

4.7.2018

EOAK/2959/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

APULASOIKEUSASIAMIES SAKSLIN ESITTÄÄ POSTILAIN TÄSMENTÄMISTÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan yleispalveluvelvoitteen toteutumista Posti Oy:n (jälj. Posti) toiminnassa.

Kantelija muun muassa viittasi Postin 21.04.2017 julkaisemaan tiedotteeseen, jonka mukaan Postin suorittama postinjakelu on ylittänyt alkuvuonna Viestintäviraston asettamat laatuvaatimukset. Kantelijan mukaan kansalaisten kokemus käytännössä osoitti kuitenkin Postin toiminnan laadussa olevan vakavia puutteita. Esimerkkinä kantelussa tuotiin esiin postinjakelu Munkkiniemessä ja Munkkivuoressa eli postinumeroalueilla 00330 ja 00350, joissa oli jäänyt jatkuvasti jakamatta runsaasti postia tai se oli saapunut perille pahasti viivästyneenä. Kantelussa lähemmin selostetuista asukkaiden kokemuksista postinkulusta kävi kantelun mukaan ilmi, että Posti ei ollut suoriutunut siltä vaaditusta perustehtävästä eikä ollut edes ollut tietoinen vakavista häiriöistä toiminnassaan.

Edelleen kantelija viittasi siihen, että Helsingin Sanomissa 24.4.2017 Postin aluepäällikkö oli vakuuttanut, että Postilla ei ollut ollut viikon posteja jakamatta missään ja Posti sai postinjakelun tasosta aluekohtaiset tiedot, jotka olivat hyvin tarkkoja, ja jakelun laatu oli raporttien mukaan ollut hyvää.

Kantelijan mukaan Postin näkemykset postijakelun laadusta sekä Postin toimittamat raportit Viestintävirastolle toimintansa laadusta olivat jyrkässä ristiriidassa kansalaisten kokemuksen kanssa postinjakelun luotettavuudesta. Kantelija ihmetteli, miten voi olla mahdollista, että Postin oma seuranta näytti, että sille asetetut laatuvaatimukset saavutetaan, kun kansalaisten kokemukset todistavat muuta.

Edelleen kantelija ihmetteli sitä, miten oli mahdollista, että jakelu oli Postin mielestä suoritettu, jos postin vastaanottajat eivät olleet saaneet postia tai se tuli viikkoja myöhässä tai sitä oli jaettu väärin paikkoihin.

Muun muassa edellä todetun johdosta kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan ensinnäkin, oliko Viestintävirasto huolehtinut osaltaan riittävästi siitä, että Postin sille toimittamat korkeaa postinjakelun laatua osoittavat tiedot olivat paikkansapitäviä ja tiedot kerätään tavalla, joka tuo esiin todellisen toteutuneen laadun Postin yleispalvelussa.

Toiseksi kantelija pyysi tutkimaan, oliko valtioneuvosto laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia 1) siitä, että valtion omistama postiyritys suoriutuu sille asetetuista postinjakelun yleispalvelun laatuvaatimuksesta sekä velvollisuudestaan kerätä ja jakaa paikkansapitävää tietoa yleispalvelunsa laadusta, ja 2) postinjakelun yleispalvelusta. Lisäksi kantelija pyysi tutkimaan, vaarantavatko Postin suunnitelmat laajentaa toimintaansa uusille sektoreille Postin resursseja selviytyä sen perustehtävästä eli postinjakelusta.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1 Muita postinjakelua koskevia havaintoja

Kantelussa kerrotun lisäksi olen ottanut myös muita postinjakeluun liittyviä kysymyksiä arvioitavakseni.

Julkisuudessa oli kerrottu siitä, että ongelmat postinjakelussa olivat saattaneet johtaa myös kansalaisille tärkeiden viranomaiskirjeiden myöhästymiseen. Tästä oli voinut olla asiakkaille haitallisia seuraamuksia esimerkiksi silloin, jos viranomaiskirje olisi edellyttänyt asiakkailta toimenpiteitä tiettyyn kirjeessä asetettuun määräpäivään mennessä.

Edelleen Helsingin kantakaupungin alueella (Etu-Töölössä postinumeroalueella 00100) oli ainakin satunnaisesti ollut havaittavissa, että postinjakaja oli jättänyt postilähetykset sisältävän postikärrensä jalkakäytävälle kansi avoimena hänen mentyään jakamaan postia asuintaloon. Kärreissä olevat lähetykset olivat tänä aikana olleet kenen tahansa ohikulkijan nähtävissä ja anastettavissa.

2.2 Yleisiä lähtökohtia

Postinjakelun häiriöt ovat saaneet paljon julkisuutta ja niistä on kanneltu myös oikeusasiamiehelle. Aiheesta on myös tehty eduskunnassa kirjallisia kysymyksiä (esim. KKV 501/2016 vp ja KKV 666/2016 vp).

Posti kuuluu postinjakelun osalta oikeusasiamiehen toimivaltaan, kun kyse on postilaissa säädetystä yleispalvelusta. Oikeusasiamies valvoo, että yleispalvelun tarjoaja huolehtii laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta. Kyse on postilain nimenomaisen säännöksen mukaan virkavastuulla hoidetusta tehtävästä.

Yleispalvelukirjeiden osuus kaikista postilähetyksistä on hyvin pieni, kun yleispalveluun eivät kuulu yrityskirjeet (muun muassa laskut), sanoma- ja aikakaus- ja ilmaisjakelulehdet, mainokset eivätkä esimerkiksi verkkokaupan paketit. Viestintävirasto on poistanut 31.10.2016 lukien yleispalvelun piiristä myös kotimaan paketit ja ulkomailta saapuvat paketit.

Postin toiminnasta oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa on useimmiten ollut kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetyksien jakeluongelmista tai muusta oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäävästä Postin toiminnasta, kuten henkilöstöhallinnosta. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa postilähetyksien jakeluhäiriöitä koskevissa asioissa kantelijat ohjataan lähtökohtaisesti kääntymään ensin Postin puoleen asian selvittämiseksi. Jos tämä ei tuota toivottua tulosta, asiakkaan on mahdollista kääntyä edelleen yleispalvelua valvovan Viestintäviraston puoleen.

Viestintävirastolla on toimivalta määrätä yleispalveluyritys sakon uhalla täyttämään yleispalveluvelvoitteensa. Vuonna 2016 Postille asetettiin tällainen uhkasakko. Näistä syistä oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti ota ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien yksittäisten postilähetyksien jakeluhäiriöitä koskevia kanteluita.

2.3 Asian tutkittavaksi ottaminen

Nyt esillä olevassa kantelussa nostettiin esiin lukuisia yksittäisiä kokemuksia ongelmista postinjakelussa Helsingin kahdella postinumeroalueella. Kantelussa esitettyjen tietojen perusteella suuri osa esimerkkeinä mainituista postilähetyksistä näyttäisi kuitenkin jäävän yleispalvelun ja siten oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Toisaalta kantelussa oli lähestytty postinjakelun asianmukaisuutta myös yksittäisiä tapauksia yleisempänä kysymyksenä Postin yleispalvelun toimivuudesta. Kyse oli ennen muuta siitä, vastaako Postin oma raportointi yleispalvelun toteutumisen tasosta kansalaisten jokapäiväisiä kokemuksia asiasta ja kerätäänkö tiedot tavalla, joka tuo esiin todellisen toteutuneen laadun Postin yleispalvelussa. Tältä osin kantelu poikkesi kysymyksenasettelultaan niistä aiemmista postinjakelua koskevista kanteluista, joihin olen edellä viitannut.

Edellä todetun vuoksi katsoin aiheelliseksi tutkia asian Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa koskevana yleisempänä kysymyksenä, josta näkökulmasta asiaa ei havaintojeni mukaan ole aiemmin tarkasteltu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Lisäksi katsoin aiheelliseksi selvittää tässä samassa yhteydessä oma-aloitteisesti myös lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista ja luottamuksellisen viestin turvaamista Postin toiminnassa.

2.4 Hankittu selvitys

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen Viestintävirastolta ja Postilta sekä antamaan lausuntonsa asiassa. Siltä osin kuin kantelu kohdistui ministeriön omaan toimintaan, pyysin ministeriötä antamaan asiassa tältä osin oman selvityksensä.

Lausunto- ja selvityspyynnössäni 9.5.2017 pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti kantelussa esiin nostettuihin yleispalvelun järjestelmätason kysymyksiin ja samalla arvioimaan, miten Postin yleispalveluvelvoite yleisesti ottaen toteutuu tällä hetkellä. Pyysin toimittamaan myös lukumäärätiedot vuonna 2016 ja kuluvana vuonna 2017 Viestintävirastossa vireille tulleista ja ratkaistusta Postin yleispalvelua koskevista valituksista sekä vastaavasti Postin vastaanottamista yleispalvelua koskevista reklamaatioista sekä tiedot ratkaistujen asioiden lopputuloksista.

Edelleen pyysin ottamaan kantaa myös yleispalvelun toteutumiseen keväällä 2017 kantelussa esiin nostetuilla postinumeroalueilla 00330 ja 00350. Lisäksi pyysin kiinnittämään huomiota oikeusasiamiehen kansliassa oma-aloitteisesti merkille pantuihin asioihin, jotka koskevat lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista ja luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamista postia jaettaessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti 26.6.2017 päivityn selvityksen ja lausunnon sekä sen liitteinä Viestintäviraston 30.5.2017 päivätyn selvityksen ja Postin 31.5.2017 päivätyn selvityksen.

Saatu selvitys lähetettiin kantelijalle tiedoksi ja hänelle varattiin mahdollisuus antaa asiassa vastine. Kantelija ei antanut vastinetta määräajassa.

Vielä asiassa pyydettiin Postilta vastauksia täydentäviin kysymyksiin koskien lakisääteistä tiedoksiantoa. Posti toimitti vastaukset 8.6.2018.

2.5 Selvitysten ja lausunnon pääasiallinen sisältö

Postin selvityksessä on postinjakelun raportoinnista kerrottu muun muassa, että yleispalvelun jakelun toteutumaa mitataan Viestintäviraston hyväksymällä tavalla. Viestintävirasto on edellyttänyt, että Posti tilastoi päivittäin jakelun toteutumista postinumeroalueittain ja jokainen

poikkeama raportoidaan koko maasta. Näin lasketaan yleispalvelujakelun kattavuus kyseisenä päivänä. Nykyinen raportointitapa on otettu käyttöön keväällä 2015.

Selvityksen mukaan yleispalvelukirjeiden viisipäiväisen jakelun toteutumista ei voida todentaa suoraan järjestelmistä, vaan raportointi perustuu Postin jakelutoimipaikoissa tehtävään manuaaliseen seurantaan, jonka perusteella kirjaukset tehdään Postin poikkeamailmoitusjärjestelmään. Raportointia seurattiin ensimmäisen vuoden ajan kuukausittain. Lokakuusta 2016 alkaen Postin sisäisessä raportoinnissa siirryttiin päivätasoiseen raportointiin. Selvityksessä todetaan, että koulutuksesta ja ohjeistuksesta huolimatta manuaalinen, jakamatta jääneiden kirjeiden päivittäiseen laskentaan perustuva raportointimalli on valitettavasti altis inhimillisille virheille.

Keväällä 2017 raportointiprosessin läpinäkyvyyttä ja raportoinnin luotettavuutta on pyritty entisestään lisäämään sekä lajittelussa että perusjakelussa. Lisäksi kehitetään asiakaspalvelukanavissa saatavien palautteiden ja tuotannon poikkeamaraportoinnista kertyvien tietojen vertailukelpoisuutta ja hyödyntämistä palvelun laadun parantamiseksi. Esimerkiksi valtakunnan kaikki alueet raportoivat jakelujohtajalle päivittäin alueensa tilanteen ja viikkotasolla kaikki olennaiset mittarit käydään läpi päivätasoon tai toimipaikkatasoon asti porautuvien seuranta-työkalujen avulla.

Selvitystä annettaessa viimeisin jakelun laatua koskeva raportti oli toimitettu Viestintävirastolle 15.5.2017. Sen mukaan huhtikuussa jakamattomien yleispalvelukirjeiden määrä jäi 0,09 prosenttiin. Alkuvuoden aikana eli tammi-huhtikuussa yleispalveluvelvoite oli toteutunut päivittäisen raportoinnin mukaan keskimäärin yli 99,8-prosenttisesti. Tämä ylitti Viestintäviraston vaatimuksen.

Yleispalvelun laatustandardia mittaava kulkunopeustutkimus tehdään paneelitutkimuksena, jossa Manner-Suomessa erikseen valitut yritys- ja yksityispanelistit lähettävät ja vastaanottavat testikirjeitä ohjeistuksen mukaisesti. Tutkimuksesta vastaa riippumaton tutkimusyriety. Tutkimusmenetelmä perustuu standardiin SFS-EN 13850:2002. Vuonna 2016 sekä ensimmäisen että toisen luokan kirjeen laatustandardit ylitettiin.

Postin mukaan se on saanut yleispalvelun jakelun laatua paremmaksi vahvistamalla henkilöstöresursseja, johtamista sekä jakeluprosesseja. Jakelun laadun parantamiseksi on tehty alkuvuonna 2017 lukuisia toimenpiteitä. Selvityksessä on kerrottu näistä toimenpiteistä.

Asiakaspalautteen osalta selvityksessä kerrotaan, että Posti tilastoi asiakaspalveluun saapuneet asiakaspalautteet ja raportoi niistä vuosittain Viestintävirastolle. Vuonna 2016 asiakaspalautteita postipalveluista annettiin 126 847. Yleispalvelulähetyksiä sekä postin perusjakelua koskevia näistä palautteista oli 69 996 kappaletta. Vuonna 2017 yleispalveluun ja perusjakeluun liittyviä palautteita on kirjattu yhteensä 33 504 kappaletta. Tilastointijärjestelmästä johtuen luvut sisältävät jonkin verran myös postin yleispalvelun soveltamisalaan kuulumattomia pakettilähetyksiä koskevia yhteydenottoja. Asiakasvalituksista erillisinä tilastoidaan ja raportoidaan kadonneisiin lähetyksiin kohdistuvat tiedustelut. Vuonna 2016 kirjattuihin kirjeisiin kohdistuvia tiedusteluja käsiteltiin yhteensä 2 663 (0,017 % lähetysmäärästä), joista 923 löytyi ja 1 476 todettiin kadonneeksi. Ratkaisemattomia tapauksia oli 264. Tavallisiin kirjeisiin kohdistuvia tiedusteluja vuonna 2016 käsiteltiin 1 910 kappaletta (0,00024 % lähetysmäärästä). Tavallisten kirjeiden kulkua ei voida jälkikäteen luotettavasti todentaa, koska lähetykset eivät ole seurannan piirissä. Kadonneeksi todettiin kuitenkin 456 lähetystä ja 802 löytyneeksi. Ratkaisemattomia oli 652.

Selvityksen mukaan häiriöt postinjakelussa saattavat johtua useista syistä, joista osa voi olla lähettäjän tai postinsaajan vastuulla. Mikäli asiakaspalautteen selvittelyn yhteydessä havai-

taan Postin puolelta virheellistä tai työohjeiden vastaista toimintaa, Posti ryhtyy aina korjaaviin toimenpiteisiin.

Selvityksessään Posti kiinnittää huomiota siihen, että osoitteellisten kirjeiden jakelupalveluun on Manner-Suomessa ilmoittautunut yhteensä 14 postiyritystä. Kaikissa palautteen antaneiden postinsaajien tapauksissa ei ole voitu osoittaa, että kyseessä olisi ollut virheet, joista Posti on jakeluoperaattorina vastuussa.

Yleispalvelun toteutumisesta postinumeroalueilla 00330 ja 00350 Posti ilmoittaa, että näillä alueilla oli huhtikuussa poikkeuksellisia ja erittäin valitettavia jakeluhäiriöitä, jotka johtuivat työohjeiden vakavasta laiminlyönnistä. Laiminlyönti oli johtanut myös siihen, että Postin sisäinen valvontatieto ei ollut ajan tasalla, sillä poikkeamailmoitusjärjestelmään tehdyssä raportoinnissa oli puutteita. Kun ongelmat alueella olivat tulleet Postin tietoon, korjaustoimet oli käynnistetty välittömästi. Selvityksen mukaan tapahtunutta on laajasti käyty läpi Postin sisällä, jotta vastaava tilanne ei toistu. Selvityksen mukaan jakeluhäiriöt kyseisillä postinumeroalueilla eivät Postin sisäisen raportoinnin puutteellisuudesta huolimatta ole vaikuttaneet Postin Viestintävirastolle toimittaman raportoinnin kokonaistulokseen. Yleispalvelukirjeiden osuus on vain 5 prosenttia osoitteellisista kirjeistä. Kahden postinumeroalueen lähetysmäärä ei vaikuta koko valtakunnan kattavassa laskennassa raportoituun laatuun niin, että vaadittu laatutaso ei olisi toteutunut.

Viranomaiskirjeiden kulun osalta selvityksessä todetaan, että postilain mukaan yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Postilla on tarjolla hallintolain asianomaisissa säännöksissä tarkoitettu palvelu viranomaisen valinnan mukaan tavallisena Priority- tai Economy-kirjeenä tai saantitodistuskirjeenä. Saantitodistuskirjeitä kulkee vuosittain hyvin vähän, joten suurin osa viranomaisten tiedoksiannoista toimitetaan tavallisina kirjeinä. Selvityksen mukaan viranomaisten lähettämien tiedoksiantojen kulkua ei voida erikseen seurata silloin, kun on käytetty tavallista kirjettä. Kirjeiden kulkunopeutta seurataan vain yleisellä tasolla testikirjeiden avulla kuukausittain, eikä lähettäjä- tai lähettäjäryhmäkohtaista kulkunopeutta ole selvitettävissä.

Selvitys- ja lausuntopyynnössä kuvattu menettely postinumeroalueella 00100 on Postin mukaan ollut Postin työohjeiden vastaista. Postin perusjakelussa on käytössä erilaisia jakeluvälineitä, jotka työohjeiden mukaan täytyy lukita aina, kun väline jää vartiomatta. Jakelukärryjen lukitseminen jakelutyössä on tärkeä osa kirjesalaisuuden ja kaikkien hallussa olevien asiakaslähetysten suojelemista. Postinjakelun kärryissä lukkoja on ollut aina, mutta varhaisjakelun kärryissä ei edelleenkään, koska niiden avulla jaetaan vain lehtiä. Esimiehet vastaavat siitä, että henkilöstö käyttää lukkoja asianmukaisesti. Ohjeistuksen mukaan esimiehet puuttuvat tilanteisiin välittömästi, jos kuvatus kaltaista toimintaa havaitaan (seurauksena huomautus tai varoitus työntekijälle). Posti ilmoittaa suhtautuvansa erittäin vakavasti viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja sen toimintatapa ja ohjeistukset suunnitellaan sitä tukemaan.

Postin mukaan asiakaslupausten lunastaminen ja laadukkaan palvelun tarjoaminen on Postille äärimmäisen tärkeää ja postinjakelun laadun takaamiseksi tehdään kovasti töitä. Palvelun häiriöiden taustalla on laajempi digitalisaatiosta johtuva murros, joka edellyttää jatkuvaa toimintatapojen muuttamista. Postialan murros ja työn luonteen muuttuminen vähentyvien volyymien takia aiheuttaa jatkuvaa muutostarvetta työn tekemisen järjestelyihin, mikä vaikuttaa aina hetkellisesti myös työn sujuvuuteen. Selvityksen mukaan Posti tekee jatkuvasti toimenpiteitä, joilla se pyrkii ehkäisemään häiriöitä ja takaamaan laadukkaan palvelun asiakkailleen myös muuttuvassa ympäristössä.

Posti ilmoittaa olevansa erittäin pahoillaan sen palvelussa havaituista virheistä. Selvityksen mukaan Posti pyrkii kehittämään toimintaansa monin tavoin ensiluokkaisen palvelun ja asiakastytyväisyyden takaamiseksi entistä paremmin jatkossa.

Viestintäviraston selvityksen mukaan viisipäiväinen jakeluvuoro on ollut Viestintäviraston erityisen valvonnan alaisena kevästä 2014 lukien, jolloin jakelutiheydessä ilmeni ensimmäistä kertaa postilain voimassaolon aikana ongelmia. Koska jakamatta jääneiden kotitalouksien määrä oli huomattava, Viestintävirasto antoi 10.6.2014 päätöksen, jonka mukaan Posti oli rikkonut postilakia. Posti veloitettiin toteuttamaan korjaustoimenpiteitä ja raportoimaan jakelun toteutumisesta jakelualuekohtaisesti kahden kuukauden välein.

Koska seurantamalli antoi vain viitteellistä tietoa yleispalvelukirjeiden viisipäiväisen jakelun toteutumisesta, Viestintävirasto sopi Postin kanssa uuden seurantamallin keväällä 2015. Posti on 13.4.2015 alkaen raportoinut niiden yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten määrän, joita ei ole jaettu sinä päivänä, kun ne ovat tulleet jaettavaksi ja joiden osalta viisipäiväinen jakelu ei siten ole toteutunut. Tiedot raportoidaan sekä kuukausitasolla valtakunnallisesti, että päiväkohtaisina raporteina jokaisesta jakelutoimipaikasta.

Vuoden 2015 kesän jälkeen jakamatta jääneiden yleispalvelukirjeiden määrät nousivat selvästi, minkä vuoksi Viestintävirasto pyysi lisäselvityksiä häiriöiden syistä ja niiden korjaamiseksi toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä. Viestintävirasto antoi uuden päätöksen postilain rikkomisesta tammikuussa 2016. Postin raportoimia toimenpiteitä pidettiin tässä vaiheessa riittävänä, joten uhkasakon asettamista ei tuolloin pidetty tarpeellisena. Velvoitetta tehostettuun raportointiin jatkettiin.

Keväällä 2016 jakamatta jääneiden yleispalvelukirjeiden lukumäärät kääntyivät selvään laskuun. Kesäkuusta lukien jakeluhäiriöt lisääntyivät kuitenkin merkittävästi, mikä heijastui myös asiakasyhteydenottojen selvänä kasvuna. Viestintävirasto antoi lokakuussa 2016 uuden päätöksen, jossa Postille asetettiin 100 000 euron uhkasakko jakeluvuoroiteen tehostamiseksi. Jakelun tilannetta tarkasteltiin päätöksen mukaisesti tammikuun lopulla ja huhtikuun lopulla. Saatujen raporttien perusteella jakelun tilanne yleispalvelukirjeiden osalta oli normalisoitunut eikä uhkasakon maksuunpanolle ollut edellytyksiä.

Viestintäviraston mukaan ongelmia viisipäiväisen jakelun toteutumisessa on seurannan mukaan ollut vaihtelevasti eri puolilla maata sekä haja-asutusalueilla että taajamissa. Tästä syystä valvontaa on toteutettu koko valtakunnan alueella ja päätös uhkasakon asettamisesta sidottiin jakelun valtakunnalliseen kokonaistilanteeseen.

Raportointimallin luotettavuuden osalta Viestintävirasto lausuu selvityksessään, että malli on luotu pääosin valvonnan tarpeita varten. Postin raportoimat tiedot ja niissä esiintyneet selkeät vaihtelut ovat heijastaneet hyvin Viestintävirastoon tulleita yhteydenottoja ja vaihteluja niiden määrissä.

Yleispalvelukirjeiden määrän vähäisyydestä johtuen kahden postinumeroalueen (kantelussa tarkoitettut 00330 ja 00350) tiedoissa olevien puutteiden vaikutus valtakunnallisesti arvioituun suhdelukuun voi selvityksen mukaan olla enintään marginaalinen. Valtakunnallisesti arvioitu suhdeluku viisipäiväisen jakelun ulkopuolelle jääneiden yleispalvelukirjeiden osuudesta alitti huhtikuussa merkittävästi Viestintäviraston uhkasakoppäätöksessä edellytetyn tason, jolloin kahden postinumeroalueen tiedoissa olevat puutteet eivät olisi vaikuttaneet arvioinnin lopputulokseen.

Posti on Viestintävirastolle antamassaan selvityksessä ilmoittanut ryhtyneensä vakaviin toimenpiteisiin alueiden jakelun palauttamiseksi normaaliksi. Viestintävirasto ei siten ole käynnistänyt näiden alueiden jakelua koskevia erityisiä toimenpiteitä vaan seuraa tilannetta osana valtakunnallista erityisseurantaa. Tilanne ei ole myöskään antanut aiheutta epäillä tietojen luotettavuutta muilta osin.

Selvityksessä Viestintävirasto korostaa, että viraston valvonta kohdistuu vain yleispalvelukirjeisiin. Yleispalvelukirjeiden osuus kaikista jaettavista kirjeistä on enintään viisi prosenttia. Laskennallisesti jokainen suomalainen vastaanottaa yleispalvelukirjeen enintään kerran viikossa. Siten postinsaajien käsitys jakelun toteutuneesta laadusta perustunee pääosin muiden kuin yleispalveluun kuuluvien lähetysten, kuten yrityskirjeiden ja lehtien jakeluun. Tämä saattaa vaikuttaa keskeisesti siihen, ettei postinsaajien käsitys jakelun laadusta kaikilta osin vastaa viraston saamia tietoja jakelun toteutuneesta laadusta. Tätä käsitystä tukee myös se, että Viestintävirastoon tulleet jakelua koskevat valitukset koskevat merkittävältä osin muiden kuin yleispalvelukirjeiden jakelua.

Posti raportoi kirjeiden kulkunopeutta koskevat tutkimustulokset Viestintävirastolle puolivuositain. Tutkimus toteutetaan noudattamalla eurooppalaista standardia, jossa on määritelty tutkimuksen toteuttamistavalle asetetut vaatimukset. Toisen luokan kirjeiden kulkunopeus jäi vuosina 2012-2013 jonkin verran alle laissa asetetun standardin. Viestintävirasto antoi vuonna 2014 Postille päätöksen, jossa veloitettiin Postia toimenpiteisiin kirjeiden kulkunopeuden saattamiseksi vastaamaan lain vaatimuksia. Kirjeiden kulkunopeus on vuodesta 2014 alkaen vastannut lain vaatimuksia. Vuonna 2016 toisen luokan kirjeistä 96,3 prosenttia jaettiin viimeistään jättöpäivästä toisena arkipäivänä ja 99,2 prosenttia jättöpäivästä viimeistään kolmantena arkipäivänä.

Viestintävirasto seuraa yleispalvelun toteutumista säännöllisen vuosivalvonnan avulla. Selvityksessä on kerrottu vuosivalvontatietoina kerättävistä tiedoista. Selvityksen mukaan viisipäiväisen jakelun tilannetta lukuun ottamatta vuosivalvonnasta saadut tiedot eivät ole antaneet aihetta toimenpiteisiin yleispalvelun toteutumisen turvaamiseksi.

Viestintävirasto on myös seurannut postipalvelujen yleispalvelun käyttäjien tyytyväisyyttä palveluihin kyselytutkimuksella vuodesta 2013 alkaen.

Selvityksen mukaan Viestintävirastoon tuli vuoden 2016 aikana yhteensä noin 900 postipalveluja koskevaa kirjallista yhteydenottoa. Yhteydenottojen määrä oli selvästi edeltäviä vuosia korkeampi. Yhteydenottojen määrä lisääntyi erityisesti loppuvuonna, jolloin aiheena korostui viisipäiväisen jakelun toteutuminen. Erittäin suuri osuus Viestintävirastoon tulleista valituksista koski lähetyksiä, joiden jakelu jää Viestintäviraston valvonnan ulkopuolelle.

Valtaosaan yhteydenottoja vastattiin neuvontavastauksina Viestintäviraston asiakaspalvelusta (noin 600). Muut valitukset käsiteltiin postipalvelujen valvonnan toimesta. Valtaosaan näistä vastattiin ohjeistamalla ja neuvomalla valituksen tekijää Viestintävirastossa käynnissä olevista valvontatoimista, viraston toimivallasta tai vahingonkorvausvaatimusten tekemisestä. Osaan valituksista hankittiin selvitykset Postista ja hoidettiin mahdollinen ongelma kuntoon yhteistyössä Postin kanssa.

Erillisselvityksenä selvitettiin edelleenlähettämispalvelun toimivuutta sekä yleisesti että Viestintävirastoon saapuneiden valitusten pohjalta. Posti toteutti toimenpiteitä ohjeistuksen noudattamisen varmistamiseksi ja selvitti asiakkaiden kanssa esiintyneet ongelmat ja niihin liittyneet vahingonkorvausvaatimukset.

Viestintävirastoon saapuneiden valitusten osalta vuonna 2016 tehtiin yhteensä seitsemän kirjallista kannanottoa tai päätöstä. Yhdessä katsottiin Postin rikkoneen postilakia toistuvien virheellisesti jaettujen lähetysten vuoksi ja edellytettiin toimenpiteitä jakelun virheettömyyden varmistamiseksi, kahdessa käytiin läpi Postin ohjeistus ja edellytettiin ohjeistuksen tarkistamista tai huolehtimista ohjeistuksen noudattamisesta. Neljässä tapauksessa Viestintävirasto katsoi, ettei valitus antanut aihetta toimenpiteisiin. Vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä

postipalveluja koskevat valitukset ovat jonkin verran vähentyneet, kirjallisia yhteydenottoja on tullut noin 200. Viisipäiväiseen jakeluun tai kirjeiden kulkunopeuteen liittyvät kysymykset ovat vähentyneet merkittävästi eikä mikään erityinen asiaryhmä postipalvelujen osalta korostu. Viestintävirasto on alkuvuoden aikana antanut yhden päätöksen postinjakelun virheistä. Päätöksessään virasto katsoi toistuvien jakeluvirheiden rikkoneen postilakia.

Viranomaiskirjeiden osalta selvityksessä todetaan, että viranomaiset käyttävät pääosin sopimukseen perustuvia kirjepalveluita tiedottaessaan kansalaisia. Valvontatoimivaltansa vuoksi Viestintävirastolla ei ole tietoja sopimukseen perustuvien kirjepalveluiden laadusta tai kirjeiden kulkunopeudesta. Nämä kirjetuotteet käyttävät kuitenkin samaa jakeluverkkoa kuin yleispalvelukirjeet. Viisipäiväisessä jakelussa esiintyneet ongelmat eivät ole heijastuneet yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen, joka on mittausten mukaan pysynyt erittäin korkealla tasolla. Viestintäviraston mukaan siten voidaan arvioida, että kirjeiden kulkunopeus yleisesti on riittävällä tasolla varmistamaan myös viranomaiskirjeiden riittävän nopean tiedoksisaannin. Viestintävirasto varmistaa kuitenkin valvonnalla ja tarvittaessa myös pakkokeinojen käytöllä sen, että laissa säädetty tiedoksiantomenettely on saatavilla koko maassa.

Selvityksen mukaan Viestintäviraston tietoon ei ole tullut vastaavia tilanteita postinumeroalueella 00100 tai muuallakaan, kuin mitä selvitys- ja lausuntopyyntöissä on postinumeroalueella 00100 kerrottu havaitun. Kysymyksessä on selkeästi Postin ohjeiden vastainen toiminta, joka saattaa vaarantaa postilaissa säädetyn kirjesalaisuuden. Selvityksen mukaan Viestintävirasto tulee käsittelemään Postin kanssa esiin nostetun ongelman ja toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi ja arvioi käsittelyn perusteella tarpeen mahdollisille muille toimenpiteille.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalvelun toteutumisessa esiintyneet ongelmat ovat viime vuosina pääosin keskittyneet viisipäiväisen jakelun toteutumiseen. Viestintäviraston valvonnassa saadut tiedot, Postilta saadut tiedot toteutetuista toimenpiteistä sekä asiakaspalautteesta saatu tieto kuitenkin osoittavat, että selvityksen antohetkellä yleispalvelukirjeiden jake- lussa esiintyneet ongelmat on saatu hallintaan.

Viestintäviraston valvontatoiminnassa saatujen tietojen ja kokemusten perusteella yleispalvelu toteutuu postilaissa edellytetyllä tasolla.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan ministeriön tärkein työkalu postitoimin- nan ohjauksessa on lainvalmistelu ja siten postilain valmistelu ja lain toteutumisen seuranta. Lisäksi ministeriön vastuulle kuuluu Viestintäviraston tulosohtaus.

Ministeriö toteaa, että Viestintäviraston tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettu- jen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintävirasto siis valvoo vain postilaissa säänneltyjä postiyrityksiä ja Postin osalta sille yleispalvelun tarjoajana asetettujen velvoitteiden toteutumista. Muiden postiyritysten kuin yleispalvelun tarjoajan osalta Viestintävirasto valvoo esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamista. Viestintävirasto ei kuitenkaan valvo esimerkiksi sanomalehtien tai yrityskirjeiden jakelua tai niiden kulkunopeutta.

Selvityksen mukaan valtioneuvoston omistajaohjausosasto vastaa omistajastrategian valmis- telusta ja toimeenpanosta sekä hyvän hallintotavan kehittamisestä. Omistajaohjaus vastaa siis myös Suomen valtion omistaman Posti Group Oyj:n ohjauksesta. Liikenne- ja viestintäministe- riö ei puutu eikä sillä ole toimivaltaa puuttua yhtiön liiketoiminnallisiin ratkaisuihin tai muutoin yhtiön ohjaamiseen.

Koskien yleispalvelun järjestelmätason kysymyksiä ministeriö viittaa lausunnossaan Viestintä- viraston selvitykseen ja toteaa, että viisipäiväinen jakeluvaihtoehto on ollut Viestintäviraston eri- tyisen valvonnan alaisena keväästä 2014 lukien, jolloin jakelutiheydessä ilmeni ensimmäistä

kertaa postilain voimassaolon aikana ongelmia. Lausunnossa on todettu Viestintäviraston selvityksessä tarkemmin käsitellyt Viestintäviraston kolme päätöstä ja selvityksestä tarkemmin ilmenevät Viestintäviraston toimenpiteet.

Lausunnossaan ministeriö ilmoittaa katsovansa, että Viestintäviraston raportointimalli on luotettava, koska malli on luotu pääosin viraston valvonnan tarpeita varten. Lausunnossa on todettu selvityksistä ilmenevä postinjakelun raportoinnista. Ministeriö toteaa, että Viestintävirasto on huolehtinut osaltaan riittävästi siitä, että Postin sille toimittamat yleispalvelukirjeiden laatua (tarkoittanee jakelun laatua) osoittavat tiedot ovat ajan tasalla ja tiedot kerätään tavalla, joka tuo esiin todellisen toteutuneen laadun Postin yleispalvelussa.

Edelleen ministeriö katsoo asiassa esitetyn perusteella, että Postin yleispalveluvelvoitteen toteutuminen ja sen valvonta on lausuntoa annettaessa asianmukaisella tasolla. Lausunnossa todetun mukaan Postilta kerätyt tiedot toteutetuista toimenpiteistä sekä asiakaspalautteesta saatu tieto osoittavat, että yleispalvelukirjeiden jakelussa esiintyneet ongelmat on saatu hallintaan.

Yleispalvelun toteutumisesta postinumeroaleilla 00330 ja 00350 ministeriö ilmoittaa katsovansa, että Viestintävirasto on perusteellisesti yhteistyössä selvittänyt, mistä näiden postinumero-alueiden ongelmissa oli kyse. Ministeriö katsoo, että tarvittaviin toimiin ongelmien ratkaisemiseksi on ryhdytty ja ongelmat on korjattu.

Lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn osalta lausunnossa todetaan, että viranomaiset käyttävät pääosin sopimukseen perustuvia kirjepalveluita tiedottaessaan kansalaisia. Viranomaiskirjeet eivät siis kuulu postilaissa säänneltyihin yleispalvelulähetyksiin ja siten postimarkkinoita valvovalla Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa esimerkiksi selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämisen valvontaan. Viestintävirastolla ei myöskään ole tietoja sopimukseen perustuvien kirjepalveluiden laadusta tai kirjeiden kulkunopeudesta. Viranomaiskirjeet lähetetään kuitenkin samassa jakeluverkossa kuin yleispalvelukirjeet. Viisipäiväisessä jakelussa esiintyneet ongelmat eivät ole Viestintäviraston mukaan heijastuneet yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen, joka on mittauksen mukaan pysynyt erittäin korkealla tasolla. Siten liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että kirjeiden kulkunopeus yleisesti on riittävällä tasolla varmistamaan myös viranomaiskirjeiden riittävän nopean tiedoksisaannin. Tämän lisäksi Posti Oy:llä on tarjolla hallintolaissa tarkoitettu palvelu viranomaisen valinnan mukaan tavallisena Priority- tai Economy-kirjeenä tai saantitodistuskirjeenä.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisen osalta ministeriö lausuu lausunnossaan, että Viestintävirasto valvoo yleispalvelun tarjoajan lisäksi myös muiden postiyriyten toimintaa luottamuksellisen viestin salaisuuden osalta. Jos postiyritys tai muu sellainen yhteisö, jota koskevaa sääntelyä postilaki sisältää, rikkoo postilakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Viestintävirasto voi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan tai että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella siten kuin uhkasakkolaissa säädetään. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että luottamuksellisen viestin salaisuus ei ole uhattuna, vaikka 13 alueellista postiyriytystä ovat ilmoittautuneet Viestintävirastoon postiyriytyksiksi vuonna 2016. Lausunnossa todetun mukaan yksittäisen postinjakajan tai postiyriytyksen työntekijän omaa valintaa tehdä rikos ei tietysti voida ehkäistä postilain säännöksillä edellä mainittuja lain kohtia lukuun ottamatta.

Selvityspyynnössä kuvatun menettelyn osalta lausunnossa todetaan, että se on ollut Postin työhöjien vastaista. Lausunnossa todetaan ohjeiden mukainen menettely ja ilmoitetaan mi-

nisteriön katsovan, että luottamuksellisen viestin salaisuus on asianmukaisesti valvottu sekä, että esimerkiksi Posti Oy tekee sen turvaamiseksi tarvittavia toimia.

3 RATKAISU

3.1 Postin yleispalveluvalvonta

3.1.1 Oikeusohjeita

Postilain 1 §:n 1 momentin mukaan postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa.

Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset on säädetty postilain 15 §:ssä. Sen 1 momentin 1 kohdan (614/2017) mukaan yleispalveluun kuuluu enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettaviksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksestä on pidettävä tarjolla ainakin sellainen neljäntenä arkipäivänä jättöpäivästä jaettavaksi tarkoitettu kirjetuote, johon sovelletaan 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia. Yleispalveluun kuuluu myös 1 kohdassa tarkoitettujen postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut (4 kohta). Pykälässä tarkoitettuun yleispalveluun kuuluvat säännöksen 2 momentin mukaan sekä kotimaan palvelut että ulkomaanpalvelut.

Postilain 17 §:n (415/2011) 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Velvollisuudesta voidaan poiketa tilapäisesti vain, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 17 §:ää on muutettu 1.7.2018 voimaan tulleella lailla (614/2017). Voimassa olevan 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia. Säännöksen 2 momentin mukaan niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (sanomalehtien varhaisjakeluverkko), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016). Viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen. Säännöksen 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan 3 momentin mukaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postinsaajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 19 §:n 1 momentin (415/2011) mukaan yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivää seuraavana arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten,

että lähetyksistä vähintään 80 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivää seuraavana arkipäivänä.

Postilain 19 §:n 1 momenttia on muutettu 15.9.2017 voimaan tulleella lailla (614/2017). Voimassa olevan säännöksen mukaan yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.

Postipalveluiden laadun tarkkailua koskevan postilain 42 §:n mukaan postiyrityksen on julkaistava vuosittain palvelunsa laatua koskevat tiedot, joista tulee lisäksi käydä ilmi valitusten määrä ja niiden käsittely. Edellä 19 §:ssä säädetyn laatustandardin toteutumista mittaava tutkimus on teetettävä yleispalvelun tarjoajasta riippumattomalla taholla. Tiedot ja tutkimus on toimitettava tiedoksi Viestintävirastolle.

Postilain 49 ja 50 §:ssä säädetään postiyrityksen vastuusta, siitä vapautumisesta ja sen rajoittamisesta. Säännökset koskevat postiyrityksen vastuuta vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Postilain 67 §:ssä säädetään postitoiminnan yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Sen 1 momentin mukaan postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle. Säännöksen 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintäviraston on vuosittain julkaistava kertomus 19 §:ssä säädettyjen laatustandardien noudattamisesta.

Valvonta-asioiden käsittelystä säädetään 15.9.2017 voimaan tulleessa postilain 67 a §:ssä (614/2017). Sen 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa Viestintävirasto voi jättää asian tutkimatta.

Viestintäviraston käytössä olevista pakkokeinoista säädetään postilain 75 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan, jos postiyritys tai muu sellainen yhteisö, jota koskevaa sääntelyä tämä laki sisältää, rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Viestintävirasto voi säännöksen 2 momentin mukaan asettaa 1 momentissa tarkoitetun päätöksensä tehosteeksi uhkasakon taikka uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan tai että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella siten kuin uhkasakkolaissa säädetään.

3.1.2 Arviointi

Kokoavasti totean saamastani selvityksestä seuraavan.

Selvityksen perusteella Postin yleispalvelun jakelun toteutumaa mitataan Viestintäviraston hyväksymällä tavalla. Posti tilastoi päivittäin jakelun toteutumista postinumeroalueittain ja jokainen poikkeama raportoidaan. Jakelun laatua koskevat raportit toimitetaan Viestintävirastolle.

Selvityksissä on kerrottu siitä, miten raportointijärjestelmä on pyritty saamaan mahdollisimman luotettavaksi ja tukemaan palvelun laadun parantamista. Postin raportoidut tiedot ja niissä esiintyneet selkeät vaihtelut ovat heijastaneet hyvin Viestintävirastoon tulleita yhteydenottoja ja vaihteluja niiden määrissä.

Selvityksen perustella viisipäiväinen jakeluvélvoite on ollut Viestintäviraston erityisen valvonnan alaisena ajankohdasta, jolloin jakelutiheydessä oli ensimmäisen kerran postilain voimassaolon aikana ilmennyt ongelmia. Viestintävirasto on selvityksestä ilmenevissä päätöksissä katsonut Postin rikkoneen postilakia ja on käyttänyt postilain 75 §:ssä tarkoitettuja pakkokeinoja asiantilan saamiseksi lain vaatimaksi. Viestintävirasto on myös muun muassa sopinut edellä tarkoitettusta seurantamallista.

Postilain asettamaa yleispalvelukirjeiden kulkunopeutta koskevaa laatuvaatimusta seurataan puolestaan kulkunopeustutkimuksin, joiden tulokset raportoidaan Viestintävirastolle. Viestintävirasto on antanut kirjeiden kulkunopeutta koskevan päätöksen kulkunopeuden saattamiseksi vastaamaan lain vaatimuksia.

Viestintäviraston selvityksestä ilmenee myös muu Viestintäviraston suorittama yleispalvelun toteutumisen valvonta, kuten myös tietoja postipalveluja koskevista Viestintävirastolle tehdyistä valituksista sekä niiden johdosta tehdyistä toimenpiteistä.

Selvityksen perusteella kantelussa tarkoitetuilla postinumeroalueilla ilmenneiden jakeluhäiriöiden tultua Postin tietoon, korjaustoimiin on Postissa ryhdytty välittömästi ja tapahtunutta on käyty laajasti läpi Postin sisällä, jotta vastaava tilanne ei toistu. Selvityksen mukaan tapahtuneella ei ole vaikutusta Postin Viestintävirastolle toimittaman raportin kokonaistuloksen kannalta.

Selvityksen perusteella yleispalvelun toteutumisessa esiintyneet ongelmat ovat viime vuosina pääosin keskittyneet viisipäiväisen jakelun toteutumiseen. Yleispalvelukirjeiden jakelussa esiintyneet ongelmat on selvityksen mukaan tällä hetkellä saatu hallintaan ja yleispalvelu toteutuu postilaissa edellytetyllä tasolla.

Saamani selvityksen perusteella ja ottaessani huomioon edeltä kohdasta 2.5 ilmenevät liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa esitetyt kannanotot, katson, että Postin yleispalvelun tilassa, yleispalvelun toteutumisen valvonnassa tai muussa asiassa tältä osin esiin tulleessa ei ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi syytä enemmälti puuttua.

3.2 Lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen

3.2.1 Oikeusohjeita

Hallintolain 55 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan lain 59 §:n 1 momentin mukaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan 2 momentin mukaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Tiedoksianto on 60 §:n 1 momentin mukaan toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Hallintolain ohella tiedoksiantoa koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa oikeudenkäymiskaareen ja ulosottokareen.

Postilain 21 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjo-

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

3.2.2 Arviointi

Selvitys- ja lausuntopyynnössäni toin esiin julkisuudessa kerrotun siitä, että ongelmat postinjakelussa ovat saattaneet johtaa kansalaisille tärkeiden viranomaiskirjeiden myöhästymiseen. Tämän vuoksi katsoin aiheelliseksi selvittää myös lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista. Selvitys- ja lausuntopyyntöön saamieni vastausten jälkeen asiassa on vielä hankittu Postilta tietoja sille lähetetyin täydentävin kysymyksin.

Postin vastauksessa täydentäviin kysymyksiin on kerrottu, että saantitodistuskirjeet käsitellään tavallisista kirjeistä erillisessä prosessissa, ja että ne ovat lähetysten seurannan piirissä. Niiden kulku lähettäjältä vastaanottajalle ja tapahtumat Postin prosessissa kirjautuvat lähetysten seurantajärjestelmään. Tavallisena kirjeenä lähetetyt lähetykset eivät ole vastaavan seurannan piirissä. Saantitodistuskirje toimitetaan vastaanottajan osoitteen mukaiseen postiin, josta saantitodistuskirjeen voi noutaa henkilötodistuksella. Saantitodistuskirjeiden yhteydessä vastaanottajan henkilöllisyys on tarkistettava (myös esimerkiksi asiamiespostissa). Jos vastaanottaja on ostanut lisäpalveluna lähetysten kuljettamisen kotiin tai yrityksen toimipaikkaan, saantitodistuskirjeet voidaan luovuttaa myös Postin kuljetuksen toimesta.

Postin vastauksen mukaan kirjeen käsittely Postin prosesseissa (myös viranomaisen lähettämien kirjeiden osalta) riippuu lähettäjän valitsemasta palvelusta. Postin prosesseissa käsitteilyä ei siten tässä mielessä erotella esimerkiksi sen perusteella, onko lähettäjänä viranomainen vai muu taho. Postilla ei myöskään voi olla tietoa kirjeen sisällöstä eikä näin ollen esimerkiksi siitä, onko kyseessä esimerkiksi viranomaisen tiedoksianto vai muu kirje.

Postin näkemyksen mukaan postilain 21 §:n mukainen velvollisuus ja siten tiedoksiantojen osalta virkavastuu ei ulotu tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä. Tavallisena kirjeenä lähetetty tiedoksianto kulkee Postin prosessissa muiden tavallisten kirjeiden kanssa, eikä Postilla ole kykyä tai mahdollisuutta näiden erotteluun. Sikäli kun kyse on saantitodistuskirjeestä, on virkavastuun tulkittu kattavan sen, että luovutuksen yhteydessä henkilöllisyys on tarkistettava. Virkavastuu kohdistuu luovutuksen tekemään työntekijään Postin omassa tai yhteistyökumppanin hoitamassa toimipisteessä taikka kuljetuksessa, mutta ei esimerkiksi perusjakelussa työskenteleviin postinjakajiin, jotka eivät käsittele saantitodistuskirjeitä.

Vielä vastauksessa on esitetty, että sikäli kun Posti hoitaa tehtäviä rikosoikeudellisella virkavastuulla, merkitsee tämä tehtävän suorittamisessa korostettua salassapito- ja huolellisuusvelvoitetta, jossa normaalien työoikeudellisten seurausten lisäksi uhkana ovat rikossyyte ja mahdolliset rikokseen perustuvat vahingonkorvausvastuut. Vastauksessa todetun mukaan rikoslaisissa virkarikoksia ovat lahjusrikokset, salassapitorikokset, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen.

Totean, että viranomaiset käyttävät pääosin sopimukseen perustuvia kirjepalveluita, joten viranomaiskirjeet eivät pääsääntöisesti kuulu yleispalvelukirjeisiin. Näin ollen esimerkiksi yleispalvelun laatustandardi ei niitä koske. Viranomaiskirjeet näyttäisivät jäävän Postin tulkinnan mukaan myös suurelta osin postilain 21 §:n tarkoittaman virkavastuun ulkopuolelle. Postin näkemyksen mukaan virkavastuu kun ei ulotu tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä. Saantitodistuskirjeissä virkavastuun on puolestaan tulkittu kattavan sen, että luovutuksen yhteydessä henkilöllisyys tarkistetaan. Virkavastuun ei ole katsottu kohdistuvan esimerkiksi perusjakelussa työskenteleviin postinkantajiin, jotka eivät käsittele saantitodistuskirjeitä. Siihen, tapahtuuko esimerkiksi saantitodistuskirjeeseen liittyvän paperisen saapumisilmoituksen kuljettaminen

virravastuulla, käytettävissäni oleva selvitys ei tuo selvää vastausta. Nähtävästi näin ei katsota olevan, koska Postin ilmoittaman mukaan virravastuun on tulkittu kattavan henkilöllisyyden tarkastamisen luovutuksen yhteydessä. Kuitenkin paperinen saapumisilmoitus on varsin olennainen osa saantitodistusmenettelyä.

Laissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä postilain 21 §:ään sisältyvällä ilmaisulla ”tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä” tarkoitetaan ja siten siitä ei selvästi ilmene, mitkä kaikki tehtävät suoritetaan virravastuulla.

Postilain 21 § vastaa sen voimaan tullessa voimassa olleen postipalvelulain 29 §:n 3 momenttia (HE 216/2010 vp). Postipalvelulain mainittua säännöstä koskevista esitöissä todettiin, että tiedoksiantomenettely on käytössä monissa erilaisissa viranomais-toiminnoissa ja oikeudenkäyttöön liittyvissä menettelyissä. Esityksessä todetun mukaan tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa kuin se koskisi postipalvelua. Edelleen perusteluissa todettiin, että koska saantitodistusmenettely on tärkeä hallintomenettelyn muoto, postiyhtymien voidaan tältä osin katsoa hoitavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää ja toiminnan hoitaminen edellyttää rikoslain mukaista virravastuuta. (HE 74/2000 vp, tässä pykälänumerolla 28.)

Oikeuskirjallisuudessa on postipalvelulakia koskeneeseen hallituksen esitykseen viitaten todettu, että postipalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä käsitys yleispalvelua tarjoavalle postiyhtymälle kuuluvasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta rajattiin postilähetysten perille toimittamiseen siltä osin kuin kysymys on laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn toteuttamisesta. Ja edelleen, että näitä tehtäviä hoitavat on saatettu myös rikosoikeudellisen virravastuun piiriin. (Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä, 2008, s. 249).

Totean, että hallituksen esityksessä HE 74/2000 vp esitetty sinänsä puoltaisi Postin näkemystä siitä, että virravastuu koskisi vain saantitodistusmenettelyä, muttei tiedoksiantoa tavallisella kirjeellä. Haettaessa tulkinta-apua postilain 21 §:lle postipalvelulakia koskeneesta hallituksen esityksestä, huomioon tulee kuitenkin ottaa, että tavallinen tiedoksianto on asetettu pääsääntöiseksi tiedoksiantotavaksi hallintoasioissa vuoden 2004 alusta voimaan tullessa hallintolaissa ja siten postipalvelulain voimaantulon (1.1.2002) jälkeen. Hallintolakia säädettäessä tiedoksiantomenettelyä koskeva keskeinen uudistus nimittäin oli tavallisena kirjeenä toimitettavan tiedoksiannon asettaminen pääsääntöiseksi tiedoksiantotavaksi. Näin ollen tavallisen tiedoksiannon merkitys tiedoksiantotapana on nyttemmin olennaisesti toinen kuin postipalvelulain voimaan tullessa.

Postin esittämää rajoitusta, että virravastuu ei ulottuisi tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä, ei sisälly lakiin. Säännöksessä (postilain 21 §) tavallista ja saantitodistuksin tapahtuvaa tiedoksiantoa ei ole mitenkään eroteltu toisistaan, vaan säännöksessä puhutaan vain laissa säädetystä tiedoksiantomenettelystä. Selvää on, että myös tavallinen tiedoksianto on laissa säädetty tiedoksiantotapa. Tässä yhteydessä totean vielä, että hallintolain esitöissä todetun mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan lähettämällä asiakirja postitse kirjeellä vastaanottajalle ja että asiakirjan sisältävää postilähetystä ei tarvitsisi kirjata, vaan se voitaisiin lähettää tavallisena kirjeenä. (HE 72/2002 vp, s. 118 ja 122.)

Saantitodistusmenettelyn osalta totean, että virravastuun rajoittamista siten kuin Posti on asian esittänyt, ei myöskään sisälly lakiin.

Edellä esitetyn perusteella viranomaiskirjeiden kulku näyttäisi pääsääntöisesti ja Postin tulkinnan mukaan jäävän paitsi yleispalvelukirjeiden käsittelylle asetettujen vaatimusten ja valvonnan myös rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle.

Viranomaiskirjeiden kulku on noussut esiin postilain muutosta koskevissa esitöissä. Perustuslakivaliokunta totesi liikenne- ja viestintäministeriölle antamassaan lausunnossa (PeVL 7/2017 vp) hallituksen esityksestä laiksi postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp) hallituksen esityksessä viitatusiin siihen, että yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoa vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Edelleen lausunnossa todettiin, että esityksen ehdotuksilla ei siten nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteen alaisiin tuotteisiin. Valiokunta katsoi, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista johtuen syytä varmistaa, että lakiehdotuksella ei olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua. Liikenne- ja viestintävaliokunta totesi perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten mietinnössään (LiVM 9/2017 vp), että tällaisia ovat esimerkiksi verottajan lähettämät veroilmoituslomakkeet ja vaaleissa lähetettävät annetut ennakoöänet. Mietinnön mukaan liikenne- ja viestintäministeriön perusteellisen selvityksen mukaan 1 - 2 päivän jousto kirjeiden kulkunopeudessa taajama-alueilla ei olennaisesti hidasta yleispalvelukirjeiden jakelua. Mietinnössä todetun mukaan liikenne- ja viestintäministeriö on edelleen kiinnittänyt huomiota siihen, että yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoa vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Esityksen ehdotuksilla ei nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteen alaisiin tuotteisiin. Ministeriön selvityksen pohjalta liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi, että viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulku on turvattu riittävällä tavalla.

Tässä asiassa saamani selvityksen perusteella viranomaiskirjeet käyttävät samaa jakeluverkkoa kuin yleispalvelukirjeet, vaikka ne eivät pääsääntöisesti olekaan yleispalvelukirjeitä. Selvityksessä ja lausunnossa on katsottu, että kirjeiden kulkunopeus yleisesti on riittävällä tasolla varmistamaan myös viranomaiskirjeiden riittävän nopean tiedoksisaannin.

Katson, ettei asiassa ole tullut esiin sellaista, jonka perusteella minulla olisi aihetta epäillä sitä, etteikö lakisääteiseen tiedoksiantomenettelyyn liittyvien kirjeiden kulku olisi tällä hetkellä yleisellä tasolla turvattu.

Kuitenkin pidän varsin epätyytyttävänä sitä, että yleispalvelun tarjoajan (tai asiamiespostin) vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta on edeltä ilmenevästi käytännössä rajoittunut vain pieneen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä ja että tämä vastuun rajoittuminen näyttää virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Postin tulkintaan asianomaisen säännöksen tarkoituksesta.

Edeltä ilmenevän perusteella katson aiheelliseksi lähettää tämän ratkaisuni liikenne- ja viestintäministeriölle sen arvioimiseksi, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 1.4.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.

3.3 Luottamuksellisen viestin turvaaminen Postin toiminnassa

Postilain 62 §:n mukaan postiyhtiön tulee turvata luottamuksellisen viestin salaisuus. Sama velvollisuus koskee myös sitä, joka postiyhtiön kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla käsittelee postilähetystyksiä tai tarjoaa postiyhtiön palveluja asiakkaille.

Saamani selvityksen mukaan selvitys- ja lausuntopyynnössä kuvattu postinumeroalueella 00100 havaittu menettely on ollut Postin työohjeiden vastaista. Selvityksen perusteella Viestintäviraston tietoon ei ole tullut vastaavia tilanteita. Viestintävirasto on myös ilmoittanut, että se tulee käsittelemään esiin nostetun ongelman ja toimenpiteet sen korjaamiseksi Postin kanssa ja arvioi tarpeen mahdollisille muille toimenpiteille.

Katson, ettei asiassa ole tarvetta enempään toimenpiteisiin puoleltani.

4 YHTEENVETO JA LOPPUTULOS

Olen tässä asiassa tutkinut kantelun pohjalta yleisempänä kysymyksenä Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa. Lisäksi olen selvittänyt lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista ja luottamuksellisen viestin turvaamista Postin toiminnassa.

Lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamisen osalta lähetän edeltä kohdasta 3.2.2 ilmenevän perusteella tämän ratkaisuni liikenne- ja viestintäministeriölle sen arvioimiseksi, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 1.4.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Muilta osin asia ei johtanut enempään toimenpiteisiin puoleltani.

Lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani tiedoksi Viestintävirastolle ja Posti Oy:lle.

9.5.2017

EOAK/2959/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

APULASOIKEUSASIAMIES TUTKII POSTIN YLEISPALVELUN ASIANMUKAISUUDEN

Selvitys- ja lausuntopyyntö liikenne- ja viestintäministeriölle

1

Kantelun keskeinen sisältö

Kantelija pyytää eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan yleispalveluvelvoitteen toteutumista Posti Oy:n toiminnassa.

Kantelija muun muassa viittaa Postin 21.04.2017 julkaisemaan tiedotteeseen, jonka mukaan Postin suorittama postinjakelu on ylittänyt alkuvuonna Viestintäviraston asettamat laatuvaatimukset. Kantelijan mukaan kansalaisten kokemus käytännössä osoittaa kuitenkin Postin toiminnan laadussa olevan vakavia puutteita. Esimerkkinä kantelussa tuodaan esiin postinjakelu Munkkiniemessä ja Munkkivuoressa eli postinumeroissa 00330 ja 00350, joissa on jäänyt jatkuvasti jakamatta runsaasti postia tai se on saapunut perille pahasti viivästyneenä. Kantelussa lähemmin selostetuista Munkinseudun asukkaiden kokemuksista postinkulusta käy kantelun mukaan ilmi, että Posti ei ole suoriutunut siltä vaaditusta perustehtävästä eikä ole edes ollut tietoinen vakavista häiriöistä toiminnassaan.

Edelleen kantelija viittaa siihen, että Helsingin Sanomissa 24.4.2017 Postin aluepäällikkö on vakuuttanut, että Postilla ei ole ollut viikon posteja jakamatta missään ja Posti saa postinjakelun tasosta aluekohtaiset tiedot, jotka ovat hyvin tarkkoja, ja jakelun laatu on raporttien mukaan ollut hyvää.

Kantelijan mukaan Postin näkemykset postijakelun laadusta sekä Postin toimittamat raportit Viestintävirastolle toimintansa laadusta ovat jyrkässä ristiriidassa kansalaisten kokemuksen kanssa postinjakelun luotettavuudesta. Kantelija ihmettelee sitä, miten voi olla mahdollista, että Postin oma seuranta näyttää, että sille asetetut laatuvaatimukset saavutetaan, kun kansalaisten kokemukset todistavat muuta. Edelleen kantelija ihmettelee sitä, miten on mahdollista, että jakelu on Postin mielestä suoritettu, jos postin vastaanottajat eivät ole saaneet postia tai se tulee viikkoja myöhässä tai sitä on jaettu väriin paikkoihin.

Muun muassa edellä todetun johdosta kantelija pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan ensinnäkin, onko Viestintävirasto huolehtinut osaltaan riittävästi siitä, että Postin sille toimittamat korkea postinjakelun laatua osoittavat tiedot ovat paikkansapitäviä ja tiedot kerätään tavalla, joka tuo esiin todellisen toteutuneen laadun Postin yleispalvelussa.

Toiseksi kantelija pyytää tutkimaan, onko valtioneuvosto laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia 1) siitä, että valtion omistama postiyritys suoriutuu sille asetetuista postinjakelun yleispalvelun laatuvaatimuksesta sekä velvollisuudestaan kerätä ja jakaa paikkansapitävää tietoa yleispalvelunsa laadusta, ja 2) postinjakelun yleispalvelusta. Lisäksi kantelija pyytää tutkimaan, vaarantavatko Postin suunnitelmat laajentaa toimintaansa uusille sektoreille Postin resursseja selviytyä perustehtävästään eli postinjakelusta.

2

Muita postinjakelua koskevia havaintoja

Julkisuudessa on kerrottu siitä, että ongelmat postinjakelussa ovat saattaneet johtaa myös kansalaisille tärkeiden viranomaiskirjeiden myöhästymiseen. Tästä on voinut olla asiakkaille haitallisia seuraamuksia esimerkiksi silloin, jos viranomaiskirje olisi edellyttänyt asiakkailta toimenpiteitä tiettyyn kirjeessä asetettuun määräpäivään mennessä.

Edelleen totean, että Helsingin kantakaupungin alueella (Etu-Töölössä postinumeroalueella 00100) on ainakin satunnaisesti ollut havaittavissa, että postinjakaja on jättänyt postilähetykset sisältävän postikärrynsä jalkakäytävälle kansi avoimena hänen mentyään jakamaan postia asuintaloon. Kärryssä olevat lähetykset ovat tänä aikana olleet kenen tahansa ohikulkijan nähtävissä ja anastettavissa.

3

Yleisiä lähtökohtia

Postinjakelun häiriöt ovat saaneet viime aikoina paljon julkisuutta, ja niistä on kanneltu myös oikeusasiamiehelle. Aiheesta on myös tehty eduskunnassa kirjallisia kysymyksiä (esim. KKV 501/2016 vp ja KKV 666/2016 vp).

Posti Oy kuuluu postinjakelun osalta oikeusasiamiehen toimivaltaan, kun kyse on postilaissa säädetystä yleispalvelusta. Oikeusasiamies valvoo myös yleispalvelun tarjoajalle asetetun laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtimisesta, koska kyse on postilain nimenomaisen säännöksen mukaan virkavastuulla hoidetusta tehtävästä.

Esimerkiksi yleispalvelukirjeiden osuus kaikista postilähetyksistä on kuitenkin hyvin pieni, kun yleispalveluun eivät kuulu yrityskirjeet (muun muassa laskut), sanoma-, aikakaus- ja ilmaisjakelulehdet, mainokset eivätkä esimerkiksi verkkokaupan paketit. Viestintävirasto on poistanut 31.10.2016 lukien yleispalvelun piiristä myös kotimaan paketit ja ulkomailta saapuvat paketit.

Postin toiminnasta oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa on useimmiten ollut kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäävästä Postin toiminnasta, kuten henkilöstöhallinnosta.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa postilähetysten jakeluhäiriöitä koskevissa asioissa kantelijat ohjataan lähtökohtaisesti kääntymään ensin Postin puoleen asian selvittämiseksi. Jos tämä ei tuota toivottua tulosta, asiakkaan on mahdollista kääntyä edelleen yleispalvelua valvovan Viestintäviraston puoleen.

Viestintävirastolla on toimivalta määrätä yleispalveluyritys sakon uhalla täyttämään yleispalveluveloitteensa. Vuonna 2016 Postille asetettiin tällainen uhkasakko. Näistä syistä oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti ota ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien yksittäisten postilähetysten jakeluhäiriöitä koskevia kanteluita.

4

Asiassa keskeinen sääntely

Postilain 15 §:ssä säädetään yleispalveluun kuuluvista postilähetyksistä.

Postilain 17 §:n 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta. Velvollisuudesta voidaan poiketa tilapäisesti vain, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 19 §:n 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivää seuraavana arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 80 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivää seuraavana arkipäivänä.

Postilain 21 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluja asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä.

Postilain 42 §:n mukaan postiyhtiön on julkaistava vuosittain palvelunsa laatua koskevat tiedot, joista tulee lisäksi käydä ilmi valitusten määrä ja niiden käsittely. Edellä 19 §:ssä säädetyn laatustandardin toteutumista mittaava tutkimus on teetettävä yleispalvelun tarjoajasta riippumattomalla taholla. Tiedot ja tutkimus on toimitettava tiedoksi Viestintävirastolle.

Postilain 49 ja 50 §:ssä säädetään postiyhtiön vastuusta, siitä vapautumisesta ja sen rajoittamisesta. Säännökset koskevat postiyhtiön vastuuta vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Postilain 62 §:n mukaan postiyhtiön tulee turvata luottamuksellisen viestin salaisuus. Sama velvollisuus koskee myös sitä, joka postiyhtiön kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla käsittelee postilähetyksiä tai tarjoaa postiyhtiön palveluja asiakkaille.

Postilain 67 §:ssä säädetään postitoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat 1 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriölle. Viestintäviraston tehtävänä on 2 momentin mukaan valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintäviraston on vuosittain julkaistava kertomus 19 §:ssä säädettyjen laatustandardien noudattamisesta.

Postilain 75 §:ssä säädetään Viestintäviraston pakkokeinoista. Jos postiyhtiö tai muu sellainen yhteisö, jota koskevaa sääntelyä tämä laki sisältää, rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi 1 momentin mukaan velvoittaa yrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Viestintävirasto voi 2 momentin mukaan asettaa 1 momentissa tarkoitetun päätöksensä tehosteeksi uhkasakon taikka uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan tai että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella siten kuin uhkasakkolaisissa säädetään.

Hallintolain 10 luvussa säädetään tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Tavallinen tiedoksianto toimitetaan 59 §:n 1 momentin mukaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan 2 momentin mukaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Tiedoksianto on 60 §:n 1 momentin mukaan toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

5

Asian tutkittavaksi ottaminen

Nyt esillä olevassa kantelussa on nostettu esiin lukuisia yksittäisiä kokemuksia ongelmista postinjakelussa Helsingin kahdella postinumeroalueella. Kantelussa esitettyjen tietojen perusteella suuri osa esimerkkeinä mainituista postilähetyksistä näyttäisi kuitenkin edellä kohdasta 3 ilmenevin perustein jäävän yleispalvelun ja siten oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Toisaalta kantelussa on lähestytty postinjakelun asianmukaisuutta myös yksittäisiä tapauksia yleisempänä kysymyksenä Postin yleispalvelun toimivuudesta. Kyse on ennen muuta siitä, vastaako Postin oma raportointi yleispalvelun toteutumisen tasosta kansalaisten jokapäiväisiä kokemuksia asiasta ja kerätäänkö tiedot tavalla, joka tuo esiin todellisen toteutuneen laadun Postin yleispalvelussa. Tältä osin kantelu poikkeaa kysymyksenasettelultaan niistä aiemmista postinjakelua koskevista kanteluista, joihin olen viitannut edellä kohdassa 3.

Edellä todetun vuoksi olen katsonut aiheelliseksi tutkia asian Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa koskevana yleisempänä kysymyksenä, josta näkökulmasta asiaa ei havaintojeni mukaan ole aiemmin tarkasteltu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Lisäksi olen katsonut aiheelliseksi selvittää tässä samassa yhteydessä oma-aloitteisesti myös lakisääteisen tiedoksiantomennettelyn hoitamista ja luottamuksellisen viestin turvaamista Postin toiminnassa.

6

Selvitys- ja lausuntopyynnön kohde

Edellä todetun perusteella ja perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyydän liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen Viestintävirastolta ja Posti Oy:ltä sekä antamaan lausuntonsa asiassa. Siltä osin kuin kantelu kohdistuu ministeriön omaan toimintaan, pyydän ministeriötä antamaan asiassa tältä osin oman selvityksensä.

Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti kantelussa esiin nostettuihin yleispalvelun järjestelmätason kysymyksiin, jotka on kuvattu lähemmin edellä jakson 1 kahdessa viimeisessä kappaleessa.

Samalla tulisi arvioida, miten Postin yleispalveluvelvoite yleisesti ottaen toteutuu tällä hetkellä. Tähän liittyen pyydän toimittamaan myös lukumäärätiedot vuonna 2016 ja kuluvana vuonna Viestintävirastossa vireille tulleista ja ratkaistuista postin yleispalvelua koskevista valituksista sekä vastaavasti Posti Oy:n vastaanottamista yleispalvelua koskevista reklamaatioista sekä tiedot ratkaistujen asioiden lopputuloksista.

Edelleen pyydän ottamaan kantaa myös yleispalvelun toteutumiseen kuluvana keväänä kantelussa esiin nostetuilla postinumeroalueilla 00330 ja 00350.

Lisäksi pyydän kiinnittämään huomiota edellä kohdassa 2 selostettuihin oikeusasiamiehen kansliassa oma-aloitteisesti merkille pantuihin asioihin, jotka koskevat lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista ja luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamista postia jaettaessa.

Pyydän lähettämään selvitykset ja lausunnon viimeistään 30.6.2017.

Selvitys pyydetään lähettämään ensisijaisesti sähköisessä muodossa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamon sähköpostiosoitteeseen oikeusasiamies@eduskunta.fi. Jos selvityksen sisällössä on salassa pidettävää tietoa, tulee sähköposti lähettää eduskunnan turvapostipalvelun kautta osoitteessa <https://turvaposti.eduskunta.fi/> ja vastaanottajaksi tulee merkitä oikeusasiamies@eduskunta.fi.

VN-verkkoon kuuluvat viranomaiset voivat lähettää salassa pidettävää materiaalia (suojaustaso IV) ilman turvapostia.

Asiakirjat voi myös lähettää postitse eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamoon.