

15.12.2008

Dnro 1569/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

ASIAMIESPOSTIN TOIMITILOJEN LIIKKUMISESTEETTÖMYYS

1

KANTELU

Kantelijat pyysivät 7.5.2007 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Suomen Posti Oyj:n (nykyisin Itella Oyj) menettelyä asiassa, jossa on kyse esteettömästä pääsystä Hattulan kunnassa toimivan asiamiespostin tiloihin.

Kantelun mukaan kyseinen asiamiesposti toimii Valintatalon yhteydessä liiketilassa, johon pääsy on pyörätuolia käyttävältä asiakkaalta mahdotonta käsikäyttöisten ovien ja korkeiden kynnysten vuoksi. Hattulan tekninen lautakunta oli 7.9.2006 tuloksetta kirjelmöinyt asiasta asiakaspalveluiden toimivuudesta vastaavalle taholle sen jälkeen, kun kunnan vammaisneuvosto oli kesällä 2006 testannut kunnassa sijaitsevia eri palvelupisteitä pyörätuolia käyttävän asiakkaan näkökulmasta.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehellä ei siten ole lain mukaan oikeutta tutkia yksityishenkilöiden eikä yksityisten yritysten menettelyä, jollei kyse ole julkisen tehtävän hoitamisesta.

Itella Oyj on osakeyhtiö, joka harjoittaa postitoimintaa sille myönnetyn toimiluvan nojalla. Itella Oyj ei ole viranomainen eikä julkisyhteisö vaan markkinaehtoisesti toimiva valtionyhtiö. Valtion omistajuudella ei sinänsä ole merkitystä oikeusasiamiehen toimivaltuuksien näkökulmasta. Olennaista on se, harjoittaako yhtiö lain tai lakiin sisältyvän valtuutuksen nojalla oikeusasiamiehen toimivaltuussäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää.

Postipalvelulaissa säädetyn postitoiminnan eli postipalvelulain mukaisen postipalvelun ja postiyrityksen yleispalvelun harjoittamista on oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä pidetty edellä mainitun oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevan perustuslain säännöksen tarkoittamana julkisena tehtävänä.

Nyt puheena olevassa asiassa on kyse ennen muuta postipalvelulain 3 §:n 3 kohdan tarkoittamasta yleispalvelusta, jolla tarkoitetaan postipalvelulain 4 §:ssä erikseen määriteltyjen postipalveluiden pysyvää tarjontaa kaikille käyttäjille koko maassa.

3.1.2

Perusoikeuksia koskeva sääntely

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämän säännöksen katsotaan ilmaisevan paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta.

Tätä yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää saman pykälän 2 momentin syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 42–44).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Keskeisiä keinoja ovat esimerkiksi perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää pelkästään se, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin, vaan usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75).

3.1.3

Postipalveluiden järjestämistä koskeva sääntely

Postipalvelulain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on turvata hyvälaatuisten postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa.

Postipalvelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 74/2000 vp) pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan yleispalvelun tarjoamisen olisi vastattava postaalisten peruspalveluiden kysyntään. Yleispalvelun tarkoituksena olisi varmistaa korkealaatuisten palvelujen tarjoaminen kaikille kohtuulliseen hintaan. Kaikille käyttäjille olisi turvattava vaivaton pääsy postiverkkoon tarjoamalla riittävä määrä lähetyspaikkoja tai -palveluja ja varmistamalla, että keräily ja jakelu tapahtuisivat riittävän usein. Yleispalvelu tarjottaisiin samanlaisena samankaltaisessa asemassa oleville käyttäjille. Sen tulisi olla käytettävissä ilman minkäänlaista syrjintää ja sen olisi jatkuttava keskeytyksittä. Sitä ei siis lopetettaisi muutoin kuin ylivoimaisen esteen sattuessa.

Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että yleispalvelua tulisi myös kehittää teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan ja että yleispalvelun laadun tulisi olla hyvä. Viimeksi mainitun varmistamiseksi lakiin on otettu erityiset palvelun laatua koskevat säännökset (mm. 5 § yleispalvelun laatustandardeista ja 25 § postipalveluiden laadun tarkkailusta).

Postipalvelulain 4 §:n 1 momentissa määritellään yleispalvelu, joka kattaa lainkohdassa tarkemmin määritellyt kirjelähetysten ja postipakettien välityspalvelun, maahan saapuvien lähetysten kuljetus- ja

jakelupalvelun sekä kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten palvelun. Pykälän 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on pidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste. Postipalvelujen saatavuutta järjestettäessä postiyrityksen on mainitun lainkohdan mukaan otettava huomioon kunnan asukasluku, pinta-ala, kunnassa ilmenevät asiointitarpeet ja muut paikalliset olosuhteet sekä myös erilaisten uusien postipalvelumuotojen kehittyminen.

Postipalvelulain 6 §:n 4 momentin mukaan koko maan kattavan yleispalvelun takaamiseksi valtioneuvoston tulee toimiluvassa määrätä yleispalveluvelvoite sellaiselle postiyritykselle, jolla taloudellisten voimavarojen, aikaisemman toiminnan tai muun vastaavan syyn perusteella voidaan katsoa olevan edellytykset vastata yleispalvelun tarjoamisesta. Saman pykälän 5 momentin mukaan toimiluvassa voidaan antaa muun muassa palvelun laadun, saatavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Postitoimintalain nojalla postiyritys voi tarjota postiyrityksen palveluja joko itse tai muun yrityksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla.

Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat postitoimintalain 30 §:n 1 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriölle ja postilainsäädännön valvonta saman pykälän 2 momentin mukaan Viestintävirastolle.

Viestintävirasto on antanut postipalvelulain 14 §:n 2 momentin mukaisesti postinjakelun järjestelyä koskevat valtakunnalliset yleiset ohjeet ja saman lain 1 §:n 1 momentin mukaista lain tarkoituksen toteutumista koskevat suositukset, jotka ovat tulleet voimaan 15.3.2006. Näihin ohjeisiin ja suosituksiin sisältyy myös liikuntaesteisten postinsaajien postilähetysten jakelutavan määrittelyä täsmentäviä kohtia, mutta niissä ei oteta kantaa nyt esillä olevaan kysymykseen postitoimipaikkojen esteettömydestä.

3.1.4

Rakentamista koskeva sääntely

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 3 momentin mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Saman pykälän 4 momentin mukaan korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n 1 momentin mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, sekä näiden rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Saman pykälän 4 momentin mukaan liikkumisesteettömästä rakentamisesta annetaan tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n 2 momentin mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. Rakentamismääräyskokoelman ohjeet sen sijaan eivät ole velvoittavia, vaan muitakin kuin niissä esitetyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne täyttävät rakentamiselle asetetut vaatimukset.

Viimeksi mainitun pykälän 3 momentin mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät. Mahdollisuutta määräysten joustavaan soveltamiseen korjaus- ja muutostöissä on lain esitöissä (HE 101/1998 vp) perusteltu lähinnä viittaamalla rakennuksen ominaispiirteet huomioon ottavan ja hienovaraisen korjaustavan sekä käyttötarkoituksen muutoksen merkitykseen.

Liikkumisesteetöntä rakentamista koskevat määräykset mm. liike- ja palvelutilojen osalta ovat rakentamismääräyskokoelman osassa F 1 (Esteetön rakennus, määräykset ja ohjeet 2005), joka on säädetty noudatettavaksi ympäristöministeriön asetuksella esteettömästä rakennuksesta.

3.2

Asiamiespostitoiminnan järjestäminen Hattulan kunnassa

Hattulan kunnassa Itella Oyj:n oma postitoimipaikka on lakkautettu, ja postipalveluiden tarjoaminen on sopimuksella annettu paikallisen Valintatalon hoidettavaksi ns. asiamiespostitoimintana.

Saadun selvityksen mukaan postiyrittäjää valittaessa otetaan aina tarjolla olevien toimitilojen mahdollistamissa rajoissa huomioon erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden pääsy postitoimipaikkaan ja liikumismahdollisuudet liiketilojen sisällä. Kantelussa esiin nostettu ongelma on Itella Oyj:n tiedossa. Asiasta on keskusteltu Valintatalon myymälävastaavan ja Tradekan edustajien kanssa. Edelleen selvityksessä on todettu, että Itella Oyj:n saamien tietojen mukaan postiyrittäjän ensi vuoden (2008) tulo- ja menoarvioon on varattu määräraha remonttia varten.

Itella Oyj:stä saatujen lisätietojen mukaan edellä mainittu remonti ei kuitenkaan ole toteutunut eikä toteudu kuluvana vuonna alkuperäisen tiedon mukaan. Sen sijaan ensi vuoden (2009) alkupuoliskolle on suunnitelmassa tehdä remonti Parolan Valintataloon. Remonttisuunnitelmassa otetaan huomioon liikuntarajoitteisten asiakkaiden asiointi muun muassa siten, että remontin yhteydessä uusitaan tuulikaappi ja lattiat sekä asennetaan sähköiset ovet.

3.3

Arviointia

Postipalvelulain mukaisena yleispalvelun tarjoajana toimii valtioneuvoston myöntämän toimiluvan mukaisesti Itella Oyj, joka on vuodesta 1994 toiminut osakeyhtiönä. Yleispalvelua tarjoavana toimipisteinä voi olla joko Itella Oyj:n oma toimipiste, asiamiesposti tai yhteispalvelupiste. Laissa säädetyn yleispalvelun järjestämisveloitteen käytännön toteuttaminen jää viime kädessä yleispalvelun tarjoajan harkintaan, johon oikeusasiamies ei voi puuttua, jos harkintavallan rajoja ei ole ylitetty tai harkintavaltaa muuten ole käytetty väärin.

Postiyrittäjiä valittaessa merkityksellisinä kriteereinä on postipalvelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan pidetty esimerkiksi yrittäjän liikepaikan keskeistä sijaintia, postitoimintaan sopivaa liiketilaa (erillinen piste postipalveluille) ja pitkää aukioloaikaa. Nämä tekijät ovat käsitykseni mukaan sinänsä omiaan lisäämään postipalveluiden tavoitettavuutta yleisellä tasolla.

Postiyrittäjän valintaa koskeva harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata, koska yrittäjävetoisestikin järjestetyn postin yleispalvelun tarjoamisen tulee täyttää postipalvelulain mukaiset kriteerit. Yleispalvelua tarjoavan postiyrittäjän tulee postipalvelujen saatavuuden takaamiseksi ottaa huomioon kunkin kunnan paikalliset olosuhteet, kuten kunnassa ilmenevät asiointitarpeet. Lisäksi harkintaa rajoittaa

se, että postin yleispalvelu on sellainen yhteiskunnan perusrakenteisiin kuuluva julkisen palvelun muoto, jonka tulee olla kaikkien saavutettavissa myös tosiasiallisesti, mikä merkitsee myös esteettömän asiointin huomioon ottamista. Tämä on mielestäni osa postipalvelun hyvää laatua, joskin postipalvelulaissa säädetyt palvelun laatua koskevat säännökset tai Viestintäviraston asiasta antamat ohjeet ja suositukset eivät suoranaisesti koske postipalvelun järjestämisen paikkaa vaan palvelun sisältöä.

Nyt puheena olevan asian oikeudellisen arvioinnin ongelmallisuutta on ainakin jossakin määrin omiaan lisäämään se, että maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 3 momentin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n säännökset liikkumisesteettömästä rakentamisesta eivät koske olemassa olevaa rakennusta, jossa ei olla tekemässä rakennusvalvontaviranomaisen lupaa edellyttäviä muutostöitä (ks. esim. AOA dnro 3373/4/04). Näin ollen Itella Oyj:kään ei nähdäkseni voi ainakaan yksipuolisesti velvoittaa postiyrittäjää remontoimaan tilojaan, jollei asiasta ole sopimusta tehtäessä erikseen sovittu. Toisaalta, koska liikkumisesteettömyys on yksi rakentamiselle asetettavista keskeisistä vaatimuksista, liikkumisesteettömyyttä koskevia säännöksiä tulkittaessa tulee ottaa huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevat perusoikeussäännökset (ks. esim. apulaisoikeusasiamiehen päätös dnro 1884/4/03).

Mielestäni ei ole mielekäästä puhua postipalvelulain tarkoittamasta hyvälaatuisesta postipalvelusta, jos kaikilla ei ole samanlaista mahdollisuutta päästä tuon palvelun piiriin postitoimipaikassa niin halutessaan asioimalla, ja syy siihen on tosiasiallisesti asiakkaan liikuntarajoitteisuus.

Postiyrittäjällä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta valita asiakkaitaan, vaan käyttäjille on taattava asianmukainen ja syrjimätön kohtelu. Se, että esteetöntä rakennusta koskevia kriteerejä ei – joskin sinänsä rakentamista koskevan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla – ryhdytä jo rakennetun rakennuksen osalta toteuttamaan ilman, että kyseessä olisi rakennuslupaa edellyttävä muutostyö, on mielestäni sellaista passiivisuutta, jonka salliminen Itella Oyj:n ja postiyrittäjän välillä tehdyn julkisen palvelutehtävän hoitamista tarkoittavan sopimuksen voimassa ollessa saattaa vähintäänkin välillisesti johtaa perusteettomaan asiakkaiden valikointiin eli tässä tapauksessa liikuntarajoitteisten henkilöiden syrjintään.

Itella Oyj:n tulee sopimuksia postiyrittäjien kanssa tehdessään kiinnittää huomiota siihen, että yrittäjillä on valmiudet suoriutua tehtävästä asianmukaisesti. Tähän kuuluu myös esteettömän asiointin mahdollisuuden huomioon ottaminen. Saadun selvityksen mukaan näin onkin pääsääntöisesti pyritty tekemään, joskin tarjolla olevien toimitilojen mahdollistamissa rajoissa. Nyt esteettömyyden huomioon ottaminen ei ollut toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla.

3.4

Johtopäätös

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että Hattulan kunnassa postipalveluiden järjestäminen on asiamiespostin palveluihin siirtymisen jälkeen toteutettu perustuslaissa säädetyin syrjintäkiellon vastaisesti, koska liikuntaesteisillä henkilöillä ei ole muihin asiakkaisiin verrattuna samanlaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia päästä asioimaan kyseisessä asiamiespostissa. Itella Oyj yleispalveluvollisena postiyrittäjänä on ensisijaisessa vastuussa syntyneestä epätydyttävästä asiointitilasta. Pidän Itella Oyj:n menettelyä puheena olevassa tapauksessa moitittavana.

Koska kuitenkin liiketilaa, jossa kyseinen asiamiesposti sijaitsee, ollaan saadun tiedon mukaan lähitulevaisuudessa eli alkuvuodesta 2009 remontoimassa liikuntarajoitteiset asiakkaat huomioon ottaen tavalla, en katso aiheelliseksi tässä yhteydessä ryhtyä puheena olevassa yksittäistapauksessa enempään toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni käsityksen Itella Oyj:n menettelyn perus-

tuslain vastaisuudesta vastaisen varalle sen tietoon ja kiinnitän sen huomiota edellä kohdassa 3.3 esittämiini näkökohtiin.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi olen lisäksi päättänyt omasta aloitteestani vielä erikseen laajemmin selvittää, millä tavoin Itella Oyj käytännössä pyrkii varmistamaan esteettömien postipalveluiden toteutumisen yhtäältä postiyrittäjiä valitessaan ja toisaalta postiyrittäjän kanssa tehdyn sopimuksen voimassa ollessa tilanteessa, jossa postiyrittäjän toimitilat eivät vielä sopimuksentekohetkellä täytä esteettömän rakentamisen vaatimuksia, sekä missä määrin puheena oleva kysymys esteettömästä postitoimipaikasta on tullut esiin esimerkiksi postitoiminnan palvelun laatua koskevissa postipalvelulain 25 §:ssä tarkoitetuissa tai muissa vastaavissa selvityksissä. Tässä tarkoituksessa lähetän liikenne- ja viestintäministeriölle myöhemmin erillisen selvitys- ja lausuntopyynnön.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Itella Oyj:n menettelystä sen tietoon ja kiinnitän yhtiön huomiota edellä kohdassa 3.3 esittämiini näkökohtiin. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.