

12.6.2012

Dnro 1207/2/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄTÖS KIRJEPOSTIN DIGITOINTIKOKEILUA KOSKEVASSA ASIASSA

BESLUT ANGÅENDE BREVPOSTENS DIGITERINGSEXPERIMENT

1

ASIA

Itella Oyj ilmoitti keväällä 2010 käynnistävänsä Porvoon Anttilan kylässä alueellisesti rajatun kokeilun, jossa haja-asutusalueella kirjeposti oli tarkoitus toimittaa asiakkaille skannattuna sähköpostitse. Yhtiön mukaan Postikeskuksen työntekijä avasi kirjeet suljetussa tilassa. Tämän lisäksi yksityisyyden suojasta oli yhtiön mukaan huolehdittu sillä, että kyseinen työntekijä oli salassapitovelvollinen. Tiedon kokeilusta tultua maaliskuussa 2010 julkisuuteen siitä virisi tiedotusvälineissä ja sähköisillä keskustelupalstoilla vilkas keskustelu – niin puolesta kuin vastaankin.

Edellä todetun vuoksi ja kun kokeiluun liittyi erilaisia oikeudellisesti tärkeitä ulottuvuuksia, otin asian omasta aloitteestani tutkittavaksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n perusteella.

2

ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1

Selvittämisen kohde

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa. Huomiota tuli kiinnittää ainakin seuraaviin seikkoihin:

Ensinnäkin pyysin selostamaan kokeilun taustaa ja sitä, miten se oli ajateltu teknisesti käytännössä toteuttaa.

Toiseksi pyysin kiinnittämään erityistä huomiota kokeilussa omaksuttavaksi kaavailun toiminnan oikeudellisiin perusteisiin eli siihen, miten toiminta suhteutui Itella Oyj:n postipalvelulaissa säädettyyn postin yleispalvelun tarjoamiseen ja lain tälle toiminnalle asettamiin vaatimuksiin.

Kolmanneksi pyysin edellä todettuun liittyen kiinnittämään huomiota etenkin asiakkaiden yksityisyyden suojan turvaamiseen ja siihen, miten kirjeiden avaaminen skannausta varten suhteutui postipalvelulain 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan postiyrittäjällä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä.

Neljänneksi pyysin yksityisyyden suojan näkökulmasta yleisemminkin ottamaan kantaa siihen, miten tämä perusoikeus ja tietoturvallisuus yleisemmin oli ajateltu ottaa toiminnassa huomioon.

2.2

Selvitykset, lausunnot, vastineet ja muut aineisto

Itella Oyj antoi 7.5.2010 päivätyn selvityksen ja Viestintävirasto 10.5.2010 päivätyn lausunnon nro 726/04/2010. Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 9.6.2010 viestintäministeri Suvi Lindénin allekirjoittaman lausunnon dnro LVM/799/02/2010.

Koska Itella Oyj:n selvityksestä ilmeni, että kokeilusta oli ennen sen aloittamista keskusteltu Viestintäviraston ohella myös tietosuojavaltuutetun kanssa ja Itella Information Oy:n digitointipalvelut oli käyty läpi tietosuojavaltuutetun kanssa vuonna 2007, varasin myös tietosuojavaltuutetulle tilaisuuden lausua asiassa.

Tietosuojavaltuutetun sijainen antoi 30.8.2010 päivätyn lausunnon dnro 1481/49/2010.

Lisäksi Finanssialan Keskusliitto pyysi saada antaa asiassa lausuntonsa. Katsoin aiheelliseksi suostua pyyntöön, ja liitto antoi 15.9.2010 päivätyn lausuntonsa.

Itella Oyj antoi edellä mainittuihin lausuntoihin 8.10.2010 päivätyn vastineensa.

Tein vielä 16.5.2012 Itella Oyj:hin tutustumiskäynnin, jonka yhteydessä kävin keskustelua myös esillä olevasta kokeilusta ja siihen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä (pöytäkirja dnro 1835/3/12).

2.3

Asiakirjojen keskeinen sisältö

2.3.1

Itella Oyj:n selvitys

Selvityksen mukaan kokeilussa on yhdistetty postipalvelulain alaista fyysisen postin jakelua sähköiseen viestintään. Kokeiluun osallistuminen on ollut vapaaehtoista. Kokeilussa lähettäjän viesti toimitetaan vastaanottajalle kahdella tavalla. Itella Oyj toimittaa kirjeen postinsaajalle postipalvelulain edellyttämällä tavalla viitenä päivänä viikossa. Kirje toimitetaan kuitenkin postinsaajan tekemän sopimuksen perusteella postinsaajan osoitepaikan postilaatikon sijasta Itella Information Oy:lle. Postinjakelun kannalta kirje on tuolloin jaettu vastaanottajalle, koska se jaetaan postinsaajan tekemän edelleenlähetyssopimuksen mukaisesti. Itella Information Oy avaa kirjeet postinsaajan sopimuksessa antaman valtuutuksen perusteella ja digitoi kirjeen, jos mahdollista. Tämän jälkeen Itella Information Oy lähettää kirjeen uudestaan postiverkossa postinsaajalle. Itella Oyj jakaa lähetykset postinsaajan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti joko noutolokeroon tai osoitteen mukaiseen postilaatikkoon.

Selvityksenantohetkellä vielä käynnistysvaiheessa ollutta kokeilua Porvoon Anttilan kylässä on selvityksessä kuvattu seuraavasti. Kokeilussa kaikki kokeiluun osallistuneille postinsaajille osoitetut tavalliset ensimmäisen tai toisen luokan kirjeet pyritään digitoimaan ja toimittamaan sähköi-

sinä postinsaajan henkilökohtaiseen NetPosti-palveluun. Digitoinnin ulkopuolelle jätettävät lähetykset toimitetaan normaalisti postissa. Digitoinnin ulkopuolelle jäävät muun muassa joukkokirjeet ja kokonsa puolesta soveltumattomat kirjeet sekä lehdet.

Kaikki Postin perusjakelussa jaettavat postilähetykset jaetaan Porvoon Anttilan kylän K-Extra -myymälässä sijaitsevaan lokeriin kolmena arkipäivänä viikossa. Kahtena arkipäivänä viikossa postilähetykset jaetaan tavanomaisesti postinsaajan osoitteen mukaiseen postilaatikkoon yhdessä lokerikosta noutamattomien postilähetysten (ml. lehdet ja osoitteettomat lähetykset) kanssa.

Postinsaajalle osoitetut tuote-ehtojen mukaan postista noudettavat paketit, joissa ei ole lisäpalveluna postiennakkoa, kirjaamista, vastaanottajan nimitiedon tallennusta tai kopiota vastaanottajan kuittauksesta ja jotka ovat kokonsa puolesta sopivia, jaetaan edellä mainitussa myymälässä sijaitsevaan noutoautomaattiin, josta postinsaaja voi noutaa pakettinsa myymälän aukioloaikoina. Paketit, jotka eivät sovellu noutoautomaattiin jätettäviksi, ja kaikki vastaanottokuittauksesta edellyttävät kirjelähetykset jaetaan tavalliseen tapaan edellä mainitussa myymälässä toimivaan Postin toimipaikkaan postinsaajien noudettaviksi.

Viestinnän luottamuksellisuudesta selvityksessä on todettu, että kaikki postinsaajat ovat osallistuneet kokeiluun vapaaehtoisesti ja heille on tarkasti ennalta selvitetty, että kaikki ns. tavalliset kirjeet avataan ja pyritään digitoimaan. Postinsaajat ovat sopimuksella valtuuttaneet Itella Information Oy:n avaamaan kirjeet tässä tarkoituksessa. Perustuslaissa suojattu yksityisyyden suoja on kansalaisten oikeus, ei velvollisuus. Yksityisyyden suoja ei estä postinsaajaa sopimasta, että joku muu saa avata hänen postinsa.

Postinsaajalla on myös oikeus antaa ohjeita postin ohjauksen suhteen. Kyseisessä kokeilussa postinsaajat ovat antaneet postitoimintaa harjoittavalle Itella Oyj:lle ohjeet jakaa tavalliset kirjeet Itella Information Oy:lle ja viimeksi mainitulle ohjeet digitoida kirjeet. Itella Oyj ei avaa kirjeitä postipalvelulain vastaisesti, vaan toimittaa ne Itella Information Oy:lle. Digitoinnin jälkeen viimeksi mainittu lähettää kirjeet uudestaan Itella Oyj:n postiverkossa postinsaajille.

Saapuvan postin digitointi ulkopuolisen palveluntarjoajan toimesta on jo pitkään ollut käytössä yrityksillä. Muun muassa Suomen valtio on ollut aktiivinen digitointipalveluiden käyttäjä ja nimenomaan suosittanut digitoinnin ulkoistamista.

Itella Oyj on keskustellut Anttilan kokeilusta ennen sen aloittamista sekä Viestintäviraston että tietosuojavaltuutetun kanssa. Virallista ennakkolupatoimivaltaa ei kummallakaan näistä ole, mutta yleisenä ohjauksena viranomaiset eivät olleet nähneet estettä kokeilun aloittamiselle, kunhan kokeilussa huolehditaan tietoturvaseikoista, postinsaajien riittävästä informoinnista ja suostumusten vapaaehtoisuudesta. Itella Information Oy:n digitointipalvelut on käyty läpi tietosuojavaltuutetun kanssa jo vuonna 2007 ja samassa yhteydessä skannauspalveluun liittyvistä juridista kysymyksistä oli pyydetty asiantuntijalausunto.

Itella Information Oy:ssä kirjeiden avaaminen ja digitointi tapahtuu erityisissä tätä tarkoitusta varten suunnitelluissa tiloissa. Niihin on pääsy vain nimetyillä työntekijöillä, joiden tehtävänä on huolehtia kirjeiden avaamisesta ja digitoinnista. Työntekijät ovat allekirjoittaneet salassapitosopimuksen, ja heille on erikseen selvitetty salassapitovelvollisuuden merkitys.

Itella Oyj on selvityksensä mukaan ennen kokeilun aloittamista huolellisesti suunnitellut viestintän luottamuksellisuuden suojan säilymisen kokeilussa. VTT on auditoinut kokeilun ennen sen aloittamista tuolloin olemassa olleen aineiston pohjalta. VTT:n tietoturvaselvityksessä ei havaittu ongelmia vaan siinä todettiin, että arvioidussa toteutustavassa pilottikokeiluun osallistuvat vastaanottaja-asiakkaat voivat luottaa tietoturvan, luottamuksellisuuden ja intymiteetin säilymiseen. Selvityksessä on lähemmin tuotu esiin myös eräitä muita tietoturvan toteuttamiseen liittyviä näkökohtia.

Kokeiluun liittyvästä NetPostista selvityksessä on todettu muun muassa, että se on Itella Oyj:n tarjoama palvelu sähköiseen viestintään. Palvelun käyttö perustuu aina sekä lähettäjän että vastaanottajan tekemään sopimukseen palvelun käytöstä. Palvelu tarjoaa kuluttajille maksutta mahdollisuuden ottaa vastaan viestejä palvelun käyttämisestä sopineilta organisaatioilta. Nyt esillä olevassa kokeilussa NetPosti toimii myös digitoitujen kirjeiden vastaanottopaikkana. Kokeilun ulkopuolella tällaista palvelua ei ole tarjolla.

Tavallisesti kuluttajille tarjolla olevan NetPosti-palvelun osalta selvityksessä on katsottu, että NetPosti ei ole postin yleispalveluun verrattavaa julkisen tehtävän hoitamista, vaan postaalisen sääntelyn ulkopuolella oleva viestintätapa. Selvityksessä on viitattu tuolloin voimassa olleen postipalvelulain soveltamisalasäännökseen ja perusteluihin (HE 74/2000 vp), joiden mukaan lain tavoitteena ei ole ulottaa lain soveltamisalaa postitoiminnan kanssa kilpaileviin sähköisiin viestintävälineisiin. Samoin on viitattu EU:n postipalveludirektiiviin (97/67/EY), jonka määritelmien mukaan kirjelähetys on mille tahansa fyysiselle alustalle kirjoitettu viesti, joka kuljetetaan lähettäjän lähetykseen merkitsemään osoitteeseen. Itella Oyj:n mukaan lainsäätäjän tahtona on nimenomaisesti ollut rajata postipalvelulain soveltaminen fyysisiin kirjeisiin ja yleispalvelupakettiin. Edelleen selvityksessä on viitattu tuolloin vireillä olleeseen postilainsäädännön uudistamishankkeeseen, jota koskevassa työryhmämietinnössä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 8/2010) on todettu muun muassa (s. 64), että tullakseen lain soveltamisalan piiriin lähetyksen on viimeistään jakeluvaiheessa oltava fyysisessä muodossa. Työryhmän esityksessä on myös lähdetty siitä, että yleispalvelua ei voida tarjota sähköisessä muodossa, koska lainsäädännön tarkoituksena on taata fyysisten postipalveluiden tarjonta kaikille.

Itella Oyj on selvityksessään tuonut esiin myös sen, että kaikki Postin harjoittama postitoiminta ei ole sen toimiluvassa tarkoitettua yleispalvelua.

Vielä selvityksessä on tuotu esiin se, että mikäli NetPosti katsottaisiin postipalveluun rinnastuvaksi palveluksi sillä perusteella, että se korvaa fyysisen osoitteellisen kirjeen, tulisi vastaavalla tavalla muut kirjeen korvaavat viestintäpalvelut, kuten sähköposti, puhelin, telefax, lähettipalvelut, osoitteettomat kirjelähetykset jne. katsoa postipalveluun rinnastuvaksi palveluksi. Postipalvelulain soveltaminen NetPostiin tarkoittaisi, että postiyrityksen tulisi voida korvata jakeluelvoitetta sähköisesti toimitettavilla viesteillä. Nyt esillä olevassa kokeilussa ei ole korvattu postipalvelulain mukaista velvoitetta sähköisellä jakelulla, koska lainsäädäntö ei sitä mahdollista. Mikäli lain velvoittavia säännöksiä sovellettaisiin NetPosti-palveluun, sähköisen jakelutavan tulisi soveltua myös täyttämään jakeluelvoitetta.

Vielä Itella Oyj on tuonut esiin, että kokeiluun vapaaehtoisesti osallistuneet asukkaat ovat suhtautuneet kokeiluun erittäin myönteisesti.

2.3.2

Viestintäviraston lausunto

Viestintävirasto on lausunnossaan viitannut postipalvelulain 14 §:ään, jonka mukaan postinsaaja voi sopia poikkeavista jakelujärjestelyistä postiyrityksen kanssa. Kokeilussa mukana olevien postinsaajien lähetykset on toimitettu mainitun säännöksen nojalla tehdyn sopimuksen mukaisesti postinsaajille silloin, kun se on saapunut digitointipalveluun.

Itella Oyj:ltä saadun tiedon mukaan jokainen kokeiluun osallistuva postinsaaja on antanut Itella Information Oy:lle nimenomaisen suostumuksensa kirjelähetyksensä avaamiselle ja skannaamiselle. Kirjeitä ei siten avaa postipalvelulain 17 §:n 1 momentin vastaisesti postitoimintaa harjoittava Itella Oyj eivätkä lähetykset ole postiyrityksen hallussa silloin, kun ne avataan.

Viestintävirasto on todennut, että edellä esitettyjen tietojen perusteella se ei lähtökohtaisesti ole nähnyt, että postipalvelulaki olisi esteenä kyseiselle kokeilulle. Virasto on kuitenkin korostanut, että asiaa ei ole virallisesti saatettu Viestintäviraston ratkaistavaksi eikä virasto näin ollen ole antanut kokeilusta virallista postipalvelulakiin perustuvaa päätöstä.

2.3.3

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Lausunnossa on asian arvioinnissa keskeisenä lainsäädäntönä mainittu tuolloin voimassa olleen postipalvelulain yleispalvelun sisältöä koskevan 4 §:n 3 momentti, jakelusopimuksia koskevan 14 §:n 1 momentti ja avaamisoikeutta koskevan 17 §:n 1 momentti sekä perustuslain yksityiselämän suoja koskevan 10 §:n 2 momentti. Lausunnossa on myös viitattu Itella Oyj:n selvitykseen ja Viestintäviraston lausuntoon.

Johtopäätöksinään ministeriö on todennut, että postipalveluiden tarjoaminen on murrosvaiheessa sähköisten palveluiden käytön lisääntyessä. Postiverkossa liikkuvien kirjeiden määrät laskevat, kun viestinvälitys siirtyy yhä laajemmin sähköiseen muotoon. Ministeriö on pitänyt tärkeänä, että myös postiyrityksillä on mahdollisuus kehittää palveluitaan siten, että tämä suuntaus ja sen seuraukset pystytään ottamaan huomioon. Ministeriön mukaan on kuitenkin yhtä lailla tärkeää ylläpitää myös postiverkkoa, koska se muodostaa yhden keskeisen osan infrastruktuuristamme. Näistä syistä ministeriö on suhtautunut positiivisesti siihen, että uusista palvelumuodoista kerätään kokemuksia.

Ministeriö on katsonut, että lähtökohtaisesti Itella Oyj:n postinjakelukokeilulle ovat voimassa olleessa sääntelykehyksessä olleet oikeudelliset edellytykset. Kysymyksiä voidaan tarpeen mukaan tarkastella myös postilainsäädäntöä kehitettäessä. Erityisesti kokeiltavan mallin mahdollinen laajentaminen tai pysyvä käyttöönotto edellyttäisi ministeriön mukaan perusteellisempaa oikeudellista analyysiä siitä, millaisiin jakelukäytäntöihin postipalvelulain säännökset antavat mahdollisuuksia. Näköpiirissä ei kuitenkaan ole, että tällaiseen jakelutapaan siirryttäisiin laajamittaisesti.

2.3.4

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Tietosuojavaltuutetun lausunnossa on todettu muun muassa, että koska Viestintäviraston tehtäviin kuuluu ensi sijassa valvoa postipalvelulaissa ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa tarkoi-

tettua luottamuksellisen viestinnän suojaa, tietosuojavaltuutettu ei ota asiaa kantaa enempää kuin on välttämätöntä postinsaajien osoiterekisterin ja käyttötarkoituksen ymmärtämiseksi. Näiltä osin keskeinen oikeusohje löytyy sähköisen viestinnän tietosuojalain 8 §:stä.

Toisena näkökulmana on tuotu esiin henkilötietolain 32 §:n mukainen suojausvelvoite, jonka näkökulmasta lausunnossa on todettu muun muassa, että tuon velvoitteen on tulkittu kattavan myös henkilötietojen suojaamisen silloin, kun niitä siirretään. Kun henkilötietoja siirretään perinteisesti paperille tulostettuna, yleisesti on pidetty riittävänä sitä, että tuloste (esimerkiksi lasku) lähetetään suljettuna kirjelähetyksenä. Tällöin luottamuksellisen viestinnän suojamuoto (suljettu kirjelähetyks) antaa henkilötietolain 32 §:n tarkoittamalla tavalla riittävän suojan tällä tavalla siirretyille henkilötiedoille. Tätä tiedonsiirron suojamuotoa on tukenut vanhastaan henkilörekisterilain 40 §:n vaatimukset siitä, ettei henkilötunnusta tai henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja saa olla näkyvillä suljetussa kirjelähetyksessä. Henkilötietolain myötä tämä käytännön suojausvaatimus upotettiin yleiseen henkilötietolain 5 §:ssä tarkoitettuun huolellisuusveloitteeseen.

Näiltä osin kysymys on siitä, mitä nyt esillä oleva muutos kirjepostin jakelussa vaikuttaa tällaisen tiedonsiirron suojaominaisuuksiin. Kun kirjepostit avaa viestinnän osapuoliin nähden ulkopuolinen taho, tekotapa täyttää lähtökohtaisesti rikoslain 38 luvun 3 §:n 1 kohdan tunnusmerkistön. Se, että oikeushyvä haltija (jompikumpi viestinnän osapuoli) hyväksyy tai suostuu siihen, että ulkopuolinen avaa suljetun kirjelähetyksen, näyttäisi muodostavan pätevän oikeuttamisperusteen, jolloin teko ei täytä tunnusmerkistöä.

Rekisterinpitäjän näkökulmasta kyse on henkilötietojen käsittelyn ulkoistamisesta, josta säädetään henkilötietolain 8 §:n 7 kohdassa. Tietojenkäsittelyn ulkoistaminen liittyy tietojenkäsittelypalveluihin, ja näiltä osin rekisterinpitäjän tulee vaatia toimeksisaajalta henkilötietolain 32 §:ssä tarkoitettut sitoumukset. Salassa pidettävien tietojen ulkoistaminen on myös mahdollista erityissäännösten, kuten julkisuuslain 26 §:n 3 momentin, perusteella.

Tässä tapauksessa, jossa kirjepostin avaaminen perustuu luonnollisen henkilön suostumukseen, ei voida puhua em. henkilörekisterilain toimeksiantokäsittelystä. Henkilötietolaki ja sen mukaiset käsittelyvastuunperusteet eivät tunnista henkilön eli rekisteröidyn vastuuta käsittelystä. Tietoyhteiskuntakehitys on kuitenkin edennyt siihen suuntaan, että henkilöt osallistuvat yhä enemmän omien tietojensa käsittelyyn, jolloin heille siirtyy myös vastuuta tällaisesta käsittelystä. Palvelujen sähköistyminen perustuu pitkälti tällaiseen asiakkaiden itsepalveluun, jossa vastuu siirtyy osittain myös henkilölle itselleen. Hyvänä esimerkkinä on pidetty 1.5.2010 voimaan tullutta maksupalvelulakia, jossa palvelujen käyttäjälle asetetaan tiedonsuojaamiseen liittyviä velvoitteita.

Kuluttajan asema postinsaajana eroaa rekisterinpitäjän ulkoistuskysymyksistä myös niiltä osin, että postit eivät ole kaikilta osin ennalta arvattavia ja vakimuotoisia. Esimerkiksi luonnollisten henkilöiden välinen kirjeenvaihto ei ole henkilötietolain näkökulmasta relevanttia viestintää, mutta viestinnän osapuolten näkökulmasta hyvinkin merkityksellistä ja henkilökohtaista. Tietoturvan näkökulmasta luottolaitokset ovat kiinnittäneet huomiota siihen, ettei verkkopankkitunnuksia tulisi ollenkaan avata, koska tunnusten päätyminen ulkopuolisten tietoon rikkoo periaatteessa tunnistamisen luotettavuuden. Kun tämä kirjepostien avaaminen ja skannaus olivat kokeilu, näiden kokeilusta saatujen kokemusten perusteella tulisi tietosuojavaltuutetun mielestä arvioida nimenomaan yksittäisen kansalaisen näkökulmasta, miltä osin tällainen postinjakelun toimintatapa täyttää viestinnän osapuolten oikeutetut odotukset luottamuksellisesta viestinnästä ja viestinnässä välitettävien henkilötietojen suojasta.

Vielä tietosuojavaltuutettu on tuonut esiin rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentin soveltamisen. Säännöksen mukaan tietosuojavaltuutettua on kuultava muun muassa, kun nostetaan syyte henkilörekisteriin kohdistuvasta viestintäsalaisuuden loukkauksesta. Tämän perusteella tietosuojavaltuutettu on saanut lausuttavakseen vuosittain muutamia tapauksia, joissa Itellan työntekijät ovat avanneet kirjekuoria. Kun tapauksissa on motiivina pääsääntöisesti ollut postilähettyksessä olevien rahojen anastaminen, tapauksia on arvioitu anastusrikoksina viestintäsalaisuuden loukkausten lisäksi eikä niinkään laittomana tietojen hankkimisena. Tämä osoittaa myös sen, etteivät kansalaiset käytä kirjelähetystä vain viestien välittämiseen vaan myös rahan siirtämiseen.

Toinen havainto liittyy tapauksiin, joissa postilaatikoista on otettu kirjeitä tarkoituksena hankkia henkilötietoja, joiden perusteella yritetään siirtää varoja pankkitililtä tai erehdyttää toisen henkilötiedoilla muita taloudellisten etujen saamiseksi. Näiltä osin on kysymys postilaatikkojen suojaamisesta ja lukituksesta, mikä jää vastaanottajan vastuulle. Tähän nähden sähköinen perille toimitaminen voi olla vastaanottajan kannalta suojatumpi ratkaisu.

2.3.5

Finanssialan Keskusliiton lausunto

Finanssialan Keskusliiton lausunnossa on todettu muun muassa, että kokeiltavana olevan mallin tarkoituksena lienee mahdollistaa yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvien postilähetysten (esim. 1. ja 2. luokan kirjelähettykset) jakeluvälien harventaminen ja tätä kautta kustannusten säästäminen. Puhelimitse Itella on ilmoittanut, että kokeilu kestää 31.12.2010 saakka ja ilmeisesti jatkuu sen jälkeenkin, mikäli asiakkaat niin toivovat. Tarkempaa tietoa kokeilun kestosta tai mahdollisesta laajentamisesta ei ole saatu Itellasta eikä sitä valvovilta viranomaisilta.

Kokeiluun liittyy Finanssialan Keskusliiton mukaan useita oikeudellisia ja turvallisuuteen liittyviä ongelmia, joita ei ole liiton käsityksen mukaan riittävästi huomioitu toimintamallia suunniteltaessa ja kokeilua käynnistettäessä.

Perusoikeusnäkökulmasta lausunnossa on perustuslain 10 § 2 momenttiin viitaten todettu, että vakiintuneesti kirje- tai viestintäsalaisuuden on katsottu tarkoittavan mm. seuraavaa: 1) suoja ulottuu viestinnän molempiin osapuoliin (kirjelähetysten osalta lähettäjänsä ja vastaanottajaansa), 2) suoja alkaa kirjeen sulkemisesta ja päättyy sen avaamiseen ja 3) kirjeen avaaminen ilman vastaanottajan nimenomaista lupaa on kiellettyä.

Itellan jakelukokeilu lähtee siitä, ettei kirjelähetysten avaaminen, skannaaminen ja digitointi edellytä lähettäjänsä suostumusta, vaan riittävää on, että vastaanottaja antaa siihen suostumuksensa.

Finanssialan Keskusliiton käsityksen mukaan kokeilussa on kyse niin perustavaa laatua olevasta muutoksesta lähettäjänsä oikeudelliseen asemaan, ettei sen toteuttaminen voi tapahtua postiyrittäjän yksipuolisilla toimilla. Toimintamalli tarkoittaa sitä, ettei palvelusta maksavalla lähettäjäasiakkaalla enää ole varmaa tietoa siitä, mitä lähetykselle tapahtuu sen jälkeen, kun se annetaan postin kuljetettavaksi.

Lausunnossa on viitattu myös postipalvelulain 17 §:ään ja sen perusteluihin, joiden tietoisena tarkoituksena oli kiristää aiemman lain aikana omaksuttua käytäntöä, jossa kirjeen avaaminen oli mahdollista vastaanottajan tavoittamiseksi. Edelleen on viitattu postipalvelulain 16 §:ssä säädet-

tyyn vaitiolovelvollisuuteen, jonka perusteluiden mukaan vaitiolovelvollisuudella ei ole ollut tarkoitus mahdollistaa kirjeiden avaamista. Huomionarvoista on keskusliiton mukaan, että lainsäätäjät on nimenomaisesti halunnut evätä postiyritykseltä oikeuden kirjelähetysten avaamiseen. Vastavaa kieltoa ei liiton tietämisen mukaan sisälly muihin lakeihin.

Teknisesti Itella Oyj on toteuttanut kokeilun siten, että kokeilussa mukana oleva Itella Oyj:n vastaanottaja-asiakas tekee Itella Information Oy:n kanssa sopimuksen, jossa asiakas antaa Itella Informationille yleisen valtuutuksen avata, skannata ja uudelleen sulkea hänelle osoitetut 1. ja 2. luokan kirjelähetykset. Itella Information Oy on Itella Oyj:n täysin omistama tytäryhtiö. Itella Oyj ei Finanssialan Keskusliiton käsityksen mukaan voine siirtää eteenpäin parempaa oikeutta kuin mikä sillä itsellään on.

Asiakkaan antamasta yleissuostumuksesta ja sen suhteesta asiakkaan aiempiin sitoumuksiin lausunnossa on todettu muun muassa seuraavaa. Itella on esittänyt näkemyksensä, ettei järjestely edellytä lähettäjäasiakkaan suostumusta. Itellan mielestä järjestely rinnastuu tilanteeseen, jossa vastaanottaja antaa vaikkapa naapurilleen oikeuden hakea ja avata postilaatikoonsa tulleet kirjelähetykset. Esimerkiksi seuraavilla seikoilla ei olisi merkitystä: toiminta on laajamittaista ja tapahtuu elinkeinon harjoittamisen tarkoituksessa, valtuutusta ei anneta kenellekään nimetylle henkilölle eikä valtuuttajalla myöskään ole tietoa tai mahdollisuutta tarkemmin selvittää, kuka tai ketkä hänen kirjelähetystään on avannut, skannannut, sulkenut tai sen jälkeen käsitellyt. Skannattujen tietojen säilyttämiseen liittyy tietosuojaja- ja tietoturvakysymyksiä, jotka niin ikään tulisi selvittää. Finanssialan toimijoilla on lakisääteisiä salassapitovelvoitteita, joiden rikkominen on kriminalisoitu, joten vastuunjakokysymysten selvittäminen on tältäkin osin ensiarvoisen tärkeää.

Kuluttajaa sitovan yleissuostumuksen rajat ovat keskusliiton lausunnon mukaan epäselviä. Kirje-postin mukana toimitetaan lähetyksiä, jotka sisältönsä puolesta voivat olla erityisen arkaluonteisia (esim. terveydentilaa koskevat tiedot) tai sellaisia, jotka lain tai sopimuksen perusteella eivät saa joutua kolmannen osapuolen tietoon (verkkopankkitunnukset, salasanat yms.). Suostumuksen antaminen voi myös olla ristiriidassa vastaanottaja-asiakkaan aiempien sopimusvelvoitteiden kanssa tai lähetettävä posti saattaa sisältää tietoja (esimerkiksi lähettäjän liikesalaisuuksia), joiden osalta vastaanottaja ei edes voi antaa kolmannelle osapuolelle suostumustaan loukkaamatta lähettäjän oikeuksia.

Finanssialan Keskusliiton mukaan voidaan perustellusti katsoa, ettei vastaanottaja-asiakkaalla kaikissa tilanteissa ole riittäviä edellytyksiä arvioida etukäteen, minkä kaikkien lähetysten avaamiseen hän antaa suostumuksensa. Kun vastaanottaja-asiakas on kuluttaja, hänen ei myöskään kaikissa tapauksissa voida katsoa ymmärtävän sitä, mitä tekemiään sitoumuksia hänen tulee huomioida suostumustaan antaessaan. Kokeilun jatkosta tai laajentamisesta päätettäessä kysymykseen on otettava selkeästi kantaa – se ei voi jäädä vain lähettäjän ja vastaanottajan välillä selvittäväksi. Lähettäjien on voitava luottaa siihen, että palvelu toimii ja siihen liittyvät vastuut jakautuvat jatkossakin ennakoitavalla tavalla.

Sitä mahdollisuutta, että vastaanottajan sallima kirjeiden avaaminen ja prosessointi edellä kuvulla tavalla olisi ristiriidassa kirjeen lähettäjän ja/tai vastaanottajan lakiin tai muihin sopimukseen perustuvien velvoitteiden kanssa, ei ilmeisesti ollut etukäteen otettu huomioon. Maksukortteja ja tunnisteita sisältävien lähetysten erottaminen muista kirjelähetyksistä ei useinkaan ole mahdollista, minkä vuoksi Itella on pankkien aloitteesta sitoutunut toimittamaan kaikki pankkien kirjelähetykset avaamattomina kokeiluun osallistuville vastaanottajille. Myös vakuutusyhtiöt ovat nosta-

neet esille, että vakuutusposti saattaa sisältää esimerkiksi arkaluonteisia terveydentilatietoja. Mikäli kokeilu kaikesta huolimatta jatkuu tai laajenee, olisi keskusliiton mukaan luontevaa sopia vastaavasta menettelystä myös vakuutuspostin suhteen.

Palveluturvallisuuden liittyvistä kokeilun ongelmista Finanssialan Keskusliitto on maininnut esimerkkinä ensinnäkin maksukortteja, tunnuslukuja ja/tai verkkopankkitunnuksia sisältävien lähetysten avaamisen. Näiden henkilökohtaisten tunnisteiden toimittamiseen asiakkaalle liittyy eräitä lakisääteisiä velvoitteita. Maksupalvelulain 53 §:n 2 momentin mukaan palveluntarjoajan, esimerkiksi pankin, on osaltaan varmistettava, ettei muilla kuin maksuvälineen haltijalla ole pääsyä maksuvälineeseen liittyviin tunnistetietoihin. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetun lain 21 §:n mukaan tunnistuspalvelun tarjoajan on luovutettava tunnistusväline sen hakijalle siten kuin sopimuksessa on sovittu. Tunnistuspalvelun tarjoajan on riittävällä tavalla varmistettava, ettei tunnistusväline joudu oikeudettomasti toisen haltuun välinettä luovutettaessa.

Asiakkaan ei keskusliiton mukaan toisaalta myöskään pitäisi antaa suostumusta henkilökohtaisia tunnisteita sisältävän postin avaamiseen. Esimerkiksi korttiehdot ovat pankkikohtaisia, mutta kaikissa niissä on ehto, jonka keskeisen sisällön mukaan salaista tunnuslukua ja muita tunnisteita on säilytettävä huolellisesti, turvallisesti ja toisistaan erillään niin, ettei sivullisen ole mahdollista saada niitä tietoonsa ja tietoja yhdistämällä niitä käyttäen. Jos Itellan henkilökunta avaa pankkitunnuksia sisältävän kuoren – vaikkakin jättäisi sisällön skannaamatta ja sulkisi kuoren uudelleen – on epäselvää, miten vastuunjako määräytyy, jos tunnisteita käytetään myöhemmin väärin. Lisäksi väärinkäytön havaitseminen voi olla asiakkaalle hankalaa, koska asiakas ei välttämättä ymmärrä seurata maksutapahtumiaan, koska hänellä ei ole syytä epäillä verkkopankkitunnuksen tai muiden tunnistautumisvälineiden joutumista väärin käsiin.

Mikäli kokeilua jatketaan tai laajennetaan, nyt kuvattuihin ongelmiin on keskusliiton mukaan löydettävä kestävä ratkaisu. Nykyinen järjestely, jossa maksukortit, tunnusluvut ja tunnukset toimitetaan asiakkaalle normaalina kirjelähetystenä, on osoittautunut turvallisesti ja kustannustehokkaaksi ratkaisuksi.

Toisena ongelma-alueena keskusliitto on maininnut kirjelähetysten säilytyksen avaamisen ja vastaanottajalle jakelun välisenä aikana. Kokeilussa on lähdetty siitä, että asiakkaiden lokerot voidaan sijoittaa ulkosalle tilaan, jossa ei ole vartiointia eikä teknistä valvontaakaan. On selvää, että tällä tavoin syntyvät lokerokeskittymät ovat erityisen alttiita murroille, vahingonteoille ja muille vastaaville rikoksille.

Jotta säilytys voitaisiin toteuttaa asianmukaisesti, se edellyttää mittavia investointeja fyysisiin turvajärjestelyihin ja valvontaan sekä avainten hallintaan, jotteivät asiattomat tahot pääse käsiksi lokerojen sisältöön. Todennäköistä on keskusliiton mukaan, että näiden järjestelyjen kustannukset viime kädessä koituisivat Itellan lähettäjä- ja vastaanottaja-asiakkaiden kannettaviksi.

Huomattava on keskusliiton mukaan myös, että lokeroissa olevat kirjelähetykset on jo kertaalleen avattu, joten niiden sisältämien tietojen (esim. tunnusluvut tai salasanalistat) mahdollista urkintaa lokerosäilytyksen aikana on jälkikäteen jokseenkin mahdotonta sulkea pois. Voi olla, että eri päiviä lähetetyt maksukortti ja tunnusluku olisivat lisäksi samassa lokerossa, josta ne murtautumistilanteessa joutuisivat yhdessä väärin käsiin. Juuri tätä on pyritty välttämään jakamalla postilähettyksiä eri päville.

Finanssialan näkemys kokeiluun on seuraava.

Finanssialan Keskusliiton mukaan postitoiminta on tärkeä osa koko yhteiskuntaa (kansalaiset, elinkeinoelämä ja hallinto) palvelevaa infrastruktuuria. Finanssiala suhtautuu myönteisesti ja pyrkii (kaikin tavoin) edistämään turvallisten sähköisten palvelujen kehittämistä. Kehitystyö ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että yhteiskunnan tai toimialan kannalta välttämättömät palvelut vaarantuvat.

Ensimmäisen ja toisen luokan kirjeposti on finanssialan toiminnan kannalta välttämätön palvelu. Se on ainoa pankki- ja vakuutuslainsäädännön kriteerit täyttävä jakelukanava, jolla alan yritykset voivat luotettavasti ja määritellyssä ajassa tavoittaa kaikki asiakkaansa. Kokeilu horjuttaa vakavasti luottamusta 1. ja 2. luokan kirjepostiin salassa pidettävän ja vain vastaanottajan tietoon tarkoitetun viestinnän välineenä.

Kokemus on keskusliiton lausunnon mukaan osoittanut, että tavallinen kirjeposti on turvallinen ja kustannustehokas tapa toimittaa myös esim. maksukortteja, tunnuslukuja ja verkkopankkitunnuksia, kunhan kaikkia palvelun käytön edellyttämiä välineitä ja/tai tietoja ei lähetetä yhdellä kertaa. Yleistä tarvetta esim. kirjatun kirjeeseen käyttöön ei näissä yhteyksissä ole.

Itella on tosiasiallisesti ainoa kanava 1. ja 2. luokan kirjepostin jakeluun valtakunnallisesti. Lähettäjäasiakkailla ei halutessaankaan ole mahdollisuutta käyttää kilpailevaa vaihtoehtoa. Kirjattujen tai saantitodistuslähetyksen käyttö 1. ja 2. luokan kirjeiden sijaan johtaisi toiminnallisiin muutoksiin ja kustannusten merkittävään kasvuun. Tällaisten lähetysvaihtoehtojen käytön täytyisikin perustua puhtaasti finanssialan yritysten omiin riskiarviointeihin.

Jos kokeilu laajenee ja myöhemmin mahdollisesti vakiintuu osaksi normaalia kirjepostin jakelua, on todennäköistä, että finanssialan ohella muutkin luottamuksellisia viestejä lähettävät joutuvat miettimään vaihtoehtoisia ja kirjesalaisuuden yksiselitteisesti turvaavia vaihtoehtoja. Näiden kustannukset jäisivät lähettäjien ja heidän asiakkaidensa kannettavaksi.

Edelleen lausunnossa on todettu, että kokeilussa ei ilmeisesti ole mietitty myöskään ulkomaisten lähettäjien asemaa. Tuskin on tiedossa, että luottamuksellisiksi tarkoitetut kirjeet avataan Suomessa ennen niiden fyysistä jakelua vastaanottajille. Tämä saattaa olla ristiriidassa lähettäjä ja mahdollisesti myös vastaanottajaa sitovien lakivelvoitteiden kanssa.

Lopuksi lausunnossa on tuotu esiin, että pankkien riskienhallinnan kannalta on tärkeää, että vastuunjako myös maksukorttien ja tunnisteiden väärinkäyttötilanteissa on niin selvä kuin mahdollisista.

2.3.6

Itella Oyj:n vastine

Vastineessaan asiassa hankittuihin lausuntoihin Itella Oyj on todennut muun muassa, että asiassa lausunnon antaneiden viranomaisten mukaan Postin kokeilu ei riko voimassaolevaa lainsäädäntöä.

Aiempaan selvitykseensä viitaten vastineessa on korostettu, että kyse ei ole Postin yksipuolisesta toimesta, vaan postinsaajan tahdonilmaisuuksiin perustuvasta toiminnasta. Posti ei myöskään ole

siirtänyt mitään oikeuksia Itella Information Oy:lle, vaan postinsaajat ovat tehneet sopimuksen postin avaamisesta ja digitoinnista suoraan Itella Information Oy:n kanssa. Kokeilun laillisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, että Itella Oyj omistaa Itella Information Oy:n. Postipalvelulain 17 §:n tarkoituksena on erityisesti ollut tuoda esiin muuttunut tilanne, jonka mukaan kirjeen avaaminen osoiteselvitystarkoituksessa on siirtynyt Postilta Viestintävirastolle.

Säännöksessä säätämisen yhteydessä ei Itella Oyj:n mukaan ole tarkasteltu asiasta sopimista. Lain sanamuoto kieltää postiyritystä avaamista kirjeitä, mutta ottaen huomioon säännöksen tarkoitus, säännöksen postiyritystä koskevaa kieltoa ei voida perustellusti ulottaa tilanteeseen, jossa postinsaaja vapaaehtoisesti sopii postiyrityksen tytäryhtiön kanssa postin avaamisesta.

Postaalisisäisessä sääntelyssä on vakiintuneesti katsottu, että vastaanottajalla on oikeus määrätä postin vastaanottoon liittyvästä postinohjauksesta lähettäjän tahdosta riippumatta. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi postin edelleen lähettäminen tai jakelun keskeytys. Selvityksen kohteena olevassa kokeilussa on kysymys vastaavasta postin vastaanoton ohjaamisesta.

Sikäli kuin Finanssialan Keskusliitto on epäillyt, että kokeiluun osallistuvat kuluttajat eivät olisi kattavasti ymmärtäneet suostumuksensa merkitystä, Itella Oyj on vastineessaan todennut, että kokeiluun osallistuvat postinsaajat ovat suhtautuneet kokeiluun positiivisesti ja suurin osa heistä haluaisi jatkaa kokeilua vielä vuoden 2011 puolellakin. Ennen sopimuksen tekemistä on nimenomaisesti kerrottu mm. pankkien kirjeiden digitoinnista.

Edelleen vastineessa on todettu, että Finanssialan Keskusliiton keskeiseksi huolenaiheeksi nousevat maksuvälineiden (kortit, verkkopankkitunnukset) ja vahvan sähköisen tunnistamisen välineiden (verkkopankkitunnukset) lähettäminen. Lausunnossa tuodaan esiin, että kuluttaja saattaa rikkoa sopimustaan palveluntarjoajan kanssa, mikäli maksu- tai vahvan tunnistuksen välineitä sisältävä lähetys on avattu digitoitopalvelussa. Finanssialan Keskusliitto jättää Itella Oyj:n mukaan huomioimatta, että mainittuja sisältöjä ei Postin ehtojen mukaan saa lähettää tavallisessa kirjeessä. Postin yleisissä sopimusehdoissa ja toimitusehdoissa edellytetään, että nimetyille henkilölle asetetut maksuvälineet ja vastaavat sisällöt on lähetettävä joko postivakuutettuna tai vähintään kirjattuna kirjeenä. Kyseiset lähetysmuodot ovat seurattavia ja niissä on lähettäjällä mahdollisuus rajoittaa luovutusta siten, että lähetys luovutetaan ainoastaan vastaanottajalle henkilökohtaisesti. Postivakuutettu lähetys ja kirjattu kirje on myös suljettu kokeilun ulkopuolelle. Mikäli pankit siis käyttäisivät Postin toimitusehtojen mukaisesti kyseisellä sisällöllä soveltuvaa palvelua, lähetykset eivät ohjautuisi lainkaan digitointiin.

Maksupalvelulain 53 §:n 2 momentin mukaan palveluntarjoajan on osaltaan varmistettava, että muilla kuin maksuvälineen haltijalla ei ole pääsyä maksuvälineen tunnistetietoihin. Vastaavasti vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 21 §:ssä edellytetään, että tunnistuspalvelun tarjoajan on riittävällä tavalla varmistettava, ettei tunnistusväline joudu oikeudettomasti toisen haltuun välinettä luovutettaessa. Maksupalvelulain 53 §:n perusteissa on selvitetty, että palveluntarjoajan vastuu maksuvälineen ja siihen liittyvien turvatekijöiden lähettämisestä päättyy vasta siihen, kun vastaanottaja tosiasiallisesti ottaa sisällön vastaan. Nimenomaisesti esimerkiksi kuvataan, että jos pankki on lähettänyt vastaanottajalle pankkikortin tavallisena kirjeenä ja se anastetaan asiakkaan postilaatikosta, asiakas ei vastaa pankkikortin oikeudettomasta käytöstä. Näin siitä huolimatta, että postitoiminnan kannalta lähetys on tuolloin jaettu vastaanottajalle ja vastaanottaja vastaa postilaatikostaan ja sen turvallisuudesta.

Finanssialan Keskusliitto on esittänyt huolensa myös kokeilussa käytettävästä fyysisen postin lokerikosta. Tältä osin Itella Oyj on todennut, että kuten tietosuojavaltuutetun lausunnossakin tulee ilmi, fyysinen posti on usein turvatonta postinsaajien lukitsemattomissa postilaatikoissa. Kokeilussa käytettävä lokerikko on lukittu ja sijaitsee paikalla, jossa on luonnollista valvontaa. Lokerikkoa voidaan pitää keskimäärin turvallisempana, kuin postinsaajien kotiosoitteiden postilaatikoita. Sikäli kuin Finanssialan Keskusliitto on pelännyt, että lokerikossa voi olla usean päivän postit, jolloin eri postilähetyksiin jaetut maksuväline ja tunnusluvut voivat päätyä rikolliselle, joka anastaa postin laatikosta, vastaava riski on Itella Oyj:n mukaan olemassa myös vastaanottajan kotiosoitteen postilaatikkoon jaetun postin suhteen.

Ottaen huomioon edellä kuvattu finanssialan toimintaa koskeva sääntely, Postin yleiset ehdot ja Postin tarjoamat yleispalvelulähetykset, Finanssialan Keskusliiton lausunnossa esiin tuoma näkemys postin vastaanottajan sopimusvapauden rajoittamisesta postinohjauksen suhteen ei Itella Oyj:n mukaan näytä perustellulta.

Finanssialan toimijoilla Itella Oyj:n mukaan on jo nyt mahdollisuus huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan ja rajoittaa vastaanottajan oikeutta sopia kirjeen vastaanotosta käyttämällä kyseiselle sisällölle tarkoitettua lähetysmuotoa. Nämä lähetykset eivät myöskään ole kokeilun piirissä.

Yhteenvetona Itella Oyj on vastineessaan todennut asiassa annetuista lausunnoista ilmenevän, että viranomaiset eivät näe laillista estettä postin digitoinnille postinsaajan luvalla. Vastineenantohetkellä voimassa ollut lainsäädäntö ei ota suoranaisesti kantaa, missä määrin kirjeen lähettäjä ja vastaanottaja saavat määrätä lähetyksestä, jos intresseissä on ristiriita. Vastineenantohetkellä valmisteltavana olleessa uudessa postilaissa tultaneen Itella Oyj:n käsityksen mukaan tarkemmin ottamaan kantaa siihen, onko – ja jos niin missä tilanteissa – lähettäjällä oikeus kieltää lähetyksen edelleen lähettäminen.

Tälläkin hetkellä on kuitenkin tarjolla Postin yleispalveluun kuuluvat lähetysmuodot Kirjattu kirje ja Postivakuutettulähetykset, jossa lähettäjän on mahdollista antaa luovutusta rajoittava ehto.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse pienellä rajatulla alueella toteutettavasta kokeesta. Mikäli kokeiltavan tyyppinen toiminta tulisi laajentumaan tulevaisuudessa, pitäisi myös tarkastella, millaisia ehtoja lähettäjä ja vastaanottaja voivat asettaa lähetykselle. Tavallinen kirje on kuitenkin yksinkertainen massaluonteinen palvelu, jossa ei pääsääntöisesti voida ottaa huomioon poikkeamia normaalista menettelystä. Postilähetykselle asetetut erilaiset ehdot vaativat räätälöityä toimintatapaa, joka aiheuttaa kustannuksia. Postipalvelulaki edellyttää, että yleispalveluna tarjotaan kohtuulliseen hintaan kirjattua ja vakuutettua lähetystä. Finanssialan Keskusliiton lausunnosta on kuitenkin pääteltävissä, että liiton edustamat lähettäjät eivät halua maksaa palvelutasosta.

2.3.7

Tutustumiskäyntini

Esillä olevan asian kannalta olennaisia esiin tulleita näkökohtia käsitellään jäljempänä asianomaisissa yhteyksissään.

Käyntini jälkeen Itella Oyj toimitti vielä käytyjen keskustelujen pohjalta eräitä täydentäviä tietoja.

3

OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

3.1

Kirjesalaisuudesta perusoikeutena

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Nämä mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta on tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi (HE 309/1993 vp, s. 54; ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Edellä todetun sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden luottamuksellisiksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Sääntely ei suojaa vain viestin lähettäjä, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus.

Vaikka säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältöä ulkopuolisilta, säännös turvaa myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistietoja sekä muita tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Viestin tunnistamistietojen on kuitenkin katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Säännös ei myöskään pyri järjestämään viestinnän osapuolten keskinäisiä suhteita tai heidän käyttäytymistään. Siten kysymys viestinnän osapuolten oikeudesta julkistaa luottamukselliseksi tarkoitettu viesti jää ratkaistavaksi muulla perusteella (HE 309/1993 vp, s. 53–54; ks. myös esim. PeVL 28/2000 vp, PeVL 30/2001 vp, PeVL 13/2003 vp, PeVL 10/2004 vp ja PeVL 59/2006 vp).

Kirjeenvaihtoa suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

3.2

Kirjesalaisuudesta postitoimintaa koskevassa sääntelyssä

3.2.1

Postipalvelulaki

Puheena olevana ajankohtana voimassa olleen postipalvelulain 12 §:n 2 momentin pääsäännön mukaan kirjelähetykset on jaettava vähintään jokaisena työpäivänä. Postin saaja voi 14 §:n 1

momentin mukaan kuitenkin sopia postiyrityksen kanssa 12 §:n säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

Postipalvelulain 15 §:n 1 momentin mukaan postiyrityksen tai sellaisen yrityksen, joka postiyrityksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa postiyrityksen palveluja asiakkaille, tulee turvata luottamuksellisen viestin salaisuus. Säännös korostaa hallituksen esityksen mukaan perustuslain 10 §:n 2 momentin säännöstä kirjeen salaisuuden loukkaamattomuudesta. Postiyrityksen velvollisuutena on huolehtia siitä, että kirjesalaisuus säilyy, mikä edellyttää tiettyjä toimenpiteitä postitoiminnan eri vaiheissa alkaen lähetysten vastaanoton asianmukaisesta järjestämisestä aina sen luovuttamiseen postin saajalle (HE 74/2000 vp).

Postipalvelulain 16 §:n mukaan postiyrityksen palveluksessa oleva tai sellainen, joka postiyrityksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa postiyrityksen palveluja asiakkaille, ei saa ilmaista, mitä hän työssään on saanut tietää asiakkaasta tai hänen asioistaan, jos tietojen ilmaiseminen loukkaisi luottamuksellisen viestin salaisuutta tai liike- tai asiakassuhdetta.

Postipalvelulain 17 §:n 1 momentin mukaan postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä. Säännöksen perusteluiden mukaan suljettua kirjettä ei missään olosuhteissa saa avata, kun taas aiemman lain mukaan kirje voitiin tietyissä lain määrittelemissä tapauksissa avata, kun tavoitteena oli vastaanottajan tavoittaminen. Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon mukaan tällainen kieltö, jossa postiyritys ei saa missään olosuhteissa avata suljettua kirjettä, on perustuslain 10 §:n kannalta moitteeton (PeVL 28/2000 vp).

Postipalvelulain 18 §:n 1 momentin mukaan postiyrityksen tulee pyrkiä selvittämään sellaisen lähetyksen oikea vastaanottaja, joka on todennäköisesti tarkoitettu henkilökohtaiseksi. Jollei vastaanottajaa yrityksestä huolimatta saada selville, lähetys palautetaan postin lähettäjälle. Jollei kumpaakaan saada selville, postiyrityksen tulee toimittaa lähetys välittömästi Viestintäviraston käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut postipalvelulain muuttamista koskenut hallituksen esitys (PeVL 30/2001 vp – HE 100/2001 vp), jossa ehdotettiin postipalvelulakia muutettavaksi siten, että postinkulun varmistustehtävät siirretään postiyritykseltä Viestintävirastolle. Viestintäviraston tehtävänä oli esityksen mukaan selvittää postilähetyksen oikea vastaanottaja tai lähettäjä, jos postiyritys ei puutteellisten osoitetietojen vuoksi saa lähetystä toimitetuksi vastaanottajalle eikä palautetuksi lähettäjälle. Tässä tehtävässä Viestintävirasto sai avata kirjeitä ja paketteja.

Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että Viestintäviraston oikeus avata suljettuja kirjeitä merkitsee asiallista poikkeusta perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetystä luottamuksellisen viestin salaisuudesta. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa luetellaan tyhjentävästi perusteet, joiden nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen, eivätkä esityksessä ehdotetut säännökset suljettujen kirjeiden avaamisesta olleet näiden rajoitusperusteiden mukaisia. Tästä syystä lakiehdotus oli hallituksen esityksen mukaan käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta arvioi säännöksiä suljetun kirjeen avaamisesta luottamuksellisen viestin salaisuudelle perustuslaissa säädetyn suojan kannalta. Suljetun kirjeen avaaminen tuli lakiehdotuksen mukaan kysymykseen ensiksikin sillä perusteella, että avaaminen on välttämätöntä postilähetyksen vastaanottajan tai lähettäjän selvittämiseksi. Avaamista pidettiin tapana pyrkiä toteut-

tamaan kirjeen lähettäjän tahto ja näin turvaamaan jokaisen oikeutta luottamukselliseen viestintään.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kirjettä ei postinkulun varmistustehtävissä avata viestin varsinaisen sisällön selvittämiseksi, vaan sen sisältö jäi riittävästi suojatuksi ulkopuolisilta, koska avatun postilähetyksen sisältöä ei lakiehdotuksen nimenomaisen säännöksen mukaan saanut tarkastaa laajemmin kuin oli tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Tämä syy oli yksiselitteisesti suljetun kirjeen vastaanottajan tai lähettäjän selvittäminen. Lähetysten sai lisäksi avata vain postinkulun varmistustehtävää hoitava henkilö toisen tällaisen henkilön läsnä ollessa. Näitä tehtäviä hoitaviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta heidän palvelussuhteensa laadusta riippumatta.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn sisältö ei valiokunnan mielestä loukannut perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Sääntely ei vastaavasti merkinnyt sellaisen rajoituksen säätämistä luottamuksellisen viestin salaisuuteen, jonka ainoat sallitut tavat on mainittu perustuslain 10 §:n 3 momentissa (ks. myös esim. PeVL 10/2004 vp).

3.2.2

Postitoimintalaki

Postipalvelulakia edeltäneen postitoimintalain 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan postilaitoksella ei ollut oikeutta avata suljettua postilähetystä, paitsi milloin avaamiseen oli lähettäjän tai vastaanottajan suostumus.

Hallituksen esityksessä on tältä osin todettu, että valtaosa Posti- ja telelaitoksen välittämistä postilähetyksistä kuljetetaan massalähetyksinä, jolloin on voitava sovittaa yhteen kansalaisen perusoikeuden suoja ja postilähetyksen tehokas ja tarkoituksenmukainen kuljettamismahdollisuus. Suljettujen lähetysten ehdotonta avaamiskieltoa ei pidetty perusteltuna, koska esiintyy tapauksia, joissa avaaminen on välttämätöntä kuljetustehtävän suorittamiseksi tai turvallisuuden takaamiseksi. Postilaitoksen oikeuteen avata suljettu postilähetys liittyy kirjesalaisuuden säilymisen turvaaminen muulla tavoin. Tästä oli säännös vaitiolovelvollisuutta koskevassa 7 §:ssä. Postilaitoksen tarpeen avata postilähetys arvioitiin muodostuvan pääasiassa vaara- tai vahinkotilanteista tai perille saamattomien lähetysten käsittelystä (HE 49/1993 vp).

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan enemmälti arvioinut kyseisiä poikkeusperusteita (PeVL 14/1993 vp).

3.2.3

Postilaki

Nykyisen postilain 18 §:ssä säädetään poikkeuksista keräily- ja jakelutiheydestä. Säännöksen perusteluiden mukaan sähköisen viestinnän avulla voidaan todennäköisesti kehittää niiden taluksien palveluita, joihin lähetyksiä ei jaella viitenä päivänä viikossa. Yksipäiväistä jakelua voidaan täydentää esimerkiksi välittämällä kirjellä lähettykset muina päivinä sähköisessä muodossa vastaanottajalle. Tällainen järjestely vaatii aina vastaanottajan suostumuksen. Vastaanottaja voi myös vapaaehtoisesti sopia postiyrityksen kanssa viisipäiväisen jakelun toteuttamisesta joiltakin osin sähköisessä muodossa. Yleispalvelun tarjoaja voi näin käyttää sähköistä viestintää suostu-

muksen nojalla yhtenä jakelutapana myös sellaisissa tapauksissa, jotka ovat viisipäiväisen jakelun piirissä mutta jotka sijaitsevat jakelun kannalta hyvin vaikeasti saavutettavilla alueilla (HE 216/2010 vp, s. 95).

Postilain 55 §:n 1 momenttiin sisältyy aiempaa lakia vastaava säännös siitä, että postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä.

Postilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös ei anna postiyritykselle oikeutta avata suljettua kirjettä missään tilanteessa. Hallituksen esityksessä on korostettu myös sitä, että postiyritys ei voi luovuttaa muillekaan parempaa oikeutta kuin sillä itsellään on. Siten postiyritys ei voi esimerkiksi antaa millekään muulle yritykselle valtuutusta avata sen kuljetettavaksi jätettyjä kirjeitä. Avaamiseen voi hallituksen esityksen mukaan valtuuttaa vain vastaanottaja (HE 216/2010 vp, s. 128).

Perustuslakivaliokunta ei hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa arvioinut asiaa tältä osin laajemmin vaan totesi lähinnä, että suljetun lähetyksen avaamista koskeva sääntely vastaa sisällöltään pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksytyjä postipalvelulain säännöksiä (PeVL 56/2010 vp, s. 4).

Postilain 53 §:ään sisältyy uusi sääntely lähettäjän ja vastaanottajan oikeudesta määrätä postilähetyksestä sen kulkiessa postiverkossa. Tätä on pidetty tarpeellisena oikeustilan selkiyttämiseksi. Säännös perustuu yleisesti kuljetusoikeudessa käytettyihin periaatteisiin (ks. HE 216/2010 vp, s. 124).

Lähettäjällä on 53 §:n 1 momentin mukaan oikeus määrätä postilähetyksestä, kunnes lähetys on luovutettu vastaanottajan hallintaan lähetyksen ehtojen mukaisesti, ellei lähetystä ole voimassa olevan lainsäädännön nojalla takavarikoitu. Jos lähettäjä ja vastaanottaja samanaikaisesti vaativat postilähetystä, se annetaan lähettäjälle.

Säännöksen perusteluiden mukaan kun lähettäjä antaa lähetyksen postiyrityksen kuljetettavaksi, lähettäjän ja yrityksen välille syntyy sopimussuhde, jonka nojalla lähettäjällä on oltava määräysvalta lähetykseen. Sopimus on voimassa niin kauan kuin lähetys on postiverkossa. Lähetys siirtyy pois postiverkosta, kun se on jaettu vastaanottajalle 54 §:ssä erikseen säädetyllä tavalla. Lähetyksen ehdoissa voidaan esimerkiksi määritellä, jaetaanko se kotiin vai tuleeko se noutaa postitoimipaikasta. Kuitattava lähetys voidaan joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta esimerkiksi luovuttaa myös vastaanottajan valtuuttamalle henkilölle. Postilaatikkoon jaettu kirje tai vastaanottajalle toimipaikasta luovutettu kirje tai paketti on siten vastaanottajan määräysvallassa (HE 216/2010 vp, s. 125).

Kun lähetys on postiyrityksen hallussa, lähettäjällä on 53 §:n 2 momentin mukaan oikeus ottaa lähetys takaisin, määrätä lähetys annettavaksi muulle kuin siihen merkitylle vastaanottajalle ja korjata tai muuttaa siihen merkitty postiosoite taikka antaa postiyritykselle muita vastaavia ohjeita.

Vastaanottajalla on 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus määrätä hänelle osoitettujen lähetysten edelleen lähettämisestä tai jakelun keskeytyksestä. Lähettäjän oikeus määrätä lähetyksestä päättyy, kun lähetys on jaettu vastaanottajan ohjeiden mukaiseen paikkaan.

Säännöksen perusteluiden mukaan kyse on vastaanottajan oikeudesta määrätä siitä, että hänelle osoitetut lähetykset lähetetään edelleen toiseen osoitteeseen. Tällainen oikeus on hallituksen esityksen mukaan voimassa olleen oikeuden mukainen. Oikeuden olemassa olo on kuitenkin katsottu aiheelliseksi todeta, jotta on selvää, että uusi sääntely ei estä vastaanottajaa tekemästä edelleenlähettämissopimusta (HE 216/2010 vp, s. 125).

3.3

Alaikäisen kirjesalaisuudesta

3.3.1

Oikeusohjeet

Holhoustoimilain 2 §:n 1 momentin mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan muun muassa alle 18-vuotiasta henkilöä, jonka taloudellisia ja muita tässä laissa tarkoitettuja asioita hoitaa 3 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja. Edunvalvojana ovat tällöin 4 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan huoltajat.

Vajaavaltainen voi 24 §:n 1 momentin mukaan tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä, ja määrätä työansioistaan 25 §:ssä säädetyin tavoin.

Edunvalvojan on – ennen kuin hän tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa – 43 §:n 1 momentin mukaan tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei 2 momentin mukaan kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Jos päämies on alaikäinen, on myös hänen huoltajansa mielipidettä 3 momentin mukaan tiedusteltava 1 momentissa säädetyin tavoin.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan lapsen huoltajia ovat hänen vanhempansa tai henkilöt, joille lapsen huolto on uskottu. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Ennen kuin huoltaja tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, hänen tulee 2 momentin mukaan keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se on lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin. Pykälän 3 momentin mukaan huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan lapsen huoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon kuuluvista tehtävistä ja tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset, jollei toisin ole säädetty tai määrätty. Saman pykälän 2 momentin mukaan jos joku huoltajista ei matkan, sairauden tai muun syyn vuoksi voi osallistua lasta koskevan päätöksen tekemiseen ja ratkaisun viivästyttämisestä aiheutuisi haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen.

3.3.2

Muuta aineistoa

Perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon kirjesalaisuutta koskeneen 12 §:n voimassa ollessa oikeuskirjallisuudessa on kysymykseen, onko vanhemmilla missään oloissa oikeutta avata heidän

lapsilleen tulevia kirjeitä, vastattu, että mitä pienemmästä lapsesta on kyse, sitä selvemmin heille tällainen oikeus kuuluu, vaikka tästä ei olekaan laissa nimenomaista säännöstä, mitä mainittu hallitusmuodon säännös tiukasti ottaen edellyttäisi. Oikeuden avata kirjeitä on katsottu kuuluvan lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n nojalla huoltajalle kuuluviin valtuutuksiin, vaikka yleisesti ottaen tällaisiin yleisvaltuutuksiin olisi suhtauduttava varovasti (ks. Liisa Nieminen: Lasten perusoikeudet, 1990, s. 106).

Lapsiasiavaltuutettu on lausunnossaan Viestintävirastolle asiassa, jossa oli kyse alaikäisen henkilön postilähetyksen luovuttamisesta, todennut muun muassa, että kirjesalaisuus on lapsen oikeus, mutta häntä voi lain nojalla edustaa edunvalvoja tai huoltaja tehtäviinsä kuuluvissa asioissa. Erityisen tarpeellista käytännön kannalta edustaminen on lapsiasiavaltuutetun mukaan aivan pienten lasten kohdalla. Sekä edunvalvojan että huoltajan toimivaltuuksia säätelevissä laeissa on edellytetty, että lasta kuullaan ja hänen omat toivomuksensa otetaan huomioon. Edelleen lapsiasiavaltuutettu on todennut, että kirjelähetyksen luovuttava postipalveluyritys huolehtii kirjesalaisuuden säilymisestä, ja yritys voi varmistua lapsen kuulemisesta ja toivomusten huomioon ottamisesta esimerkiksi kirjallisella suostumuksella. Mikäli kirjelähetyksestä on pääteltävissä sen kuuluminen edunvalvojan toimivaltaan kuuluviin asioihin, kirjelähetyksen voi lapsiasiavaltuutetun mukaan luovuttaa myös edunvalvojalle.

Tässä asiassa Viestintävirasto totesi 10.1.2007 antamassaan päätöksessä dnro 1292/9211/2006 kannanottonaan, että kyse oli vanhemman lakiin perustuvasta oikeudesta lapsen huoltajana edustaa lasta tätä koskevassa asiassa suhteessa lapselle osoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamiseen. Viestintävirasto arvioi asiaa vain siitä näkökulmasta, täyttikö Posti postipalvelulain säädetty vaatimukset edellyttäessään, että alaikäiselle osoitettu kirjattu kirje voidaan luovuttaa alaikäisen huoltajalle ainoastaan vastaanottajan valtakirjalla.

Viestintävirasto viittasi Postin postipalvelulain mukaiseen velvoitteeseen turvata luottamuksellisen viestin salaisuus, perustuslaissa säädettyyn kirjesalaosuuden loukkaamattomuuteen, postin velvollisuuteen huolehtia kirjesalaisuuden säilymisestä, kirjesalaisuuden kuulumiseen myös lapsille, edunvalvojan ja huoltajan edustamisoikeuteen, siihen, että Posti ei voi lähetystä luovuttaessaan tietää sen sisältöä eikä siten arvioida, kuuluuko lähetys edunvalvojan hoidettavana olevaan asiaan ja siihen, että valtakirjalla voidaan varmistaa lapsen kuuleminen ja toiveiden huomioon ottaminen lähetyksen noutamisessa. Viestintäviraston mukaan Posti ei ollut menetellyt postipalvelulain vastaisesti edellyttäessään huoltajalta lapsen valtakirjaa edellytyksenä postilähetyksen luovuttamiselle.

3.4

Postitoiminnan oikeudellinen luonne

Hallintolain soveltamisalasäännöksen (2 §) perusteluissa on todettu, että julkisesta hallintotehtävästä on katsottu olevan kyse postipalvelulain mukaisessa postilähetyksen toimittamisessa (HE 72/2002 vp, s. 49). Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on puolestaan vanhastaan katsottu, että kyse on oikeusasiamiehen 109 §:n 1 momentin mukaisessa toimivaltasäännöksessä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamisesta.

Postitoiminnan ja siihen liittyvien yleispalveluvelvoitteiden oikeudellisesta luonteesta on oikeuskirjallisuudessa esitetty erilaisia näkemyksiä.

Yhtäältä on katsottu, että Itella Oyj hoitaa julkista hallintotehtävää täyttäessään eräitä postinjake-lun julkisoikeudellisia velvoitteita postipalvelulain osoittamalla tavalla.

Toisaalta on katsottu, että postitoiminnassa ei ole yleisemmin arvioiden kyse julkisesta hallinto-tehtävästä vaan lähinnä lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin peruspalvelusta.

Edelleen on todettu, että vaikka postitoiminnan muu yleispalvelu kuin laissa säädetty tiedoksian-tojen toimittaminen näytetään ymmärretyn postipalvelulain säätämisen yhteydessä eräänlaiseksi julkisen hallintotehtävän hoitamisen ulkopuolelle jääväksi lailla säännellyksi liiketaloudelliseksi peruspalvelutoiminnaksi, postipalvelulain säännellyn postitoiminnan harjoittamisen kokonaisuuteen sisältyy edelleen vahvoja julkisoikeudellisia piirteitä, kuten kielellisten oikeuksien turvaamis-velvoite ja mahdollisuus saattaa jakelusuunnitelmaa tai postinjakelua koskevat erimielisyydet Viestintäviraston ratkaistaviksi (näistä eri näkemyksistä kootusti, ks. Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 248–249 ja siinä mainitut lähteet).

3.5

Suostumuksen merkityksestä perusoikeuksien kaventajana

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Tämä pidättyväisyys korostuu, jos perusoikeussäännökseen liittyy ns. kvalifioitu lakivaraus. Valiokunta on kuitenkin katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Toisaalta valiokunta on todennut, että perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippu-maan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaa-seen tahtoon perustuvuuden varmistamista (ks. PeVL 27/1998 vp, PeVL 19/2000 vp, PeVL 37/2005 vp ja PeVL 7/2010 vp).

Perusoikeuksia koskevassa kirjallisuudessa on suostumuksen merkityksestä todettu muun muassa perustuslain vaikenevan siitä, mikä on perusoikeuden haltijan oma käsitys perusoikeus-rajoituksesta. Perusoikeussäännöksistä ei myöskään ole pääteltävissä, voiko yksilö ylipäätään luopua perusoikeussuojauksestaan luovuttamalla syystä tai toisesta viranomaisille tai toiselle yksityishenkilölle oikeuden perusoikeutensa rajoittamiseen esimerkiksi sallimalla henkilökohtaisen viestiensä valvonnan, vaikka perusoikeusjärjestelmä sinänsä rakentuukin voimakkaasti henkilöön itsemääräämisoikeuden varaan. Myöskään perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoissa ei ole otettu kantaa suostumuskonstruktion käyttömahdollisuuteen. Ongelmallisena suostumusta on pidetty siksi, että suojarajoituksen kohteen tahdonmuodostuksen vapaudesta ja aitoudesta ei aina voi olla riittävän varma. Ongelmana on pidetty myös sitä, ymmärtävätkö suostumuksen antajat toimenpiteensä merkityksen (ks. Ilkka Saraviita: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, 2005, s. 182–186).

Ylipäätään kirjallisuudessa on todettu näyttävän siltä, että suostumuksen merkitykselle perusoikeusrajoituksen oikeuttajana on asetettava huomattavia rajoituksia. Suostumus ei saa ulottua ainakaan perusoikeuden ytimeen niin, että perusoikeuden sisältö kovertuisi tyhjäksi, joskin eri perusoikeuksien on katsottu olevan luopumismahdollisuuteen nähden eri asemassa keskenään.

Suostumus ei myöskään voi olla peruuttamaton. Vielä kyse on siitä, millaisia vaatimuksia päteville suostumukselle on asetettava. On myös katsottu, että viranomaisen toimivalta puuttua perusoikeuteen ei lähtökohtaisesti voi perustua yksinomaan toimenpiteen kohteena olevan suostumukseseen, vaan suostumuksesta riippumatta viranomaisen sellaisen toimivallan, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, tulee perustua laissa säädettyyn toimivaltanormiin. Vielä on todettu, että suostumuksella voi olla silloin, kun se täyttää tietyt todelliseen vapaaehtoisuuteen liittyvät kriteerit, olla sinänsä merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoituksen sallittavuutta. Suostumuskonstruktioon ei kuitenkaan tule lähtökohtaisesti nojautua perusoikeusrajoitusta koskevan lailla säätämisen vaatimuksen kiertämisen tarkoituksessa. Suostumus ei siten sellaisenaan poista tarvetta noudattaa rajoituksen lailla säätämisen vaatimusta (ks. Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, s. 107–114).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu sitä, että suostumuksen on oltava todellinen ja nimenomainen ja että suostumuksen antajan on ymmärrettävä suostumuksen merkitys. Suostumuksen vapaaehtoisuutta arvioitaessa on katsottu olevan merkitystä sillä, onko suostumuksen antaja alisteisessa asemassa perusoikeuden rajoituksen toimeenpanijoihin nähden ja onko suostumuksen antamatta jättämisestä voinut perustellusti olettaa aiheutuvan haitallisia seuraamuksia (ks. esim. AOA dnro 2413/4/99 sekä OA dnro:t 4314/4/06 ja 1528/2/09).

4

KANNANOTTO

4.1

Kysymyksenasettelu

Keskeisin arvioinnin kohde on nyt se, onko oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää eli postin yleispalvelua hoitava Itella Oyj joko itse menetellyt perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn kirjesalaisuuden ja postilainsäädännössä säädetyn kirjeiden avaamiskiellon vastaisesti tai ainakin toiminnallaan edesauttanut mainitun sääntelyn vastaisen tilanteen syntymisen, kun lähettäjän postin kuljetettavaksi jättämä postilainsäädännön alaan kuuluva kirjelähetys on Itella Oyj:n aloitteeseen perustuvien ja sen mahdollistamien järjestelyin avattu digitoimista varten ennen kirjelähetyksen toimittamista edelleen vastaanottajalle.

Sen sijaan nyt ei varsinaisesti ole kyse oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa NetPosti-palvelua, joka sinänsä kuitenkin liittyy asiakokonaisuuteen niin, että NetPosti on toiminut digitoitujen kirjeiden vastaanottoa paikkana. Koska Itella Oyj:n selvityksessä asia on kuitenkin laajasti otettu esille, katson tältä osin aiheelliseksi todeta seuraavan.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä oikeusasiamiehen toimivalta valvoa Itella Oyj:n menettelyä nimenomaan postitoiminnassa on vakiintuneesti kytketty postitoimintaa kulloinkin säännelleen lain soveltamisalaan, jolloin kyse on ollut fyysisten kirjelähetyksen toimittamisesta. Tällainen toimivaltatulkintatapa näyttäisi johtavan siihen, että sikäli kuin postilakia ei sovelleta fyysiset kirjelähetykset täysin korvaaviin sähköisiin palveluihin, myöskään oikeusasiamies ei olisi asiassa toimivaltainen ainakaan silloin, kun kyse on kahden yksityisen, oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulumattoman tahon Itella Oyj:n kanssa tekemästä sopimuksesta sähköisen palvelun käytöstä.

Toisaalta en kuitenkaan pidä poissuljettuna sitä, etteikö kyseinen palvelu voisi tulla oikeusasiamiehen arvioitavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa tämä palvelu on tavalla tai toisella kiinteästi kytketty tai kytkeytynyt jonkin julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, jolloin on olennaista arvioida, kuinka perusoikeudet toteutuvat tuossa kokonaisuudessa. Tässä yhteydessä en kuitenkaan lähde enemmälti ennakoimaan, milloin tällainen tilanne voisi olla kyseessä, vaan kukin mahdollisesti eteen tuleva tapaus on jatkossa arvioitava yksilöllisesti.

4.2

Arviointia

Kirjesalaisuuden loukkaamattomuus lähtökohtana

Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Perustuslain mukaan kirjesalaisuus on loukkaamaton, ja tämä perusoikeus kuuluu siis viestinnän kummallekin osapuolelle – niin kirjeen lähettäjälle kuin vastaanottajalle. Tätä oikeutta voidaan lailla rajoittaa ainoastaan tietyissä, perustuslaissa erikseen säädetyissä hyvin rajallisissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä on havaittavissa, että kirjesalaisuuden ehdottomalta vaikuttava suoja ei estä kaikkea puuttumista luottamukselliseen viestintään, vaikkei kyse olisi-kaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa tyhjentävästi luetelluista poikkeustilanteista.

Esimerkiksi postitoimintalakia säädettäessä valiokunta ei nähnyt ongelmaa siinä, että postilaitokselle annettiin oikeus avata suljettu postilähetys lähettäjän tai vastaanottajan suostumuksella. Postipalvelulakia ja nykyistä postilakia säädettäessä kysymys ei sen sijaan käsitykseni mukaan ole erikseen ollut juurikaan pohdittavana, kun jo hallituksen esityksissä on lähdetty siitä, että postiyrittäjällä ei ole missään oloissa oikeutta avata suljettua kirjettä. Myöskään Viestintäviraston oikeutta avata tietyissä tilanteissa suljettuja kirjeitä valiokunta ei – toisin kuin hallitus esityksessään – ole pitänyt ongelmallisena, vaan valiokunta on arvioinut asiaa niin, että avaaminen on tapa pyrkiä toteuttamaan kirjeen lähettäjän tahto ja näin turvaamaan jokaisen oikeutta luottamukselliseen viestintään. Merkitystä on ollut myös sillä, että kirjettä ei tällaisissa postinkulun varmistustehtävissä avata viestin varsinaisen sisällön selvittämiseksi. Yksityisyyden suoja työssä koskevaa hallituksen esitystä – jossa työnantajalle annettiin oikeus avata työntekijälle lähetettyjä työnantajalle kuuluvia sähköpostiviestejä – arvioidessaan valiokunta puolestaan on antanut painoarvoa sille, että työnantaja ei ole näissä oloissa viestinnän osapuoliin nähden ulkopuolinen vaan yksi viestinnän osapuoli. Tällöin kyse ei ole perustuslain tarkoittamasta ulkopuolisen puuttumisesta luottamukselliseen viestintään, jota vastaan perustuslain 10 §:llä on tarkoitus antaa suoja.

Postin yleispalvelua tarjoavaan postiyrittäjään nähden kirjesalaisuus on postilainsäädännössä toteutettu siten, että postiyrittäystä velvoittaa ehdoton kieltäminen avata suljettuja kirjeitä. Kirjeitä ei siten saa avata edes vastaanottajan selvittämiseksi tai kirjeen palauttamiseksi lähettäjälle, vaan vastaanottaja tulee pyrkiä selvittämään muin keinoin. Jollei tämä onnistu, lähetys tulee palauttaa lähettäjälle. Jos tämäkään ei onnistu, kirjelähetys tulee toimittaa Viestintävirastolle. Tutustumiskäynnilläni Itella Oyj:ssä sen edustajat kertoivat avaamiskieltoa tulkitun niin, että postiyrittäjä ei itse – edes suostumuksin – voi avata kirjeitä. Edelleen kirjeiden avaamiskieltoon sisältyy se, että pos-

tiyryitys ei myöskään voi luovuttaa muille parempaa oikeutta kuin sillä itsellään on, eli se ei voi antaa millekään muulle yritykselle valtuutusta avata sen kuljetettavaksi jätettyjä kirjeitä.

Postiyrityksen velvollisuutena on siten osaltaan huolehtia siitä, että perusoikeutena turvattu kirjesalaisuus säilyy. Tämä velvollisuus koskee postitoiminnan kaikkia vaiheita alkaen lähetysten vastaanoton asianmukaisesta järjestämisestä aina sen luovuttamiseen postin saajalle. Laajassa mielessä tämän huolehtimisvelvollisuuden voidaan mielestäni katsoa kattavan myös sen, että postiyrityksen myötävaikutuksella ei ryhdytä julkisen yleispalvelutehtävän piirissä sellaisiin perinteisestä postinjakelusta poikkeaviin järjestelyihin, joissa kirjesalaisuuden loukkaamattomuus voisi joutua kyseenalaiseksi.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, esillä olevassa asiassa arvioinnin lainsäädännöllinen viitekehys on hyvin tiukka.

Mitä digitointikokeilu on merkinnyt kirjesalaisuuden näkökulmasta?

Esillä oleva kirjepostin digitointikokeilu on käytännössä merkinnyt sitä, että Itella Oyj on ehdottoman kirjeiden avaamiskiellon velvoittamana postiyrityksenä ollut mukana kokeiluluontoisessa postinjakelujärjestelmässä, jossa kirjelähetysten vastaanottaja on sopinut kirjelähetysten edelleen lähettämistä postin avaamiskiellon ulkopuolelle jäävälle Itella Oyj:n tytäryhtiölle Itella Information Oy:lle, jolle postinsaaja on niin ikään sopimuksella antanut suostumuksensa kirjeiden avaamiseen ja digitointiin. Tämän jälkeen kirjeet on uudelleen suljettu ja toimitettu takaisin avaamiskiellon velvoittamalle postiyritykselle edelleen postinsaajalle perinteisessä muodossa toimitettavaksi. Näin ollen sama kirjelähetys on toimitettu vastaanottajalle kahdessa muodossa.

Siten digitointikokeilu on lähtökohtaisesti merkinnyt kirjesalaisuuteen puuttumista, kun suljettu kirjelähetys on postinkuljetusprosessin aikana avattu digitointia varten ja suljettu uudelleen vastaanottajalle lähettämistä varten.

Onko kirjesalaisuuteen puuttumisen oikeudellinen perusta kestävä?

Itella Oyj on menettelynsä tueksi viitannut postin vastaanottajan oikeuteen tehdä sopimus postin edelleen lähettämistä puheena olevana ajankohtana voimassa olleen postipalvelulain 14 §:n 1 momentin nojalla. Säännöksen mukaan postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa pääsäännön mukaisista jakelujärjestelyistä poikkeavista järjestelyistä. Nyt postin vastaanottajat eivät ole olleet asiassa oma-aloitteisia toisin kuin postin edelleen lähettämisen kyseessä ollen yleensä lienee asian laita, vaan aloitteellinen tällaisen edelleenlähettämiskonstruktion – ja siihen sisältyneen, joskin muodollisesti postiyrityksen tytäryhtiölle annetun suostumuksen – muodostamiseen on käsitkseni mukaan ollut ehdottoman avaamiskiellon velvoittama postiyritys.

Sinänsä postilähetysten vastaanottajalla on jo vanhastaan ollut oikeus määrätä postilähetyksestä tekemällä edelleenlähettämissopimus. Totean myös, että nykyisessä postilaissa on pyritty selkiyttämään lähettäjän ja vastaanottajan oikeutta määrätä postilähetyksestä (53 §). Säännöksessä kyseisten tahojen oikeudet on erikseen lueteltu. Nyt esillä olevassa kokeilussa Itella Oyj on lähestynyt asiaa ennen muuta vastaanottajan oikeuksien näkökulmasta, jotka on nyttemmin siis kirjattu lakiin. Vastaanottajan oikeudet rajoittuvat lain mukaan kahteen toimenpiteeseen: oikeuteen määrätä yhtäältä lähetysten edelleen lähettämistä tai toisaalta jakelun keskeytyksestä.

Sen sijaan laissa ei edelleenkään ole erikseen säädetty vastaanottajan – eikä toisaalta lähettäjän – oikeudesta määrätä kirjeen avaamisesta.

Edellä todettuun ja siihen nähden, että kirjesalaisuus on sekä lähettäjän että vastaanottajan loukkaamaton perusoikeus, josta postiyrityksen tulee huolehtia, pidän periaatteellisesti hyvin ongelmallisena sitä, että nyt yleispalveluvelvoitteen mukaisen postinkulun toteuttamisen yhteyteen oli kehitetty eräänlainen lakisääteisestä kirjeiden avaamiskieltovelvoitteesta vapaa välivaihe.

Perusoikeusnäkökulmasta ja siihen kuuluvasta sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksen johdosta en voi välttyä kysymästä, onko nyt esillä olevaa postiyrityksestä lähtöisin olevaa sopimusrakennelmaa, joka perustuu yhtäältä aiemman postipalvelulain poikkeuksellisista jakelujärjestelyistä sopimista koskevaan verraten yleisluontoiseen sääntelyyn ja toisaalta siihen yhdistettyyn muulle taholle kuin postiyritykselle annettuun suostumukseen käytetty vain ja ainoastaan keinona kiertää postiyritykselle asetettua ehdotonta avaamiskieltoa, jotta esillä oleva postiyrityksen omista intresseistä lähtevä kokeilu olisi ylipäättään mahdollista toteuttaa.

En voi omassa arviossani antaa ratkaisevaa merkitystä postilainsäädännön ensisijaisen valvojan eli Viestintäviraston enkä postilainsäädännön valmistelusta vastaavan ministeriön kannoille sen vuoksi, että näiden tahojen minulle antamissa lausunnoissa asiakokonaisuutta ei ole juurikaan analysoitu – saatikka otettu asiaan kantaa perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Eri asia on kuitenkin, että Itella Oyj:n on katsottava ainakin jossain määrin voineen luottaa Viestintävirastolta saamaansa ennakoarvioon, joskaan Viestintävirasto ei ole asiassa varsinainen ennakkollinen lupaviranomainen.

Kyse on nyt myös siitä, kattaako lähettäjän tai vastaanottajan määräämisvalta postilähetyksestä myös suostumuksen antamisen lähetyksen avaamiseen ja sen, mille taholle tuo suostumus voidaan antaa.

Aiemmassa postipalvelulaissa tai nykyisessä postilaissakaan ei ole – vanhasta postitoimintalaista poiketen – erikseen säädetty suostumuksesta kirjeiden avaamiseen. Toisaalta ei kuitenkaan ole sanottua, etteikö lähetyksen vastaanottajan määräämisvaltaan voisi missään oloissa kuulua suostumuksen antaminen kirjelähetyksen avaamiseen postinkulun jossakin vaiheessa, kun lähetyks joka tapauksessa on perimmältään loppuvaiheessaan tarkoitettu hänen avattavakseen. Ottaen huomioon myös sen, että kirjesalaisuus on tarkoitettu suojaamaan luottamuksellisen viestin loukkaamattomuutta ulkopuolisten puuttumiselta siihen, ei liene poissuljettua arvioida asiaa niinkin, että taho, jolle vastaanottaja on kokeilussa antanut suostumuksensa kirjeiden avaamiseen digitointia varten, ei ole edellä tarkoitettu viestinnän osapuoliin nähden ulkopuolinen taho vaan taho, joka toteuttaa vastaanottajan tahtoa kirjelähetyksen vastaanottamistavasta. Todettakoon myös, että kirjeitä ei myöskään ole avattu niiden varsinaisen sisällön selvittämiseksi vaan sähköiseen muotoon saattamista varten. Siihen, onko kirjeitä kuitenkin tosiasiallisesti luettu digitoinnin aikana, minun on mahdotonta ottaa kantaa. Käynnilläni Itella Oyj:ssä yhtiön edustajat tosin toivat esiin sen tosiasiallisen näkökohdan, että yhden kirjeen digitointiin on käytettävissä vain hyvin lyhyt aika.

Nyt edellä esiin nostamaani valtuuttamiskysymystä sivuava maininta on luettavissa vain postilain perusteluista, mutta nimenomaista säännöstä asiasta ei kuitenkaan ole.

Esillä oleva järjestely, johon laista on sinänsä ollut löydettävissä selkeä perusta mitä tulee postin edelleenlähettämissopimuksen tekemiseen, muttei kuitenkaan koskien vastaanottajan oikeutta määrätä lähetyksen avaamisesta, on väistämättä lähettäjälle niin ikään loukkaamattomana kuuluvan kirjesalaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Minulla ei kuitenkaan ole riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa, että kokeilu olisi tältä osin ollut suoranaisesti lainvastainen.

Mikä merkitys vastaanottajan suostumukselle voidaan nyt antaa?

Vastaanottajan suostumus ei nyt esillä olevassa asiassa ole täysin vailla merkitystä. Asiassa on kuitenkin vielä kiinnitettävä huomiota siihen, mitä suostumukselle asetettavista kriteereistä on todettu. Kuten edellä kohdasta 3.5 lähemmin ilmenee, perustuslakivaliokunta on lainsäädäntöä ja oikeusasiamies viranomaisten toimintaa arvioidessaan korostanut pidättyvää suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Lainsäädännöltä on edellytetty tarkkuutta ja täsmällisyyttä sekä säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista. Myös viranomaisten valvonnassa huomiota on kiinnitetty siihen, että suostumuksen on oltava todellinen ja nimenomainen ja että suostumuksen antajan on ymmärrettävä suostumuksen merkitys. Kirjallisuudessa on puolestaan tuotu esiin, että suostumus ei saa ulottua ainakaan perusoikeuden ytimeen – joskin eri perusoikeuksien on katsottu olevan luopumismahdollisuuteen nähden eri asemassa keskenään – ja että suostumus ei voi olla peruuttamaton. On myös katsottu, että suostumuksesta riippumatta viranomaisen sellaisen toimivallan, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, tulee perustua laissa säädettyyn toimivaltanormiin.

Se, mitä suostumuksen merkityksestä ja sille asetetuista kriteereistä on lausuttu, näyttäisi käsitykseni mukaan nyt esillä olevassa tapauksessa johtavan väistämättä ainakin sellaiseen johtopäätökseen, että yksinomaan vetoamalla kokeiluun osallistumisen vapaaehtoisuuteen ei voida aukottomasti perustella sitä, että suostumus koskisi yleisesti ja ehdottomasti kaikkia kirjelähetyksiä niin, että suostumusta joidenkin kirjetyyppien digitointiin – tai ylipäätään kokeiluun osallistumisesta – ei olisi mahdollista peruuttaa.

Suostumukselle asetettujen kriteerien täyttymisestä totean ensinnäkin, että ainakin siinä mielessä suostumuksen voidaan nyt katsoa olleen aito ja vapaaehtoinen, että koska kyse on ollut vapaaehtoisesta kokeilusta, suostumuksen antamatta jättämisestä ei ole voinut aiheutua ainakaan sellaista uhkaa asianomaisten henkilöiden postinjakelulle, joka olisi voinut vaikuttaa suostumuksen antamiseen. Kyse ei siten myöskään ole ollut sellaisesta kokeiluun osallistuneiden alisteisesta asemasta postiyritykseen nähden, jolla voisi olla vaikutusta asian arvioinnissa.

Ongelmallisena pidän sen sijaan sitä, että kokeilussa ei käsitykseni mukaan ole ollut mahdollista ennakkoon rajoittaa digitoitavia kirjelähetyksiä esimerkiksi lähettäjän perusteella eli antaa rajoitettua suostumusta digitointiin ja sitä kautta sähköiseen vastaanottamiseen. Näin ollen digitoinnin kohde on lähtökohtaisesti lähemmin ennalta määrittelemätön mutta myös asiakkaan näkökulmasta ennalta arvaamaton, vaikka postinsaajalla yleisesti voidaankin olettaa olevan ainakin summittainen käsitys siitä, millaista postia hän yleensä saa. Lähettäjä sen sijaan ei missään vaiheessa saa edes tietää, että hänen lähettämänsä posti mahdollisesti avataan kesken sen välittämisprosessin.

Tässä suhteessa tilanne poikkeaa esimerkiksi NetPostin käytöstä, jossa vastaanottajan on mahdollista nimenomaisesti valita ne lähettäjätahot, jolta hän haluaa postinsa suojatussa (vain) säh-

köisessä muodossa. Tavanomainen NetPostin käyttö, joka perustuu aina sekä lähettäjän että vastaanottajan sopimukseen, eroaa esillä olevasta kokeilusta myös siinä, että kirje kulkee silloin kokonaisuudessaan sähköisesti suojatussa verkossa. Näin ollen arkaluontoisiin tietoihin sisältäviä kirjeitä ei missään vaiheessa erikseen avata ja käsitellä vaan ne tulevat sellaisenaan lähettäjältä vastaanottajan NetPostiin. Tässä suhteessa NetPosti on siten jopa tietoturvallisempi tapa lähettää ja vastaanottaa kirjeitä kuin tavallinen suljettu kirjeposti.

Nyt esillä olevassa kokeilussa myös esimerkiksi arkaluontoisia tietoja sisältäneet terveyden- ja sosiaalihuollon yksiköiden kirjeet tai vaikkapa poliittisten järjestöjen asiakaskirjeet ovat siten voineet kuulua avaamisen ja digitoinnin piiriin. Tämän vuoksi nostin tutustumiskäynnilläni esiin kysymyksen siitä, olisiko arkaluontoisia tietoja lähettäjän perusteella todennäköisesti tai oletettavasti sisältävien kirjeiden rajaaminen kokeilun ulkopuolelle ollut mahdollista ja olisiko ollut mahdollista laatia jonkinlainen listaus tahoista, joiden lähettämät kirjeet jäisivät digitoinnin ulkopuolelle.

Itella Oyj:n mukaan digitointipalvelun ulkopuolelle ei käytännössä kuitenkaan ole mahdollista sulkea lähetyksiä sisällön perusteella, koska sisältö ei välttämättä ilmene tai edes saa ilmetä kuoren päältä. Lähetykset voidaan sulkea digitoinnin ulkopuolelle ainoastaan sellaisten ominaisuuksien perusteella, jotka ilmenevät lähetyksen päältä. Käytännössä seulonta on Itella Oyj:n mukaan voitava tehdä automaattisesti, joten se edellyttää lähettäjän tahdonilmaisua, joka ilmenee sellaisenaan lähetyksen valintana, jossa lähetyksen luovutus valtuutetulle ei ole mahdollista.

Saamani selvityksen perusteella kokeiluun osallistuneille oli enakkoon kerrottu, mitä kaikkea postia digitointi koskee. En käytettävissäni olleen aineiston perusteella voi kuitenkin enemmältä ottaa kantaa siihen, onko kukin yksittäinen kokeiluun osallistunut henkilö aidosti mieltänyt, mitä kaikkea – mahdollisesti ennalta arvaamatonta – postia suostumus avaamiseen voi koskea.

Herää myös kysymys, onko se, että postinsaanti on kokeilun myötä epäilemättä tehty saajan näkökulmasta poikkeuksellisen helpoksi ja vaivattomaksi, voinut vaikuttaa henkilön arviointikykyyn tässä suhteessa. Sinänsä esillä olevan kokeilun käytännön hyötyjä nimenomaan postin vastaanottajan näkökulmasta ei käy kiistäminen. Totean myös, että tämänkaltaisella perinteisen ja sähköisen postinjakelun yhdistelmällä olisi etenkin jatkossa mahdollista edistää postinsaajien tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Se nimittäin käsitykseni mukaan mahdollistaisi esimerkiksi sen, että postilain mukaisen harvemman jakeluvaihtoehdon piiriin kuuluvien postinsaajien palvelu olisi tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa sähköisen ja perinteisen jakelun yhdistelmänä vähintäänkin samantasoisena niihin asiakkaisiin nähden, jotka asuvat tavanomaisen jakelutiheyden piiriin kuuluvilla alueilla.

Yleisellä tasolla Itella Oyj:n vastine antaa viitteitä siitä, että suostumuksen antaminen ei olisi aiheuttanut kokeiluun osallistuneille yllätyksiä, kun he ovat suhtautuneet kokeiluun positiivisesti ja sitä oli jatkettu pitempään kuin alun perin oli kaavailtu. Toisaalta totean kuitenkin, että vaikka Itella Oyj:n vastineen mukaan ennen sopimuksen tekemistä oli nimenomaisesti kerrottu mm. pankkien kirjeiden digitoinnista, juuri tämä asia oli kuitenkin kokeilun alettua noussut tutustumiskäynnilläni saadun tiedon mukaan siinä määrin huolenaiheeksi kokeiluun osallistujien palautteen johdosta, että siitä oli päätetty luopua.

Tämä mielestäni ainakin osaltaan viittaa siihen, että ihmisen voi kaikesta saamastaan enakkoinformaatiosta huolimatta olla vaikea mieltää, mitä suostumuksen antaminen kokeiluun oli tosiasial-

lisesti merkinnyt. Edelleen pankkien kirjeiden jättäminen digitoinnin ulkopuolelle tarkoittaa käytännössä samalla sitä, että ainakin joidenkin lähetysten osalta arvio oli voitu tehdä kirjeen ulkoisesta olemuksesta ilmenevien tietojen perusteella. En siten pidä ainakaan täysin poissuljettuna sitä, etteikö tällainen rajaaminen voisi olla mahdollinen muidenkin kirjelähetysten osalta sikäli kuin niissä lähettäjä on ulkoisesti todennettavissa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että tietyn lähettäjän kaikki kirjeet jäisivät niiden sisällöstä riippumatta aina digitoinnin ulkopuolelle.

Toisaalta edellä todettu pankkien kirjeiden rajaaminen digitoinnin ulkopuolelle kertoo kuitenkin samalla sinänsä myönteisellä tavalla siitä, että suostumus kaikkien kirjelähetysten digitointiin ei ole ollut ongelmallisella tavalla peruuttamaton kokeilun aikana. Pidänkin myönteisenä sitä, että Itella Oyj oli ottanut saamansa palautteen tältä osin huomioon ja reagoinut siihen.

Vielä suostumuksen osalta huomioni on kiinnittynyt myös vajaavalttaisten asemaan. Kokeilu on edellyttänyt, että kaikki saman talouden jäsenet osallistuvat siihen, ja että sellaisten lasten, jotka ovat iältään 0–14-vuotiaita, osalta suostumuksen kokeiluun on antanut edunvalvoja.

Minulla ei ole toimivaltaa arvioida sitä, kuinka lasten kirjesalaisuus tosiasiallisesti toteutuu yksittäisissä kotitalouksissa eli esimerkiksi sitä, avaavatko huoltajat lastensa kirjeitä ja onko heillä siihen oikeus vai ei. Yleisen suostumuksen antaminen lapsen kaiken kirjepostin avaamiseen julkista tehtävää hoitavan postiyrityksen vireille panemassa digitointikokeilussa on kuitenkin eri asia kuin yksittäisen kotiin tulleen kirjeen käsittely, koska ensiksi mainittu on sellainen asia, johon postiyri-tyks voi käsitykseni mukaan ainakin edes pyrkiä vaikuttamaan omalla toiminnallaan esimerkiksi edellyttämällä lapsen omaa suostumusta asiaan.

Edellä kohdassa 3.3 esitetyn perusteella onkin mielestäni aiheellista kysyä, olisiko myös alaikäiseltä itseltään ollut vastaavin perustein perusteltua pyytää kirjallinen suostumus kirjesalaisuudesta luopumiseen. Nostin tämän asian esiin myös käynnilläni Itella Oyj:ssä.

Vielä totean, että samaisella käynnilläni saamani tiedon mukaan kokeilussa oli lähdetty siitä, että vain toisen huoltajan suostumus kokeiluun oli katsottu riittäväksi. Tässäkin tosin voidaan mielestäni perustellusti kysyä, onko tällainen kirjesalaisuuteen liittyvään kokeiluun osallistuminen niin merkittävä toimi, että siihen olisi tullut olla kaikkien huoltajien suostumus silloinkin, kun kaikki kokeiluun osallistuneet huoltajat eivät olisi asuneet samassa taloudessa. Kysymystä voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena.

5

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kuten edellä esitetystä ilmenee, kyse on nyt hyvin monitahoisesta asiasta, joka herättää oikeudellisesti merkittäviä ja perusteltuja kysymyksiä ainakin postilainsäädännön rajoista, kirjeen lähettäjän ja vastaanottajan loukkaamattoman kirjesalaisuuden suojaamisesta sekä suostumuksen merkityksestä ja myös alaikäisten asemasta.

Tässä yhteydessä olen vain lähinnä verraten alustavasti voinut arvioida eräitä esille tulleita kysymyksiä. Kokeilun aikana ongelmallisimmaksi osoittautuivat pankkien kirjelähettykset, erityisesti maksukortteja, tunnuslukuja ja/tai verkkopankkitunnuksia sisältävien lähetysten avaaminen. Vaikka ennen sopimuksen tekemistä kerrottiin myös pankkien kirjeiden digitoinnista, tämä nousi kokeilun aikana huolenaiheeksi ja siitä päätettiin luopua.

Omasta puolestani pidän huomattavan ongelmallisena myös sitä, että skannauksen piiriin kuuluvat arkaluontoisia tietoja sisältävät terveyden- ja sosiaalihuollon kirjeet. Kuten saadussa lausunnossa todetaan, terveystietoja saattaa sisältyä vakuutuslaitosten kirjeenvaihtoon. Edelleen samassa lausunnossa kiinnitetään huomiota ulkomailta lähetettyjen kirjeiden asemaan ja niiden välittämiseen mahdollisesti liittyviin erityisvelvoitteisiin. Omasta puolestani vielä totean, että muun muassa poliittisten puolueiden ja järjestöjen kirjeenvaihdon avaamista ja digitointia voidaan pitää ongelmallisena.

Esillä olevan kaltaisen kokeilun uusiminen, laajentaminen saatikka pysyvä käyttöönotto edellyttäisivät mielestäni uuden postilainsäädännön voimaantulosta huolimatta vielä erillisen oikeudellisen – erityisesti perusoikeuksien suojasta lähtevän – analyysin ennen kaikkea siitä, millaisiin jakelukäytäntöihin postilainsäädäntö antaa mahdollisuuksia ja miten toteutetaan kirjeitse tapahtuvan viestinnän kummankin osapuolen oikeudet odotukset luottamuksellisesta viestinnästä ja siinä välitettävien henkilötietojen suojasta.

Koska julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, tämä analysointi kuuluisi luontevasti postilainsäädännön valvonnasta vastaavalle Viestintävirastolle ja tämän lainsäädännön valmistelusta samoin kuin postitoiminnan yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavalle liikenne- ja viestintäministeriölle.

Edellä esittämistäni – eräistä osin kriittisistäkin – havainnoista huolimatta minulla ei nyt ole riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa Itella Oyj:n menetelleen asiassa suoranaisesti toimenpiteitäni edellyttävällä tavalla lainvastaisesti. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat ja käsityksen liikenne- ja viestintäministeriön, Viestintäviraston ja Itella Oyj:n tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Edelleen pyydän liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston yksityiskohtaista kannanottoa esitettyihin ongelmiin siinä tapauksessa, että digitointikokeilua aiotaan jatkaa. Samalla lähetän päätökseni tiedoksi tietosuojavaltuutetulle ja Finanssialan Keskusliitolle.

