



EDUSKUNNAN APULAIKESASIAMIES

19.5.2021

EOAK/1069/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

# **Apulaisoikeusasiamiehen päätös postilainsäädännön ja Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa**

## Sisällysluettelo

1	ASIAN VIREILLE TULO .....	4
1.1	Aiheen aiempi käsittely.....	4
1.2	Jatkoselvittämisen tarpeellisuus .....	4
2	ASIAN SELVITTÄMINEN.....	6
2.1	Kysymyksenasettelu .....	6
2.2	Saadut lausunnot .....	6
3	LAUSUNTOJEN KESKEINEN SISÄLTÖ .....	6
3.1	Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto.....	6
3.1.1	Yhteenveto .....	6
3.1.2	Postin tehtävät.....	7
3.1.2.1	Posti Oyj ja postilainsäädäntö.....	7
3.1.2.2	Postilaista ja muusta lainsäädännöstä juontuvat tehtävät.....	8
3.1.2.3	Postin julkiset hallintotehtävät.....	8
3.1.3	Postin tehtävien arviointia .....	14
3.1.3.1	Lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen .....	14
3.1.3.2	Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen.....	14
3.1.3.3	Postilaatikoiden sijainnin määrittely .....	16
3.1.3.4	Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen.....	18
3.1.3.5	Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen .....	19
3.1.3.6	Postilähetyksen avaaminen .....	20
3.1.3.7	Postin puhelinpalvelut .....	21
3.2	Valtioneuvoston kanslian lausunto .....	22
3.3	Posti Group Oyj:n lausunto.....	23
3.3.1	Yleistä .....	23
3.3.2	Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen .....	24
3.3.3	Postilaatikoiden sijainnin määrittely .....	25
3.3.4	Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen .....	25
3.3.5	Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen.....	26
3.3.6	Postilähetyksen avaaminen.....	26
3.3.7	Lopuksi.....	28
4	RATKAISU .....	28
4.1	Julkista hallintotehtävää koskeva sääntely ja sen tulkintoja .....	28
4.1.1	Perustuslaki esitöineen .....	28
4.1.2	Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.....	30

4.1.3 Oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä .....	33
4.1.4 Oikeuskirjallisuudessa esitetyjä näkemyksiä.....	34
4.2 Postitoimintaa koskeva sääntely.....	34
4.2.1 Yleispalvelua ja yleispalvelun tarjoajaa koskeva keskeinen sääntely .....	34
4.2.2 Muullekin postiyritykselle kuin yleispalvelun tarjoajalle annettavissa olevia tehtäviä koskeva sääntely.....	37
4.2.3 Virkavastuunalaiset tehtävät, jotka eivät kytkeydy nimenomaisesti yleispalvelun tarjoajaan.....	37
4.3 Arvioinnin lähtökohtia .....	37
4.3.1 Yhteenveto sääntelystä.....	37
4.3.2 Yhteenveto lausunnonantajien tulkinnoista.....	38
4.4 Kannanotto .....	39
4.4.1 Yleispalveluvelvoite ja siihen liitännäiset tehtävät .....	39
4.4.1.1 Lähtökohtia .....	39
4.4.1.2 Yleispalveluvelvoitteen sisältö .....	39
4.4.1.3 Jäävätkö infrastruktuuripalvelut aina julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle? .....	40
4.4.1.4 Asiaan liittyviä tulkintakysymyksiä ja rajoituksia .....	42
4.4.1.5 Yleispalveluvelvoitteen julkisen hallintotehtävän luonnetta puoltavia näkökohtia ..	42
4.4.1.6 Yleispalveluvelvollisuuden ja siihen liittyvien tehtävien julkisen hallintotehtävän luonnetta vastaan puhuvia näkökohtia .....	44
4.4.2 Postilaissa säädetyt julkiset hallintotehtävät.....	47
4.4.2.1 Lakisääteinen tiedoksianto .....	47
4.4.2.2 Postipakettien avaaminen .....	47
4.4.2.3 Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen.....	47
4.4.3 Muussa laissa kuin postilaissa säädetyt Postin hoitamat julkiset hallintotehtävät.....	49
4.4.3.1 Muuttoilmoitusten vastaanottaminen .....	49
4.4.3.2 Ennakkoäänestykseen liittyvät tehtävät .....	49
4.4.4. Muita havaintoja .....	50
4.5 Yhteenveto .....	51
5 TOIMENPITEET .....	53

## 1 ASIAN VIREILLE TULO

### 1.1 Aiheen aiempi käsittely

Olen 17.12.2018 antanut päätöksen dnro EOAK/5410/2017, joka koski Postin maksullista palvelunumeroa. Päätös on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla ([www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)). Kyse oli maksullisen 0600-alkuisen palvelunumeron käyttöön ottamisesta Postin asiakaspalvelussa. Kantelun mukaan asiakkaalla tulisi olla oikeus maksuttomaan asiakaspalveluun, koska kyseessä oli Postin yleispalveluun liittyvä neuvonta.

Koska kyse oli siitä, soveltuuko hallintolain 8 §:n 1 momentin neuvonnan maksuttomuutta koskeva sääntely Postin toimintaan ja erityisesti sen yleispalveluun, asiassa tuli ensin ottaa kantaa siihen, oliko kyse perustuslain 124 §:n ja hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaista julkista hallintotehtävää hoidettaessa annetusta neuvonnasta.

Minulla ei ollut oikeudellisia perusteita päätyä siihen, että postidirektiivissä ja postilaissa säädetyn ja Postille silloisen Viestintäviraston (nykyisin Liikenne- ja viestintävirasto) päätöksellä asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa olisi selkeästi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joten minulla ei ollut hallintolainkaan näkökulmasta oikeudellisia perusteita enemmälti puuttua Postin menettelyyn tuossa kanteluasiassa.

Sen sijaan postiyritykselle asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisen on vanhastaan katsottu olevan oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä eli perustuslain 109 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamista.

### 1.2 Jatkoselvittämisen tarpeellisuus

Edellä kohdassa 1.1 todetusta huolimatta pidin huomionarvoisena sitä, että Posti on hoitanut, hoitaa tai voi hoitaa muitakin tehtäviä kuin postinjakeluun liittyvää yleispalvelua. Näitä muita julkisia tehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä olivat alustavassa tarkastelussa käsitykseni mukaan ainakin seuraavat postilaissa tai muussa laissa säädetyt tehtävät:

#### A) Postilaissa säädetyt tehtävät

##### 1. Lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen

Olen jo aiemmin selvittänyt tämän postilain 21 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamista (EOAK/2959/2017) ja esittänyt liikenne- ja viestintäministeriölle arvioitavaksi, miten postilakia tulee täsmentää tai millä muilla keinoin turvataan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus.

##### 2. Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen

Tämän postilain 37 §:ssä säädetyn tehtävän osalta ei havaintojeni mukaan ollut aiempaa oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä toiminnan

oikeudellisesta luonteesta julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän hoitamisen näkökulmasta.

### 3. Postilaatikoiden sijainnin määrittely

Tässä postilain 44 §:ssä säädetyssä toiminnassa on katsottu olevan kyse oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvasta julkisesta tehtävästä (esim. AOA dnro 3628/4/15). Sen sijaan toiminnan oikeudellista luonnetta julkisena hallintotehtävänä ei käsitykseni mukaan ollut erikseen toistaiseksi arvioitu.

### 4. Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen

Postilain 82 §:ssä säädetyssä postimerkkien julkaisemisessa on katsottu olevan kyse oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvasta julkisesta tehtävästä (esim. OA dnro 3869/4/13). Toiminnan julkisen hallintotehtävän luonteeseen ei havaintojeni mukaan sen sijaan ollut erikseen otettu kantaa.

### 5. Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen

Tämän postilain 24 a §:ssä ja 40 a §:ssä säädetyin tehtävien osalta ei havaintojeni mukaan ollut aiempaa oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä tämän toiminnan oikeudellisesta luonteesta sen paremmin julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän hoitamisen näkökulmasta.

## B) Muusta lainsäädännöstä juontuvat tehtävät

### 6. Muuttoilmoitusten vastaanottaminen

Tästä tehtävästä säädetään kotikuntalain 7 c §:ssä. Tehtävää hoidetaan virkavastuulla ja siinä tulee mainitun pykälän 3 momentin nojalla noudattaa hallinnon yleislakeja. Säännöksen perusteluiden mukaan Posti on hoitanut tätä tehtävää Väestörekisterikeskuksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla (ks. HE 67/2004 vp).

### 7. Ennakoäänestyspaikkana toimiminen

Tästä tehtävästä säädetään vaalilain 9 §:ssä, ja vaalitoimitsijat ovat saman lain 185 §:n nojalla virkavastuun alaisia.

**Yhteenvetona** totesin, että Postin hoidettavana voi olla myös sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joissa tulee noudattaa muun muassa hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädettyä ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä omaksuttua neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.

Edellä todetun perusteella katsoin aiheelliseksi selvittää vielä erikseen omasta aloitteestani eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla, mitä julkisia hallintotehtäviä Postin hoidettavana on, koska tällä voi olla vaikutusta siihen, miten Postin antaman neuvonnan järjestämisen asianmukaisuutta tulee kokonaisuutena arvioida.

## 2 ASIAN SELVITTÄMINEN

### 2.1 Kysymyksenasettelu

Asiaa tutkittaessa on tullut kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1. Mitä muita kuin postilain nojalla määräytyviä tehtäviä Posti hoitaa tällä hetkellä? Hoitaako Posti kaikkia edellä jakson 1.2 kohdissa 1–7 lueteltuja tehtäviä? Hoitaako Posti muitakin kuin edellä lueteltuja tehtäviä?
2. Sikäli kuin Posti hoitaa edellä kohdissa 1–7 lueteltuja tai lisäksi vielä muitakin tehtäviä, miten näiden tehtävien oikeudellista luonnetta on arvioitava eli onko niissä kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta?
3. Miten eri tehtäviin liittyvät Postin puhelinpalvelut on järjestetty sekä toiminnallisesti että hinnoittelultaan?

### 2.2 Saadut lausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 3.5.2019 päivätyn lausunnon (LVM/370/02/2019) ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto antoi 13.5.2019 päivätyn lausunnon (VNK/654/03/2019). Varasinkin vielä Posti Group Oyj:lle tilaisuuden lausua ministeriöiden lausunnoista, ja se antoi 6.9.2019 päivätyn lausunnon.

## 3 LAUSUNTOJEN KESKEINEN SISÄLTÖ

### 3.1 Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

#### 3.1.1 Yhteenveto

Yhteenvetona liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että:

- Postilta saatujen tietojen perusteella ei tunnistettu muita lainsäädännöstä juontuvia tehtäviä kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössään mainitsevat tehtävät. Postilta saadun selvityksen mukaan se hoitaa tällä hetkellä kaikkia selvityspyynnössä lueteltuja tehtäviä 1–7. Muiden kuin edellä lueteltujen tehtävien osalta liikenne- ja viestintäministeriö tuo esille, että postilain 55 §:ssä säädetään postiyrityksen oikeudesta avata postipaketti tiettyjen edellytysten täytyessä.
- Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan julkisiksi hallintotehtäviksi voidaan katsoa postilain 21 §:n mukainen lakisääteinen tiedoksiantomenettely, postilain 37 §:n mukainen postinumerojärjestelmän ylläpitäminen ja postilain 55 §:n mukainen oikeus avata postipaketti. Muita liikenne- ja viestintäministeriön arvioimia eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä mainittuja tehtäviä ei olisi pidettävä julkisina hallintotehtävinä.
- Postilta saadun selvityksen mukaan sillä on neljä eri palvelunumeroa, joista osa on maksullisia. Lisäksi asiakkaita palvellaan

maksutta sähköpostitse ja chat-kanavassa.

Liikenne- ja viestintäministeriö perustelee näkemystään seuraavasti.

### 3.1.2 Postin tehtävät

#### 3.1.2.1 Posti Oyj ja postilainsäädäntö

Postilakia (415/2011) sovelletaan postin yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen. Postilakia ei kuitenkaan 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.

Postilain säännöksiä ei myöskään sovelleta kansainväliseen postiliikenteeseen siltä osin kuin Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuu muuta.

Vuonna 2011 voimaantulleella postilailla korvattiin postipalvelulaki ja pantiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston postipalveluita koskeva direktiivi 2008/6/EY. Postilailla ja siihen tehdyillä muutoksilla on pyritty poistamaan postikilpailun esteitä postidirektiivin mukaisesti. Ennen pääministeri Sipilän hallituskaudella tehtyjä postilain uudistuksia Suomen postimarkkinoilla toimi käytännössä ainoastaan nykyinen Posti Group Oyj (jäljempänä Posti). Vuonna 2016 voimaantuneella postilain muutoksella (408/2016) tavoiteltiin potentiaalisten postiyriyten alalle tulon esteiden madaltamista ja uudenlaisen postiliiketoiminnan edellytysten parantamista. Silloisen Viestintäviraston vuoden 2017 postimarkkinaselvityksen mukaan vuonna 2016 useita uusia, alueellisesti toimivia yhtiöitä ilmoittautui postiyriytekseksi ja valtaosa niistä toimi vuonna 2017 aktiivisesti kirjejakelussa keskittyen yritysten joko toisille yrityksille tai kuluttaja-asiakkaille lähetettäviin kirjeisiin. Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään postitoimintarekisteriin on ilmoittautunut kaikkiaan 17 postitoimintayritystä.

Edellä kuvatulla tavalla postinjakelun oikeudellinen ympäristö on muuttunut muun yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Myös Postin organisaatiota on muutettu. Posti eriytettiin jo 1990-luvun lopussa Posti- ja televiestintälaitoksesta valtio-omisteiseksi Suomen Posti Yhtymä Oy:ksi, ja vuonna 2001 Suomen Posti muutettiin julkiseksi osakeyhtiöksi. Vuodesta 2015 lähtien Posti Group Oyj on toiminut nimellä Posti. Posti-konserni tarjoaa nykyään palveluita useilla eri liiketoiminta-alueilla ja monilla kilpailluilla markkinoilla.

Postilta saadun selvityksen mukaan sen liiketoiminta muodostuu kirje- ja lehtituotteiden jakelupalveluista, pakettituotteiden ja verkkokaupan

palveluista, erilaisista digitaalisista palveluista, koti- ja hoivapalveluista, logistiikan palveluista sekä laajasta kirjosta yritysten ja yhteisöjen kuljetuspalveluja. Kaikkiaan Posti-konserniin kuuluvilla yrityksillä on toimintaa useissa maissa.

### 3.1.2.2 Postilaista ja muusta lainsäädännöstä juontuvat tehtävät

Postilta saatujen tietojen perusteella ei tunnistettu muita lainsäädännöstä juontuvia tehtäviä kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössään mainitsevat tehtävät. Postilla on sopimuksia viranomaisten kanssa tavanomaisten postipalveluiden hoitamisesta, jotka hoidetaan usein julkisten hankintojen kautta. Näissä ei kuitenkaan ole kyse rikosoikeudellisella virkavastuulla suoritettavista tehtävistä pois lukien lakisääteinen tiedoksiantomenettely.

Postilta saadun selvityksen mukaan se hoitaa tällä hetkellä kaikkia selvityspyynnössä lueteltuja tehtäviä 1–7. Ennakkoäänestyspaikkana Postin palvelupisteet toimivat tosin vain hyvin rajoitetusti (esimerkiksi vuoden 2019 eduskuntavaalien ja europarlamenttivaalien yhteydessä oikeusministeriön kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ainoastaan pääkaupunkiseudulla, Helsingissä 11 ennakkoäänestyspisteessä sekä Espoossa Tapiolassa).

Muiden kuin edellä lueteltujen tehtävien osalta liikenne- ja viestintäministeriö tuo esille, että postilain 55 §:ssä säädetään postiyrityksen oikeudesta avata postipaketti tiettyjen edellytysten täytyessä. Tehtävän suorittajaan sovelletaan pykälän mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Muutoin liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä ei käynyt ilmi, että Posti hoitaisi muita kuin edellä lueteltuja tehtäviä. Postin liiketoimintaan kylläkin kuuluu aiemmin esitetyn mukaisesti useita erilaisia posti- ja logistiikkapalveluita, mutta ne ovat Postin yksityisoikeudellista toimintaa eivätkä julkisia (hallinto)tehtäviä.

### 3.1.2.3 Postin julkiset hallintotehtävät

#### **Tausta**

Aikaisemmin on ministeriön mukaan esitetty eriäviä tulkintoja siitä, miten postitoiminnan yleispalveluvelvoite suhtautuu julkisen hallintotehtävän käsitteeseen (näiden näkemysten erittelystä, ks. Keravuori-Rusanen (2008): Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 248–249.) Ministeriön käsityksen mukaan postilain mukaisessa yleispalvelun tarjoamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä vaan lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin peruspalvelusta (ks. EOAK/5410/2017 ja siihen sisältyvä erittely). Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteivätkö jotkin Postin tehtävät voisi olla katsottavissa julkisiksi hallintotehtäviksi.

#### **Julkisen hallintotehtävän käsite**

Liikenne- ja viestintäministeriö on eritellyt julkisen hallintotehtävän luonnetta lausunnossaan LVM/2050/02/2017 edellä mainitussa asiassa EOAK/5410/2017. Siinä ministeriö totesi, että julkiset hallintotehtävät voidaan niiden luonteen mukaisesti jakaa esimerkiksi seuraaviin ryhmiin:



1. Määrämuotoinen julkinen vallan käyttö, jolloin julkista valtaa käytetään tekemällä hallintopäätöksiä. Hallintopäätös on yksittäisessä hallintoasiassa tehty sitova ja lopullinen ratkaisu, jolla on oikeudellisia vaikutuksia hallinnon ulkopuolelle. Se sisältää esim. luvan tai käskyn. Yleensä tällaisissa säännöksissä kuvataan tarkkaan, miksi kyseiset julkiset hallintotehtävät on annettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävien järjestämisessä turvataan perusoikeudet ja hyvä hallinto.

2. Julkiset hallintotehtävät, joiden yhteydessä ei tehdä hallintopäätöksiä ja siten niiden yhteydessä ei myöskään ole erikseen tarvetta säätää oikaisu- ja muutoksenhakumenettelystä.

3. Muita lainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä, jotka muistuttavat julkista hallintotehtävää, mutta voidaan määritellä esimerkiksi infrastruktuurin peruspalveluksi.

Tässä yhteydessä on ministeriön mukaan kuitenkin kyse yleispalvelua pisteittäisemmistä tehtäväkokonaisuuksista, joiden oikeudellinen luonne on tulkinnanvaraisempi. Näin ollen tarkastelukehikkoa on syytä tarkentaa. Julkisen hallintotehtävän käsitteestä voi ministeriön mukaan esittää seuraavat huomiot.

Perustuslain 124 § koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Pykälän soveltamisalan kannalta ratkaisevaa on, mitä tarkoitetaan julkisella hallintotehtävällä. Käsitettä ei ole määritelty perustuslaissa. Koska kyseessä on perustuslaissa käytetty käsite, sen tulkinta on valtiosääntöoikeudellinen kysymys.

Ministeriö viittaa hallintolain esitöihin (HE 72/2002 vp, s. 49), joissa tuodaan esille, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten piiri on varsin laaja ja monitahoinen. Hallintolain soveltamisen kannalta julkista hallintotehtävää hoitavan organisaatiomuodolla ei olisi sinällään merkitystä, vaan ratkaisevaa on tehtävän luonne. Kysymys voisi siten olla yhteisöstä, laitoksesta, säätiöstä tai yksityishenkilöstä. Esitöissä viitataan myös muutamaa otteeseen Postin toimintaan.

Julkisen hallintotehtävän käsitteen arvioinnissa hallintolain soveltuvuutta voidaan ministeriön mukaan käyttää ajatuksellisena tukena, mutta valtiosääntöoikeudellisista tulkintaopeista kuitenkin seuraa, ettei tavallisen lain käsitteen määrittelystä voida johtaa perustuslain tulkintaa ohjaavia linjauksia.

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179; PeVL 26/2017 vp, s. 48.) Keravuori-Rusasen mukaan tämä perustelulausuma viittaa siihen, että julkisen

hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavan laajasti (Kera-vuori-Rusanen 2008, s. 160).

Perustuslakivaliokunta ei ole ministeriön mukaan antanut käsitteelle tarkkaa määritelmää, vaan tekee tapauskohtaista arviointia. Valiokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnassa ensinnäkin tietyn tehtävän luonteeseen ja ominaispiirteisiin. Merkitystä on myös ollut sillä, onko tehtävästä säädetty laissa, samoin kuin sillä, toimiiko tietty taho tehtävää hoitaessaan viranomaisten määräys-, ohjaus- tai valvontavallan piirissä. Lisäksi huomiota on muun ohella kiinnitetty tietyn tehtävän ja siihen liittyvän päätöksenteon oikeusvaikutuksiin (PeVL 53/2014 vp, s. 5/l.).

Siltä osin kuin tietystä tilanteesta ei ole perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä, kyse on tapauskohtaisesta harkinnasta. Tämä tapauskohtaisuus voi ministeriön mukaan johtaa jokseenkin arvostuksenvaraisiin tulkintatilanteisiin käsitteen raja-alueella – joskin perustuslakivaliokunta on melkein säännönmukaisesti päätenyt sille esitetystä tulkintatilanteesta pitämään toimintaa julkisena hallintotehtävänä. Toisaalta perustuslakivaliokunnan ratkaistavana ei ole ollut kovin epäselviä tulkintatilanteita (Keravuori-Rusanen 2008, s. 160), mitä huomiota voidaan ministeriön mukaan edelleen pitää todenmukaisena.

Kuitenkaan julkisesta hallintotehtävästä ei ole esimerkiksi ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2). Julkisesta hallintotehtävästä ei myöskään ollut kyse varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiallisesti etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2 - 3). Lausunnossaan PeVL 53/2001 vp (s. 5) perustuslakivaliokunta ei pitänyt julkisena hallintotehtävänä valvovan viranomaisen asettamien selvitysmiesten toimintaa, kun valvovalla viranomaisella ei ole ohjaus- tai valvontavaltaa selvitysmiesten toimintaan, eivätkä he ole erityisessä vastuussa valvovalle viranomaiselle.

Ministeriö on viitannut Tuomas Ojosen lausuntoon, jossa Ojanen katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa julkisen hallintotehtävän käsitettä onkin tulkittava pikemminkin laajasti kuin suppeasti tulkinnanvaraisissa tilanteissa (Tuomas Ojanen (2016): Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijalausunto liikenneväylien hoidosta, kehittämisestä ja ylläpidosta vastaavan valtionyhtiön asemasta, tehtävistä ja hinnoittelusta perustuslain (731/1999) kannalta, s. 5).

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

Ensinnäkin käsitteen alaan kuuluvat lakien toimeenpanoon liittyvät kysymykset. Tämä käy ilmi säännöksen perusteluista. Keravuori-Rusanen täsmentää tätä yleisluontoista ilmausta katsomalla, että ”julkinen hallintotehtävä on yleensä palautettavissa valtion tai muun

julkisyhteisön toiminnalliseen velvoitteeseen tai vähintään eksplisiittiseen kannanottoon julkisen vallan järjestämisvastuusta” (Keravuori-Rusanen 2008, s. 169). Siten on katsottu, ettei perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä voida pitää toimintaa, jota kuka tahansa voi tehdä. Tehtävään kohdistuva oikeudellinen sääntely esimerkiksi laatuvaatimusten, lupaedellytysten tai valvonnan muodossa ei myöskään itsessään tee sääntelyn kohteena olevasta toiminnasta julkista hallintotehtävää (Ojanen 2016, s. 5; Halila ja Halila (2014): Työeläkelaitokset ja perustuslain 124 §, Defensor Legis N:o 3/2014, s. 392–410, s. 399.)

Selvimmän lakien toimeenpanosta on kyse, kun viranomaisen tekee yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Tuoreessa perustuslakivaliokunnan käytännössä sallittua on perustuslain 124 §:n kannalta ollut esimerkiksi elokuvataiteen valtionavustusten myöntämisen antaminen säätiölle (PeVL 28/2018 vp). Tämä julkisen hallintotehtävän -käsitteen toinen aspekti on myös mainittu pykälän esitöissä. Näin ollen toiminnat, joissa käytetään julkista valtaa tai merkittävää julkista valtaa, ovat julkisia hallintotehtäviä selkeimmillään

Julkisen vallan käyttäminen on käsitteenä suppeampi kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä (EOAK/5410/2017, s. 2.).

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

- itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179; PeVL 55/2005 vp, s. 2–3; PeVL 19/2005 vp, s. 8–9; PeVL 22/2014 vp, s. 2–6; PeVL 72/2018 vp, s. 3). Samoin sotilaallisia valmiuksia koskevan koulutuksen tulisi pysyä viranomaisten käsissä, vaikka itse koulutuksessa ei merkittävää julkista valtaa käytettäisikään (PeVL 67/2018 vp, s. 4)
- hallinnollisen seuraamuksen määräämistä (PeVL 57/2010 vp, s. 5; PeVL 18/2007 vp, s. 7; PeVL 45/2006, s. 2; PeVL 55/2005, s. 2; PeVL 32/2005, s. 2; yksityisen pysäköinnin valvonnan osalta PeVL 20/2002 vp, s. 2–3)
- kotirauhan piiriin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia (PeVL 62/2010 vp, s. 6; PeVL 30/2010 vp, s. 10; PeVL 48/2001 vp, s. 3. Vrt. tarkastuspäätöksen osalta ks. PeVL 50/2017 vp, s. 4).
- puuttumista PL 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen esimerkkeinä tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen (PeVL 11/2016 vp, s. 5; PeVL 5/2014 vp, 2–3. Ks. myös PeVL 15/2015 vp kehitysvammaisten erityishuollon osalta).

Merkittävän julkisen vallan käyttäminen siis edellyttää lähtökohtaisesti puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Riittävää on suorien oikeusvaikutusten lisäksi Keravuori-Rusasen sanoin ”välilliset normatiiviset implikaatiot”.

Kuitenkaan julkisen hallintotehtävän hoitamista ei ole pelkkä hallintopäätösten tekeminen. Kolmanneksi myös ”hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne”, kuuluvat käsitteen alle (Keravuori-Rusanen 2008, s. 172). Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi asiakassuunnitelman laatiminen sosiaali- ja terveydenhuollossa, sillä asiakassuunnitelma olisi luonteeltaan väline, jonka avulla julkinen valta toteuttaa sille perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 65/2018 vp, s. 34). Samoin viranomaisen päätöksentekoa tukevien asiantuntijalausuntojen valmisteleminen, viranomaisneuvotteluihin osallistuminen tai neuvonnan antaminen, johon ei liity yksilön etua koskevien päätösten tekeminen, ovat julkisen hallintotehtävän toteuttamista (PeVL 54/2018 vp, s. 2–3).

Neljänneksi myös julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä (PeVM 9/2002 vp, s. 5; viittaus julkisiin palvelutehtäviin löytyy myös säännöksen esitöistä, kun puhutaan tehtävän antamisesta lain nojalla ja sen tuomasta joustavuudesta (HE 1/1998 vp, s. 179)). Tällöin on yleensä kyse niin kutsusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan yleensä hallintotehtävän hoitamiseen liittyvään toimintaa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa kuitenkin sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia.

Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi kuitenkin ilmetä myös niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä. Kyse voi olla esimerkiksi neuvonnasta. Vaikka kyse ei siinä siten ole julkisen vallan käyttämisestä, kyse on kuitenkin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, koska neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin (PeVL 11/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2006 vp, s. 2).

Viidenneksi perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee ministeriön mukaan, että yksityisoikeudellista toimintaa voidaan tietyissä tilanteissa pitää julkisena hallintotehtävänä. Edellytyksenä kuitenkin on, että näihin toimiin liittyy erityispiirteitä, kuten toimien rinnastumista hallintopäätöksiin. Näin on ollut yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta, kun siinä arvioitiin olevan kysymys eduskunnan säätämiin lakeihin perustuvien säännösten tai niiden perusteella annettujen määräysten noudattamisen valvonnasta ja niiden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määräämisestä. Käytännössä toiminnan katsottiin rinnastuvan monin tavoin julkiseen pysäköinninvalvontaan (PeVL 23/2013 vp, s. 2–3; PeVL 57/2010 vp, s. 4–5; valtion vientitakuiden osalta PeVL 2/2001 p, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut pörssin ja arvopaperikeskusten toiminnan sisältävän sellaisia piirteitä, että niiden toimintaan on tietyiltä osin pidettävänä julkisena hallintotehtävänä. Valiokunta on katsonut, että ne tekevät eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Osan päätöksistä toimijat voivat toimittaa viranomaisen käsiteltäväksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Pörssi ja arvopaperikeskus valvovat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa. Tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkinatoimijoiden valvontaa voidaan luonnehtia osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi. Näin ollen, vaikka pörssin ja arvopaperikeskuksen suhde toimijoihin perustuukin kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on mainituilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. (PeVL 17/2002 vp, s. 2 - 5; Säästöpankkitarkastuksen osalta PeVL 53/2001 vp, s. 4.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2).

Edelleen ministeriö on viitannut Keravuori-Rusaseen, joka on vuonna 2008 katsonut, ettei julkisen hallintotehtävän käsitettä ole myöskään liiemmästi täsmennetty laillisuusvalvonnassa eikä tuomioistuinkäytännössä (Keravuori-Rusanen 2008, s. 162). Postin (ja edeltävän Itella Oyj:n) toiminnan osalta kuitenkin löytyy eduskunnan oikeusasiamiehen käytäntöä, jota Sarja on eritellyt:

Itella Oyj käy myös esimerkiksi valtionyhtiöstä, jonka toiminta on tulkittu tietyiltä osin kuuluvaksi oikeusasiamiehen toimivaltaan. Perinteisesti on katsottu, että postipalvelulaissa säädetyn postitoiminnan harjoittaminen kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin. Näin ollen on tutkittu esimerkiksi kirjepostin jakelun häiriöitä (2811/06) ja asiamiespostien liikkumisesteettömyyttä (1569/07). Sen sijaan yhtiön menettely ei kuulu toimivaltaan sikäli kuin kyse on päivälehtien kuljetuksesta ja jakelusta, koska tämä on sellaista liiketoimintaa, joka ei ole postipalvelulaissa tarkoitettua postitoimintaa (1295/06). Myöskään yhtiön toiminta työnantajana (369/96) tai sen Postimerkkikeskuksen toiminta filateelisen aineiston toimittajana (1775/07) ei ole julkisen tehtävän hoitamista.

Tuore Itellaa koskeva tulkinnanvaraisuuden muoto on liittynyt sähköisen toimintaympäristön ja yhtiön tarjoamien palvelujen, NetPostin kehittymiseen. Se on Postin tarjoama sähköinen asiointipalvelu, joka tarjoaa vaihtoehdon postilaatikoille ja mappiarkistolle. Kirje, joka aiemmin toimitettiin paperikirjeenä postilaatikkoon, on mahdollista vastaanottaa sähköisesti NetPostiin. Kyse ei ole sähköpostista eikä sen korvikkeesta, vaan sähköinen kirje korvaa perinteisen paperimuotoisen kirjeen. Koska NetPosti on perinteisen postipalvelulain soveltamisalaan kuuluvan kirjeen lähettämisen sähköinen vaihtoehto, myös tämän palvelun tarjoaminen on julkisen tehtävän hoitamista (4015/08). (Sarja (2010): Kuu luuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivalta. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja, 18–44, s. 33.)

Vuoden 2010 jälkeen oikeusasiamies on käsitellyt muun muassa:

1. Postin maksullista palvelunumeroa (5410/2017)
2. Postin yleispalvelun toteutumista (2959/2017)
3. Tom of Finland -postimerkkien julkaisemista (2199/2014)
4. Kansalliskielten keskinäistä järjestystä Itellan kylteissä (1012/2014)
5. Kirjepostin digitointikokeilua (1207/2010)
6. Postilaatikoiden ryhmittelyä (3543/2015; 3628/2015).

### 3.1.3 Postin tehtävien arviointia

#### 3.1.3.1 Lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen

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.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 4.7.2018 antamassaan päätöksessä Postin yleispalvelun tilasta ja yleispalvelun valvonnan toteutumisesta (EOAK/2959/2017) liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan lakisääteisestä tiedoksiantomenettelyn hoitamista. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä arvioimaan, olisiko postilain (415/2011) 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti lausunnon (LVM/978/02/2017), jossa se piti tiedoksiantomenettelystä huolehtimista julkisena hallinto-tehtävänä.

#### 3.1.3.2 Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen

Postilain 37 §:ssä säädetään postinumerojärjestelmästä. Liikenne- ja viestintävirasto huolehtii siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Yleinen postinumerojärjestelmä on

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

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

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

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

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

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

Postinumerojärjestelmä sisältää postinumerot, kuntatiedon ja kunkin postinumeron nimitiedon sekä postinumeroihin liitetyt katutiedot talonnumeroineen. Posti on ylläpitänyt postinumerojärjestelmää 1970-luvulta saakka, jota ennen postinjakelu perustui katujen ja paikkakuntien nimiin. Postinumerot on alun perin muodostettu sen mukaan, missä on kiinteä postitoimipiste, joten postinumeroalueiden määrittelyllä on yhteys postitoimipisteitä koskevaan yleispalveluvelvollisuuteen. Hallituksen esityksessä postilaiksi (HE 216/2010 vp) on todettu, että postinumerot ovat muotoutuneet ajan kuluessa yleispalvelun tarjoajan toiminnan ohjausjärjestelmäksi. Samaa postinumerojärjestelmää käytetään myös monessa muussa yhteiskunnan toiminnassa, kuten väestötietojärjestelmässä.

Yllä mainitussa hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että postinumerojärjestelmään pääsyä koskeva sääntely on tarpeen, koska postidirektiivin 11 a artiklan nojalla jäsenvaltioiden tulee varmistaa avoin ja syrjimättömän pääsy postialan infrastruktuurin osiin, jos se on tarpeen käyttäjien edun suojelemiseksi ja/tai tehokkaan kilpailun edistämiseksi. Esityksessä on tuotu esiin, että sääntely mahdollistaa muiden postiyritysten mahdollisuudet saada järjestelmästä tarvitsemansa tiedot.

Postinumerojärjestelmän ylläpitämisen oikeudellisesta luonteesta julkisena hallintotehtävänä on ministeriön mukaan sekä vastustavia että puoltavia seikkoja. Toisaalta tehtävällä on kiinteä yhteys yleispalveluun, toisaalta järjestelmä on ainakin toistaiseksi tärkeä yhteiskunnalle.

Toisaalta postinumeroiden määrittelyä ei tehdä viranomaisen ohjauksessa eikä postinumerojärjestelmä liity viranomaisprosesseihin, toisaalta Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Velvoite voidaan antaa vain yhdelle yritykselle, koska maassa ei voi olla useita postinumerojärjestelmiä. Luonnollisinta on, että velvoite on yleispalvelun tarjoajalla, jonka prosessien ohjaamisen välineeksi postinumerojärjestelmä on luotu.

Eri argumenttien painoarvo voi ministeriön mukaan ajan mittaan vaihdella ja toiminta etäännyä julkisen hallintotehtävän ominaispiirteistä tai lähentyä niitä (vrt. PeVL 16/2009 vp, s. 2 - 3). Ministeriön käsityksen mukaan toimintaa olisi nykytilanteessa pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Ratkaisevaa painoarvoa on annettava sille, että postilain mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulee huolehtia siitä, että postitoiminnan hoitamiseksi ylläpidetään postinumerojärjestelmää ja virasto asettaa postinumerojärjestelmän ylläpitämistä koskevan velvollisuuden yleispalveluyritykselle tai muulle postiyritykselle.

### 3.1.3.3 Postilaatikoiden sijainnin määrittely

Postilain 44 §:ssä säädetään postilaatikon paikasta. 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 48 §:n nojalla annetut määräykset.

Postilaatikon paikkaan tyytymätön asianosainen voi viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi. Yleispalvelun tarjoaja voi hakea rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postin saaja ei sijoita postilaatikkoaan sen osoittamaan paikkaan mutta ei riitautu asiaa.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee päätöksessään ottaa huomioon kysymykseen tulevan paikan muu käyttö, tarkoituksenmukaisen postitoiminnan vaatimukset sekä 43 ja 45 §:ssä asetetut vaatimukset ja 48 §:n nojalla annetut määräykset.

Pykälän nojalla postilaatikon sijainnin määrittelee lähtökohtaisesti yleispalvelun tarjoaja. Paikan määrittelyä kuitenkin ohjaa postilain 43 ja 45 § sekä lain 48 §:n nojalla annetut määräykset.

Pykälän 2 momentin mukaan tyytymätön asianomainen voi viedä postilaatikon sijaintia koskevan asian kunnan rakennusviranomaisen päätettäväksi. Hallituksen esityksessä postilaiksi (216/2010 vp, s. 119) on todettu, että kunnassa on sellaista paikallistuntemusta, jota postilaatikon sijainnin määrittelyssä tarvitaan. Pykälän 2 momentin mukaan myös yleispalvelun tarjoaja voi hakea rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postin saaja ei sijoita postilaatikkoaan sen osoittamaan paikkaan mutta ei riitautu asiaan.



Yleispalvelun tarjoajan toiminnan lisäksi pykälässä säädetään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätösharkinnasta.

Ministeriö on viitannut Postilta saatuun selvitykseen, jonka mukaan Posti arvioi postilaatikoiden sijoittelua ensisijaisesti postinjakelun kannalta ja osana tuotannon prosessien suunnittelua. Postilaatikoiden sijoittelussa tavoitteena on liikenne- ja työturvallisuuden ja jakelun sujuvuuden parantaminen sekä katujen kunnossapidon ja jakelukustannusten hillitsemisen mahdollistaminen.

Posti suunnittelee postilaatikoiden sijainnin yhteistyössä kuntien kanssa. Yhteistyö ilmenee käytännössä niin, että Posti selvittää vuosittain alueillaan kuntien asuntotuotantosuunnitelmat ja suunnittelee postilaatikoiden alustavat sijainnit etukäteen, jotta kunnilla on mahdollisuus huomioida sijainnit omissa suunnitelmissaan. Yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen ja pääasiassa Postin aktiivisuuteen.

Posti laatii jakelusuunnitelman postilaatikoiden sijoittelun ja ryhmittelyn tueksi. Postilaissa postiyrityksiä ei ole veloitettu tekemään jakelusuunnitelmaa, vaan suunnitelma perustuu Postin sisäiseen tarpeeseen. Jakelusuunnitelmassa huomioidaan myös postilain 43 §:n mukaiset postin saajien henkilökohtaiset erityistarpeet ja sopimukseen perustuvat maksulliset jakelut.

Posti voi sijoittaa postilaatikat myös ryhmittäin. Suunnittelun aluksi varmistetaan, onko ryhmiteltävä alue taajamaa vai haja-asutusaluetta, jonka jälkeen sijainnin määrittely tehdään säännösten ja Postin sisäisen ohjeistuksen mukaan. Suunnittelussa huomioidaan myös postinjakajan työturvallisuus, alueen yleinen liikenneturvallisuus sekä postin saajien postin noutomatkan turvallisuus. Jakelusuunnitelmat käydään läpi myös kuntien ja/tai ELY-keskusten kanssa, joiden suostumus tarvitaan ryhmittelyn aloittamiseksi.

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

Hallintopäätöksen sijoittamisesta tekee kunnan viranomainen, jos postinsaaja on tyytymätön Postin määrittelemään postilaatikon paikkaan ja vie asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi. Päätöksestä voi valittaa hallintolain mukaisesti hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös Posti voi hakea päätöstä postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postilaatikkoa ei sijoiteta Postin osoittamaan paikkaan ja postinsaaja ei riitauta asiaa. Postilaatikoiden sijoittelusta tehtävä lopullinen hallintopäätös kuuluu siis kunnan viranomaisille perustuen Postin ehdotukseen laatikon tai laatikoiden sijainnista.

Oikeusasiamies on katsonut, että toiminnassa on kyse julkisesta tehtävästä (3628/4/15). Ministeriön näkemyksen mukaan kyse ei kuitenkaan ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tehtävään kohdistuva oikeudellinen sääntely laatuvaatimusten tai valitusmahdollisuuden muodossa ei itsessään tee sääntelyn kohteena olevasta toiminnasta julkista hallintotehtävää.

Vaikka postilaatikon sijainnilla on merkitystä asianosaiselle, ei sijoittaminen vaikuta hänen oikeuksiinsa, etuihinsa tai velvollisuuksiinsa tavalla, joka olisi ominaista julkiselle hallintotehtävälle. Posti ei tee asiassa myöskään hallintopäätöstä. Toiminnalla ei ole sellaisia erityispiirteitä, että toiminnan voisi katsoa olevan tosiasiallista hallintotoimintaa tai sellaista yksityisoikeudellista toimintaa, joka rinnastuisi julkiseen hallintotehtävään. Kyseessä on infrastruktuurin peruspalvelun käytännön toteuttamisesta: tähän kuuluu myös palvelun loppuosa eli jakelu. Tätä jakelutoimintaa koskevia postilain vaatimuksia voi luonnehtia infrastruktuurin peruspalveluun kuuluviksi laatuvaatimuksiksi, sillä Posti arvioi laatikoiden sijoittelua ensisijaisesti postinjakelun kannalta ja osana tuotannon prosessien suunnittelua.

Toiseksi vaikka toiminnalle on säädetty tietynlainen yhteys viranomaisprosessiin valitusmahdollisuuden kautta, on postilaatikoiden sijainnin määrittäminen tästä erillinen, infrastruktuurin peruspalvelun toteuttamiseen liittyvä tehtävä. Postilaatikoiden sijoittelua ei tehdä viranomaisen ohjauksessa. Hallintopäätöksen tekee kunnan rakennusvalvontaviranomainen, joka tekee päätöksensä oman harkintansa mukaan. Näin ollen postilaatikoiden sijoittelua ei voida katsoa viranomaisprosessiin asiallisesti kytkeytyväksi käsittely- tai valmistelutehtäväksi. Yleispalveluntarjoajan irrallista roolia suhteessa viranomaisprosessiin kuvaa myös se, että myös yleispalveluntarjoajalle on säädetty valitusoikeus.

#### 3.1.3.4 Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen

Postilain 82 §:ssä säädetään postimerkkien julkaisemisesta ja postimaksumerkinnän käyttämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriö voi hakemuksesta myöntää postiyritykselle oikeuden julkaista kansainvälisesti hyväksyttäviä postimerkkejä tai Suomessa hyväksyttäviä postimerkkejä. Oikeus julkaista postimerkkejä on voimassa toistaiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto voi tarvittaessa antaa määräyksiä postimerkkejä vastaavan postimaksumerkinnän muodosta ja sen sijoittamisesta kirjelähetykseen sekä sen muusta käytöstä.

Pykälän mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi hakemuksesta myöntää postiyritykselle oikeuden julkaista kansainvälisesti hyväksyttäviä postimerkkejä tai Suomessa hyväksyttäviä postimerkkejä. Tällä hetkellä manner-Suomessa ainoastaan Posti tarjoaa käteismaksullisia kirjepalveluita ja on täten myös ainut postiyritys, jolla on postilaissa tarkoitettu lupa postimerkkien julkaisemiseen. Postimerkki toimii todisteena siitä, että postilähetyksen maksu on maksettu ennalta ja sen voidaan katsoa olevan kuitti ennakolta suoritetusta palvelumaksusta. Laki ei sulje pois sitä, etteikö muutkin yritykset voisi hakea lupaa

postimerkkien julkaisemiseen. Muut kirjelähetyksiä tarjoavat yritykset tarjoavat pääosin yrityksille ja viranomaisille tarkoitettuja kirjepalveluita, joissa lähetyspalvelun maksu tapahtuu muuten kuin postimerkillä tai muulla käteismaksutavalla.

Postimerkkien julkaisemista tai niiden käyttämistä maksumerkintänä ei voida ministeriön mukaan pitää velvoittavana määräyksen antamisena tai päätöksentekona toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta eikä asia liity viranomaisprosesseihin. Kotimaassa kelpaavien postimerkkien tai maksumerkintöjen ulkoasusta tai muista ominaisuuksista ei ole annettu erillisiä määräyksiä, vaan postiyritys voi päättää asiasta itsenäisesti.

Huomionarvoista on ministeriön mukaan myös se, että eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään koskien Postin menettelyä filateelisten aineiston lähettämistä (Dnro 1775/4/07) todennut, että Itella Oyj:n (nykyisin Posti) filateelisten aineistojen myynnistä vastaava Postimerkkikeskusta ei voida pitää viranomaisena tai julkisyhteisönä. Toisaalta apulaisoikeusasiamies on käsitellyt postimerkkien kuva-aiheita (2199/2014) ratkaisukäytännössään. Lisäksi ratkaisussa OA 3869/4/13 oikeusasiamies käsitteli postimerkissä käytettyä kieltä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä ilmenee, että postimerkkien julkaisua on pidetty julkisena tehtävänä. Toisaalta postimerkkien tarjonta on tuotteistunut omaksi kulutushyödykkeekseen (erilaisia kuva-aiheita eri tilanteisiin; asiakkaan mahdollisuus suunnitella oma postimerkkinä), joten toiminnan voi katsoa eriytyvän julkisen tehtävän piiristä. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että nykytilassa kyseessä ei ainakaan ole julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Ministeriön mielestä painoarvoa on annettava etenkin sille, että postimerkin voidaan katsoa olevan kuitti ennakolta suoritetusta palvelumaksusta. Ostettu palvelu puolestaan on joko yleispalvelua tai muuta kirjepalvelua eli toimenpiteellä ei ole suoraa yhteyttä julkiseen hallintotehtävään.

### 3.1.3.5 Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen

Postilain 24 a §:ssä säädetään Maailman postiliiton nimetystä operaattorista. 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.

Maailman postiliitto on perustettu 1874 ja Suomi liittyi siihen vuonna 1918. Liiton perussopimus ja yleissopimus toimitusohjesääntöineen ovat merkittävimmät Suomea sitovat postialan sopimukset. Perussopimus on liiton pääsopimus ja se sisältää postiliiton perustavat määräykset. Yleissopimus ja liiton toimitusohjesäännöt sisältävät kansainväliseen postiliikenteeseen sovellettavat yleissäännöt sekä kirjeposti- ja pakettiliikenteen määräykset.

Maailman postiliiton (Universal Postal Union) yleissopimuksessa määritellään kansainvälistä postiliikennettä koskevat säännökset. Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan jäsenmaiden on virallisesti nimettävä yksi tai useampi operaattori hoitamaan postiliikennettä ja täyttämään

postiliiton sopimusten edellyttämät velvoitteet jäsenmaan alueella. Lisäksi yleissopimuksen 17 artiklassa määritellään ne peruspalvelut, joita jäsenmaiden operaattoreiden tulee ylläpitää. Kansallisen postilain mukaan Maailman postiliiton nimettynä operaattorina voisi toimia Postin sijaan myös jokin muu postiyritys. Nimetyn operaattorin lisäksi myös muut jakeluyritykset harjoittavat kansainvälistä jakelutoimintaa. Maailman postiliiton sopimukset velvoittavat kuitenkin vain nimettyjä operaattoreita.

Ministeriön saaman selvityksen mukaan Posti ei nimettynä operaattorina anna yleispalveluun kuuluvia velvoitteita, määräyksiä tai tee päätöksiä toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Posti ei myöskään nimettynä operaattorina käytä määrämuotoista julkista valtaa tekemällä hallintopäätöksiä tai anna määräyksiä, vaan Liikenne- ja viestintävirasto on päätöksellään nimittänyt Postin operaattoriksi Maailman postiliiton sopimusten ja samalla asettanut sille velvollisuuden hoitaa postiliiton sopimusten mukaisia velvoitteita hyödyntäen maanlaajuista jakeluinfrastruktuuriaan. Lisäksi Postilla ei ole nimettynä operaattorina toimintansa tukena erityisiä pakkokeinoja.

Arvioinnissa merkityksellisintä lienee ministeriön mukaan kuitenkin toiminnan rinnastuminen yleispalveluun. Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut lausunnossaan LVM/2050/02/2017 eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätökseen koskien postin maksullista palvelunumeroa (EOAK/5410/2017), että postilain mukaisessa yleispalvelun tarjoamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä vaan lainsäädännössä määritellyistä infrastruktuurin peruspalvelusta. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä samassa asiassa on todettu, että Postille asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa ei ole selkeästi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on yllä mainitussa lausunnossaan nostanut esiin perusteluja sille, miksi Postille asetettua yleispalveluvelvoitteen hoitamista ei voida pitää julkisena hallintotehtävänä. Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen on ministeriön mukaan luonteeltaan rinnastettavissa yleispalvelun tarjoamiseen kotimaassa. Nimettynä operaattorina toimiminen tarkoittaa käytännössä sitä, että Posti huolehtii valtiosopimuksissa pakolliseksi määritellyistä kansainvälisistä kirje- ja pakettilähetyksistä. Tästä syystä liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että postiliiton nimettynä operaattorina toimimisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä.

### 3.1.3.6 Postilähetysten avaaminen

Postilain 55 §:ssä säädetään postiyrityksen oikeudesta 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 kunnon toteamiseksi;
- 2) on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle; tai

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

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

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

Säännöksen esitöiden mukaan säännös ei ole yhteydessä postidirektiivin sääntelyyn (HE 216/2010 vp, s. 128–129). Kyse on siis kansallisesta sääntelystä. Postilain 55 § vastaa muutamia lisäyksiä lukuun ottamatta aiemman postipalvelulain (313/2001) sääntelyä. Postipalvelulain 17 §:n esitöissä tuodaan esille säännöksen yhteys perustuslaissa turvattuun viestintäsalaisuuteen. Tällä perustellaan myös rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn ulottamista toimintaan: Pykälän 3 momentissa on säännöksiä, joiden avulla halutaan varmistaa, että postipakettien avaaminen tulisi kyseeseen siihen erityisesti valtuutettujen henkilöiden toimesta ja Telehallintokeskuksen valvonnassa. Koska pykälän mukainen pakettien avaamisen menettely liittyy kiinteästi yksityisen oikeusturvaan, toimintaa on pidettävä senlaatuiseksi, että tehtävään valtuutettuihin henkilöihin tulisi soveltaa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä (HE 74/2000 vp, s. 25–26.)

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

### 3.1.3.7 Postin puhelinpalvelut

Postilaissa ei ole erityissääntelyä neuvonnasta. Neuvontaan on viitattu ainoastaan esitöissä. Lain 16 § koskee yleispalveluntarjoajan toimipisteitä, ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimipisteessä käyttäjällä on myös mahdollisuus saada henkilökohtaista neuvontaa (HE 216/2010 vp, s. 90).

Hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden

hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Puhelinpalveluiden maksuttomuutta on käsitelty oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä; Postin osalta esimerkiksi ratkaisussa EOAK/5410/2017.

Postilta saadun selvityksen perusteella Postin puhelinpalvelut on järjestetty seuraavasti.

Postin asiakaspalvelussa on tällä hetkellä käytössä alla listatut puhelinpalvelut. Lisäksi asiakkaita palvellaan maksutta sähköpostitse ja chat-kanavassa.

Henkilöasiakkaiden palvelunumero, lähetyksen seuranta, tilaamista ja neuvontaa varten, 0600 94320 (1,84 €/vastattu puhelu + pvm/mpm)

- Lähetyksen seuranta ma-la klo 8-18
- Kotiinkuljetustilaukset ma-la klo 8-18
- Lähilaatikon tilaus ma-pe klo 8-16
- Postimerkkien tilaus ma-pe klo 8-16
- Kirje- ja pakettineuvonta ma-pe klo 8-16

Henkilöasiakkaiden palvelunumero, reklamaatioita, laskutusta ja sopimusasiointia varten, 0100 85160 (pvm/mpm)

- Reklamaatiot, laskutus ja sopimusasiointi ma-pe klo 8-16

Yritysasiakkaiden palvelunumero

0200 77000, ma-pe klo 8-16 (pvm/mpm, jonotus on maksullista)

- Tilaaminen
- Lähetyksen seuranta
- Laskuasiat
- Verkkoasioinnin tuki
- Tuote- ja palveluneuvonta
- Tarjous- ja sopimusasiat

Kotipalvelujen palvelunumero kuluttajille

Kotipalvelukeskus 0100 5900 (pvm/mpm), arkisin klo 8-16.

### 3.2 Valtioneuvoston kanslian lausunto

Muuttoilmoitusten vastaanottamisesta (lausuntopyynnön kohta 6) säädetään kotikuntalain 7 c §:ssä. Tehtävää hoidetaan virkavastuulla ja siinä tulee mainitun pykälän 3 momentin nojalla noudattaa hallinnon yleislakeja. Säännöksen perusteluiden mukaan Posti on hoitanut tätä tehtävää Väestörekisterikeskuksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla (ks. HE 67/2004 vp). Kyse on julkisen hallintotehtävän noudattamisesta. Ennakkoäänestyspaikkana toimimisesta (lausuntopyynnön kohta 7) säädetään vaalilain 9 §:ssä. Vaalitoimitsijat ovat saman lain 185 §:n nojalla virkavastuun alaisia, joten tehtävän hoitamiseen liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia on todennut muun muassa, että omistajaohjauksen näkökulmasta on perusteltua, että Postin palveluiden tarkastelu julkisina tehtävinä on rajattava ainoastaan Suomessa tarjottaviin palveluihin, jotka ovat viranomaiselle laissa säädettyjä tehtäviä.

Tällaisia ovat edellä mainitut muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja ennakkoäänestyspaikan hoitaminen sekä rajoitetusti tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen.

Muiden tehtävien osalta ei valtioneuvoston kanslian mukaan voida katsoa olevan kyse julkisista hallintotehtävistä, vaan infrastruktuurin hoitamista koskevista palveluista. Näihin palveluihin ei liity julkisen vallan käyttöä tai hallintopäätösten tekemistä eikä niihin liity Postille tulevaa julkista rahoitusta. Näitä tehtäviä ei myöskään hoideta viranomaisen ohjaamana eikä niihin liity erityistä viranomaisvalvontaa vaan ainoastaan kaikkiin postiyrityksiin kohdistuva postilain mukainen yleinen viranomaisvalvonta.

Posti-konserni tarjoaa palveluita useilla eri liiketoiminta-alueilla ja monilla kilpailuilla markkinoilla. Postiala on valtioneuvoston kanslian mukaan suuressa muutoksessa ja Posti jatkaa määrätietoista uudistumista, tavoitteena kasvu verkkokaupasta ja sen ratkaisuisista, logistiikan kokonaisratkaisuisista aina kuljettamisesta sisälogistiikkaan ja kokonaan uusista palveluista. Nämä ovat kaikki kaupallisia palveluja toimialoilla, joilla on vapaa sekä kansainvälinen kilpailu.

Perinteisten postipalvelujen merkitys on voimakkaasti vähenevä kirjeiden ja lehtien jakelumäärien laskiessa voimakkaasti. Postisääntelyssä on kevennetty markkinoille pääsyn sääntelyä ja postipalvelujen tarjonta on nykyään ilmoituksen varaista toimintaa. Markkinoilla on postiyrityksiä, jotka kilpailevat perinteisessä postipalvelujen tarjonnassa keskenään. Postin velvollisuuksien lisääminen tässä tilanteessa olisi valtioneuvoston kanslian mukaan hyvin haitallista Postin liiketoiminnan ja omistaja-arvon kannalta.

### 3.3 Posti Group Oyj:n lausunto

#### 3.3.1 Yleistä

Posti on aluksi arvioinut liikenne- ja viestintäministeriön ja valtioneuvoston kanslian lausuntoja. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että julkisiksi hallintotehtäviksi voitaisiin katsoa edellä mainituista tehtävistä lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen ja postinumerojärjestelmän ylläpitäminen sekä lisäksi postilain 55 §:n mukainen oikeus avata postipaketti. Muita postilain nojalla määräytyviä tehtäviä ei olisi pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto puolestaan toteaa, että muusta kuin postilaista juontuvista tehtävistä sekä muuttoilmoitusten vastaanottaminen kotikuntalain mukaisesti että ennakkoäänestyspaikkana toimiminen vaalilain mukaisesti ovat tehtäviä, joihin liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Posti pitää valtioneuvoston kanslian lausuntoa oikeaan osuvana. Posti-konserni tarjoaa palveluita useilla eri liiketoiminta-alueilla ja monilla kilpailuilla markkinoilla kaikkiaan 10 maassa. Postiala on suuressa muutoksessa ja Postin tulevaisuuden kasvupotentiaali on verkkokaupassa ja sen ratkaisuisissa, logistiikan kokonaisratkaisuisissa aina kuljettamisesta sisälogistiikkaan ja kokonaan uusissa, erityisesti digitaalisissa palveluissa. Nämä ovat kaikki kaupallisia palveluja toimialoilla, joilla on vapaa sekä kansainvälinen kilpailu ja joilla on kytköksiä Suomen

rajojen ulkopuolelle. Tätä taustaa vasten julkisia tehtäviä koskeva tarkastelu on rajattava ainoastaan Suomessa tarjottaviin palveluihin ja vain niihin, jotka ovat laissa säädettyjä tehtäviä.

Posti yhtyy liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa esitettyyn arvioon, jonka mukaan postilaatikoiden sijainnin määrittely, postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen sekä Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Ministeriön kannasta poiketen Posti katsoo, että myöskään postinumerojärjestelmän ylläpitämistä tai postipakettien avaamista ei pitäisi luokitella julkiseksi hallintotehtäväksi. Seuraavassa tarkastellaan näitä palveluja yksityiskohtaisemmin.

### 3.3.2 Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen

Postilähetysten ohjaus perustui 1970-luvun alkuun asti katujen ja paikkakuntien nimiin. Postinumerojärjestelmä otettiin virallisesti käyttöön 1.1.1973. Postinumerojärjestelmä sisältää postinumerot, kunkin postinumeron nimitiedon sekä postinumeroihin liitetyt katutiedot talonnumeroineen ja kuntatiedon. Postinumerot on alun perin muodostettu sen mukaan, missä on asutusta ja sen vuoksi kiinteä postitoimipiste, joten postinumeroalueiden määrittelyllä on yhteys postitoimipisteitä koskevaan yleispalveluvollisuuteen. Toisaalta postinumeron alueella saattaa olla hyvin pieni väestömäärä, esimerkiksi sairaaloissa oli aikoinaan muutaman tunnin päivässä auki oleva postin toimipiste ja niilläkin oli oma postinumero. Postinumeroihin ei vuosien saatossa ole tehty suuria muutoksia.

Postinumero on Suomessa viidestä numerosta muodostuva koodi, joka merkitään osoitetoimipaikan nimen eteen (esim. 00100 HELSINKI). Suomi on jaettu postinumeroalueisiin, joissa kukin postinumero kattaa yhtenäisen maantieteellisen alueen. Postinumeron kaksi ensimmäistä numeroa määrittelevät tällöin, millä alueella postinumeron mukainen paikkakunta sijaitsee. Postinumeron kolme viimeistä numeroa kertovat, mihin postinumeroalueen sisällä olevaan osoitetoimipaikkaan lähetys on matkalla. Numerotunnuksen lisäksi osoitteissa käytetään myös osoitetoimipaikan nimeä.

Postinumeroalueen rajat eivät ole samat kuin kuntarajat, sillä sama postinumero voi jakaantua esimerkiksi kahden tai useamman kunnan alueelle. Samoin kunnan alueella voi olla useita erilaisia osoitetoimipaikan nimiä. Katuosoitteeseen ja maantieteelliseen sijaintiin kytkettyjä postinumeroita on tällä hetkellä käytössä noin 3000 kappaletta. Paljon postia saavilla yrityksillä voi olla käytössä oma postinumero, joka koostuu numerosta ja yrityksen nimestä. Näitä yrityspostinumeroita ei ole sidottu tiettyyn alueeseen tai toimipaikkaan, vaan niiden käyttö perustuu asiakkaan kanssa tehtyyn sopimukseen. Postilokeroilla ja paketti-automaateilla on postinohjauksen vuoksi käytössä omat postinumeronsa. Lisäksi on käytössä muita teknisiä postin ohjaukseen tarpeellisia ohjauspostinumeroita.

Postilakiin lisättiin postinumerojärjestelmää koskeva sääntely vuonna 2011 sen varmistamiseksi, että muut postiyrietykset saavat järjestelmästä tarvitsemansa tiedot. Tämän taustalla oli EU:n kolmas



postipalveludirektiivi. Postinumeroiden määrittelyä ei lainmuutoksen jälkeenkään tehdä viranomaisen ohjauksessa eikä se liity mihinkään viranomaisprosessiin. Posti ei tee asiassa hallintopäätöksiä. Postinumerojärjestelmän ylläpitoon ei liity velvoittavien määräyksien antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on aiemmassa päätöksessään (EOAK/5410/2017) katsonut, että yleispalvelun tarjoamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä vaan lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin palvelusta. Postinnumero on Postille keskeinen lajittelu-, ohjaus- ja jakelutieto kirjeiden, pakettien ja lehtien lajittelussa sekä kuljetusten ohjauksessa. Kaikki perusjakelu perustuu osoiterekisterin ja postinumerorekisterin yhdistelmään, sillä osoitteet on aina kytketty postinumeroon. Postin perusjakelun tuotannon prosessit ja tietojärjestelmät perustuvat tällä hetkellä täysin postinumeroihin ja toiminta liittyy sitä kautta yleispalvelun tarjoamiseen.

Posti määrittelee postinumeroalueita ensisijaisesti postinjakelun kannalta ja osana tuotannon prosessien suunnittelua, aivan vastaavasti kuin postilaatikoiden sijoittelua. Postinumerojärjestelmän ylläpitämisessä on siten kyse infrastruktuurin peruspalvelun käytännön toteuttamisesta eivätkä julkisen hallintotehtävän kriteerit Postin mukaan täyty.

### 3.3.3 Postilaatikoiden sijainnin määrittely

Postilaatikoiden sijainnin määrittelyn arvioinnin osalta Postilla ei ole huomautettavaa liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoon. Postilaatikoiden sijainnista velvoittavan hallintopäätöksen tekee kunnan rakennusvalvontaviranomainen, jos Posti tai postinsaaja vie asian rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi. Posti ei tee asiassa hallintopäätöstä eikä Postin tekemää postilaatikoiden sijoittelua voida katsoa viranomaisprosessin valmistelutehtäväksi. Postilaatikoiden sijoittelua ei myöskään tehdä viranomaisen ohjauksessa.

Yleispalveluyrityksen tehtäväksi annettiin postilaatikoiden sijainnin määrittelemisen postilain muutoksella vuonna 2011, kun postimarkkinoiden kilpailua vapautettiin, sillä ei pidetty tarkoituksenmukaisena, että postinsaaja neuvottelisi jokaisen postiyrityksen kanssa erikseen postilaatikon paikasta. Kyse on infrastruktuurin hoitamisesta, mikä liittyy siihen, että kirjepalvelujen yleispalveluyrityksen on jaettava kirjellähetykset kaikkialla manner-Suomessa. Postilaatikoiden sijainnin määrittelyssä ei Postin mukaan ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

### 3.3.4 Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen

Postimerkkien julkaiseminen liittyy Postin yleispalveluista eli käteismaksullisista postipalveluista perittyjen maksujen keräämiseen ja ennakolta tehdyn maksusuorituksen osoittamiseen postilähetyksessä. Postimarkkinoilla toimivista postiyrityksistä tällä hetkellä vain Posti Oy tarjoaa käteismaksullisia, lähinnä kuluttajille ja pienyrityksille suunnattuja postipalveluita, joihin postimerkkien käyttö liittyy. Postimerkkien julkaiseminen tai maksumerkintöjen käyttäminen ei ole velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta

tai velvollisuudesta eikä asia liity viranomaisprosesseihin. Postimerkin voidaan katsoa olevan kuitti ennakolta suoritetusta palvelumaksusta.

Sen lisäksi, mitä liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa on todettu, asian arvioinnissa on Postin mukaan otettava huomioon, ettei perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä voida pitää toimintaa, jota kuka tahansa voi tehdä. Postipalvelun tarjoamisen voi aloittaa kuka tahansa ilmoittautumalla Liikenne- ja viestintävirastolle. Kaikilla postiyrityksillä on mahdollisuus käyttää erilaisia maksumerkintöjä, joista ainoastaan postimerkkien julkaisemiseen tarvitaan postilain 82 §:n mukainen liikenne- ja viestintäministeriön myöntämä lupa. Kotimaassa kelpaavien postimerkkien tai maksumerkintöjen ulkoasusta tai muista ominaisuuksista ei ole annettu määräyksiä, vaan jokainen postiyritys voi päättää asian itsenäisesti. Posti katsoo, että postimerkkien julkaisemisessa tai postimaksumerkinnän käyttämisessä kyse ei ole julkisen tehtävän hoitamisesta.

### 3.3.5 Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen

Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimimisen arvioinnin osalta Postilla ei ole huomautettavaa liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoon. Toiminta tarkoittaa käytännössä sitä, että Posti huolehtii valtiosopimuksissa pakolliseksi määritellystä kansainvälisestä kirje- ja pakettiliikenteestä. Näitä tehtäviä voisi postilain mukaan hoitaa Posti Oy:n sijaan jokin muukin postiyritys, jolle on asetettu yleispalveluvollisuus. Rajat ylittävää lähetysten kuljettamista hoitavat muutkin jakeluyritykset ja alalla vallitsee kansainvälinen kilpailu. Kun jo aiemmin on todettu, että yleispalveluvollisuuden hoitamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä, niin kansainvälisen postiliikenteen hoitamisen ei myöskään voida katsoa olevan julkinen hallintotehtävä.

### 3.3.6 Postilähetysten avaaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa lausunnossaan esiin postilain 55 §:n säännöksen, joka koskee postiyrityksen oikeutta avata suljettu lähetys. Säännöksessä todetaan, että postipaketin saa avata vain Liikenne- ja viestintäviraston tähän tehtävään erikseen valtuuttamat henkilöt.

Postiyrityksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan säännöksen mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta lähetyskiä avatessa. Tällä perusteella ministeriö katsoo, että toimintaa voi pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, vaikka se olennaisesti liittyy yleispalvelun toteuttamiseen.

Kyseinen säännös on periytynyt postilakiin vuonna 2001 voimaan tulleesta postipalvelulaista. Taustalla oli hallituksen esitys, jossa lähetysten avaamisoikeutta ehdotettiin postiyritykselle myös kirjelähetysten osalta. Tämä ehdotus ei tullut eduskunnassa hyväksytyksi sellaisenaan, vaan rajoitetusti postipaketteihin kohdistuvana.

Postipakettien avaaminen on postilain nojalla mahdollista silloin, jos lähetys on vahingoittunut ja avaaminen on välttämätöntä sisällön suojaamiseksi tai sen kunnon toteuttamiseksi taikka jos on syytä epäillä, että

lähetyksessä saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle. Lisäksi perille saamaton postipaketti voidaan avata, jos se on välttämätöntä paketin (sisällön) myymisen tai hävittämisen vuoksi.

Postilain soveltamisalaan kuuluvat vain yleispalveluksi määritellyt postipaketit. Muut pakettipalvelut ovat lain soveltamisalan ulkopuolella. Vuodesta 2016 alkaen Postilla on ollut yleispalveluvollisuus pakettipalveluissa ainoastaan kotimaasta ulkomaille lähetettävien enintään 10 kilon painoisten käteismaksullisten postipakettien osalta (Viestintäviraston päätös 28.6.2016, dnro 788/911/2016). Postilain 4 luvun mukaisessa arvioinnissa Viestintävirasto päätyi siihen, että kotimaan pakettipalveluissa ja maahan saapuvien pakettien palvelussa markkinoilla on riittävä palvelutarjonta, eikä yleispalveluvollisuutta aseteta yhdellekään postiyritykselle.

Kuluttajien ulkomaille lähettämien yleispalvelupakettien kokonaismäärä on hyvin vähäinen. Keskiwertosuomalainen lähettää käteismaksullisen paketin ulkomaille keskimäärin kerran 25 vuodessa. Muiden kuin yleispalveluun kuuluvien pakettien jakelusta ei ole erillistä lainsäädäntöä eikä toiminta vaadi lupaa tai ilmoittautumista. Liikenne- ja viestintäviraston tuoreimman postimarkkinaselvityksen (18.6.2019, dnro TRAFICOM/465/ 11.01.09/2019) mukaan pakettijakelumarkkinoilla on runsaasti toimijoita. Suurten kansainvälisten yritysten lisäksi markkinalla toimii paljon pienempiä yrityksiä sekä kuriiriluonteisia alueellisia yrityksiä. Pakettien määrä on ollut viime vuosina reippaassa kasvussa, mutta kasvu kohdistuu verkkokaupan lähetyksiin, jotka eivät kuulu yleispalveluun. Verkkokaupan ennustetaan vielä kasvavan vuoteen 2023 mennessä runsaat 40 prosenttia. Liikenne- ja viestintäviraston markkinaselvityksen mukaan pakettien kokonaismääräksi Suomessa vuonna 2018 on arvioitu noin 80 miljoonaa kappaletta. Postilain alaisten yleispalvelupakettien osuus pakettipalveluiden kokonaismarkkinasta on täysin marginaalinen.

Kuten edellä todettiin postimaksumerkintöjen kohdalla, julkisena hallintotehtävänä ei Postin mukaan voida pitää toimintaa, jota kuka tahansa voi tehdä. Kun pakettipalvelujen tarjonta on markkinoilla täysin vapaata, palvelua voi tarjota kuka tahansa. Kaikkien pakettijakelijoiden voidaan olettaa joutuvan avaamaan pakettilähetyksiä samoista syistä, kuin yleispalvelupaketteja on postilain mukaan oikeutettua avata (esimerkiksi lähetyksen vahingoittunut tai vaarallinen sisältö).

Posti pitää kohtuuttomana, jos Postin toiminnan oikeudellista luonnetta lähetyksen avaamisessa arvioidaan toisin kuin muiden palveluntarjoajien samanlaista toimintaa. Posti katsoo, että postilain 55 §:ään sisältyvä säännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta yleispalvelun alaisiin postipaketteihin kohdistuvana on vanhentunut ja lainsäädäntöä tulisi tältä osin tarkastella uudelleen.

Postilaissa säädetty pakettien avaaminen liittyy olennaisesti yleispalvelun toteuttamiseen ja sen vuoksi kyseessä on osa infrastruktuurin peruspalvelua eikä julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

### 3.3.7 Lopuksi

Erityisesti Postin hoitamien postitoimintaan liittyvien tehtävien oikeudellisesta luonteesta on esitetty eriäviä tulkintoja. Posti pitää oikeusvarmuuden, henkilöstön aseman ja liiketoiminnan suunnittelun kannalta erittäin tärkeänä, että asiasta saataisiin yksiselitteinen ratkaisu. Asiaa harkittaessa on välttämätöntä ottaa huomioon, että perinteisten postipalvelujen merkitys on voimakkaasti vähenevä kirjeiden ja lehtien jakelumäärien laskun kiihtyessä. Postisääntelyä on kevennetty ja postipalvelujen markkinoilla on jo yhteensä 16 keskenään kilpailevaa postiyrittystä. Pakettimarkkinoilla kilpailu on täysin vapaata. Postin velvollisuuksien lisääminen tässä tilanteessa olisi hyvin haitallista sekä Postin liiketoiminnan että markkinoiden tasapainon kannalta. Myöskään julkisen hallintotehtävän määrittelylle annetut kriteerit eivät Postin mukaan puolla laajennettua tulkintaa Postin hoitamien tehtävien luokittelusta julkisiksi hallintotehtäviksi.

## 4 RATKAISU

### 4.1 Julkista hallintotehtävää koskeva sääntely ja sen tulkintoja

#### 4.1.1 Perustuslaki esitöineen

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.

Pykälän sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Säännös kattaa sekä viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Julkiset hallintotehtävät voivat olla ”julkisia palvelutehtäviä”. Mainituissa tehtävissä kyse on pääasiallisesti luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta.

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan

hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kiellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (21 §). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (ks. HE 1/1998 vp, s. 178–179).

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä edellä mainitusta hallituksen esityksestä asiaa on arvioitu seuraavasti:

”Ehdotuksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korostaa sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä”. (PeVM 10/1998 vp).

Julkinen hallintotehtävän käsitteen sisältö on saanut ja saa konkreettista sisältöä ennen muuta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Viitataan tältä osin liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoon (ks. edellä kohta 3.1.2.3) ja totean myös, että perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 26/2017 vp (s. 47–51), jonka valiokunta antoi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen tähdänneestä lainsäädäntökonaisuudesta, sisältyy laaja yhteenveto valiokunnan perustuslain 124 §:ää koskevasta lausuntokäytännöstä.

Lisäksi katson aiheelliseksi tuoda esiin seuraavat lainvalmisteluaineistossa, oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkökohdat. Olen pyrkinyt löytämään esimerkeiksi erityisesti sellaisia tämän asian kannalta merkityksellisiä tulkintakannanottoja, jotka mielestäni ovat omiaan kuvaamaan ja konkretisoimaan nimenomaan julkisen hallintotehtävän käsitteen moninaisuutta ja laaja-alaisuutta ja joissa arvioinnin kohteena ei ole ollut tavanomainen tai ainakaan perinteinen viranomaistoiminta.

#### 4.1.2 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä

Perustuslakivaliokunta on arvioinut verkonhaltijan asettamista järjestelmävastuuseen perustuslain 124 §:n kannalta lausunnoissaan PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki) ja PeVL 62/2002 vp (sähkömarkkinalaki) ja katsonut, että verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen merkitsee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Kyse on valiokunnan mukaan ollut tosiasiallisesta toiminnasta.

Lausunnossaan PeVL 8/2014 vp valiokunta arvioi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista julkisena hallintotehtävänä. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkina-laissa tarkoitettu viranomaisverkko. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkkoja siihen välittömästi liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkonyhteiset palvelut. Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai kyseisen osakeyhtiön tätä tarkoitusta varten erikseen perustama ja kokonaan omistama osakeyhtiö.

Lausunnossaan PeVL 47/2005 vp valiokunta arvioi lennonvarmistuspalveluita todeten muun muassa, että niitä on laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, vaikka hallituksen esityksen (HE 138/2005 vp) mukaan lennonvarmistus on suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallintaa, jossa vastuu ilma-aluksen ohjailusta ei siirry lennonjohtajalle, vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta. Valiokunta viittasi tehtävien luonteeseen ja totesi, että kyse ei ollut hallintopäätöksistä vaan operatiivisista tehtävistä. Merkitystä annettiin sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle. Valiokunnan mukaan kyse oli lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Lausunnossaan PeVL 1/2008 vp valiokunta arvioi perustuslain 124 §:n näkökulmasta eräitä ydinenergialain säännöksiä (turvajärjestelyt, voimakeinojen käyttö, valmiusjärjestelyt, yleiset turvallisuusmääräykset; ks. myös PeVL 22/2020 vp).

Lausunnossaan PeVL 58/2010 vp valiokunta totesi kunnan vastuun yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä toteuttavan ympäristöperusoikeuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelujen saatavuus. Kunnan jätehuoltotehtävät muodostavat valiokunnan mukaan laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Samoin

valiokunta arvioi operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta.

Eräänlaisena infrastruktuuriin liittyvänä julkisena hallintotehtävänä voidaan nähdäkseni pitää myös liikenteenohjausta (ks. HE 34/2018 vp ja PeVL 16/2018 vp), jota koskevat tehtävät on siirretty viranomaisilta valtion omistaman yhtiön hoidettavaksi (Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic, aiemmin Traffic Management Finland).

Perustuslakivaliokunta arvioi sähköisistä allekirjoituksista annetun lain tarkoittamaa laatuvarmenteiden tarjoamista lausunnossaan PeVL 2/2002 vp. Tuolloin valiokunta katsoi laatuvarmenteen rinnastuvan viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen ja kiinnitti huomiota siihen, että varmennetoiminnalla on merkitystä sähköisen liiketoiminnan ja muun asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta. Laatuvarmenteiden tarjoamista oli siten valiokunnan mielestä varmenteen oikeusvaikutusten vuoksi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Sittemmin lausunnossaan PeVL 16/2009 vp valiokunta katsoi, että sähköisestä allekirjoittamisesta annetussa laissa tarkoitettujen sähköisen allekirjoittamisen palveluiden ja laatuvarmenteiden levinneisyys ja käyttö on ollut Suomessa sittemmin hyvin vähäistä ja sähköisten allekirjoitusten asemesta tunnistamisen välineinä ovat käyttöön vakiintuneet pankkitunnukset. Valiokunnan mukaan ehdotetussa laissa oli tarkoitus luoda puitteet tämänkaltaiselle yksityiselle palveluntarjonnalle. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen liiketaloudellisten palvelujen luonne oli valiokunnan mielestä siinä määrin etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää nykyisin ollut pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Näin ollen lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista ei ollut tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2012 vp puolestaan koski arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistamista. Valiokunta totesi muun muassa, että vaikka pörssi ja arvopaperikeskus ovat elinkeinotoimintaa harjoitavia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja niiden suhde toimijoihin perustuu kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät niiden tehtävät valiokunnan mukaan sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on lausunnossa lähemmin selostetuilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Valiokunta toi esiin myös sen, että arvopaperimarkkinalainsäädäntö on perinteisesti perustunut etenkin pörssin, ja myöhemmin myös arvopaperikeskuksen, keskeiseen rooliin markkinoiden infrastruktuurina, ja lausunnossa erikseen arvioidut tehtävät ovat vakiintuneesti kuuluneet näille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Sääntelyssä ei siten ollut kysymys uusien tehtävien antamisesta tai viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle.

Edellä mainittuun liittyen voidaan mainita myös HE 28/2016 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) ja

perustuslakivaliokunnan siitä antama lausunto (PeVL 15/2016 vp). Tämä lainsäädäntö on merkityksellinen siksi, että vaikka arvopaperikeskuksen sinänsä katsotaan hoitavan julkisia hallintotehtäviä, arvosuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 8 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että arvopaperikeskuksen hoitaessa sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä sen toimintaan ei sovelleta hallinnon yleislakeja eikä arvopaperikeskuksen hallintoelimen jäsenen tai arvopaperikeskuksen palveluksessa olevaan tällöin sovelleta myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lausunnossaan PeVL 2/2001 vp perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä sellaistakin varsin yksityisoikeudelliseksi mielletävää menettelyä kuin valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n hallinnoimien vientitakuiden myöntäminen.

Lausunnossaan PeVL 15/2019 valiokunta arvioi Hansel Oy:n tehtäviä, jotka liittyvät julkisten hankintojen toteuttamiseen. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja. Lisäksi se tuottaa asiakkailleen erilaisia tuki- ja asiantuntijapalveluita. Valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu valiokunnan mukaan julkisten hankintojen toteuttamiseen asiakkaidensa, kuten valtion ja kuntien, puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen.

Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävistä perustuslakivaliokunta totesi, että niitä voidaan harjoittaa elinkeinotoimintana, eikä kyse ollut yksinomaan viranomaiselle kuuluvasta hallintotehtävästä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tehtävien järjestämistapa huomioiden kyse on julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta antoi merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp).

Lausunnossaan PeVL 5/2021 vp valiokunta arvioi hallituksen esitykseen laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp) sisältyvää asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle ja piti asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä. Sikäli kuin hallituksen esityksessä oli tehty selkoa siitä, millaisia kustannuksia ja käytännön hankaluuksia seuraisi asukasvalintatehtävän pitämisestä julkisena hallintotehtävänä, valiokunta kiinnitti huomiota siihen, etteivät lähtökohtana oikeudelliselle arviolle jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin voi olla ne seuraukset, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu.

Julkisia hallintotehtäviä voivat olla myös erilaiset tiedotus-, valistus- ja koulutustehtävät. Esimerkiksi Liikenneturvan osalta näiden lisäksi on pidetty julkisina hallintotehtävinä edellä mainittua toimintaa palvelevaa tutkimusta, jäsenjärjestöjen liikenneturvatyön opastamista ja yhteen-



sovittamista sekä aloitteiden tekemistä ja muutakin toimintaa liikenneturvallisuuden hyväksi (ks. HE 211/2002 vp ja LiVM 22/2002 vp).

#### 4.1.3 Oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä

Päätöksessään dnro 1242/2/07 apulaisoikeusasiamies on arvioinut Finavia Oyj:n tehtävien oikeudellista luonnetta, koska yhtiötä koskevassa sääntelyssä esiintyvä julkisen palvelutehtävän käsite oli jäänyt tulkinnanvaraiseksi paitsi sinällään myös suhteessa julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Päätöksessään dnro 1634/2/12 oikeusasiamies katsoi, että Finavia Oyj:n tehtävistä on julkisina hallintotehtävinä pidettävä muun muassa lentoasemaverkoston ylläpitämistä ja kehittämistä. Samassa päätöksessään oikeusasiamies katsoi, että ilmailualan lainsäädännöstä tulisi tarkemmin käydä ilmi, mihin säännöksiin liittyy julkisia hallintotehtäviä ja miten niiden hoitamisessa turvataan hyvä hallinto ja perusoikeudet.

Todettakoon tässä yhteydessä, että sittemmin säädettyä ilmailulakia koskevaan hallituksen esitykseen on sisällytetty yksityiskohmainen arvio eri tehtävien oikeudellisesta luonteesta (ks. HE 79/2014 vp, s. 111 – 114), ja perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteluja varsin perusteellisina ja pääosin onnistuneina. Valiokunnan mukaan perusteluissa on selkeästi osoitettu, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi perusteluissa on tehtäväkohtaisesti eritelty ne tapaukset, joissa kysymys on lähinnä niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista esitystapaa sekä valtiosääntöoikeudellisesti että laajemminkin lainsäädännön toimivuuden kannalta erittäin perusteltuna (PeVL 27/2014 vp).

Päätöksessään dnro 1930/2/13 oikeusasiamies katsoi, että arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavat tahot hoitavat perustuslain 124 §:ssä ja tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja.

Päätöksessään dnro EOAK/2665/2017 apulaisoikeusasiamies arvioi konkurssin julkisselvityksen oikeudellista luonnetta katsoen, että kun otetaan huomioon konkurssin julkisselvitykseen liittyvä viranomaisen ohjaus- ja valvontavalta, julkisselvityksen tavoitteet yleisen edun turvaamisessa ja julkisselvittäjän vastuu viranomaiselle, on tehtävää pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Lausunnossaan EOAK/3303/2020 oikeusministeriölle luottotietolain muuttamisesta koskeneesta lakiehdotuksesta oikeusasiamies on esittänyt, että luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän ja tosiasiallisen rekisteröidyn oikeuksiin merkittävästi vaikuttavan luonteen vuoksi tehtävä olisi määriteltävä julkiseksi hallintotehtäväksi tai ainakin julkiseksi tehtäväksi. Oikeusasiamies oli jo aiemmin oikeusasiamiehen vuosikertomuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä 2018 esittänyt, että luottotietotoiminnan säätämistä julkiseksi hallintotehtäväksi olisi toiminnan yhteiskunnallisten tavoitteiden ja yksilön perusoikeuksiin liittyvien vaikutusten vuoksi syytä pohtia.

Päätöksessään EOAK/883/2018 apulaisoikeusasiamies arvioi julkisten hallintotehtävien hoitamista Business Finlandissa.

#### 4.1.4 Oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa siteeratussa Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjassa vuodelta 2008 on laajasti pohdittu julkisen hallinnon rajapintoja ja sen ulkopuolelle jäävää julkisluontoista toimintaa muun muassa toteamuksin, että julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle on mahdollista katsoa jäävän varsin laaja joukko laissa säänneltyjä toimintoja, joiden tarjoamiseen liittyy julkinen intressi mutta joilta puuttuvat julkiselle hallintotehtävälle ominaiset hallinnolliset piirteet. Vaikka kyseisissä toiminnoissa on usein kyse taloudellisen voiton tavoittelusta ja liiketoiminnallisista intresseistä, niihin liittyy myös senlaatuista yleishyödyllistä tai muita yhteiskunnallisia tarpeita edistäviä tavoitteita, joiden toteutumisen varmistamiseksi lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi asettaa toiminnan harjoittajalle erityisen julkisen palvelun velvoitteen. Edelleen todetaan, että julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisessa on suurelta osin kyse valtion taloudellisen toiminnan siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolisille luopuen samalla julkiselle hallinnolle luonteenomaisesta virastomaisuudesta ja menettelyn muodollisuudesta (Keravuori-Rusanen Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 246 ss.)

Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuutta olevan omiaan lisäämään se, että oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) toimivaltuuksia määrittävän julkisen tehtävän ja viranomaistehtävien ulkoistamista määrittävän julkisen hallintotehtävän käsitteitä käytetään jopa lainsäädännössä vaihtelevasti niin, ettei aina ole selvää, onko kyse lähinnä terminologisesta horjuvuudesta vai tietoisesta eron tekemisestä eri käsitteiden välille. Edelleen todetaan, että kaikki oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä julkisiksi tehtäviksi tulkitut toiminnot eivät ole sellaisia, että ne ainakaan itsestään selvästi mahtuvat julkisen hallintotehtävän käsitteen varaan rakentuvien hallinnon yleislakien soveltamisalojen puitteisiin. Esimerkkeinä on käytetty yleisradio- ja postitoimintaa, joita oikeusasiamies arvioi erityislainsäädännössä säädettyjen kriteerien perusteella (ks. Sarja Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Oikeusasiamiehen 90-vuotisjuhlakirja, 2010, s. 22–26; erityisesti postitoiminnasta ja yleispalvelusta sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta näissä asioissa, ks. Sarja Mikko: Eduskunnan oikeusasiamies yleispalveluiden ja julkisten palveluiden valvojana, Edilex 2019/43, julkaistu 13.11.2019, s. 2, 13–27 ja 53–54).

## 4.2 Postitoimintaa koskeva sääntely

### 4.2.1 Yleispalvelua ja yleispalvelun tarjoajaa koskeva keskeinen sääntely

Postilain 1 §:n 1 momentin mukaan tämän lain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Tätä lakia sovelletaan 2 momentin mukaan postin yleispalvelun ja muiden postipalveluiden tarjoamiseen.

Postilain 2 §:n 3 kohdan mukaan yleispalvelulla tarkoitetaan niitä postipalveluita, joista säädetään tässä laissa erikseen ja joiden tulee olla tarjolla koko maassa. Yleispalvelun tarjoajalla tarkoitetaan 8 kohdan mukaan postiyritystä, jolle on asetettu 4 luvussa tarkoitettu yleispalveluvollisuus.

Postilain 14 §:n 1 momentissa säädetään, että koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasa-puolisin ehdoin.

Postilain 15 §:ssä määritellään yleispalvelun piiriin kuuluvat postilähetykset.

Postilain 16 §:ssä säädetään toimipisteistä. Pykälän 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Yleispalvelun tarjoajan on käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituisesta asunnostaan. Toimipisteiden sijaintia ja kohtuullista matkaa määriteltäessä on otettava huomioon alueen väestötiheys ja pinta-ala, alueella ilmenevät asiointitarpeet, palveluiden sijainti yleensä ja muut paikalliset olosuhteet sekä uusien postipalvelumuotojen kehittyminen. Yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste. Valtioneuvoston asetuksella voidaan 4 momentin mukaan säätää tarkemmin toimipisteiden sijoittamisesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää myös toimipisteverkon järjestämiseen liittyvistä teknisistä seikoista.

Postilain 17 §:ssä säädetään yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten ja postipakettien keräilystä ja jakelusta ja 18 §:ssä poikkeuksista 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä. Lain 19 §:ssä säädetään yleispalvelun laatustandardista.

Postilain 20 §:ssä säädetään kielellisten oikeuksien turvaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa tämän palveluja asiakkaille, on toiminnassaan: 1) annettava palvelua suomen ja ruotsin kielellä noudattaen, mitä kielilaisissa säädetään; ja 2) annettava palvelua saamen kielellä noudattaen, mitä saamen kielilaisissa säädetään. Edellä säädetty 1 momentin mukainen velvollisuus voidaan 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston toimesta asettaa muulle postiyritykselle kuin yleispalvelun tarjoajalle tilanteessa, jossa yleispalveluvollisuutta ei ole asetettu.

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.

Postilain 23 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Päätöksen tulee perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin.

Postilain 24 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa yleispalveluvelvollisuuden postiyritykselle. Velvollisuus tarjota yleispalvelua on 2 momentin mukaan asetettava sille postiyritykselle, jolla on siihen parhaat edellytykset. Postiyritys voidaan 3 momentin mukaan velvoittaa tarjoamaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä yleispalvelua myös muualla kuin alueella, jonka se on Liikenne- ja viestintävirastolle 4 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoittanut, tai se voidaan velvoittaa tarjoamaan muutakin yleispalvelua kuin sitä, mitä se on tarjonnut, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä velvoitteen asettaminen ole postiyrityksen kannalta kohtuutonta.

Postilain 26 §:n 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Hinnoittelun muutoksista on 2 momentin mukaan tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

Postilain 28 §:ssä säädetään yleispalvelun tarjoajan velvollisuudesta käyttää kustannuslaskujärjestelmää, 29 §:ssä kustannusten kohdentamisesta, 30 §:ssä kustannuslaskentajärjestelmän valvonnasta, 32–34 §:ssä yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta ja korvaamisesta.

Postilain 44 §:n 1 momentin 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 48 §:n nojalla annetut määräykset. Postilaatikon paikkaan tyytymätön asianosainen voi 2 momentin mukaan viedä asian kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätettäväksi. Yleispalvelun tarjoaja voi hakea rakennusvalvontaviranomaiselta päätöksen postilaatikon paikkaa koskevaan erimielisyyteen, jos postin saaja ei sijoita postilaatikkoaan sen osoittamaan paikkaan mutta ei riitauta asiaa. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee 3 momentin mukaan päätöksessään ottaa huomioon kysymykseen tulevan paikan muu käyttö, tarkoituksenmukaisen postitoiminnan vaatimukset sekä 43 ja 45 §:ssä asetetut vaatimukset ja 48 §:n nojalla annetut määräykset. Postilain 80 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Postilain 57 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on annettava Liikenne- ja viestintävirastolle maksuton pääsy osoiterekisteriinsä lähetyksen vastaanottajan tai lähettäjän osoitetietojen selvittämiseksi.

#### 4.2.2 Muullekin postiyritykselle kuin yleispalvelun tarjoajalle annettavissa olevia tehtäviä koskeva sääntely

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 40 a §:n 1 momentin mukaan postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:ssä tarkoitettu velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille mahdollisuus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys lentolisämaksua lukuun ottamatta maksuttomasti.

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

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

#### 4.2.3 Virkavastuunalaiset tehtävät, jotka eivät kytkeydy nimenomaisesti yleispalvelun tarjoajaan

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

### 4.3 Arvioinnin lähtökohtia

#### 4.3.1 Yhteenveto sääntelystä

Olen edellä kohdassa 4.2 luokitellut postilain sääntelyä (joskaan en välttämättä tyhjentävästi) kolmeen ryhmään sen perusteella, mitä toiminnanharjoittajaa tehtävät ja sääntely koskevat.

Ensimmäisen ryhmän muodostaa sääntely, joka koskee vain tai ensisijaisesti kulloistakin yleispalvelun tarjoajaa ja tämän tehtäviä. Tähän kuuluvat muun muassa velvollisuus tarjota palvelua yleispalvelun piiriin kuuluvissa postilähetyksissä (15 §) sen mukaan kuin tällainen velvollisuus on postiyritykselle viranomaispäätöksellä asetettu (23 ja 24 §), velvollisuus ylläpitää toimipisteitä (16 §), yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten ja postipakettien keräilyä ja jakelua koskevat velvoitteet (17 §), laatustandardi (19 §), velvollisuus turvata kielelliset oikeudet (20 §), velvollisuus huolehtia laissa säädetyistä tiedoksiantomenettelyistä (21 §), hinnoittelua koskevat velvoitteet (26 §) ja velvollisuus antaa Liikenne- ja viestintävirastolle maksuton pääsy osoiterekisteriinsä (57 §). Lisäksi tähän ryhmään kuuluu postilaatikoiden sijainnin määrittelytehtävä (44 §).

Toisen ryhmän muodostaa postiyritykselle yleensä annettavissa olevia tehtäviä koskeva sääntely. Tähän ryhmään kuuluvat velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina (24 a §) ja tähän liittyen velvollisuus tarjota yksityishenkilöille mahdollisuus lähettää tietynlainen lähetys maksuttomasti, velvollisuus ylläpitää postinumerojärjestelmää (37 §) ja oikeus julkaista postimerkkejä (82 §).

Kolmannen ryhmän muodostavat tehtävät, jotka koskevat postiyrityksiä yleensä ja joihin sisältyy virkavastuu. Tähän kuuluu oikeus avata postipaketti (55 §).

#### 4.3.2 Yhteenveto lausunnonantajien tulkinnoista

**Liikenne- ja viestintäministeriön** mukaan postilaissa säädetyistä tehtävistä julkisiksi hallintotehtäviksi voidaan katsoa postilain 21 §:n mukainen lakisääteinen tiedoksiantomenettely, postilain 37 §:n mukainen postinumerojärjestelmän ylläpitäminen ja postilain 55 §:n mukainen oikeus avata postipaketti.

**Valtioneuvoston kanslian** mukaan on omistajaohjauksen näkökulmasta perusteltua, että Postin palveluiden tarkastelu julkisina tehtävinä rajataan ainoastaan Suomessa tarjottaviin palveluihin, jotka ovat viranomaiselle laissa säädettyjä tehtäviä. Tällaisia ovat muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja ennakkoäänestyspaikan hoitaminen sekä rajoitusti tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen. Muiden lausuntopyyntönsäni mainittujen palvelujen osalta ei valtioneuvoston kanslian mukaan voida katsoa olevan kyse julkisista hallintotehtävistä vaan infrastruktuurin hoitamisesta koskevista palveluista. Näihin palveluihin ei liity julkisen vallan käyttö tai hallintopäätösten tekeminen eikä niihin liity Postille tulevaa julkista rahoitusta. Näitä tehtäviä ei myöskään hoideta viranomaisen ohjaamana eikä niihin liity erityistä viranomaisvalvontaa, vaan ainoastaan kaikkiin postiyrityksiin kohdistuva postilain mukainen yleinen viranomaisvalvonta.

**Posti** on pitänyt valtioneuvoston kanslian lausuntoa oikeaan osuvana, ja julkisia tehtäviä koskeva tarkastelu on rajattava ainoastaan Suomessa tarjottaviin palveluihin ja vain niihin, jotka ovat laissa säädettyjä tehtäviä. Posti yhtyy liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa

esitettyyn arvioon, jonka mukaan postilaatikoiden sijainnin määrittely, postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen sekä Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Ministeriön kannasta poiketen Posti ei pidä myöskään postinumerojärjestelmän ylläpitämistä tai postipakettien avaamista julkisina hallintotehtävinä.

## 4.4 Kannanotto

### 4.4.1 Yleispalveluvelvoite ja siihen liitännäiset tehtävät

#### 4.4.1.1 Lähtökohtia

Kuten olen jaksossa 1.1. todennut, minulla ei ole ollut oikeudellisia perusteita päätyä siihen, että postidirektiivissä ja postilaissa säädetyn ja Postille silloisen Viestintäviraston (nykyisin Liikenne- ja viestintävirasto) päätöksellä asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa olisi selkeästi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Toisaalta olen todennut, että mikäli asianomaisen lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä päädyttäisiin toisenlaiseen arvioon, se vaikuttaisi myös siihen, miten oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa asiaa jatkossa arvioitaisiin. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan eduskunnalle on syysistuntokaudella 2021 suunniteltu annettavaksi esitys postilain muuttamisesta (valtioneuvoston kanslian kirje 4.2.2021, VNK/27235/2020), ja hallituksen esitysluonnoksen on kaavailtu valmistuvan keväällä (hankenumero LVM060:00/2020).

Aiemmassa päätöksessäni en erikseen nimenomaisesti arvioinut yleispalveluun liitännäisiä tehtäviä, joista nyt esillä olevassa asiassa on kyse. Tämän ohella tämänkin asian yhteydessä on tarpeen esittää myös eräitä yleispalvelua koskevia näkökohtia. Näistä lähtökohdista totean seuraavan.

#### 4.4.1.2 Yleispalveluvelvoitteen sisältö

Yleispalvelu voidaan yleisesti määritellä palveluksi, jota on pidettävä kaikille tärkeänä ja joka on oltava kaikkien saatavilla kohtuullisin kustannuksin. Yleisellä tasolla yleispalvelulla tarkoitetaan yleisesti ja laajalti käytettyjä perusluontoisia palveluita, joita jokin yritys velvoitetaan tarjoamaan kaikille palvelua haluaville käyttäjille hyvälaatuisena ja kohtuullisin hinnoin. Palvelu määritellään yleispalveluksi, jos se on olennainen yleiselle hyvinvoinnille, enemmistö asukkaista käyttää sitä, sen jakelua varten on tehtävä verkostoinvestointeja sekä palvelua pidetään tarkoituksenmukaisena ja välttämättömänä. Yleispalveluiksi lasketaan tyypillisesti postipalvelujen lisäksi esimerkiksi myös televiestintä- ja energiapalvelut (HE 216/2010 vp, s. 41).

Postipalvelujen yleispalveluun kuuluvat elementteinä valtakunnallinen kattavuus, pysyvyys ja saatavuus tasapuolisin ehdoin. Postipalveluiden roolia yleensä korostaa mielestäni se, että asiaa koskeva kansallinen sääntely pohjautuu kansainväliseen sopimukseen (Maailman postiliiton yleissopimus) ja EU:n postidirektiiviin.

Postipalveluissa yleispalvelua koskeva järjestelmä on lainsäädännössä niin rakennettu, että postilaissa ensin määritellään, mikä yleisesti ottaen on yleispalvelua ja mitä siihen kuuluu, ja erityisen yleispalveluvelvoitteen määrittäminen toteutetaan konkreettisesti vasta Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä, mikäli tarvetta siihen ilmenee. Velvollisuus voidaan siten myös jättää nimenomaisesti asettamatta, mikäli yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden tarjonta olisi muuten riittävää (HE 216/2010 vp, s. 49). Merkillepantavaa on myös se, että yleispalvelun tarjoajalla ei tarkoiteta kaikkia niitä yrityksiä, jotka tarjoavat sellaisia palveluita, jotka on postilain 3 luvussa määritelty yleispalvelun piiriin kuuluviksi. Yleispalvelun tarjoajalla tarkoitetaan vain sitä, jolle on asetettu yleispalveluvelvollisuus (HE 216/2010 vp, s. 79). Yleispalveluyrityksen nimeäminen ei rajoita muiden yritysten oikeutta kilpailla samalla alueella samojen yleispalveluiden tarjoamisesta. Yleispalveluyritys ei siten saa yleispalvelun tarjontaan yksinoikeutta, vaan velvollisuuden asettamisella pyritään ainoastaan tietyn perustarjonnan turvaamiseen postipalveluiden markkinoilla (HE 216/2010 vp, s. 99).

Yleispalveluvelvoite voidaan asettaa yhdelle tai useammalle postiyritykselle. Velvoite voi laajimmillaan koskea kaikkia yleispalveluun kuuluvia palveluita ja koko maata. Yleispalveluvelvoitteita voidaan kuitenkin asettaa myös siten, että eri postiyritykset vastaavat eri osista yleispalvelua. Kirjelähetyksiä ja postitoimipaikkoja koskeva velvoite voidaan esimerkiksi asettaa yhdelle yritykselle ja pakettilähetyksiä koskeva velvoite toiselle. Eri postiyritykset voidaan myös velvoittaa vastaamaan yleispalvelun tai sen osan tarjoamisesta tietyllä maantieteellisellä alueella (HE 216/2010 vp, s. 101).

Liikenne- ja viestintävirasto on nimennyt Posti Oy:n yleispalveluyritykseksi kirjelähetysmarkkinoille koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Suomessa lähetetyistä kirjelähetyksistä vain alle viisi prosenttia on laissa määritellyn yleispalvelun mukaisia kirjelähetyksiä. Lisäksi virasto on nimennyt Posti Oy:n yleispalveluyritykseksi kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettien osalta. Sen sijaan kotimaasta kotimaahan lähetettävälle paketeille ja ulkomailta saapuville paketeille ei ole nimetty yleispalveluyritystä, koska pakettilähetysten markkinoilla on useita toimijoita, jotka tarjoavat erilaisia pakettilähetyspalveluita Suomessa sekä kuluttajille että yrityksille. Suomessa lähetetyistä paketeistakin vain muutama prosentti on laissa määritellyn yleispalvelun mukaisia pakettilähetyksiä.<sup>1</sup>

#### 4.4.1.3 Jäävätkö infrastruktuuripalvelut aina julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle?

Merkittävä julkisen vallan käyttö edustaa julkisten hallintotehtävien käsitteen tiukinta ydintä, koska merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida yksityistää. Julkisen hallintotehtävän hoitamista ei ole vain hallintopäätösten tekeminen ja jonkun eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen eli julkisen vallan käyttö. Erilaiset viranomaisia avustavat ja viranomaismenettelyyn siten tavalla tai toisella liitännäiset tehtävät ovat niin ikään verraten helposti tunnistettavissa julkisiksi hallintotehtäviksi.

<sup>1</sup> Ks. <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/posti/postimarkkinoiden-kehittyminen-ja-postipalvelujen-tarjonta> ja siellä julkaistut yleispalvelupäätökset.



Tässä asiassa on tuotu esiin käsitys siitä, että postitoiminta jäisi julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle infrastruktuurin peruspalveluna. Totean, että julkisen hallintotehtävän käsite on laaja ja se kattaa myös sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Käsitteeni mukaan yksilön tai yhteiskunnan näkökulmasta merkityksellisiä infrastruktuuritehtäviä ja peruspalveluita tai niihin liittyviä tehtäviä voidaan lähtökohtaisesti pitää julkisena hallintotehtävänä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.

Sikäli kuin nyt on tuotu esiin se, että Postin velvollisuuksien lisääminen nykyisessä kilpailutilanteessa olisi hyvin haitallista Postin liiketoiminnan, markkinoiden tasapainon ja omistaja-arvon kannalta, totean, etteivät lähtökohtana oikeudelliselle arviolle jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin voi olla ne seuraukset, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu (ks. PeVL 5/2021 vp).

Asian arvioinnissa on merkityksellistä se, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallintotehtävän käsite on tulkinnanvarainen. Käsitteen sisältö määrittyy tapauskohtaisten arviointien myötä ja on saanut ajan myötä varsin laaja-alaisen merkityksen. Säännöksen tulkinnat voivat myös muuttua ja ovatkin muuttuneet.

Merkillepantavaa on myös se, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisena hallintotehtävänä on pidetty paitsi sellaisia toimintoja tai toimintojen osa-alueita, joilla on vahvasti yksityisen elinkeinotoiminnan piirteitä, myös toimintaa, jota viranomaisen ei ole joko koskaan hoitanut tai jossa ei ole kyse yksinomaan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä. Toisaalta lainsäädäntöä on voitu säätää nimenomaan toimintaedellytysten luomiseksi jollekin tärkeälle palvelulle, vaikka kyseinen palvelu itsessään ei ole julkinen hallintotehtävä. Infrastruktuuripalvelua sääntelevän lainsäädännön sisällä, vaikka tuo palvelu sinänsä jäisikin julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle, voi kuitenkin olla yksittäisiä tehtäviä, jotka voivat tulla arvioitaviksi perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä useita kannanottoja, joissa julkisena hallintotehtävänä on pidetty myös infrastruktuuritehtäviä tai niihin rinnastuvia tehtäviä.

Julkiseksi hallintotehtäväksi on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä määritelty esimerkiksi verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen, turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaminen, lennonvarmistuspalvelut ja kunnan jätehuoltotehtävät. Eräänlaisena infrastruktuuriin liittyvänä tehtävänä voitaneen pitää myös liikenteenohjausta, joka on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Myös yksityisiä toimijoita ja varsin yksityisoikeudellistakin toimintaa on pidetty julkisena hallintotehtävänä (arvopaperikeskuksen ja pörssin eräät tehtävät, eräät ydinenergialain säännökset, vientitakuiden myöntäminen, oikeusapu- ja edunvalvontatehtävät).

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä, jossa ei ole ollut kyse perinteisen hallintotoiminnan arvioimisesta, voidaan puolestaan mainita tulkinnat lentoasemaverkoston ylläpitämisestä ja kehittämisestä, valtion tukemien vuokra-asuntoja tarjoamisesta yleisesti haettaviksi ja asukasvalinnoista niihin, konkurssin julkisselvityksestä ja luottotietotoiminnasta. Näitä on pidetty julkisina hallintotehtävinä.

#### 4.4.1.4 Asiaan liittyviä tulkintakysymyksiä ja rajauksia

Tarkasteltavanani tässä asiassa on useita sellaisia toimintoja, joiden oikeudellista luonnetta ei aiemmin ole arvioitu oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Tulkinnanvaraista on se, onko (a) postilain soveltamisalaan kuuluvien yleispalvelun kriteerit täyttävien palveluiden tarjoaminen aina julkisen hallintotehtävän hoitamista vai (b) onko sitä ehkä vain erillisellä viranomaispäätöksellä asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitaminen, vai (c) onko sitä vain jokin tietty nimenomaisesti yleispalvelun tarjoajalle postilaissa osoitettu tehtävä vai voiko myös jokin kaikille postiyrityksille säädetty tai osoitettavissa oleva tehtävä olla julkisen hallintotehtävän hoitamista?

Mielestäni ensimmäinen kysymys voidaan rajata lähemmän tarkastelun ulkopuolelle, koska postilaissa yleisesti säädetty palveluiden tarjoaminen on nykysääntelyn perusteella sellaista ilmoituksenvaraista elinkeinotoimintaa, jota mikä tahansa yritys (laissa tarkoitettu postiyritys) voi ryhtyä harjoittamaan. Nähdäkseni postilaissa luodaan toimintaedellytykset tämän ilmoituksenvaraisen elinkeinotoiminnan harjoittamiselle.

#### 4.4.1.5 Yleispalveluvelvoitteen julkisen hallintotehtävän luonnetta puoltavia näkökohtia

Tarkastelen jaksossa 4.4.1.6 lähemmin postilainsäädännössä ja Posti Group Oyj:n roolissa tapahtunutta kehitystä. Siihen viitaten totean, että käsitykseni mukaan postitoiminta on ollut valtion sitä harjoittaessa virastona ja liikelaitoksena julkista palvelua. Valtion ja yksilön näkökulmasta postilaissa säädetty yleispalvelu ei nytkään ole ainakaan pelkästään taloudellista toimintaa, koska valtion tulee taata yleisen palvelun vähimmäisvaatimukset (kohtuuhintainen, korkealaatuinen, tehokas) täyttävä yleinen palvelu, vaikka toimiala on samalla avattu kilpailulle. Taustalla voidaan edelleenkin nähdä periaatteellisella tasolla ajatus siitä, että jokaisella on oikeus ja taloudellinen mahdollisuus lähettää ja vastaanottaa postia siten, että yksityisyys säilyy ja hän voi luottaa siihen, ettei hänelle saapuvaa postia katoa tai avata.

Postipalvelujen nimenomaan yleispalveluvelvollisuuden hoitamisessa voidaan mielestäni kokonaisuutena tarkastellen nähdä joitakin sellaisia elementtejä, jotka tukevat sellaista tulkintaa, jonka mukaan kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä tai ainakin julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta toiminnasta.

Ensinnäkin julkisella vallalla eli Liikenne- ja viestintävirastolla toimivaltaisena viranomaisena on laissa säädetty huolehtimisvelvollisuus siitä, että yhteiskunnallisesti ja yksilöiden kannalta merkittäväksi peruspalveluksi arvioitua postipalvelua (yleispalvelu) on riittävästi tarjolla, kun se arvioi yleispalveluvelvoitteiden asettamisen tarpeellisuutta. Siten,

vaikka postilaissa ei olekaan nimenomaisesti säädetty julkisten hallintotehtävien ulkoistamistilanteille tyypillisesti esimerkiksi niin, että valtion viranomaisen järjestää postin yleispalvelut itse tai hankkimalla ne palveluntuottajilta, viranomaisella on kuitenkin tarvittaessa palvelun järjestämisvelvollisuus. Viranomaisen toteuttaa järjestämisvelvollisuutensa asettamalla palveluvelvoitteen yksityiselle postiyritykselle. Julkisenä hallintotehtävänä voidaan kuitenkin pitää sellaistaakin tehtävää, jota valtio ei ole itse koskaan hoitanut. Nyt arvioitavana olevassa asiassa ei siten sinänsä ole ratkaisevaa se, että postitoimintaa harjoitettiin vielä 30 vuotta sitten valtion virastona.

Vastaavan kaltainen sääntelyrakenne on omaksuttu myös esimerkiksi telepalveluissa, kun teleyritykselle voidaan viranomaisen päätöksellä asettaa yleispalveluvelvoite palvelun alueellisen saatavuuden turvaamiseksi (ks. tästä lähemmin Sarja Mikko: Eduskunnan oikeusasiamies yleispalveluiden ja julkisten palveluiden valvojana, Edilex 2019/43, julkaistu 13.11.2019, s. 40–43 ja 54).

Asiassa on aiheellista mainita myös postilain 20 §, joka koskee yleispalvelun tarjoajan kielellisiä velvoitteita. Sen perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Asettamalla yleispalveluvelvollisuuden viranomaisen antaa postipalveluiden tarjoamisen postiyrityksen tehtäväksi. Yleispalveluvelvoitteen vuoksi on perusteltua, että yrityksellä on myös kielellisiä palveluita koskevia velvoitteita. Muille postiyrityksille tällaisia velvollisuuksia ei ole tarpeen säätää, koska viranomaisen ei ole antanut niille tehtäviä hoidettaviksi” (HE 216/2010 vp, s. 96).

Hallinnon yleislain säätäminen sovellettavaksi puhuu sinänsä julkisen hallintotehtävän luonteen puolesta. Toisaalta postilain 20 § ei nähdäkseeni kuitenkaan ole kannanotto yleispalveluvelvollisuuden oikeudelliseen luonteeseen. Siinä viitataan yleisesti kielilakiin, joka sisältää erikseen säännökset viranomaisten, julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten ja muun muassa palvelua tuottavien valtionyhtiöiden kielellisistä velvollisuuksista. Esimerkiksi palvelua tuottavien valtionyhtiöiden kielelliset velvoitteet eivät ole samanlaiset kuin viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten velvollisuudet ovat.

Edelleen totean, että yleispalvelun tarjoajalle on postilaissa säädetty muitakin erityisvelvoitteita tai tehtävän hoitamisen laatuvaatimuksia, joiden tarkoituksena on muun muassa asiakkaan oikeuksien turvaaminen (ks. 4.3.1).

Erityisesti mainitsen vielä yleispalvelun tarjoajan oikeuden määritellä postilaatikoiden sijainti, jossa on otettava huomioon postilaissa ja sen nojalla annetuissa viranomais määräyksissä asetetut näkökohdat. Asia on tarvittaessa saatettavissa kunnan rakennusviranomaisen ratkaistavaksi, ja kunnan päätöksestä on edelleen valitusmahdollisuus hallintotuomioistuimeen. Siten yleispalvelun tarjoajan asiassa ensi vaiheessa omaksuma kanta on osa hallintolainkäytön järjestyksessä viime kädessä ratkaistavan asian käsittelyä. Tätä kautta yleispalvelun tarjoajan voidaan sinänsä katsoa kytkeytyvän postilaatikon sijaintia koskevaan päätöksentekomenettelyyn, vaikka lopullisen hallintopäätöksen erimielisyystilanteessa tekeekin kunnan viranomaisen.

#### 4.4.1.6 Yleispalveluvollisuuden ja siihen liittyvien tehtävien julkisen hallintotehtävän luonnetta vastaan puhuvia näkökohtia

Saamissani lausunnoissa on tuotu esiin useita perusteita sille, että yleispalveluvoiton hoitamisessa ja eräissä siihen liittyvissä tehtävissä ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Yleispalvelun oikeudellista luonnetta arvioitaessa on nähdäkseni aiheellista tarkastella myös nykyisen Posti Group Oyj:n ja postilainsäädännön muutoksia, koska myös se voi auttaa ymmärtämään sääntelyn tavoitteita ja sitä kautta tehtävien oikeudellista luonnetta.

Postilainsäädäntö on viimeisten vuosikymmenten kuluessa kehittynyt niin, että virastomuodossa harjoitetusta yleisestä postitoiminnasta on siirrytty liikelaitostamisen kautta osakeyhtiömuotoiseen toimintaan valtion ollessa edelleen yhden keskeisen toiminnanharjoittajan omistaja. Tämä valtio-omisteisuus ei sinänsä kuitenkaan vielä tarkoita, että kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä.

Posti- ja telelaitos oli vuoteen 1989 virasto. Virasto muutettiin vuoden 1990 alusta uusimuotoiseksi valtion liikelaitokseksi, joka muutettiin osakeyhtiöksi vuonna 1994, kun voimaan astui silloinen postitoimintaa säätelevä lainsäädäntö. Nykyinen postilaki sääntelee yleisesti postitoiminnan harjoittamista. Postipalveluiden tarjoaminen on nykyisin kilpailtu toimiala, ja liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään postitoimintarekisteriin on ilmoittautunut kaikkiaan 17 postitoimintayritystä. Toiminnan toimiluvanvaraisuudesta on siirrytty ilmoituksenvaraisuuteen.

Merkillepantavaa on mielestäni se lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä seikka, että Posti- ja telelaitosta yhtiöittäessä oli tarkoitus erottaa hallintoon liittyvät viranomaistehtävät ja erityisesti kansainväliseen postitoimintaan liittyviin, valtioita koskeviin sopimuksiin kuuluvat asiat postitoiminnan operatiivisesta hoidosta. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan liikelaitoksena toimineesta ja valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta Posti- ja telelaitoksesta oli tarkoitus siirtää virkamiehiä valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvään keskusvirastoon, Telehallintokeskukseen, johon oli tarkoitus muodostaa Postihallintokeskus. Postitoimintalakia säädettäessä tarkoituksena oli myös, että sekä Posti- ja telelaitos että yksityiset kuriiriytykset, kuten muutkin toiminnanharjoittajat, jatkaisivat varsinaista liiketoimintaansa muuttumattomina. Muutoksena oli vain se, että rajattu osa niiden liiketoiminnasta tuli ohjesääntöiseksi toiminnaksi, jota tuli hoitaa julkisen vallan antamien säännösten ja määräysten mukaan (ks. HE 49/1993 vp, s. 10, ja HE 74/2000 vp, s. 3).

Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämiseen liittynyt postitoimintalakia koskeva hallituksen esitys oli laadittu sitä silmällä pitäen, että ohjauksen mahdollisuus säilyisi eräissä perinteisesti postitoiminnaksi luokitelluissa toimissa, joihin katsottiin liittyvän yhteiskunnallista mielenkiintoa. Erityisen tärkeänä pidettiin tavoitetta syrjäseutujen postitoiminnan edellytysten ylläpitämisestä. Postitoiminnan arvioitiin säilyttävän merkittävyytensä kansalaisia, elinkeinoelämää ja julkishallintoa palvelevana infrastruktuurina (HE 49/1993 vp, s. 1 ja 3).

Perustuslakivaliokunta totesi postitoimintalakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa muun muassa, että yhtiöittämisen myötä Posti- ja telelaitoksen toiminnassa noudatettavina olleet yksilöiden oikeussuojalle tärkeät hallinnon yleislakien normit esimerkiksi hallintomenettelystä ja asiakirjojen julkisuudesta kävivät osakeyhtiössä merkityksettömiksi ja toiminta jäi ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolelle (PeVL 14/1993 vp).

Yleispalvelun käsite omaksuttiin nykyistä postilakia edeltäneessä postipalvelulaissa. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin yleispalveluvollisuuden määräämistä elinkeinonvapauden näkökulmasta (PeVL 28/2000 vp – HE 74/2000 vp). Lisäksi valiokunta piti lain 15–17 §:n sääntelyä kirjesalaisuuden ja kielellisten oikeuksien turvaamisesta postitoiminnassa, postiyrityksen ja sen palveluja sopimuksen perusteella tarjoavan yrityksen palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta sekä postilähetyksen avaamisoikeudesta välttämättömänä perustuslain 10 §:ssä turvatuksi luottamuksellisen viestin salaisuuden ja perustuslain 17 §:ssä vahvistettujen kielellisten oikeuksien suojaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt postitoiminnan aiemman luvanvaraisuuden ja elinkeinonvapauden suhdetta myös lausunnossa PeVL 56/2010 vp (hallituksen esitys postilaiksi).

Nykyisen Posti Group Oyj:n rooli ja tehtävät postitoiminnan harjoittajana sekä postitoiminnan lainsäädäntö ja toimintaympäristö ylipäätään ovat muuttuneet viimeisten 30 vuoden aikana ja ovat edelleen muutoksessa. Posti Group Oyj:n liiketoimintaan kuuluu nykyisin useita erilaisia posti- ja logistiikkapalveluita, jotka ovat yhtiön yksityisoikeudellista toimintaa eivätkä julkisia (hallinto)tehtäviä. Yhtiö hoitaa myös postilain mukaista yleispalvelua. Yleispalvelunkin tarjoaminen on lähtökohtaisesti elinkeinotoimintaa, jota mikä tahansa postiyritys voi lähtökohtaisesti harjoittaa. Yleispalvelua ei ole laissa erikseen osoitettu nimenomaan Posti Group Oyj:n tehtäväksi. Posti Group Oyj:lle nykyisin erikseen asetettu yleispalveluvelvoite kattaa tällä hetkellä kirjelähetyksistä lähinnä yksityishenkilöiden lähettämät postimerkilliset kortit ja kirjeet ja ulkomaille lähetettävät paketit. Posti Group Oyj:llekään asetettu yleispalveluvelvoite ei siten kata kaikkea sitä palvelua, joka postilaissa on määritelty yleispalveluksi. Muille postiyrityksille ei ole asetettu yleispalveluvelvoitteita. Julkisen vallan näkökulmasta postiyritykselle erikseen määrätyn yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa on kyse sellaisesta velvoitteesta, joka voidaan toteuttaa liiketoiminnan muodossa.

Edellä selostettu lainsäädännöllinen ja tosiasiallinen kehitys viittaa käsitykseni mukaan siihen, että postitoimintaan liittyneet viranomaistehtävät (julkiset hallintotehtävät) oli ollut tarkoitus eriyttää valtio-omistuksesta postitoiminnan harjoittajasta, jonka liiketoiminnan puolestaan oli ollut tarkoitus jatkua sinänsä ennallaan. Merkillepantavaa on myös se, että perustuslakivaliokunta on arvioinut yleispalveluvollisuuden asettamista nimenomaan elinkeinonvapautta koskevana kysymyksenä. Sen sijaan en ole havainnut asiaa toistaiseksi arvioidun nimenomaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Edellä todettuun nähden on mahdollista päätyä sellaiseenkin tulkintaan, että vaikka postitoimintaa on vielä muutamia vuosikymmeniä sitten harjoitettu virkavastuulla valtion virastossa ja sittemmin

liikelaitoksena, yleispalvelun tarjoaminen Postin tehtävänä on etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, vaikka yleispalveluvelvollisuudella sinänsä edelleen onkin merkittävä rooli yhteiskunnassa ja yksilöiden kannalta.

Siten on nähdäkseni esitettävissä sellainenkin tulkinta, että yleispalvelun ja sitä koskevan veloitteen asettamisessa ja toteuttamisessa olisi kyse pikemminkin valtion taloudellisen toiminnan kuin nimenomaan julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle - kuitenkin niin, että toiminnan harjoittamiselle on haluttu asettaa tiettyjä laadullisia ja asiakkaan oikeusturvan kannalta tarpeellisia vaatimuksia. Tämän lisäksi palvelun saatavuus on haluttu turvata erilliseen viranomaisarvioon perustuvan palveluveloitteen asettamisella yksittäiselle toiminnanharjoittajalle. Tällä lainsäädännöllisellä järjestelmällä lainsäätäjän voidaan katsoa yhtäältä luoneen toimintaedellytykset postitoiminnan harjoittamiselle yleensä ja erityisesti toteuttavan julkiselle valalle perustuslain 22 §:ssä asetettua toimeksiantoa turvata perusoikeudet, tässä tapauksessa muun muassa yhdenvertaisuus kaikille tärkeiden postipalveluiden saatavuudessa.

Johdonmukaisuussyistä ei siten ole mielestäni poissuljettua lähteä sellaisesta tulkinnasta, että sikäli kuin yleispalvelu ja sitä koskevan veloitteen hoitaminen eivät olisi julkisia hallintotehtäviä, sellaisia eivät olisi myöskään yleispalvelun tarjoajan kytkeytyvät postilaissa säädetty tehtävät. Tällaisia tehtäviä olisivat siten postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkinnän käyttäminen sekä Maailman postiliiton nimettyä operaattorina toimiminen. Postilaatikoiden sijainnin määrittelyyn liittyvän tehtävänkin voidaan sinänsä tulkita kuuluvan tähän joukkoon, joskin katson kuitenkin aiheelliseksi korostaa, että tältä osin on mielestäni esitettävissä toisenlaistakin tulkintaa puoltavia näkökohtia. Vaikka näiden tehtävien luonne julkisen hallintotehtävän näkökulmasta on tulkinnanvarainen, niissä on mielestäni kuitenkin kyse ainakin julkisista tehtävistä.

Huomioni on postilaatikoiden sijainnin määrittelyn osalta kiinnittynyt vielä siihen, että tätä koskevassa postilain pykälässä ei ole nimenomaisesti kiinnitetty huomiota esimerkiksi asiakkaan kuulemiseen, kun yleispalvelun tarjoaja määrittelee laatikon sijainnin. Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnosta kuitenkin toisaalta ilmenee, että Posti tiedottaa postilaatikoiden sijoittelusta postin saajille ennen toimenpiteiden aloittamista ja postinsaajilla on myös mahdollisuus tavata Postin edustajia, jonka jälkeen Postin ehdottama paikka postilaatikolle merkitään maastoon. Siten menettelyssä on nähtävissä asiakkaan kuulemisen piirteitä. Mielestäni olisi kuitenkin aiheellista harkita, tulisiko asiakkaan kuulemisesta säättää nimenomaisesti postilaissa sikäli kuin kyse ei olisi julkisesta hallintotehtävästä. Mahdollisesti säättämisen yhteydessä voisi olla aiheellista arvioida lisäksi, onko kilpailevilla yrityksillä tässä yhteydessä sellaista oikeusturvan tarvetta, joka pitäisi ottaa huomioon.

Postinumerojärjestelmän ylläpitoa ja postipakettien avaamista tarkastelen erikseen jaksossa 4.2.3.

Lopuksi korostan vielä, että edellä selostetut muut kuin selkeät julkiset hallintotehtävät ovat kuitenkin perustuslain 109 §:n 1 momentin

mukaisia julkisia tehtäviä, joiden valvonta kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kaikki perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut julkiset hallintotehtävät ovat oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettuja julkisia tehtäviä, vaikka kaikki julkiset tehtävät eivät olisikaan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

#### 4.4.2 Postilaissa säädetty julkiset hallintotehtävät

##### 4.4.2.1 Lakisääteinen tiedoksianto

Olen jo aiemmin arvioinut lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista (EOAK/2959/2017) ja esittänyt liikenne- ja viestintäministeriölle arvioitavaksi, miten postilakia tulee täsmentää tai millä muilla keinoin turvataan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn asianmukaisuus.

##### 4.4.2.2 Postipakettien avaaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut, että postipaketin avaamista voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka toimenpide liittyykin olennaisesti yleispalvelun tai muun palvelun toteuttamiseen eli lähetyksen perille saattamiseen. Ministeriö on perustellut kantaansa sillä, että toimenpiteellä puututaan perusoikeutena turvattuun viestintäsalaisuuteen. Lisäksi ministeriö on viitannut viranomaiselta edellytettyyn valtuutukseen, säädettyjen merkintöjen ja pöytäkirjan tekemiseen ja rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuuteen. Olen samaa mieltä ministeriön kanssa siitä, että kyseessä on julkinen hallintotehtävä.

##### 4.4.2.3 Postinumerojärjestelmän ylläpitäminen

Postinumerojärjestelmän ylläpitämisen oikeudellinen luonne ei käsitykseni mukaan ole aiemmin ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa arvioitavana eikä siitä havaintojeni mukaan ole myöskään perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Tämän asian lausunnonantajienkin tulkinnot tehtävän oikeudellisesta luonteesta poikkeavat osin toisistaan. Tältä osin totean seuraavan.

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

Postinumerojärjestelmän ylläpitovelvollisuus säädettiin lakiin nykyisen postilain myötä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee muun muassa, että postinumerojärjestelmään pääsyä koskeva sääntely oli tarpeen, 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. Yksi mainituista infrastruktuurin osista on postinumerojärjestelmä. Edelleen hallituksen esityksestä ilmenee, että postinumerot olivat muotoutuneet ajan kuluessa yleispalvelun tarjoajan toiminnan ohjausjärjestelmäksi. Toisaalta samaa postinumerojärjestelmää käytetään myös monessa muussa yhteiskunnan toiminnassa, joten sen muutoksilla on vaikutusta esimerkiksi väestötietojärjestelmään. Sääntelyllä ei puututtu järjestelmän perusteisiin, vaan tarkoituksena oli varmistaa, että muut toimijat saavat järjestelmästä toiminnassaan tarvitsemansa tiedot. Postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja tulee pitää julkisesti nähtävillä esimerkiksi siksi, että postin lähettäjä pystyy tarkistamaan oikean postinumeron. Tämän on katsottu palvelevan postinkulun varmuutta (ks. HE 216/2010 vp, s. 111-112).

Velvollisuus ylläpitää postinumerojärjestelmää on postilain säätämisen jälkeenkin pidetty tarpeellisena säilyttää, koska postinumerot muodostavat sellaisen koko maan kattavan järjestelmän, jonka hallinnoinnin on oltava yhdellä taholla (HE 18/2016 vp, s. 14).

Myös postinumerojärjestelmän siirtoa viranomaistoiminnaksi silloiseen Viestintävirastoon on arvioitu, mikä ei sittemmin kuitenkaan toteutunut. Hallituksen esityksen mukaan järjestelmän siirto viranomaiselle ja sen hoitaminen viranomaistoimintana olisi ollut hallinnollisesti raskas prosessi, tehtävä olisi ollut virastolle uusi ja edellyttänyt uuden toiminnon perustamista virastoon ja riittävien henkilöstö- ja muiden resurssien varaamista sitä varten. Käytännössä siirron toteuttamiseen olisi ollut varattava myös kohtuullinen siirtymäaika, jotta se olisi voitu tehdä hallitusti ja siten, etteivät postinjakelu ja yhteiskunnan muut tärkeät toiminnot vaarannu siirron vuoksi. Edelleen tuotiin esiin, että käytännössä postinumerojärjestelmän siirto Viestintävirastolle olisi voinut merkitä esimerkiksi postitoiminnan valvontamaksun korotusta, sitä, että Posti Oy maksaisi Viestintävirastolle järjestelmän ylläpidon, ja sitä, että siirron myötä Posti Oy:n kustannukset järjestelmään liittyen eivät pienenesi vastaavasti, koska yhtiö tarvitsisi edelleen järjestelmää tuotantonsa ohjaamiseen. Edellä esitetyin perustein postinumerojärjestelmän siirtäminen mahdolliselle muulle toimijalle kuin Viestintävirastolle olisi myös ollut haastavaa ja siten esityksessä ei päädytty ehdottamaan postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä pois Posti Oy:n vastuulta (HE 272/2016 vp, s. 58).

Liikennevaliokunta piti kuitenkin hyvänä, että postinumerojärjestelmän siirtoa (silloiselle) Viestintävirastolle arvioidaan jatkossakin uudestaan postimarkkinoiden kehittyessä ja kun markkinoilla on enemmän toimijoita (LiVM 9/2017 vp, s. 8).

Totean, että postinumerojärjestelmän ylläpitämisellä on kiinteä yhteys yleispalveluun, jolloin asiaa olisi sinänsä mahdollista arvioida niin, että yleispalvelun oikeudellisen luonteen määrittely määrittäisi myös tämän tehtävän oikeudellisen luonteen. Toisin sanoen, jos yleispalvelua ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, sellaista ei olisi myöskään siihen liittäminen postinumerojärjestelmän ylläpitäminen.

Toisaalta asiaa voidaan lähestyä seuraavasti. Postinumerojärjestelmällä on yksittäistä sitä ylläpitävää postiyrittystä laajempi merkitys paitsi



muiden postiyriyten myös postipalveluita käyttävien asiakkaiden näkökulmasta eli koko nykyisen postitoiminnan toimivuuden kannalta. Tehtävällä on siten olennainen yhteiskunnallinen merkitys. Järjestelmän ylläpidosta ja sitä koskevasta velvollisuudesta säädetään laissa, ja viranomaiselle on säädetty järjestelmään liittyvä huolehtimisvelvollisuus ja tehtävä voidaan antaa vain yhdelle yritykselle.

Totean myös, että postinumerojärjestelmän ylläpitoa on pohdittu siirrettäväksi viranomaisen hoidettavaksi ja tällaista pohdintaa on vastaisuudessa pidetty liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan tärkeänä jatkaa. Se, että tehtävää ei siirretty valtion hoidettavaksi, johtui käsitykseni mukaan pitkälti tarkoituksenmukaisuudesta. Silloin, kun julkinen hallintotehtävä harkitaan annettavaksi muulle kuin viranomaiselle, yksi keskeinen arvioinnin kriteeri on nimenomaan se, onko tehtävän siirto tarkoituksenmukaista. Nyt tämä arvio tehtiin nähdäkseni ikään kuin käänteisesti arvioiden, voiko tehtävän jättää yksityistetyn toimijan hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella julkisena hallintotehtävänä on pidetty myös tehtävää, jota viranomaisen ei itse ole koskaan hoitanut, kuten postinumerojärjestelmän ylläpito.

Edellä todetun perusteella olen samaa mieltä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa siitä, että postinumerojärjestelmän ylläpitämisessä on katsottava olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

#### **4.4.3 Muussa laissa kuin postilaissa säädetyt Postin hoitamat julkiset hallintotehtävät**

##### 4.4.3.1 Muuttoilmoitusten vastaanottaminen

Muuttoilmoitusten vastaanottamisesta säädetään kotikuntalain 7 c §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan muutto- ja maastamuuttoilmoitus voidaan jättää myös muulle viranomaiselle tai yhteisölle kuin Digi- ja väestötietovirastolle, jos siitä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa. Digi- ja väestötietovirasto voi tehdä sopimuksen muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa muutto- ja maastamuuttoilmoitusten vastaanottamisesta ja toimittamisesta Digi- ja väestötietovirastolle. Ilmoitusten vastaanottamisen siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää 2 momentin mukaan, että ilmoituksia vastaanottavalla yhteisöllä on riittävät voimavarat ja ilmoituksia vastaanottavilla henkilöillä riittävä asiantuntemus ja pätevyys tehtävän hoitamiseen. Saman pykälän 3 momentin mukaan muutto- ja maastamuuttoilmoituksia vastaanottava henkilö toimii tässä tehtävässään virkavastuulla. Edelleen tehtävää hoidettaessa on noudatettava, mitä hallintolaissa, kielilaissa, saamen kielilaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Kysymyksessä on julkinen hallintotehtävä.

##### 4.4.3.2 Ennakkoäänestykseen liittyvät tehtävät

Vaalilain 9 §:ssä säädetään äänestyspaikoista. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ennakkoäänestyspaikkoja ovat ne kotimaan yleiset ennakkoäänestyspaikat, joiden lukumäärästä ja sijainnista kunnanhallitus päättää ja joita on oltava, jollei erityisestä syystä muuta johdu, jokaisessa kunnassa vähintään yksi.

Lain 48 a §:n 1 momentin mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että kaikissa kunnanhallituksen päätöksellä kotimaan yleiseksi ennakkoäänestyspaikoiksi määrätyissä paikoissa on ennakkoäänestystä varten asianmukainen ennakkoäänestystila ja tarvittava kalusto.

Vaalilain 17 §:ssä säädetään vaalitoimitsijoista, jotka pykälän 2 momentin mukaan määrää kotimaan yleiseen ennakkoäänestyspaikkaan kunnan keskusvaalilautakunta. Lain 185 §:ssä säädetään muun muassa vaalitoimitsijoiden virkavastuusta.

Hallituksen esityksessä vaalilain muuttamisesta (HE 1/2002 vp) todetaan muun muassa, että kunta voisi määrätä yleiseksi ennakkoäänestyspaikaksi pääasiassa omia virastojaan ja laitoksiaan, mutta se voisi myös hankkia ennakkoäänestyksessä tarvittavat tilat tai henkilöstön taikka molemmat joko kokonaan tai osaksi joltakin muulta kunnassa toimivalta luotettavalta organisaatiolta. Tällaisina tahoina tulisivat kysymykseen muun muassa Suomen Posti Oyj:n postikonttorit. Vaalitoimitsijat määräisi tehtäviinsä kunnan keskusvaalilautakunta. Näin myös silloin, kun kunta on hankkinut ennakkoäänestyshenkilökunnan joltakin muulta organisaatiolta, esimerkiksi paikalliselta postikonttorilta (HE 1/2002 vp). Perustuslakivaliokunta piti vaalilakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä tärkeänä, että koko vaaliorganisaatio, myös ennakkoäänestyksestä vastaavat vaalitoimitsijat, tietävät olevansa virkamiehiä rikosoikeudellisessa mielessä ja toimivansa rikoslain määrittelemän virkavastuun alaisina. Tästä syystä on tärkeää, että varsinaisen julkisorganisaation ulkopuolella toimivat vaalitoimitsijat valtuutetaan tehtäväänsä siten, että jokainen vaalitoimitsija tietää tullessaan tehtäväänsä valtuutetuksi ja tuntee myös tarkoin oikeutensa ja velvollisuutensa (PeVM 5/1998 vp – HE 48/1998 vp).

Totean, että äänestyspaikkana toimimisella on kiinteä yhteys perusoikeuksiin kuuluvan äänioikeuden tosiasiallisen käyttämisen edellytyksiin ja kyse on siten demokratian kannalta keskeisen tärkeästä tehtävästä.

#### 4.4.4. Muita havaintoja

Jaksossa 2.1 määritellyn kysymyksenasettelun lisäksi katson aiheelliseksi ottaa alustavasti esiin vielä yhden asian. Arvioitavanani on aiemmin ollut kysymys postilähetysten tullivalvontaan ottamisesta tehdyn ilmoituksen lähettämisestä (EOAK/1970/2017).

Postin tuossa asiassa antaman selvityksen mukaan Posti toimii ulkomailta saapuvien lähetysten varastojana ja odottaa Tullin ilmoitusta tullivapautuksesta. Postin saapumisilmoituksen tarkoitus on informoida asiakasta saapuneesta lähetyksestä ja tarpeesta tehdä sille tulliselvitys. Lähetysten tulliselvitys ja tarvittavien tulliteknisten vaatimusten yksityiskohdat, sisältö ja selvittäminen ovat Tullin ja asiakkaan välinen asia.

Tullausmenettelystä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU n:o 952/2013, unionin tullikoodeksi). Sen 134 artiklan mukaan yhteisön tullialueelle tuotavat tavarat ovat tuontihetkestä

alkaen tullivalvonnassa. Tulliviranomaiset voivat tarkastaa niitä voimassa olevien säännösten mukaisesti. Tavarat ovat tullivalvonnassa niin kauan kuin se on tarpeellista niiden tullioikeudellisen aseman määrittämiseksi. Koodeksin 144 artiklan mukaisesti Tullille 139 artiklassa säädetyllä tavalla esitetyillä tavaroilla on niiden esittämisen jälkeen väliaikaisesti varastoitujen tavaroiden tullioikeudellinen asema, kunnes niille osoitetaan tulliselvitysmuoto. Artiklan 139 mukaisesti muun muassa sen, joka tuo tavarat tullialueelle, on esitettävä ne Tullille.

Edellä mainittujen säännösten mukaisesti Posti esittää kuljettamansa tavarat Tullille ja varastoi tavarat väliaikaisesti, kunnes ne on tulliselvitetty. Tässä yhteydessä Posti lähettää ilmoituksen tavarat saapumisesta ja ilmoituksen, joka sisältää vaihtoehdot tulliselvityksen suorittamiselle. Ilmoituksessa ilmoitetaan ensisijaisesti mahdollisuudesta tehdä maksuton nettitullauspalvelun kautta tehtävä tullausilmoitus Tullin kotisivuilla sekä vaihtoehtoisesti mahdollisuudesta valtuuttaa Posti tulliselvittämään lähetys.

Olen 7.3.2018 antamassani vastauksessa todennut, että Postin ilmoitus tulliselvityksen tarpeesta ja tullivalvontaan ottamisesta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, koska ilmoitus ei liity yleispalveluvelvoitteen hoitamiseen.

Totean tässä yhteydessä alustavana käsityksenäni, että ilmoitus postilähetysten tullivalvontaan ottamisesta liittyy niin kiinteästi Tullin julkisen vallan käyttöön, että hyvän hallinnon vaatimusten, kuten asianmukaisen neuvonnan toteutumiseksi ja kielellisten oikeuksien varmistamiseksi, tulisi tällaisen ilmoituksen lähettämisen säätämistä julkiseksi hallintotehtäväksi harkita.

#### 4.5 Yhteenveto

Tämän asian tutkittavaksi ottamisen lähtökohtana oli alun perin selvittää, mitä julkisia hallintotehtäviä Posti Oy nykyisin hoitaa, koska tällä kysymyksellä on merkitystä siihen, miten arvioidaan muun muassa yhtiön neuvontavelvollisuutta ja neuvonnan maksuttomuutta. Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan myös esimerkiksi osakeyhtiön tulee nimittäin lähtökohtaisesti noudattaa muun muassa hallintolakia, ellei laissa nimenomaisesti ole toisin säädetty. Samoin kielilain mukaiset velvoitteet määräytyvät yksityistenkin toiminnanharjoittajien kohdalla julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen.

Postin hoidettavana olevia julkisia hallintotehtäviä ovat edellä esittämani perusteella postilaissa säädetyistä tehtävistä käsitykseni mukaan ainakin lakisääteinen tiedoksiantomenettely, postinumerojärjestelmän ylläpito ja postipakettien avaaminen, sekä muussa lainsäädännössä säädetyistä tehtävistä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen ja ennakkoäänestyspaikkana toimimiseen liittyvät tehtävät. Postilähetysten tullivalvontaan ottamista koskevan ilmoituksen lähettämisen osalta taas tulisi vielä erikseen arvioida tarvetta säätää tämä tehtävä julkiseksi hallintotehtäväksi.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on lukuisia kertoja arvioitu yritysnumeroiden käyttöä viranomaisten asiakaspalvelussa hallintolain mukaisen neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen näkökulmasta.

Hallintolaki ei sinänsä edellytä sellaista neuvontaa, josta viranomaisessa asioivalle ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia, vaan vastaa niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutuvat neuvontapalvelun hankkimisesta. Puhelimitse viranomaiselta neuvoja tiedustelevalle voidaan edellyttää vastaavan normaaleista hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymänsä mukaisista kustannuksista soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon. Sen sijaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Asiakkaan kannalta ei ole katsottu olevan merkitystä sillä, että viranomaisen ei itse saanut osakaahan puheluhinnasta, vaan se meni viranomaisen sopimuskumppanina olevalle teleyritykselle. Kun kysymys on lakisääteisesti maksuttomasta palvelusta, arviointiin ei ole vaikuttanut sekään, että viranomaisen on asiakkaalle kustannuksia aiheuttavalla puhelinpalvelusopimuksellaan ehkä parantanut palveluitaan jossakin muussa suhteessa (ks. esim. dnro:t 2069/4/04, 382/4/04, 131/4/16 ja 1152/2/16).

Edelleen on yleisellä tasolla katsottu, 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 (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten (ks. esim. OA dnro 1930/2/13).

Koska edellä todettu pätee myös yksityisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, sillä on vaikutusta myös siihen, miten Postin antaman puhelinneuvonnan järjestämisen asianmukaisuutta tulee kokonaisuutena arvioida. Jos neuvonta liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, siihen soveltuu muun muassa hallintolain sääntely neuvonnan maksuttomuudesta sikäli kuin tällaisiin asioihin liittyvää neuvontaa ei ole eriytetty muuhun toimintaan liittyvästä neuvonnasta. En katso aiheelliseksi arvioida enemmälti arvioida Postin neuvontapalveluiden järjestämistä tässä päätöksessäni.

Edellä todetun lisäksi tämän asian selvittäminen on nostanut esiin laajemman kysymyksen postilain täsmentämisen tarpeesta ainakin postilain sisältämien tehtävien oikeudellisen luonteen määrittelyn osalta.

Postilain sisältämä sääntelykokonaisuus on mielestäni osin varsin tulkinnanvarainen.

Toteankin olevan tärkeää, että postilaissa säädettyjen tehtävien oikeudellisesta luonteesta saataisiin yksiselitteinen ratkaisu ja postitoimintaan liittyvät julkiset hallintotehtävät kartoitetaan ja määritellään. Viitataan Finavia Oyj:n tehtävien oikeudelliseen luonteeseen liittyneeseen oikeusasiamiehen esiin nostamaan tulkinnanvaraisuuteen, joka sittemmin selkeni ilmailulain uudistamisen yhteydessä, kun hallituksen esitykseen sisällytettiin arviointi yhtiön hoidettavana olevien eri tehtävien

oikeudellisesta luonteesta ja jota arviointia ja tehtävien luokittelua perustuslakivaliokunta piti sekä valtiosääntöoikeudellisesti että laajemminkin lainsäädännön toimivuuden kannalta erittäin perusteltuna (ks. HE 79/2014 vp ja PeVL 27/2014 vp).

## 5 TOIMENPITEET

Olen vuonna 2018 esittänyt tähän asiakokonaisuuteen liittyen liikenne- ja viestintäministeriön arvioitavaksi, olisiko lakisääteistä tiedoksiantomenettelyä koskevan postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus (EOAK/2959/2017). Ministeriö ilmoitti asiasta alustavan arvionsa ja piti tarkoituksenmukaisena odottaa tämän nyt käsittelyssä olevan asian päättymistä, koska tässäkin on kyse Postin toiminnasta ja perustuslain 124 §:n tulkinnasta. Näin lainsäädännön muutostarpeet voidaan ministeriön mukaan arvioida laajempänä kokonaisuutena, mikä edistää sääntelyn laatua (LVM/978/02/2017).

Liikenne- ja viestintäministeriössä on nyt vireillä postilain muuttamiseen tähtäävä lainvalmistelu, ja hallituksen esitys on kaavailtu annettavan eduskunnalle syysistuntokaudella 2021.

Tämän vuoksi ja edellä todetun perusteella esitän liikenne- ja viestintäministeriölle, että jo aiemmin esittämäni tiedoksiantomenettelyyn liittyvän kysymyksen arvioinnin lisäksi postilain muuttamisen valmistelun yhteydessä arvioitaisiin ja osoitettaisiin selkeästi myös se, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Asian luonne huomioon ottaen katson aiheelliseksi todeta jo tässä vaiheessa, että aikanaan valmistuvasta hallituksen esityksestä olisi perusteltua saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni liikenne- ja viestintäministeriölle.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös valtioneuvoston kanslialle ja Posti Group Oyj:lle.