkellä tyypillisesti itse kulje saareen, vaan posti kulkee yhteysliikenteen mukana. Lisäksi osassa saarista on ollut postin osa-aikaisia työntekijöitä, jotka ovat jakaneet postin saarissa edelleen. Osassa saarista taas on sovittu yhteysalusliikenteen palveluntuottajien kanssa ELY-keskuksen sopimusten ulkopuolella sopimuksia laajemmasta postin kuljettamisesta, josta on myös laskutettu Posti Oy:tä. Joihinkin saariin Posti Oy on omalla kustannuksellaan hankkinut tarvittavan liikenteen, jotta jakelu voidaan toteuttaa postilain vaatimusten mukaisesti. Arvioidaan, että tällä hetkellä posti kulkee ELY-keskuksen hallinnoimilla reiteillä yhteysaluksissa ilman jakelusta perittäviä lisäkustannuksia 1-5 kertaa viikossa. Yleispalvelun tarjoaja on saattanut myös hankkia omia venereittejä poikkeustalouksien postinjakelun hoitamiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto perehtyi Turun saaristoa koskevassa päätöksessään eri saarten lauttayhteysaikatauluihin ja eri tahojen toimittamiin selvityksiin saarten liikenneyhteyksistä. Liikenne- ja viestintävirasto huomioi vaikeakulkuisuutta arvioidessaan muun muassa lauttojen liikennöinti- ja sen, kuinka monen lauttayhteyden päässä saari on. Lauttojen liikennöinti- ja sen lisäksi jakelutavoissa havaittiin vaihtelua eri saarien välillä. Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen mukaan postinjakaja kulki osaan saarista lautan mukana jakamaan postin. Joidenkin saarien osalta posti toimitettiin ainoastaan lauttarantaan, josta yhteysaluksen henkilökunta nouti postilähetykset ja toimitti ne saariin.⁴⁵ Saatujen tietojen valossa voidaan arvioida, että posti kulkee tällä hetkellä yhteysliikenteen mukana viitenä päivänä viikossa niihin saariin, joihin on yhteys viitenä arkipäivänä viikossa. Poikkeustalouksia, jonne ei ole viisipäiväistä liikennöintiä, on arviolta noin 200. Lisäksi ei liene poissuljettua, että joissakin tapauksissa yleispalvelun tarjoajan on järjestettävä erilliskuljetus saareen postin jakamiseksi lain edellyttämällä tavalla. Yhteysaluksissa kulkevan postinjakelun osalta haasteita on aiheutunut tilanteissa, joissa päivän posti ei ole ehtinyt yhteysaluskuljetukseen.

2.3.4 Kirjeiden kulkunopeus

Velvollisuus kirjeiden kulkunopeusstandardien asettamiseen perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 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*). Direktiivin 17 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat kotimaan postille laatustandardit. Jäsenvaltioiden harkinnassa on, millaiset laatustandardit kotimaan lähetyksille asetetaan. Standardien asettamista rajoitetaan vain siten, että direktiivin liitteessä 2 määritellään standardit, joita on noudatettava Euroopan unionin 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 unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja sekä koko unionin sisäisessä postissa että kahden yhteisön jäsenvaltion välisessä postissa. Direktiivin

⁴⁴ Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lausunto (62/2011/VAR) 17.8.2020 Turun hallinto-oikeudelle, s.1-2.

⁴⁵ Liikenne- ja viestintäviraston päätös 8.11.2019: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P/C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>

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 tällaisia vapautuksia, on niiden ilmoitettava asiasta komissiolle viipymättä.

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 kirjelähetyksistä 97,6 prosenttia oli perillä neljäntenä arkipäivänä ja 99,1 prosenttia viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.⁴⁶

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. Pykälän 2 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. Jakelumäärien laskiessa ja yleispalvelukirjeiden yksikkökustannusten noustessa on todennäköistä, että nettokustannuksia jouduttaisiin korvaamaan Posti Oy:lle, jos yleispalveluvelvoitetta koskevaa sääntelyä ei uudisteta. Nettokustannusten korvaamisen osalta haasteellista olisi myös oikean laskentatavan määrittäminen nettokustannusten korvaamisen perusteeksi.⁴⁷ On mahdollista, eri laskentamenetelmistä huolimatta, että Posti Oy itse joutuisi päävastuulliseksi kustannusten korvaamisesta. Tähän vaikuttaisi olennaisesti Posti Oy:n suuri markkinaosuus myös muiden kuin yleispalvelutuotteiden osalta ja muiden postiyritysten verrattain pienet markkinaosuudet.

2.3.6 Postilaatikon sijainti

Postilain 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 48 §:n nojalla antamat tarkemmat määräykset jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta. Käytännössä yleispalvelun tarjoaja Posti Oy suunnittelee postilaatikoiden sijainnin yhteistyössä kuntien kanssa. Vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö ilmenee käytännössä niin, että Posti Oy

⁴⁶ Posti on raportoinut postipalvelun toteutumisesta Traficomille. Posti Oy:n tiedote, 12.4.2021. (https://www.posti.fi/fi/asiakas-tuki/tiedotteet/20210412_ps_postipalvelun_toteutuminen_traficom).

⁴⁷ Liikenne- ja viestintäministeriö. Postiyritysten osallistuminen postin yleispalvelun kustannusten korvaamiseen. LVM julkaisu 27/2014. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77817/Julkaisu_27-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

selvittää vuosittain kuntien asuntotuotantosuunnitelmat ja suunnittelee postilaatikoiden alustavat sijainnit etukäteen, jotta kunnilla on mahdollisuus huomioida sijainnit omissa suunnitelmissaan.

Posti Oy tiedottaa postilaatikoiden sijoittelusta postinsaajia 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, 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 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 postinsaaja ei sijoita postilaatikkoaan sille osoitettuun paikkaan, eikä itse riitä 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 alle 30 000 taloutta.

Postilain 39 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista. Tällaisia ovat tiedot siitä, missä katuosoitteessa postilaatikko sijaitsee sekä tarkempi kuvaus sijainnista, jos se ei selviä pelkän katuosoitteen perusteella. Käytännössä Posti Oy on sijaintitietopalvelun yhteydessä luovuttanut kuitenkin vain postilaatikon sijaintia koskevan osoitetiedon. Yleispalvelun tarjoajan reittisuunnitelmat eivät kuulu pykälässä tarkoitettuihin tarpeellisiin tietoihin. Postilaatikoiden sijaintia koskevan tiedonantovelvollisuuden osalta haasteeksi on kirjemarkkinoiden kilpailun lisääntyessä muodostunut ensinnäkin se, että postilain 44 § mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle yksinoikeuden päättää postilaatikoiden sijainnista, ja muilla postiyrityksillä on velvollisuus jakaa lähetykset näihin postilaatikoihin. Toiseksi nykyinen tulkinta, jonka mukaan yleispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus periä näiden sijaintitietojen luovuttamisesta maksu, ei ole tarkoituksenmukainen tasapuolisen kilpailun toteutumisen kannalta.

2.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

2.4.1 Julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely

Yleispalvelun tarjoajalle on postilain nojalla osoitettu erilaisia julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän tematiikkaa ei ole käsitelty kattavasti aikaisemmissa postilakia koskevissa hallituksen esityksissä. Sen sijaan postilain mukaisten tehtävien oikeudellista luonnetta on käsitelty eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksissä, joissa on tarkasteltu tiettyjen postilaissa postiyrityksille säädettyjen tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:n mukaiseen julkiseen hallintotehtävään.⁴⁸

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt 19.5.2021 postilainsäädäntöä ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa antamassaan päätöksessä (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

⁴⁸ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/5410/2017. (<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5410/2017>); Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös EOAK/1069/2019. (<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>)

julkisista hallintotehtävistä.⁴⁹ Hallituksen esityksessä on pyritty perustelemaan aikaisempaa paremmin postilain mukaisten tehtävien luonne ja turvaamaan kansalaisten perusoikeudet, oikeusturva sekä muut hyvän hallinnon vaatimukset myös sellaisessa tilanteessa, jossa julkiset hallintotehtävät on osoitettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

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 voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä lainkohdassa viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, 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 luettavien 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.

Julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäättöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuuden 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 osalta. 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 täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

2.4.2 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.

⁴⁹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019. (<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>).

Suurin osa viranomaisten tiedoksiannoista toimitetaan tavallisena tiedoksiantona postitse. Loput viranomaisten tiedoksiannoista toimitetaan saantitodistuksella. Yleispalvelun tarjoajana Posti Oy on tulkinnut säännöstä niin, ettei tiedoksiantomenettelyä koskeva virkavastuu ulotu tavallisena kirjeenä toimitettavaan tiedoksiantoon. Tällainen 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. Postilain mukaisen yleispalvelun ulkopuolelle jääviä viranomaiskirjeitä ja niiden mukana tavallisina kirjeinä toimitettavia tiedoksiantoja jakavat yleispalvelun tarjoajan lisäksi monet muut postiyritykset.

Saantitodistuskirjeen osalta Posti Oy on tulkinnut virkavastuun kattavan sen, että vastaanottajan henkilöllisyys tarkistetaan saantitodistuskirjeen luovutuksen yhteydessä. Siten 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 esitti 4.7.2018 antamassaan ratkaisussa (EOAK/2959/2017) postilain täsmentämistä ja pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä selvittämään, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus.⁵⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti ratkaisussaan varsin epätydyttävänä sitä, että yleispalvelun tarjoajan (tai asiamiespostin) vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta on käytännössä rajoittunut vain pieneen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä, ja että tämä vastuun rajoittuminen näyttää virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Posti Oy:n tulkintaan asianomaisen säännöksen tarkoituksesta. Postilain 21 §:ssä käytetään ilmaisua ”suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä”, eikä laissa säädetä siitä, mitkä tehtävät suoritetaan virkavastuulla.

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 postiyritysten kanssa. 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 yleispalvelun tarjoajana julkista hallintotehtävää. Saantitodistusmenettelyn on katsottu olevan tärkeä hallintomenettelyn muoto, minkä vuoksi yleispalvelun tarjoajan on tältä osin katsottu hoitavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää myös rikoslain (39/1889) mukaista virkavastuuta. Kun yleispalvelun tarjoaja viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla huolehtii lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä, voidaan toimintaa pitää perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisenä.⁵¹

Tavallinen tiedoksianto on nykyään yleisin tiedoksiannon muoto ja postilain 21 §:n virkavastuusäännös on edellä kuvatulla tavalla säädetty koskemaan yleisesti tiedoksiantomenettelyyn

⁵⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/2959/2017. (<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/2959/2017>)

⁵¹ 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.

liittyviä tehtäviä. Voimassa olevassa säännöksessä rajausta ei ole tehty esimerkiksi vain saantitodistusmenettelyyn. Nykyinen tiedoksianto koskeva säännös on epäselvä ja jättää liikaa tulkinnanvaraa toimijalle. Lakisääteisen virkavastuun rajaaminen pelkästään Posti Oy:n tulkinnan perusteella on tilanteena epätydyttävä. Säännöstä olisikin tarkoituksenmukaista täsmentää erityisesti virkavastuun kohdentumisen osalta.

2.4.3 Postinumerojärjestelmän ylläpito

Postilain 37 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. 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.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 18.2.2019 lähettämässään lausuntopyynnössä (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. Tällä hetkellä postinumerojärjestelmää ylläpitää yleispalvelun tarjoaja Posti Oy, joka on huolehtinut tehtävästä 1970-luvulta saakka. Tätä ennen postinjakelu perustui katujen ja paikkakuntien nimiin. Postinumerot on alun perin muodostettu sen mukaan, missä on kiinteä postitoimipiste, joten postinumeroalueiden määrittelyllä on yhteys yleispalveluvelvoitteen alaiseen postitoimipisteistä koskevaan sääntelyyn. Postinumeroista on ajan kuluessa muodostunut yleispalvelun tarjoajan toiminnan ohjausjärjestelmä. 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 tarjoaa muille postiyrityksille mahdollisuuden saada järjestelmästä tarvitsemansa tiedot. Postinumerojärjestelmän ylläpitämisen oikeudellisesta luonteesta julkisena hallintotehtävänä on esitettävissä sekä vastustavia että puoltavia seikkoja. Toisaalta tehtävällä on kiinteä yhteys yleispalveluun, mutta toisaalta järjestelmä on ainakin toistaiseksi yhteiskunnallisesti tärkeä. Toisaalta postinumeroiden määrittelyä ei tehdä viranomaisen ohjauksessa eikä postinumerojärjestelmä liity viranomaisprosesseihin, mutta 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 ylläpitoa voidaan nykytilanteessa pitää julkisena hallintotehtävänä. Ratkaiseva painoarvo on annettava sille, että postilain mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulee huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää, minkä lisäksi nimenomaan virasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden.

2.4.4 Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetyk

Postilain 55 §:ssä säädetään postiyrityksen oikeudesta avata postipaketti. 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. Lisäksi 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 postilain 55 §:ssä mainittuja tehtäviä.

Säännös ei ole yhteydessä postidirektiiviin, 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 voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka se olennaisesti liittyykin yleispalvelun tai muun palvelun toteuttamiseen, eli lähetysten perille saattamiseen. Tällä hetkellä Posti Oy on ainoa postiyritys, jonka toiminta ulottuu postipakettien keräilyyn ja jakeluun.

2.4.5 Muiden tehtävien arviointia

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 18.2.2019 lähettämässään lausuntopyynnössä (EOAK/1069/2019) liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan myös postilain 24 a §:ssä säädetyn Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimisen, 44 §:ssä säädetyn postilaatikoiden sijainnin määrittelyn sekä 82 §:ssä säädetyn postimerkkien julkaisemisen ja postimaksimerkinnän 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 44 §:n mukaan postilaatikon sijainnin määrittelee kirjepalveluiden yleispalvelun tarjoaja tai, ellei yleispalveluvelvollisuutta ole asetettu, muu postiyritys Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä. Paikkaa määriteltäessä on otettava huomioon 43 ja 45 §:ssä asetetut vaatimukset sekä Liikenne- ja viestintäviraston 48 §:n nojalla antamat määräykset. Postilain 82 §:n 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, että edellä esitetyissä tehtävissä ei ole kyse julkisista hallintotehtävistä. Tarkemmat arviot edellä mainittujen tehtävien oikeudellisesta luonteesta esitetään esityksen jaksossa 12, jossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä.

2.5 Postidirektiivi

Euroopan unionissa postitoimintaa säännellään postidirektiivillä. Viimeisin postipalveluita koskeva muutospäätös 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 pyritty varmistamaan kaikissa jäsenvaltioissa kaikkien käyttäjien saatavilla oleva kohtuuhintainen ja tietyt laatuvaatimukset täyttävä postin yleispalvelu. Kolmannella postidirektiivillä otettiin käyttöön oikeusperusta postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiselle säätämällä viimeisestä lainsäädäntötoimesta markkinoiden asteittaisen avaamisen prosessissa. Direktiivissä vahvistettiin markkinoiden täydellisen avaamisen määräajaksi 16

jäsenvaltion osalta 31.12.2010 ja jäljellä olleiden 11 jäsenvaltion osalta 31.12.2012. Lisäksi kolmannella postidirektiivillä vahvistettiin kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä muutettiin tapaa, jolla postin yleispalveluja voidaan tarjota ja rahoittaa.

Euroopan komissio on uudessa työohjelmassaan ilmoittanut, että se selvittää postidirektiivin uudistamistarpeita. Komissio julkaisi 17.7.2020 julkisen kuulemisen, jonka tarkoituksena oli arvioida nykyistä postidirektiiviä.⁵² Suomi lähetti liikenne- ja viestintäministeriön koordinoiman vastauksen julkiseen kuulemiseen marraskuussa 2020. Liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti eduskuntaa E-kirjeellä (E 121/2020 vp), jossa on tuotiin esiin Suomen julkisen kuulemisen vastauksessa esitetyt kannat postidirektiivin uudistamisen osalta.⁵³ Vastauksessaan julkiseen kuulemiseen Suomi nosti esiin sen, että postidirektiiviä tarvitaan edelleen syrjimättömien ja kohtuuhintaisten postin peruspalvelujen varmistamiseksi. Lisäksi Suomen kannassa todettiin, että postidirektiivin asettamissa velvoitteissa tulisi nykyistä paremmin huomioida jäsenmaiden erilainen tilanne esimerkiksi kirjelähetysten määrien osalta. Suomen mukaan postidirektiivin asettamia postin yleispalvelua koskevia velvoitteita tulisi keventää ja joustavoittaa, jotta kukin jäsenmaa voisi kansallisesti päättää sopivan palvelutason direktiivin tarjoamien reunaehtojen puitteissa.

Kuulemisen tulokset on esitetty tiivistelmäraportissa, joka on saatavilla sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (GROW) verkkosivuilla ja paremman sääntelyn portaalissa.⁵⁴ Tulokset on esitetty myös postidirektiivin arviointia koskevassa komission kertomuksessa ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Komissio julkaisi marraskuussa 2021 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta. Kertomuksessa todetaan postialan kokeneen suuria muutoksia postidirektiivin voimaantulon jälkeen ja tunnustetaan se, että direktiivin muuttaminen saattaisi olla perusteltua. Kertomuksen mukaan postidirektiivissä on osia, joiden vuoksi markkinatilanteen ja käyttäjien tarpeiden muutoksiin ei pystytä tarvittavalla tavalla reagoimaan.⁵⁵ 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.

2.6 Valtiontukisääntely

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei lähtökohtaisesti sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua.

⁵² 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).

⁵³ Suomen vastaus Euroopan komission julkiseen kuulemiseen osana postidirektiivin arviointia. (<https://www.edus-kunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-321251.pdf>).

⁵⁴ Factual summary of the public consultation on the evaluation of the Postal Services. 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_en

⁵⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY). (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0674&from=EN>).

EU:n valtiontukisäännöissä sallitaan kuitenkin avustuksen myöntäminen tarkoitukseen, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (Services of General Economic Interest - SGEI). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluja, joiden saatavuuden kansalaisille viranomainen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa. Kyseessä on oltava viranomaisen arvion mukaan kansalaisille tärkeä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävä palvelu. Euroopan komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaan sääntelyn soveltaminen edellyttää markkinapuutteen havaitsemista eli sitä, että palvelua ei markkinaehtoisesti tarjota tai pystytä tulevaisuudessa tarjoamaan tyydyttävällä tavalla. Tällöin viranomainen voi ryhtyä toimenpiteisiin palvelun saatavuuden turvaamiseksi ja asettaa yritykselle julkisen palveluvelvoitteen. EU:n jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio voi kyseenalaistaa jäsenvaltion määritelmän ainoastaan, jos kyse on ilmeisestä virheestä. SGEI-tuen tarkoituksena on varmistaa yhteiskunnan kannalta tärkeiden ja yleishyödyllisten palvelujen saatavuus kaikissa olosuhteissa.

Kansalliset valtionavustussäännöt on kirjattu valtionavustuslakiin (688/2001), joka on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä ja käytön valvonnasta sekä tarkastuksista. Laissa säädetään myös valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja velvoitteiden perusteista sekä viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Lain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtionneuvoston asetuksella.

Markkinaehtoisesti toimiva sanomalehtijakelu on ajautunut Suomessa tilanteeseen, jossa jakelutoiminta ei ole enää liiketoiminnallisesti kannattavaa useimmilla harvaan asutuilla alueilla, eli toisin sanoen palvelua ei markkinaehtoisesti tarjota, eikä pystytä tulevaisuudessa tarjoamaan tyydyttävällä tavalla. Sanomalehtijakeluun kytkeytyy kuitenkin voimakkaasti kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja erityisesti perustuslain 12 §:ssä turvattuun sanavapauteen sisältyvä oikeus tiedonsaantiin. Tiedonsaannin turvaamista voidaan pitää sellaisena yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, jonka saatavuuden kansalaisille viranomainen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa. Valtakunnallista viisipäiväistä sanomalehtijakelua voidaan pitää kansalaisille tärkeänä ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävänä palveluna.

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 mukaista yleispalveluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä, jotta postipalveluja voidaan tulevaisuudessa toteuttaa tehokkaasti kuluttajien tarpeet huomioiden. Ehdotetun kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirtymisen tavoitteena on parantaa yleispalvelun tarjoajan toimintaedellytyksiä tilanteessa, jossa kirjemäärät ovat digitalisaation seurauksena merkittävässä laskussa. Lisäksi esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja tarkentaa ongelmallisiksi havaittuja säädöksiä tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi. Esityksellä pyritään erityisesti täsmentämään yleispalvelun tarjoajan postilain nojalla hoitamia julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä.

Esityksessä postilakiin ehdotetaan lisättäväksi sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskeva keskeinen sääntely. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tavoitteena on luoda edellytyksiä viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteuttamiselle alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa

viisipäiväistä varhaisjakelua, ja näin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Kolmipäiväinen keräily ja jakelu

Yksi esityksen keskeisimmistä ehdotuksista koskee yleispalveluun kuuluvien postilähetysten keräily- ja jakelutiheyttä. Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä postilain 17 §:n mukaisesta yleispalvelun viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Jatkossa yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn postiyhtiön 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.

Kirjemäärien laskusuunta, postitoiminnan nykyinen luonne ja pitkät etäisyydet luovat haasteita viisipäiväisen keräilyn ja jakelun säilyttämiselle. Digitaalisten vaihtoehtojen syrjäyttäessä perinteisen kirjepostin, ei kirjeitä enää tulevaisuudessa riitä jaettavaksi jokaiselle arkipäivälle. Myös postitoiminnan kustannusrakenne aiheuttaa haasteita, sillä kiinteiden kustannusten määrä on suurempi ja muuttuvien kustannusten määrä puolestaan pienempi kuin useilla muilla toimialoilla. Postitoiminnassa kiinteiden kustannusten supistaminen samassa suhteessa laskevien kirjemäärien kanssa ei välttämättä ole mahdollista.

Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään yleispalvelun jakelutiheydestä. Pääsäännön mukaan yleispalvelun tulee kattaa yksi keräily ja yksi jakelu jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona viitenä päivänä viikossa. Jäsenmaat voivat kuitenkin poiketa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Poikkeussäännön sisältämään kansalliseen liikkumavaraan liittyy epävarmuutta, eikä artiklan soveltamista koskevaa tuomioistuinten tai muiden lainvalvontaviranomaisten oikeuskäytäntöä ole olemassa, vaikka moni jäsenvaltio onkin kansallisessa lainsäädännössään hyödyntänyt poikkeuksen sallimaa joustoa. Jäsenvaltioista ainakin Tanskassa, Italiassa ja Alankomaissa sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvassa Norjassa on otettu käyttöön malleja, joissa postin keräily ja jakelu suoritetaan harvemmin kuin viitenä päivänä viikossa.⁵⁶ Näissä tapauksissa Euroopan komissio ei ole puuttunut direktiivin pääsäännöstä poikkeamiseen.

Komissio tunnusti marraskuussa 2021 julkaistussa postidirektiiviä koskevassa kertomuksessaan, etteivät postidirektiivissä määritetyt palvelun laajuutta, viisipäiväistä jakelua tai palvelun laatua koskevat vähimmäisvaatimukset ole täysin linjassa nykyisten markkinaodotusten ja -kysynnän kanssa ja aiheuttavat haasteita yleispalvelun tarjoajille.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin varhaisjakeluverkkojen alueilla tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Yleispalvelun tarjoaja olisi lisäksi velvollinen ylläpitämään ajantasaista tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Tiedottamisvelvollisuus kohdistuisi ainoastaan yleispalveluvelvollisuuden alaisiin keräily- ja jakelupäiviin. Varhaisjakeluverkkojen alueilla viisipäiväinen sano-

⁵⁶ Postal services in the EU. Research for TRAN Committee. ([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)).

malehtijakelu säilyisi jatkossakin kaupallisin sopimuksin toteutettavana. Tiedottamisvelvollisuus mahdollistaisi postipalveluiden käyttäjien, kuten sanomalehtikustantajien, mainostajien, yritysasiakkaiden sekä kuluttajien ennakoinnin ja toiminnan sopeuttamisen keräily- ja jakelupäivien mukaisesti. 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 huomioiden alueen kotitalouksiin kohdistuva tiedottamisvelvollisuus.

Samaan aikaan kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirryttäessä otettaisiin käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus, jonka tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä sanomalehtien viisipäiväiselle jakelulle niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla yleispalveluvoitteen alaiset jakelupäivät olisivat kiinteät. Yleispalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa yleispalvelun alaiset keräily- ja jakelupäivät koko avustuskauden ajaksi niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaisi kiinteät jakelupäivät sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevassa hakuilmoituksessaan. Säännöksellä pyritäisiin välttämään päällekkäisten jakeluverkkojen syntyminen ja luotaisiin edellytykset viisipäiväiselle sanomalehtijakelulle koko maassa.

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

4.1.2 Yleispalvelun hinnoittelu

Esityksessä ehdotetaan lain 26 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän katteen osalta. Yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelussa sallittu enintään 10 prosentin kohtuullinen kate tulisi siis laskea erikseen kullekin yleispalveluun kuuluvalle tuotelajille. Säännöksen mukaan katetta ei saisi laskea yleispalvelulle kokonaisuutena. Säännöstä täsmennettäisiin postidirektiivin edellyttämään suuntaan. Postidirektiivissä on hinnoittelua koskeva 12 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kunkin yleispalvelun hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Ehdotus myös vastaisi nykyistä kansallista soveltamiskäytäntöä.

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

Esitetyn muutoksen myötä yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin kate ei saisi ylittää säädettyä enimmäiskatetta. Muutoksella turvattaisiin kansalaisille kohtuulliset yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnat ja varmistettaisiin se, ettei katteen laskenta johda yleispalveluiden käyttäjien kannalta yksittäisen tuotelajin kohtuuttomaan hintaan.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennys niin, että hinnoittelun muutoksista olisi ilmoitettava yleisölle ja asiakkaille vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

4.1.3 Vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmä

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. Pykälästä poistettaisiin viittaus erämaa-alueisiin. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin saaristoalueiden vaikeakulkuisuuden määritelmä, jonka mukaan vaikeakulkuiseksi saaristoalueeksi voitaisiin katsoa alue, jolle ei ole lautta- tai yhteysalusliikennettä ympäri vuoden vähintään kerran jokaisena 17 §:ssä tarkoitettuna yleispalvelun keräily- ja jakelupäivänä.

Vaikeakulkuisuutta määriteltäessä huomioitaisiin jatkossa ainoastaan lautta- tai yhteysalusliikenteen aikataulut, eikä esimerkiksi jakelusta aiheutuvia poikkeuksellisia kustannuksia tai muita seikkoja. Muutos selkeyttäisi oikeustilaa ja vähentäisi tulkintaerimielisyyksiä. Jatkossakin poikkeuksen piiriin kuuluvien talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu olisi tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä olevien talouksien enimmäismäärä ehdotetaan laskettavaksi 500 talouteen.

4.1.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksessä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä osoitettaisiin yleispalvelun tarjoajalle tiedoksiantomenettelyä ja postinumerojärjestelmän ylläpitoa koskevissa pykälissä (21 ja 37 §). Jatkossa kaikki postilain mukaiset postiytykset voisivat myös viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla hoitaa julkista hallintotehtävää laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisen osalta. Kaikille postilain mukaisille postiytyksille osoitettaisiin lisäksi julkinen hallintotehtävä, joka koskisi postiytyksen oikeutta avata suljettu lähetykset (55 §). Yleispalvelun tarjoaja on hoitanut esityksessä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella. Hallituksen esityksen valmistelussa postilain mukaisia julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely on tarkistettu vastaamaan perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä säätämistä koskevia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on julkisen hallintotehtävän osalta edellyttänyt rikoslain mukaista virkavastuuta ja viittausta vahingonkorvauslakiin (412/1974).

Lain 21 §:n mukainen tiedoksiantomenettely, 37 §:n mukainen postinumerojärjestelmän ylläpito ja 55 §:n mukainen postiytyksen oikeus avata suljettu lähetykset katsottaisiin perustuslain 124 §:n mukaisiksi julkisiksi hallintotehtäviksi, jotka ovat muun kuin viranomaisen hoidettavana. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää säännösten suhdetta perustuslain 124 §:ään. Lain 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedoksiantomenettelyä koskevan virkavastuun kohdentumista täsmennettäisiin ja virkavastuulla toteutettavat tehtävät määriteltäisiin tarkasti. Lain 37 §:ään lisättäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämä viittaus rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Lisäksi sekä 21, 37 että 55 §:ään lisättäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämä viittaus vahingonkorvauslakiin.

4.1.5 Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Postilain 39 §:n 2 momentin postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamista koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toiselle postiytykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta

yleispalvelun tarjoaja voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Velvollisuus luovuttaa postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot maksutta madaltaisi markkinoille pääsyn esteitä sellaisilta yrityksiltä, joilla ei ole taustaa lehtijakelussa. Lisäksi osoitetietojen maksuton luovuttaminen osaltaan edesauttaisi virheettömän jakelun toteutumista. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielellinen täsmennys niin, että kustannussuuntautuneen maksun sijasta koko pykälässä puhuttaisiin kustannusperusteisesta maksusta.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa huomioitaisiin sijaintitietojen luovuttamiseen liittyvät turvallisuusnäkökulmat. Momentin mukaan velvollisuutta sijaintitietojen luovuttamiseen ei kuitenkaan olisi, jos sijaintitietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Asiaa koskevan arvion ja päätöksen tekisi Liikenne- ja viestintävirasto. Vastaava muutos tehtäisiin myös postilain 38 §:ään.

4.1.6 Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus

Esityksessä postilakiin ehdotetaan lisättäväksi sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevat keskeiset säännökset. Postilakiin lisättäisiin uudet väliaikaiset 2 §:n 11–14 kohta sekä 6 a luku, jotka olisivat voimassa 31.12.2027 asti. Valtionavustuksen tavoitteena olisi varmistaa monipuolisen, moniäänisen ja luotettavan tiedon sekä postipalvelujen oikeudenmukainen saatavuus koko maassa.

Ehdotettu sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus kattaisi sanomalehtijakelusta, niinä päivinä kun kolmipäiväisen yleispalvelun mukaista jakelua ei ole, syntyneet nettokustannukset ja kohtuullisen voiton. Valtionavustukseen oikeuttavia jakelupäiviä olisi siten kaksi viikossa. Nettokustannus seurannan vuoksi avustuksen saaja ei voisi saada valtionavustusta toteutuneita kustannuksia ja kohtuullista voittoa enempää. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen mallin olisi tarkoitus olla mahdollisimman kustannustehokas ja hallinnollisesti kevyt. Valtionavustuksella tulisi olla mahdollisimman pieni vaikutus sen ulkopuoliseen posti- ja jakelualan kilpailuun.

Sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta voidaan alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, pitää unionin valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta avustuksen myöntämisenä tarkoitukseen, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita. Julkisen palveluvelvoitteen antamisessa yritykselle on sovellettava Euroopan komission SGEI-päätöstä. Päätöksen 2.1 artiklan a kohdan mukaan päätöstä sovelletaan, kun kyseessä on enintään 15 miljoonan euron vuotuinen korvaus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta muilla kuin liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin aloilla. Päätöksen 2.2 artiklan mukaan yritykselle annettavan toimeksiannon kesto voi olla enintään 10 vuotta.

Ehdotetussa uudessa 35 a §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksesta. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä sanomalehtijakelun toteutumiselle viitenä arkipäivänä viikossa alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Pykälän mukaan sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen sovellettaisiin valtionavustuslakia.

Ehdotetussa uudessa 35 b §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevasta julkisesta palveluvelvoitteesta. Julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa sanomalehtijakelu niinä päivinä, kun avustuskelpoisilla alueilla ei ole yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua. Valtionavustusta voitaisiin maksaa vain julkisen palveluvelvoitteen ajalta.

Ehdotetussa uudessa 35 c §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysimenettelystä. Liikenne- ja viestintävirasto tekisi ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn aloittamista markkina-analyysin, josta ilmenisi sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset alueet, näillä alueilla jaettavat lehdet, lehtien levikit sekä hinta- ja kustannustaso. Liikenne- ja viestintävirasto määritteli markkina-analyysin pohjalta alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ja jotka siten kuuluisivat sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin.

Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaisi markkina-analyysissaan avustuskelpoiset alueet. Markkina-analyysi ei olisi itsenäinen hallintopäätös, vaan yksi avustuspäätöksen valmisteluvaiheista. Tällaisilla Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille voitaisiin valintamenettelyn jälkeen myöntää valtionavustusta sanomalehtijakeluun.

Ehdotetussa uudessa 35 d §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntämisestä. Liikenne- ja viestintävirasto voisi hakemuksesta myöntää valtionavustusta avustuskelpoisilla alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille. Liikenne- ja viestintävirasto voisi myöntää sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Avustuskauden pituudessa on huomioitu jakelun mahdolliseen laajentamiseen tarvittavat investoinnit ja selkeä liiketoimintanäkymä jakeluyhtiölle, mutta myös hallinnollisesti raskaan valintamenettelyn jatkuvan toistamisen välttäminen.

Valtionavustusta voitaisiin myöntää vain sellaisina arkipäivinä tapahtuvalle jakelulle, joina alueella ei ole 17 §:n mukaista yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Yleispalvelun tarjoaja ei saisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avustuskauden aikana tehdä muutoksia ilmoitettuun yleispalvelutuotteiden keräily- ja jakelupäiviin niillä alueilla, jotka kuuluvat sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin. Näin valtionavustuksen alainen jakelu voitaisiin osoittaa oikeille päville ilman, että viisipäiväinen sanomalehtijakelu vaarantuu. Säännöksellä vältettäisiin päällekkäisten keräily- ja jakelupäivien toteutuminen, varmistettaisiin valtionavustuksen kohdentuminen oikeille päville ja edistettäisiin postinsaajien asemaa sekä avustuksen tavoitteiden toteutumista.

Ehdotetussa uudessa 35 e §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälässä säädettäisiin niistä ehdoista, jotka avustuksen hakijan tulee täyttää, jotta avustusta voidaan myöntää. Ehdot liittyvät muun muassa sijoittumismaan yrityksille ja työnantajille asettamiin vaatimuksiin, lakisääteisiin maksuihin ja asianmukaiseen vakuutukseen sekä hakijan toimialaan ja henkilöstöön. Lisäksi ehtoihin kirjattaisiin säännös, jonka mukaan avustuksen saaja ei saisi olla tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 (*jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus*) 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.

Valtionavustuksen hakijan tulisi sitoutua Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan julkiseen palveluvelvoitteeseen, jonka mukaista toimintaa olisi sanomalehtijakelu niinä päivinä, kun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ei olisi postilaissa säädetyn yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua. Tarkemmat säännökset avustuksen yleisistä edellytyksistä, avustusta koskevasta hakumenettelystä, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen maksamisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Uudessa ehdotetussa 35 f §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta kohdentaa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha avustuskelpoisille alueille ennen valintamenettelyn käynnistämistä. Mikäli valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riittäisi täysimääräisesti kattamaan 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua avustuskelpoisilla alueille, kohdennettaisiin määräraha ensisijaisesti sellaisille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti eniten.

Uudessa ehdotetussa 35 g §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa yleispalvelun tarjoajalle määräaikainen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään asettaa yleispalvelun tarjoajalle erillisen kaksipäiväisen 35 b §:n mukaisen sanomalehtijakelua koskevan julkisen palveluvelvoitteen tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa. Tällainen tilanne olisi pykälän mukaan ensinnäkin se, että jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jäisi ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä. Pykälän mukainen julkinen palveluvelvoite voitaisiin asettaa myös, jos jokin alue, jolla on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyä ollut saatavilla täysin kattava viisipäiväinen varhaisjakelu, jäisi pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana. Julkinen palveluvelvoite voitaisiin lisäksi asettaa tilanteissa, jossa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riittäisi kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, jolloin valtionavustus kohdennettaisiin ensisijaisesti niille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on lukumäärällisesti eniten.

Säännöksen avulla huomioitaisiin tilanteet, joissa yksittäinen alue jäisi sekä markkinaehtoisesti toimivan varhaisjakeluverkon että valtionavustuksen alaisen sanomalehtijakelun ulkopuolelle ja pyritäisiin turvaamaan viisipäiväinen sanomalehtijakelu myös edellä mainituissa poikkeukselliseksi arvioiduissa tilanteissa. Säännöksellä turvattaisiin varsinkin haja-asutusalueilla asuvien kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaantioikeuksien toteutuminen monipuolisen, moniäänisen ja luotettavan tiedon osalta. Kaksipäiväisen julkisen palveluvelvoitteen asettamisella niille alueille, joilla ei synny markkinaehtoista viisipäiväistä sanomalehtijakelua, turvattaisiin näin sananvapauden toteutumista koko maassa.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaisi tapauskohtaisesti määräajan, jonka kuluessa yleispalvelun tarjoajan tulisi aloittaa pykälän mukainen sanomalehtijakelu ja määrittäisi kohtuullisen hintatason, jonka yleispalvelun tarjoaja voisi periä sanomalehtikustantajilta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun toteuttamisesta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voisi erikseen määritellyissä tilanteissa korvata yleispalvelun tarjoajalle julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Pykälässä tarkoitettu Liikenne- ja viestintäviraston päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana.

Uudessa ehdotetussa 35 h §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi markkina-analyysiin laatimiseksi ja julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi oikeus saada välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden kustantamia lehtiä jaetaan alueella.

Uudessa ehdotetussa 35 i §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta toimia sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevana valtionapuviranomaisena.

Uudessa ehdotetussa 35 j §:ssä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyvistä tiedoista. Liikenne- ja viestintävirasto seuraisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitäisi tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä. Rekisteriin tallettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki viranomaisen laissa säädettävien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta, avustuksen hakijaa ja saajaa sekä valtionavustuksen käyttöä koskevat tiedot.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä on vaikutuksia yksittäisiin kansalaisiin ja kotitalouksiin ensisijaisesti postipalvelujen käyttäjinä. Esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan lain lähtökohtaa, jonka mukaan lain tarkoituksena on turvata postipalvelujen saatavuus ja laadukas yleispalvelu koko maassa. Varhaisjakeluverkkojen alueilla posti voidaan jakaa jo nykyisin kolmena päivänä viikossa, eikä esityksellä olisi tällaisilla alueilla vaikutusta yleispalveluun kuuluvien kirjeiden jakeluun.

Muutos kohdistuisi varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella asuviin henkilöihin ja siellä sijaitseviin yrityksiin. Esityksen mukaan yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräily ja jakelu muuttuisi jatkossa kolmipäiväiseksi. Esitettyjen muutosten kanssa samaan aikaan esitetään otettavaksi käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus, joka turvaisi viisipäiväisen sanomalehtijakelun jatkumisen myös tällaisilla alueilla. Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus mahdollistaisi myös kirjepostin ja muiden postituotteiden jakelun avustetun sanomalehtijakelun yhteydessä. Valtionavustus käytännössä lieventäisi viisipäiväisen yleispalvelun harventumisesta aiheutuvia vaikutuksia niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa.

Digitaalisella korvautuvuudella on kuitenkin merkittävä rooli sanomalehtien kysynnän laskun aiheuttajana, mikä tarkoittaa sitä, ettei tässä lakiehdotuksessa esitetty sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus tulisi pysäyttämään sanomalehtien levikin supistumista, vaikka hintojen nousukehitys katkeaisikin tai hintojen nousu hidastuisi. Levikin lasku tulisi jatkumaan digitaalisen korvautuvuuden vaikutuksesta valtionavustuksesta huolimatta. Koska lehtitilauksen hinnalla on kuitenkin merkittävä vaikutus levikkiin, ja valtionavustus vähentäisi hinnannousun painetta jakelussa ja siten lehtien tilaushinnoissa, voidaan valtionavustuksen arvioida väliaikaisesti hidastavan levikin supistumista, jolloin sekä kustantajat että kansalaiset saavat lisää aikaa digitaalisen tiedonvälityksen murrokseen sopeutumiseen.

Siirtymisellä kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun ei ole vaikutusta yleispalvelun säädettyyn kulkunopeuteen postilain 19 §:ssä säädetyin laatustandardin säilyessä nykyisellään. Kuitenkin kansainvälisten kirjeiden osalta lähetykset jaetaan todennäköisesti päivää myöhemmin kuin tällä hetkellä. 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.

Lakiehdotuksen suurin vaikutus kohdistuisikin kaupallisin ehdoin toteutettujen sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella asuviin henkilöihin sekä varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella sijaitseviin yrityksiin, jotka käyttävät Posti Oy:n kirjepostipalveluja päivittäin tai lähes päivittäin. Nykytilaan verrattuna muutoksen voivat huomata sellaiset henkilöt ja yritykset, jotka lähettävät yleispalvelukirjeitä säännöllisesti ja useana päivänä viikossa. Näiden lähettäjien kirjeet voivat olla perillä päivää tai kahta myöhemmin riippuen siitä, minä päivänä kirje jätetään keräiltäväksi. Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan Posti Oy:n palvelupisteistä ja useiden pakettiautomaattien yhteydessä olevista kirjelaatikoista kirjeet keräiltäisiin kuitenkin jatkossakin viitenä arkipäivänä. Posti Oy:n palvelupisteitä sijaitsee jokaisessa kunnassa, joten mahdollisuus

käteismaksullisten kirjeiden lähettämiseen jokaisena arkipäivänä säilyy edelleen laajasti. Nykyään Posti Oy jakaa kotitalouksiin postimerkillisen eli kuluttaja-asiakkaan lähettämän kirjeen keskimäärin joka kolmas viikko. Näin ollen voidaan arvioida, että päivittäin yleispalveluun kuuluvia kirjepalveluita käyttävien kuluttaja-asiakkaiden joukko on suhteellisen pieni. Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakelua koskevalla valtionavustuksella ei voida täydellisesti turvata täysin keskeytymätöntä koko maan kattavaa viisipäiväistä sanomalehtijakelua. Alue voi jäädä pois kaupallisista ehdoin toteutetun varhaisjakeluverkon piiristä kesken avustuskauden, johtuen sanomalehtien tilaajamäärissä tapahtuvista muutoksista. Tällaisissa tilanteissa yleispalvelun tarjoaja veloitettaisiin tarjoamaan kaksipäiväistä julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua kyseisillä alueilla. Sanomalehtijakeluun voi tulla edellä mainitussa tilanteessa hetkellinen katkos, kunnes yleispalvelun tarjoaja saa käynnistettyä viisipäiväisen jakelun kyseisellä alueella.

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Sähköisen viestinnän yleistyessä kaikki kansalaiset eivät ole enää olleet riippuvaisia viitenä päivänä viikossa toteutuvasta postinjakelusta, minkä seurauksena lähetysmäärät ovat pudonneet merkittävästi. 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 postiopeeraattorit vähentävät jakelupäiviään digitaalisten palvelujen yleistymisen ja laskeneiden lähetysmäärien seurauksena.⁵⁷

Esitetty lakimuutos vähentää painetta yleispalvelutuotteiden 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 myöskään kuluttajahintojen nousun mahdollisesta tasaantumisesta aiheutuva myönteinen vaikutus kotitalouksien asemaan ei olisi merkittävä.

On todennäköistä, että ehdotetut muutokset nopeuttavat digitaalisten palvelujen käyttöönottoa ja vauhdittavat edelleen kirjepostin määrän laskua. Postilähetyksen määrän tasaisesta laskusta huolimatta paperisilla sanomalehdillä on tutkimusten mukaan edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa.⁵⁸ 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. Niistä 40 on vähintään neljä kertaa viikossa ilmestyviä

⁵⁷ Möller Boivie, A.; Ballebye Okholm, H.; Gärdebrink, J. & Almqvist, M. (2017). *Effects of Changing the USO in Norway. Final report*. Copenhagen Economics. (https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/420/1515667878/effects-of-changing-the-uso-in-norway_final-report_sladdet-versjon.pdf).

⁵⁸ Ks. mm. Reunanen, E. Uutismedia verkossa. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraportti. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/133136/978-952-03-2023-2.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

päivälehtiä.⁵⁹ Paperimuotoisille 5 – 7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden.⁶⁰ Tähän viittaa myös Posti Oy:n ja Sanoma Media Finlandin vuoden 2021 alussa tekemä sopimus, joka kattaa sanomalehtien varhaisjakelun pääkaupunkiseudulla vuoden 2029 loppuun asti.⁶¹

Postilain 18 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. Lakiin lisättäisiin vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmä, jonka mukaan vaikeakulkuiseksi saaristoalueeksi voitaisiin katsoa alue, jolle ei ole lautta- tai yhteysalusliikennettä ympäri vuoden vähintään kerran jokaisena 17 §:ssä tarkoitettuna yleispalvelun keräily- ja jakelupäivänä. Nykyisin Liikenne- ja viestintävirasto on tulkinnut vaikeakulkuisiksi sellaiset saaret, joihin on aikataulutettu lauttayhteys arkipäivisin vähemmän kuin kaksi kertaa päivässä. Huomioiden edellä nykytilan kuvauksessa selostetut nykyiset jakelukäytännöt, voidaan ehdotetun määritelmän arvioida vastaavan jakelutason osalta läheisesti nykytilaa tai olevan vaatimuksiltaan jopa nykyistä tiukempi. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi yhteysalusten vuorot sekä postin keräily- ja jakelupäivät voivat vaihdella. Ehdotettujen muutosten vaikutuksia ei siten ole mahdollista täysin varmasti ennustaa. Ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan ole tarkoitus lisätä poikkeusjakelun piirissä olevien talouksien määrää. Lisäksi ehdotettu määritelmä selkeyttäisi nykytilaa sen suhteen, milloin aluetta voidaan pitää vaikeakulkuisena ja millaisia seikkoja vaikeakulkuisuuden arvioinnissa tulisi huomioida. Yleispalvelutuotteiden keräily ja jakelu olisi poikkeustalouksien osalta järjestettävä jatkossakin vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saisi olla koko maassa jatkossa yhteensä enintään 500 taloutta nykyisen 1000 talouden sijaan.

Vaikutukset yrityksiin

Lakiehdotuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat yleispalvelun tarjoajaan. Esityksessä on arvioitu yleispalvelua ja siihen liittyviä velvoitteita uudelleen siten, että taloudelliset edellytykset yleispalvelun tarjoamiselle säilyisivät myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirasto on sekä kirjelähetysten että pakettipalveluiden osalta nimennyt Posti Oy:n yleispalvelun tarjoajaksi koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.⁶²

Viitteitä yleispalvelun keventämisestä johtuvista kustannussäästöistä saadaan tarkastelemalla Copenhagen Economicisin Norjan Postin yleispalvelua arvioivaa raporttia, jossa on laskettu jakeluvelvoitteen 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 –

⁵⁹ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>)

⁶⁰ Uudistuva postitoiminta: Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶¹ Postille ja Sanomalle pitkä jatkosopimus varhaisjakelusta, yhteistyö tukee paperilehtien elinkaarta. Sanoma Media Finlandin tiedote, 28.1.2021. (<https://www.sanoma.fi/news/2021/cision/postille-ja-sanomalle-pitka-jatkosopimus-varhaisjakelusta-yhteisty-tukee-paperilehtien-elinkaarta/>)

⁶² Liikenne- ja viestintävirasto. Päätös Posti Oy:n nimeämisestä yleispalveluyritykseksi kirjelähetysten yleispalvelun tarjontaan. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20kirjel%C3%A4hetysten%20postipalvelun%20tarjontaan.pdf>) ; Viestintävirasto. Päätös postipakettipalveluiden yleispalvelusta. (https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Paat160628PostiOy788_911_2016.pdf).

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.⁶³ Norjassa päädyttiin lopulta toteuttamaan toiseen skenaarioon (2,5 päiväinen jakelu viikossa) pohjautuva postilainmuutos, joka tuli voimaan kesällä 2020.

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.⁶⁴ Tänä päivänä kirjemäärien väheneminen on vuotta 2016 vauhdikkaampaa, mutta samalla nykyinen yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on tehostanut toimintaansa.⁶⁵

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.

Yleispalveluvollisuuden jatkaminen nykyiseen tapaan muodostuisi todennäköisesti yleispalvelun tarjoajalle kannattamattomaksi 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 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 yleispalvelusta aiheutuvissa kustannuksissa. Lain mukaan muiden postiyriyten tulee osallistua näiden kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Muille postiyriyksille kustannusten korvaamiseen osallistuminen saattaisi aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia.

Yleispalvelun uudistaminen esityksen mukaisesti loisi yleispalvelun tarjoajalle paremmat edellytykset sopeutua tulevaisuudessa vähenevän kirjepostin määrän, sekä mahdollistaisi toiminnan tehostamisen. Esitys vähentäisi yleispalveluvolvoitteesta koituvia kustannuksia merkittävästi. Muutos varmistaisi sen, että yleispalvelun tarjoaja pystyisi myös tulevaisuudessa tarjoamaan yleispalvelua kustannustehokkaasti, eikä yleispalveluntarjoajan nettokustannusten korvaaminen valtion varoista tulisi tarpeelliseksi. Yleispalvelukirjeiden keräily ja jakelun toteuttaminen

⁶³ Möller Boivie, A; Ballebye Okholm, H; Gärdebrink, J. & Almqvist, M. (2017). *Effects of Changing the USO in Norway. Final report*. Copenhagen Economics. (https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/420/1515667878/effects-of-changing-the-uso-in-norway_final-report_sladdet-versjon.pdf).

⁶⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta, HE 272/2016 vp, s. 49. (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_272+2016.aspx).

⁶⁵ Posti Group Oyj:n tilinpäätöstiedote 2020. (https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/posti_group_tilinpaaostiedote_2020.pdf).

nykyistä harvemmin ei poistaisi mahdollisuutta tarjota markkinaehtoisesti yleispalvelua nopeampaa palvelua.

Esityksen mukainen siirtyminen yleispalvelun osalta kolmeen keräily- ja jakelupäivään pienentäisi yleispalvelun tarjoajan kustannuksia ja sopeuttaisi kustannuksia suhteessa laskeviin jake-lumääriin, koska jäljelle jäävinä keräily- ja jakelupäivinä olisi jaettava ja keräiltävä aiempaa suurempi määrä lähetyksiä. Yksinkertaistetun esimerkin mukaan velvoitettujen jakelupäivien määrän puolittaminen kaksinkertaistaisi jaettavien lähetysten määrän yhtä reittiä ja jäljelle jää-vää keräily- ja jakelupäivää kohden.⁶⁶ Esimerkki ei kuitenkaan huomioi sitä, että lähetysten määrät vaihtelevat kausi- ja viikonpäiväkohtaisesti muun muassa juhlapyhien mukaan. Joka ta-pauksessa keräily- ja jakelupäivien vähentämisellä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä, kun yhdelle jakelupäivälle kohdistuu aikaisempaa enemmän keräiltäviä ja jaettavia lähetyksiä. Tap-piollisten jakelupäivien lähetysmääriä olisi mahdollista siirtää jaettavaksi taloudellisesti kannat-tavina päivinä, jolloin kirjeiden lisäksi jaetaan muun muassa lehtiä ja mainoksia. Tämä puoles-taan parantaisi edellytyksiä tuottaa palvelu ilman julkista tukea myös tulevaisuudessa. Valmis-telun aikana on arvioitu, että yleispalvelun jakelupäivien vähentäminen mahdollistaisi säästöjä kultakin jakelupäivältä, joina yleispalvelun tarjoajan ei tarvitsisi jakaa yleispalvelukirjeitä.

Nykyinen yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on arvioinut, että siirtyminen yleispalvelussa kolmen keräily- ja jakelupäivän malliin tarkoittaisi yhteensä 600 – 900 henkilötyövuoden vähennystar-vetta jakelutyötä tekevästä henkilöstöstä. Tämän vähennyksen voidaan arvioida tarkoittavan noin 24 – 36 milj. euron vuosittaista kustannussäästöä olettaen, että postinjakelussa toimivan henkilön keskimääräinen vuosittainen palkkakustannus työnantajakuluineen on noin 40 000 eu-roa. Kyseisen summan voidaan arvioida vastaavan todellisuutta varsin hyvin, sillä postinjakajan keskikuukausipalkka on duunitori.fi -sivuston mukaan 2681 euroa kuukaudessa⁶⁷, ja verohal-linnon palkka.fi –laskurin mukaan kyseisestä ansiosta maksettavat työnantajakulut 40-vuotiaan työntekijän kohdalla olisivat noin 528 euroa kuukaudessa.⁶⁸ 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 Posti Oy:n tilinpäätöksen kautta. Yhtiön vuoden 2020 taloudellisen katsauksen mukaan konsernin kokoaikaiseksi muutettu henkilöstö keskimäärin oli kyseisenä vuonna 16 227 henkeä ja kon-sernin henkilöstökulut 686,4 miljoonaa euroa.⁶⁹ Henkilöä kohden laskettuna vuotuinen kulu oli näin ollen 42 300 euroa, mutta luku sisältää jakelutyöntekijöiden lisäksi konsernin muun hen-kilöstön. Lukua 40 000 euroa voidaan kuitenkin käyttää suuntaa-antavana arviona jakelutyön-tekijän vuosittaisesta palkkakustannuksesta työntantajalle.

Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan jokaisen jakelupäivän jakelutyön kustannus on noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Arviota voidaan pitää uskottavana edellä esitetyn laskelman perus-teella ja siinä tilanteessa, että keskimäärin jakelutyön määrä vähenisi uudistuksen toteutuessa 1,5 päivällä viikossa. Tilanteessa, jossa palvelun tuottaja ei pysty toteuttamaan lakisääteisiä vel-voitteitaan markkinaehtoisesti, voidaan liiketoiminnan tappio käsittää myös julkisen tuen tar-peena. Tappion määrästä ei voida muodostaa luotettavaa arviota, sillä Posti Oy sopeuttaa ja

⁶⁶ Möller Boivie, A; Ballebye Okholm, H; Gärdebrink, J. & Almqvist, M. (2017). *Effects of Changing the USO in Norway. Final report*. Copenhagen Economics. (https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/420/1515667878/effects-of-changing-the-uso-in-norway_final-report_sladdet-versjon.pdf).

⁶⁷ <https://duunitori.fi/palkat/Postinjakaja> [Sivustolla vierailtu 8.9.2021].

⁶⁸ Palkkalaskuri. palkka.fi. [Sivustolla vierailtu 8.9.2021].

⁶⁹ Posti Group Oyj 2020. Taloudellinen katsaus. (https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/postin_taloudellinen_katsaus_2020.pdf)

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.

Kustannussäästöt korostuvat etenkin harvaan asutuilla alueilla, joilla etäisyydet jakelupisteiden välillä ovat pitkiä ja yhden lähetyksen toimittamiseksi on kuljettava pidempi matka kuin taajamissa. Tästä johtuen jakelupäivien vähentämisestä seuraavat kustannussäästöt ovat suurempia harvaan asutuilla alueilla kuin tiheästi asutuilla alueilla, joissa kotitalouksia on enemmän lyhyemmän matkasäteen sisällä.⁷⁰ Näin ollen keräily- ja jakelupäivien vähentäminen voidaan katsoa tehokkaaksi tavaksi vähentää jakelukustannuksia ja tehostaa jakelutoimintaa myös Suomessa, joka on yksi Euroopan harvemmin asuttuja maita.⁷¹ Yleispalvelun tarjoajana Posti Oy joutuisi varautumaan siihen, että se voisi joillakin yksittäisillä alueilla joutua jatkossa toteuttamaan kaksipäiväistä julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua lakiehdotuksen 35 g §:n mukaisissa tilanteissa, joissa jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jäisi ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä, jokin alue jäisi pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana tai sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riittäisi kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita. Kaksipäiväisen julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun käynnistäminen, lisäresurssien hankkiminen ja toiminnan organisoiminen voi kuitenkin viedä tietyn aikaa. Mahdollisesta kaksipäiväisestä jakelusta aiheutuisi Posti Oy:lle ylimääräisiä kustannuksia kasvavan jakelutyön määrän ja ajosuoritteen perusteella. Tiettyä euromääräistä summaa on mahdotonta ennakoita, koska mahdollisen kaksipäiväisen julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun laajuudesta ei ole tietoa. Mahdollisuus kaksipäiväisen julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun asettamiseen turvaisi viisipäiväisen sanomalehtijakelun jatkumisen myös edellä mainituissa ehdotetun 35 g §:n mukaisissa tilanteissa.

Postilain 18 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. Vaikeakulkuisia saaristoalueita koskevan poikkeusjakelun järjestämisestä voi koitua yleispalvelun tarjoajalle lisäkustannuksia, kun jakelu poikkeustalouksiin on järjestettävä vähintään kerran viikossa. Käytännössä ELY-keskuksen hallinnoimilla reiteillä jakelu tapahtuu yhteysaluk-silla ilman yleispalvelun tarjoajalta perittävää lisäkustannusta. Tämä järjestely ei kuitenkaan nykyisellään perustu laissa turvattuun järjestelyyn, vaan käytäntöön. Koska posti on jatkossakin kuljetettava poikkeustalouksiin kerran viikossa, ei liene poissuljettua, että yleispalvelun tarjoajan olisi hankittava tämän toteuttamiseksi erillinen yhteys saareen omalla kustannuksellaan.

Nykyisen lainsäädännön puitteissa Posti Oy on kilpailuttanut yleispalvelun niillä alueilla, jotka eivät kuulu varhaisjakeluverkon piiriin. Hankintamenettelyn voimaantulon jälkeen haja-asutus-alueiden jakelumarkkinoille ei ole tullut uusia toimijoita eikä uusia liiketoimintamalleja ole syntynyt. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet. Hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia ensinnäkin yleispalvelun tarjoajana toimivalle Posti Oy:lle, mutta myös muille kilpailutuksiin osallistuneille jakeluyhtiöille sekä Liikenne- ja viestintävirastolle. Lakiehdotuksessa

⁷⁰ Möller Boivie, A; Ballebye Okholm, H; Gårdebrink, J. & Almqvist, M. (2017). *Effects of Changing the USO in Norway. Final report*. Copenhagen Economics. (https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/420/1515667878/effects-of-changing-the-uso-in-norway_final-report_sladdet-versjon.pdf).

⁷¹ EuroStat, 2021. (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>).

yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely ehdotetaan poistettavaksi. Hankintamenettelyn poistaminen keventäisi Posti Oy:n hallinnollisia tehtäviä ja operatiivisia kustannuksia.

Esityksen mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Velvollisuus luovuttaa postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot maksutta madaltaisi markkinoille tulon esteitä sellaisilta yrityksiltä, joilla ei ole taustaa lehtijakelussa. Lisäksi osoitetietojen maksuton luovuttaminen osaltaan edesauttaisi virheettömän jakelun toteutumista. Yleispalvelun tarjoaja voisi kuitenkin periä muilta postiyrityksiltä maksun postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta. Sijaintikoordinaattien kohtuullisen hinnan määräytymisen perusteet avataan esityksen perusteluissa. Sijaintitietojen tarjoaminen kohtuullisin ehdoin 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 pääsyn markkinoille sekä nykyisten jakelureittien laajentamisen. Postilaatikoiden sijaintitietojen jakamisesta on konkreettista hyötyä myös postinsaajille jakeluvirheiden todennäköisesti vähentyessä 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.⁷² Kyseessä on kuitenkin usealle postiyritykselle laskettu yhteinen esimerkkisumma, joka määräytyy tarkemmin palvelua käyttävien toimijoiden toimialueilla olevien jakelupisteiden yhteenlasketun määrän mukaan. Yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu sijaintitietorekisterin ylläpidosta ja päivittämisestä vuosittain miljoonan euron kustannus. Ehdotettu velvoite osoitetietojen maksuttomasta luovuttamisesta ei kuitenkaan aiheuttaisi yleispalvelun tarjoajalle tulonmenetyksiä, koska kyseistä palvelua ei ole viime vuosina ostanut yksikään postiyritys.

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. Laaja 4G-verkon peitto kotitalouksien osalta kuvaa varsin hyvin myös verkon peittoa yritysten toimipaikkojen osalta.⁷³

Vaikutukset valtiontalouteen

Esityksen tarkoituksena on turvata mahdollisuus kustannustehokkaan yleispalveluvelvoitteen mukaisen postinjakelun jatkumiselle 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. Ehdotuksella edistetään toimivaa kilpailua, jolla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuotavuudelle. Yleispalveluvelvoitteen uudistaminen antaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. Esitetty muutos hillitsisi

⁷² Posti Oy. Palveluhinnasto postiyrityksille 1.10.2021 alkaen. [Hinnat ilman alv:a]. (<https://www.posti.fi/mzj3zpe8qb7p/3amr2wJO6yl3oFHqkFTLx8/cd6606650a1b819624d00c6380848869/posti-hinnasto-posti-yrityksille-20211001.pdf>).

⁷³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietotekniikan käyttö yrityksissä [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-2957. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 6.4.2022].
Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/ict/tau.html>

yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien postipalvelujen hintojen nousupainetta ja mahdollistaisi yleispalvelun tuottamisen markkinaehtoisesti ilman julkista tukea. Kokonaisuutena esitys tarjoaisi kilpailulle aiempaa paremmat edellytykset.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tavoitteena on luoda edellytyksiä viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteuttamiselle alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ja näin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoinnin monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä. Esityksen valtiontaloudelliseksi vaikutukseksi on arvioitu enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio perustuu valtakunnallisesti toimivan yleispalvelun tarjoajan esittämiin suuntaa-antaviin markkinaehtoiisiin jakelukustannusarvioihin. Arvio tarkentui syksyllä 2021 järjestetyn lausuntokierroksen yhteydessä, mutta valtionavustusta koskeva järjestelmä on uusi, joten esitetyn määrärahan riittävyyteen liittyy epävarmuuksia. Esitetään, että lakiehdotuksen 2 §:n 11–14 kohta sekä 6 a luku tulisivat voimaan mahdollisimman pian ja muut säännökset syksyllä 2022. Sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta myönnettäisiin vuoden 2023 alusta alkaen. Ehdotetut 2 §:n 11–14 kohta ja 6 a luku sekä valtionavustusta koskeva valtioneuvoston asetus olisivat voimassa vuoden 2027 loppuun asti.

Koska esitetyn määrärahan riittävyyteen suhteessa viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen alueilla, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua markkinaehtoisesti, liittyy epävarmuuksia, hallituksen esitykseen on sisällytetty valtionavustuksen kohdentamista koskeva uusi ehdotettu 35 f §, jonka tarkoituksena on varmistaa valtionavustuksen riittävyys. Lisäksi hallituksen esityksessä on huomioitu tilanteet, joissa sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevat säännökset eivät soveltuisi, mutta kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet tulisi edelleen turvata viisipäiväisen sanomalehtijakelun avulla. Nämä tilanteet on erikseen tunnistettu ja niistä säädettäisiin uudessa 35 g §:ssä. Tällaisissa tilanteissa yleispalvelun tarjoajalle asetettaisiin erillinen velvoite 35 b §:ssä tarkoitetun julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun suorittamiseen. Näissä tilanteissa yleispalvelun tarjoajalle voitaisiin korvata sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa sille erillisen velvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia edellyttäen, että määrärahaa olisi jäljellä. Jos valtionavustukseen osoitettua määrärahaa ei olisi käytettävissä tai se ei riittäisi kattamaan kaikkia yleispalvelun tarjoajalle 35 g §:n mukaisissa tilanteissa aiheutuneita kustannuksia siltä osin, kun ne eivät tulisi katetuiksi yleispalvelun tarjoajan kustantajilta Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän kohtuullisen hintatason mukaisesti perimien maksujen puitteissa, jäisi tappio tältä osin yleispalvelun tarjoajan vastattavaksi.

Määräaikaisen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksena on luoda edellytykset sanomalehtien viisipäiväiselle jakelulle niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Valtion vuoden 2023 talousarvioon esitetään osoitettavaksi momentille 31.20.51 Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin kiinteänä määrarahana 15 miljoonaa euroa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen alueille, joilla ei ole saatavilla varhaisjakelua viitenä arkipäivänä viikossa. Hallituksen julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 (JTS 2023–2026) sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettaisiin 15 miljoonan euron määräraha vuosittain. Hallituksen esitykseen sisältyvien postilain sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyvien säännösten olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Loput hallituksen esitykseen sisältyvät postilakia koskevat muutokset tulisivat voimaan syksyllä 2022. Uutta kevyempää keräily- ja jakeluvelvoitetta alettaisiin soveltaa ja sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta maksaa vuoden 2023 alusta.

Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2020 postimarkkinaselvityksen mukaan varhaisjakelualueen ulkopuolella jaettiin 20 prosenttia kaikista sanomalehdistä eli noin 200 000 lehteä päivässä.⁷⁴ Käytännössä sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus kohdistuisi näiden lehtien jakeluun. Tuen 15 miljoonan euron enimmäismäärä tarkoittaisi vuodessa enimmillään noin 75 euron suuruista tukea yhtä lehtitilausta kohden. Valtionavustuksen alaisia jakelupäiviä olisi viikossa kaksi, joten viikossa tuen piirissä olevia lehtiä jaettaisiin 400 000 kappaletta ja vuositasolla yhteensä 20,8 miljoonaa kappaletta. Näin ollen tukea maksettaisiin noin 72 senttiä jokaista jaettua lehteä kohden.

Posti Oy:n 1.5.2022 alkaen voimassa olevan hinnaston mukaan 110 gramman painoisen lehden päiväjakelun yksikkökustannus on noin 0,84–0,49 euroa riippuen jaettavan erän suuruudesta siten, että vaihteluvälin suurin hinta on erällä, jonka koko on 1–999 kappaletta ja pienin hinta yli 9000 kappaleen erillä. Yksikkökustannukseltaan noin 0,60 euroa olevan jakeluerän koko olisi Posti Oy:n hinnaston mukaisesti 3500 kappaletta, jos lehden paino on edellä mainittu 110 grammaa. Hinta nousee tätä pienemmän eräkoon tai suuremman lehden painon myötä ja vastaavasti laskee, jos eräkoko on suurempi tai lehden yksikköpaino pienempi. Posti Oy:n päiväjakelu-palvelu on saatavilla lehdille niiden ydinilmestymisalueella. Ydinilmestymisalueen ulkopuolella Posti Oy tarjoaa etäjakelu-palvelua, jossa jakelun hinta on päiväjakelua korkeampi. Lisäksi jakeluun saattaa liittyä muita erikseen veloittavia lisäpalveluja.⁷⁵

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.⁷⁶ 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 viranomaisten toimintaan Yleisradio kertoi 21.6.2021 Kelan lähettämien kirjeiden määrän vähentyneen vuodesta 2017 vuoteen 2020 noin neljänneksellä, eli yli viidellä miljoonalla kappaleella. On kuitenkin huomioitava, että digitalisaatiosta huolimatta yritys- ja viranomaiskirjeiden nopea ja luotettava toimitus on kansalaisille edelleen tärkeää.

Vaikka yleispalveluun kuulumattomia lähetyksiä käytännössä jaellaan yhdessä yleispalvelupostin kanssa, ei ehdotetuilla muutoksilla tule olemaan vaikutusta tällaisten kirjeiden jakeluun. Esimerkiksi viranomaiset tekevät lähetyksensä jakelusta erillisen sopimuksen jakelijan kanssa ja

⁷⁴ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>)

⁷⁵ Kirje-, suoramarkkinointi- ja lehtipalvelut –Sopimushinnasto 1.5.2022, Posti Oy. (<https://www.posti.fi/mzj3zpe8qb7p/1vsx3kb3cdUgGwbcOrBC4B/26ad9353094ba0a8548a7810c864318f/posti-kirje-suoramarkkinointi-ja-lehtipalvelut-sopimushinnasto-20220501.pdf>)

⁷⁶ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>)

viranomaiskirjeet jaellaan täysin näiden sopimusten mukaisesti riippumatta yleispalvelukirjeiden säädetystä kulkunopeudesta. Näin ollen viranomaisilla on mahdollisuus hankkia markkinaehtoisesti sellaista jakelupalvelua, joka täyttää viranomaisen kulkunopeuden osalta asettamat vaatimukset.

Liikenne- ja viestintävirasto on vuosittain tehnyt aluemäärittelyn koskien Posti Oy:n toteuttamaa kilpailutusta sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen 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 sanomalahtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset, ja siten sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin kuuluvat alueet. Esitetty muutos hankintamenettelyn poistamisesta keventäisi ennen kaikkea kilpailutuksen järjestäjän Posti Oy:n ja kilpailutukseen osallistuvien jakeluyhtiöiden hallinnollista työtaakkaa.

Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus toisi Liikenne- ja viestintävirastolle uusia tehtäviä yhteensä kolmen henkilötyövuoden verran vuosittain vuodesta 2023 lähtien. Nämä tehtävät liittyisivät markkina-analyysin laatimiseen ja avustuskelpoisten alueiden määrittämiseen sekä valtionavustuslain mukaisena valtionapuviranomaisena toimimiseen. Valtionapuviranomaisena toimiminen kattaisi valtionavustuksen hallinnointiin, valintamenettelyyn ja valtionavustuksen myöntämiseen sekä julkisen palveluvelvoitteen asettamiseen liittyvät tehtävät. Sen lisäksi viraston olisi vuosittain selvitettävä varhaisjakeluverkkojen laajuudessa tapahtuneet muutokset sekä huolehdittava valtionavustuksen käytön ja julkisen palveluvelvoitteen toteutumisen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Määräraharave olisi määräaikainen siten, että vuosille 2023-2028 määräraharave olisi 390 000 euroa vuodessa. Tarve päättyisi avustukseen liittyvän jälkikäteen valvonnan päättyessä 31.12.2028.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntämistä valmistelevat tehtävät tiedonkeruun, markkina-analyysin laatimisen sekä avustuskelpoisten alueiden ja valintamenettelyn ehtojen määrittämisen osalta edellyttäisivät virastolta kahden henkilötyövuoden resursseja jo vuonna 2022. Vuoden 2022 täydentävässä talousarviossa osoitettiin kaksivuotista 260 000 euron siirtomäärärahaa Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenomomentille 31.01.02 liittyen virastolle hallituksen esityksessä säädettäväksi ehdotettaviin uusiin valtionapuviranomaisen tehtäviin. Lisäys tehtiin määrärahaa valmisteleviin toimiin, jotka liittyvät markkina-analyysin laatimiseen sekä valtionavustusta koskevaan valintamenettelyyn ja sen valmisteluun.

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.⁷⁷ 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. Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus tarkoittaisi 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

Nykytilaan verrattuna postipalvelujen laatu voi heikentyä niiden kansalaisten kohdalla, jotka käyttävät postipalveluja lähes päivittäin ja jotka asuvat varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella ja ovat siten täysin yleispalvelun varassa. Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan jakelupisteistä 20 % sijaitsee varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella, joten suurimmalle osalle kansalaisista palvelun taso pysyisi ennallaan. Vaikka postilaissa säädetään nimenomaisesti yleispalvelusta ja sen laadusta, voi keräilyn ja jakelun harventuminen näkyä myös yleispalveluun kuulumattomien lähetysten jakelussa erityisesti haja-asutusalueilla, joilla posti jaetaan nykytilassa viitenä päivänä viikossa ja joilla yleispalveluun kuulumattomia lähetyksiä jaetaan viisipäiväisen yleispalvelun piiriin kuuluvan jakelun yhteydessä. Sanomalehtien varhaisjakelualueilla postin päiväjakelua on jo nykyisellään harvennettu, eikä muutos kolmepäiväiseen jakeluun olisi nykytilaan verrattuna suuri. Myös nykyinen postilain 19 §:n mukainen laatustandardi mahdollistaa kolmipäiväisen keräilyn ja jakelun, eikä laatustandardia esitetä muutettavaksi.

Esityksessä postilakiin lisättäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen keskeiset ehdot. Valtionavustus mahdollistaisi myös muiden postilähetysten, kuten kirjepostin, jakelun yhteydessä sanomalehtien kanssa. Kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteeseen siirtyminen vaikuttaisi erityisesti niihin haja-asutusalueilla asuviin kansalaisiin, joiden henkilökohtaiset edellytykset ovat esteenä sähköisten palvelujen käytölle. Valtionavustuksella turvattaisiin erityisesti näiden kansalaisten yhdenvertainen asema muihin kansalaisiin nähden. Valtionavustus käytännössä lieventää postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen jakelutiheyden harventumisesta aiheutuvia vaikutuksia ja turvaa yhtäläisen tiedonvälityksen kaikilla alueilla.

Valtaosa kaikista kirjelähetyksistä on yritysten ja viranomaisten lähettämiä. Kirjepostin rooli tiedonvälityksessä, viranomaisasioiden ja yritysten toiminnassa vähenee kuitenkin digitalisaation myötä nopeasti.⁷⁸ Viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeus perustuu lähettäjän ja jakelijan väliseen kaupalliseen sopimukseen. Vaikka viranomaisten ja yritysten lähettämiä kirjeitä jaetaan käytännössä muun postinjakelun yhteydessä, ei ehdotetuilla muutoksilla tule olemaan vaikutusta tällaisten kirjeiden jakeluun, sillä ne jaetaan jatkossakin täysin kahdenvälisen kaupallisten sopimusten mukaisesti. Kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisellä ei myöskään ole vaikutusta yleispalvelukirjeiden säädettyyn kulkunopeuteen, eikä se siten aiheuta postilain

⁷⁷ Posti Oy:n lausunto postilain arviomuistiosta. (<https://www.posti.com/globalassets/news/2020/2021-attachments/posti-group-lausunto-postilain-arviomuistio-15.2.2021.pdf>).

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

19 §:n muutostarvetta. Kolmipäiväisellä keräilyllä voidaan täyttää postilain mukainen kotimainen ja EU:n sisäinen kulkunopeusvaatimus. Postiyritykset myös tarjoavat kulkunopeudeltaan yleispalvelua nopeampia palveluja markkinaehtoisesti.

Yleispalvelukirjeiden osuus jaettavista postilähetyksistä on erittäin pieni, sillä ne käsittävät vain 3,3 prosenttia kaikista Posti Oy:n jakamista lähetyksistä.⁷⁹ Jokaista suomalaista kotitaloutta kohden jaetaan tällä hetkellä vuosittain noin 20 yleispalvelukirjettä, joista joulukortit muodostavat jopa kolmasosan. Siten jokaista suomalaista kotitaloutta kohden on jaettavana keskimäärin vain 0,3 yleispalvelukirjettä viikossa.⁸⁰ Viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on huomattavasti pienempi kuin jakelupäivien määrä. Näin ollen on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun.

Jakelun ohella myös keräily muuttuisi esityksen mukaisesti kolmipäiväiseksi. Ne postipalvelujen käyttäjät, jotka lähettävät yleispalvelukirjeitä viitenä päivänä viikossa, huomaisivat muutoksen käytännössä siten, että heidän lähettämänsä lähetykset olisivat lähetyksen keräiltäväksi jättopäivästä riippuen perillä mahdollisesti päivää tai kahta myöhemmin nykytilanteeseen verrattuna. Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan Posti Oy:n palvelupisteistä ja useiden pakettiautomaattien yhteydessä olevista kirjelaatikoista kirjeet keräiltäisiin kuitenkin jatkossakin viitenä arkipäivänä. Posti Oy:n palvelupisteitä sijaitsee jokaisessa kunnassa, joten mahdollisuus käteismaksullisten kirjeiden lähettämiseen jokaisena arkipäivänä säilyy edelleen laajasti. Keräilyn harvenemisella voi olla vaikutusta kansalaisten viranomaisasiointiin, sillä keräilyn harveneminen todennäköisesti vaikuttaa myös viranomaisten vastauslähetyksen keräilyyn, vaikka tuotteet eivät kuulukaan postilain mukaisen yleispalvelun piiriin. On kuitenkin huomioitava, että kansalaisen viranomaiselle valmiiksi maksetussa vastauskuoressa lähettämän kirjeen kulkunopeus perustuu täysin viranomaisen ja postin väliseen kaupalliseen sopimukseen.

Esityksessä yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin yleistiedoksiantona tai muuten todisteellisesti ilmoittamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Yleispalvelun tarjoaja olisi lisäksi velvollinen ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Lisäksi varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisilla sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla 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. Asiointi viranomaisten kanssa tapahtuu tulevaisuudessa todennäköisesti pääsääntöisesti sähköisesti ja Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on, että viranomaiset tuottavat palvelunsa kansalaisten ja yritysten saataville digitaalisina vuoteen 2023 mennessä. Tavoitteena on, että sähköinen asiointi ja viestinvälitys on käytetyin tapa asioida julkisen hallinnon kanssa.⁸¹

Tekniset edellytykset sähköiseen viestintään ovat varsin kattavat. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan 4G-mobiililaajakaistan peruspeitto kattoi vuoden 2020 lopussa 100 prosenttia suoma-

⁷⁹ Posti Group Oyj. Tilinpääöstiedote tammi–joulukuu 2021. (https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2021/posti_group_tilinpaaostiedote_2021.pdf).

⁸⁰ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>).

⁸¹ Valtiovarainministeriö Digilisaation edistämisen ohjelma. (<https://vm.fi/digilisaation-edistamisen-ohjelma>)

laisista kotitalouksista. Vähintään 30 Mbit/s nopeudella verkko kattoi 99 prosenttia kotitalouksista.⁸² Näin ollen digitaalisten viestintäpalvelujen käytön ja sähköisen asioinnin tekniset edellytykset ovat olemassa koko maassa. 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. Internetin käyttö useasti päivässä yleistyi Tilastokeskuksen mukaan etenkin tutkimuksen kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä, 65 – 74-vuotiaissa kuusi ja 75 – 89-vuotiaissa seitsemän prosenttiyksikköä.⁸³

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.⁸⁴ Verkkolehden tai televisioyhtiöiden uutissivuja oli vuonna 2020 lukenut 77 prosenttia 65-74-vuotiaista, kun taas 75-89-vuotiaista vain 30 prosenttia.⁸⁵

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 jakeluyhtiöitä, jotka täyttävät samat tarpeet kuin postin yleispalvelu. Tilanteen voidaan katsoa olevan pääosin samanlainen myös Suomessa, joka on yhdessä Norjan ja muiden Pohjoismaiden kanssa digitalisaation edelläkävijöitä maailmassa. 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.

Siirtyminen kolmipäiväiseen yleispalveluun voi vaikuttaa kielteisesti erityisesti kansalaisiin, joilla ei ole digitaalisia taitoja tai valmiuksia ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä ja viranomaisten sähköisiä asiointikanavia. Asia kytkeytyy perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden turvaamiseen, koska sananvapauteen kuuluu myös oikeus viestien vastaanottamiseen. Kirjeposti- ja sanomalehtijakelu on ollut merkittävä viestien saantitapa, mutta sen merkitys on pienentynyt digitaalisten vaihtoehtojen lisääntyessä. Kuitenkin oikeus viestien vastaanottamiseen on turvattava myös niiden kohdalla, jotka eivät pysty sähköisesti viestejä vastaanottamaan. Digitaalisten viestintäratkaisujen nopeasta yleistymisestä huolimatta Suomessa on edelleen henkilöitä, jotka tarvitsevat tukea digitaalisten palvelujen käytössä. Tukea tarvitsevat niin digilaitteita käyttävät kuin niitä käyttämättömät. Lisäksi on olemassa henkilöitä, jotka ovat kykenemättömiä käyttämään digitaalisia viestimiä. Tukea tarvitsevat iäkkäät ihmiset

⁸² Liikenne- ja viestintävirasto. Matkaviestinverkon kotitaloussaavuus kunnittain ja maakunnittain. (31.12.2020). (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Matkaviestinverkon%20kotitaloussaavuus%20kunnittain%20ja%20maakunnittain.ods>)

⁸³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö [verkkojulkaisu]. ISSN=2341-8699. 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 6.4.2022]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi_2020_2020-11-10_tie_001_fi.html

⁸⁴ Kantar TNS Oy. (2020). *Kansallinen Mediatutkimus*. Media Audit Finland.

⁸⁵ Tilastokeskus (2020) Internetin käyttö medioiden seuraamiseen ja viestintään lisääntynyt. https://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi_2020_2020-11-10_tie_001_fi.html

ja henkilöt, joilla on jokin fyysinen tai psyykkinen este, minkä takia digitaalisten laitteiden käyttäminen ei ilman tukea ole mahdollista. Digilaitteita käyttämään kykenevien henkilöiden kohdalla digituen tarve on hyvin henkilökohtaista ja voi vaihdella suuresti.⁸⁶

Kyvyttömyys digitaalisten laitteiden käyttöön voi johtua myös siitä, ettei henkilöllä ole käytössään digitaalisen viestinnän mahdollistavaa laitetta tai hän ei halua tai voi jonkin terveyteen liittyvä esteen vuoksi tällaista laitetta käyttää. Suomessa noin 300 000:lla yli 75-vuotiaalla ei ole tietokonetta eikä noin 500 000:lla yli 65-vuotiaalla älypuhelinta. Pienituloisilla sähköisten laitteiden hankintahinta voi muodostua kynnyskysymykseksi laitteen hankinnalle ja sitä kautta digitaalisten palveluiden käyttämiselle.⁸⁷ Yli 65-vuotiaista pienituloisia on Suomessa noin 140 000 henkilöä (13 prosenttia) ja yli 75-vuotiaista pienituloisia on noin 87 000 (19 prosenttia).⁸⁸ Vuonna 2020 tietokone oli vain 78 prosentilla kaikista kotitalouksista, joiden nettotulot olivat alle 2 100 euroa kuukaudessa, kun taas sitä suurempituloisilla tietokone oli 95-99 prosentilla kotitalouksista.⁸⁹

Useat kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet, että toimintarajoitteisten henkilöiden ja muun väestön välillä on digitaalinen kuilu. Kehitysvammaliiton mukaan Suomessa on noin 50 000 kehitysvammaista henkilöä⁹⁰, joiden kehitysvamma-aste vaihtelee huomattavasti. Ketju-lehden tekemän analyysin mukaan vammaispalveluja tarvinneista vastaajista internetyhteys oli käytävissä vain 67,6 prosentilla, kun muista vastaajista yhteys oli käytössä 84,4 prosentilla⁹¹. Edellä mainitun perusteella voidaan siten arvioida, että noin 16 000 vammaisella henkilöllä ei ole käytettävissään internetyhteyttä. Digitaalisten laitteiden käyttö on kuitenkin selvästi yleistynyt sellaisten vammaisten kohdalla, jotka kykenevät käyttämään digitaalisia laitteita. Tämän lisäksi väestöstä noin 5 prosentilla eli noin 250 000:lla on näkövamma, lukivaikeus tai muu toimintarajoite, joka voi aiheuttaa vaikeuksia internetin käytössä. Noin 393 000:lla suomalaisella on muisti- tai muita kognitiivisia oireita, jotka häiritsevät arkea ja heistä noin 192 000:lla on diagnosoitu muistisairaus.⁹² Niiden henkilöiden kohdalla jotka kykenevät käyttämään digilaitteita, mutta tarvitsevat niiden käytössä tukea, korostuu erityisesti palveluiden digitaalisen saavutettavuuden näkökulma. Tämä koskee erityisesti selkokielestä hyötyviä henkilöitä sekä henkilöitä, joilla on haasteita suoriutua digilaitteiden käytössä. Kuitenkin edelleen iso osa toimintarajoitteisistahenkilöistä ei kykene käyttämään digitaalisia palveluita. Näiden henkilöiden voidaan siten arvioida edelleen olevan muita ryhmiä riippuvaisempia perinteisestä kirjepostista.

⁸⁶ Valtiovarainministeriö. AUTA-hanke digitaalisten palvelujen käytön tuen ja neuvonnan toimintamallin valmistelutilanne. <https://vm.fi/documents/10623/5692373/AUTA-hankkeen+esittely/01bea005-5a06-4ee7-be03-af1c4bb0be35/AUTA-hankkeen+esittely.pdf>

⁸⁷ Valtiovarainministeriö (2017) Digituen toimintamalliehdotus AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti. <https://vm.fi/documents/10623/6581896/AUTA+raportti.pdf/74d0c25e-fa60-43c6-8856-c418faef9085>

⁸⁸ Vanhus- ja lähimmäispalveluliitto Valli ry (2017). Ikäihmiset ja sähköinen asiointi. Miten saadaan kaikki mukaan? (https://www.valli.fi/wp-content/uploads/2019/11/ikaiahmiset_sahkoinen_asiointi_nettili.pdf)

⁸⁹ Tilastokeskus (2020). Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto ja viestintätekniikan käyttö. Saantitapa: (http://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi_2020-11-10_tau_001_fi.html)

⁹⁰ Kehitysvammaliitto: <https://www.kehitysvammaliitto.fi/kehitysvammaisuus/>

⁹¹ Kehitysvammaliiton Ketju-lehti (1/2018). (<https://ketju-lehti.fi/aiheet/tutkimuksessa-tapahtuu/digitaaliset-kuilut-koskettavatko-ne-vammaisia-ihmisia-suomessa/>)

⁹² Valtiovarainministeriö (2017) Digituen toimintamalliehdotus AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti. <https://vm.fi/documents/10623/6581896/AUTA+raportti.pdf/74d0c25e-fa60-43c6-8856-c418faef9085>

Ulkomaalaistaustaisten väestön kohdalla ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta. Toisaalta on huomioitava, että ryhmä on hyvin heterogeeninen. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2020 Suomessa oli 444 031 ulkomaalaistaustaista henkilöä⁹³, joista Suomessa syntyneitä oli 367 417 henkilöä ja ulkomailla syntyneitä 76 614 henkilöä. Suomen suurimmat ulkomaalaisryhmät ovat ruotsalaiset, venäläiset ja virolaiset⁹⁴. Monilla maahanmuuttajilla on heikko luku- ja kirjoitustaito ja kielitaidossa voi olla puutteita. On havaittu, että paperisia kirjeitä ei näiden ryhmien kohdalla usein edes avata⁹⁵. Palveluiden osalta on havaittu, että mahdollisuus hyödyntää automaattista kielen kääntämistä digitaalisten palveluiden yhteydessä voi edistää palveluiden käyttöä.⁹⁶ Näin ollen voidaan olettaa, ettei paperipostin muuttumisella digitaalseksi ole suurta negatiivista vaikutusta ulkomaalaistaustaisten kohdalla, vaan digitaalisten kanavien yleistymisen saattaa pikemminkin parantaa tiedon saavutettavuutta.

Ikääntyneiden kohdalla on tutkittu, että internetin käyttö yleistyy vanhimmissa ikäryhmissä kaikkein hitaimmin⁹⁷ ja erityisesti yli 75-vuotiaiden ja sitä vanhemmilla ikäluokilla on vaikeuksia digitaalisten palveluiden käytön kanssa ja digitaalisten palveluiden opettelu on alkanut muuta väestöä myöhemmin.⁹⁸ Digitaalisten palveluiden käyttö näkyy erityisesti ikäryhmillä, jotka ovat syntyneet ennen 1940-lukua ja ovat pienemmällä todennäköisyydellä käyttäneet digitaalisia työelämässä. Huomioitavaa on, että digitaaliset palvelut vaihtelevat ikääntyneiden ikäryhmien sisällä enemmän kuin väestössä keskimäärin.⁹⁹ Vuonna 2019 helsinkiläisistä 75-89-vuotiaista vain 41 prosenttia oli käyttänyt julkisen palvelun nettisivuja viimeisen vuoden sisällä ja 16 prosenttia ikäryhmästä koki käyttämisen vaikeaksi. Sen sijaan 65-74-vuotiaista julkisen palvelun nettisivuja oli käyttänyt 68 prosenttia ja 10 prosenttia ikäryhmästä koki käyttämisen vaikeaksi. Noin 70:een ikävuoteen saakka sähköiseen asiointiin ja tietojen hakemiseen internetiä käyttää noin 90 prosenttia ikäryhmistä, jonka jälkeen vanhemmissa ikäryhmissä osuus vähenee iän myötä ja avun tarve kasvaa. Yli 85-vuotiaista vain 29 prosenttia käyttää sähköistä asiointia itse ja 12 prosenttia avustettuna.¹⁰⁰ Näin ollen merkittävä osa ikääntyneistä ei ole siirtynyt sähköisten palveluiden piiriin. Suomessa oli vuoden 2020 lopussa noin 902 000 yli 70-vuotiaasta, noin 315 000 yli 80-vuotiaasta ja noin 57 000 yli 90-vuotiaasta henkilöä.¹⁰¹

Postipalvelujen keräilyn- ja jakelun muutokset vaikuttavat erityisesti iäkkäämpään väestöön sekä henkilöihin, joilla ei ole mahdollisuuksia digitaalisten viestintävälineiden käyttöön. On huomattava, että sähköinen viestintä yleistyy nopeasti kuitenkin myös näiden ryhmien keskuudessa. Ehdotettu muutos siirtymisestä kolmipäiväiseen jakeluun yleispalvelukirjeiden osalta ei vaikuta merkittävästi valtaosaan postinsaajista. Ehdotetulla valtionavustuksella turvataan oi-

⁹³ Tilastokeskus: Ulkomaalaistaustaiset. <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaalaistaustaiset.html>

⁹⁴ Euroopan parlamentti: Suomen Sosiaalipolitiikka yleiskatsaus. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w9/pop_fi.html

⁹⁵ Suomen pakolaisapu (2018) Tienhaaroja ja umpikujia. Maahanmuuttaja-asiakkaat neuvonta- ja ohjaustyössä. <https://pakolaisapu.fi/wp-content/uploads/2019/04/Tienhaaroja-ja-umpikujia-maahanmuuttaja-asiakkaat-neuvonta-ja-ohjausty%C3%B6ss%C3%A4.pdf>

⁹⁶ Kuntaliitto: Mitä on saavutettavuus, mitä sillä saavutetaan ja ketkä siitä hyötyvät? (<https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkojulkaisut/saavutettavuusopas/2-mita-on-saavutettavuus>)

⁹⁷ Vanhus- ja lähimmäispalvelunliitto (Valli) ry. (2017). Ikäihmiset ja sähköinen asiointi. Miten saada kaikki mukaan? (https://www.valli.fi/wp-content/uploads/2019/11/ikaahmiset_sahkoinen_asiointi_netti.pdf)

⁹⁸ ks. esim. Schulz ym. (2015). Advancing the aging and technology agenda in gerontology

⁹⁹ Hänninen ym. (2020). Exploring heterogeneous ICT use among older adults – The warm experts' perspective. (<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1461444820917353>)

¹⁰⁰ Helsingin kaupunki: ikääntyneet Helsingissä (https://ikaantyneet.helsingissa.fi/internetin_kaytto)

¹⁰¹ Tilastokeskus väestön ikärakenne. (https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html)

keus viestin vastaanottamiseen myös sellaisten henkilöiden osalta, jotka asuvat varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella, ja joilla ei ole mahdollisuuksia siirtyä esimerkiksi verkkolehtien tilaajiksi.

Vaikutukset henkilöstöön

Keräilyn ja jakelun muuttumisella kolmipäiväiseksi olisi vaikutuksia Posti Oy:n henkilöstöön. 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 kuului postipalvelujen henkilöstöön.¹⁰² 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 osa-aikaisuuksista 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 ennakoi, ettei yhtiön kokonaistyöntekijämäärä vähene merkittävästi lähivuosina.¹⁰³ Siirtyminen kolmena päivänä viikossa tapahtuvaan yleispalvelutuotteiden keräilyyn ja jakeluun 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. 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 esitettyjen muutosten sijaan. Henkilöstön vähennystarpeet ovat siis tulevaisuudessa todennäköisiä postilähetysten määrien laskiessa lakisääteisestä yleispalveluvelvoitteesta riippumatta.

Lisäksi Posti Oy ennakoi, että muutoksen seurauksena noin 2900 kokoaikaisen jakajan työ muuttuisi pääosin osa-aikaseksi työksi. Voidaan arvioida, että esityksen mukaisessa joustavien jakelupäivien mallissa palvelun tarjoajalla 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.

Valtiosihteeriöryhmä 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.¹⁰⁴

¹⁰² Posti Group Oyj 2020. Taloudellinen katsaus. (https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/financials/q4_2020/postin_taloudellinen_katsaus_2020.pdf).

¹⁰³ Kaleva. (25.8.2021). Posti palkkasi jopa 700 uutta työntekijää - tämän vuoksi työpaikat uhkaavat jäädä täyttämättä. (https://www.kaleva.fi/posti-palkkasi-jopa-700-uutta-tyontekijaa-taman-v/3904509?utm_campaign=rss-uusimmat&utm_source=Kaleva&utm_medium=RSS&kvatxid=kt9uwbn3nx42drs0th).

¹⁰⁴ Uudistuva postitoiminta – Valtiosihteeriöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei voida vaikuttaa nykyisen yleispalveluntarjoajan Posti Oy:n operatiivisen johdon vastuulla olevaan henkilöstöpolitiikkaan tai siihen, miten Posti Oy toteuttaa operatiivisesti yleispalveluvelvoitteen 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 huomioiden alueen kotitalouksiin kohdistuva tiedottamisvelvollisuus. Yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin yleistiedoksiantona tai muuten todisteellisesti ilmoittamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Yleispalvelun tarjoaja olisi lisäksi velvollinen ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Ilman velvoitetta kiinteistä jakelupäivistä yleispalvelu voidaan toteuttaa joustavammin ja kustannustehokkaammin. Joustavat jakelupäivät mahdollistavat jakelukaluston tehokkaamman käytön ja luo paremmat edellytykset tarjota henkilöstölle kokoaikaisia työsuhteita.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avustuskauden 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 35 e §:n 2 momentin edellytykseen riittävästä henkilöstöstä.

Posti Oy on kertonut etsivänsä ratkaisuja henkilöstölle tulevissa muutostilanteissa. Yhtiö on ilmoittanut perustaneensa konserninlaajuisen muutostyöyksikön, 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 Oy on arvioinut käyttävänsä uuden palveluyksikön toimintaan lähivuosina noin 10 miljoonaa euroa.¹⁰⁵ 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 paperilähetykset. Kehityssuunnalla on ollut vaikutusta myös yleispalvelun tarjoajaksi nimettyyn Post Danmark A/S:iin (*jäljempänä Post Danmark*), jonka henkilöstön luku-

¹⁰⁵ Posti vastaa muutoshaasteisiin perustamalla konserninlaajuisen muutospalvelun yhdessä henkilöstön edustajien kanssa – tavoitteena lisätä työllistymismahdollisuuksia. Posti Oy:n tiedote. (11.5.2021). (<https://www.posti.com/media/mediauutiset/2021/posti-vastaa-muutoshaasteisiin-perustamalla-konserninlaajuisen-muutospalvelun/>)

määrä tippui noin 10 000:lla vuosien 2006 (noin 20 000 työntekijää) ja 2016 (noin 10 000 työntekijää) välillä.¹⁰⁶ Vuonna 2021 henkilöstön lukumäärä on kivunnut takaisin noin 15 000:een oletettavasti pakettimarkkinan kasvun myötä.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸ Tanskassa viisipäiväisestä jakelusta siirryttiin suoraan käytännössä kerran viikossa tapahtuvaan jakeluun, kun taas Suomessa olisi tämän esityksen mukaan tarkoitus siirtyä kolmena päivänä viikossa tapahtuvaan yleispalveluun kuuluvien lähetysten jakeluun. Posti Oy:llä on Suomessa edelleen vahva markkina-asema sekä kirjekäkelussa, osoitteettomassa jake-lussa (suoramainonta), pakettijakelussa että lehtijakelussa. Etenkin lehti- ja osoitteettoman ja-kelun osalta on nähtävissä, että jaettavia lähetyksiä riittää vielä tulevinakin vuosina. Näiden lisäksi pakettien jakelumäärät kasvavat vuosittain.¹⁰⁹ Näin ollen esityksen vaikutukset Posti Oy:n henkilöstöön eivät todennäköisesti ole yhtä merkittäviä kuin mitä Tanskassa on koettu.

Hallinnon yleislakien soveltamisen vaikutukset

Hallinnon yleislait tulisivat sovellettaviksi yleispalvelun tarjoajan hoitaessa perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä postilain 21 §:n mukaisen tiedoksiantomenettelyn ja 37 §:n mukaisen postinumerojärjestelmän ylläpidon osalta. Jatkossa kaikki postilain mukaiset posti-tyritykset voisivat myös viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla hoitaa julkista hallintotehtävää laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisen osalta. Kaikille postilain mukaisille postityrityksille osoitettaisiin lisäksi julkinen hallintotehtävä postilain 55 §:ssä, joka koskee postityrityksen oikeutta avata suljettu lähetyt. Hallinnon yleisla-eilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovel-letaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty.

Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomais-koneiston ulkopuolisiin tahoihin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Hallinnon yleislakien sovellettavuus, jonka perustuslakivaliokunta on rikosoi-keudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun ohella katsonut kuuluvan perustuslain 124 §:n edellyttämiin hyvän hallinnon takeisiin, voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytän-nön mukaisesti jättää kyseisten lakien soveltamisalaa koskevien säännösten varaan (PeVL 26/2017 vp).

Yleispalvelun tarjoaja Posti Oy:n tulisi jatkossa tarjota maksutonta neuvontaa sekä tiedoksian-tomenettelyä, postinumerojärjestelmän ylläpitoa ja suljetun lähetyksen avaamista koskevia pal-veluja suomeksi ja ruotsiksi kielilain (423/2003) mukaisesti sekä tarvittaessa saameksi saamen kielilain (1086/2003) mukaisesti. Yleispalvelun tarjoajan lisäksi hallinnon yleislakien sovelta-minen koskisi ehdotetun 21 §:n mukaan myös muita laissa säädetyn postitse toteutettavan tie-doksiantomenettelyn toteuttamisesta viranomaisen kanssa sopineita postityrityksiä sekä muita

¹⁰⁶ Falch, M. & Henten, A. (2018). Universal Service in a Digital World: The Demise of Postal Services. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies*. 1, 207-222.

¹⁰⁷ PostNord. (2021). About Post Denmark A/S. (<https://www.postnord.dk/en/about-us/company-presentation>)

¹⁰⁸ Möller Boivie, A; Ballebye Okholm, H; Gärdebrink, J. & Almqvist, M. (2017). *Effects of Changing the USO in Norway. Final report*. Copenhagen Economics. (https://www.copenhagoneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/420/1515667878/effects-of-changing-the-uso-in-norway_final-report_sladdet-versjon.pdf).

¹⁰⁹ Liikenne- ja viestintävirasto. Postimarkkinaselvitys 2020. (<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Tra-ficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>).

postilain mukaisia postiyrityksiä 55 §:n osalta. Hallinnon yleislakien soveltamisvelvollisuudella voidaan havaita olevan positiivisia vaikutuksia. Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuuspäätettä sekä kielellisiä oikeuksia. Hallinnon yleislakien soveltaminen selkeyttää oikeustilaa ja saattaa vaikuttaa positiivisesti esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan, sen yhteistyökumppaneiden ja kolmansien osapuolten väliseen kanssakäymiseen.

Esityksellä ei ole vaikutusta yleispalvelun tarjoajan hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin. Posti Oy hoitaisi yleispalvelun tarjoajana samoja julkisia hallintotehtäviä kuin tälläkin hetkellä. Hallinnon yleislakien soveltamisen varmistaminen tulee kuitenkin vaatimaan jonkin verran resursseja ja lisäämään kustannuksia. Yleispalvelun tarjoajan hoitamien julkisten hallintotehtävien arvioimisen ja selkeyttämisen merkittävimpiä hyötyinä on pidettävä yleispalvelun tarjoajan toiminnan ja roolin selkeyttämistä sekä läpinäkyvyyden lisääntymistä erityisesti julkisten hallintotehtävien hoitamisessa.

Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiksi muodostuvat paitsi kysymykset yleispalvelun tarjoajan hoidettavana 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 julkisen hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

Esityksellä olisi vaikutuksia sellaisiin postiyrityksiin, jotka 21 tai 55 §:n mukaisesti hoitaisivat julkisia hallintotehtäviä. Tällaisille postiyrityksille aiheutuisi hallinnon yleislakien soveltamisvelvollisuudesta uusia kustannuksia ja yleislakien soveltamisen varmistaminen vaatisi jonkin verran lisäresursseja. Julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta postiyrittäjien tulisi tarjota maksutonta neuvontaa sekä palveluja suomeksi ja ruotsiksi kielilain mukaisesti sekä tarvittaessa saameksi saamen kielilain mukaisesti.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Viisipäiväinen yleispalveluvelvoite

Valmistelun aikana on pohdittu postilain mukaisen viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen säilyttämistä nykyisellään. Yleispalvelun tarjoajan tulisi jatkossakin keräillä ja jakaa yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset viitenä päivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen laissa säädettyä yleispalvelun laatustandardia. Kirjemäärien voimakkaan laskun seurauksena viisipäiväiselle yleispalvelukirjeiden keräilylle ja jakelulle ei enää ole tarvetta eikä pysyviä toimintaedellytyksiä. Osoitteellisten kirjeiden määrä on vähentynyt 2000-luvun aikana yli 60 prosenttia.¹¹⁰ Kirjemäärien laskusuunnan jatkuessa jaettavia kirjeitä ei enää riitä viidelle päivälle niin, että jakelu voitaisiin toteuttaa taloudellisesti kannattavalla tavalla.

Digitalisaation myötä suuri osa yleispalvelulähetyksistä voidaan korvata sähköpostitse, tekstiviesteillä tai sosiaalisen median kanavien kautta tapahtuvalla viestinnällä. Pääministeri Sanna

¹¹⁰ Postipalvelut: Postia jaetaan kevennetysti jatkossa tiistaisin ja torstaisin 1. huhtikuuta 2022 alkaen. Posti Oy:n tiedote 23.9.2021. (https://www.posti.fi/fi/asiakastuki/tiedotteet/20210923_ps_postia_jaetaan_jatkossa_kevennetysti_tiistaisin_ja_torstaisin)

Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisen digitalisaation edistämisen ohjelman tavoitteena on, että julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisesti vuoteen 2023 mennessä. Osana Suomen digitalisoitumistavoitteita myös valtion omat toimet vähentävät paperisen postin määrää.

Paperisen postin määrän laskusuunnan jatkuessa ja edelleen kiihtyessä yksittäisten kirjelähetysten jakelukustannukset nousevat jatkuvasti. Yleispalvelun viisipäiväisen keräily- ja jakeluvelvoitteen jatkuessa yleispalvelun tarjoaja joutuisi tekemään merkittäviä sopeuttamis- ja tehostamistoimia sekä nostamaan yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten hintoja pitääkseen toiminnan kannattavana. Viisipäiväisen keräily- ja jakeluvelvoitteen säilyttämisessä on myös huomattava riski sille, että postitoimintaa jouduttaisiin lähivuosina tukemaan valtion varoista. Postilain 33 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus hakea korvausta valtion varoista, jos yleispalvelun nettokustannukset muodostavat tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Voidaan arvioida, että nettokustannukset tulevat ilman palvelun tasoa koskevia muutoksia nousemaan lähivuosina merkittäväksi ja todennäköisesti muodostamaan yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Alan yleinen kannattavuus on jo nykyisellään heikko ja suuri osa toimijoista toimii vain paikallisesti. Muiden postiyriytysten olisi postilain mukaan osallistuttava nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle ja mahdollisilla korvauksilla voisi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia muiden postiyriytysten liiketoimintaan ja kannattavuuteen.¹¹¹ Postilain mukaisen yleispalvelun tukeminen ei olisi kansantaloudellisesti kannattavaa, sillä yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset muodostavat vain murto-osan kaikista postilähetyksistä.

5.1.2 Kiinteät yleispalveluvelvoitteen alaiset keräily- ja jakelupäivät

Valmistelun aikana on pohdittu yleispalvelun keräily- ja jakelupäivien sitomista kiinteästi tiettyihin viikonpäiviin koko maassa. Tällöin keräily- ja jakelupäiviä koskevassa 17 §:ssä olisi kirjattuna ne kolme arkipäivää, jolloin yleispalvelun tarjoajan tulisi viikoittain toteuttaa koko manner-Suomen kattava yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräily ja jakelu.

Kiinteät keräily- ja jakelupäivät parantaisivat yleispalvelutoiminnan ennakoitavuutta, joka on erityisen tärkeää sanoma- ja aikakauslehdille, mainostajille ja niille kuluttajille, jotka käyttävät aktiivisesti yleispalveluun kuuluvia postipalveluja. Vaikka sanoma- ja aikakauslehdet tai ilmaisjakelu eivät kuulu yleispalvelun tai postilain soveltamisalan piiriin, kulkee niistä merkittävä osa Posti Oy:n perusjakelun yhteydessä etenkin taajama-alueiden ulkopuolella. Sanoma- ja aikakauslehtien uutisoiminnan 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. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa postilain mukaisen yleispalvelun nykyistä joustavampi tarjonta alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Jos keräily- ja jakelupäivät sidottaisiin kiinteisiin viikonpäiviin, muutos käytännössä kiristäisi nykyistä sääntelyä, jonka mukaan yleispalvelun tarjoajalla on varhaisjakeluverkkojen alueilla mahdollisuus jakaa yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset vähintään kolmena valitsemana arkipäivänä laissa määriteltyä laatustandardia noudattaen.

Keräily- ja jakelupäivien sitominen kiinteisiin viikonpäiviin voisi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa yleispalvelun tarjoaja olisi velvoitettu suorittamaan jakelu sellaisina viikonpäivinä,

¹¹¹ Liikenne- ja viestintäministeriö. Postiyriytysten osallistuminen postin yleispalvelun kustannusten korvaamiseen. LVM julkaisu 27/2014. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77817/Julkaisu_27-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

joina jaettavia kirjelähetyksiä ei tosiasiaassa olisi. Kiinteiden keräily- ja jakelupäivien seurauksena jakelu olisi tehotonta eikä yleispalvelun tarjoaja voisi joustavasti reagoida kuluttajien alati muuttuviin tarpeisiin eri alueilla. Yleispalvelun tarjoajalla on oltava mahdollisuus järjestää toimintansa niin, että yleispalvelun tarjonta palvelee kuluttajia mahdollisimman tehokkaasti koko maan alueella.

Keräily- ja jakelupäivien määrittäminen lain tasolla on sidoksissa myös yleispalvelun tarjoajan mahdollisuuteen tarjota kokoaikaista työtä. Esityksen mukaan yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus määrittää joustavasti viikoittaiset keräily- ja jakelupäivänsä, jotka voisivat vaihdella keräily- ja jakelualueiden mukaan yleispalvelun tarjoajan parhaaksi katsomalla tavalla. Jakelupäivien joustavuus mahdollistaisi sen, että yleispalvelun tarjoaja voisi helpommin tarjota henkilöstölleen kokoaikaista työtä vuoropäivämallia hyödyntäen. Tilanteessa, jossa viikoittaiset koko maan kattavat keräily- ja jakelupäivät määriteltäisiin laissa, tarvittaisiin perusjakelussa jakelijaa mahdollisesti vain muutamana päivänä viikossa kokoaikaisen työnteon sijaan.

Yleispalveluvelvoitetta koskevaa sääntelyä kevennettäessä on tärkeä varmistaa, ettei sanomaja aikakauslehtien tai mainostajien toimintamahdollisuuksia heikennettä esitettyjen muutosten yhteydessä. Lisäksi yleispalvelun näkökulmasta on erityisen tärkeää, että palvelua käyttävillä kuluttajilla on ajankohtainen tieto siitä, minä viikonpäivinä kirjelähetykset kerätään ja jaetaan milläkin alueella. Valmistelun aikana on päädytty malliin, jonka mukaan yleispalvelun tarjoaja olisi varhaisjakeluverkkojen alueilla velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Tällaisilla alueilla viisipäiväinen sanomalehtijakelu säilyisi jatkossakin kaupallisien sopimuksien toteutettavana. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen kohdentamisen vuoksi valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla jakelupäivät olisivat kiinteitä koko valtionavustuksen avustuskauden ajan. Näin valtionavustuksen alainen jakelu voitaisiin osoittaa oikeille päiville ilman, että viisipäiväinen sanomalehtijakelu valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla vaarantuu.

5.1.3 Vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmän täsmentäminen valtioneuvoston asetuksessa

Valmistelun yhteydessä on pohdittu sitä, että vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmästä säädettäisiin tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lausuntopalautteen perusteella jatkovalmistelussa päädyttiin siihen vaihtoehtoon, että vaikeakulkuisen saariston määritelmästä säädettäisiin lain tasolla.

5.1.4 Postilaatikon sijainnin määrittely ja sijaintitietojen luovuttaminen

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.

Postilaatikon sijainnin määrittelyä ohjaa postilain 43 ja 45 § sekä lain 48 §:n nojalla annetut määräykset. Postilaatikon sijainnin määrittelyssä tulee ottaa huomioon kohtuullinen matka postinsaajan osoitepaikasta, paikalliset olosuhteet tai postinsaajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet sekä muut mahdolliset poikkeavat järjestelyt. Lisäksi tulee huo-

mioida 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 48 §:n nojalla.

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 kuntien asuntotuotantosuunnitelmat ja suunnittelee postilaatikoiden alustavat sijainnit etukäteen, jolloin 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 sekä erityisjakelun sitä tarvitseville. Näin ollen valmistelun aikana on katsottu, että postinsaajien asema on nykyisen lainsäädännön ja vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan puitteissa turvattu, eikä postinsaajien kuulemisen säätämällä postilaissa olisi postinsaajien asemaa merkittävästi parantavia vaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna.

Postinsaajien kuulemisen lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä on nostettu esiin myös kilpailevien postiyriyten oikeusturva postilaatikoiden sijainnin määrittelyn osalta. Päätöksessä ei ole tarkemmin otettu kantaa siihen, millä tavoin kilpailevien postiyriyten oikeusturva tulisi huomioida. Muut postiyriytykset kuin Posti Oy toimivat ainoastaan paikallisesti suhteellisen pienillä maantieteellisillä alueilla. Valmistelun aikana ei ole noussut esiin tarvetta varmistaa muiden postiyriyten osallistuminen postilaatikoiden sijainnin määrittelyyn.

Käytännössä ongelmaksi ei ole muodostunut postilaatikoiden sijainti, vaan postilaatikoita koskevat puutteelliset sijaintitiedot. Valmistelun aikana on katsottu, että muiden postiyriyten toimintaa helpottaisi ennen kaikkea mahdollisuus saada postilaatikon sijaintia koskeva osoitetieto maksutta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilain 39 §:ää niin, että yksinoikeudella postilaatikoiden sijainnista päättävän yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toiselle postiyriykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja voisi kuitenkin periä muilta postiyriyksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Velvollisuus madaltaisi markkinoille pääsyn esteitä sellaisilta yrityksiltä, joilla ei ole taustaa lehtijakelussa. Muutoksen myötä muilla postiyriyksillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet suunnitella jakelureitit parhaaksi katsomallaan tavalla jo toimintaa aloittaessa. Valmistelun aikana on myös pohdittu sitä vaihtoehtoa, että yleispalvelun tarjoajalle asetettaisiin velvollisuus luovuttaa maksutta postilaatikoiden osoitetietojen lisäksi myös postilaatikoiden tarkat sijaintikoordinaattitiedot. Valmistelussa on päädytty siihen, ettei tämä vaihtoehto olisi tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon sijaintitietorekisterin ylläpidosta ja päivittämisestä yleispalvelun tarjoajalle aiheutuvat kustannukset. Tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta perittävällä kohtuullisella maksulla yleispalvelun tarjoaja voisi kattaa sijaintitietorekisterin ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia.

Voimassa oleva sääntely osaltaan ohjaa postilaatikoiden sijoittelua, ja on epätodennäköistä, että muiden postiyriyten jakelureittien tehokkuuden optimointi, johon postilaatikoiden sijoittelulla ensisijaisesti tähdätään, poikkeaisi merkittävästi Posti Oy:n toteuttamasta jakelureittien optimoinnista. Esityksen keskeisenä tavoitteena on valmistella sellaista sääntelyä, joka turvaa kustannustehokkaan postinjakelun toteuttamisen muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa perinteisten postilähetysten määrät vähenevät jatkuvasti. Postilaatikoiden sijoittelulla on vaikutuksia

virheettömän jakelun toteutumiseen ja sitä kautta jakelukustannusten hillitsemiseen. Virheetön jakelu edellyttää, että kaikilla postiyrityksillä on mahdollisimman tarkat tiedot postilaatikoiden sijainnista.

5.1.5 Yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely

Valmistelussa on pohdittu sitä vaihtoehtoa, ettei yleispalvelun tarjoajalle säädetystä hankintamenettelystä luovuttaisi, ja sen sijaan selvitetäisiin 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. Vaikka hankintamenettely on ollut käytössä vasta lyhyen ajan, on jo nyt huomattu, että kilpailutettavat alueet ovat olleet kaikista kannattamattomimpia alueita. Uusien toimijoiden pääsy markkinoille on muodostunut vaikeaksi, koska näillä alueilla kirjeiden yksikkökustannukset ovat korkeita. Lisäksi 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. Vuosina 2018 ja 2019 kilpailutettiin noin 1700 – 1800 aluetta ja Posti Oy voitti tarjouskilpailun lähes jokaisella alueella. Muut tarjouskilpailun voittaneet yritykset 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 voitti tarjouskilpailun jokaisella alueella.¹¹² Jos hankintamenettelyn järjestämistä sen nykyisessä muodossa jatkettaisiin, on ennakoitavissa, että 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.

5.1.6 Yleispalvelun tarjoajalle asetettava erillinen kaksipäiväinen julkinen palveluvelvoite

Valmistelun aikana on pohdittu sellaista vaihtoehtoa, ettei Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa yleispalvelun tarjoajalle erillistä kaksipäiväistä julkista palveluvelvoitetta niissä erikseen määritellyissä tilanteissa, joissa sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus ei toteudu. Ilman yleispalvelun tarjoajalle asetettavaa erillistä velvoitetta alueet olisivat tällaisissa tilanteissa yleispalvelun tarjoajan kolmipäiväisen jakelun varassa, eikä viisipäiväinen sanomalehtijakelu koko maassa toteutuisi.

Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakelua koskevalla valtionavustuksella ei voida täysin turvata 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 avustuskauden. On myös mahdollista, että jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jää ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen

¹¹² Posti on saanut päätökseen postinjakelun tarjouskilpailun vuodelle 2021. (6.5.2021). Posti Oy:n tiedote. (<https://www.posti.com/media/mediauutiset/2021/posti-on-saanut-paatokseen-postinjakelun-tarjouskilpailun-vuodelle-2021/>).

ehdot täyttävää jakeluyritystä tai valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riitä kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, jolloin valtionavustus kohdennettaisiin ensisijaisesti niille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on lukumäärällisesti eniten.

Valtiosihteeriöryhmän loppuraportin mukaan kolmipäiväiseen yleispalvelulähetysten keräilyyn ja jakeluun koko maassa voidaan siirtyä sillä ehdolla, että samanaikaisesti pyritään luomaan edellytykset viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteutumiselle myös varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisilla alueilla.¹¹³ Näin varmistettaisiin kattavien postipalvelujen ohella kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien toteutuminen sekä kansalaisten oikeus monipuoliseen, moniääniseen ja luotettavaan tietoon koko maassa.

Valmistelussa on päädytty siihen vaihtoehtoon, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvittaessa asettaa yleispalvelun tarjoajalle erillisen sanomalehtienjakelua koskevan julkisen palveluvelvoitteen niille kahdelle päivälle, joina ei ole yleispalvelun mukaista jakelua alueella, joka kuuluisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin, mutta jolla avustus ei toteudu.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Lainsäädäntö ja postimarkkinat

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

Ruotsissa postimarkkinat avattiin kilpailulle jo vuonna 1993, kun valtion postilaitos yhtiöitettiin Posten AB:ksi. Esimerkkinä postitoiminnan kansainvälistymisestä toimii vuonna 2009 toteutunut Ruotsin Posten AB:n ja Tanskan Post Danmarkin 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 ja myöntää postilain edellyttämät toimiluvat postitoiminnan harjoittamiseen. PTS:n tehtävänä on valvoa, että PostNord AB 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 28 postitoimintaa koskevan toimiluvan haltijaa.¹¹⁴ Toimijoiden lukumäärä on pysynyt viime vuosina tasaisena.

Postiasetuksen mukaan PTS voi määrätä yhdelle tai useammalle toimiluvan haltijalle yleispalveluvelvoitteen joko kaikkeen tai osaan postin yleispalvelusta. Yleispalvelu on määritelty postilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoittamaan valtakunnan laajuisia laadukkaita postipalveluja, joiden an-

¹¹³ Uudistuva postitoiminta: Valtiosihteeriöryhmän raportti, Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

¹¹⁴ Svensk postmarknad 2021. Rapportnummer PTS-ER-2021:10. (<https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-le-gala-dokument/rapporter/2021/post/svensk-postmarknad-2021.pdf>).

siosta kaikki käyttäjät voivat vastaanottaa postilähetyksiä sekä lähettää postia kohtuullisin hinnoin. Postiasetuksessa PostNord Group AB:lle on asetettu velvoite 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 60 prosenttia. PostNord AB:n 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 PostNord AB:n osuus oli hieman yli 50 prosenttia DB Schenkerin osuuden ollessa noin 15 – 20 prosenttia.

Postilain mukainen yleispalvelu

Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu viisipäiväinen jakelu enintään 2 kilon painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kilon 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, joissa lupaviranomainen katsoo olevan perusteet poikkeuksen myöntämiselle. Vuoden 2020 lopussa poikkeusjakelun piiriin kuului noin 1300 kotitaloutta.

Postiasetuksen vuonna 2018 muutetun laatustandardin mukaan vähintään 95 prosenttia kotimaisista kirjeistä tulee toimittaa perille kahden päivän kuluessa. Vuoden 2020 tietojen mukaan 98,1 prosenttia kirjepostista kyettiin PostNord AB:n 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 nykyisestä.¹¹⁵

Postilain määritelmien mukaan kirjeellä tarkoitetaan osoitteellista postilähetystä, joka on suljettu kirjekuoreen tai muuhun pakkaukseen, ja joka painaa korkeintaan 2 kiloa. Myös muun postilähetyksen määritelmä on laissa sidottu lähetysten fyysiseen muotoon. Ruotsissa on käytössä digitaalinen postilaatikko Min Myndighetspost, johon kansalaiset ja yritykset voivat vastaanottaa viranomaisten ja kuntien sähköisessä muodossa lähettämää postia. Sen lisäksi myös Digimail AB:lla, e-Boks A/S:llä ja Kivra AB:lla on oikeus käsitellä julkishallinnon toimittamaa postia. Vuonna 2020 digitaalisten postilaatikoiden käyttäjien määrä kasvoi 15 prosentilla. Kivra AB:n osuus yksityisistä käyttäjistä on noin 90 prosenttia.¹¹⁶

Postitoimintaan kohdistetut julkiset tuet

Ruotsissa yleispalvelun tarjoajalle PostNord AB:lle tai muille postitoimijoille ei ole maksettu suoraa valtion tukea postitoiminnan harjoittamiseen. Sen sijaan valtion kilpailutuksen kautta on varmistettu ilmaiset yleispalvelut näkövammaisille henkilöille ja erityisjakelu haja-asutusalueella asuville liikuntarajoitteisille henkilöille. Kilpailutuksen seurauksena edellä mainittujen

¹¹⁵ Befordringskravet i postförordningen. (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/12/befordringskravet-i-postforordningen/>).

¹¹⁶ Svensk postmarknad 2021. Rapportnummer PTS-ER-2021:10. (<https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2021/post/svensk-postmarknad-2021.pdf>).

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

5.2.2 Tanska

Lainsäädäntö ja postimarkkinat

Tanskassa postipalveluita säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilailla (postloven, LBK nro 1040, 30.8.2017, muutettu lailla nro 2398, 14.12.2021). Postilain tavoitteena on edistää vapaan kilpailun toteutumista postipalvelujen markkinoilla sekä turvata postin yleispalvelun toteutuminen siten, että kansalaisille tarjotaan laadukkaita ja hinnoiltaan edullisia postipalveluja, joiden tuottamisessa on huomioitu käyttäjien tarpeet.

Tanskan postimarkkinat avattiin kilpailulle vuonna 2011. Markkinajohtaja Post Danmark A/S on edelleen suurin toimija Tanskan postimarkkinoilla. Post Danmark A/S on myös vastuussa kansallisesta postin yleispalvelujen tarjoamisesta. Vuoden 2020 lopussa postitoimintaa harjoittavia yrityksiä oli yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn Post Danmark A/S:n lisäksi 11 kappaletta. Kolme suurinta toimijaa pakettimarkkinoilla ovat Post Danmark A/S, DAO365 A/S ja GLS Denmark A/S.¹¹⁷

Postilain mukainen yleispalvelu

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

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

Tanska on ensimmäisenä maana Euroopassa säätänyt julkishallinnon ja kansalaisten välisestä kommunikaatiosta määrittämällä 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 antaa myös viranomaisille oikeuden lähettää julkishallinnon postia paperisten kirjeiden sijaan sähköisen postijärjestelmän kautta. Lisäksi

¹¹⁷ Redegørelse for 2020 om det danske postmarkedes tilstand og udvikling. <https://tbst.dk/da/Generelt/Lister/Publikationsliste?business=Post&relevance=Postvirksomheder&theme=Posttilsyn>

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

Postitoimintaan kohdistetut julkiset tuet

Yleispalvelun tarjoajaksi nimitetylle 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 mukaisesta jakelusta aiheutuvien nettokustannusten kompensointiin. Valtiontukea on myönnetty kirjepalveluiden ylläpitämiseen sekä postinjakajien tarpeen vähentymisestä seuranneiden irtisanomisien rahoittamiseen. Valtiontukea ei ole myönnetty sanomalehtien jakeluun, joka tapahtuu pääosin yksityisten jakeluyritysten toimesta.

5.2.3 Norja

Lainsäädäntö ja postimarkkinat

Kolmas postidirektiivi on ETA-sopimuksen nojalla pantu täytäntöön Norjassa. Alkuperäinen aikataulu edellytti jäsenvaltioita purkamaan yksinoikeudet postitoiminnan alalla vuoden 2010 loppuun mennessä. Norja ilmoitti vuonna 2011 aikovansa käyttää sille ETA-sopimuksen nojalla kuuluvaa oikeutta varaukseen, eikä se tulisi implementoimaan kolmatta postidirektiiviä. Vuonna 2013 maan hallitus kuitenkin peruutti 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 kolmas postidirektiivi kokonaisuudessaan.

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

Postilain mukainen yleispalvelu

Postilain tavoitteena on taata eri puolella maata asuvien käyttäjien pääsy kattavien ja innovatiivisten postipalvelujen pariin sekä yhdenvertainen mahdollisuus edullisesti saatavilla olevien postin yleispalvelujen käyttöön siten, että yhteiskunnan resursseja hyödynnetään tehokkaasti. Lain soveltamisala kattaa maksua vastaan tapahtuvan postitoiminnan, johon sisältyy postin yleispalvelu. Lakia ei kuitenkaan sovelleta osoitteettomien lähetyksien jakeluun.

Heinäkuussa 2020 Norjassa tuli voimaan postilain muutos, jonka myötä maassa siirryttiin viitenä päivänä viikossa tapahtuvasta keräilystä ja jakelusta 2,5 päivänä viikossa tapahtuvaan keräilyyn ja jakeluun. Käytännössä 2,5 päiväinen keräily ja jakelu toteutuu 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 keräilemään ja jakamaan postilähetyksiä.

Posten Norge AS:n tarjoama digitaalinen postilaatikko Digipost perustettiin vuonna 2011. Palveluun rekisteröityäkseen käyttäjän tulee olla vähintään 15 vuoden ikäinen. Vuonna 2014 Digipost valittiin julkisen sektorin sähköisen postin välittäjäksi. Vuonna 2020 Digipostin 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 voimaan tulleen postilain muutoksen kanssa Norjassa toteutettiin julkinen kilpailutusprosessi, jossa kilpailutettiin sekä arkipäivinä että lauantaina toteutuva sanomalehtien jakelu. Arkipäivien jakelun osalta kilpailutuksen voitti Posten Norge AS, 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 kaupallisiin perusteisiin toimivat sanomalehtien jakeluyhtiöt. Norjan viranomaisten mukaan sanomalehtien arkipäiväjakelun hinta on kilpailutuksen myötä laskenut merkittävästi.

Vuoden 2021 Norjan valtion talousarviossa lehtien jakeluun myönnettiin noin 17 miljoonan euron (174,2 milj. Norjan kruunua) tuki. Lehtien jakeluun kohdistuvan tuen lisäksi yleispalvelua tarjoavalle Posten Norge AS:lle maksetaan julkisista varoista yleispalvelun jakelusta aiheutuvien nettokustannusten kompensatiota.

6 Lausuntopalaute

6.1 Yleistä

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi-sivustolla 18.10.2021-28.11.2021. Lausuntoja saatiin yhteensä 48. Lausuntonsa antoivat: Oikeusministeriö (OM), Sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Maa- ja metsätalousministeriö (MMM), MMM:n Saaristoasiain neuvottelukunta SANK, Valtioneuvoston kanslia (VNK), Valtiovarainministeriö (VM), Liikenne- ja viestintävirasto, Huoltovarmuuskeskus (HVK), Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV), Tietosuojavaltuutetun toimisto, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Oikeuskanslerinvirasto, Kansaneläkelaitos, Keskuskauppakamari, Kemiönsaaren kunta – Kimitoöns kommun, Kirkkohallitus, Saamelaiskäräjät, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät, Vaapa-ajan asukkaiden liitto VAAL ry, Jakeluyhtiö Suomi Oy, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry, Suomen Isännöintiliitto ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Posti Group Oyj, Logistiikkayritysten Liitto ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Medialiitto ry, Suomen journalistiliitto ry, Turun Seutusanomat, Sanoma Media Finland Oy, Suomen Suoramainonta Oy, Invalidiliitto ry, Lapin liitto, Koti-Lappi, KSF Media, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry, Kesko Oyj, Maaseudun tulevaisuus, Keskisuomalainen Oyj, Aikakausmedia ry, PPP Finland, HYMY-verkosto ja kaksi yksityishenkilöä.

Kaikki saadut lausunnot ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunassa. Tässä jaksossa on tiiviisti esitetty joitakin päähuomioita ja useissa lausunnoissa esille nousseita asioita. Lausuntopalausteesta on laadittu myös laajempi yhteenveto, joka on luettavissa valtioneuvoston hankeikkunassa.¹¹⁸ Lausunnonantajat katsoivat postilain uudistamisen olevan ajankohtaista, kun otetaan huomioon jo pitkään jatkunut kirjepostin määrän lasku ja siitä seurannut postialan murros. Useat lausunnonantajat kannattivat kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteen alaiseen keräilyyn ja jakeluun siirtymistä sekä sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta. Osa lausunnonantajista totesi muutosten mahdollisesti lisäävän eriarvoisuutta, jos postipalvelujen ja erityisesti sanomalehtijakelun laatu heikkenee haja-asutusalueilla. Tämä mahdollisuus on tiedostettu ja valmistelussa on pyritty luomaan edellytykset postipalvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle koko maassa.

6.2 Postilain soveltamisala (1§)

Eduskunnan oikeusasiamies, Medialiitto ry sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, ettei postilakia sen voimassa olevan soveltamisalan mukaan sovelleta sellaiseen palveluun, joka koskee sanoma- ja aikakauslehtiä. Esitysluonnoksessa lakiin kuitenkin ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti sanomalehtijakelua. Tämä on huomioitu jatkovalmistelussa ja postilain soveltamisalasäännöstä on laajennettu koskemaan sanomalehtijakelua väliaikaisen 6 a luvun osalta.

6.3 Postilain mukainen yleispalveluvelvoite ja kolmipäiväinen jakelu (17 §)

Suurin osa lausunnonantajista kannatti siirtymistä kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun yleispalvelun osalta. Useat lausunnonantajat olivat kuitenkin huolissaan siitä, miten muutos vaikuttaa kirjeiden kulkunopeuteen. Yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n lausunnossa kuitenkin todettiin, ettei muutoksella ole vaikutusta yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen.

Osa lausunnonantajista kannatti yleispalvelun osalta joustavia jakelupäiviä, kun taas osa katsoi, että jakelupäivien tulisi olla kiinteät koko maassa. Lisäksi osa lausunnonantajista vastusti yleispalvelun tarjoajan keräily- ja jakelupäiviä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta ja sääntelyn tiukentamista nykyisestä. Osa lausunnonantajista puolestaan katsoi ilmoitusvelvollisuuden olevan tarpeellinen, kun otetaan huomioon yleispalvelun tarjoajan oikeus päättää jakelupäivistä varhaisjakeluverkkojen alueella vapaasti.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota kolmipäiväisen keräilyn ja jakelun käyttöönoton vaikutuksiin. Perustelujen mukaan ehdotettu muutos hidastaisi joissakin tapauksissa kirjepostin kulkunopeutta nykyisestä. Oikeusasiamies katsoi, että jatkovalmistelussa olisi syytä vielä tarkemmin arvioida ehdotuksen vaikutuksia etenkin oikeusturvan kannalta merkityksellisten viranomaiskirjeiden jakelun sekä yhdenvertaisuuden osalta huomioiden se, että perustelujen mukaan muutoksella voi olla kielteisiä vaikutuksia kansalaisiin, joilla ei ole digitaalisia taitoja ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan tähän liittyen, että jatkovalmistelussa tulisi selkeästi käsitellä ehdotuksessa esitettyjen muutosten vaikutuksia tiedoksiantoon ja viranomaisessa asiointiin. Oikeusministeriö huomautti, että esityksessä toisaalta todetaan, etteivät viranomaisten lähettämät kirjeet kuulu yleispalvelun ja siten kevennetyn yleispalvelun piiriin, mutta toisaalta todetaan, että osa viranomaiskirjeistä jaetaan yleispalvelupostin kanssa, jolloin siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun hidastaisi viranomaiskirjeiden jakelua.

¹¹⁸ Postilain muuttaminen ja jakelutuki. Hankeikkuna. (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM060:00/2020>)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä oikeuskanslerinvirasto nostivat lausunnoissaan esiin esityksen vaikutukset sellaisiin henkilöihin, joilla on keskimääräistä heikommat digitaidot. Oikeuskanslerinvirasto mainitsi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, jossa on vahvistettu julkisen vallan velvollisuus huolehtia myös perinteisten asiointitapojen säilyttämisestä riittävissä määrin digitaalisten palvelujen rinnalla (PeVM 11/2021 vp). Oikeusministeriö totesi lisäksi, ettei sääntelyä ole mahdollista perustaa sille ajatukselle, että ihmisten digitaaliset valmiudet paranevat kaikkialla jatkuvasti, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 32/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, ettei velvollisuuden sähköiseen asiointiin tulisi koskea välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan oikeushenkilöitä. Esityksen perustelujen katsottiin jäävän puutteelliseksi perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden osalta.

Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että on perusteltua jättää jakelupäivät varhaisjakeluverkkojen alueella yleispalveluntarjoajan päätettäväksi, kun otetaan huomioon esityksen tavoitteet ja se, että kiinteät jakelupäivät vaikeuttaisivat yleispalvelun tarjoajan mahdollisuutta tarjota ko-koaikaista työtä. Esityksen 17 a § on jatkovalmistelussa poistettu ja nimeltään tiedottamisvelvollisuudeksi muutettu ilmoitusvelvollisuus on sisällytetty 17 §:ään siten, että yleispalvelun tar-joaja on velvollinen tiedottamaan kotitalouksia keräily- ja jakelupäivistään sekä niissä tapahtu-vista muutoksista. Jatkovalmistelussa on lisäksi tarkennettu siitä, miten kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirtyminen vaikuttaa yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen. Viranomaiskirjei-den osalta jatkovalmistelussa on selkeytetty sitä, että näiden kirjeiden kulkunopeus perustuu jatkossakin täysin jakeluyrityksen ja viranomaisen väliseen kaupalliseen sopimukseen, eikä muutoksella siten ole vaikutusta viranomaiskirjeiden jakeluun. Esityksen vaikutusarviota on täydennetty niiden henkilöiden osalta, joilla on keskimääräistä heikommat digitaidot tai joilla ei ole käytössään digitaalisia asiointikanavia.

6.4 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä (18 §)

Saaristojakelun osalta lausunnonantajat kannattivat vaikeakulkaisuuden määritelmän täsmentämistä. Useat lausunnonantajat katsoivat, että määritelmä saaristoalueen vaikeakulkaisuudesta tulisi kirjata lain tasolle sen sijaan, että siitä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. MMM:n Saaristoasiain neuvottelukunta SANK katsoi lausunnossaan, että saaristoaluetta voidaan pitää vaikeakulkuisena ainoastaan silloin, kun saaristoon ei ole lainkaan saaristoliikennettä. SANK katsoi myös, että poikkeustalouksien enimmäismäärä tulisi laskea 500 talouteen nykyisestä 1000 taloudesta. Lisäksi SANK ehdotti, että jatkossa yhteysalusliikennettä kilpailutettaessa vaatimuksiin tulisi lisätä vaatimus postinkuljetuksesta. Posti Oy puolestaan katsoi lausunnossaan, että vaikeakulkaisuus voitaisiin määrittää sen mukaan, kuinka monta lautta- ja yhteysalusyhteyttä saareen pääsemiseksi tarvitaan. Posti Oy:n mukaan vaikeakulkaisuutta arvioitaessa on myös käytännössä arvioitu maantielautojen ja yhteysalusten liikennöintiä. Lisäksi Posti Oy:n mukaan määritelmässä tulisi huomioida jakelusta aiheutuvat kustannukset. Posti Oy kiinnitti huomiota myös siihen, että vaikeakulkuisilla alueilla, kuten saaristossa ja hyvin syrjäisillä haja-asutusalueilla, haasteita jakelun osalta aiheuttaa nykyinen Liikenne- ja viestintäviraston määräys postilaatikkojen sijoittelusta. Posti Oy ehdotti tähän liittyen tarkennuksia voimassa oleviin säännöksiin. Lisäksi Posti Oy katsoi, että jakelu vaikeakulkuisilla saaristoalueilla turvataan parhaiten sitä kautta, että valtio ylläpitää saaristossa riittävän tiheän yhteysalus- ja lossiliikenteen. Jatkovalmistelussa vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmä on kirjattu lain 18 §:ään. Poikkeuksen piiriin kuuluvien talouksien enimmäismäärä on laskettu 500 talouteen.

6.5 Tiedoksiantomenettely (21 §)

Tiedoksiantomenettelyä koskevan 21 §:n osalta useissa lausunnoissa nousi esiin tarve sääntelyn tarkentamiselle. Lausunnonantajat katsoivat, että jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää tarkempaa

huomiota julkisen hallintotehtävän hoitamisesta seuraavan virkavastuun rajaamiseen ja sen perustuslainmukaisuuteen. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, ettei esityksessä tulisi määritellä Posti Oy:n, vaan kulloinkin postilain nojalla yleispalveluvelvollisuutta hoitamaan asetetun toimijan hoitamat julkiset hallintotehtävät.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi lausunnossaan esitetyn säännöksen jättävän epäselväksi, mitä ”tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä” säännöksessä tarkoitettaisiin. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, ettei esityksessä ole selostettu, mitä tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen tarkoittaa. Oikeusministeriön mukaan ehdotetut virkavastuusääntelyn rajaukset koskevat tiedoksiannon toteuttamista, eivätkä varsinaisesti käytettävissä olosta huolehtimista. Oikeusministeriö totesi, että 21 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän sisältö jää esityksen perusteella epäselväksi. Jatkovalmistelussa tulisi tämentää säännöksen sisältöä ja yksilöidä, mitä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että perustuslain 124 § edellyttää, että viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävät tehtävät on säännösperusteisesti tarpeeksi täsmällisesti kuvattu.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan tiedoksiantomenettelyn osalta myös, ettei esityksessä ole arvioitu systemaattisesti kolmipäiväisen keräilyn ja jakelun käyttöönoton vaikutuksia tiedoksiantomenettelyn kannalta. Esityksen mukaan viranomaiset tekevät lähetystensä jakelusta erillisen sopimuksen jakelijan kanssa. Viranomaisen on mahdollista hankkia sellaista palvelua, joka täyttää viranomaisen kirjeiden kulkunopeudelle asettamat vaatimukset. Oikeusministeriön mukaan on epäselvää ja ongelmallista, mikä on tällaisen sopimuksen suhde yleispalvelun tarjoajalle laissa asetettuun velvollisuuteen huolehtia laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta ja siihen, että lain 2 §:n mukaan 21 §:ssä säädetty tiedoksiantomenettely kuuluu yleispalvelun määritelmään. Postipalvelulain esitöiden (HE 74/2000 vp) mukaan yleispalvelun tarjoaja veloitetaan ”huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa kuin se koskisi postipalvelua. Koska saantitodistusmenettely on tärkeä hallintomenettelyn muoto, jakeluyrityksen voidaan tältä osin katsoa hoitavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää ja toiminnan hoitaminen edellyttää rikoslain mukaista virkavastuuta.” Oikeusministeriön mukaan on välttämätöntä tämentää 21 §:ssä säädetyn suhdetta siihen, että ”Viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n ylläpitämää yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n tai jonkun muun jakeluyrityksen kanssa. Näin ollen viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeus perustuu lähtökohtaisesti lähettäjän ja jakelijan väliseen kaupalliseen sopimukseen. Viranomaisten ja yritysten lähettämiä kirjeitä kuitenkin jaetaan käytännössä muun postinjakelun yhteydessä.”

Huomioiden aikaisemman postilain muutosta koskeneen perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 7/2017 vp, oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että keräily- ja jakelupäiviä koskevilla muutoksilla ei ole vaikutusta tiedoksiannon toteutumiseen. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotettuja muutoksia perustuslain 124 §:n lisäksi perustuslain 21 §:n kannalta.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, ettei virkavastuuta voida rajoittaa koskemaan ainoastaan kirjeen luovuttamista saantitodistusta vastaan. Oikeusministeriön mukaan rajauksen perustelu, jonka mukaan virkavastuu poistettaisiin muiden 21 §:n mukaisten tehtävien osalta sen takia, että sen toteuttaminen on käytännössä mahdotonta, ei vaikuta riittävältä. Oikeusministeriön mukaan ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta virkavastuusääntelyn rajaamisen osalta on vaikea vakuuttua. Lisäksi oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että niiltä osin kun postilain mukaisia julkisia hallintotehtäviä mahdollistetaan subdelegoitavaksi, on esitystä arvioitava perustuslain 124 §:n näkökulmasta esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sekä perusteltava ehdotuksen perustuslainmukaisuus huomioiden asiaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäy-

täntö. Oikeuskanslerinvirasto totesi lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeusministeriön esittäneen perusteltuja näkemyksiä ja huomioita, ja että nämä lausunnot olisi syytä ottaa jatkovalmistelussa kattavasti huomioon.

Jatkovalmistelussa esitystä on muutettu siten, että esityksessä viitataan Posti Oy:n sijasta yleispalvelun tarjoajaan. Tiedoksiantomenettelyn osalta säännöstä ja sen perusteluja on tarkennettu ja laajennettu. Käytettävistä olosta huolehtimista koskevan velvollisuuden sekä muiden tiedoksiantomenettelyyn liittyvien tehtävien sisältöä on selostettu säännöksen perusteluissa. Jatkovalmisteluissa on tarkennettu myös niitä edellytyksiä, joiden perusteella viranomainen voi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyhtiön kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Kolmipäiväisen keräilyn ja jakelun käyttöönoton osalta jatkovalmistelussa on varmistuttu siitä, ettei muutoksella ole vaikutusta tiedoksiantojen kulkunopeuteen, joka perustuu jatkossakin täysin viranomaisen ja jakeluyhtiön väliseen sopimukseen. Jatkovalmistelun aikana säätämisyjärjestysperusteluita on täydennetty ja ehdotettuja muutoksia on arvioitu suhteessa perustuslain 124 ja 21 §:ään. Lisäksi virkavastuuta koskeva rajausta on poistettu ja virkavastuu on ulotettu koskevaan koko tiedoksiantomenettelyä koskevaan julkista hallintotehtävää.

6.6 Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus (35 a–j §)

Esityksen 18 a §:ään liittyen Liikenne- ja viestintävirasto katsoi lausunnossaan, ettei valtionavustusmenettelyyn liittyvästä markkina-analyysistä tulisi tehdä itsenäistä hallintopäätöstä, koska markkina-analyysi olisi varsinaista avustuspäätöstä edeltävä valmisteleva toimenpide. Varsinainen avustuspäätös olisi kokonaisuudessaan valituskelpoinen. Oikeuskanslerinvirasto katsoi lausunnossaan, että markkina-analyysin pohjalta tehtävän päätöksen osalta päätöksen asianomaiset olisivat vaikeasti hahmotettavissa. Oikeuskanslerinviraston mukaan jatkovalmistelussa tulisi selvittää, onko hallintopäätös oikea instrumentti avustuskelpoisten alueiden määrittämiseen. Ehdotettu säännös vaikuttaisi oikeuskanslerinviraston mukaan, huomioden postilain 80 §:n 2 momentti, mahdollistavan tilanteen, jossa Liikenne- ja viestintävirasto olisi myöntänyt ja maksanut jakeluyhtiölle avustusta, mutta hallintotuomioistuin myöhemmin toteaisi, ettei alue olisikaan ollut avustuskelpoinen.

Esityksen 18 a §:n osalta useat lausunnonantajat pitivät ongelmallisena sitä, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen tilanteessa, jossa valtionavustuksen kilpailutus ei tuottaisi tulosta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan ongelmallista olisi lisäksi se, että sanomalehtijakelu pyrittäisiin viime kädessä varmistamaan asettamalla postilain mukainen yleispalveluvelvoite tietyille alueille, vaikka sanomalehdet eivät sisälly yleispalveluun, eikä yleispalveluvelvoitteen asettaminen siten automaattisesti varmistaisi sanomalehtijakelun toteutumista. Posti Oy huomautti tähän liittyen, että 18 a §:n mukaisessa tilanteessa sanomalehdet joutuisivat yksin kantamaan jakelun kustannukset yleispalvelupäivien ulkopuolella, kun muuta jaettavaa ei olisi.

Esityksen 18 c §:n mukaisen viranomaisen tiedonsaantioikeuden osalta oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että säännöstä ja sen perusteluita tulisi jatkovalmistelussa merkittävästi selvittää. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi huomioida perustuslakivaliokunnan vakiintunut tiedonsaantioikeuksia koskeva lausuntokäytäntö. Oikeusministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies katsoivat lausunnoissaan, että esityksessä tulisi arvioida sanomalehtijakeluun tarkoitetun valtionavustuksen suhdetta perustuslaissa turvattuihin sananvapauteen ja yhdenvertaisuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi lausunnossaan, että julkista palveluvelvoitetta koskeva sääntely on esitetty lainsäädäntöteknisesti varsin vaikeaselkoisella tavalla, eikä esitysluonnokseen sisälly säännöstä julkisen palveluvelvoitteen määritelmästä. Myös oikeusministeriö huomautti

lausunnossaan siitä, ettei esityksessä ole määritelty julkisen palveluvelvoitteen käsitettä, vaikka sitä käytetään esityksessä. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto katsoi lausunnossaan, ettei esityksestä selkeästi ilmene, minkälaisella päätöksellä julkinen palveluvelvoite asetettaisiin ja sen kesto määriteltäisiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan esityksessä olisi aiheellista arvioida ehdotetun sanomalehtijakeluun tarkoitetun valtionavustuksen vaikutuksia sananvapauden näkökulmasta, huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (PeVL 28/2000 vp ja PeVL 14/1993 vp). Myös oikeusministeriö kiinnitti huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja totesi, että sääntelyä tulisi tarkastella suhteessa sanavapauteen ja yhdenvertaisuuteen.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan esityksen valtionavustusta koskevan sääntelyn muodostavan vaikeasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Esityksen mukaan valtionavustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa. Oikeusministeriön mukaan esityksessä tulisi arvioida sitä, voisiko ehdotettu merkitä, että tietyille alueille ei tukibudjetin loppumisen vuoksi kyettäisi toteuttamaan viisipäiväistä jakelua, ja mikä merkitys tällä olisi esityksessä omaksuttuun lähtökohtaan siitä, että valtionavustus otetaan käyttöön samaan aikaan kolmipäiväiseen keräilyyn siirryttäessä.

Sanomalehtijakeluun tarkoitetun valtionavustuksen osalta oikeuskanslerinvirasto totesi lausunnossaan, ettei esityksessä selosteta uuden avustusinstrumentin suhdetta EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Oikeuskanslerinvirasto huomautti, ettei asetuksen perustelumistiosta käy ilmi, millä perusteella palveluntuottajan valinnassa ehdotetaan käytettävän valtionavustusten myöntämistä koskevaa, eikä hankintalain mukaista menettelyä ja että esityksessä ja asetusmistiosta sekä molempien säädöstekstien luonnoksissa käytetään sekaisin ja sattumanvaraisesti ilmaisuja, joista osa viittaa hankintalain menettelyyn (esim. ”kilpailutus” ja ”hankintasopimus”) ja osa puolestaan valtionavustusten myöntämistä koskevaan menettelyyn (esim. ”hakumenettely” ja ”avustus”). Oikeuskanslerinvirasto katsoi, että esityksessä tulisi käsitellä avustuksen suhdetta EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, minkä lisäksi palveluntuottajan valinnassa käytettävälle menettelylle tulee esittää perustelut ja tarkistaa terminologia sen mukaisesti.

Oikeuskanslerinvirasto katsoi lausunnossaan myös, että 18 a §:n 7 momentissa säädettäväksi ehdotetun asetuksen antovaltuuden muotoilussa on syytä huolehtia siitä, ettei asetuksella säädettäväksi siirretä sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioiden kuuluisi lain tasolle. Asetuksen- ja määräyksen antovaltuuksia tulisi myös käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa suhteessa perustuslain 80 §:ään.

Jatkovalmistelussa on huomioitu nämä lausunnot ja päädytty siihen, ettei markkina-analyysistä ole tarpeen tehdä erillistä hallintopäätöstä. Mahdollisen viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen osalta säännöstä ja sen perusteluja on tarkennettu ja esityksessä puhutaan sen sijaan yleispalvelun tarjoajalle asetettavasta erillisestä julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamista koskevasta velvoitteesta. Viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä on jatkovalmistelussa täsmennetty ja tiedonsaantioikeus on rajattu koskemaan markkina-analyysin laatimista sekä julkisen palveluvelvoitteen asettamista. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen suhdetta perustuslaissa turvattuihin yhdenvertaisuuteen ja sananvapauteen on käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Julkisen palveluvelvoitteen osalta esitystä on täydennetty ja julkisen palveluvelvoitteen käsite on määritelty 35 b §:ssä. Myös terminologia on tarkistettu ja esityksessä käytetään johdonmukaisesti valtionavustukseen liittyviä termejä. Esimerkiksi termi ”kilpailutus” on selkeyden vuoksi korvattu termillä ”valintamenettely”. Jatkovalmistelussa lakiin on lisätty uusi väliaikainen 6 a luku, johon on koottu sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevat väliaikaiset 35 a–j §.

Työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelukunta katsoi lausunnossaan¹¹⁹, että sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen voidaan arvioida täyttävän SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Yritystukineuvottelukunta arvioi, että soveltuvimmaksi menettelytavaksi valikoituu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden velvoitemenettely ja että tuki voidaan myöntää Euroopan komission SGEI-päätöksen mukaisesti.

SGEI-velvoite edellyttää, että markkinat eivät tarjoa palveluvelvoitteen alaista palvelua samoin ehdoin. Esityksessä tämä on huomioitu siten, että valtionavustuksen maksamisen edellytyksenä on valtionapuviranomaisen selvitys ja päätös siitä, ettei kyseisellä alueella ole soveltuvaa kaupallisin ehdoin toimivaa jakelua. Yritystukineuvottelukunta katsoi lausunnossaan, että valmistelussa on yksityiskohtaisesti kartoitettu markkinoiden nykytilaa ja piti todennäköisenä, ettei arvioon sisälly sellaista 'ilmeistä virhettä', jonka johdosta Euroopan komissio voisi kyseenalaistaa esitetyn mallin mukaista SGEI-velvoitteen asettamista.

Yritystukineuvottelukunta piti lausunnossaan asianmukaisena sitä, että esityksessä on tunnistettu se, että valtionavustus voi rajoittaa uuden kilpailevan tarjonnan syntymistä. Yksittäinen palveluvelvoite tulisiikin pääsääntöisesti olemaan kaksi vuotta, eli merkittävästi SGEI-päätöksen kymmenen vuoden enimmäisaikaa lyhyempi. Yritystukineuvottelukunta katsoi myös, että esitysluonnoksessa varmistetaan SGEI-päätöksen ehtojen toteutuminen yksittäisen palveluvelvoitteen ja siitä maksettavan korvauksen osalta, eikä SGEI-päätöksen soveltaminen myönnettävään valtionavustukseen edellytä komissiolle etu- tai jälkikäteen tehtävää ilmoitusta. Yritystukineuvottelukunta puolsi lausunnossaan ennakoarvioinnissa esitettyä ja valtionavustuksen toteuttamista SGEI-päätöksen mukaisesti.

6.7 Postinumerojärjestelmä (37 §)

Jakeluyhtiö Suomi Oy ja Medialiitto ry katsoivat, että postinumerojärjestelmän ylläpito tulisi siirtää pois yleispalvelun tarjoajan vastuulta. Medialiitto ry ja oikeusministeriö katsoivat lisäksi, että postinumerojärjestelmän ylläpidossa olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Posti Oy:n mukaan postinumerojärjestelmän ylläpitoa taas ei pitäisi katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että sääntelyä tulisi täsmentää siten, että postinumerojärjestelmän ylläpidosta vastaavalle taholle säädettäisiin vaatimuksena kyky ja osaaminen järjestelmän ylläpitoon. Jatkovalmistelussa on päädytty säilyttämään postinumerojärjestelmän ylläpito yleispalvelun tarjoajan vastuulla. Perusteluja on täydennetty ja niihin on lisätty edellytys siitä, että postinumerojärjestelmän ylläpidosta vastaavalla taholla tulee olla riittävä kyky ja osaaminen järjestelmän ylläpitoon.

6.8 Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat (39 §)

Monet lausunnonantajat kannattivat ehdotusta siitä, että yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toisella postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Lausunnoissa ehdotusta pidettiin kilpailun syntymisen kannalta myönteisenä asiana. Osa lausunnonantajista puolestaan vastusti ehdotusta ja totesi, että tietojen maksuton luovutus vääristäisi kilpailua. Tietojen luovuttamisesta tulisi jatkossakin olla mahdollista periä kustannusperusteinen maksu. Posti Oy ja valtioneuvoston kanslia totesivat lausunnoissaan, että postilaatikoiden sijaintitietojen keräily, päivittäminen ja ylläpito aiheuttavat Posti Oy:lle vuosittain merkittäviä kustannuksia. Posti Oy:n mukaan ehdotus loukkaisi myös perustuslain turvaamaa omaisuuden suojaa.

¹¹⁹ Valtioneuvoston asetus sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua (Sanomalehtien jakelutuki), yritystukineuvottelukunnan lausunto, 9.11.2021.

Jatkovalmistelussa sääntelyä on saadun palautteen perusteella tarkennettu niin, että yleispalvelun tarjoajan tulisi luovuttaa postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot maksutta, mutta tarkeista sijaintikoordinaattitiedoista saisi periä kohtuullisen maksun sijaintitietorekisterin ylläpitämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Maksuttomien osoitetietojen avulla myös sellaiset jakelijat, joilla ei ole taustaa lehtijakelussa, pääsisivät suunnittelemaan jakelureittejä ennen toiminnan aloittamista

Puolustusministeriö nosti lausunnossaan esiin postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamista koskevat turvallisuusnäkökulmat. Puolustusministeriön mukaan turvallisuusnäkökulmat on tärkeä huomioida myös postinjakelussa, jotta maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden kannalta olennaisen toiminnan edellytykset pystytään ylläpitämään. Puolustusministeriö totesi, että sijaintitietoja ei tulisi luovuttaa postiyrityksille ilman postiyrityksen taustojen ja kytkösten huolellista selvittämistä. Tietojen käyttöä luovutuksen jälkeen tai niiden edelleen luovuttamista kolmannelle osapuolelle ei puolustusministeriön mukaan säännellä esitysehdotuksessa riittävällä tarkkuudella. Jatkovalmistelussa puolustusministeriön esittämät näkemyksen on huomioitu lisäämällä sijaintitietojen luovuttamisen rajoittamista koskeva momentti 39 §:ään. Myös postilain osoitetietoja koskevaan 38 §:ään on jatkovalmistelussa tehty vastaava lisäys.

Lausunnossaan puolustusministeriö nosti esiin myös tarpeen postiyritysten turvallisuusselvitykselle. Voimassa olevassa postilaissa ei säädetä, millä edellytyksillä postiyritys voi toimia. Puolustusministeriö piti lausunnossaan tärkeänä sitä, että viranomainen arvioisi postiyrityksen toimintaa jo ennen, kuin yritys aloittaa toimintansa. Puolustusministeriö esitti, että postilain 4 §:ään lisättäisiin postiyritysten yritysturvallisuusselvitystä koskeva momentti, jonka tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen edellytysten toteutuminen. Asiasta käytiin esityksen valmistelun aikana keskustelua puolustusministeriön kanssa. Jatkovalmistelussa ehdotettu 4 §:n muutos päädyttiin aikataulusyistä jättämään esityksen ulkopuolelle. Yritysturvallisuusselvityksestä säätäminen vaatisi kattavia perusteluja ja sidosryhmien laajempaa kuulemistä. Asiaan liittyvät ongelmat on kuitenkin nyt tunnistettu ja nostettu esiin. Mahdollista yritysturvallisuusselvityksestä tai muusta vastaavasta postiyritysten luotettavuuden arvioinnista säätämistä tulisi tulevaisuudessa tarkastella mahdollisimman pian.

6.9 Muutoksenhaku (80 a §)

Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota esityksen 80 a §:n muutoksenhakusääntöökseen ja totesi sen suhteen voimassa olevaan 80 §:ään olevan epäselvä. Säännökset olisivat oikeuskanslerinviraston mukaan osittain päällekkäisiä. Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että valtionavustusta koskevaan oikaisuun sovellettaisiin valtionavustuslakia (688/2001). Lakiehdotuksen 80 a § on poistettu esityksestä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala. Pykälässä ehdotetaan muutettavaksi 3 momenttia siten, että lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan sanomalehtiä uuden väliaikaisen sanomalehtijakelua koskevan 6 a luvun osalta. Uusi luku olisi voimassa 31.12.2027 asti.

Voimassa olevaa postilakia ei sovelleta sellaisen palvelun tarjoamiseen, joka koskee sanomalehtiä. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan postilakiin lisättäväksi väliaikainen sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskeva 6 a luku, joka sisältäisi valtionavustusta koskevat säännökset (35 a– h §). Ehdotettu uusi luku koskisi nimenomaisesti sanomalehtijakelua, ei aikakauslehtiä. Kysymys on uudesta, postilaissa aiemmin sääntelemättömästä menettelystä,

joka käsittäisi paitsi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen, myös Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuuden asettaa yleispalvelun tarjoajalle kaksipäiväinen sanomalehtijakelua koskeva julkinen palveluvelvoite.

Soveltamisalan laajentamisella koskemaan myös sanomalehtiä mahdollistettaisiin valtionavustuksen kohdentaminen sanomalehtijakeluun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Sanomalehtijakelun turvaamiseksi on jo voimassa olevassa postilaissa hankintamenettelyä koskeva säännös (17 §:n 2 momentti), joka nyt ehdotetaan poistettavaksi.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausuntokäytännössään (PeVL 14/1993 vp) pitänyt sananvapauden kannalta ongelmallisena sitä, että oikeus jakaa lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä. Nämä linjaukset ovat kuitenkin peräisin ajalta, jolloin postitoiminnan harjoittaminen oli luvanvaraista toimintaa. Kesäkuusta 2016 lähtien postitoiminta on ollut ilmoituslupa- ja luvanvaraista, eikä sanomalehtien lisääminen lain soveltamisalan piiriin siten aiheuta riskiä sananvapauden toteutumiselle.

2 §. Määritelmät. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että *10 kohtaan* tehtäisiin kielellinen täsmennys.

Ehdotettu uusi *11 kohta* sisältäisi sanomalehden määritelmän. Määritelmän mukaan sanomalehdellä tarkoitettaisiin tilattavaa maksullista lehteä, joka ilmestyy vähintään kolme kertaa viikossa ja joka sisältää valtakunnallista tai sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvaan alueeseen liittyvää paikallista uutisaineistoa. Valintamenettelyn piiriin kuuluvaan alueeseen liittyviksi katsottaisiin ainakin ne lehdet, joissa on sitä maakuntaa koskevaa uutisaineistoa, jolla alue sijaitsee. Määritelmän tarkoituksena olisi se, että valtionavustus kohdistuisi niihin lehtiin, jotka ovat ilmestymispäiväsidonnaisia ja joiden asemaan postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen keventäminen vaikuttaisi merkittävästi. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen rajaaminen sanomalehden määritelmän kautta pienentäisi markkinahäiriöiden riskiä, kun valtionavustus ei vaikuttaisi alle kolme kertaa viikossa ilmestyvien sanomalehtien jakeluun. Alle kolme kertaa viikossa ilmestyvien sanomalehtien jakeluun postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen keventämisellä ei olisi vaikutusta, koska tällaiset lehdet voitaisiin jatkossakin jakaa kolmipäiväisen yleispalveluvelvoitteen mukaisen jakelun yhteydessä.

Ehdotetun uuden *12 kohdan* mukaan varhaisjakelulla tarkoitettaisiin vähintään viitenä päivänä viikossa tapahtuvaa sanomalehtijakelua, joka alkaisi yöllä ja päättyisi tyypillisesti ennen klo 7.

Ehdotetun uuden *13 kohdan* mukaan varhaisjakeluverkolla tarkoitettaisiin niiden jakelupisteiden muodostamaa aluetta, jolla postinsaaajan on halutessaan mahdollista saada sanomalehti varhaisjakeluna.

Ehdotetun uuden *14 kohdan* mukaan avustuskelpoisella alueella tarkoitettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemää aluetta, jolla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta voitaisiin myöntää avustuskelpoisilla alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille.

4 §. Ilmoitusmenettely. Pykälässä ehdotetaan muutettavaksi *1 momenttia* siten, että postiyrityksen olisi ennen postitoiminnan aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintäministeriölle. Säännökseen lisättäisiin viittaus postitoimintaan, jolla korvattaisiin viittaus pelkkään toimintaan. Käytännössä postitoimintaa harjoittavat yritykset harjoittavat myös muuta liiketoimintaa,

jolloin ilmoitusvelvollisuuden olisi selvyiden vuoksi hyvä koskea nimenomaan postitoiminnan aloittamista.

Lisäksi pykälässä ehdotetaan selkeytettäväksi *3 momenttia* siten, että ilmoitusvelvollisuus kohdennettaisiin postiyritykseen ja pykälän 1 ja 2 momenteissa tarkoitettuihin tietoihin.

Muutokset ovat kielellisiä. Pykälän *2 ja 4 momentti* säilyisivät voimassa olevassa muodossaan.

17 §. Keräily ja jakelu. Pykälän nimike ehdotetaan muutettavaksi: *Yleispalveluun kuuluva keräily, jakelu ja tiedottamisvelvollisuus*.

Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset olisi keräiltävä ja jaettava vähintään kolmena arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Ehdotettu muutos mahdollistaisi yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräilyn ja jakelun vähintään kolmena päivänä viikossa koko maassa nykyisen viisipäiväisen keräilyn ja jakelun sijaan. Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään yleispalvelun jakelutiheydestä. Pääsäännön mukaan yleispalvelun tulee kattaa yksi keräily ja yksi jakelu jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona viitenä päivänä viikossa. Jäsenmaat voivat poiketa viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa.

Useissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön postin keräily- ja jakelumalleja, jotka poikkeavat postidirektiivin pääsäännöstä. 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 sekä äärimmäiset sääolosuhteet.¹²⁰ Komissio toi marraskuussa 2021 julkaistussa postidirektiiviä koskevassa kertomuksessaan esiin sen, että useat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet postidirektiivin sallimaa poikkeusta, ja vähentäneet yleispalvelun laajuutta muun muassa harventamalla jakelun vähimmäistiheyttä.¹²¹

EU:n jäsenmaista ainakin Tanskassa, Italiassa ja Alankomaissa on otettu käyttöön malleja, joissa keräily ja jakelu suoritetaan kotitalouksiin harvemmin kuin viitenä päivänä viikossa.¹²² Myös Euroopan talousalueeseen kuuluvassa Norjassa, jossa EU:n kolmas postidirektiivi on pantu täytäntöön, on siirrytty viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta 2,5 päiväiseen keräilyyn ja jakeluun koko maassa. Norjassa pohdittiin muutoksen valmistelun aikana sitä, voisiko kirjemäärän merkittävää laskua pitää postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna poikkeukselli-

¹²⁰ ERGP report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – An analysis of trends <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38864/attachments/2/translations/en/renditions/native>

¹²¹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY). (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0674&from=EN>)

¹²² Research for TRAN Committee – Postal services in the EU [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU\(2019\)629201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU(2019)629201_EN.pdf)

sena tilanteena. Tämän osalta todettiin olevan epäselvää, kuinka paljon kirjemäärien olisi laskettava, jotta viisipäiväisen keräilyn ja jakelun pääsäännöstä voitaisiin poiketa mainitulla perusteella.¹²³

Suomen maantieteelliset olosuhteet ovat EU:n tasolla poikkeukselliset Suomen ollessa yksi EU:n harvimmista asuttuja maita, johon kuuluu koko Euroopan harvimmista asuttuja alueita. Vuonna 2019 Suomessa asui 18,2 henkilöä neliökilometrillä EU:n vastaavan luvun ollessa 109.¹²⁴ 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.¹²⁵ 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:n jäsenmaiden suurin.¹²⁶

Postitoiminnan 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 ole mahdollista supistaa kirjemäärien kanssa samassa suhteessa. Kirjemäärien lasku nostaa yksikkökustannuksia, kun kustannustaso ei laske samassa suhteessa kirjemäärien kanssa. Kustannusten heikko joustavuus suhteessa lähetysten määriin 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, minkä seurauksena Suomen tilanne myös postinjakelun osalta on poikkeuksellisen moniin muihin EU:n jäsen maihin verrattuna. Euroopan komission vuonna 2020 julkaisemassa Digital Economy and Society Indexissä (*jäljempänä DESI-indeksi*) Suomi sijoittui ensimmäiseksi.¹²⁷ DESI-indeksi mittaa Euroopan digitaalista suorituskyykyä ja seuraa EU:n jäsenvaltioiden kehitystä digitaalisen kilpailukyvyn osalta. DESI-indeksiä kuvaavassa raportissa Suomen vahvuutena esiin nousevat 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.¹²⁸ Julkisten ja yksityisten palvelujen digitalisoitumisella ja hyvien digitaalisten taitojen omaksumisella on ollut merkittäviä vaikutuksia postitoimintaan. Valtiosihteereiden työryhmän loppuraportin mukaan kirjemäärien lasku on Suomessa Euroopan nopeinta ja muun muassa valtion digitalisointitavoitteet osaltaan kiihdyttävät paperipostin määrän vähentymistä entisestään. Digitaalisten ratkaisujen syrjäyttäessä paperiset postilähetykset julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluissa sekä ihmisten välisessä viestinnässä, ei kirjelähetystyksiä jatkossa enää riitä jaettavaksi viitenä päivänä viikossa.

Lisäksi EU:n tasolla poikkeuksellista on se, että Suomessa yleispalvelun tarjoaja ja muut postitalan toimijat toimivat täysin ilman valtion tukea. Monissa muissa jäsenmaissa valtio tukee

¹²³ Prop. 102 L, Endringer i postloven (antall omdelingsdager) [https://www.regjeringen.no/contentassets-c2f6c565cf234ce0be286f785a957cf6/no/pdfs/prp201820190102000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c2f6c565cf234ce0be286f785a957cf6/no/pdfs/prp201820190102000dddpdfs.pdf)

¹²⁴ EuroStat, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

¹²⁵ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkójulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.8.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/tau.html>

¹²⁶ 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

¹²⁷ The Digital Economy and Society Index (DESI) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

¹²⁸ 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>

yleispalvelun tarjoajaa ja/tai muita postitoimijoita joko suoraan tai epäsuorasti esimerkiksi julkisen sektorin hankintojen, suoran kompensaaion, kompensaaiorahastojen tai pääomittamisen kautta. Viime vuosina yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on kirjemäärien laskun seurauksena joutunut nostamaan yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hintoja ja tekemään muita sopeuttamistoimia.

Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan poikkeussäännön sisältämään kansalliseen liikkumavaraan liittyy epävarmuutta, vaikka moni jäsenvaltio onkin hyödyntänyt sitä kansallisen lainsäädännön joustavoittamisessa. Artiklan soveltamista koskevaa tuomioistuinten tai muiden lainvalvontaviranomaisten oikeuskäytäntöä ole olemassa. Näin ollen on epäselvää, kuinka paljon esimerkiksi kirjemäärien olisi laskettava, ennen kuin viisipäiväisestä keräily- ja jakeluvelvoitteesta voidaan poiketa. Huomioon tulee ottaa myös se, että postimarkkinat ovat merkittävästi muuttuneet alkuperäisen direktiivin ja muutospäätösten antamisen jälkeen.

Pohjoismaissa kansalliseen postisääntelyyn tehdyt muutokset ja postimarkkinoiden viime vuosien kehitys ovat johtaneet tilanteeseen, jossa Euroopan komissio mahdollisesti tulkitseisi direktiivin poikkeussäännöstä joustavasti. Komissio tunnusti marraskuussa 2021 julkaistussa postidirektiiviä koskevassa kertomuksessaan, etteivät postidirektiivissä määritetyt palvelun laajuutta, viisipäiväistä jakelua tai palvelun laatua koskevat vähimmäisvaatimukset ole täysin linjassa nykyisten markkinaodotusten ja -kysynnän kanssa ja aiheuttavat haasteita yleispalvelun tarjoajalle.¹²⁹ Myös Suomessa merkittävää vauhtia laskevien postilähetysten määrien, korkean digitalisaation kehitysasteen ja välimatkoiltaan poikkeuksellisten maantieteellisten olosuhteiden yhdistelmää voidaan tulkita niin, että ne täyttäisivät poikkeussäännön soveltamista koskevat edellytykset koko maassa. Postidirektiivi sisältää kuitenkin todetusti keräilyä ja jakelua koskevan sääntelyn osalta tulkinnanvaraisuutta, joten siitä, tulkitseeko komissio 3 artiklan 3 kohdan sisältämää poikkeusta tarpeeksi laajasti ehdotetun muutoksen osalta, ei ole täyttä varmuutta. Viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisee sen, onko postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan pääsäännöstä poikkeaminen kirjemäärien laskun ja muiden esitettyjen seikkojen perusteella hyväksyttävää.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset alueilla, joilla toimii kaupallisin ehdoin toteutettu sanomalehtien viisipäiväinen varhaisjakeluverkko. Lisäksi yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin ylläpitämään ajantasaista tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan. Alueen kotitalouksien tiedottaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kirjellähetyksinä, yleispalvelun tarjoajan verkkosivuilla julkaistavien ja postilähetyskoon, -luukkuun tai -lokeroon jaettavien tiedotteiden avulla.

Velvoitteen avulla selkeytettäisiin yleispalveluvelvoitetta koskevaa sääntelyä ja osaltaan turvataisiin sananvapauden toteutumista. Keräily- ja jakelupäivistä sekä niitä koskevista muutoksista tiedottaminen mahdollistaisi postipalvelujen käyttäjien, kuten asiakkaiden ja kuluttajien, sanoma- ja aikakauslehtien, mainostajien sekä yritysasiakkaiden ennakoinnin ja toiminnan sopeuttamisen suhteessa tiettyihin keräily- ja jakelupäiviin.

Esityksen mukaan yleispalveluun kuuluvia postilähetystyyppejä ei tarvitsisi keräillä ja jakaa samoina viikonpäivinä koko maassa, vaan yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin mahdollisuus keräillä ja jakaa postilähetykset eri alueilla eri viikonpäivinä parhaakseen katsomallaan tavalla tässä pykälässä tarkoitettu tiedottamisvelvollisuus huomioiden. Keräily- ja jakelupäivien joustavuudella

¹²⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, sellaisenaan kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0674&from=EN>

varmistettaisiin yleispalvelun tarjoajan mahdollisimman tehokas ja asiakaslähtöinen toiminta. Taajama-alueilla, joilla toimii kaupallisin ehdoin toteutettu sanomalehtien viisipäiväinen varhaisjakeluverkko, yleispalvelulähetys on jo voimassa olevan lain mukaan ollut mahdollista jakaa vähintään kolmena arkipäivänä viikossa. Käytännössä Posti Oy on jakanut yleispalveluun kuuluvia postilähetystyksiä neljänä päivänä viikossa vuodesta 2017 lähtien ja kolmena päivänä viikossa vuodesta 2021 lähtien.

Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi jatkossakin kaupallisin sopimuksin järjestettävänä, ja ne jaettaisiin kahdenvälisten sopimusten mukaisesti. Esityksessä postilakiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi väliaikainen 6 a luku, joka sisältäisi väliaikaiset sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevat säännökset (35 a–j §). Valtionavustuksella luotaisiin edellytyksiä sille, että asiakas saisi tilatun sanomalehden kotiinsa viitenä päivänä viikossa koko maassa.

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi nykyinen yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely. 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. Hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle, kilpailutukseen osallistuneille jakeluyrityksille sekä Liikenne- ja viestintävirastolle. Hankintamenettelylle asetetuista tavoitteista ja vuosittaisesta toteuttamisesta huolimatta haja-asutusalueille ei ole syntynyt uusia liiketoimintamalleja, eikä uusia toimijoita ole tullut jakelumarkkinoille. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät Tällä hetkellä tiedoksiantoja toimittavat sekä yleispalvelun tarjoaja, että muut postiyritykset viranomaisten kanssa tekemiensä kaupallisten sopimusten nojalla. Myös tämän ehdotuksen myötä tiedoksiantoja toimittaisivat jatkossa sekä yleispalvelun tarjoaja että muut postiyritykset. Muutos vastaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä ja viranomaiset voisivat sopia viranomaiskirjeiden ja niiden mukana tiedoksiantojen toimittamisesta halutessaan joko yleispalvelun tarjoajan tai muun postiyrityksen kanssa. Vät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet hankintamenettelyn käyttöönoton myötä.

Pykälän 3, 4 ja 5 momentit säilyisivät voimassa olevassa muodossaan.

18 §. Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä. Pykälässä ehdotetaan muutettavaksi 1 momenttia 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 ehdotetaan poistettavaksi, ja jatkossa 1 momentin mukainen poikkeus voisi koskea ainoastaan vaikeakulkuisia saaristoalueita. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin täsmennys, jonka mukaan vaikeakulkuiseksi saaristoalueeksi voitaisiin katsoa alue, jolle ei ole aikataulutettua lautta- tai yhteysalusliikennettä ympäri vuoden vähintään kerran jokaisena 17 §:ssä tarkoitettuna yleispalvelun keräily- ja jakelupäivänä. Näiden talouksien keräily ja jakelu olisi jatkossakin tehtävä vähintään kerran viikossa. Pykälän 1 momentin mukaisen poikkeuksen piirissä saisi olla koko maassa yhteensä enintään 500 taloutta.

Vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmän täsmentäminen lain tasolla vähentäisi asiaan liittyvää tulkinnanvaraisuutta ja parantaisi säännöksen soveltamisen ennakoitavuutta sekä oikeusvarmuutta. Pykälässä tarkoitetuiksi aikataulutetuiksi vuoroiksi ei katsottaisi erikseen tilattavia pysähdyksiä tai tarvittaessa poikettavia pysähdyksiä. Näin ollen erikseen tilattavia pysähdyksiä tai tarvittaessa poikettavia pysähdyksiä ei otettaisi huomioon yhteyksien lukumäärää tarkasteltaessa. Pykälässä tarkoitettua vaikeakulkuisuutta määriteltäessä ei myöskään otettaisi huomioon esimerkiksi jakelusta aiheutuvia kustannuksia tai muita seikkoja, vaan ainoastaan pykälässä mainitut liikennöintivuorot.

Liikenne- ja viestintäviraston olisi edelleen tarvittaessa päätettävä, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheyttä koskevan poikkeuksen piiriin. Talous ei siten pykälän nojalla suoraan kuuluisi poikkeuksen piiriin, vaan pykälään tehtävällä muutoksella ainoastaan täsmennettäisiin vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmää. Poikkeuksen piiriin voisi kuulua enintään laissa säädetty määrä talouksia. Jatkossakin laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten keräilyn ja jakelun sellaisten talouksien osalta, joiden katsottaisiin kuuluvan poikkeuksen piiriin. Laki ei estäisi sitä, että poikkeuksen piiriin kuuluviiin talouksiin jaettaisiin posti useammin kuin kerran viikossa. Kuten nykytilan kuvauksessa on todettu, postinjakaja ei saatujen tietojen mukaan tällä hetkellä tyypillisesti itse kulje saareen, vaan posti kulkee yhteysliikenteen mukana lauttarannasta. Jatkossakin vastaavia joustavia ratkaisuja, kuten postin mukaan ottaminen yhteysaluksen seuraavalla aikataulutetulla vuorolla, olisi mahdollista hyödyntää saaristoalueiden postinjakelussa.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Liikenne- ja viestintäviraston olisi 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 virastolle on annettu päätösvalta. Lisäksi muotoiluun sisältyisi viranomaisen päätöstä koskeva valitusoikeus niille, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen päätöksen on hallintolain 45 §:n mukaisesti oltava perusteltu. Käytännössä Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt nykyisen lainsäädännön nojalla päätöksiä yleispalvelukirjeiden jakelusta saaristoalueilla. Päätöksiin on sisällynyt asianmukainen muutoksenhakuprosessi. Muutos olisi nykykäytännön mukainen.

Pykälän 3 momentti säilyisi voimassa olevassa muodossaan.

21 §. Tiedoksiantomenettely. Pykälässä muutettaisiin 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan velvollisuus huolehtia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta erotettaisiin omaksi momentikseen. Lisäksi ehdotetaan, että pykälän 1 momentin mukaan postitse toimitettavien tiedoksiantojen olisi oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti. Tiedoksiantomenettelystä säädetään esimerkiksi hallintolaissa, laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) ja oikeudenkäymiskaarissa (4/1734).

Postilain 21 § sekä siihen liittyvät keräilyä ja jakelua koskevat säännökset ovat merkityksellisiä viranomaistoiminnan kannalta erityisesti siksi, että huomattavassa osassa hallintoasioita asian vireillepano, selvityspyyntöjen ja niihin annettavien vastausten lähettäminen sekä päätösten tiedoksianto tapahtuvat postitse. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että postilain säätämisen jälkeen säädettyssä hallintolain muutoksessa tavallinen tiedoksianto säädettiin ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Muutoksen yhteydessä ei arvoitu sen vaikutuksia postitoiminnan kannalta. Laissa säädettyjä postin kautta hoidettavia tiedoksiantomenettelyjä ovat hallintolain 59 §:n mukainen tavallinen tiedoksianto ja 60 §:n mukainen todisteellinen tiedoksianto. Hallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Pykälän 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Hallintolain tiedoksiantosäännöksiä sovelletaan kaikkien hallintopäätösten tiedoksiantoon, ellei toisin ole säädetty. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä. Myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 90 ja 93 §:ssä säädetään vastaavanlaisesti tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Oikeudenkäymiskaaren osalta tiedoksiantomenettely kirjeellä poikkeaa hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä käytetystä siten, että lisäedellytyksenä

kirjetiedoksiannolle on, että voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Mainittujen yleislakien lisäksi postitiedoksiannosta säädetään myös muualla lainsäädännössä.

Tiedoksiantomenettely on käytössä monissa erilaisissa viranomaistoiminnoissa ja oikeudenkäyttöön liittyvissä menettelyissä. Tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa, kun se koskee postipalvelua. Sähköisen asioinnin lisääntymisestä huolimatta hallinnon tarpeet luovat edelleen keskeisen perusteen postipalvelujen ja erityisesti postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn olemassa ololle. Vaikka viranomaisen kanssa voi nykyään laajalti asioida sähköisesti, on yleispalvelun tarjoaja edelleen tarpeen velvoittaa huolehtimaan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta. Käytettävissä olosta huolehtiminen on olennaista sen varmistamiseksi, että viranomaiset voivat postitse joko tavallisena tiedoksiantona tai todisteellisesti antaa henkilöille tiedoksi heihin keskeisesti vaikuttavia asioita ilman, että tarvitsee turvautua haastemiestiedoksiantoon.

Käytännössä tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen tarkoittaa toimivan osoitejärjestelmän, kattavan lajittelu- ja kuljetusverkoston sekä riittävän jakelutyötä tekevän henkilöstön ylläpitoa. Käytettävissä olosta huolehtimisen tavoitteena on taata keinot tiedoksiantojen sujuvalle toimittamiselle. Yleispalvelun tarjoajan tulisi ylläpitää mainittuja toimintoja varmistaakseen tiedoksiantomenettelyn toimivuuden. Käytettävissä olosta huolehtimisella tarkoitettaisiin lisäksi sitä, että palvelun tulisi olla tasapuolisesti saatavilla koko maassa. Tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisella varmistettaisiin palvelun yhdenvertainen saatavuus ja mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Lisäksi tiedoksiantomenettelyn tulisi olla maksutonta. Jos tiedoksiannon vastaanottaja joutuisi maksamaan lähetyksen vastaanottamisesta, tiedoksisaannin toteutuminen vaarantuisi. Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, että lähetyksen vastaanottamisen maksullisuus johtaisi siihen, ettei tiedoksisaantimenettely olisi lain edellyttämällä tavalla käytettävissä.¹³⁰ Tiedoksiantomenettelyssä on kyse postilain 2 §:n mukaisesta postipalvelusta, joka on postilain tarkoituksen mukaisesti turvattava kaikille tasapuolisin ehdoin. Tiedoksiantomenettelyn maksullisuus johtaisi eriarvoiseen tilanteeseen erityisryhmien, kuten asunnottomien, ja muiden postinsaajien välillä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että viranomainen voisi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Tiedoksiantomenettelyn toteuttamisella tarkoitettaisiin tiedoksiantojen jakelua ja toimittamista vastaanottajille. Viranomainen voisi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta. Viranomaiskirjeitä ja niiden mukana postitse toimitettavia tavallisia tiedoksiantoja jakavat yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös monet muut postiyritykset. Muutos selvittäisi oikeustilaa ja antaisi yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muille postiyrityksille lakiin perustuvan oikeuden hoitaa julkiseksi hallintotohtäväksi katsottavaa laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamista. Muutoksella ei siis siirrettäisi tiedoksiantomenettelyn toteuttamista pois yleispalvelun tarjoajalta, vaan ainoastaan säädettäisiin oikeusperustasta sille, että tiedoksiantoja voivat yleispalvelun tarjoajan lisäksi jakaa myös muut viranomaiskirjeitä jakavat postiyritykset. Pykälän 1 momentin mukainen vaatimus siitä, että postitse toimitettavien tiedoksiantojen olisi oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti, koskisi

¹³⁰ Liikenne- ja viestintävirasto. Päätös kirjelmähetysten noutamisen maksullisuudesta Poste restante –palvelussa 13.5.2019 https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_poste_restante.pdfhttps://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_poste_restantesta.pdf

yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös viranomaisen kanssa erillissopimuksen tehneitä muita postityrityksiä.

Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä on se, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kun tarkastellaan tiedoksiantojen jakelumääriä ja jakelun vaatimaa verkostoa, on selvää, että postitse toteutettava tavallinen tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa yleispalvelun tarjoajan ja muiden postityritysten tarjoamien palvelujen avulla tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Postilain laissa säädettyä tiedoksiantomenettelyä koskeva sääntely on yleispalvelun tarjoajaa velvoittavaa sääntelyä. Näin ollen tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimista ja toteuttamista koskevat tehtävät kuuluvat yleispalvelun tarjoajan vastuulle postilaissa määritellyn yleispalveluvelvollisuuden kautta. Ei kuitenkaan ole perusteltua, että tiedoksiantomenettelyä koskevan julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja siitä seuraava virkavastuu asetettaisiin vain yleispalvelun tarjoajalle, koska viranomaiset voivat vapaasti kilpailuttaa palvelun tarjoajansa ja valita kirjeiden jakelijaksi myös muun postityrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan. Jos julkisen hallintotehtävän hoitamista ja virkavastuuta ei ulotettaisi myös muiden postityritysten viranomaisten kanssa tekemiensä sopimusten nojalla tavallisina kirjeinä toimittamiin tiedoksiantoihin, ei virkavastuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti koskisi koko julkista hallintotehtävää. Virkavastuuta ei voida rajata vain julkiseen hallintotehtävään sisältyvään julkisen vallan käyttöön, vaan se tulee valtioneuvoston suosittelemalla yleisarvioinnin puuttuessa muutoilla tavanomaisesti koskemaan koko julkista hallintotehtävää (PeVL 47/2021 vp).

Viranomaiskirjeet eivät kuulu yleispalvelun piiriin. Viranomaiset tekevät lähetystensä jakelusta erillisen sopimuksen jakelijan kanssa ja viranomaiskirjeet jaellaan täysin näiden sopimusten mukaisesti riippumatta yleispalvelukirjeiden säädetystä kulkunopeudesta. Tiedoksiantomenettelyn toteutumisen varmistamiseksi tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimista ja toteuttamista koskevat tehtävät kuuluvat yleispalvelun tarjoajan vastuulle postilaissa määritellyn yleispalveluvelvollisuuden kautta. Tästä huolimatta viranomaiskirjeet eivät kuulu postilaissa säännellyn yleispalveluvelvoitteen piiriin.

Pykälän 3 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaisen yrityksen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Momenttiin lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskeva vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvausvastuuseen. Sääntämisperusteluissa käsitellään esitettyä tiedoksiantomenettelyä koskevan virkavastuun täsmenmukaisesti perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännösten nojalla, minkä vuoksi niistä ei säädetä pykälässä erikseen.

Esitetty täsmennys 3 momenttiin vaikuttaisi tiedoksiantomenettelyä toteuttavien henkilöiden oikeudelliseen asemaan. Virkavastuu tarkoittaa virkamiehen laajempaa vastuuta työssä tapahtuneista virheistä. Sen yleisenä perustana ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän virkavastuuta. Virkavastuun lähtökohta on hallinnon lainalaisuusperiaatteessa, joka ilmaistaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteena. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi olla laajaa tai suppeaa. Laaja virkavastuu koskee virkamiehiä, julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, joihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla kaikkia (pl. kansanedustajia koskevia) virkarikossäännöksiä. Suppea virkavastuu koskee julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan 12 §:n 2 momentin nojalla vain osaa virkarikossäännöksistä. Tässä pykälässä tarkoitettu virkavastuu olisi luonteeltaan laajaa. Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (PeVL 17/2021 vp). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Virkamieshallintoperiaate on yhtiöittämiskehityksen mukana lieventynyt. Julkisia tehtäviä ja myös julkisen vallan käyttöä on annettu osakeyhtiöoikeudellisille organisaatioille, joiden kaikki työntekijät ovat työsopimussuhteisia. Näin ollen on ollut tarpeen ulottaa virkavastuu laajemmalle kuin pelkkään virkasuhteeseen.

Rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan luvun 12 §:n 1 momentin nojalla myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan ensinnäkin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (a alakohta), sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua tällaisen päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla (b alakohta).

Ehdotettu virkavastuusääntely koskisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti kaikkia jakelussa työskenteleviä ja tiedoksiantokirjeitä käsitteleviä henkilöitä. Virkavastuu ei automaattisesti tarkoita sitä, että mikä tahansa virkavastuun piirissä olevan tehtävän suorittamisessa tehty virhe olisi rikos. Suurin osa virkarikoksista edellyttää tahallisuutta ja esimerkiksi tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen sitä, että teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Näin ollen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta seuraava virkavastuu ei tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että yksittäisen kirjeen jakaminen väärin olisi rikos, eikä virkavastuuta voitaisi pitää kohtuuttomana yksittäisen henkilön kannalta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 4.7.2018 antamassaan ratkaisussa (EOAK/2959/2017) pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä selvittämään, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus. Tässä hallituksen esityksessä täsmennettäisiin 21 §:n säännöksiä.

26 §. Hinnoittelu. Pykälän nimike ehdotetaan muutettavaksi: *Yleispalvelun hinnoittelu.*

Pykälässä muutettaisiin *1 momenttia*. Ehdotetun momentin mukaan yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen 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 säädettyä 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 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennys niin, että hinnoittelun muutoksista olisi ilmoitettava asiakkaille ja yleisölle vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

35 a §. *Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoitus.* Pykälässä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä sanomalehtijakelun toteuttamiselle viitenä arkipäivänä viikossa alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Valtionavustuksen tarkoituksena olisi lieventää yleispalvelun keventämisen vaikutuksia sellaisilla alueilla, joilla lain 17 §:n mukainen yleispalveluvelvoitteen alainen keräily ja jakelu muuttuisi viisipäiväisestä kolmipäiväiseksi. Näin voitaisiin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä koko maassa.

Pykälän 2 momentin mukaan sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen sovellettaisiin valtionavustuslakia (688/2001), jollei sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevassa 6 a luvussa toisin säädetä. EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta sanomalehtijakelua koskevassa valtionavustuksessa on kyse Euroopan komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisesta julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta. SGEI-sääntelyn mukaisesti, mikäli avustuksen saajan valintaan liittyvä järjestely täyttää hankintalain (1397/2016) mukaisen hankintatäytähtöoikeussopimuksen määritelmän, valintaan on sovellettava hankintalain säännöksiä. Jos järjestely täyttää avustuksen kriteerit, valintaa ei tarvitse tehdä hankintalain mukaisessa menettelyssä.

Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen osalta kyse on ensisijaisesti sellaisesta avustuksen luonteisesta rahoituksesta, jolla avustetaan tiettyä toisen toimijan toteuttamaa toimintaa. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen osalta ei ole tunnistettu hankinnalle tunnusomaista suoraa vastikkeellisuutta tai hankintalain edellyttämää kirjallista vastavuoroista hankintasopimusta. SGEI-sääntely kuitenkin edellyttää, että mikäli avustuksen saajan valintaan ei sovelleta hankintalain menettelyjä, tulee julkisen palveluvelvoitteen asettaminen tehdä käyttämällä avointa ja syrjimätöntä menettelyä. Sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta ei siis pidetä hankintana, vaan avustuksena, jonka myöntämisessä hyödynnetään valintamenettelyä, jonka tulee olla avoin, tasapuolinen ja syrjimätön.

35 b §. *Sanomalehtijakelua koskeva julkinen palveluvelvoite.* Pykälässä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevasta julkisesta palveluvelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan julkinen palveluvelvoite sisältäisi sanomalehtijakelun kahtena arkipäivänä viikossa avustuskelpoisilla alueilla.

Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto asettaisi julkisen palveluvelvoitteen valtionavustusta koskevassa avustuspäätöksessään. Päätöksessään Liikenne- ja viestintävirasto

määritteli julkisen palveluvelvoitteen alkamisajankohdan ja keston. Viraston tehtävänä olisi myös valvoa julkisen palveluvelvoitteen noudattamista.

Pykälän 3 *momentin* mukaan julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa olisi sanomalehtijakelu niinä päivinä, kun avustuskelpoisilla alueilla ei ole 3 luvussa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

Pykälän 4 *momentin* mukaan valtionavustusta voitaisiin maksaa vain julkisen palveluvelvoitteen ajalta. Julkinen palveluvelvoite voidaan valtionavustuslain 8 §:n nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella valtionavustuksen myöntämisen ehdoksi.

35 c §. Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysi. Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysimenettelystä. Pykälän 1 *momentin* mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tekisi ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn aloittamista markkina-analyysin, josta ilmenisi sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset alueet, näillä alueilla jaettavat lehdet, lehtien levikit sekä hinta- ja kustannustaso.

Markkina-analyysin laatimista varten Liikenne- ja viestintävirasto järjestäisi varhaisjakeluverkkojen laajuutta koskevan julkisen kuulemisen. Pykälän 2 *momentin* mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulisi varata markkinoilla toimiville jakeluyrityksille tilaisuus ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkoistaan sekä niiden ulkopuolella jaettavista lehdistä, lehtien levikeistä sekä hinta- ja kustannustasosta. Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta markkina-analyysin laatimista varten säädettäisiin ehdotetussa 35 h §:ssä. Julkisessa kuulemisessa Liikenne- ja viestintävirasto pyytäisi kaikilta jakeluyrityksiltä kirjallisesti lausuntoa varhaisjakeluverkkojen laajuudesta. Lisäksi kuulemiskierroksella olevat varhaisjakeluverkot sekä niitä koskeva lausuntopyyntö olisivat julkisesti kaikkien saatavilla Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla. Jakeluyritykset määrittelsivät varhaisjakeluverkkonsa kukin omista lähtökohdistaan. Nämä alueet eivät välttämättä noudata yleisesti määriteltyjä maantieteellisiä rajoja, kuten kuntarajoja tai postinumeroalueita. Varhaisjakeluverkkojen muodostumiseen ja laajuuteen vaikuttavat tilaajamäärien kautta jakelukustannukset, joita lehtikustantajat ja viime kädessä lehtien tilaajat ovat jakelusta valmiita maksamaan. Suomessa toimii useita yrityksiä, jotka harjoittavat sanomalehtien varhaisjakelua. Yritysten toiminta-alueet määräytyvät kaupallisten sopimusten perusteella.

Pykälän 3 *momentin* mukaan Liikenne- ja viestintävirasto määritteli markkina-analyysin pohjalta ne alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ja jotka siten kuuluisivat sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin. Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaisi markkina-analyysissaan avustuskelpoiset alueet. Markkina-analyysi ei olisi itsenäinen hallintopäätös, vaan yksi avustuspäätöksen valmisteluvaiheista. Tällaisilla Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille voitaisiin valintamenettelyn jälkeen myöntää valtionavustusta sanomalehtijakeluun.

Pykälän 4 *momentin* mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulisi tarkastella määriteltyjä alueita vuosittain ja tehdä tarvittaessa muutoksia markkina-analyysin pohjalta määrittelemiinsä avustuskelpoisiin alueisiin. Tarkastelu tehtäisiin vuosittain vain niiltä osin, kuin varhaisjakeluverkkoihin on vuoden aikana tullut tai tehty muutoksia. Vuosittaista tarkastelua tiheämpää tarkasteluväliä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, sillä se aiheuttaisi tarpeettoman suuren hallinnollisen taakan. Ehdotettu Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuus tarkastella määriteltyjä alueita vuosittain vastaisi sisällöltään pitkälti voimassa olevan postilain 17 §:n 2 *momentin* mukaista velvoitetta.

35 d §. *Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntäminen.* Pykälässä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntämisestä. Pykälän *1 momentin* mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi hakemuksesta myöntää valtionavustusta avustuskelpoisilla alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille. Momentissa säädettäisiin myös avustuskauten pituudesta. Liikenne- ja viestintävirasto voisi myöntää sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kustantajien muuttuvat jakelumäärät vaikuttavat jakelutarpeeseen ja mahdollinen jakelun laajentaminen uusille alueille saattaa vaatia jakeluyhtiöiltä investointeja. Avustuskauten tulisi olla tarpeeksi pitkä, jotta toimijat voivat tehdä tarvittavat investoinnit. Lisäksi riittävän pitkä avustuskauti mahdollistaisi jatkuvuuden henkilöstölle, sekä selkeän liiketoimintanäkymän jakeluyhtiöille ja kustantajille. Alle kahden vuoden välein toistuva valintamenettely olisi hallinnollisesti raskas sekä valtionavustuksen hakijoille että Liikenne- ja viestintävirastolle. Useammaksi kuin kahdeksi vuodeksi sitoutuminen voisi taas rajoittaa joidenkin toimijoiden osallistumista valintamenettelyyn.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää vain sellaisina arkipäivinä tapahtuvalle jakelulle, jona alueella ei ole postilain 17 §:n mukaista yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Valtionavustusta myönnettäisiin vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Pykälän *3 momentin* mukaan yleispalvelun tarjoaja ei saisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avustuskauten aikana tehdä muutoksia keräily- ja jakelupäiviin niillä alueilla, jotka kuuluvat sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin. Yleispalvelun tarjoaja ilmoittaisi kiinteät jakelupäivänsä Liikenne- ja viestintävirastolle, joka vahvistaisi nämä päivät sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevassa hakuilmoituksessaan osana valtionavustuksen valintamenettelyä. Valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla jakelupäivät olisivat siis kiinteät koko valtionavustuksen avustuskauten ajan. Näin valtionavustuksen alainen jakelu voitaisiin osoittaa oikeille päiville ilman, että viisipäiväinen sanomalehtijakelu valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla vaarantuu. Säännöksellä vältettäisiin päällekkäisten keräily- ja jakelupäivien toteutuminen, varmistettaisiin valtionavustuksen kohdentuminen oikeille päiville ja edistettäisiin näin valtionavustuksen tavoitteiden toteutumista. Säännöksen myötä myös postinsaajan olisi helpompaa hahmottaa, mikä yhtiö jakaa postilähetyksiä minäkin viikonpäivänä, jos postinsaajan alueella postilähetykset jaetaan valtionavustuksen alaisina jakelupäivinä muun kuin yleispalvelun tarjoajan toimesta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valvonnasta ja takaisinperinnästä vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valvontaan ja takaisinperintään sovellettaisiin valtionavustuslain asianomaisia säännöksiä.

35 e §. *Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen yleiset edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän *1 momentin* mukaan avustusta voitaisiin myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisesti ammatti- tai elinkeinorekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin ja arvonnäköverovelvollisten rekisteriin sekä työnantajarekisteriin ennakkoperintälain (1118/1996) mukaisesti. Hakijan tulisi olla suorittanut sijaintimaansa verot, sosiaaliturvamaksut, eläkevakuutusmaksut sekä muut lakisääteiset maksut. Hakijalla tulisi olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vastuuvakuutus. 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.

Pykälän 2 *momentin* mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää aluekohtaisesti yleispalvelun tarjoajalle, jakeluyritykselle tai muulle sellaiselle hakijalle, jolla on kokemusta valintamenettelyn kohteena olevasta toiminnasta ja riittävästi henkilöstöä vastatakseen valintamenettelyn kohteena olevasta palvelusta. Riittävän henkilöstön määrää voitaisiin arvioida muun muassa valintamenettelyn piiriin kuuluvan alueen suuruuteen suhteutettuna. Riittävällä henkilöstöllä tarkoitettaisiin niitä välttämättömiä henkilöstöresursseja, joiden avulla hakija kykenisi välittömästi täyttämään sille asetettavan julkisen palveluvelvoitteen. Hakija voisi todistaa täyttävänsä edellä mainitut edellytykset esimerkiksi toimittamalla Liikenne- ja viestintävirastolle avustushakemuksen yhteydessä kirjallisen selvityksen yhtiön toiminnasta ja sen laajuudesta sekä selvityksen yhtiön käytettävissä olevasta henkilöstöstä tai mahdollisista lisärekrytoinneista.

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 (*jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus*) 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. Määritelmän mukaan yrityksen katsotaan olevan vaikeuksissa, jos a) se on menettänyt yli puolet osakepääomastaan (yhtiöt, joiden 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 käyttökatteen suhde nettorahoituskuluihin alle 1,0. Alle 3-vuotiaisiin pk-yrityksiin sovelletaan vain kohtaa c). Yrityksen tulisi vakuuttaa hakemuksessaan, ettei se ole vaikeuksissa oleva yritys. Liikenne- ja viestintävirasto voisi valtionavustuslain 10 §:n nojalla vaatia, että yrityksen on esitettävä tiedot taloudellisesta tilanteestaan edellä mainitun edellytyksen arvioimiseksi.

Pykälän 4 *momentin* mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija sitoutuisi 35 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun julkiseen palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston 35 b §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöksen perusteella. Julkinen palveluvelvoite sitoisi avustuksen saajaa suorittamaan sanomalehtijakelun valintamenettelyn ehdoissa määritellyinä päivinä. Näin ollen avustuksen saaja ei saisi tehdä muutoksia valtionavustuksen piiriin kuuluviin jakelupäiviin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avustuskauden aikana.

Pykälän 5 *momentti* sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan tarkemmat säännökset avustuksen yleisistä edellytyksistä, avustusta koskevasta hakumenettelystä, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen maksamisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

35 f §. *Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen kohdentaminen.* Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta kohdentaa valtionavustus alueittain. Pykälän 1 *momentin* mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi kohdentaa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan avustuskelpoisille alueille aluekohtaisesti ennen valintamenettelyn käynnistämistä huomioiden alueiden arvioidut sanomalehtien jakelutilausten määrät sekä jakelutoiminnasta syntyvät arvioidut kustannukset.

Liikenne- ja viestintävirasto luokittelisi avustuskelpoiset alueet huomioiden esimerkiksi niiden väestömäärän, pinta-alan ja muut ominaispiirteet. Liikenne- ja viestintävirasto voisi jakaa valtionavustukseen osoitetun määrärahan kaikkien avustuskelpoisten alueiden kesken. Valtionavustuksen kohdentamisella pyrittäisiin välttämään määrärahan loppuminen. Valtionavustuksen kohdentamisen myötä käytettävissä oleva määräraha voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti kokonaisuudessaan.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi ilmoittaa valintamenettelyä koskevassa hakuilmoituksessaan kyseiselle alueelle kohdennetun valtionavustuksen määrän. Aluekohtaisen enimmäiskorvauksen ilmoittaminen edistäisi sitä, että valintamenettelyyn osallistuisi vain sellaisia jakeluyrityksiä, jotka täyttävät valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot. Valintamenettelyn voittaisi se jakeluyritys, joka täyttäisi menettelyn ehdot ja sitoutuisi suorittamaan julkisen palveluvelvoitteen mukaista jakelua alhaisimmalla hinnalla.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei valintamenettelyn jälkeen riittäisi täysimääräisesti kattamaan 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua kaikilla avustuskelpoisilla alueilla, määräraha kohdennettaisiin ensisijaisesti sellaisille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti eniten.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen kohdentaminen viime kädessä alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti eniten, toteuttaisi valtionavustuksen 35 a §:ssä säädettyä tarkoitusta. Mikäli valtionavustukseen osoitettu määräraha uhkaisi valintamenettelyn jälkeen loppua kesken, valtionavustusta karsittaisiin ensisijaisesti niiltä alueilta, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti vähiten, eli valtionavustus kohdennettaisiin ensisijaisesti sellaisille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti eniten. Jotta kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet voitaisiin turvata, olisi tällaisissa tilanteissa mahdollista asettaa yleispalvelun tarjoajalle 35 g §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti kaksipäiväinen sanomalehtijakelua koskeva julkinen palveluvelvoite niille päiville, joina alueella ei ole kolmipäiväisen yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

35 g §. *Yleispalvelun tarjoajalle asetettava erillinen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa yleispalvelun tarjoajalle määräaikainen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen. Pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus päätöksellään asettaa yleispalvelun tarjoajalle kaksipäiväinen 35 b §:n mukainen sanomalehtijakelua koskeva määräaikainen julkinen palveluvelvoite tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa. Tällainen tilanne olisi pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan se, että jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jäisi ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan julkinen palveluvelvoite voitaisiin asettaa myös, jos jokin alue, jolla on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyä ollut saatavilla täysin kattava viisipäiväinen varhaisjakelu, jäisi pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan julkinen palveluvelvoite voitaisiin lisäksi asettaa tilanteissa, jossa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riittäisi kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, jolloin valtionavustus kohdennettaisiin ensisijaisesti niille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on lukumäärällisesti eniten. Momentin 1 ja 3 kohdan mukaisissa tilanteissa velvoitteen määräaikaisuus vastaisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avustuskauden pituutta. Momentin 2 kohdan mukaisissa tilanteissa velvoitteen pituus määrittäisi sen

mukaan, missä vaiheessa käynnissä olevaa avustuskautta yksittäinen alue jäisi pois varhaisjakeluverkon piiristä. Näissä tilanteissa velvoitteen pituus asetettaisiin vastaamaan käynnissä olevan avustuskauden jäljellä olevaa pituutta.

Momentin mukaisten tilanteiden osalta velvoitteen kattama alue määriteltäisiin tarkemmin Liikenne- ja viestintäviraston kaksipäiväistä 35 b §:n mukaista sanomalehtijakelua koskevaa määräaikaista julkista palveluvelvoitetta koskevassa päätöksessä. Tarkemmat velvoitetta koskevat yksityiskohdat, mukaan lukien julkisen palveluvelvoitteen alkamisajankohta, ilmenisivät Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä, joka annettaisiin yleispalvelun tarjoajalle ennen julkisen palveluvelvoitteen alkamista. Näin varmistettaisiin se, että yleispalvelun tarjoajan tiedossa olisi ennen julkisen palveluvelvoitteen alkamista sen alueellisesti ja ajallisesti täsmällinen ja tarkkarajainen sisältö.

Komission SGEI-päätöksen toimeksiantoa koskevan 4 artiklan mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaminen annetaan yritykselle yhdellä tai useammalla asiakirjalla, jonka muodon jokainen jäsenvaltio voi itse määrittää. Tällaisessa asiakirjassa tai tällaisissa asiakirjoissa on mainittava erityisesti: a) julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; b) kyseessä oleva yritys ja tarvittaessa alue; c) toimeksiantavan viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoikeuksien luonne; d) korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit; e) järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin; ja f) viittaus tähän päätökseen. Liikenne- ja viestintäviraston 1 momentin mukainen päätösasiakirja täyttäisi edellä mainitut edellytykset, mukaan lukien erityisesti tarkemmin määriteltynä alue, jolla 35 b §:n mukainen sanomalehtijakelu tulisi suorittaa. Liikenne- ja viestintävirasto kartoittaisi 35 c §:n 4 momentin mukaisesti vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tullut tai tehty muutoksia ja tarvittaessa määrittäisi 2 §:n 14 kohdan mukaiset avustuskelpoiset alueet uudelleen. Tämän selvityksen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto pystyisi määrittelemään 1 momentin mukaisessa päätöksessään tarkasti alueen tai alueet, joille yleispalvelun tarjoajalle asetettaisiin erillinen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen.

Ehdotetuilla postilain muutoksilla ja sanomalehtijakelua koskevalla valtionavustuksella ei voida täydellisesti turvata täysin keskeytymätöntä koko maan kattavaa viisipäiväistä sanomalehtijakelua. Alue voi sanomalehtien tilaajamäärissä tapahtuvista muutoksista johtuen jäädä pois kaupallisista ehdoin toteutetun varhaisjakeluverkon piiristä kesken avustuskauden. Kaupallisista ehdoin toteutetun varhaisjakelun lopettaminen johtuu tyypillisesti tilanteesta, jossa lehtien tilaajat ja tilausmäärät tietyillä alueilla ovat vähentyneet merkittävästi, eikä lehtien jakaminen kyseisillä alueilla ole enää jakeluyhtiöille liiketaloudellisesti kannattavaa ilman merkittäviä korotuksia jakeluhintoihin. Tällaisissa tilanteissa yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin tarjoamaan kaksipäiväistä julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua kyseisillä alueilla. Sanomalehtijakeluun voisi edellä kuvatussa tilanteessa aiheutua hetkellinen katkos, kunnes yleispalvelun tarjoaja saisi käynnistettyä viisipäiväisen jakelun.

Säännöksen avulla huomioitaisiin tilanteet, joissa yksittäinen alue jäisi sekä markkinaehtoisesti toimivan varhaisjakeluverkon että avustuksen alaisen sanomalehtijakelun ulkopuolelle ja sillä pyritäisiin turvaamaan viisipäiväinen sanomalehtijakelu myös edellä mainituissa poikkeukselliseksi arvioiduissa tilanteissa. Säännöksellä turvattaisiin varsinkin haja-asutusalueilla asuvien kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaantioikeuksien toteutuminen monipuolisen, moniäänisen ja luotettavan tiedon osalta. Kaksipäiväisen julkisen palveluvelvoitteen asettamisella niille alueille, joille ei synny markkinaehtoista viisipäiväistä sanomalehtijakelua, turvattaisiin näin sananvapauden toteutumista koko maassa.

Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto asettaisi 1 momentin mukaisessa päätöksessään tapauskohtaisesti määrääjän, jonka kuluessa yleispalvelun tarjoajan tulisi aloittaa 35 b §:n mukainen sanomalehtijakelu. Määrääjän asettaminen tulisi kyseeseen ennen kaikkea 1 momentin 2 kohdan mukaisissa tilanteissa. Jos avustuskauti kestäisi kaksi vuotta ja yksittäinen alue, jolla avustuskauten alkaessa toimi kaupallisin ehdoin toteutettu varhaisjakeluverkko, jäisi kesken tämän kaksivuotiskauden pois markkinaehtoisuuden piiristä, tulisi Liikenne- ja viestintävirastolla olla kansalaisten tiedonsaannin turvaamiseksi mahdollisuus asettaa yleispalvelun tarjoajalle määräaika, johon mennessä 1 momentin mukainen sanomalehtijakelu tulisi käynnistää. Momentin 1 ja 3 kohdan mukaisissa tilanteissa määräaika julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun aloittamiselle määrittyisi vastaavasti kuin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen piiriin kuuluvien avustuskelpoisten alueiden osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto määrittäisi 1 momentin mukaisessa päätöksessään kohtuullisen hintatason, jonka mukaisia maksuja yleispalvelun tarjoaja voisi periä sanomalehtikustantajilta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun toteuttamisesta. Kohtuullinen hintataso tulisi suhteuttaa niihin enimmäishintoihin, joita sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta saavat jakeluyritykset perivät tässä pykälässä tarkoitettujen poikkeukselliseksi arvioitujen tilanteiden ulkopuolisilla valtionavustuksen piiriin kuuluvilla alueilla. Osana kohtuullisen hintatason määrittämistä Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa erilaisia esimerkiksi lehti- tai levikkikohtaisia enimmäishintoja. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi huomioida myös alueiden erilaiset lähtökohdat sekä yleispalvelun tarjoajalle tässä pykälässä tarkoitettua velvoitteesta aiheutuvat tosiasialliset kustannukset. Kohtuullisen hintatason määrittämisen tarkoituksena olisi turvata ennen kaikkea se, etteivät jakelukustannukset nousisi niin korkeiksi, että niiden seurauksena sanomalehtikustantajat joutuisivat kiristämään hinnoitteluaan sellaiseksi, että sanomalehden tilaaminen kansalaisten eli kuluttajien näkökulmasta muodostuisi kohtuuttoman kalliiksi.

Pykälän 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi korvata yleispalvelun tarjoajalle 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa. Jos 1 kohdan mukaisesti sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyssä jokin alue jäisi ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä, voitaisiin kyseiselle alueelle sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen varattua määrärahaa korvata yleispalvelun tarjoajalle aiheutuneita kustannuksia sen hoitaessa tässä pykälässä tarkoitettua velvoitetta Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mukaisesti. Kustannuksia voitaisiin korvata siltä osin, kun ne eivät tulisi katetuiksi yleispalvelun tarjoajan kustantajilta Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän kohtuullisen hintatason mukaisesti perimien maksujen puitteissa.

Sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen on varattu kiinteä määräraha. Kiinteästä määrärahaa huolimatta valtionavustuksen tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteutuminen myös tässä pykälässä tarkoitetuissa ongelmatilanteissa samalla, kun yleispalveluvelvoitetta kevennetään. Pykälän 1 momentin 3 kohta koskee tilannetta, jossa kiinteä määräraha loppuisi kesken, mutta kansalaisten yhdenvertaiset perustuslain 12 §:ään sisältyvät tiedonsaantioikeudet olisi edelleen turvattava. Tällöin yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin huolehtimaan 35 b §:n mukaisesta sanomalehtijakelua koskevasta määräaikaista julkisesta palveluvelvoitteesta. Koska valtionavustukseen on osoitettu kiinteä määräraha, 4 momentin mukainen korvaus on ehdollinen ja riippuvainen siitä, että valtionavustukseen varattua kiinteää määrärahaa on jäljellä.

Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus on kansallisesta näkökulmasta valtionavustuslain mukaisena myönnettävä valtionavustus. EU-valtiontukisääntelyn näkökulmasta kyse on Euroopan komission SGEI-päätöksen mukaisesta julkisesta palveluvelvoitteesta, joka osoitetaan yritykselle ja jonka osalta mahdollinen kompensatio valtiolta on korvausta tämän palvelun suorittamisesta. Palvelua voidaan velvoittaa suorittamaan nimenomaisesti vain sellaisella alueella, jolla on todettu markkinapuute, eli sanomalehtijakelun tapauksessa jakeluyrityksille ei ole enää liiketaloudellisesti kannattavaa harjoittaa toimintaansa, eikä palvelua ole saatavilla markkinaehtoisesti.

Vaatus vahvistaa korvauksen parametrit etukäteen ei tarkoita sitä, että korvaus olisi laskettava ennalta määrätyn kaavan perusteella (esimerkiksi tietty hinta päivää, ateriaa, matkustajaa tai käyttäjämäärää kohden). Tärkeää on se, että alusta alkaen on selvää, kuinka korvaus määritetään. Kun markkinakorvausta ei ole olemassa, korvaus on määritettävä tarkastelemalla niitä kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja julkiselle palveluvelvoitteelle asetettujen velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, kun otetaan huomioon toiminnasta saatavat tulot ja kohtuullinen voitto. Tavoitteena on varmistaa se, että vertailukohdaksi ei oteta tehottoman yrityksen korkeita kustannuksia.

Jäsenvaltioiden sallitaan rahoittaa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuneet nettokustannukset sataprosenttisesti, mutta niitä ei veloiteta siihen. Jäsenvaltioilla on lisäksi laaja liikkumavara, kun ne järjestävät ja rahoittavat yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi katsomaansa toimintaa. Jäsenvaltiot voivat myös maksaa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille liian pientä korvausta tai jättää korvauksen kokonaan maksamatta. EU-valtiontukisääntöjen mukaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille ei saa maksaa liiallisia korvauksia, toisin sanoen korvauksia, jotka ylittävät sen, mikä on välttämätöntä näiden tehtävien täyttämiseksi. Säännöissä ei kielletä liian pienten korvausten maksamista yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille tai korvausten maksamatta jättämistä. Jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää unionin sääntöjen mukaisesti perustamiensa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen rahoitustasosta.¹³¹

Valtionavustusta koskeva järjestelmä on uusi eikä vastaavanlaisia ole Suomessa aikaisemmin ollut. Tästä syystä myös kustannusten arviointi on haastavaa. Esityksen valmistelun aikana on pyritty identifioimaan varmuuden vuoksi myös sellaiset tilanteet, joissa määräraha loppuisi kesken, mutta viisipäiväinen sanomalehtijakelu tulisi tästä huolimatta turvata valtiosihteerityöryhmän raportin mukaisesti. Jos valtionavustukseen varattua määrärahaa ei olisi käytettävissä tai se ei riittäisi kattamaan kaikkia yleispalvelun tarjoajalle tämän pykälän mukaisen jakelun toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia siltä osin, kun ne eivät tulisi katetuiksi yleispalvelun tarjoajan kustantajilta Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän kohtuullisen hintatason mukaisesti perimien maksujen puitteissa, jäisi tappio tältä osin yleispalvelun tarjoajan vastattavaksi.

Ehdotetun 35 f §:n mukainen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen kohdentaminen edistäisi sitä, että valtionavustukseen osoitettu määräraha riittäisi kattamaan kaikki avustuskelpoiset alueet. Mikäli jakeluyhtiöt sitoutuisivat suorittamaan julkisen palveluvelvoitteen mu-

¹³¹ Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin SWD(2013) 53 final/2. (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fi.pdf)

kaista sanomalehtijakelua alle aluekohtaisen valtionavustuksen enimmäismäärän, jäisi valtionavustusta käytettäväksi tässä pykälässä tarkoitetuissa sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen ongelmatilanteissa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Hallintolain 49 f §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettua Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä on kyse hallintopäätöksestä, jonka täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että päätös pannaan täytäntöön välittömästi. Päätöksen täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä, sillä pykälän mukaisen hallintopäätöksen tarkoituksena on turvata 1 momentin mukaisissa, lähtökohtaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa, kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet viisipäiväisen sanomalehtijakelun osalta velvoittamalla yleispalvelun tarjoaja hoitamaan lain 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua. Jos päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön välittömästi, tavanomainen muutoksenhaku voisi vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista, kun lainvoimaa vailla olevan 1 momentissa tarkoitettua päätöksen mukaista julkista palveluvelvoitetta ei alettaisi toteuttaa ennen muutoksenhaun päättymistä ja päätöksen tulemistä lainvoimaiseksi. Muutoksenhaun kesto voisi olla useita kuukausia. Lisäksi päätöksessä olisi kyse ajallisesti ja alueellisesti täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellyistä velvoitteista, jonka kesto voisi enimmillään olla kaksi vuotta. Tästä johtuen pidetään välttämättömänä, että päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana. Momentissa todettaisiin lisäksi, että päätökseen saisi vaatia oikaisua ja tältä osin momenttiin sisältyisi myös informatiivinen viittaus hallintolakiin, jota sovelletaan oikaisuvaatimusmenettelyyn. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

35 h §. Viranomaisen tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysin laatimista ja julkisen palveluvelvoitteen asettamista koskevasta tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi 35 c §:n mukaisen markkina-analyysin laatimiseksi ja 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi oikeus saada välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden lehtiä jaetaan alueella.

Välttämättömyyskriteerin myötä viranomaisen tiedonsaantioikeus olisi sidottu 35 c §:n mukaisen markkina-analyysin laatimista ja 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen asettamista koskevien tehtävien hoitamiseen. Viranomaisella olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden kustantamia lehtiä jaetaan alueella. Lisäksi viranomaisella olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi. Välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi jakeluverkon kattavuuteen, jakeluhinnan ja -kustannusten muodostumiseen sekä jakelumääriin liittyvät tiedot Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemällä alueellisella rajauksella. Tietojen luovutusvelvollisuus kohdistuisi vain sellaisiin tietoihin, jotka jakeluyrityksillä tai sanomalehtikustantajilla on jo olemassa ja jotka ovat välttämättömiä markkina-analyysin laatimiseksi tai julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi. Viranomaisten tiedonsaannin toimivaltaa rajoittaisivat lisäksi myös hallintolain 2 luvusta ilmenevät hyvän hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Säännöksessä tarkoitettuihin välttämättömiin tietoihin ei sisältyisi muita henkilötietoja kuin avustuksen hakijan, 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 avustuksen hakijan edustajaan joko puhelimitse tai sähköisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedot olisi luovutettava viipymättä, maksutta ja Liikenne- ja viestintäviraston pyytämässä muodossa. Tietojen viipymättä luovuttamisen ei voida katsoa muodostuvan haasteelliseksi, jos jakeluyrityksellä tai sanomalehtikustantajalla on jo valmiiksi olemassa ne tiedot, joita Liikenne- ja viestintävirasto pyytää. Tiedot olisi toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston pyytämässä muodossa, esimerkiksi PDF-tiedostona. Liikenne- ja viestintävirasto ei voisi edellyttää jakeluyritystä tai sanomalehtikustantajaa perustamaan erillistä sähköistä rajapintaa tietojen luovutusta varten.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos jakeluyritys tai sanomalehtikustantaja ei Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä huolimatta toimita 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa oikease menettelyään, Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa yrityksen toimittamaan tiedot. Velvoitteen tehostamiseksi voitaisiin asettaa uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Esityksen valmistelussa on arvioitu, ettei valtionavustuslain 14 § ole riittävä, koska se asettaa tiedonantovelvollisuuden ainoastaan valtionavustuksen saajalle. Liikenne- ja viestintävirasto tarvitsee markkina-analyysin laatimista ja julkisen palveluvelvoitteen asettamista varten tietoja myös muilta jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen sekä sanomalehtikustantajilta, joiden lehtiä jaetaan alueella. Avustuksen maksatukseen ja seurantaan liittyvän tiedonsaannin osalta sovellettaisiin valtionavustuslain säännöksiä.

35 i §. *Valtionapuviranomainen.* Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta toimia valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena.

35 j §. *Sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyvät tiedot.* Pykälässä säädettäisiin valtionavustukseen liittyvistä tiedoista. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Esityksessä tarkoitettuna valtionapuviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto.

Pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto seuraisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitäisi tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojasetus, jäljempänä tietosuojasetus*) 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki viranomaisen laissa säädettävien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta, avustuksen hakijaa ja saajaa sekä avustuksen käyttöä koskevat tiedot.

Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan avustuksen hakijan sekä hakijan yhteyshenkilön nimi ja yhteystiedot. Avustuksen hakijana toimisi yleisimmin osakeyhtiö tai osuuskuntamuotoinen oikeushenkilö. Avustuksen hakijan yhteyshenkilön nimen ja mahdollisesti aseman organisaatiossa lisäksi yhteyshenkilön yhteystiedot sisältäisivät (työ)puhelinnumeron ja (työ)sähköpostin. Yhteyshenkilöä koskevien tietojen tallettaminen re-

kisteriin olisi välttämätöntä, jotta valtionapuviranomainen saisi tarvittaessa yhteyden avustuksen hakijaan. Avustuksen hakijan yhteyshenkilöä koskevat tiedot olisivat henkilötietoja. Pykälässä tarkoitettuun rekisteriin talletettaessa ne kuuluisivat tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan asetuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rekisterin osalta noudatettaisiin tietojen minimoinnin periaatetta tallettamalla rekisteriin ainoastaan edellä mainitut henkilötiedot. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti edellä mainittujen henkilötietojen käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan Liikenne- ja viestintäviraston lakisääteisen seuranta- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi.

Rekisteriin talletettaisiin *1 momentin 3 kohdan* mukaan myös kaikki jakelutoimintaa ja jakelu-aluetta koskevat tiedot. Tällaisia olisivat esimerkiksi tiedot siitä, mitä alueita sanomalehtijakelua koskevalla valtionavustuksella on suunniteltu katettavan ja millaisia muutoksia jakelualueissa tapahtuu vuosittain.

Pykälän *1 momentin 4 kohdan* mukaan rekisteriin voitaisiin tallettaa jakeluun liittyviä kustannuksia ja kokonaisrahoitusta koskevat arviot sekä näiden toteutumista koskevat tiedot. Arvioilla tarkoitettaisiin valtionavustuksen hakijan omia arvioita avustuksen suuruudesta ja jakelun kustannuksista. Toteutumista koskevilla tiedoilla viitattaisiin jakelun toteutuneisiin kustannuksiin.

Pykälän *1 momentin 5 kohdan* mukaan rekisteriin talletettaisiin avustus- ja maksuhakemusta ja sen ratkaisemista sekä avustuksen yksilöintiä koskevat tiedot. Näitä olisivat muun muassa avustushakemuksen saapumispäiväys sekä diaarinumero tai muu hakemuksen yksilöivä yhteystieto.

Pykälän *1 momentin 6 kohdan* mukaan rekisteriin voitaisiin tallentaa tiedot 35 d §:n nojalla myönnettyistä ja maksetuista avustuksista. Talletettavia tietoja olisivat esimerkiksi tieto siitä, minkä vuoden rahoituksesta avustusta on myönnetty ja kuinka paljon myönnetystä avustuksesta on jo maksettu.

Pykälän *1 momentin 7 kohdan* mukaan rekisteriin voitaisiin tallettaa tiedot tarkastuksesta ja siinä tehdyistä havainnoista. Säännöksellä viitattaisiin Liikenne- ja viestintäviraston suorittamiin mahdollisiin tarkastuksiin, joista säädetään valtionavustuslaissa.

Pykälän *1 momentin 8 kohdan* mukaan rekisteriin voitaisiin tallettaa tiedot avustuksen saajalta takaisinperittävistä avustuksista sekä takaisinperinnän toteutumisesta.

Pykälän *1 momentin 9 kohdan* mukaan rekisteriin voitaisiin lisäksi tallettaa muita kuin 1–8 kohdassa tarkoitettuja hakemuksen käsittelyssä kertyneitä välttämättömiä tietoja. Säännöksessä tarkoitettut tiedot eivät kuitenkaan sisältäisi henkilötietoja, vaan olisivat rajoittuneet avustuksen hakijaa, yleisimmin osakeyhtiö tai osuuskunta, koskeviin tietoihin.

Ehdotetun pykälän 1–8 kohdan mukaiset tiedot muodostaisivat käytännössä tyhjentävän listan rekisteriin talletettavista tiedoista. On kuitenkin perusteltua säätää mahdollisuudesta tallettaa rekisteriin myös jokin muu viranomaisen lain mukaisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämätön avustuksen hakijaa koskeva tieto, joka ei kuitenkaan ole henkilötieto.

Pykälän *2 momentin* mukaan rekisteriin sisältyviä tietoja säilytettäisiin kolme vuotta valtionavustuksen maksamisesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti henkilötieto voidaan säilyttää muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Ehdotettuun rekisteriin tallettavat henkilötiedot rajoittuisivat ainoastaan avustuksen hakijan yhteyshenkilön tietoi-

hin. Valtionavustuksen takaisinperinnän mahdollistamiseksi tieto avustuksen hakijan yhteyshenkilöstä olisi tarkoituksenmukaista säilyttää rekisterissä kahden vuoden avustuskauten yli, sillä tiedot avustuksen mahdollisesta väärinkäytöstä voivat ilmetä vasta avustuskauten jälkeen. Näin ollen rekisterissä oleva tieto avustuksen hakijan yhteyshenkilöstä tulisi olla Liikenne- ja viestintäviraston käytettävissä pidempään kuin sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta maksetaan. Lyhyimmilläänkin kyseisten tietojen säilytys tulisi olla mahdollista niin kauan, kunnes Liikenne- ja viestintävirasto on saanut avustuksen saajalta selvityksen avustuksen käytöstä. Avustuksen hakijan yhteyshenkilöä koskevan tiedon säilytysaika olisi kuitenkin enintään kolme vuotta.

Rekisterin ylläpidon ohella Liikenne- ja viestintävirasto voisi seurata ja valvoa sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista tarvittaessa myös valtionavustuslaissa tarkoitettuja tarkastuksia tekemällä. Valtionapuviranomaisella on valtionavustuslain 16 §:n mukaan oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Rekisterinpitäjänä toimivan Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuksien sekä rekisteröidyn oikeuksien osalta sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen sekä sitä täydentävän tietosuojalain (1050/2018) sääntelyä. Rekisteriin talletettujen tietojen luovuttamiseen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

37 §. Postinumerojärjestelmä. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että momenttiin lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskevat vakio- ja poikkeusviittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen.

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään tarkemmin esitettyjä rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevia vakio- ja poikkeusviittauksia perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisaläsäännöstensä nojalla, minkä vuoksi niistä ei säädetä pykälässä erikseen.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää ja asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskeva velvollisuus yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. Aikaisemmin on arvioitu postinumerojärjestelmän siirtoa viranomaistoiminnaksi. Siirron arvioitiin 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 postiyritysten 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 yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n hoidettavaksi, eikä esityksessä päädytty ehdottamaan postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä pois Posti Oy:n vastuulta.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennys niin, että postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen olisi pidettävä postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä verkkosivuillaan. Lisäksi tietojen olisi oltava maksutta saatavilla esteettömässä muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Käyttökelpoisen muodon sijaan viitattaisiin esteettömään muotoon.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennys niin, että postinumeroa koskevasta muutoksesta olisi tiedotettava viimeistään 60 päivää ennen muutoksen toteuttamista. Lisäksi pykälän 4 momentin 3 kohtaan ja 5 momenttiin tehtäisiin kielelliset täsmennykset.

Pykälän 1 momentti säilyisi voimassa olevassa muodossaan.

38 §. Osoiterekisteri. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan postiyrityksellä ei kuitenkaan olisi velvollisuutta luovuttaa pykälässä tarkoitettuja osoitetietoja, jos osoitetietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Postiyrityksen tulisi toimittaa tietojen luovuttamista koskevat pyynnöt Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi asian ja tekisi päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

Suomeen kohdistuu jatkuvaa vieraiden valtioiden vaikuttamis- ja tiedustelutoimintaa sekä tiedonhankintatarkoituksessa että kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksien ja toimijoiden kartoittamiseksi. Laittoman tiedonhankinnan salaamiseksi yhtenä toimintamuotona voidaan hyödyntää eri toimialoilla toimivia peiteyrityksiä. Myös postitoiminnassa on tärkeää huomioida turvallisuuskäsitteet, jotta maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden kannalta olennaisen toiminnan edellytykset pystytään ylläpitämään. Sijainti- ja osoitetietojen luovuttamisella voi olla puolustusvoimiin tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia. Tietoja tunnistetuista turvallisuuskriittisistä kohteista tai sellaisten henkilöiden tietoja, jotka ovat keskeisessä roolissa valtion johtamisen ja turvallisuuden kannalta, ei tulisi luovuttaa sellaisille tahoille, joiden luotettavuutta ei ole arvioitu. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi huoltovarmuuden, kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta olennaisiin toimintoihin liittyvät paikka- ja sijaintitiedot. Viranomaisen tulisi varmistua siitä, ettei tietoja luovuteta tahoille, jotka voivat käyttää tietoja maanpuolustusta vaarantaviin tarkoituksiin.

Momentti poistaisi postiyritykseltä tietojen luovutusvelvollisuuden niissä tilanteissa, joissa on syytä epäillä tietojen luovuttamisen voivan vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Tietojen luovutusvelvollisuutta koskeva arviointi kuuluisi asianomaisen valvontaviranomaisen, eli Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Vastaava momentti lisättäisiin myös lain 39 §:ään.

Pykälän muut momentit säilyisivät voimassa olevassa muodossaan. Pykälän 5–6 momentti siirtyisivät 6–7 momentiksi.

39 §. Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat. Pykälän nimike ehdotetaan muutettavaksi: *Jakelussa käytettävät rakennelmat ja sijaintitiedot.*

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielellinen täsmennys niin, että kustannussuuntautuneen hinnan sijasta koko pykälässä käytettäisiin ilmaisua *kustannusperusteinen hinta*. Pykälän 1 momentissa tarkoitettu pääsy postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee, tulisi toteuttaa kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Pykälän 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toisella postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan harjoittamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttaminen tulisi toteuttaa kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Postilaatikoiden sijaintia koskevien osoitetietojen maksuttomalla luovutusvelvollisuudella varmistettaisiin, että muut postiyrietykset saavat halutessaan yleispalvelun tarjoajalta tiedot postilaatikoiden sijainnista oman postitoimintansa hoitamiseksi. Velvollisuus koskisi kaikkia sellaisia postilaatikoiden osoitetietoja, jotka ovat postiyrietyksen toiminnassa tarpeen. Postitoiminnassa tarpeellisia olisivat tiedot siitä, missä katuosoitteessa postilaatikko sijaitsee.

Postilaatikoiden sijaintipalvelun korkea hinta suhteessa postiyrietykselle koituviin hyötyihin on johtanut siihen, ettei palvelu tällä hetkellä ole yhdelläkään yrityksellä käytössä. Kyseessä on kuitenkin selkeä markkinoille pääsyn este, kun otetaan huomioon yleispalvelun tarjoajan lain 44 §:n mukainen yksinomaisen määräysvalta päättää postilaatikoiden sijainnista. Postilaatikoiden sijaintitietojen osalta ei siten ole kyse yleispalvelun tarjoajan liiketoiminnassa syntyneestä tietoaineksesta, vaan lailla yleispalvelun tarjoajalle annetun erityisoikeuden käyttämisestä. Muut postiyrietykset ovat velvollisia jakamaan kirjepostin näihin postilaatikoihin. Velvollisuus luovuttaa postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot maksutta madaltaisi markkinoille tulon esteitä sellaisilta yrityksiltä, joilla ei ole taustaa lehtijakelussa ja sitä kautta valmiiksi tietoa postilaatikoiden sijainnista. Yrietykset pystyisivät näin suunnittelemaan reittejään jo ennen kirjejakelun aloittamista. Markkinoille tulon esteitä madaltamalla mahdollistettaisiin uusien toimijoiden pääsy markkinoille. Ilman postilaatikoiden sijaintitietoja toiminta on mahdotonta riippumatta siitä, mitä kautta tiedot on hankittu. Lisäksi osoitetietojen maksuton luovuttaminen osaltaan edesauttaisi virheettömän jakelun toteutumista. Virheetön jakelu ilman turhia viivästyksiä edellyttää, että kaikilla postiyrietyksillä on mahdollisimman tarkka tieto postilaatikoiden sijainnista.

Tarkkojen postilaatikon sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja saisi periä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Postiyrietykset voisivat siten halutessaan ostaa yleispalvelun tarjoajalta myös osoitetietoja tarkempia tietoja postilaatikoiden sijainnista ja helpottaa jakelua sellaisiin postilaatikoihin, joiden tarkka sijainti ei selviä pelkän katuosoitteen perusteella. Palvelu tulisi toteuttaa kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Palvelun hinnan määräytyminen tulisi sitoa esimerkiksi yrietyksen toiminta-alueella olevien jakelupisteiden määrään niin, että palveluhinnaston avulla olisi mahdollista arvioida palvelun ostamisesta aiheutuvat kustannukset. Näin varmistettaisiin palvelun hinnoittelun läpinäkyvyys ja tarjottaisiin postiyrietyksille parempi mahdollisuus suunnitella toimintaansa sekä edistää virheettömän jakelun toteutumista. Lisäksi palvelun avoimella hinnoittelulla osaltaan poistettaisiin alalle pääsyn esteitä. Sijaintikoordinaattitietojen luovutuksesta perittävillä maksuilla yleispalvelun tarjoajan olisi mahdollista rahoittaa postilaatikoiden sijaintitietojen keräilystä, päivittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia.

Reittisuunnitelmat kuuluisivat jatkossakin kunkin yrietyksen oman suunnittelun piiriin, joten tietoja esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan reittisuunnitelmista ei velvoitettaisi säännöksen nojalla luovuttamaan.

Pykälään lisättäisiin uusi *3 momentti*, jonka mukaan yleispalvelun tarjoajalla ei kuitenkaan olisi velvollisuutta pykälässä tarkoitettujen sijaintitietojen luovuttamiseen, jos sijaintitietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Yleispalvelun tarjoajan tulisi toimittaa tietojen luovuttamista koskevat pyynnöt Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi asian ja tekisi päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

Suomeen kohdistuu jatkuvaa vieraiden valtioiden vaikuttamis- ja tiedustelutoimintaa sekä tiedonhankintatarkoituksessa että kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksien ja toimijoiden kartoittamiseksi. Laittoman tiedonhankinnan salaamiseksi yhtenä toimintamuotona voidaan hyödyntää eri toimialoilla toimivia peiteyrietyksiä. Myös postitoiminnassa on tärkeää huomioida

turvallisuuskäsitteet, jotta maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden kannalta olennaisen toiminnan edellytykset pystytään ylläpitämään. Sijainti- ja osoitetietojen luovuttamisella voi olla puolustusvoimiin tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia. Tietoja tunnistetuista turvallisuuskriittisistä kohteista tai sellaisten henkilöiden tietoja, jotka ovat keskeisessä roolissa valtion johtamisen ja turvallisuuden kannalta, ei tulisi luovuttaa sellaisille tahoille, joiden luotettavuutta ei ole arvioitu. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi huoltovarmuuden, kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta olennaisiin toimintoihin liittyvät paikka- ja sijaintitiedot. Viranomaisen tulisi varmistua siitä, ettei tietoja luovuteta tahoille, jotka voivat käyttää tietoja maanpuolustusta vaarantaviin tarkoituksiin.

Momentti poistaisi yleispalvelun tarjoajalta tietojen luovutusvelvollisuuden niissä tilanteissa, joissa on syytä epäillä tietojen luovuttamisen voivan vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Tietojen luovutusvelvollisuutta koskeva arviointi kuuluisi asianomaisen valvontaviranomaisen, eli Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi.

41 §. Toimitusehdot. Pykälän nimike ehdotetaan muutettavaksi: *Yleispalvelun toimitusehdot.*

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus postiyrityksiin korvattaisiin viittauksella yleispalvelun tarjoajaan. Lisäksi 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimus toimitusehtojen julkaisemisesta yleispalvelun tarjoajan verkkosivuilla koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen toimitusehtoja. Myös vaatimus paperimuodossa saatavista toimitusehdoista koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen toimitusehtoja. Myös pykälän 2 momenttiin lisättäisiin viittaus, jonka mukaan yleispalvelun tarjoajan toimitusehdoista olisi käytävä ilmi momentissa vaaditut tiedot. Lisäksi 2 momentin 6 kohtaan tehtäisiin kielellinen täsmennys.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimus postipalveluihin liittyvien maksujen hinnaston julkaisemisesta yleispalvelun tarjoajan verkkosivuilla koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hinnastoa. Myös vaatimus paperimuodossa saatavasta hinnastosta koskisi vain yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hinnastoa.

Pykälän nykyiset toimitusehdot ja hinnastot koskevat sanamuodot ovat ajalta, jolloin Suomessa toimi vain yksi kirjepalveluita tarjoava yritys. Nykyään Suomessa toimii useita kirjepalveluita tarjoavia yrityksiä vapaasti kilpailluilla markkinoilla. Esiitetty muutos ehdotetaan tehtäväksi, koska ei ole tarkoituksenmukaista, että postilaissa velvoitetaan julkaisemaan toimitusehtoja ja hinnastoja muiden kuin yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen osalta. Muut kuin yleispalveluun kuuluvat postipalvelut toimivat markkinaehtoisesti kaupallisten sopimusten pohjalta, eikä niistä erikseen säädetä postilaissa. Esityksen mukaan ainoastaan yleispalvelun tarjoajan tulisi jatkossa julkaista yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen toimitusehdot ja hinnasto laissa säädetyn mukaisesti. Toimitusehtojen sisältöön ei esitetä muutoksia.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi täsmennys niin, että käyttäjille olisi tiedotettava uusista toimitusehdoista vähintään 30 päivää ennen muutosten voimaantuloa.

43 §. Jakelu. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että ilmaisun ”terveydentila” sijasta käytettäisiin ilmaisua ”toimintakyky”. Ilmaisun ”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 olisi kielellinen. Pykälän selkeyttämiseksi viittaus 48 §:ssä tarkoitettuihin huomioitaviin seikkoihin ehdotetaan poistettavaksi.

Pykälän 1, 3 ja 4 momentti säilyisivät voimassa olevassa muodossaan.

48 §. *Liikenne- ja viestintäviraston määräysenantovaltuus.* Pykälän 1 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi kielellinen täsmennys.

Pykälän 2 kohtaa muutettaisiin siten, että ilmaisun ”liikuntaesteinen” sijasta käytettäisiin ilmaisua ”liikuntarajoitteinen” ja ilmaisun ”terveydentila” sijasta ilmaisua ”toimintakyky”. Ilmaisua ”liikuntarajoitteinen” käytetään myös muualla lainsäädännössä. Myös vammainen tai sairastunut henkilö voi harrastaa liikuntaa, eikä siten ole täysin liikuntaesteinen. Ilmaisun ”terveydentila” viittaa vammaisuuden sijaan lähinnä tilapäiseen sairauteen, josta ei jää pitkäaikaista toiminnallista haittaa. Ehdotettu muutos olisi johdonmukainen 43 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen kanssa. Muutos olisi kielellinen. Lisäksi 2 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus heikentyneeseen toimintakykyyn.

55 §. *Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetyk.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielellinen täsmennys.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenttiin lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskeva vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvausvastuuseen. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin nykyisen rikosoikeudellisen virkavastuun lisäksi myös vahingonkorvausvastuusta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään esitettyä vahingonkorvausvastuuta koskevaa vakio-muotoista viittausta perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännönsä nojalla, minkä 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 voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, vaikka se olennaisesti liittyy yleispalvelun tai muun palvelun toteuttamiseen, eli lähetyksen perille saattamiseen.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielellinen täsmennys.

Pykälän 1 momentti säilyisi voimassa olevassa muodossaan.

75 §. *Pakkokeinot.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeus antaa huomautus postiyritykselle tai muulle palvelun tarjoajalle, joka rikkoo postilakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka rajatylittävistä pakettipalveluista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644. Huomautuksen lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa postiyrityksen tai muun palvelun tarjoajan 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 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielellinen täsmennys.

Pykälän 2 momentti säilyisi voimassa olevassa muodossaan.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Kun eduskunta on hyväksynyt postilain muutosta koskevan lakiehdotuksen ja kun se on vahvistettu, valtioneuvosto antaa sanomalehtijakelun valtionavustusta koskevan valtioneuvoston asetuksen.

Valtioneuvoston asetuksella luodaan edellytykset valtiosihteeriöryhmän loppuraportin (ks. tarkemmin s. 5) 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. Asetusluonnos on tämän hallituksen esityksen liitteenä.

9 Voimaantulo

Esitetään, että laki tulee voimaan pääosin syksyllä 2022. Lain 2 §:n 11–14 kohta sekä 6 a luku ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Esitetään, että uutta kevyempää keräily- ja jakeluvelvoitetta aletaan soveltaa ja sanomalehti-jakelua koskevaa valtionavustusta maksaa vuoden 2023 alusta.

10 Toimeenpano ja 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. Tulevissa selvityksissä tullaan kiinnittämään erityistä huomiota nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksiin postimarkkinoilla ja asiakkaiden tyytyväisyyteen.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde talousarvioesitykseen

Hallituksen esityksessä valtion vuoden 2023 talousarvioksi on tarkoitus esittää momentille 31.20.51 Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin 15 miljoonan euron lisämäärärahan lisäystä. Määrärahan lisäys aiheutuu postilain mukaisen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen maksamisesta. Asia on esitetty tarkemmin esityksen sivuilla 47–48.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Osa lakiehdotuksen säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava myös perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta. Esitykseen liittyy myös kysymys siitä, mitkä yleispalvelun tarjoajan 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 suoja (10 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §), oikeusturva (21 §) 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. Postipalvelujen tasapuolista saatavuutta koko maassa on perinteisesti pidetty tärkeänä (PeVL 28/2000 vp, PeVL 56/2010 vp, PeVL 7/2017 vp). Postilain 1 §:n mukaan lain tarkoitus on turvata postipalvelujen ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postilain tavoite säilyisi tässä esityksessä muuttamattomana.

Postilailla säännellään yleispalvelulähetystyksiä, jotka ovat käytännössä kansalaisten lähettämiä postimerkillisiä lähetyksiä. Yleispalvelukirjeitä jaetaan tällä hetkellä jokaista suomalaista kotitaloutta kohden keskimäärin yksi lähetyksen joka kolmas viikko. Yleispalvelukirjeistä noin yksi kolmasosa on joulukortteja. 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 etelän kaupunkikeskuksiin kuin pohjoisen haja-asutusalueille. Sama koskee myös lähettämistä. Vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua kolmena päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla kuitenkin yhtäläinen oikeus tiedonsaantiin ja viestintään.

Tässä esityksessä postilakiin ehdotetaan lisättäväksi sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskeva uusi väliaikainen 6 a luku, joka sisältäisi uudet valtionavustusta koskevat väliaikaiset säännökset (35 a–j §). Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tavoitteena on luoda edellytyksiä viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteuttamiselle alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua ja näin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä koko maassa. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen avulla pyritään varmistamaan kansalaisten yhdenvertainen oikeus viisipäiväiseen sanomalehtijakeluun ja sitä kautta yhdenvertaisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien toteutuminen.

Lakiehdotuksessa 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelahetykset olisi keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen postilain 19 §:ssä säädettyä laatustandardia eli

kirjeiden kulkunopeutta. Myös kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun siirtymisen jälkeen yleispalvelukirjeet olisi mahdollista jakaa lain 19 §:n laatustandardin mukaisesti. Nykyisen kirjemäärien laskun jatkuessa osoitteellisia lähetyksiä ennustetaan jaettavan viikoittain keskimäärin vähemmän kuin viisi lähetystä kotitaloutta kohden. Siten 1–2 päivän jousto kirjeiden kulkunopeudessa ei olennaisesti hidastaisi yleispalvelukirjeiden jakelua nykyisestä.

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 saa muodostua yritykselle kohtuuttoman raskaaksi, vaan sen tulee olla oikeasuhtainen yrityksen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden.

Keräily- ja jakeluaikojen joustavoittaminen mahdollistaa jouston vain yleispalvelukirjeiden jakelussa. Muiden kuin yleispalvelulähetysten, kuten yrityskirjeiden ja viranomaisten lähettämien kirjeiden 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 ennakoäännet.

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen alaista jakelua suorittava jakeluyritys voisi avustuksen piiriin kuuluvina päivinä halutessaan jakaa muutakin kuin sanomalehtiä, esimerkiksi viranomaiskirjeitä. Viranomaiset eivät käytä Posti Oy:n ylläpitämää yleispalvelua, vaan sopivat postipalveluista erikseen Posti Oy:n tai jonkun muun postiyrityksen kanssa. Viranomaisten lähettämien kirjeiden kulkunopeus perustuisi jatkossakin lähettäjän ja jakelijan väliseen kaupalliseen sopimukseen. Lisäksi on huomioitava, että tulevaisuudessa asiointi viranomaisten kanssa tapahtuu enenevässä määrin sähköisesti. Jo voimassa olevan postilain mukaan yleispalveluun kuuluvia lähetyksiä on ollut mahdollista jakaa vähintään kolmena arkipäivänä viikossa niillä alueilla, joilla on kaupallisin ehdoin toteutettu viisipäiväinen varhaisjakeluverkko. Käytännössä yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on näillä alueilla jakanut yleispalvelulähetyksiä neljänä tai kolmena 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 kielellisiä muutoksia lain 43 §:n 2 momenttiin ja 48 §:n 2 kohtaan. Ilmaisut ”terveydentila” ja ”liikuntaesteinen” vaihdettaisiin pitkäaikaiseen toiminnalliseen haittaan viittaavaan ilmaisuun ”toimintakyky” ja myös muualla lainsäädännössä käytettyyn ilmaisuun ”liikuntarajoitteinen”. Voimassa olevan lain mukaan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä oikeuttavat poikkeavaan postinjakeluun, jossa posti toimitetaan tavanomaisista 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 liikuntarajoitteisille 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 lain 18 §:n keräily- ja jakelutiheyden poikkeuksia koskeva sääntely muuttuisi siten, että laista poistettaisiin viittaus vaikeakulkuihin erämaa-alueisiin ja vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmää täsmennettäisiin. Vuonna 2017 voimaan tulleella muutoksella (HE 272/2016 vp) pykälästä poistettiin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantiet-lauttoihin 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 talouksien enimmäismäärää korotettiin 1000:een kotitalouteen. Lisäksi esityksessä todettiin, että jakelukustannukset yhden yleispalvelulähetysten osalta voivat nousta satoihin euroihin tilanteessa, jossa tiettyyn saareen ei kulje yhteysalusta ja yleispalvelun tarjoajan tulee järjestää jakelu tiettyyn poikkeustalouteen vain yleispalvelukirjeen jakamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 7/2017 vp) arvioinut kyseistä muutosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetulle poikkeukselle esitettiin hyväksyttävät perusteet, eikä se esityksen mukaisella tavalla tarkoin säänneltynä muodostunut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että tällaisessakin tapauksessa laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun.

Lakiehdotuksen mukaan yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä vaikeakulkuisella saaristoalueella. Vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmää täsmennettäisiin lain 18 §:ssä tulkintaerimielisyyksien poistamiseksi. 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. Poikkeuksen piirissä olevien talouksien enimmäismäärää ehdotetaan laskettavaksi 500 talouteen. Ehdotetulle poikkeukselle olisi hyväksyttävät perusteet, eikä se muodostuisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että laki jatkossakin varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun.

Lakiehdotuksessa postilain 21 §:n mukaista tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Tiedoksiantomenettelyssä on kyse postilain 2 §:n mukaisesta postipalvelusta, joka on postilain tarkoituksen mukaisesti turvattava kaikille tasapuolisin ehdoin. Siltä osin, kun yleispalvelun tarjoaja hoitaa julkista hallintotehtävää, kuten postilain 21 §:n tiedoksiantomenettelyä, sovelletaan sen toimintaan yhdenvertaisuuslain viranomaisvelvoitteita. Tällaisten tehtävien osalta yleispalvelun tarjoajalla on yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan tavoitteellisesti. Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014 vp) mukaisesti julkista hallintotehtävää hoitavan on arvioitava toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia ja otettava erityisesti huomioon syrjinnän vaarassa olevien ihmisryhmien oikeudet, velvollisuudet ja asema. Yhdenvertaisuudesta on lakiehdotuksessa säädetty perustuslain 6 §:n edellyttämällä tarkkuudella, eivätkä ehdotetut säännökset ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

12.3 Yksityiselämän suoja (10 §)

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yrityksen käsitellessä henkilötietoja

sovelletaan lähtökohtaisesti luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuoja-asetus, jäljempänä tietosuoja-asetus*) ja sitä täsmentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt henkilötietojen suojaa tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeisessä lausuntokäytännössään (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain (tietosuojalaki) nojalla (PeVL 2/2018 vp). Tähän liittyen perustuslakivaliokunnan mukaan tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys on siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee perustuslakivaliokunnan mukaan olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, PeVL 38/2010 vp, PeVL 46/2016 vp, PeVL 31/2017 vp).

Lakiehdotuksen 35 j §:n 1 momentin mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto seuraisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitäisi tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä. Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki valtionapuviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston laissa säädettävien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta, avustuksen hakijaa ja saajaa sekä avustuksen käyttöä koskevat tiedot. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi siten tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuksien sekä rekisteröidyn oikeuksien osalta sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain säännöksiä.

Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat ehdotetun 35 j §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan ainakin avustuksen hakijan, yleensä osakeyhtiö tai osuuskunta, sekä avustuksen hakijan yhteyshenkilön nimi ja yhteystiedot, käytännössä (työ)puhelinnumero ja (työ)sähköpostiosoite. Ehdotetun pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaisesti rekisteriin voitaisiin lisäksi tallettaa muita kuin 1–8 kohdassa tarkoitettuja hakemuksen käsittelyssä kertyneitä välttämättömiä tietoja. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla nämä tiedot eivät kuitenkaan sisältäisi henkilötietoja, vaan rajoittuisivat avustuksen hakijaan, yleensä osakeyhtiöön tai osuuskuntaan, liittyviin tietoihin. Henkilötietojen osalta ainoat rekisteriin talletettavat tiedot olisivat pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset avustuksen hakijaa ja avustuksen hakijan yhteyshenkilöä koskevat tiedot.

Ehdotetun 35 j §:n 2 momentin mukaisesti rekisteriin sisältyviä tietoja säilytettäisiin kolme vuotta valtionavustuksen maksamisesta. Avustuksen takaisinperinnän mahdollistamiseksi tieto avustuksen hakijan yhteyshenkilöstä olisi tarkoituksenmukaista säilyttää rekisterissä kahden vuoden avustuskauden yli, sillä tiedot avustuksen mahdollisesta väärinkäytöstä voivat ilmetä

vasta avustuskauden jälkeen. Näin ollen rekisterissä oleva tieto avustuksen hakijan yhteyshenkilöstä tulisi olla Liikenne- ja viestintäviraston käytettävissä pidempään kuin sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta maksetaan. Lyhyimmilläänkin kyseisten tietojen säilytys tulisi olla mahdollista niin kauan, kunnes Liikenne- ja viestintävirasto on saanut avustuksen saajalta selvityksen avustuksen käytöstä. Avustuksen hakijan yhteyshenkilöä koskevan tiedon säilytysaika olisi kuitenkin enintään kolme vuotta.

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään asettamat rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden käyttötarkoitusta sekä tietojen säilytysaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa koskevat edellytykset. Näin ollen ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa olevan ongelmallista perustuslain 10 §:ssä turvatuksi yksityiselämän tai henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestinnän suoja on loukkaamaton. Momentin on käytännössä tulkittu turvaavan yleisesti luottamuksellisen viestinnän salaisuutta, vaikka siinä erikseen mainitaankin kirje ja puhelu käytännössä tavanomaisimpina luottamuksellisen viestin muotoina. Postilain 55 § sisältää kiellon, jonka mukaan postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä. Lain 62 §:n mukaan postiyrityksen taas tulee turvata luottamuksellisen viestinnän salaisuus. Viestinnän luottamuksellisuutta suojaa myös 63 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus.

Lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi 55 §:n 3 momenttia siten, että momenttiin lisättäisiin perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää koskeva vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvausvastuuseen. Ehdotuksessa ei muutettaisi niitä säännöksiä, jotka vaikuttavat luottamuksellisen viestin suojan turvaamiseen. Postilähetyksen avaamisoikeutta tulee perustuslakivaliokunnan mukaan voida käyttää vain laissa rajatuissa tapauksissa ja ainoastaan silloin, kun postilähetyksen avaaminen on hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamiseksi välttämätön toimenpide. Sääntelyn tarkoitus on suojata postilähetyksiä käsitteleviä ihmisiä, joten postilähetyksen avaaminen on nähtävä välttämättömäksi toimenpiteeksi. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa turvallisuustarkastuksessa. Tällä käsitteellä viitataan perusoikeusuudistuksen esitöissä postilähetysten tarkastuksiin tärkeän turvallisuusintressin vuoksi (HE 309/1993 vp). Sääntelyn ei voida katsoa muodostuvan perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

12.4 Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkasta ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapaus turvaa yleisesti viestinnän vapautta. Se antaa suojaa jokaisen ihmisen perustavanlaatuiselle oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Ydinajatukseltaan sananvapautta kuitenkin pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalla vapaalla tiedonvälityksellä sekä kaikelle avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle.

Sananvapauteen kuuluu ilmaisuvapauden lisäksi oleellisesti oikeus saada tietoa. Kansalaisilla on tarve saada luotettavaa, totuudenmukaista ja ajantasaista tietoa paitsi valtakunnallisista asioista myös oman asuinpaikkakuntansa tilanteesta. Tiedonvälitys ja julkinen keskustelu ovat yhtäältä demokraattisen päätöksentekomenettelyn olennaisia osia ja toisaalta vallankäytön kansanvaltaisen valvonnan välineitä. Sananvapaus turvaa omalta osaltaan jokaisen oikeutta osallistua ja vaikuttaa häntä itseään ja yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta arvostella ja valvoa vallan käyttöä.

Voimassa olevan postilain 4 §:n mukaan postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen lisättäisiin viittaus postitoiminnan aloittamiseen. Käytännössä postiyrietykset harjoittavat myös muuta liiketoimintaa, jolloin ilmoitusvelvollisuus olisi selvyiden vuoksi hyvä kohdentaa nimenomaan postitoiminnan aloittamiseen. Ilmoituksessa on postilain mukaan 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.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 28/2000 vp) katsonut, että olennaista joukkotiedotuksen vapauden kannalta on se, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu postilain soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa (PeVL 14/1993 vp) on pidetty sananvapauden kannalta ongelmallisena, että oikeus jakaa lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä. Mainitut valiokunnan kannanotot liittyvät postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuuteen. Kesäkuusta 2016 alkaen postitoiminta on ollut ilmoituksensvaraista toimintaa, eikä sanoma- ja aikakauslehtien rajaaminen kokonaan postilain soveltamisalan ulkopuolelle siten ole enää sananvapauden kannalta perusteltua. Ilmoituksensvaraisen postitoiminnan ei voida luvanvaraisen toiminnan tavoin katsoa aiheuttavan riskiä sananvapauden toteutumiselle.

Käytännössä niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, sanomalehdet jaetaan pääosin yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n perusjakelussa. Tällaisilla alueilla jaetaan noin 20 prosenttia kaikista Suomessa jaettavista sanomalehdistä. Posti Oy:n perusjakelu perustuu postilaissa säädettyyn yleispalveluun kuuluvien kirjelahetysten keräily- ja jakelutiheyteen sekä laatustandardiin. Lakiehdotuksessa 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset olisi kerättävä ja jaettava vähintään kerran päivässä kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen postilain 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia eli kirjeiden kulkunopeutta.

Digitalisaatio on osoittanut, että suurin osa yleispalvelulähetyksistä 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 lähetystä kotitaloutta kohden. Jakelupäivien vähentäminen ei kuitenkaan vaikuttaisi kirjattujen kirjeiden tai postivakuutettujen kirjeiden keräilyyn ja jakeluun, sillä nämä lähetykset lähetetään ja noudetaan yleispalvelun tarjoajan palvelupisteistä, joista useimmat palvelevat seitsemänä päivänä viikossa. Ehdotetut muutokset eivät esityksessä todetulla tavalla vaikuttaisi yleispalvelun ulkopuolelle jäävien kirjeiden, kuten viranomaiskirjeiden, kulkunopeuteen.

Kuten oikeuskanslerinvirasto toi lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan esiin, on julkisella vallalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vahvistettu velvollisuus huolehtia myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen asioinnin mahdollisuuksien säilyttämisestä riittävässä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla (PeVM 11/2021 vp). Oikeuskanslerinviraston mukaan sanomalehtien jakelulla on suuri merkitys sen kannalta, miten oikeus saada tietoa sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiset, kansanvaltaan kuuluvat yksilön osallistumisoikeudet toteutuvat.

Postilain 17 §:n mukaisen yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun muuttuessa kolmipäiväiseksi riskinä on se, että kaupallisen eli markkinaehtoisesti toteutuvan viisipäiväisen sanomalehtijakelun kustannukset nousevat sanomalehtiyhtiöille niin korkeiksi, ettei yhtiöillä ole liiketoiminnallisia edellytyksiä ostaa erillistä jakelua niille kahdelle päivälle, jolloin yleispalveluvelvoitteen mukaista jakelua ei suoriteta. Tämä on seurausta jo pidempään jatkuneen ja digitalisaation vauhdittaman printtimedian huononevan markkinatilanteen sekä Suomen maantieteellisen laajuuden ja erityisesti harvaan asuttuihin alueisiin liittyvien rakenteellisten haasteiden yhteisvaikutuksesta. Kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteen mukaiseen keräilyyn ja jakeluun siirtymisen yhteydessä esitetään säädettäväksi sanomalehtijakelua koskevasta valtionavustuksesta, jolla turvattaisiin viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteutuminen niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

Valtionavustuksen tarkoituksena olisi lieventää sanomalehtien jakelumäärien laskusta johtuvaa jakeluyritysten jakeluhintojen korotuspainetta alueilla, joilla sanomalehtijakelu ei ole kannattavaa. Ilman valtionavustusta riskinä olisi, että jakeluyhtiöt joutuisivat nostamaan hintojaan merkittävästi niin, etteivät sanomalehtikustantajat pystyisi maksamaan nousseita jakelukustannuksia. Tästä aiheutuisi tilanne, jossa sanomalehtikustantajat joutuisivat nostamaan hintojaan, jolloin sanomalehtitilausten hinnoittelu muuttuisi kuluttajien eli kansalaisten kannalta kohtuuttomaksi, tilausmäärät vähenisivät ja jakeluyritysten olisi edelleen nostettava jakeluhintojaan. Esityksen mukaisella sanomalehtijakelua koskevalla valtionavustuksella on tarkoitus lieventää edellä kuvattuja vaikutuksia ja näin osaltaan turvata kansalaisten yhdenvertaista tiedonsaantia ja sananvapauden toteutumista koko maassa.

Tilanteessa, jossa a) jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jäisi ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä b) jokin alue jäisi pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana tai c) sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riittäisi kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, sanomalehtien viisipäiväinen jakelu pyrittäisiin viime kädessä turvaamaan yleispalvelun tarjoajalle asetettavalla erillisellä kaksipäiväisellä sanomalehtijakelua koskevalla julkisella palveluvelvoitteella. Ehdotetun sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myötä esitetyt muutokset yleispalvelutuotteiden keräilyyn ja jakeluun tai muut esitetyt muutokset eivät vaikeuttaisi sananvapauden toteutumista vaan päinvastoin, ehdotetulla kokonaisuudella pyrittäisiin turvaamaan sanotun perusoikeuden toteutuminen koko maassa. Lakiehdotus on siten ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun sananvapauden kannalta.

12.5 Omaisuuden suoja (15 §)

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää omaisuuden suojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen eli yksilöidyn lakivarauksen (PeVL 38/1998 vp). 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.

Perustuslain 15 § ilmaisee ajatuksen siitä, että yksilöiden omaisuus kuuluu perustuslaillista suojaa nauttivien oikeushyvien joukkoon. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on siis suojata ihmisyyksilöitä ja heille kuuluvia varallisuusetuja. Luonnollisten henkilöiden ohella myös yksityisten oikeushenkilöiden on katsottu

voivan päästä osalliseksi omaisuuden perustuslainsuojasta ainakin välillisesti. Perusoikeusuu-
distuksen esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa melko yleisesti omaksutun näkemyksen mukaan
oikeushenkilöt eivät ole suoraan omaisuudensuojan tai muiden perusoikeuksien haltijoita, mutta
ne saavat omaisuudelleen perustuslaillista suojaa niiden taustalla olevien luonnollisten henki-
löiden välityksellä (HE 309/1993 vp).

On huomioitava, ettei oikeushenkilöille annettavan omaisuuden suojan tarvitse olla yhtä teho-
kasta kuin luonnollisten henkilöiden varallisuusetuuksia koskevan turvan. Mitä etäämpänä oi-
keushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden
vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeus-
henkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuuden-
suojan kanssa (PeVL 45/1996 vp). Tällaisessa tilanteessa omaisuuden suojan rajoituksia ei ole
tarpeen tarkastella yhtä tiukasti, kuin jos rajoitukset kohdistuisivat suoremmin yksilöille kuulu-
viin varallisuusetuihin. Oikeushenkilöiden omaisuuseduille annettavan suojan tehokkuus riip-
puu siis olennaisesti siitä, kuinka välittömiä vaikutuksia kulloinkin tarkasteltavana olevalla
omaisuuteen puuttuvalla toimenpiteellä on yksilöiden aseman kannalta arvioituna. Esimerkiksi
pienehköjen perheyhtiöiden osalta tällaiset yksilökytkennät lienevät tyypillisesti kiinteämpiä
kuin vaikkapa tilanteissa, joissa sääntely kohdistuu ylikansallisten pörssiyritysten tai muiden
varallisuusmassaltaan huomattavien oikeushenkilöiden omaisuusetuihin (PeVL 45/2005 vp,
10/2007 vp, 9/2008 vp ja 6/2009 vp).

Varallisuussuhteita koskevissa oikeudellisissa sääntely- ja päätöksentekotilanteissa on tyypilli-
sesti mukana useita sellaisia henkilötahoja, joiden oikeuksista ja eduista on pyrittävä samanai-
kaisesti huolehtimaan. Julkinen valta ei siten voi yleensä keskittyä vain jonkin yksittäisen osa-
puolen omaisuusetujen maksimaaliseen suojaamiseen, vaan sen tulee yhdenvertaisella ja tasa-
painoisella tavalla taata kaikkien osapuolten oikeuksien toteutuminen. Omaisuudensuojaa kos-
kevaan oikeudelliseen päätöksentekoon liittyy niin ollen tyypillisesti punnintaa, jossa on pyrit-
tävä mahdollisimman laajasti ja tasapuolisesti turvaamaan kaikkien relevanttien osapuolten ta-
loudellinen toimintavapaus ja turvallisuus tavalla, joka ei muodostu kenenkään näkökulmasta
kohtuuttomaksi.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt omaisuuden suojaa ja omistajalle kilpailuedellytysten luo-
miseksi 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 vel-
voitteet 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 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi yleispalvelun tarjoajan tiedon-
antovelvollisuuden osalta. Uuden säännöksen mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava
toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan harjoittamisessa tarpeelliset pos-
tिलाatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot. Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitieto-
jen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen mak-
sun kustannustensa kattamiseksi. Tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttaminen tulisi to-
teuttaa kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Postilaatikoiden
sijaintia koskevien osoitetietojen maksuttomalla luovutusvelvollisuudella varmistettaisiin, että
muut postiyritykset saavat halutessaan yleispalvelun tarjoajalta tiedot postilaatikoiden tarkasta
sijainnista postitoimintansa hoitamiseksi. Reittisuunnitelmat kuuluisivat jatkossakin kunkin yri-
tyksen oman suunnittelun piiriin. Postilaatikoiden sijaintia koskevien osoitetietojen maksuton

saatavuus avaisi muille postiyrityksille paremmat mahdollisuudet päästä markkinoille, kehittää omaa liiketoimintaansa ja tuoda postinsajille 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 sijaintia koskevat osoitetiedot 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).

Ehdotetussa 35 g §:ssä määriteltäisiin selkeästi ne tilanteet, joissa toimivaltaisen viranomaisen tulisi pykälän perusteella tehdä määräaikaaisesti velvoittava, lain voimaa vailla täytäntöön pantavissa oleva hallintopäätös, jonka perusteella yleispalvelun tarjoaja olisi velvollinen suorittamaan postilain 35 b §:n mukaista sanomalehtijakelua määrätyllä alueella. Säännös sisältäisi myös yleispalvelun tarjoajan mahdollisuuden periä viranomaisen määrittämän enimmäistason mukaista kohtuullista hintaa sille tästä velvoitteesta aiheutuneista kustannuksista, mikä osaltaan varmistaisi sen, etteivät velvoitteesta yleispalvelun tarjoajalle aiheutuvat kustannukset muodostuisi kohtuuttomiksi. Edellä selostetun perusteella voidaan todeta, että ehdotetut muutokset perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja niitä voidaan yleispalvelun tarjoajan eli omistajan kannalta pitää kohtuullisina ja näin kokonaisuudessaan perustuslain mukaisina.

Postitoiminta on liiketoimintaa, jossa palvelujen 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 tuotettaessa useamman tyyppisiä tuotteita ja palveluja. Tiheyseduilla tarkoitetaan yksikkökustannusten laskua lähetysten määrien kasvaessa kiinteässä jakeluverkostossa.

Yleispalvelun tarjoajan postipalvelujen tarjonta perustuu laajalle tuotanto- ja jakeluverkostolle, ja näiden etujen saavuttaminen suhteessa kilpailijoihin on merkittävä tekijä. Kilpailuetuna voidaan pitää myös sitä, että nykyisen yleispalvelun tarjoaja Posti Oy:n jakeluverkko on rakennettu käytännössä ”monopolimarkkinoilla”. Ehdotuksessa esitetyn sääntelyn osalta on kohtuullisuusvaatimuksen lisäksi tehtävä punnintaa eri perusoikeuksien ja niiden keskinäisten suhteiden välillä. Omaisuuden suojan kanssa hyvin samansuuntaisia tavoitteita on ainakin perustuslain elinkeinon vapautta koskevalla 18 §:llä. Lakiehdotuksen 35 g §:ssä ehdotettua sääntelyä yleispal-

velun tarjoajalle asetettavasta erillisestä velvoitteesta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen ei voida edellä mainittujen seikkojen valossa pitää kohtuuttomana, sillä yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n elinkeinonvapauden rajoittamisen voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen rajoituksella tavoiteltavaan päämäärään eli kansalaisten sananvapauden ja tiedonsaannin turvaamiseen nähden. Kokonaisuudessaan ehdotettu kolmipäiväinen yleispalveluvelvoite tulisi keventämään yleispalvelun tarjoajalle sen lakisääteisistä velvollisuuksista aiheutuvaa taakkaa ja kustannuksia. Myöskään lakiehdotuksen 39 §:ssä ehdotettua sääntelyä postilaatikoiden sijaintia koskevien osoitetietojen luovuttamisesta ei voida pitää kohtuuttomana velvoitteena omaisuuden suojan kannalta.

12.6 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Laissa säädettyjen elinkeinonvapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Elinkeinoon luvanvaraisuutta koskevien lausuntojen ohella perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa myös muunlaisten elinkeinonvapauden rajoitusten hyväksyttävyyteen. Myös näissä kannanotoissa on korostettu vaatimusta rajoitusten lakitasoisuudesta. Joissakin lausunnoissa on kuitenkin otettu kantaa myös siihen, ovatko pitkälle menevät rajoitukset mahdollisia edes silloin, kun niistä säädetään suoraan lailla.

Suhteellisuusvaatimus on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ollut keskeisessä asemassa arvioitaessa elinkeinonvapauden rajoittamisen perustuslainmukaisuutta (PeVL 19/2006 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti, että rajoituksen tuli olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saanut mennä pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteeseen kyseiseen perusoikeuteen. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään toisinaan kiinnittänyt erityistä huomiota elinkeinonvapauden rajoitusten oikeasuhtaisuuteen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan (PeVL 56/2010 vp, PeVL 28/2000 vp) hakemukseen perustumattomien velvoitteiden asettamiseen oikeuttavia säännöksiä on arvioitava perustuslaissa turvattu elinkeinonvapauden rajoituksina. Tällainen hakemukseen perustumaton velvoite olisi ehdotetun 35 g §:n mukainen erillinen velvoite kaksipäiväisen julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen.

Lakiehdotuksen 35 g §:n mukainen sääntely merkitsisi perusoikeusnäkökulmasta elinkeinonharjoittajan oikeuden rajoittamista siltä osin, kun yleispalvelun tarjoaja velvoitetaan lain nojalla yksipuolisesti suorittamaan kaksipäiväistä julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua. Kyseessä on yksittäistä yleispalvelun tarjoajana toimivaa elinkeinonharjoittajaa ja oikeushenkilöä koskeva rajoitus. Ehdotetun 35 g §:n tavoitteena on yhden elinkeinonharjoittajan oikeutta rajoittamalla turvata kansalaisten sananvapauden toteutuminen erityisesti tiedonsaannin osalta. Suhteellisuusvaatimus huomioiden yksittäisen elinkeinonharjoittajan oikeuden rajoittamista ei voida pitää kohtuuttomana, kun huomioidaan rajoituksen tarkoitus ja sillä tavoiteltava päämäärä.

Ehdotuksella pyritään turvaamaan viisipäiväisen sanomalehtijakelun tasapuolinen saatavuus koko maassa, minkä vuoksi rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävinä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimina. Ehdotetun 35 g §:n mukainen erillinen velvoite voidaan asettaa vain viimesijaisissa tilanteissa, joissa sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus ei 35 g §:ssä mai-

nituisa ongelmatilanteissa toteudu valtionavustuksen tavoitteidensa mukaisesti. Velvoite asetettaisiin yleispalvelun tarjoajalle, jolla on Suomessa ainoana toimijana koko maan laajuinen jakeluverkko ja edellytykset suoriutua velvoitteen mukaisen toiminnan suorittamisesta. Lisäksi ehdotetun 35 g §:n 3 momentissa säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen määrittämästä kohtuullisesta hinnasta, jonka yleispalvelun tarjoaja voisi periä sanomalehtikustantajilta kyseisen jakelun toteuttamisesta. Säädöksessä annettaisiin yleispalvelun tarjoajalle myös mahdollisuus saada korvausta sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetusta määrärahasta, jos kyseistä määrärahaa on jäljellä, siltä osin, kun yleispalvelun tarjoajalle velvoitteen suorittamisesta aiheutuvat kustannukset eivät tulisi katetuiksi yleispalvelun tarjoajan kustantajilta Liikenne- ja viestintäviraston määrittämän kohtuullisen hintatason mukaisesti perimien maksujen puitteissa. Ehdotuksen mukainen velvoite koskisi poikkeukselliseksi ja yksittäisiksi arvioituja sekä ajallisesti rajattuja tilanteita, joissa velvoitteen pituus voisi pisimmillään olla kaksi vuotta.

Myös ehdotetun 35 g §:n 5 momenttia tulee arvioita perustuslain mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Hallintolain 49 f §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Ehdotetun 35 g §:n pykälän 1 momentissa tarkoitettussa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä on kyse hallintopäätöksestä, jonka täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että päätös pannaan täytäntöön välittömästi. Päätöksen täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä, sillä pykälän mukaisen hallintopäätöksen tarkoituksena on turvata 1 momentin mukaisissa, lähtökohtaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa, kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet viisipäiväisen sanomalehtijakelun osalta velvoittamalla yleispalvelun tarjoaja hoitamaan lain 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua. Jos päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön välittömästi, tavanomainen muutoksenhaku voisi vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista, kun lainvoimaa vailla olevan 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaista julkista palveluvelvoitetta ei alettaisi toteuttaa ennen muutoksenhaun päättymistä ja päätöksen tulemista lainvoimaiseksi. Muutoksenhaun kesto voisi olla useita kuukausia. Lisäksi päätöksessä olisi kyse ajallisesti ja alueellisesti täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellystä velvoitteesta, jonka kesto voisi enimmillään olla kaksi vuotta. Tästä johtuen pidetään välttämättömänä, että päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana. Momentissa todettaisiin lisäksi, että päätökseen saisi vaatia oikaisua ja tältä osin momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaus hallintolakiin, jota sovelletaan oikaisuvaatimusmenettelyyn. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

12.7 Oikeusturva (21 §)

Perustuslain 21 §:ssä on säännökset oikeusturvasta. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa säädetyn mukaisesti käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus. Ilman oikeudellista turvallisuutta ei ole osallistumisen eikä myöskään yrittämisen todellisia edellytyksiä. Oikeusturvan takaamisen ja kansanvaltaisen kehityksen voidaankin nähdä liittyvän läheisesti toisiinsa. Oikeusturvan toteutuminen ja oikeusvaltion toimivuus on yleisesti nähty kilpailukyvyyn ja ihmisten hyvinvointiin olennaisina edellytyksinä. Perustuslakiin voidaan luonnollisesti ottaa vain peruseriaatteen.

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää selkeätä lainsäädäntöä, moitteetonta säädösten valmistelua ja niiden soveltamista sekä lakien noudattamista tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa. Näiden perusperiaatteiden ohella on erityistä huomiota kiinnitettävä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa ja menettelyä koskeviin säännöksiin.

Oikeusturvaa koskevan perusoikeuden lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käittelyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Säännöksellä on suora yhteys lainalaisuusperiaatteeseen, joka edellyttää kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettavan tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä edellyttää perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaisesti sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Tämän korostetun lakisidonnaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteeksi nimetyn säännöksen kääntöpuolena on perusoikeutena säädetty jokaisen oikeus saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Postipalvelut ovat olennainen viestinnän ja tietojenvaihdon väline, ja niillä on suora yhteys oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että Suomessa on huomattava joukko ihmisiä, jotka eivät voi saada käyttöönsä esimerkiksi vahvaa tunnistamista edellyttäviä palveluita, ja joille paperinen tai muu perinteinen viranomaisasiointi ovat joko lainsäädännöllisistä tai tosiasiallisista syistä ainoa vaihtoehto. Tällaisten henkilöiden oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi myös paperisen asioinnin mahdollisuus tulee edelleen säilyttää. Mainitun asetelman muuttaminen vaatisi tuekseen lainsäädännön muuttamista, eikä tällaisia hankkeita esitystä valmisteltaessa ole vireillä. Sähköisen asioinnin lisääntyminen on johtanut perinteisen käyntiasiointipalvelun tarpeen ja käytön vähentymiseen. Käyntiasiointi on kuitenkin edelleen käytetty asiointimuoto ja sen säilyttäminen on tärkeää muun muassa niiden asiakkaiden kannalta, joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä sähköisten palveluiden käyttäjiksi tai jotka tarvitsevat julkisen hallinnon palveluita ja niiden käyttöä koskevaa neuvontaa.

Lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi lain 21 §:n tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä. Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Oikeudellisessa arvioinnissa on pohdittava yhtäältä sitä, tuleeko tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta totesi aikaisempaa postilain muutosta (HE 272/2016 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 7/2017 vp), että liikenne- ja viestintävaliokunnan on perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista johtuen syytä varmistaa, että lakiehdotuksella ei olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua. Myös nyt ehdotetut muutokset koskevat vain yleispalvelukirjeiden keräilyä ja jakelua. Esityksessä todetulla tavalla lakiehdotukseen sisältyvillä muutoksilla ei ole vaikutusta viranomaiskirjeiden kulkunopeuteen, sillä viranomaiskirjeet jaetaan jatkossakin kahdenvälisen kaupallisten sopimusten mukaisesti. Lakiehdotuksella ei siten olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua.

Tiedoksiantomenettelyä koskevan sääntelyn täsmentämisen yhteydessä tarkasteltiin yhdessä oikeusministeriön kanssa tarvetta tarkistaa tai muuttaa esimerkiksi tiedoksisaamista tai valitusai-koja koskevaa lainsäädäntöä. Valitusten määräajat ovat osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 24/2016 vp) katsonut, että valitusai-kojen lyhentämistä ja oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21

§:n oikeusturvasääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on hallintoprosessin uudistuksia ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän muutoksia arvioidessaan painottanut tarvetta arvioida hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuutena (PeVL 32/2012 vp).

Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyys, että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Lisäksi valiokunta on painottanut sitä, että järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt yleisellä tasolla huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Esityksen valmistelun yhteydessä ei katsottu aiheelliseksi pidentää tiedoksisaantimenettelyä koskevia muualla lainsäädännössä säädettyjä määräaikoja. Oikeusturvan toteutumisen ja tiedoksiantojen toimittamisen tehokkuuden varmistamiseksi lakiehdotuksessa ehdotetaan postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn määräaikojen sitomista laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajoista säädettyyn. Valtioneuvoston oikeuskansleri on 23.8.2021 antamassaan päätöksessä OKV/597/10/2020 käsitellyt kantelua tavallisen tiedoksiannon viivästymisestä. Päätöksessään oikeuskansleri kiinnitti huomiota tuomioistuimen yleiseen epäilykseen postinkulun luotettavuudesta tiedoksiantomenettelyssä.

Tiedoksiantomenettely on käytössä monissa erilaisissa viranomaistoiminnoissa ja oikeudenkäyttöön liittyvissä menettelyissä. Tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa, kun se koskee postipalvelua. Sähköisen asioinnin lisääntymisestä huolimatta hallinnon tarpeet luovat edelleen keskeisen perusteen postipalvelujen ja erityisesti postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn olemassa ololle. Vaikka viranomaisen kanssa voi nykyään laajalti asioida sähköisesti, yleispalvelun tarjoaja edelleen tarpeen velvoittaa huolehtimaan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta. Käytettävissä olosta huolehtiminen on olennaista sen varmistamiseksi, että viranomaiset voivat postitse joko tavallisena tiedoksiantona tai todisteellisesti antaa henkilölle tiedoksi heihin keskeisesti vaikuttavia asioita ilman, että tarvitsee turvautua haastamietiedoksiantoon.

Käytännössä tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen tarkoittaa toimivan osoitejärjestelmän, kattavan lajittelu- ja kuljetusverkoston sekä riittävän jakelutyötä tekevän henkilöstön ylläpitoa. Käytettävissä olosta huolehtimisen tavoitteena on taata keinot tiedoksiantojen sujuvalle toimittamiselle. Yleispalvelun tarjoajan tulisi ylläpitää mainittuja toimintoja varmistaakseen tiedoksiantomenettelyn toteutumisen. Käytettävissä olosta huolehtimisella tarkoitettaisiin lisäksi sitä, että palvelun tulisi olla tasapuolisesti saatavilla koko maassa. Tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisella varmistettaisiin palvelun yhdenvertainen saatavuus ja mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Lisäksi tiedoksiantomenettelyn tulisi olla maksutonta. Jos tiedoksiannon vastaanottaja joutuisi maksamaan lähetyksen vastaanottamisesta, tiedoksisaannin toteutuminen vaarantuisi. Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, että lähetyksen vastaanottamisen maksullisuus johtaisi siihen, ettei tiedoksisaantimenettely olisi lain edellyttämällä tavalla käytettävissä. Tiedoksiantomenettelyssä on kyse postilain 2 §:n mukaisesta postipalvelusta, joka on postilain tarkoituksen mukaisesti turvattava kaikille tasapuolisin ehdoin. Tiedoksiantomenettelyn maksullisuus johtaisi eriarvoiseen tilanteeseen erityisryhmien, kuten asunnottomien, ja muiden postinsaajien välillä.

Tiedoksiantomenettelyn laillisuuden varmistamiseksi tässä lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen mahdollisuudesta sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytännön toteuttamisesta, eli tiedoksiantokirjeiden jakelusta ja toimittamisesta

vastaanottajille, myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomaiskirjeitä ja niiden mukana postitse toimitettavia tavallisia tiedoksiantoja jakavat yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös monet muut postiyritykset. Muutos selventäisi oikeustilaa ja antaisi yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muille postiyrityksille lakiin perustuvan oikeuden hoitaa julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavaa laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamista.

Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä on se, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kun tarkastellaan tiedoksiantojen jakelumääriä ja jakelun vaatimaa verkostoa, on selvää, että postitse toteutettava tavallinen tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa yleispalvelun tarjoajan ja muiden postiyritysten tarjoamien palveluiden avulla tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Postilain tiedoksiantomenettelyä koskeva sääntely on yleispalvelun tarjoajaa koskevaa sääntelyä. Näin ollen tiedoksiantomenettelyn toteuttamista ja käytettävissä olosta huolehtimista koskevat tehtävät kuuluvat yleispalvelun tarjoajan vastuulle postilaissa määritellyn yleispalveluvelvollisuuden kautta.

Ei kuitenkaan ole perusteltua, että tiedoksiantomenettelyä koskevan julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja siitä seuraava virkavastuu asetettaisiin vain yleispalvelun tarjoajalle, koska viranomaiset voivat vapaasti kilpailuttaa palvelun tarjoajansa ja valita kirjeiden jakelijaksi myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan. Jos julkisen hallintotehtävän hoitamista ja virkavastuuta ei ulotettaisi myös muiden postiyritysten viranomaisten kanssa tekemiensä sopimusten nojalla tavallisina kirjeinä toimittamiin tiedoksiantoihin, ei virkavastuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti koskisi koko julkista hallintotehtävää. Lakiehdotuksen voidaan katsoa olevan ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun oikeusturvan toteutumien kannalta.

12.8 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §)

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi perustuslaista johtuu, että valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa lausunnoissaan kattavasti (PeVL 23/2000 vp, PeVL 25/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 21/2001 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 58/2010 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 21/2018 vp). Muiden viranomaisten kuin ministeriöiden norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, PeVL 16/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp). Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna viranomaisen määräyksenantovaltuuteen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittämisestä tarkasti laissa (PeVL 19/2002 vp, PeVL 32/2012 vp).

Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (PeVL 46/2001 vp, PeVL 32/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä

(PeVL 48/2001 vp, PeVL 58/2010 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 21/2018 vp). Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 16/2002 vp, PeVL 58/2010 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 21/2018 vp).

Esityksessä postilain ilmoitusmenettelyä koskevaan 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi viittaus postitoiminnan aloittamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja sen toimittamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi kielellinen muutos postilain 48 §:n Liikenne- ja viestintävirastolle annettuun valtuuteen antaa tarkempia määräyksiä paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntarajoitteisuudesta tai heikentyneestä toimintakyvystä johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa. Virastolle annettava määräyksenantovaltuus koskisi näin ollen teknistä ja verraten vähäistä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, eikä siihen sisältyisi merkittävää harkintavallan käyttöä. Liikenne- ja viestintävirastolla on jo voimassa olevan lain nojalla ollut vastaavat määräyksenantovaltuudet.

Postilain 35 e §:n 5 momentin mukaan tarkemmat säännökset sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen yleisistä edellytyksistä, sanomalehtijakeluavustusta koskevasta hakumenettelystä, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen maksamisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädettävät asiat on pykälässä lueteltu kattavasti. Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen keskeisimmistä ehdoista esitetään säädettäväksi lain tasoisesti postilaissa.

Norminantovalta on esityksessä säädetty mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Ehdotetut säännökset ovat välttämättömiä sääntelyn kohteen yksityiskohtaisen teknisen luonteen ja sääntelyn edellyttämän erityisen asiantuntemuksen vuoksi. Edellä mainituista syistä johtuen esityksen norminantovaltuudet eivät ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

12.9 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §)

12.9.1 Julkisen hallintotehtävän käsite

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi 19.5.2021 postilainsäädäntöä ja Posti Oy:n 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 mukaisesti 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 on turvattava säädöspäätöksellisesti (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 julkisena 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 viranomaisen 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 etääntyä tai lähentyä julkisen hallintotehtävän ominaispiirteitä.

12.9.2 Julkista hallintotehtävää koskevat vaatimukset

Vaikka julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole tarkasti määritelty, voidaan perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella tehdä huomioita käsitteen sisällystä. Ensinnäkin käsitteen alaan kuuluvat lakien toimeenpanoon liittyvät kysymykset. Tämä käy ilmi säännöksen perusteluista. Selvimmin lakien toimeenpanosta on kyse, kun viranomaisen tekee yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Julkisen hallintotehtävän hoitamista 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 kyse niin kutsusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan yleensä hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää toimintaa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasialliseen hallintotoimintaan 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 sisältyisi lakiehdotuksen 21 §:ään tiedoksiantomenettelystä, 37 §:ään postinumerojärjestelmän ylläpitämisestä ja 55 §:ään suljetun lähetyksen avaamisesta. Näitä tehtäviä yleispalvelun tarjoaja 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. Hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi soveltamisalasäännöstensä nojalla, minkä vuoksi niistä ei säädetä erikseen. Ehdotetuissa 21, 37 tai 55 §:ssä ei olisi kyse merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Vaikka näissä säännöksissä tarkoitettuihin tehtäviin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, kyse on kuitenkin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä, joiden osalta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt viittauksia rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Lakiehdotuksessa säädettäisiin edellä mainittuja julkisia hallintotehtäviä suorittavien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Posti Oy:llä on lisäksi sopimuksia viranomaisten kanssa muiden postipalvelujen hoitamisesta. Tällaiset palvelut hoidetaan usein julkisten hankintojen kautta, eikä niissä ole kyse rikosoikeudellisella virkavastuulla suoritettavista tehtävistä.

Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin 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.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan täsmennettäväksi tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyä. Voimassa oleva sääntely on aiheuttanut lakia sovellettaessa epäselvyyttä ja käytännössä tiedoksiantomenettelyä koskevan virkavastuun rajaaminen on perustunut Posti Oy:n omaan tulkintaan. Pykälän täsmäntäminen selkeyttäisi säännöstä rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisen osalta. Lisäksi pykälään tehtäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämä vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvauslakiin.

Postilain 21 § sekä siihen liittyvät keräilyä ja jakelua koskevat säännökset ovat merkityksellisiä viranomaistoiminnan kannalta erityisesti siksi, että huomattavassa osassa hallintoasioita asian vireillepano, selvityspyyntöjen ja niihin annettavien vastausten lähettäminen sekä päätösten tiedoksianto tapahtuvat postitse. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että postilain säätämisen jälkeen säädetyssä hallintolain muutoksessa tavallinen tiedoksianto säädettiin ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Muutoksen yhteydessä ei arvioitu sen vaikutuksia postitoiminnan kannalta. Laissa säädettyjä postin kautta hoidettavia tiedoksiantomenettelyjä ovat hallintolain 59 §:n mukainen tavallinen tiedoksianto ja 60 §:n mukainen todisteellinen tiedoksianto. Hallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Pykälän 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Hallintolain tiedoksiantosäännöksiä sovelletaan kaikkien hallinto- päätösten tiedoksiantoon, ellei toisin ole säädetty. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kir-

jeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä.

Myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 90 ja 93 §:ssä säädetään vastaavanlaisesti tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Oikeudenkäymiskaaren osalta tiedoksiantomenettely kirjeellä poikkeaa hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä käytetystä siten, että lisäedellytyksenä kirjetiedoksiannolle on, että voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Mainittujen yleislakien lisäksi postitiedoksiannosta säädetään myös muualla lainsäädännössä.

Postipalvelulain esitöissä (HE 216/2010 vp) todettiin, että tiedoksiantomenettely on käytössä monissa erilaisissa viranomaistoiminnoissa ja oikeudenkäyttöön liittyvissä menettelyissä. Esityksen mukaan tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa, kun se koskee postipalvelua.

Vaikka tavallisen tiedoksiannon rooli on nykyään korostunut sen ollessa pääasiallinen tiedoksiannon muoto, kulkee tavallisena kirjeenä lähetetty tiedoksianto yleispalvelun tarjoaja 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. Posti Oy:llä ei ole tietoa kirjeen sisällöstä, eikä näin ollen myöskään siitä, onko kyseessä viranomaisen tiedoksianto vai muu kirje. Postilain mukaisen yleispalvelun ulkopuolelle jääviä viranomaiskirjeitä ja niiden mukana tavallisina kirjeinä toimitettavia tiedoksiantoja jakavat yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös monet muut postiyrietykset. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi postilain täsmentämistä koskevassa ratkaisussaan (EOAK/2959/2017), ettei asiassa tullut esiin sellaista, jonka perusteella olisi aiheutta epäillä sitä, etteikö lakisääteiseen tiedoksiantomenettelyyn liittyvien kirjeiden kulku olisi tällä hetkellä yleisellä tasolla turvattu. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin ratkaisussaan (EOAK/2959/2017) pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä selvittämään, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus.

Lain 21 §:n 3 momentissa säädettäisiin tiedoksiantomenettelyä koskevasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaisen yrityksen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt tiedoksiantomenettelyn toteuttamista koskevan sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 21 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Esitetty täsmennys vaikuttaisi tiedoksiantomenettelyä toteuttavien henkilöiden oikeudelliseen asemaan. Virkavastuu tarkoittaa virkamiehen laajempaa vastuuta työssä tapahtuneista virheistä. Sen yleisenä perustana ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vaikiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän virkavastuuta. Virkavastuun lähtökohta on hallinnon lainalaisuusperiaatteessa, joka ilmaistaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteena. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi olla laajaa tai suppeaa. Laaja virkavastuu koskee virkamiehiä, julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, joihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla kaikkia (pl. kansanedustajia koskevia) virkarikossäännöksiä. Suppea virkavastuu

koskee julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan 12 §:n 2 momentin nojalla vain osaa virkarikossäännöksistä. Tässä pykälässä tarkoitettu virkavastuu olisi luonteeltaan laajaa. Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (PeVL 17/2021 vp). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Virkamieshallintoperiaate on kuitenkin yhtiöittämiskehityksen mukana lieventynyt. Julkisia tehtäviä ja myös julkisen vallan käyttöä on annettu osakeyhtiöoikeudellisille organisaatioille, joiden kaikki työntekijät ovat työsopimussuhteisia. Näin ollen on ollut tarpeen ulottaa virkavastuu laajemmalle kuin pelkkään virkasuhteeseen.

Rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan luvun 12 §:n 1 momentin nojalla myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan ensinnäkin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (a alakohta), sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua tällaisen päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla (b alakohta).

Virkavastuuta ei voida rajata vain julkiseen hallintotehtävään sisältyvään julkisen vallan käyttöön, vaan se tulee valtioneuvoston suorittaman yleisarvioinnin puuttuessa muotoilla tavanomaisesti koskemaan koko julkista hallintotehtävää (PeVL 47/2021 vp). Ehdotettu virkavastuusääntely koskisi kaikkia jakelussa työskenteleviä tai tiedoksiantokirjeitä käsitteleviä henkilöitä. Virkavastuu ei automaattisesti tarkoita sitä, että mikä tahansa virkavastuun piirissä olevan tehtävän suorittamisessa tehty virhe olisi rikos. Suurin osa virkarikoksista edellyttää tahallisuutta ja esimerkiksi tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen sitä, että teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Näin ollen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta seuraava virkavastuu ei tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että yksittäisen kirjeen jakaminen väärin olisi rikos, eikä virkavastuuta voitaisi pitää kohtuuttomana yksittäisen henkilön kannalta.

12.9.3 Yleispalvelun suhde julkisiin hallintotehtäviin

Yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen tarjoamisen 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.

Infrastruktuuripalvelua sääntelevän lainsäädännön sisällä, vaikka 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 myös 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 sekä kunnan jätehuoltotehtävät.

Perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisena hallintotehtävänä on pidetty paitsi sellaisia toimintoja tai toimintojen osa-alueita, joilla on vahvasti yksityisen elinkeinotoiminnan piirteitä, myös toimintaa, jota viranomainen 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.

Edellä todettuun nähden on mahdollista päätyä sellaiseenkin tulkintaan, että yleispalvelun tarjoaminen Posti Oy:n tehtävänä on etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, vaikka yleispalveluvollisuudella sinänsä edelleen onkin merkittävä rooli yhteiskunnassa ja yksilöiden kannalta.¹³² Lisäksi on esitettävissä tulkinta, jonka mukaan yleispalvelun ja sitä koskevan velvoitteen asettamisessa ja toteuttamisessa olisi kyse pikemminkin valtion taloudellisen toiminnan kuin nimenomaan julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoiston ulkopuolelle. Lainsäätäjän voidaan katsoa luoneen toimintaedellytykset yleispalvelun toteutumiselle yleensä ja erityisesti toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettua toimeksiantoa turvata perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus postipalveluiden saatavuudessa.¹³³

Johdonmukaisuussyistä ei ole poissuljettua päätyä sellaiseen tulkintaan, 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 Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen sekä postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen. Postilaatikon sijainnin määrittelyä koskevan tehtävänkin voidaan sinänsä tulkita kuuluvan tähän joukkoon, joskin on aiheellista korostaa, että sen osalta on esitettävissä toisenlaistakin tulkintaa puoltavia näkökulmia.¹³⁴

12.9.4 Julkisia hallintotehtäviä koskeva tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. On selvää, että laintasaisen sääntelyn pitää täyttää myös perustuslain 124 §:n vaatimukset siitä, että tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus on siirron oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella. Myös siirrettävän hallintotehtävän luonne on arvioinnin kannalta merkityksellinen. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus voi täytyä helpommin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp). Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunakin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 53/2010 vp).

¹³² Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

¹³³ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

¹³⁴ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

Kun tarkastellaan postilain 21 §:n mukaisten tiedoksiantojen jakelumääriä ja jakelun vaatimaa verkostoa, on selvää, että postitse toteutettava tavallinen tiedoksianto on tarkoituksenmukaista toteuttaa yleispalvelun tarjoajan ja muiden postiyriyten tarjoamien palvelujen avulla tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Tiedoksiantomenettelyn ja sitä koskevan postilain sääntelyn tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa tiedoksiantomenettelyn asianmukainen toteutuminen ja mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen tasapuolisesti koko maassa. Jotta tästä voidaan varmistua, on tarkoituksenmukaista säätää tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen ja käytännön toteuttaminen viime kädessä yleispalvelun tarjoajan tehtäväksi. Tiedoksiantomenettelyn toteutumisen varmistaminen on tärkeää siksi, että postilain 21 § sekä siihen liittyvät keräilyä ja jakelua koskevat säännökset ovat merkityksellisiä viranomais-toiminnan kannalta erityisesti siksi, että huomattavassa osassa hallintoasioita asian vireillepano, selvityspyyntöjen ja niihin annettavien vastausten lähettäminen sekä päätösten tiedoksianto tapahtuvat postitse. Vaikka tiedoksiantomenettely kytkeytyykin olennaisesti yhteisöjen ja yksilöiden keskeisiin oikeuksia koskevaan päätöksentekoon tiedoksiantojen sisällön kautta, on postilain 21 §:n mukaisessa tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisesta ja käytännön toteuttamisesta lähtökohtaisesti kyse palvelun tuottamisesta. Tiedoksiantomenettely itsessään ei sisällä yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan tiedoksiantomenettelyn tarkoitus on varmistaa tällaisten päätösten toimittaminen vastaanottajille. Jotta postilain yleispalveluvuoroituksen ulkopuolelle jääviin viranomaiskirjeisiin sisältyvien tiedoksiantojen jakelusta voidaan varmistua, on tiedoksiantomenettelyä koskeva julkinen hallintotehtävä tarkoituksenmukaista osoittaa yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muille postiyriyksille, joiden kanssa viranomaiset voivat sopia viranomaiskirjeiden jakelusta.

Postilain 37 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulee huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää ja asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskeva velvollisuus yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyriykselle. Aikaisemmin on arvioitu postinumerojärjestelmän siirtoa viranomais-toiminnaksi (HE 272/2016 vp). Siirron arvioitiin 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 sisältämät tiedot olisivat julkisena aineistona myös mahdollista luovuttaa maksuttomasti kaikkien käyttöön.

Järjestelmän siirto viranomaiselle ja sen hoitaminen viranomais-toimintana olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas prosessi. Tehtävä olisi Liikenne- ja viestintävirastolle uusi ja edellyttäisi uuden toiminnon perustamista virastoon sekä riittävien henkilöstö- ja muiden resurssien varoamista sitä varten. Käytännössä siirron toteuttamiseen olisi varattava myös kohtuullinen siirtymäaika, jotta se voitaisiin tehdä hallitusti ja siten, etteivät postinjakelu ja yhteiskunnan muut tärkeät toiminnot vaarannu siirron vuoksi. Siirron edellyttämien kertaluonteisten kustannusten (investoinnit tietojärjestelmiin, henkilöstön koulutus-, yms. kulut) lisäksi toiminnan ylläpito aiheuttaisi myös uusia kustannuksia (henkilöstökustannukset, ict-järjestelmät, asiantuntijapalveluiden ostot), joihin Liikenne- ja viestintäviraston toiminnassa olisi varauduttava. Liikenne- ja viestintävirasto on valtion talousarviossa nettobudjetoitu virasto, joka kattaa toimintansa kustannukset pääosin erilaisilla maksuilla. Postilain 68 §:n mukaan postiyriys on velvollinen suorittamaan Liikenne- ja viestintävirastolle vuotuisen postitoiminnan valvontamaksun. Postilain valvontamaksua korotettiin viimeksi vuoden 2012 alusta. Käytännössä postinumerojärjestelmän siirto Liikenne- ja viestintävirastolle voisi merkitä esimerkiksi postitoiminnan valvontamaksun korotusta. Suomessa Posti Oy hallitsee kirjelähetysten markkinoita merkittävältä osin, mikä merkitsisi sitä, että yritys maksaisi Liikenne- ja viestintävirastolle järjestelmän ylläpidon. Lisäksi on huomioitava, että siirron myötä Posti Oy:n kustannukset järjestelmään liittyen eivät pienenis vastaavasti, koska yhtiö tarvitsisi edelleen järjestelmää tuotantonsa ohjaamiseen. Yllä esitettyin perusteina postinumerojärjestelmän siirtäminen mahdolliselle muulle toimijalle kuin

Liikenne- ja viestintävirastolle olisi myös haastavaa. Postinumerojärjestelmän ylläpito on tarkoituksenmukaisinta osoittaa yleispalvelun tarjoajana toimivan Posti Oy:n hoidettavaksi, eikä esityksessä päädytty ehdottamaan postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä pois yleispalvelun tarjoajan vastuulta.

Lakiehdotuksen 55 §:n mukainen suljetun lähetyksen avaaminen liittyy perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaiseen kirjeen ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuteen. Postilain 55 §:n mukaan postiyrityksellä on tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa kuitenkin oikeus avata postipaketti. Lähtökohtaisesti postipaketti sisältää tavaraa, jota ei sinänsä voitane pitää luottamuksellisena viestinä perustuslaissa tarkoitettussa mielessä. Postiyrityksen mahdollisuus avata postipaketti pykälän mukaisissa tilanteissa on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen käytännön postitoiminnan hoitamiseksi ja asiakkaiden palvelemiseksi. Postiyrityksen oikeus avata suljettu lähetyks mahdollistaa vahingoittuneen lähetyksen sisällön suojaamisen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvan riskin huomioimisen, perillesaamattoman lähetyksen myymisen tai hävittämisen sekä mahdollisuuden lähetyksen tuntemattomaksi jääneen vastaanottajan selvittämiseen.

12.9.5 Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävät tehtävät

Esityksen mukaan julkisina hallintotehtävinä ei pidettäisi postilain 24 a §:n mukaista Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimista, 44 §:n mukaista postilaatikon sijainnin määrittelyä tai 82 §:n mukaista postimerkkien julkaisemista ja postimaksumerkinnän käyttämistä.

Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimisen arvioinnissa merkityksellistä on toiminnan rinnastuminen yleispalveluun. Postilain mukaisen 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 tarkoitettun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.¹³⁵

Yleispalvelun tarjoaja ei nimettynä operaattorina anna yleispalveluun kuuluvia velvoittavia määräyksiä tai tee päätöksiä toisen edusta, oikeuksista tai velvollisuuksista. Yleispalvelun tarjoaja ei myöskään nimettynä operaattorina käytä määrämuotoista julkista valtaa tekemällä hallintopäätöksiä tai antamalla määräyksiä, vaan Liikenne- ja viestintävirasto on päätöksellään nimittänyt Yleispalvelun tarjoaja nimetyksi operaattoriksi ja asettanut sille velvollisuuden hoitaa Maailman postiliiton sopimusten mukaisia velvoitteita maanlaajuisesta jakeluinfrastruktuuriin hyödyntäen. Yleispalvelun tarjoaja 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 Yleispalvelun tarjoaja huolehtii valtiosopimuksissa pakollisiksi määritellyistä kansainvälisiin kirje- ja pakettilähetyksiin liittyvistä tehtävistä. Tästä syystä Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Postilaatikon sijainnin määrittelyn osalta hallintopäätöksen tekee kunnan viranomaisen postinsaajan ollessa tyytymätön yleispalvelun tarjoajan postilain 44 §:n mukaisesti määrittelemään postilaatikon paikkaan. Asiasta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Päätöksestä voi valittaa hallintolain mukaisesti hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaikka postilaatikon sijainnilla on merkitystä asianosaiselle, ei sijoittaminen vaikuta hänen oi-

¹³⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa, EOAK/1069/2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/t/fi/ratkaisut/-/eoar/1069/2019>

keuksiinsa, etuihinsa tai velvollisuuksiinsa tavalla, joka olisi ominaista julkiselle hallintotehtävälle. Yleispalvelun tarjoaja 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 yleispalvelun tarjoaja arvioi postilaatikoiden sijaintia ensisijaisesti jakelun 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 postilain 44 §:n 2 momentin mukaan 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. 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 käytettävien 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 hallintotehtävän piiristä. Nykyisen kaltaisessa tilanteessa postimerkkien julkaisemisesta 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, eikä toimenpiteellä ole suoraa yhteyttä julkiseen hallintotehtävään.

Yleispalvelun tarjoajalle 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). Julkisia hallintotehtäviä hoidetaan osana yleispalvelun tarjoajan liiketoimintaa, mutta tarpeellisin osin valtion omistajaohjauksessa ja valvonnassa sekä Liikenne- ja viestintäviraston viranomaisvalvonnassa. Edellä mainittujen hallituksen esitykseen sisältyvien julkisten hallintotehtävien tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa.

12.10 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 voidaan katsoa sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan postilain (415/2011) 1 §:n 3 momentti, 2 §:n 10 kohta sekä 4, 17, 18, 21, 26, 37, 38, 39, 41, 43, 48, 55 ja 75 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 3 momentti ja 75 § laissa 1060/2019, 4, 17, 18, 37, 43, 48 ja 55 § laissa 997/2018, 26 ja 41 § osaksi laissa 614/2017 ja 38 § osaksi laeissa 614/2017 ja 1189/2019, sekä
lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 408/2016, väliaikaisesti uusi 11–14 kohta, sekä lakiin väliaikaisesti uusi 6 a luku seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta sellaisen palvelun tarjoamiseen, joka koskee:

- 1) sanoma- ja aikakauslehtiä, lukuun ottamatta 6 a lukua sanomalehtijakelua koskevasta valtionavustuksesta;
- 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.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 10) *postin saajalla* kirjelähetykseen tai postipakettiin merkittyä henkilöä, jolle lähetys on osoitettu;
- 11) *sanomalehdellä* tilattavaa maksullista lehteä, joka ilmestyy vähintään kolmena arkipäivänä viikossa ja joka sisältää valtakunnallista tai sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvaan alueeseen liittyvää paikallista uutisaineistoa;
- 12) *varhaisjakelulla* vähintään viitenä päivänä viikossa tapahtuvaa sanomalehtijakelua, joka alkaa yöllä ja päättyy tyypillisesti ennen klo 7;
- 13) *varhaisjakeluverkolla* niiden jakelupisteiden muodostamaa aluetta, jolla postinsaajan on halutessaan mahdollista saada sanomalehti varhaisjakeluna;

14) *avustuskelpoisella alueella* Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemää aluetta, jolla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

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 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 §

Yleispalveluun kuuluva keräily, jakelu ja tiedottamisvelvollisuus

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

Yleispalvelun tarjoaja on velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Yleispalvelun tarjoaja on lisäksi velvollinen ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan.

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.

Lähetäjällä 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 lähetysten ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. Vaikeakulkuiseksi saaristoalueeksi voidaan katsoa alue, jolle ei ole aikataulutettua lautta- tai yhteysalusliikennettä ympäri vuoden vähintään kerran jokaisena mainitussa pykälässä tarkoitettuna yleispalvelun keräily- ja jakelupäivänä. Näiden talouksien keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 500 taloutta.

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.

21 §

Tiedoksiantomenettely

Yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta ja toteuttamisesta koko maassa. Postitse toimitettavien tiedoksiantojen on oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti.

Viranomainen voi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomainen voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta.

Yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaiseen yritykseen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

26 §

Yleispalvelun hinnoittelu

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

Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava yleisölle ja asiakkaille vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

6 a luku

Sanomalehtijakelua koskeva valtioneuvoston päätös

35 a §

Sanomalehtijakelua koskevan valtioneuvoston päätöksen tarkoitus

Sanomalehtijakelua koskevan valtioneuvoston päätöksen tarkoituksena on luoda edellytyksiä sanomalehtijakelun toteuttamiselle viitenä arkipäivänä viikossa alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua ja näin osaltaan edistää yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuutta, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä.

Sanomalehtijakelua koskevaan valtioneuvoston päätökseen sovelletaan valtioneuvostuslakia (688/2001), jollei tässä luvussa toisin säädetä.

35 b §

Sanomalehtijakelua koskeva julkinen palveluvelvoite

Julkinen palveluvelvoite sisältää sanomalehtijakelun kahtena arkipäivänä viikossa avustuskelpoisilla alueilla.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa julkisen palveluvelvoitteen valtionavustusta koskevassa avustuspäätöksessään, jossa määritellään myös julkisen palveluvelvoitteen alkamisajankohta ja kesto.

Julkisen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa on sanomalehtijakelu niinä päivinä, kun avustuskelpoisilla alueilla ei ole 3 luvussa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

Valtionavustusta voidaan maksaa vain julkisen palveluvelvoitteen ajalta.

35 c §

Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysi

Liikenne- ja viestintäviraston on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn aloittamista tehtävä markkina-analyysi, josta ilmenee sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset alueet, näillä alueilla jaettavat lehdet, lehtien levikit sekä hinta- ja kustannustaso.

Liikenne- ja viestintävirasto varaa markkinoilla toimiville jakeluyrityksille tilaisuuden ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkoistaan sekä niiden ulkopuolella jaettavista lehdistä, niiden levikeistä sekä hinta- ja kustannustasosta.

Liikenne- ja viestintävirasto määrittelee markkina-analyysin pohjalta ne alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa markkina-analyysissaan avustuskelpoiset alueet. Tällaisilla Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille voidaan valintamenettelyn jälkeen myöntää valtionavustusta sanomalehtijakeluun.

Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tullut tai tehty muutoksia ja tarvittaessa määriteltävä avustuskelpoiset alueet uudelleen.

35 d §

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntäminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää valtionavustusta avustuskelpoisilla alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille. Valtionavustusta voidaan myöntää enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Valtionavustusta voidaan myöntää vain sellaisina arkipäivinä tapahtuvalle jakelulle, joihin alueella ei ole 17 §:n mukaista yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Valtionavustusta myönnetään vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Yleispalvelun tarjoaja ei saa avustuskauden aikana tehdä muutoksia keräily- ja jakelupäiviin niillä alueilla, jotka kuuluvat valtionavustuksen piiriin.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa valtionavustuksen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valvontatehtävästä, siihen liittyvästä tarkastusoikeudesta, tarkastuksen suorittamisesta, maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslaissa.

35 e §

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen yleiset edellytykset

Valtionavustusta voidaan myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisesti ammatti- tai elinkeinorekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin sekä työnantajarekisteriin ennakkoperintälain (1118/1996) mukaisesti. Hakijan tulee olla myös suorittanut sijaintimaansa verot, sosiaaliturvamaksut, eläkevakuutusmaksut sekä muut lakisääteiset maksut. Hakijalla tulee olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vastuuvakuutus.

Valtionavustusta voidaan myöntää aluekohtaisesti yleispalvelun tarjoajalle, jakeluyritykselle tai muulle sellaiselle hakijalle, jolla on kokemusta valintamenettelyn kohteena olevasta toiminnasta ja riittävästi henkilöstöä vastatakseen valintamenettelyn kohteena olevasta palvelusta.

Valtionavustusta 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.

Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija sitoutuu 35 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun julkiseen palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston 35 b §:n 3 momentissa tarkoitetun päätöksen perusteella.

Tarkemmat säännökset avustuksen yleisistä edellytyksistä, avustusta koskevasta hakumenettelystä, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen maksamisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

35 f §

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen kohdentaminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi kohdentaa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan avustuskelpoisille alueille aluekohtaisesti ennen valintamenettelyn käynnistämistä huomioiden alueiden arvioidut sanomalehtien jakelutilausten määrät sekä jakelutoiminnasta syntyvät arvioidut kustannukset.

Jos sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei valintamenettelyn jälkeen riitä täysimääräisesti kattamaan 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaisista sanomalehtijakelua kaikilla avustuskelpoisilla alueilla, määräraha kohdennetaan ensisijaisesti sellaisille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti eniten.

35 g §

Yleispalvelun tarjoajalle asetettava erillinen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen

Liikenne- ja viestintävirasto voi päätöksellään asettaa yleispalvelun tarjoajalle 35 b §:n mukaisen sanomalehtijakelua koskevan määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen jos:

1) jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jää ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä;

2) jokin alue, jolla on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyä ollut saatavilla täysin kattava viisipäiväinen varhaisjakelu, jää pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana; tai

3) sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riitä kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, jolloin valtionavustus kohdennetaan ensisijaisesti niille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on lukumäärällisesti eniten.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa 1 momentin mukaisessa päätöksessään tapauskohtaisesti määrääjän, jonka kuluessa yleispalvelun tarjoajan tulee aloittaa 35 §:n mukainen sanomalehtijakelu.

Liikenne- ja viestintävirasto määrittää 1 momentin mukaisessa päätöksessään kohtuullisen hintatason, jonka mukaisia maksuja yleispalvelun tarjoaja voi periä sanomalehtikustantajilta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun toteuttamisesta.

Liikenne- ja viestintävirasto voi korvata yleispalvelun tarjoajalle 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa.

Liikenne- ja viestintäviraston päätös 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen asettamisesta on täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana. Päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

35 h §

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Liikenne- ja viestintävirastolla on 35 c §:n mukaisen markkina-analyysin laatimiseksi ja 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi oikeus saada välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden lehtiä jaetaan alueella.

Tiedot on luovutettava viipymättä, maksutta ja viranomaisen pyytämässä muodossa.

Jos jakeluyritys tai sanomalehtikustantaja ei Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä huolimatta toimita 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen toimittamaan tiedot. Velvoitteen noudattamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

35 i §

Valtionapuviranomainen

Liikenne- ja viestintävirasto toimii valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena.

35 j §

Sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyvät tiedot

Liikenne- ja viestintävirasto seuraa sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitää tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä. Rekisteriin voidaan tallentaa seuraavat sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta, avustuksen hakijaa, avustuksen saajaa sekä avustuksen käyttöä koskevat tiedot:

- 1) hakijan nimi ja yhteystiedot;
- 2) hakijan yhteyshenkilön nimi ja yhteystiedot;
- 3) jakelutoimintaa ja jakelualueita koskevat tiedot;
- 4) jakeluun liittyviä kustannuksia ja kokonaisrahoitusta koskevat arviot sekä näiden toteutumista koskevat tiedot;
- 5) avustus- tai maksuhakemusta ja sen ratkaisemista sekä avustuksen yksilöintiä koskevat tiedot;
- 6) tiedot 35 d §:n perusteella myönnettyistä ja maksetuista avustuksista;
- 7) tiedot tarkastuksesta ja siinä tehdyistä havainnoista;
- 8) tiedot avustuksen saajalta takaisinperittävistä avustuksista sekä takaisinperinnän toteuttamisesta;

9) muita kuin 1–8 kohdassa tarkoitettuja hakemuksen käsittelyssä kertyneitä välttämättömiä tietoja.

Rekisteriin sisältyviä tietoja säilytetään kolme vuotta valtionavustuksen maksamisesta.

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 on pidettävä postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä verkkosivuillaan. Tietojen on oltava maksutta saatavilla esteettömässä muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Postinumeroa koskevasta muutoksesta on tiedotettava 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;
- 4) väestötietojärjestelmän ylläpitäjille, pelastusviranomaisille sekä Häätäkeskuslaitokselle.

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

38 §

Osoiterekisteri

Postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa.

Osoiterekisteriin talletetaan postin saajan nimi- ja osoitetietojen lisäksi henkilötunnus sekä muut lähetysten perillemenon ja postin saajan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömät tiedot. Yleispalvelun tarjoajalla on postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten oikeus saada väestötietojärjestelmästä henkilötunnukset ja niiden muutokset, etu- ja sukunimet sekä niiden muutokset ja tieto muutosajankohdasta, syntyneiden, maahan muuttaneiden ja osoiterekisterissä ilman osoitetta olevien henkilöiden osoitetiedot, tiedot syntyneistä ja kuolleista henkilöistä ja postin saajien äidinkielestä sekä tiedot kaavoituksen ja haja-asutusalueiden osoitekehityksen myötä syntyvistä osoitteista ja niiden muutoksista, rakennusten koordinaateista, rakennus- ja kiinteistötunnuksista, rakennusluokituksesta sekä rakennus- ja kiinteistötietojen muutoksista ja muutosten ajankohdasta. Oikeus saada tietoja koskee kaikkia väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilöiden edellä mainittuja tietoja lukuun ottamatta henkilöitä, joilla on voimassa oleva väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen turvakielto.

Osoiterekisterissä olevia tietoja saadaan käyttää lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjiensä hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja saadaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja saadaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postinsaajalta tai viranomaiselta saamansa postinsaajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiantoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava ajantasaisesti myös mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Postiyrityksellä ei kuitenkaan ole velvollisuutta osoitetietojen luovuttamiseen, jos osoitetietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Postiyrityksen on toimitettava tietojen luovuttamista koskevat pyynnot Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi asian ja tekee päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluessa siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

39 §

Jakelussa käytettävät rakennelmat ja sijaintitiedot

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 on toteutettava kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajan on luovutettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset osoitetiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Postilaatikon tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja saa periä kohdullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Tässä pykälässä tarkoitettu sijaintikoordinaattien luovuttaminen on tehtävä kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta sijaintitietojen luovuttamiseen, jos sijaintitietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Yleispalvelun tarjoajan on toimitettava tietojen luovuttamista koskevat pyynnot Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi asian ja tekee päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

41 §

Yleispalvelun toimitusehdot

Yleispalvelun tarjoajan on laadittava yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen toimitusehdot. Yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehdot on julkaistava yleispalvelun tarjoajan 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;
- 7) postipalvelun käyttäjältä vaadittavien vakuuksien tai muiden poikkeavien maksutakuiden perusteet.

Yleispalveluun kuuluviin postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yleispalvelun tarjoajan 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

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai toimintakyvystä johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet.

Kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetyksen luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

Postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa tämän pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

48 §

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä:

- 1) kirjelähetyksen vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta;
- 2) paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntarajoitteesta tai heikentyneestä 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, jollei vastaanottaja selviä lähetyksestä, Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi.

75 §

Pakkokeinot

Jos postiyritys tai muu palvelun tarjoaja 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 tarkoitettun päätöksensä tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan, taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella. Uhkasakosta, keskeyttämisuhausta ja teettämisuhausta säädetään uhkasakkolaissa.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 2 §:n 11–14 kohta sekä 6 a luku tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2022 ja ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

Helsingissä 21.4.2022

Pääministeri

HE 58/2022 vp

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Laki**postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan postilain (415/2011) 1 §:n 3 momentti, 2 §:n 10 kohta sekä 4, 17, 18, 21, 26, 37, 38, 39, 41, 43, 48, 55 ja 75 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 3 momentti ja 75 § laissa 1060/2019, 4, 17, 18, 37, 43, 48 ja 55 § laissa 997/2018, 26 ja 41 § osaksi laissa 614/2017 ja 38 § osaksi laeissa 614/2017 ja 1189/2019, sekä
lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 408/2016, väliaikaisesti uusi 11–14 kohta, sekä lakiin väliaikaisesti uusi 6 a luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta sellaisen palvelun tarjoamiseen, 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.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Ehdotus

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta sellaisen palvelun tarjoamiseen, joka koskee:

- 1) sanoma- ja aikakauslehtiä, *lukuun ottamatta 6 a lukua sanomalehtijakelua koskevasta valtionavustuksesta*;
- 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.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Voimassa oleva laki

10) *postin saajalla* kirjelähetykseen tai postipakettiin merkittyä henkilöä, jolle lähetys on osoitettu.

(uusi)

(uusi)

(uusi)

(uusi)

Ehdotus

10) *postin saajalla* kirjelähetykseen tai postipakettiin merkittyä henkilöä, jolle lähetys on osoitettu;

11) **sanomalehdellä** tilattavaa maksullista lehteä, joka ilmestyy vähintään kolmena arkipäivänä viikossa ja joka sisältää valtakunnallista tai sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvaan alueeseen liittyvää paikallista uutisaineistoa;

12) **varhaisjakelulla** vähintään viitenä päivänä viikossa tapahtuvaa sanomalehtijakelua, joka alkaa yöllä ja päättyy tyypillisesti ennen klo 7;

13) **varhaisjakeluverkolla** niiden jakelupisteiden muodostamaa aluetta, jolla postinsaaajan on halutessaan mahdollista saada sanomalehti varhaisjakeluna;

14) **avustuskelpoisella alueella** Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemää aluetta, jolla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

4 §

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

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 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

Voimassa oleva laki

ja Liikenne- ja viestintävirastolle palvelun lakkaamisesta.

17 §

Keräily ja jakelu

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

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

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 postiyhtymän 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.

18 §

Ehdotus

ja Liikenne- ja viestintävirastolle palvelun lakkaamisesta.

17 §

Yleispalveluun kuuluva keräily, jakelu ja tiedottamisvelvollisuus

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

Yleispalvelun tarjoaja on velvollinen tiedottamaan kotitalouksille keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset. Yleispalvelun tarjoaja on lisäksi velvollinen ylläpitämään tietoa keräily- ja jakelupäivistä verkkosivuillaan.

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 postiyhtymän 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.

18 §

*Voimassa oleva laki**Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä*

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä 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.

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 palveluja asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä.*

(uusi)

*Ehdotus**Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä*

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristoalueella sijaitseva talous. *Vaikeakulkuisiksi saaristoalueeksi voidaan katsoa alue, jolle ei ole aikataulutettua lautta- tai yhteysalusliikennettä ympäri vuoden vähintään kerran jokaisena mainitussa pykälässä tarkoitettuna yleispalvelun keräily- ja jakelupäivänä.* Näiden talouksien keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 500 taloutta.

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.

21 §

Tiedoksiantomenettely

Yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn *postitse toteutettavan* tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta *ja toteuttamisesta koko maassa. Postitse toimitettavien tiedoksiantojen on oltava perillä viimeistään laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn määräajan mukaisesti.*

Viranomainen voi sopia laissa säädetyn postitse toteutettavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta myös muun postiyhtymän

Voimassa oleva laki

(uusi)

26 §

Hinnoittelu

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

Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

(uusi luku)

(uusi)

Ehdotus

kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa. Viranomaisen voi tehdä tällaisen sopimuksen vain sellaisen postiyrityksen kanssa, jolla on edellytykset suoriutua tehtävän hoitamisesta.

Yleispalvelun tarjoajan palveluksessa olevaan henkilöön tai sellaiseen yritykseen, joka on viranomaisen kanssa tehnyt 2 momentissa tarkoitettua sopimuksen, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkakavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. 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 *yleisölle ja asiakkaille* vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

6 a luku

Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus

35 a §

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoitus

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen tarkoituksena on luoda edellytyksiä sanomalehtijakelun toteutumiselle viitenä arkipäivänä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua ja näin osaltaan edistää yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuutta, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen sovelletaan valtionavustustalakeia (688/2001), jollei tässä luvussa toisin säädettä.

(uusi)

35 b §

Sanomalehtijakelua koskeva julkinen palveluvelvoite

Julkinen palveluvelvoite sisältää sanomalehtien jakelun kahtena arkipäivänä viikossa avustuskelpoisilla alueilla.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa julkisen palveluvelvoitteen valtionavustusta koskevassa avustuspäätöksessään, jossa määritellään myös julkisen palveluvelvoitteen alkamisajankohta ja kesto.

Julkinen palveluvelvoitteen mukaista toimintaa on sanomalehtijakelu niinä päivinä, kun avustuskelpoisilla alueilla ei ole 3 luvussa säädettyä yleispalveluvelvoitteen alaista jakelua.

Valtionavustusta voidaan maksaa vain julkisen palveluvelvoitteen ajalta.

(uusi)

35 c §

Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysi

Liikenne- ja viestintäviraston on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn aloittamista tehtävä markkina-analyysi, josta ilmenee sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuoliset alueet, näillä alueilla jaettavat lehdet, lehtien levikit sekä hinta- ja kustannustaso.

Liikenne- ja viestintävirasto varaa markkinoilla toimiville jakeluyrityksille tilaisuuden ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkoistaan sekä niiden ulkopuolella jaettavista lehdistä, lehtien levikeistä sekä hinta- ja kustannustasosta.

Liikenne- ja viestintävirasto määrittelee markkina-analyysin pohjalta ne alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla

Voimassa oleva laki

Ehdotus

täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa markkina-analyysissaan avustuskelpoiset alueet. Tällaisilla Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille voidaan valintamenettelyn jälkeen myöntää valtionavustusta sanomalehtijakeluun.

Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tullut tai tehty muutoksia ja tarvittaessa määriteltävä avustuskelpoiset alueet uudelleen.

(uusi)

35 d §

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen myöntäminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää valtionavustusta avustuskelpoisilla alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille. Valtionavustusta voidaan myöntää enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Valtionavustusta voidaan myöntää vain sellaisina arkipäivinä tapahtuvalle jakelulle, joina alueella ei ole 17 §:n mukaista yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Valtionavustusta myönnetään vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Yleispalvelun tarjoaja ei saa avustuskauden aikana tehdä muutoksia keräily- ja jakelupäiviin niillä alueilla, jotka kuuluvat valtionavustuksen piiriin.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa valtionavustuksen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Valvontatehtävästä, siihen liittyvästä tarkastusoikeudesta, tarkastuksen suorittamisesta, maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslaissa.

(uusi)

35 e §

Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen yleiset edellytykset

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Valtionavustusta voidaan myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumaansa lainsäädännön mukaisesti ammattitai elinkeinorekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin sekä työnantajarekisteriin ennakkoperintälain (1118/1996) mukaisesti. Hakijan tulee olla myös suorittanut sijaintimaansa verot, sosiaaliturvamaksut, eläkevaikutusmaksut sekä muut lakisääteiset maksut. Hakijalla tulee olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vakuutus.

Valtionavustusta voidaan myöntää aluekohtaisesti yleispalvelun tarjoajalle, postiyritykselle tai muulle sellaiselle hakijalle, jolla on kokemusta valintamenettelyn kohteena olevasta toiminnasta ja riittävästi henkilöstöä vastataksaan valintamenettelyn kohteena olevasta palvelusta.

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

Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija sitoutuu 35 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun julkiseen palveluvoittoeseen Liikenne- ja viestintäviraston 35 b §:n 3 momentissa tarkoitetun päätöksen perusteella.

Tarkemmat säännökset avustuksen yleisistä edellytyksistä, avustusta koskevasta hakumenettelystä, avustuskelpoisista kustannuksista, avustuksen enimmäismäärästä, avustuksen maksamisesta ja avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

(uusi)

35 f

Sanomaalehtijakelua koskevan valtionavustuksen allokoiminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi kohdentaa sanomalehtijakelua koskevaan valtionavus-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tukseen osoitetun määrärahan avustuskelpoisille alueille aluekohtaisesti ennen valintamenettelyn käynnistämistä huomioiden alueiden arvioidut 2 §:n 11 kohdan mukaisten sanomalehtien jakelutilausten määrät sekä jakelutoiminnasta syntyvät arvioidut kustannukset.

Mikäli sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei haku-menettelyn jälkeen riitä täysimääräisesti kattamaan 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen mukaista 2 §:n 11 kohdan mukaisten sanomalehtijakelua kaikilla avustuskelpoisilla alueilla, kohdennetaan määräraha ensisijaisesti sellaisille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on määrällisesti eniten.

(uusi)

35 g §

Yleispalvelun tarjoajalle asetettava erillinen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen

Liikenne- ja viestintävirasto voi päätöksellään asettaa yleispalvelun tarjoajalle 35 b §:n mukaisen sanomalehtijakelua koskevan määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen jos:

1) jokin sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn piiriin kuuluvista alueista jää ilman valintamenettelyn ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisen ehdot täyttävää jakeluyritystä;

2) jokin alue, jolla on ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyä ollut saatavilla täysin kattava viisi-päiväinen varhaisjakelu, jää pois varhaisjakeluverkon piiristä käynnissä olevan avustuskauden aikana; tai

3) sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitettu määräraha ei riitä kattamaan kaikkia varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita, jolloin valtionavustus kohdennetaan ensisijaisesti niille alueille, joilla sanomalehtien tilauksia on lukumäärällisesti eniten.

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa tapauskohtaisesti määräajan, jonka kuluessa yleispalvelun tarjoajan tulee aloittaa 1 momentin mukainen sanomalehtijakelu.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Liikenne- ja viestintävirasto määrittää 1 momentin mukaisessa päätöksessään kohtuullisen hintatason, jonka yleispalvelun tarjoaja voi periä sanomalehtikustantajilta julkisen palveluvelvoitteen mukaisen jakelun toteuttamisesta.

Liikenne- ja viestintävirasto voi korvata yleispalvelun tarjoajalle 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen osoitetun määrärahan puitteissa.

Liikenne- ja viestintäviraston päätös 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen asettamisesta on täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaa vailla olevana. Päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

(uusi)

35 h §

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Liikenne- ja viestintävirastolla on 35 c §:n mukaisen markkina-analyysin laatimiseksi ja 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi oikeus saada välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden lehtiä jaetaan alueella.

Tiedot on luovutettava viipymättä maksutta ja viranomaisen pyytämässä muodossa.

Jos jakeluyritys tai sanomalehtikustantaja ei Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä huolimatta toimita 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen toimittamaan tiedot. Velvoitteen noudattamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

(uusi)

35 i §

Valtionapuviranomainen

Voimassa oleva laki

(uusi)

Ehdotus

Liikenne- ja viestintävirasto toimii valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena.

35 j §

Sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyvät tiedot

Liikenne- ja viestintävirasto seuraa sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitää tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä. Rekisteriin voidaan tallentaa seuraavat sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta, avustuksen hakijaa, avustuksen saajaa sekä avustuksen käyttöä koskevat tiedot:

- 1) hakijan nimi ja yhteystiedot;*
- 2) hakijan yhteyshenkilön nimi ja yhteystiedot;*
- 3) jakelutoimintaa ja jakelualuetta koskevat tiedot;*
- 4) jakeluun liittyviä kustannuksia ja kokonaisrahoitusta koskevat arviot sekä näiden toteutumista koskevat tiedot;*
- 5) avustus- tai maksuhakemusta ja sen ratkaisemista sekä avustuksen yksilöintiä koskevat tiedot;*
- 6) tiedot 35 d §:n perusteella myönnettyistä ja maksetuista avustuksista;*
- 7) tiedot tarkastuksesta ja siinä tehdyistä havainnoista;*
- 8) tiedot avustuksen saajalta takaisinperitävistä avustuksista sekä takaisinperinnän toteutumisesta;*
- 9) muita kuin 1–8 kohdassa tarkoitettuja hakemuksen käsittelyssä kertyneitä välttämättömiä tietoja.*

Rekisteriin sisältyviä tietoja säilytetään kolme vuotta valtionavustuksen maksamisesta.

37 §

Postinumerojärjestelmä

Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään

37 §

Postinumerojärjestelmä

Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään

Voimassa oleva laki

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

38 §

*Osoiterekisteri**Ehdotus*

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 on pidettävä postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä *verkkosivuillaan*. Tietojen on oltava maksutta saatavilla *esteettömässä* muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Postinumeroa koskevasta muutoksesta on tiedotettava 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;
- 4) väestötietojärjestelmän ylläpitäjille, pelastusviranomaisille sekä Häätäkeskuslaitokselle.

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

38 §

Osoiterekisteri

Voimassa oleva laki

Postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa.

Osoiterekisteriin talletetaan postin saajan nimi- ja osoitetietojen lisäksi henkilötunnus sekä muut lähetysten perillemenon ja postin saajan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömät tiedot. Yleispalvelun tarjoajalla on postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten oikeus saada väestötietojärjestelmästä henkilötunnukset ja niiden muutokset, etu- ja sukunimet sekä niiden muutokset ja tieto muutosajankohdasta, syntyneiden, maahan muuttaneiden ja osoiterekisterissä ilman osoitetta olevien henkilöiden osoitetiedot, tiedot syntyneistä ja kuolleista henkilöistä ja postin saajien äidinkielestä sekä tiedot kaavoituksen ja haja-asutusalueiden osoitekehityksen myötä syntyvistä osoitteista ja niiden muutoksista, rakennusten koordinaateista, rakennus- ja kiinteistötunnuksista, rakennusluokituksesta sekä rakennus- ja kiinteistötietojen muutoksista ja muutosten ajankohdasta. Oikeus saada tietoja koskee kaikkia väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilöiden edellä mainittuja tietoja lukuun ottamatta henkilöitä, joilla on voimassa oleva väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen turvakielto.

Osoiterekisterissä olevia tietoja saadaan käyttää lähetysten perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja saadaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja saadaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postinsaajalta tai viranomaiselta

Ehdotus

Postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Postiyritys voi sopia osoiterekisterin ylläpidosta toisen yrityksen kanssa.

Osoiterekisteriin talletetaan postin saajan nimi- ja osoitetietojen lisäksi henkilötunnus sekä muut lähetysten perillemenon ja postin saajan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömät tiedot. Yleispalvelun tarjoajalla on postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten oikeus saada väestötietojärjestelmästä henkilötunnukset ja niiden muutokset, etu- ja sukunimet sekä niiden muutokset ja tieto muutosajankohdasta, syntyneiden, maahan muuttaneiden ja osoiterekisterissä ilman osoitetta olevien henkilöiden osoitetiedot, tiedot syntyneistä ja kuolleista henkilöistä ja postin saajien äidinkielestä sekä tiedot kaavoituksen ja haja-asutusalueiden osoitekehityksen myötä syntyvistä osoitteista ja niiden muutoksista, rakennusten koordinaateista, rakennus- ja kiinteistötunnuksista, rakennusluokituksesta sekä rakennus- ja kiinteistötietojen muutoksista ja muutosten ajankohdasta. Oikeus saada tietoja koskee kaikkia väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilöiden edellä mainittuja tietoja lukuun ottamatta henkilöitä, joilla on voimassa oleva väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen turvakielto.

Osoiterekisterissä olevia tietoja saadaan käyttää lähetysten perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja saadaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja saadaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postinsaajalta tai viranomaiselta

Voimassa oleva laki

saamansa postinsaajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava ajantasaisesti myös mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

(uusi)

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

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

Ehdotus

saamansa postinsaajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava ajantasaisesti myös mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Postiyrityksellä ei kuitenkaan ole velvollisuutta osoitetietojen luovuttamiseen, jos osoite-tietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Postiyrityksen on toimitettava tietojen luovuttamista koskevat pyynnöt Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi asian ja tekee päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

39 §

Jakelussa käytettävät rakennelmat ja sijaintitiedot

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 kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajan on *luovutettava* toiselle postiyritykselle *maksutta* kaikki tämän

Voimassa oleva laki

hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista.

(uusi)

(uusi)

Ehdotus

postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset osotiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista.

Postilaatikon tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja saa periä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Tässä pykälässä tarkoitettu sijaintikoordinaattien luovuttaminen on tehtävä kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Yleispalvelun tarjoajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta sijaintitietojen luovuttamiseen, jos sijaintitietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Yleispalvelun tarjoajan on toimitettava tietojen luovuttamista koskevat pyynnot Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi asian ja tekee päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

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;

41 §

Yleispalvelun toimitusehdot

Yleispalvelun tarjoajan on laadittava yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen toimitusehdot. Yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden toimitusehdot on julkaistava yleispalvelun tarjoajan verkkosivuilla ja pidettävä ne 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;

Voimassa oleva laki

5) menettely, jolla maksut määrätään tai vahvistetaan;

6) menettely, jolla maksujen muutoksista tiedotetaan asiakkaalle; *sekä*

7) postipalvelun käyttäjältä vaadittavien varauksien 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.

Käyttäjille on tiedotettava uusista toimitusehdoista vähintään kuukautta ennen niiden voimaantuloa.

43 §

Jakelu

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalo-kohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

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.*

Kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetyksen luovutusasia-kirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

Ehdotus

5) menettely, jolla maksut määrätään tai vahvistetaan;

6) menettely, jolla maksujen muutoksista tiedotetaan asiakkaalle;

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

Yleispalveluun kuuluviin postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto *yleispalvelun tarjoajan 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

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalo-kohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai *toimintakyvystä* johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet.

Kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetyksen luovutusasia-kirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

Voimassa oleva laki

Postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa tämän pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

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.

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 perilesaamaton 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.

Ehdotus

Postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa tämän pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

48 §

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä:

- 1) kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta;
- 2) paikallisten olosuhteiden taikka postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, *liikuntarajoitteesta tai heikentyneestä 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 perilesaamaton 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.

Voimassa oleva laki

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

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, keskeyttämisuhausta ja teettämisuhausta 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.

Ehdotus

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, *jollei* vastaanottaja selviä lähetyksestä, Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi.

75 §

Pakkokeinot

Jos postiyritys tai muu *palvelun tarjoaja* rik- koo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka rajatylittävistä pakettipalveluista annettua Euroopan parla- mentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/644, Liikenne- ja viestintävirasto voi *antaa huo- mautuksen tai* velvoittaa yrityksen korjaa- maan virheensä tai laiminlyöntinsä.

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

Teettämällä suoritettun työn kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista. Kustan- nukset ovat suoraan *ulosottokelpoisia*. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 2 §:n 11–14 kohta sekä 6 a luku tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2022 ja ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään postilain (415/2011) 35 e §:n 5 momentin, sellaisena kuin se on laissa x/2022, ja valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla:

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuna yleisavustuksena myönnettävästä sanomalehtijakelun tuesta alueille, joilla ei ole saatavilla varhaisjakelua viitenä arkipäivänä viikossa.

Tämän asetuksen mukaiseen avustukseen sovelletaan myös komission päätöstä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU).

2 §

Avustuksen yleiset edellytykset

Avustusta voidaan myöntää hakijalle, joka täyttää postilain 35 e §:ssä säädetyt edellytykset. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija sitoutuu postilain 35 b §:n mukaiseen julkiseen palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston avustuspäätöksen mukaisesti.

3 §

Sanomalehtijakeluavustusta koskeva julkinen hakumenettely

Hakumenettelyn tulee olla avoin, tasapuolinen ja syrjimätön. Tuen hakuajan tulee olla kohtuullinen, kuitenkin vähintään neljä viikkoa.

Hakumenettelyn kohteena olevia avustuskelpoisia alueita voidaan yhdistellä suuremmiksi avustuskelpoisiksi alueiksi. Avustuskelpoinen alue ei voi olla maakuntaa suurempi.

Liikenne- ja viestintävirasto voi ilmoittaa hakuilmoituksissa postilain 2 §:n määritelmän mukaiset sanomalehdet sekä niitä koskevat enimmäishinnat avustuskelpoisilla alueilla, joita hakumenettelyn voittava avustuksensaaja saa periä sanomalehtikustantajilta.

Sanomalehtijakeluavustusta koskevassa hakuilmoituksessa voidaan asettaa myös muita ehtoja tuettavalle toiminnalle.

4 §

Hakumenettelyssä käytettävät valintaperusteet

Avustus myönnetään avustusaluekohtaisesti hakijalle, joka sitoutuu tarjouksessaan postilain 35 b §:ssä säädettyyn julkisen palveluvelvoitteen mukaiseen ja postilain 2 §:n 11 kohdan mukaisten sanomalehtien jakeluun matalimmilla nettokustannuksilla mukaan lukien kohtuullinen voitto.

Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa hakuilmoituksessa myös muita valintaperusteita.

5 §

Avustuskelpoiset kustannukset

Hyväksyttävänä kustannuksina otetaan huomioon kaikki postilain 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset vähennettynä edellä mainituista palveluista saaduilla tuloilla, mukaan lukien kohtuullinen voitto. Avustusta ei voi käyttää muihin tarkoituksiin.

Liikenne- ja viestintäviraston avustuspäätöksessä voidaan antaa tarkempia ohjeita avustuskelpoisten kustannusten raportoinnista.

6 §

Avustuksen enimmäismäärä

Julkisen palveluvelvoitteen tuottamisesta aiheutuvat nettokustannukset ja kohtuullinen voitto korvataan avustuksen saajalle valtion talousarviossa tarkoitukseen otetun määrärahan puitteissa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mukaisesti.

7 §

Avustuksen hakeminen

Avustusta haetaan Liikenne- ja viestintävirastolta.

Liikenne- ja viestintävirasto päättää avustuksen hakemiselle asetettavasta määräajasta.

Hakemus tulee tehdä Liikenne- ja viestintäviraston vahvistamalle lomakkeelle. Hakemuksen tulee sisältää vähintään:

- 1) hakijan viimeksi vahvistettu tuloslaskelma ja tase
- 2) alustava arvio tukialuekohtaisesti tarkemmin määritellyn avustuksen kohteena olevasta julkisesta palveluvelvoitteesta aiheutuvista nettokustannuksista hakijalle
- 3) haettava avustuksen määrä
- 4) muut hakuilmoituksessa edellytetyt tiedot

8 §

Avustuksen maksaminen

Avustusta voidaan maksaa 50 prosenttia ennakkomaksuna. Avustuksen jäännöserä voidaan maksaa avustuskauden päätyttyä, kun avustuksensaaja on esittänyt Liikenne- ja viestintävirastolle hyväksyttävän selvityksen avustuksen käytöstä ja kaikista avustuskelpoisista kustannuksista.

9 §

Selvitys avustuksen käytöstä

Avustuksen saajan on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys avustuksen käytöstä avustuspäätöksessä määritellyn päivämäärään mennessä. Selvitykseen on liitettävä myös avustuksen saajan viimeksi vahvistettu tuloslaskelma ja tase.

Avustuksensaajaan sovelletaan eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annettua lakia (19/2003) ja siinä olevia säännöksiä erilliskirjanpito- ja tiedonantovelvollisuudesta. Avustuksen saajan on eriteltävä palveluvelvoitteen mukaisen palvelun tuottamisesta syntyneet menot ja tulot kirjanpidossaan.

10 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan X päivänä Xkuuta 2022 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.