

ARVIOMUISTIO POSTILAIN MUUTOKSILLE

1 JOHDANTO	3
1.1 Postilain arvioinnin tausta.....	3
1.2 Muistion tarkoitus ja tavoitteet	4
2 POSTI-JA JAKELUMARKKINAT	5
2.1 Postimarkkinoiden viimeaikainen kehitys	5
2.2 Jakelutoiminnan kannattavuus	7
2.3 Kilpailu postimarkkinoilla	9
3 YLEISPALVELUVELVOITTEEN KEVENTÄMINEN	9
3.1 Yleispalvelu kansallisessa ja EU-lainsäädännössä	9
3.2 Kolmipäiväinen jakelu	12
3.2.1 Asian esittely	12
3.2.2 Pohjoismainen vertailu	12
3.2.3 Ministeriön arvio muutostarpeista.....	15
3.3 Kilpailutusvelvollisuudesta luopuminen	17
3.3.1 Asian esittely	17
3.3.2 Ministeriön arvio muutostarpeista.....	19
4 MUUT MAHDOLLISET MUUTOKSET	19
4.1 Saaristo- ja erämaa-alueiden jakelu.....	19
4.1.1 Asian esittely	19
4.1.2 Ministeriön arvio muutostarpeista.....	22
4.2 Yleispalvelun hinnoittelu.....	22
4.2.1 Asian esittely	22
4.2.2 Ministeriön arvio muutostarpeista.....	23
4.3 Erytistarpeiden huomioiminen jakelussa.....	24
4.3.1 Asian esittely	24
4.3.2 Ministeriön arvio muutostarpeista.....	26
4.4 Tiedoksiantomenettely ja virkavastuu	27
4.4.1 Asian esittely	27
4.4.2 Ministeriön arvio muutostarpeista.....	29
4.5 Pienemmät tekniset korjausehdotukset lakiin	30

Id Versionumero

4.5.1 Ilmoitusmenettely	30
4.5.2 Maailman postiliiton nimetty operaattori	30
4.5.3 Hinnasto ja toimitusehdot	30
4.5.4 Pakkokeinot	30
5 MUUT SELVITETTÄVÄT ASIAT	31
5.1 Yleistä	31
5.2 Lokerikkojakelu	31
5.2.1 Asian esittely	31
5.2.2 Ministeriön arvio muutostarpeista	32
5.3 Palveluiden yhdistäminen ja datan avoimuus	32
5.3.1 Asian esittely	32
5.3.2 Ministeriön arvio muutostarpeista	34

1 Johdanto

1.1 Postilain arvioinnin tausta

Voimassa oleva postilaki on vuodelta 2011.¹ Postilailla kumottiin aiemmin voimassa ollut postipalvelulaki ja kansallinen sääntely päivitettiin vastaamaan vuonna 1997 annetun EU:n postidirektiivin 97/67/EY päivitettyjä sääntöjä² sekä Maailman postiliiton sopimuksia. Lain säätämisen jälkeen postilakiin on tehty muutama merkittävämpi muutos vuosina 2016³ ja 2017⁴. Näiden muutosten tarkoituksena on ollut ensinnäkin madaltaa uusien postiyriyten alalle tulon esteitä ja toisaalta joustavoittaa yleispalvelukirjeiden jakelua. Kuitenkin näistäkin muutoksista on jo aikaa ja postimarkkinat ovat muuttuneet ja kehittyneet suuresti viimeisien vuosien aikana. Postilain modernisoinnilla pyritään vastaamaan paremmin nykytilan tuomiin haasteisiin etenkin digitalisaation lisääntyessä ja kirjepostin vähentyessä.

Digitalisaation kehittymisen myötä haasteena on tällä hetkellä kirjepostin volyymin jatkuva lasku yhdistettynä yhtäältä viisipäiväiseen jakeluvaatimukseen ja toisaalta tiedonsaannin turvaamiseen sanomalehtien jakelun osalta. Jakeluvolyymien laskiessa jaettavien kirjeiden ja lehtien yksikkökustannukset nousevat jatkuvasti, mikä voi johtaa tappiolliseen palvelutuotantoon tai hintojen korotuksiin. Postilain osalta olisikin tärkeä huomioida, kuinka digitalisaation mukanaan tuomat haasteet postitoiminnalle saataisiin yhdistettyä kansalaisten tiedonsaannin turvaamiseen.

Postilain muutostarpeet on huomioitu jo Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmassa on tunnistettu mm. seuraavat kirjaukset liittyen postitoimintaan:

- Turvataan postipalvelujen oikeudenmukainen saatavuus koko maassa
- Postilakia ja sen toteutumista tarkastetaan säilyttäen yleispalveluvelvoite
- Selvitetään kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi
- Edistetään pakettiautomaatin saamista jokaiseen kuntaan
- Postinjakelu turvataan harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti
- Maksuton poste restante varmistetaan ihmisille, joille se on ainoa tapa vastaanottaa postia.

Hallitusohjelmassa edellytetään postin yleispalveluvelvoitteen säilyttämistä, mutta yleispalveluvelvoitteen sisällöstä tai laajuudesta ei ole tarkempia kirjauksia. Sekä postinjakelu että sanomalehtien jakelu halutaan myös turvata koko maassa. Haasteena on, että sanoma- ja aikakauslehtien jakelu ei kuulu yleispalveluvelvoitteeseen tai postilain sääntelyn piiriin. Sanoma- ja aikakauslehdillä on kuitenkin tärkeä rooli kansalaisten tiedonsaannin kannalta, joten sitä ei voida jättää huomioimatta myöskään postilainsäädäntöä kehittäessä.

Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan posti- ja jakelumarkkinan nykytilannetta ja tulevaisuuden näkymiä ja muutostarpeita mm. postilainsäädäntöön. Työryhmä koostui valtioneuvoston kanslian, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön valtiosihteereistä, puheenjohtajanaan valtiosihteeri Olli Koski, VNK. Työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmisteluun sekä valmistella postilain tarkastelun yhteydessä kannanotto muuttuvaan

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle postilakiksi sekä Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 216/2010 vp.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta, HE 18/2016 vp.

⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta, HE 272/2016 vp.

markkinaa sopeutumisessa. Työryhmän tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä turvaamaan postinjakelu harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti. Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksityisten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden kanssa, sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia tarpeita postilainsäädännön uudistukseen.

Työryhmä käsitteli palveluiden organisointiin liittyviä yhteistyömalleja ja -rakenteita, mutta niiden mahdolliset vaikutukset Posti Group Oyj:n omistusrakenteisiin eivät kuuluneet kuitenkaan työryhmän tehtäviin. Työryhmä julkisti loppuraporttinsa 26.8.2020.⁵ Postilain säädöshanke käynnistettiin pian valtiosihteerien työryhmän raportin julkistamisen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriössä 29.9.2020.⁶ Työryhmän johtopäätökset toimivat pohjana säädöshankkeelle. Lisäksi tässä muistiossa on esitetty eräitä valmistelussa esiin nostettuja virkamiesedotuksia lain täsmentämiselle.

Lainsäädännön muutostarpeista on erotettava postinjakelun operatiivinen toiminta ja sen tehostaminen, jotka kuuluvat postiyriyksen vastuulle. Postilainsäädännöllä voidaan kuitenkin myös ohjata tehostamista purkamalla rajoitteita tai lieventämällä velvollisuuksia. Säädöshankkeessa ei oteta kantaa postiyriyksen operatiiviseen tehostamiseen vaan kuvataan ainoastaan postilainsäädännön muutoksilla mahdollistettavia toimenpiteitä.

Kuten jo vuoden 2016 postilain uudistuksessa, myös nyt ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että Posti Oy voisi kehittää toimintaansa ja siten huolehtia myös yleispalvelun toteutumisesta. Jotta Posti Oy voi suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, tämä edellyttää yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta Posti Oy:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta.

1.2 Muistion tarkoitus ja tavoitteet

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata postipalvelujen nykytilaan liittyviä ongelmia ja esittää postilakiin mahdollisesti tarvittavia muutoksia. Muistiossa pitäydytään pääasiassa sellaisissa ongelmissa ja toimenpiteissä, joihin voidaan vaikuttaa postilain muutoksilla. Muistiota on tarkoitus hyödyntää myös vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa.

Tunnistettuna tavoitteena on ensinnäkin postinjakelun turvaaminen koko maassa ja jakelukustannusten pitäminen kohtuullisina niin, ettei valtion tarvitse tukea yleispalveluun kuuluvaa postinjakelua. Postilakia tarkastellaan siitä näkökulmasta, voiko lakimuutoksin vähentää yleispalveluvelvoitteesta yleispalveluntarjoajalle aiheutuvia kustannuksia, kuitenkin niin, että postinjakelu turvataan edelleen koko maassa. Aihetta on käsitelty myös valtiosihteerien postityöryhmässä ja työryhmän johtopäätökset tukevat näitä tavoitteita. Liikenne- ja viestintäministeriön postilain säädöshanke keskittyy siten nimenomaan postinjakelun turvaamiseen. Näin ollen Posti Group Oyj:n muita kuin yleispalvelujakeluun liittyviä kustannussäästötoimenpiteitä ei tässä muistiossa tai säädöshankkeessa käsitellä, sillä ne kuuluvat Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle.

Kustannusten vähentämisen ja jakelun turvaamisen lisäksi postilain säädöshankkeessa arvioidaan yleisesti postilain muutos- ja täsmennystarpeita. Postilaki on suurimmalta osin yhä vuodelta 2011, ja

⁵ Työryhmän raportti liitteineen: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶ VN/21366/2020, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM060:00/2020>

tämän jälkeen on toteutettu kaksi suurempaa muutosta vuosina 2016 ja 2017. Vuonna 2010 postimarkkinoilla ei ollut kilpailua ja postitoiminta oli luvanvaraista. Markkinatilanne oli siis varsin erilainen, kuten myös kuluttajien tottumukset ja yhteiskunnan digitalisaatioaste. Postimarkkinoiden nopean kehityksen myötä osa pykälästä ei ole enää ajantasaisia tai ne aiheuttavat tulkintaerimielisyyksiä. Lisäksi laissa on muutamia käytännön soveltamistilanteissa huomattuja epätarkkuuksia. Myös valtiosihteeriöryhmän johtopäätöksissä on toivottu eräitä täsmennyksiä yksittäisiin postilain pykäliin.

Tässä muistiossa on esitelty virkavalmistelussa tunnistetut ongelmat ja muutosta mahdollisesti edellyttävät postilain pykälät. Osaan pykälästä on jo kirjattu tarkemmat muutosehdotukset, ja osa on vasta tunnistettu sellaiseksi, että niihin saattaa liittyä muutostarpeita. Arviomuistiossa esitetään pykäläkohtainen ministeriön alustava arvio asiakohdasta ja siitä, miten kyseistä asiakohdasta tulotisiin valmistelemaan ja mitä selvityksiä linjauksen toteuttaminen mahdollisesti jatkotyössä vaatisi. Jatkovalmistelussa kunkin tunnistetun muutoskohteen osalta tullaan tekemään tarkemmat taustaselvitykset ja vaikutusten arvioinnit.

Ministeriö toivoo sidosryhmiltä kommentteja tässä muistiossa esitetyistä, virkavalmistelussa esiin nousseista havainnoista ja tunnistetuista muutostarpeista. Ministeriö toivoo muistiossa esitettyjen kohtien lisäksi myös yleisiä lausuntoja postilain uudistamistarpeista.

2 Posti- ja jakelumarkkinat

2.1 Postimarkkinoiden viimeaikainen kehitys

Suomessa postilähetyspalveluiden markkinat ovat olleet murroksessa jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Suomi on yksi digitalisaation edelläkävijöistä maailmassa. Hallitusohjelman mukaisen digitaalisen edistämisen ohjelman tavoitteena on, että julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisesti vuoteen 2023 mennessä. Yhteiskunnan kokonaisvaltaisella digitalisoitumisella ja erilaisten sähköisten viestintäpalveluiden, kuten sähköpostin, sosiaalisen median sovellusten sekä sähköisen asiointin yleistymisellä on merkittäviä vaikutuksia myös postitoimintaan. Digitaalisten ratkaisujen yleistymisessä valtionhallinnossa, elinkeinoelämässä ja kuluttajien keskuudessa paperisen postin sekä kirjelijätysten volyymit ovat laskeneet merkittävästi.

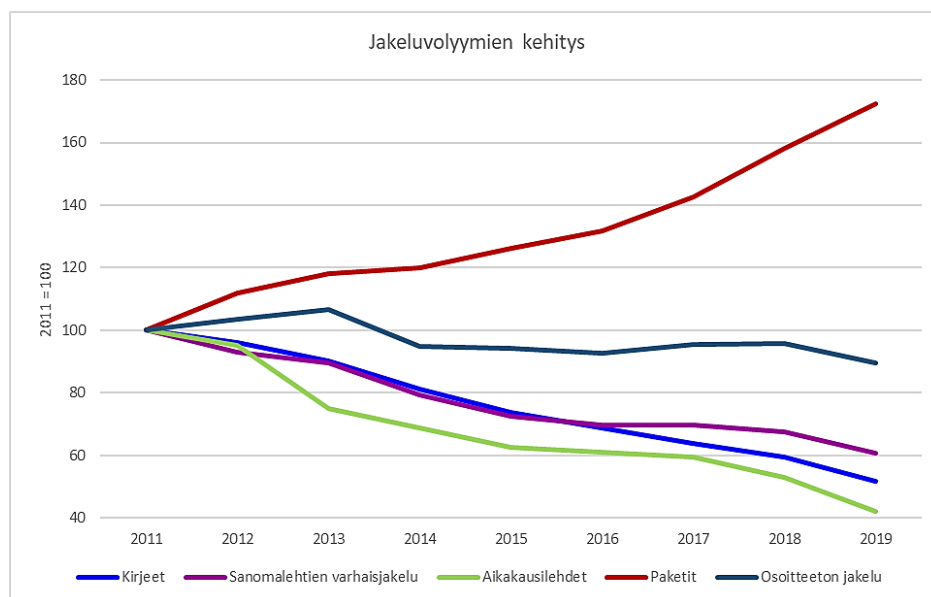
Kirjemäärän lasku on Suomessa nopeimpia Euroopassa. Suomalaiseen kotitalouteen saapuu yleispalveluvelvoitteen alainen, postimerkillä varustettu kirje keskimäärin joka kolmas viikko. Tällä hetkellä kotitalouksiin jaetaan päiväjakelussa viikon aikana enää noin viisi osoitteellista lähetystä. Jaettavien kirjeiden määrä Suomessa on puolittunut kymmenessä vuodessa ja jaettavan postin määrä vähenee edelleen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon viestinnän digitalisoituessa. Liikenne- ja viestintäviraston vuonna 2020 tuottaman postimarkkinaselvityksen⁷ mukaan Suomessa vuosittainen arvioitu kirjeiden määrä on lähes puolittunut vuosien 2010 (noin 1,1 milj. kirjettä) ja 2019 välillä (noin 600 tuhatta kirjettä). Vuonna 2000 Posti Group Oyj (myöhemmin Posti) jakoi 1 243 miljoonaa osoitteellista kirjettä Suomessa. Vuonna 2018 niitä jaettiin enää 628 miljoonaa ja vuonna 2025 kirjeitä on jaossa arviolta enää 150–300 miljoonaa.

Kirjeiden jakelun lisäksi myös lehtien jakeluvolyymit ovat olleet 2010-luvulla jyrkässä laskussa. Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan sanomalehtien varhaisjakelussa jaettavien lehtien määrä on laskenut vuosien 2011–2019 välillä yli 1,4 miljoonasta päivittäin jaettavasta lehdestä alle 900 000 lehteen. Vastaavasti aikakauslehtiä jaettiin vuonna 2011 yli 300

⁷ Liikenne- ja viestintävirasto: Postimarkkinaselvitys 2019. Julkaistu 22.6.2020.

[<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202019.pdf>] (Liikenne- ja viestintävirasto 2020).

miljoonaa, kun taas vuonna 2019 niitä jaettiin enää noin 150 miljoonaa.⁸ Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin Digital News Report 2020 tutkimuksen mukaan painettua lehteä pääasiallisena uutislähteenään piti enää yhdeksän prosenttia suomalaisista. Painetun median osuus uutislähteenä on ollut viime vuosina nopeassa laskussa.⁹ Sen sijaan pakettijakelun volyymit ovat olleet nopeassa kasvussa ja osoitteettoman jakelun kokonaismäärä laski viime vuosikymmenen aikana vain noin kahdeksan prosenttia.¹⁰ Jakeluvolyymien viime vuosien kehitystä on kuvattu kuviossa 1.



Kuvio 1. Jakeluvolyymien kehitys vuosina 2011–2019. Lähde: Liikenne- ja viestintävirasto (2020).

Syksyllä 2019 Postin toimintaan vaikuttanut lakko ja kevään 2020 aikana maailmalla levinnyt Covid-19 koronavirustauti ovat entisestään kiihdyttäneet paperipostin volyymien laskua. Muun muassa vuonna 2019 joulukorttien määrä laski yli 30 prosenttia edellisvuodesta, millä oli merkittävä vaikutus Postin tulokseen.

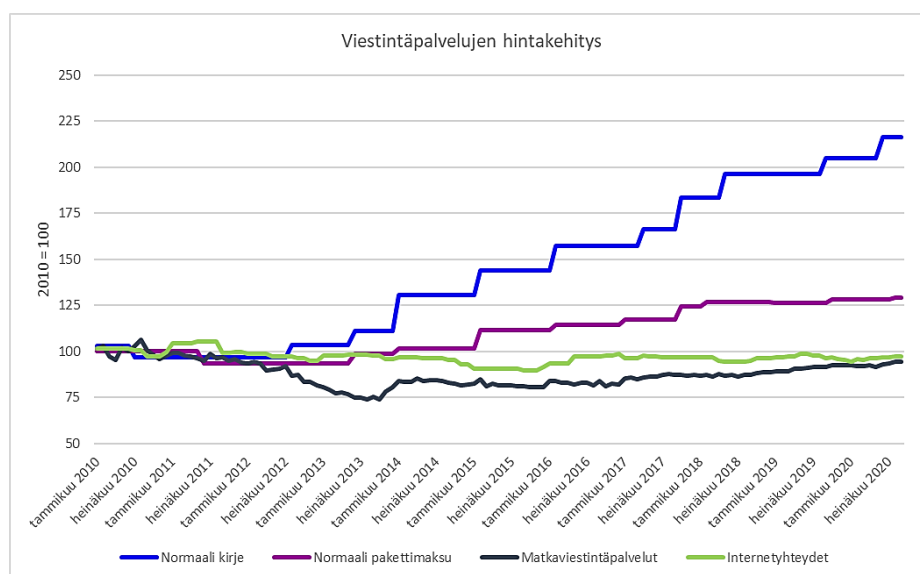
Postipalvelujen hinnat ovat nousseet 2010-luvulla merkittävästi muiden viestintäpalvelujen hintoja nopeammin. Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin mukaan normaalin kirjeen hinta on viimeisen kymmenen vuoden aikana yli kaksinkertaistunut ja normaali pakettimaksu on noussut samassa ajassa yli 25 prosenttia. Sen sijaan esimerkiksi matkaviestintäpalvelujen ja internet-yhteyksien hinnat ovat tällä hetkellä jopa vuoden 2010 tasoa alhaisemmat.¹¹ Viestintäpalvelujen hintakehitystä on kuvattu kuviossa 2.

⁸ Liikenne- ja viestintävirasto 2020.

⁹ Reunanen, Esa, Uutismedia verkossa 2020. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraaportti. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1610-5>] (Reunanen 2020).

¹⁰ Liikenne- ja viestintävirasto 2020.

¹¹ Tilastokeskus: Kuluttajahintaindeksi. Viitattu 23.10.2020. [<http://www.stat.fi/til/khi/>]

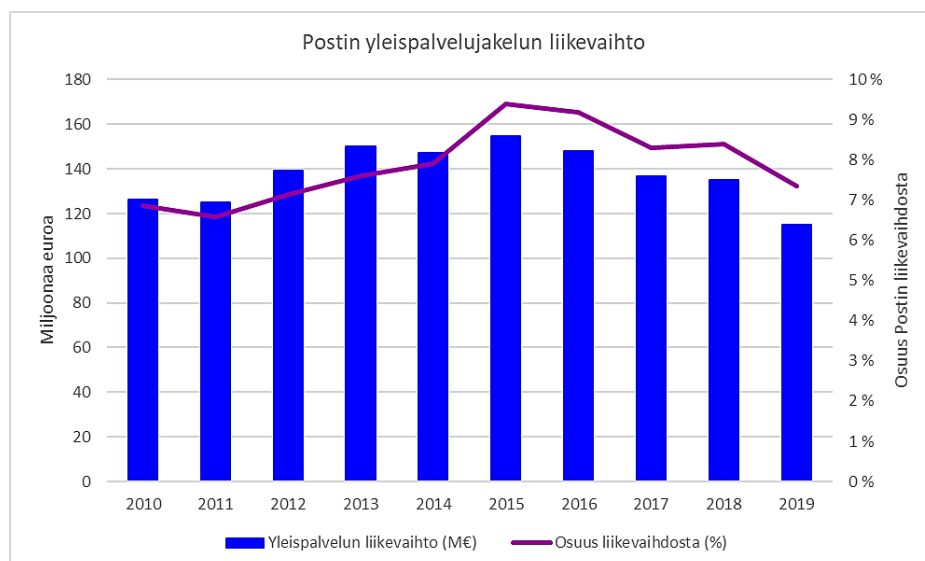


Kuvio 2. Viestintäpalvelujen hintakehitys vuosina 2010–2020. 2010=100. Lähde: Tilastokeskus.

2.2 Jakelutoiminnan kannattavuus

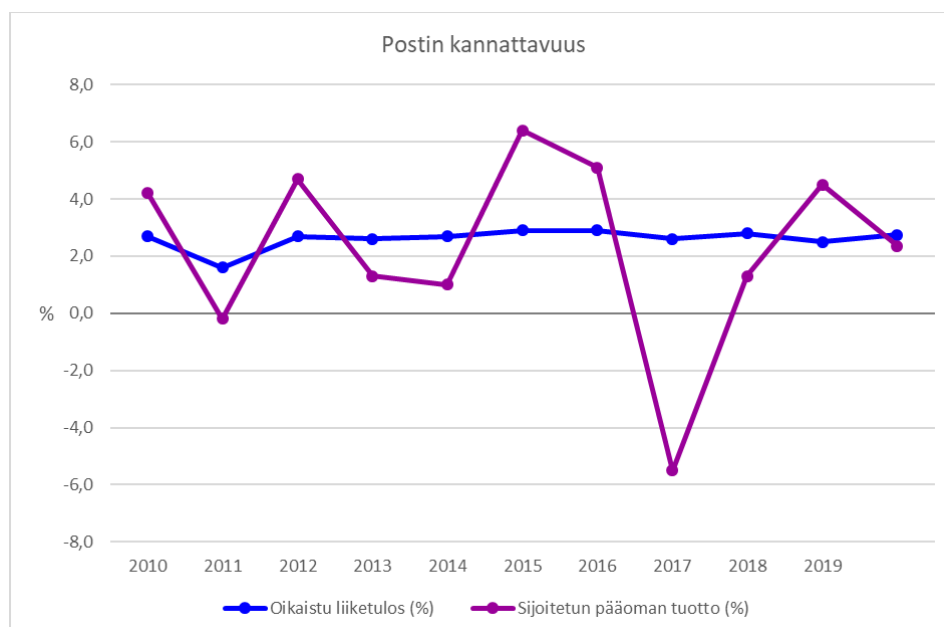
Perinteinen postinjakelu on laskevaa liiketoimintaa. Kirjeiden sekä painettujen lehtien jakelumäärät ovat olleet vuosia laskusuunnassa ja on todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa. Osana Suomen digitalisointivaroitteita valtion omat toimet paperipostin vähentämiseksi kiihdyttävät osaltaan Postin ja muiden postin jakelusta vastaavien toimijoiden jakeluvolyymien laskua. Jakelumäärien laskiessa jakelusta saatavat tulot vähenevät, mutta kustannuksia ei ole mahdollista karsia samassa suhteessa, sillä esimerkiksi jakelureittejä ei ole mahdollista supistaa samassa suhteessa. Tästä johtuen jakelumäärien aleneminen johtaa ennen pitkää jakelutoiminnan kannattavuuden heikkenemiseen.

Jakeluvolyymien lasku aiheuttaa haasteita erityisesti Postille, jolle valtio on joko laintasoisilla määräyksillä tai valvojan viranomaisen päätöksillä asettanut velvoitteita, joista asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan markkinaehtoisesta hintaa. Sääntelyperusteisista velvoitteista huolimatta Postin odotetaan toimivan markkinaehtoisesti vapaassa kilpailussa ja yhtä tehokkaasti kuin yksityiset yhtiöt. Postilain mukainen yleispalvelu sisältää muun muassa postimerkillä varustetut kirjelähettykset, joulukortit ja kotimaasta ulkomaille lähetettävät postipaketit. Suuri osa yleispalvelukirjeistä on joulukortteja. Postin vuoden 2019 tilipäätöksen mukaan yleispalvelun osuus on noin 7 % konsernin liikevaihdosta ja 4 % kaikista Postin jakamista lähetyksistä. Yleispalvelun liikevaihto on ollut viime vuodet laskusuuntainen (ks. kuvio 3), mutta sen kustannuskehityksestä ei ole saatavilla tietoa julkisista lähteistä. Yrityskirjeiden, lehtien, mainosten ja kotimaan pakettien jakelu ei kuulu yleispalveluun vaan se on täysin kaupallista toimintaa. Kaupallisen toiminnan osuus Postin jakamista lähetyksistä on noin 96 %.



Kuvio 3. Postin yleispalvelutoiminnan liikevaihdon kehitys vuosina 2010–2019. Lähde: Postin tilinpäätökset vuosilta 2010–2019.

Postin oikaistu liiketulos on viime vuosina ollut noin 45 miljoonaa euroa vuodessa. Oikaistu liikevoittoprosentti on pysynyt tasaisesti noin kahdessa. Vuosien 2010–2019 aikana yhtiön keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto on ollut 2,4 prosenttia.¹² Toiminta on siis pysynyt vielä kannattavana jakeluvolyymien laskusta huolimatta. Posti ja muut postialan toimijat toimivat ilman valtion tukea. Valtio omistajana on edellyttänyt, että Posti toimii tuottavasti ilman julkista tukea ja että yleispalvelua ei rahoiteta valtion budjetista. Toisin kuin Suomessa, useimmissa Euroopan maissa yleispalveluun kuuluvia postipalveluita tarjoavat yritykset saavat valtiontukea toimintaansa varten. Tuki voi kohdistua myös sanomalehtien jakelun tukeen. Viisipäiväiselle kirjejakelulle ei enää ole välttämätöntä tarvetta eikä pysyviä kannattavuusedellytyksiä. Tämän lisäksi jakelukustannuksia nostaa se, että Suomi on harvaan asuttu maa.



Kuvio 4. Postin liiketoiminnan kannattavuus vuosina 2010–2019. Lähde: Postin tilinpäätökset vuosilta 2010–2019.

¹² Postin tilinpäätökset vuosilta 2010–2019.

Jaettavan postimäärän vähentyessä myös lehtien jakelukustannukset lähetystä kohden ovat nousseet. Osoitteellisten kirjelähetysten määrän vähentyessä sanomalehdet, ilmaisjakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Postin viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista. Painetussa viestinnässä ainoastaan osoitteettoman jakelun jakelumäärien muutokset ovat olleet suhteellisen pieniä. Sitä vastoin postipakettien lähetysmäärät ovat viime vuosien aikana kasvaneet tasaisesti erityisesti verkkokaupan kasvun, liiketoiminnan yleisen globalisoitumisen sekä alentuneiden kuljetushintojen ansiosta.

Jakelumäärän voimakkaan laskun ja siitä seuranneiden taloudellisten vaikutusten seurauksena yleispalvelun tarjoaja Posti on viime vuosina joutunut sopeuttamaan ja tehostamaan toimintaansa muun muassa yhteistoimintaneuvotteluiden ja uudelleen organisoinnin kautta, nostamalla tiettyjen kirjelähetysten hintoja ja tekemällä muutoksia kirjelähetysten kulkunopeuksiin sekä pienentämällä myymäläverkostoaan.

2.3 Kilpailu postimarkkinoilla

Suomessa postimarkkinat on avattu kilpailulle jo vuonna 1994, kun silloinen postitoimintalaki tuli voimaan. Tästä huolimatta kilpailua kirjepostin markkinoille ei käytännössä syntynyt ennen vuotta 2016. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoitti vuoteen 2016 asti Manner-Suomessa ainoastaan Posti Oy toimialueenaan koko maa. Posti Oy toimii myös Liikenne- ja viestintäviraston (ent. Viestintävirasto) nimeämänä postin yleispalvelun tarjoajana kirjepostipalveluissa. Kilpailun avautumista kirjemarkkinoilla edisti postilain muutos, joka hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2016. Suomi luopui 9.6.2016 valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ja siirtyi ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Ilmoitus postitoiminnan aloittamisesta tehdään Liikenne- ja viestintävirastolle. Muutoksen tarkoituksena oli madaltaa alalle tulon esteitä ja poistaa sääntelytaakkaa sekä postiyrityksiltä että viranomaisilta. Nykyään Suomessa toimii Liikenne- ja viestintäviraston postitoimintareksiterin mukaan 16 lehti- ja kirjejakelua harjoittavaa yritystä, joista suurin osa toimii paikallisesti ainoastaan Postin jakeluverkon kattaessa koko maan.¹³

3 Yleispalveluvelvoitteen keventäminen

3.1 Yleispalvelu kansallisessa ja EU-lainsäädännössä

Postidirektiivi

EU:n postipalveludirektiivi (97/67/EY) asettaa reunaehdot kansalliselle postilainsäädännölle. Direktiivi on vuodelta 1997, joten se on säädetty varsin erilaiseen tilanteeseen sekä postimarkkinoilla että yleisemminkin yhteiskunnassa kuin missä olemme vuonna 2021 ja tulevaisuudessa. Direktiiviä on päivitetty muutamaan otteeseen ja suurimmat muutokset on toteutettu vuonna 2002¹⁴ ja 2008¹⁵. Viimeisimmästä päivityksestäkin on kuitenkin aikaa jo yli 10 vuotta.

Postin keräily- ja jakelutiheyttä koskee direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu *vähintään viitenä työpäivänä viikossa*, paitsi poikkeuksellisiksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai

¹³ <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/posti/postitoimintarekisteri>

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2002, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi, OJ L 176, 5.7.2002, p. 21–25.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta, OJ L 52, 27.2.2008, p. 3–20.

oikeushenkilöille perillekantona. Viisipäiväinen jakeluvaihtoehto on direktiivin pääsääntö. Kuitenkin useissa jäsenmaissa jakelupäiviä on todellisuudessa vähemmän, kuten osassa Suomeakin. Suomen lainsäädännössä tämä on mahdollistettu laatustandardien, jolloin pääsääntönä on viisipäiväinen jakelu, mutta käytännössä jakelu voidaan toteuttaa myös kolmi- tai nelipäiväisenä tietyillä alueilla. Lisäksi poikkeusjakelu on mahdollista vaikeakulkuisilla saaristo- ja erämaa-alueilla.

Direktiivi ei sisällä määritelmää poikkeukselliseksi katsotuille tilanteille tai maantieteellisille olosuhteille, vaan näiden määrittely on kansallisen lainsäätäjän toimivallan piirissä. Kansallisessa lainsäädännössä on siten mahdollista säätää, mitkä tilanteet ja maantieteelliset olosuhteet katsotaan direktiivin mukaisesti poikkeukselliseksi siten, että niiden käsillä ollessa vähintään viisipäiväisestä jakelusta voidaan poiketa. Postilain 18 §:n mukaisilla vaikeakulkuisilla saaristo- ja erämaa-alueilla voidaan poiketa viisipäiväisestä jakelu- ja keräilyvaatimuksesta maantieteellisiin olosuhteisiin viitaten.

Postidirektiivissä ei ole säännöksiä siitä, voidaanko yleispalveluvaihtoiteen alaisia postipalveluja tarjota käyttäjille myös sähköisessä muodossa siten, että se korvaisi fyysisesti tapahtuvan jakelun tai osan siitä. Direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa postilähetys on nimenomaisesti määritelty tarkoittamaan postipalvelun tarjoajan kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Määritelmän mukaan lähetykset voivat kirjelahetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja. Direktiivin mukaan kirjelahetyksellä taas tarkoitetaan minkä tahansa laatuiseksi fyysiselle alustalle kirjoitettua viestiä, joka kuljetetaan ja toimitetaan lähettäjän itse lähetykseen tai sen kuoreen merkitsemään osoitteeseen. Postilähetysten ja kirjelahetyksen määritelmät on siten sidottu varsin vahvasti lähetyksen fyysisiin ominaisuuksiin merkiten sitä, että direktiivissä määritelty yleispalveluvaihtoehto koskee nimenomaan fyysistä kirjelahetysten toimitusta.

Direktiivissä kuitenkin tunnustetaan yleisesti perinteisten viestimien korvaaminen sähköisellä viestinnällä ja huomioidaan mahdollisuus erilaisten digitaalisten postipalvelujen tarjoamiseen. Direktiivin 5 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että yleispalvelun saatavuus vastaa kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia. Artiklan viimeisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että yleispalvelu kehittyy teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osassa todetaankin, että postipalvelujen tarjoajia, nimetyt yleispalvelun tarjoajat mukaan lukien, kannustetaan parantamaan tehokkuutta vastauksena uusiin kilpailuhaasteisiin (kuten digitalisointi ja sähköinen viestintä), jotka poikkeavat perinteisistä postipalveluista.

Komissio on uudessa työohjelmassaan ilmoittanut, että se selvittää postidirektiivin uudistamistarpeet. Komissio on julkaissut direktiivin arvioinnista erillisen tiekartan, jossa todetaan, että direktiivin tehtyjen päivitysten jälkeenkin digitalisaatio on muuttanut perusteellisesti kuluttajien tarpeita ja käyttäytymistä. Tämä on johtanut tasaiseen kirjevolyymin vähenemiseen, mitä ei myöskään pakettimarkkinan kasvu kokonaan kompensoi. Pienemmät kirjevolyymit ovat aiheuttaneet myös postiyrityksille haasteita ylläpitää kannattavaa liiketoimintaa. Tämä on johtanut myös siihen, että useat toimijat ovat joutuneet nostamaan hintoja ja heikentämään palvelulaatua, ja joissain jäsenmaissa myös yleispalveluvaihtoiteen piiriin kuuluvien tuotteiden määrää on vähennetty.

Tällä hetkellä meneillään on direktiivin uudistamistarpeiden arviointi. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, onko vuonna 1997 annettu ja vuosina 2002 ja 2008 muutettu direktiivi vielä ajan tasalla etenkin digitalisaation tuomien muutosten myötä. Komissio ei siis ole vielä päättänyt, aloittaako se direktiivin uudistamisen, vaan tässä vaiheessa se vasta selvittää ja arvioi, onko uudistamiselle tarpeita. Useilla jäsenmailla on ollut toiveita direktiivin uudistamiselle, Suomi mukaan lukien. Komissio toteutti julkisen kuulemisen syksyllä 2020, johon Suomikin antoi vastauksensa. Suomen vastauksessa tuotiin esille, että direktiivi on yhä tarpeellinen, mutta osa säännöistä vaatisi päivittämistä. Myös viisipäiväiseen jakeluvaihtoehtoon toivottiin kevennystä ja jäsenmaille enemmän kansallista harkintavaltaa.

Postilaki

Suomessa postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postilailla (415/2011), jolla saatettiin kansallisesti voimaan EU:n kolmas postidirektiivi. Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Lakia sovelletaan yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti sellaisen palvelun tarjoaminen, joka koskee 1) sanoma- ja aikakauslehtiä, 2) osoitteettomia lähetyksiä, 3) kirjelähetyksiä, jos toiminta on pienimuotoista, taloudelliselta merkitykseltään vähäistä sekä laajuudeltaan sellaista, että sillä ei ole yleispalvelun saatavuuden kannalta olennaista merkitystä, 4) kirjelähetyksen kuriiripalvelua, 5) postipaketteja, jotka eivät kuulu yleispalveluun, tai 6) elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on Suomen postimarkkinoita valvova viranomainen. Sen tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Traficom varmistaa postipalvelujen perustason kaikkialla Suomessa sekä seuraa postimarkkinoita ja postimarkkinoiden kilpailun kehittymistä. Traficom on myös toimivaltainen viranomainen asettamaan yhden tai useamman postiyrityksen yleispalvelun tarjoajaksi.

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Yleispalveluvollisuus koskee enintään 2 kg:n painoisten kirjeiden lähetykspalvelua, enintään 10 kg:n painoisten pakettien lähetykspalvelua ja maahan saapuvien enintään 20 kg:n painoisten pakettien vastaanottopalvelua. Kirjeitä ja pakettien lähetykspalvelua koskeva yleispalveluvalvoite koskee ainoastaan käteismaksullisia palveluja. Lisäksi yleispalvelu kattaa mainittujen postilähetyksien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain 17.1 §:n mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia. Postilain 19 §:n 1 momentissa on määriteltä, että 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.

Laatustandardeja koskeva muutos toteutettiin postilain uudistuksen toisessa vaiheessa vuonna 2017 (HE 272/2016). Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakeluverkko, lakimuutos antoi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja salli vähintään kolmipäiväisen jakelun. Muutos mahdollisti yleispalvelulähetyksien joustavan tarjonnan, samalla kuitenkin vastaten postidirektiivin vaatimukseen viisipäiväisestä jakelusta. Viisipäiväinen jakelu on siis lain mukaan yhä pääsääntö. Kirjeiden kulkunopeutta säätämällä voitiin kuitenkin vähentää jakelupäiviä, kun kirjeitä ei välttämättä jää jaettavaksi joka päivälle. Näin ollen Posti on voinut järjestellä jakelun harvemmille päiville, yhdistämällä useamman päivän postit yhdelle päivälle jaettavaksi.

Yleispalvelukirjeiden jakelu on kuitenkin jatkunut viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Tätä perusteltiin sillä, että myös harvaanasutuilla alueilla haluttiin varmistaa sanomalehtien jakelu vähintään viisipäiväisenä. Harvaanasutuilla alueilla jakelu muutettiin kuitenkin toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta. Postilain 17.2 §:ssä määritellään, että niillä Liikenne- ja 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). Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen.

Tämä kilpailutusvelvollisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että yleispalveluntarjoajan on toteutettava viisipäiväinen jakelu haja-asustusalueilla. Näillä alueilla Posti ei ole voinut siirtyä laatustandardien avulla kolmipäiväiseen jakeluun, vaan sen on täytynyt kilpailuttaa viisipäiväinen jakelu. Posti on myös itse voittanut suurimman osan kaikista kilpailutuksista. Näin ollen ongelmana jakelukustannusten kannalta on nimenomaan haja-asutusalueiden viisipäiväinen jakelu- ja kilpailutusvaatimus, josta yleispalvelun tarjoaja ei voi poiketa.

3.2 Kolmipäiväinen jakelu

3.2.1 Asian esittely

Valtiosihteerien postityöryhmä päätyi esittämään postinjakelun toimintaedellytysten turvaamiseksi, että yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakelusta ja keräilystä tulisi siirtyä kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn. Kolmipäiväisen jakelun siirtymisen edellytyksenä oli, että samanaikaisesti niillä haja-asutusalueilla, joissa ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua, otetaan käyttöön määräaikainen tiedonvälitystuki. Tämän tuen tarkoituksena on turvata sanomalehtien jakelu niillä alueilla, joilla yleispalvelukirjeiden muutos kolmipäiväiseksi tarkoittaisi käytännössä myös sanomalehtien jakelun muuttumista kolmipäiväiseksi. Sanomalehtijakelun kolmipäiväiseksi muuttumisen estämiseksi työryhmä esitti tuen myöntämistä sanomalehtien jakeluun niille päiville, joihin ei jaettaisi yleispalvelukirjeitä niillä alueilla, joilla ei ole varhaisjakeluverkkoa. Tätä ns. jakelutukea selvitetään liikenne- ja viestintäministeriössä samanaikaisesti tämän säädöshankkeen kanssa. Tässä muistiossa ei oteta kantaa sanomalehtien jakeluun eikä työryhmän ehdottamaan tukeen, mutta todetaan, että kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisen edellytyksenä on jakelutuen toteutuminen.

Työryhmän taustaraportissa tai johtopäätöksissä ei pohdittu tai kuvattu sen tarkemmin kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisen vaihtoehtoja tai toimenpiteitä. Näitä on lähdetty selvittämään ministeriön virkavalmistelussa.

Valtiosihteerien johtopäätöksissä todettiin myös, että Postin sisällä muutoksen toteuttaminen kolmipäiväiseksi jakeluksi tulee tehdä aktiivisessa vuoropuhelussa henkilöstön kanssa. Henkilöstövoimavarojen muutokset tulee tehdä hallitusti ja osaavan henkilöstön riittävyys sekä työssäjaksaminen turvaten. Postin edellytetään toimivan yhteiskuntavastuullisesti ja muutoinkin valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti. Näihin kohtiin ei oteta tässä muistiossa tai postilain muutoksessa tarkemmin kantaa, vaan ne kuuluvat valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vastuulle.

3.2.2 Pohjoismainen vertailu

Vaikka direktiivin sanamuodon mukaan viisipäiväisen jakelun tulisi olla pääsääntö, on silti useissa Euroopan maissa jo siirrytty tai siirtymässä vähempiin jakelupäiviin. Etenkin Pohjoismaissa on vähennetty jakelupäiviä. Tanskassa malli on ollut käytössä jo pidempään, Norjassa lain muutos tuli voimaan kesällä 2020 ja Ruotsissa siirrytään asteittain kohti joka toinen päivä tehtävää jakelua vuoden 2021 alusta alkaen.

Seuraavassa lyhyt katsaus muiden Pohjoismaiden jakelupäivämalleihin. Pohjoismaiden lisäksi muissakin EU-maissa on vähennetty jakelupäiviä ja pidennetty kirjeiden kulkutahtia laatustandardeja muuttamalla. Lainvalmistelun jatkovalmistelussa onkin tarpeen toteuttaa yksityiskohtaisempi kansainvälinen vertailu.

Norja

Norjassa sekä postimarkkinat että maantieteelliset haasteet ovat hyvin samankaltaisia kuin Suomessa. Norjassa postilain muutos tuli voimaan heinäkuusta 2020.¹⁶

Lakimuutoksen taustalla oli arvio siitä, että nykyisen palvelutason ylläpitäminen ei olisi yhteiskunnan resurssien tehokasta käyttöä. Norjassa postitoiminta on hyvin samankaltaisesti järjestetty kuin Suomessa. Posten Norge As (”Posten”) on Norjan valtion omistama osakeyhtiömuotoinen postiyhtiö, joka vastaa yleispalvelujakelusta. Postitoiminnan tulot ovat laskeneet, mutta Postenin menot ovat pääosin pysyneet samana. Merkittävä osa Postenin palveluista on taloudellisesti kannattamatonta. Kirjelähetysten vähentyessä nykyisen palvelutason ylläpito maksaisi tulevana vuosina yhä enemmän. Kannattamattomien postipalvelujen julkisten hankintojen tarve kasvaa samalla, kun maksuhalukkuus ylläpitää nykyistä palvelutasoa vähenee palvelutarpeen vähentyessä. Pakettilähetysten määrä on kasvanut, mutta ei riittävästi koko postiverkon rahoittamiseksi.

Norjan postilain uudistuksessa tehtiin merkittäviä muutoksia jakeluun. Postilain uudistuksella postinjakelu siirtyi viisipäiväisestä jakelusta käytännössä 2,5-päiväiseen jakeluun. Tämä tarkoittaa sitä, että postia jaetaan jatkossa yksityisten ja oikeushenkilöiden toimipaikkoihin tai vakituisiin asuinpaikkoihin joka toinen viikko maanantaisin, keskiviikkoisin ja perjantaisin, joka toinen viikko tiistaisin ja torstaisin. Näin ollen joka toinen viikko jakelu on kolmipäiväistä ja joka toinen viikko vain kaksipäiväistä. Postilokeroihin jakelu jatkuu viisipäiväisenä.

Myös Norjassa sanomalehtiä yhä tilataan kotiin kannettuna, jolloin jakelupäivien vähentäminen olisi vaikuttanut myös sanomalehtien jakeluun. Sanomalehdet kuuluvat Norjassa yleispalveluun. Norjassa päädyttiin luomaan erillinen siirtymäkauden järjestely. Siirtymäkauden aikana valtio tukee sanomalehtien jakelua ostopalveluna. Lakimuutoksen myötä valtio tulee ostamaan jakelua kolmena päivänä viikossa 30.6.2022 saakka. Siirtymäkautta on mahdollista pidentää kahdella vuodella. Myös Suomessa suunnitellaan jakelutuen toteuttamista osin Norjan malliin perustuen.

Ruotsi

Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu tällä hetkellä yhä Suomen tapaan viisipäiväinen jakelu enintään 2 kg:n painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kg:n painoisille osoitteellisille paketeille mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Poikkeuksena viisipäiväiseen jakeluun voivat olla Suomen tapaan mm. maantieteelliset olosuhteet.

Ruotsissa postitoimintaa säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella ja viimeksi vuonna 2018 muutetulla postilalla (Postlag 2010:1045)¹⁷ sekä lain nojalla annetulla postiasetuksella (Postförordning 2010:1049)¹⁸. Ruotsissa on samankaltainen tilanne kuin Suomessa ja Norjassakin, kirjeiden määrät ovat vähentyneet ja vauhti on vain kiihtynyt 2000-luvulla. Ruotsissa onkin käynnissä postilain tarkastus, jossa tarkastetaan ovatko lain säännöt ja velvoitteet yhä tarpeellisia ja vastaavatko ne kansalaisten tarpeita, vai onko lakia tarpeen muuttaa.¹⁹

Ruotsissa muutettiin postilakia ja asetusta viimeksi vuonna 2018. Tällöin mm. annettiin postitoimintaa valvovalle viranomaiselle (Post- och telestyrelsen, ”PTS”) valtuudet määrittää postinjakelua koskevat vaatimukset sekä pidennettiin kirjeiden kulkutahtia. Kirjeiden kulkunopeutta ei kuitenkaan säädellä postilaissa, vaan postiasetuksessa, jonka laatuvaatimusten mukaan 95 % kirjeistä on jaettava kahden

¹⁶ Prop. 102 L 2018–2019 Endringer i postloven (antall omdelingsdager), <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2f6c565cf234ce0be286f785a957cf6/no/pdfs/prp201820190102000dddpdfs.pdf>

¹⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/postlag-20101045_sfs-2010-1045

¹⁸ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/postforordning-20101049_sfs-2010-1049

¹⁹ PTS: Swedish Postal Market 2020, Report number PTS-ER-2020:10 Date 08/04/2020, <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2020/post/swedish-postal-market-2020.pdf>

työpäivän kuluessa. Postilaissa on kuitenkin yhä pääsääntönä viisipäiväinen keräily ja jakelu, mutta postinjakelun voi toteuttaa noudattaen postiasetuksen sääntöjä.

Lain viisipäiväisestä jakelukirjauksesta huolimatta PostNord on ottamassa käyttöön uutta jakelumallia, jossa jatkossa yleispalvelukirjeitä jaetaan vain joka toinen päivä. Uudistuksen taustalla uudessa jakelumallissa ovat samat haasteet kuin mitä yllä on kuvattu Norjan uudistuksesta. Kirjeiden määrä vähenee ja pakkausten määrä kasvaa. Lähetettyjen kirjeiden määrä on vähentynyt noin puolella 2000-luvulla. Postiasioita valvova viranomaisena PTS kuvaa PostNordin uutta jakelumallia erittäin positiiviseksi ja järkeväksi uudistukseksi.²⁰

Uuden jakelumallin käyttöönotto tapahtuu vähitellen, ja ensimmäisen käyttöönottovaiheen on tarkoitus alkaa asteittain vuoden 2021 alussa siten, että se on koko maassa käytössä vuoden 2022 aikana. Uuden mallin toimivuuden ja laadun varmistamiseksi joka toinen päivä jakelua testataan pienemmällä alueella Malmössä syysystä 2020 alkaen. Tämä pilottihanke on muistion kirjoittamisen aikaan käynnissä, joten vielä ei ole tarkempia tietoja uuden mallin vaikutuksista tai vastaanotosta.

Uudessa jakelumallissa tavalliset kirjeet, mainokset ja sanomalehdet jaetaan joka toinen päivä, kun taas eräät erikoistoimitukset (Varubrev ja MyPack) kotiosoitteisiin, yrityksille ja edustajille jaetaan joka päivä. Malli on samankaltainen kuin Norjassa. Uudessa mallissa postia jaetaan joka päivä, mutta jakelu jaetaan kahteen eri alueeseen. Ensimmäisellä viikolla postia jaetaan alueella 1 maanantaina, keskiviikkona ja perjantaina ja alueella 2 tiistaina ja torstaina. Seuraavalla viikolla alueet 1 ja 2 vaihtavat paikkaa. Näin ollen jakelupäiviä on viikossa viisi, mutta jakelupäivät vaihtelevat alueittain ja viikoittain.²¹ PTS:n mukaan PostNordin jakelumalliuudistus on postilain mukainen, sillä se noudattaa postiasetuksessa määriteltyjä kulkunopeuksia.²²

Tanska

Tanska on edelläkävijä postimarkkinoita koskevassa digitalisaatiokehityksessä, ja tämä kehitys on tapahtunut valtiojohtoisesti. Vuonna 2014 Tanskassa sähköinen postilaatikko tuli pakolliseksi kaikille kansalaisille. Vuonna 2012 Tanskassa tuli voimaan laki julkisesta digitaalisesta postista (Lov om Offentlig Digital Post18), jonka mukaan marraskuusta 2014 alkaen kaikkien yli 15-vuotiaiden Tanskassa asuvien henkilöiden, joilla on tanskalainen henkilönnumero, tuli olla rekisteröityneenä julkisen hallinnon Digital Post järjestelmään. Laki myös antoi viranomaisille oikeuden lähettää julkishallinnon postia paperisten kirjeiden sijaan sähköisen postijärjestelmän kautta. Lisäksi laki määräsi, että digitaalisella postilla on sama juridinen asema kuin perinteisenä paperisena postina lähetetyillä viesteillä. Lain myötä kaikki viranomaisten aiemmin kirjepostina lähetetyt viestit muuttuivat sähköisiksi, jolloin postin kuljettamat kirjevolyymit romahtivat kerralla. Tämä on ollut osaltaan aiheuttamassa PostNordin suuria talousvaikeuksia. Tanskassa kirjevolyymien muutos on ollut hyvin voimakasta ja esimerkiksi aikavälillä 2008–2015 kirjelmähetysten kokonaisvolyyymi Tanskassa laski 40 prosenttia.

Tanskassa siirryttiin ensin kolmipäiväiseen jakeluun, minkä jälkeen kirjeiden lähetysaikoja pidennettiin vielä entisestään, jolloin jakelu pystytään toteuttamaan kerran viikossa. Tanskan malli perustuu maantieteellisesti jaettuihin alueisiin, jossa eri jakelualueen postit jaetaan kiertävän järjestelmän mukaan eri viikonpäivinä siten, että kullekin alueelle posti jaetaan kerran viikossa.

²⁰ PTS: Swedish Postal Market 2020, s. 12-13

²¹ Lisää tietoa mm. täältä: <https://www.postnord.se/vara-losningar/artiklar/framtidens-post/sa-har-forandras-vara-tjanster-med-en-ny-leveransmodell>

²² PTS: Swedish Postal Market 2020, s. 13

3.2.3 Ministeriön arvio muutostarpeista

Kolmipäiväiseen jakeluun siirtyminen valtiosihteeriöryhmän esityksen mukaisesti edellyttää postilain muuttamista. Nykyinen postilain 17 §:n 1 momentti edellyttää viisipäiväistä jakelua:

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

Yksinkertaisimmillaan, mikäli vähintään kolmipäiväinen jakelu halutaan turvata koko maassa, muutos voidaan toteuttaa muuttamalla määritelmä viitenä arkipäivänä esimerkiksi muotoon kolmena arkipäivänä.

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

Toinen vaihtoehto voisi olla muuttamalla arkipäivien määrä vain viittaamalla laatustandardien mukaiseen kulkutahtiin.

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

Mikäli muutos toteutetaan kirjaamalla lakiin esimerkiksi kolmen päivän vaatimus, on kirjaus selkeä. Pykälä pysyisi muutoin ennallaan, mutta päivien määrä muuttuisi. Tämä jättäisi yleispalvelun tarjoajalle joustoa, mutta olisi myös kansalaisille ja valvontaviranomaisille yksinkertainen tulkita. Tässä vaihtoehdossa jatkovalmistelussa on kuitenkin tarkennettava tarkka päivien määrä, huomioiden jakelun eri toteuttamisvaihtoehdot, kuten Ruotsin ja Norjan n. 2,5-päiväinen jakelu. Mikäli muutos toteutetaan kirjaamalla pykälään tarkkarajainen jakelun vähimmäisvaatimus, on lisäksi huomioitava etenkin postipalveludirektiivin säännöt. Direktiivi edellyttää viisipäiväistä jakelua, joten mikäli kansallisessa laissa kirjataan selvästi jakelu kolmipäiväiseksi, on lain valmistelussa selvitettävä perusteellisesti, miten direktiivi sallii jakelupäivien vähentämisen viidestä kolmeen. Tämä edellyttää valmistelussa seikkaperäistä kansainvälistä vertailua, mitä jo edellisessä kappaleessa pintapuolisesti esiteltiin, sekä keskustelua komission kanssa.

Mikäli laissa ei määriteltäisi lainkaan vähimmäispäiviä, vaan ainoastaan viitattaisiin laatustandardeihin, pykälä voitaisiin tulkita epäselväksi, kun pykälässä ei suoraan mainittaisi kuinka usein yleispalvelupostia olisi todellisuudessa jaettava. Tämä näyttäytyisi etenkin kansalaisille hankalasti hahmotettavana, mutta antaisi toisaalta yleispalvelun tarjoajalle laajemman jouston. Jousto voisi toisaalta johtaa liian harvaan postinjakeluun, ja luoda epävarmuutta. Toisaalta laajempi jousto voisi mahdollistaa suuremmat kustannussäästöt. Tulkintaongelma voisi lisätä Liikenne- ja viestintäviraston valvontatarpeita ja oikeusprosesseja, kun kulkunopeusstandardin toteutuminen olisi mahdollista todentaa vain jälkikäteen.

Ministeriön arvion mukaan ensimmäinen vaihtoehto tarkasta jakelupäivien määrän kirjaamisesta on soveltuvampi ja vastaa paremmin tavoitetta lain selkeyttämisestä ja postinjakelun turvaamisesta koko maassa.

Kolmipäiväisen jakelun osalta on myös ratkaistava, miten jakelupäivät määritetään. Tällä on vaikutusta myös postilain 17 § 1 momentin sanamuodon valintaan. Ministeriö on valmistelussaan tunnistanut mm. seuraavat vaihtoehtoiset tavat: A) Jakelupäivät kirjataan lakiin tai B) jakelupäivien määrittämisen tavat kirjataan lakiin. Vaihtoehdot ovat ylätasoisia, joten niiden tarkempi sisältö tulee joka tapauksessa määrittäväksi jatkovalmistelussa.

- A) *Lakiin kirjattavat jakelupäivät.* Vaihtoehto, jossa tietyt jakelupäivät kirjoitettaisiin suoraan lakiin, on selkeä ja ennustettava. Tällöin koko maassa olisi ennalta määritetyt jakelupäivät, pois lukien 18 § 2 momentin poikkeusalueet. Tässä vaihtoehdossa ei sen sijaan olisi joustoa yleispalvelun tarjoajalle eikä jakelupäivien muutoksille, ja mahdolliset muutokset jakelupäiviin tulisi toteuttaa aina lakimuutoksin. Mikäli tämä vaihtoehto valitaan, tulee valmistelussa selvittää perusteellisesti, miten jakelupäivät valitaan ja niiden vaikutukset.
- B) *Jakelupäivät jätetään laissa avoimeksi.* Tällöin lakiin ei kirjattaisi tiettyjä päiviä, vaan se jätettäisiin avoimeksi. Kuitenkin jakelupäivien määräytymiseen määritettäisiin reunaehdot, esimerkiksi yleispalvelun tarjoajalle asetettu velvollisuus ilmoittaa jakelupäivät Traficomille sekä julkaista jakelupäivät kaikkien saataville hyvissä ajoin ennakkoon. Ilmoitettuja jakelupäiviä ei voisi muuttaa kuin tietyin ennalta määritellyin väliajoin, jotta jakelupäivät pysyisivät ennustettavina. Tässä vaihtoehdossa yleispalvelun tarjoajalle jätettäisiin suurempi liikkumavara valita jakelupäivät kustannustehokkaasti. Tämä vaihtoehto antaisi myös mahdollisuuden jakelupäivien laajemmalle joustolle koko maassa, mahdollisesti myös mukailen muiden Pohjoismaiden esimerkkejä. Tässä vaihtoehdossa tulisi valmistelussa ja lain esitöissä määrittää tarkasti ne reunaehdot, joiden sisällä yleispalvelun tarjoaja voi liikkua, sekä Traficomien rooli. Reunaehdoilla tarkoitetaan esimerkiksi ilmoitusajankohtaa, kuinka paljon aikaisemmin jakelupäivät tulisi ilmoittaa, kuinka usein ja millä perusteella jakelupäiviä voisi muuttaa, olisiko jakelupäivät oltava samat koko maassa vai voisiko olla alueellista vaihtelua tai ns. vuoroviikko-jakelua, jolloin eri viikkoina jaetaan eri päiviä.

Ministeriön arvion mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä lähteä selvittämään tarkemmin vaihtoehto B:n toteuttamistapoja. Vaihtoehto jättäisi yleispalvelun tarjoajalle enemmän liikkumavaraa toteuttaa jakelu kustannustehokkaasti ja toteuttaisi näin ollen paremmin lain tavoitetta yleispalveluvelvoitteen modernisoinnista.

Jatkovalmistelussa on selvitettävä jakelupäivien vähentämisen vaikutukset laajasti, mm. yleispalvelun tarjoajan kustannuksiin ja henkilöstöön, kansalaisten yhtäläiseen tiedonsaantiin ja muuhun postimarkkinaan, sekä suhde jo yllä mainittuun EU:n postipalveludirektiiviin. Myös Traficomien rooli jakelupäivien määrittämisessä/vahvistamisessa tulisi selvittää.

Lisäksi valittavalla jakelupäivien mallilla on suora yhteys erikseen toteutettavaan sanomalehtien jakelutukeen. Valtiosihteerien työryhmän johtopäätösten mukaisesti siirryttäessä kolmipäiväiseen jakeluun myönnetään jatkossa tukea sanomalehtien jakeluun niille päiville, joita ei jaettaisi yleispalvelukirjeitä niillä alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Näin ollen postilain muutoksessa valittavalla mallilla ja jakelupäivien määräytymisellä on suoraan vaikutusta myös siihen, miten sanomalehtien jakelutuki järjestetään ja mille päiville. Sidosryhmien toivotaankin huomioivan myös tämän antaessaan kommentteja valittavasta vaihtoehdosta.

Kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisessä on lisäksi huomioitava, että pykälä koskee jakelun ohella myös *keräilyä*. Joten vähentämällä jakelupäivät kolmeen, myös keräilypäiviä vähennetään kolmeen. Keräilypäivillä on merkitystä postilain 19 §:n laatustandardeihin. Laatustandardit on tällä hetkellä määritelty seuraavasti postilain 19 §:n 1 momentissa:

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelmähetketykset, 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.

Siirtymisellä kolmipäiväiseen keräilyyn ei Postilta saatujen tietojen perusteella ole suoraan vaikutusta yleispalvelukirjeiden säädettyyn kulkunopeuteen eikä se siten aiheuttaisi 19 §:n laatustandardien muutostarvetta. Kuitenkin on syytä huomioida, että siirryttäessä viisipäiväisestä keräilystä vain kolmipäiväiseen keräilyyn, ei voida tietää tarkkaan kirjeiden jättöpäivää, jota käytetään pykälässä kirjeiden kulkunopeuden perusteena, joten siltä osin on selvitettävä, vaatisiko pykälä täsmennystä sanamuotoon.

Jatkovalmistelussa on selvitettävä, joustavatko jo nykyiset laatustandardit siten, että pykälää ei tarvitse lainkaan muuttaa, sekä laskettava minkälainen vaikutus eri vaihtoehdoilla olisi yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen.

3.3 Kilpailutusvelvollisuudesta luopuminen

3.3.1 Asian esittely

Siirryttäessä kolmipäiväiseen jakeluun ja erilliseen sanomalehtien jakelutukimalliin, työryhmän johtopäätöksenä oli, että nykyisestä yleispalvelun kilpailutusvelvoitteesta voidaan luopua. Nykyinen kilpailutusvelvoite, jossa Posti on velvoitettu kilpailuttamaan yleispalvelun piiriin kuuluva jakelu alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, on arvioitu toimimattomaksi. Kilpailutuksella ei ole saavutettu niitä tavoitteita, joihin sillä on pyritty. Postilain 17 §:n 2 momentissa määritellään Postin kilpailutusvelvollisuus:

Niillä Liikenne- ja 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). Liikenne- ja viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen.

Käytännössä momentti on tarkoittanut sitä, että Postin on tullut kilpailuttaa kaikkein kannattamattomimmat jakelualueet, joilla ei ole markkinaehtoista sanomalehtien jakelua. Kilpailutuksen järjestäminen on aiheuttanut kuluja ja hallinnollista taakkaa etenkin sen järjestäneelle Postille, mutta myös Liikenne- ja viestintävirastolle. Posti on itse voittanut suurimman osan kilpailutuksista. Momentti on säädetty sanomalehtien jakelua varten, joka ei kuulu postilain soveltamisalaan, ja jonka jakelu haja-asutusalueilla toteutettaneen jatkossa muilla tavoin, jolloin momentin vaatima kilpailutusvelvollisuus ei ole enää relevantti ja se olisi tarkoituksenmukaista kumota.

Hankintamenettely kilpailutusvelvollisuuden kautta tuli voimaan vuonna 2018. Hankintamenettelyn tavoitteena oli mahdollistaa erilaisten kuljetusten yhdistäminen ja sitä kautta uusien toimijoiden ja liiketoimintamallien syntyminen sekä parempien palveluiden kehittyminen postimarkkinoilla. Hallituksen esityksen (HE 272/2016 vp, s. 50) mukaan hankintamenettelyllä on ensisijaisesti pyritty lisäämään kilpailua haja-asutusalueilla, mikä vuorostaan alentaisi jakelusta aiheutuvia kustannuksia. Hallituksen esityksessä todetaan, että hankintamenettelyyn perustuva jakelu alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, on omiaan alentamaan yleispalvelukirjeiden jakelusta koituvia kustannuksia, kun yleispalvelun tarjoaja voi valita jakelun järjestäjäksi tahon, joka järjestää jakelun tietyllä sovitulla alueella edullisemmin verrattuna yleispalvelun tarjoajan omaan jakeluun. Lisäksi säännöksen tavoitteena oli tasa-arvoisuus. Kilpailutusvelvollisuuden nähtiin takaavan postinsaajien tasa-arvoisuuden koko maassa, koska taajama-alueilla on yleisesti useita vaihtoehtoisia jakelupalvelun tarjoajia muille kuin yleispalvelutuotteille, mutta haja-asutusalueille vaihtoehtoisia

jakelupalveluiden tarjoajia ei ole. Tarkoituksena oli, että lakiin säädetyn kilpailutusvelvollisuuden kautta järjestettävä jakelu turvaisi kattavan jakelun koko maassa viitenä päivänä viikossa.

Laissa yleispalveluntarjoajalle on jätetty laaja harkintavalta kilpailutuksen sisällön päättämisestä. Ajatuksena on, että yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin vain yleispalvelukirjeiden osalta ja päättää sopimuksen kestosta. Yleispalvelun tarjoajalle haluttiin jättää vapaus järjestää hankintansa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hankintalain periaatteita on kuitenkin sovellettava, vaikka lain kynnyksrajat eivät ylittyisi.

Posti toteutti keväällä 2018 ensimmäisen postilain muutokseen perustuvan pakollisen hankintamenettelynsä koskien viisipäiväistä yleispalvelukirjeiden jakelua niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisesti sovittua sanomalehtien varhaisjakelua. Hankintamenettelyn kattavan alueiden määrittelemässä käytettiin Liikenne- ja viestintäviraston edellyttämää aluemääritelmää, joka tehtiin hyödyntäen postinumeroalueita. Tarjouskilpailu kattoi yli 1 700 aluetta, noin 80 % Manner-Suomen maantieteellistä alasta ja noin 25 % väestöstä. Tammikuussa alkaneessa tarjouskilpailussa tarjouksen jätti yhteensä 33 yritystä. Kaksi muuta yritystä voittivat osan alueista, ja nämä tarjouskilpailun voittaneet yritykset toimivat Postin alihankinnan kautta jakelijoina jo aiemmin. Vuonna 2018 Posti kilpailutti käytännössä ainoastaan yleispalvelukirjeiden jakelun.

Keväällä 2019 Posti toteutti toista kertaa lain mukaisen hankintamenettelynsä. Tarjouskilpailun kohteena olevat alueet valittiin Liikenne- ja viestintäviraston kehittämän uuden aluemääritelmän mukaisesti, mikä perustui osoitekohtaisiin tietoihin. Vuoden 2019 kilpailutuksessa oli mukana muutamia reittejä, joilla Posti kokeiluluontoisesti kilpailutti kaikkien jaettavien tuotteiden jakelun. Tarjouskilpailu kattoi yli 1 800 aluetta, jotka kaikki kilpailutettiin erikseen mahdollistaen myös pienempien toimijoiden osallistumisen kilpailutukseen. Postin lisäksi vain yksi yritys osallistui tarjouskilpailuun. Posti voitti tarjouskilpailun kaikilla alueilla. Kilpailutus tullaan järjestämään kolmannen kerran vuoden 2021 aikana Liikenne- ja viestintäviraston aluemäärittelyyn perustuen.

Hankintamenettelyn voimaantumisen jälkeen haja-asutusalueelle ei ole syntynyt uusia toimijoita tai liiketoimintamalleja jakelumarkkinoille. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet hankintamenettelyn käyttöönoton myötä.

Hankintamenettelyllä ei olla pystytty ratkaisemaan laskevista jakeluvolyymeista johtuvia haasteita, joista suurimmat ovat jakelukustannusten nousu jakeluyhtiöille ja jakelun korkea hintataso lehtikustantajille. Kuten edellä on esitetty, hankintamenettelyjen tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, sillä kilpailua ei ole syntynyt, vaan Posti on käytännössä voittanut kaikki kilpailutukset itse. Hankintamenettelyn piirissä olevien yleispalvelukirjeiden volyymit ovat pieniä ja kausiluonteisia. Hankintamenettelyssä haasteeksi on muodostunut myös Postin vaatimus jakaa lähetykset saman päivän aikana. Vaatimuksen myötä sanomalehtien varhaisjakeluyhtiöt eivät ole voineet osallistua kilpailutukseen, koska yleispalvelukirjeet jaetaan Postin lajitteluprosessista johtuen pääsääntöisesti aamupäivällä sanomalehtien varhaisjakeluyhtiöiden jakaessa sanomalehdet hyvin varhain aamulla. Toisaalta yleispalvelukirjeiden volyymien ollessa pieniä sanomalehtien varhaisjakeluyhtiöillä ei välttämättä ole taloudellisia kannustimia suorittaa yleispalvelukirjeiden jakelua haja-asutusalueille, vaikka hankintamenettelyyn liittyviä vaatimuksia muutettaisiinkin.

Tehokkaamman ja halvemman jakelun sijaan hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia Postille, muille jakeluyhtiöille ja Liikenne- ja viestintävirastolle. Lain määrittämä ja hankintamenettelyn toteuttamiseen vaadittava aluemäärittely aiheuttaa vuosittain kattavia Liikenne- ja viestintäviraston toteuttamia tietopyyntöjä jakeluyhtiöille, ja etenkin pienemmille jakeluyhtiöille tietojen kerääminen aiheuttaa suurta työkuormaa. Myös kilpailutuksen järjestäjä Posti on joutunut investoimaan hankintamenettelyn prosesseihin ja siinä hyödynnettäviin järjestelmiin, joita kilpailutuksen laajuus huomioiden on mahdotonta järjestää puhtaasti manuaalisena työnä.

Valtiosihteerien työryhmän taustaraportissa esitetyn arvion mukaan hankintamenettelyn säätämisen taustalla olleita hyötyjä ei todennäköisesti pystytä saavuttamaan hankintamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä, menettelyyn tehtävillä muutoksilla tai valvontaa parantamalla. Hankintamenettelyn taustalla olevat haasteet muodostuvat kirjelähetysten alhaisista jakeluvolyymeista ja haja-asutusalueiden pitkistä etäisyyksistä, joihin ei voida vaikuttaa lainsäädännöllisillä toimenpiteillä. Myöskään Postia ei voida vaatia kilpailuttamaan lakisääteisen yleispalvelun ulkopuolelle jäävien lähetyksien jakelua, vaikka niille voisikin olla yleispalvelukirjeitä enemmän kysyntää myös taajama-alueiden ulkopuolella.

Vaikka lakisääteisestä hankintamenettelystä luovuttaisiin, Postilla ei ole lainsäädännöllisiä esteitä hyödyntää jakelutoiminnassaan alihankintaa. Posti on ennen hankintamenettelyn voimaantuloa ja sen jälkeen hyödyntänyt kaupallisin perustein sovittua alihankintaa, minkä voidaan olettaa jatkuvan myös tulevaisuudessa jakelun kustannuspaineen kasvaessa. Myöskään toimialalla lakisääteinen hankintamenettely ei ole herättänyt laajasti suurta innostusta.

3.3.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Kun tarkastellaan hankintamenettelyn hyötyjä ja haittoja, menettelyn tosialliset hyödyt jäävät minimaalisiksi menettelystä aiheutuvaan hallinnolliseen ja taloudelliseen kuormitukseen nähden. *Tästä johtuen hankintamenettelyä koskeva lainsäädäntö ehdotetaan kokonaan kumottavaksi postilain päivityksen yhteydessä ja erillisen jakelutuen tullessa voimaan.*

4 Muut mahdolliset muutokset

4.1 Saaristo- ja erämaa-alueiden jakelu

4.1.1 Asian esittely

Valtiosihteerien työryhmän johtopäätöksissä esitettiin, että postilain säädöshankkeessa arvioidaan vaikeakulkuisten saaristo- ja erämaa-alueiden asema ja mahdolliset sääntelyn täsmentämistarpeet. Saariston postinjakelu on kirjattu myös hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että ”postinjakelu turvataan harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.” Näiden kirjausten ohella tarkempia täsmentämiseen tähtäviä tavoitteita ei ole tällä hetkellä tiedossa, joten tässä kappaleessa käydään läpi virkamiesvalmistelussa esiin nousseita lain tulkinnan epäselvyyksiä.

Saaristolaissa (laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981) asetetut velvollisuudet kohdistuvat valtioon ja kuntiin, eikä saaristolaissa ole säännöksiä jotka määrittelisivät postinjakelun tiheyttä tai muita laatuvaatimuksia. Saaristo- ja erämaa-alueiden postinjakelu toteutetaan postilain 18 §:n 2 momentin mukaisen poikkeuksen mukaisesti vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piiriin kuuluvat maantieteellisesti vaikeakulkuiset alueet saaristossa ja erämaa-alueilla. Saaristolain nojalla saariston väestölle on turvattava riittävät peruspalvelut, ja postilaissa on postitoimintaa koskevat tarkentavat pykälät. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom puolestaan valvoo, täyttääkö postinjakelu postilaissa määritetyt edellytykset.

Saaristolain 6 §:llä on turvattu oikeus peruspalvelujen saantiin, joihin kuuluvat mm. postipalvelut. Tarkempia säännöksiä postinjakelusta ei saaristolaissa ole, joten jakelu ja keräily määräytyvät postilain mukaan. Saaristolaki ei myöskään suoranaisesti velvoita postiyrityksiä, sillä niitä koskevat pykälät sisältyvät vain postilakiin. Postilain 18 §:n mukaisen poikkeuksen mukaan saaristossa

jakelutiheyden ei tarvitse olla viisipäiväinen, jos laissa mainitut edellytykset vaikeakulkuisuudesta täyttyvät. Lain mukainen vähimmäiskeräily- ja jakelumäärä tällaisilla alueilla on kerran viikossa.

Postilain 18 §:ä, jossa säädetään postin keräily- ja jakelutiheyttä koskevista poikkeuksista, muutettiin 2017 voimaantulleella muutoksella. Muutoksessa pykälästä poistettiin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin. Samalla 18 §:n 3 momentista siirrettiin 1 momenttiin viittaus vähintään kerran viikossa tehtävästä jakelusta ja poikkeuksen piirissä olevien mahdollisten talouksien määrä korotettiin tuhanteen kotitalouteen. Saaristo- ja erämaa-alueiden jakelusta säädetään postilain 18 §:n 1 ja 2 momentissa nykyisin seuraavasti:

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Postilain esitöiden mukaan viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin mukaan lukien maantielautat ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin ehdotettiin poistettavaksi liikennepalveluiden muuttumisen ja uudistuvan kysynnän vuoksi, jolloin viittausta maantielauttoihin ja yhteysaluksiin ei enää koettu tarkoituksenmukaisiksi. Edelleen esitöiden mukaan muutos mahdollisti joustoa vaikeakulkuisten saaristo- ja erämaa-alueiden yleispalvelukirjeiden keräilyyn ja jakeluun, kun yleispalvelun tarjoaja voisi määritellä ne taloudet, joihin lähetykset toimitetaan kerran viikossa. Säännös ei estä sitä, että poikkeusalueilla sijaitseviin talouksiin jaettaisiin yleispalvelulähetyksiä useammin kuin kerran viikossa etenkin, jos esimerkiksi yhteysalus pysähtyy joka tapauksessa tällaisissa saarissa useammin kuin kerran viikossa. Esitöiden mukaan lakia täsmennettiin 18 §:n osalta, koska jakelukustannukset yhden yleispalvelulähetysten osalta nousevat jopa 200–500 euroon tilanteessa, jossa tiettyyn saareen ei kulje yhteysalusta ja yleispalvelun tarjoajan tulee järjestää jakelu tiettyyn poikkeustalouteen vain yleispalvelukirjeen jakamiseksi.²³

Poikkeusjakeluun liittyy myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitattiin myös edellä mainittuun kustannusten nousuun. Lausunnossa todetaan, että "Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että tällaisessa tilanteessa yksittäisen yleispalvelulähetysten jakelukustannukset voivat nousta hyvin korkeiksi (HE s. 68). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle poikkeukselle on esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se esityksen mukaisella tavalla tarkoin säänneltyä muodostu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että tällaisessakin tapauksessa laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun".²⁴

Etenkin saaristoalueiden vaikeakulkuisuuden määritelmästä nousee aika ajoin tulkintaerimielisyyksiä Postin ja Traficomien kesken. Liikenne- ja viestintävirasto on antanut 8.11.2019 Turun saariston postinjakelua koskevan päätöksen, jonka mukaan postinjakelussa vaikeakulkuisiksi alueiksi voidaan määritellä vain sellaiset saaret, joihin on aikataulutettu lauttayhteys arkipäivisin vähemmän kuin kaksi kertaa päivässä.²⁵

Traficomien on edellä mainitussa Turun saaristoa koskevassa päätöksessään arvioinut, että perustuslakivaliokunta vaikuttaisi viittaavan "tällaisella" tapauksella juuri hallituksen esityksen

²³ HE 272/2016 vp, s. 42, 48 ja 68. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_272+2016.pdf

²⁴ PeVL 7/2017 vp, s. 3. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_7+2017.aspx

²⁵ TRAFICOM/483/11.01.02/2019,

<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>

mainitsemaan esimerkkitalanteeseen, jossa yhteysalus pysähtyy saarella vain tilauksesta, eikä saareen siis ole aikataulutettua viikoittaista poikkeamista muutoin kuin henkilöiden tai tavararahdin kuljetuksen tapauksessa. Perustuslakivaliokunta ei sen sijaan vaikuttaisi lausunnossaan viittaavan sellaisiin tilanteisiin, joissa saariin on aikataulutettu lauttayhteys. Traficom:n näkemyksen mukaan postilain 18 §:n muutos ei mahdollista perustuslain yhdenvertaisuussäännös huomioden poikkeamista postilain 17 §:n mukaisesta viisipäiväisestä jakeluvuorotteesta vain sillä perusteella, että talous sijaitsee saarella lauttayhteyden takana tai että siitä aiheutuu keskimääräistä suuremmat kustannukset. Toisaalta lain esitöiden perusteella säädösmuutoksen tarkoituksena on mahdollistaa joustoa saaristoalueiden yleispalvelukirjeiden jakeluun, kun yleispalvelun tarjoaja voi määrittellä ne taloudet, joihin jakelu tapahtuu kerran viikossa. Traficom katsoi päätöksessään kuitenkin, että lauttayhteyksien ollessa riittävän tiheät, ei saarta voida pitää vaikeakulkuisena, eikä yleispalvelun tarjoaja voi tällaisessa tilanteessa siirtyä kerran viikossa tapahtuvaan yleispalvelukirjeiden jakeluun. Yleispalvelutarjoajan on lain mukaan toimitettava Traficomille tiedot kaikista talouksista, jotka sijaitsevat poikkeusalueilla. Yleispalvelutarjoaja ei siis voi yksipuolisesti päättää siitä, mitkä alueet ja taloudet kuuluvat poikkeuksen piiriin. Liikenne- ja viestintävirasto tekee poikkeuksia koskevat tulkinnat tapauskohtaisesti, mistä syystä ei ole myöskään olemassa yksiselitteistä kriteeristöä esimerkiksi siitä, mitä vaikeakulkuisuus tarkoittaa. Aiheesta käydäänkin usein keskustelua sekä Postin, Liikenne- ja viestintäviraston että Saaristoasiain neuvottelukunnan SANK:in kanssa. Koska jakelutiheydestä poikkeava tulkinta on aina tehtävä tapauskohtaisesti, on myös tapauksia, missä postiyrittäjä on alun perin tulkinnut vaikeakulkuisuutta toisin kuin virasto. Tästä esimerkkinä Postin keväällä 2019 suunnittelemat postinjakelun muutokset Turun saariston alueella, jotka Liikenne- ja viestintävirasto (yllä mainitun päätöksen mukaisesti) tulkitsi olevan vastoin postilain poikkeussäännöstä. Posti on tehnyt Turun hallinto-oikeudelle valituksen kyseisestä Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä. Asia on edelleen hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Postilain 18 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin. Vuonna 2019 tekemässään päätöksessä Traficom perehtyi Turun saariston eri saarten lauttayhteyksien aikatauluihin sekä Postin ja muiden tahojen toimittamiin selvityksiin saarten liikennöintiyhteyksistä. Traficom otti huomioon vaikeakulkuisuutta arvioidessaan muun muassa lauttojen liikennöintitiheyden ja sen, kuinka monen lauttayhteyden päässä saari on. Lauttojen liikennöintitiheydessä oli suuria eroja eri saarten välillä. Myös postinjakelutavassa oli eroja saarten välillä. Postin antamien tietojen mukaan osaan saarista postinjakaja menee lautan mukana jakamaan postin. Osaan saarista postilähetykset puolestaan toimitetaan lauttarantaan, josta aluksen henkilökunta noutaa postilähetykset ja toimittaa ne saariin. Traficom:n näkemyksen mukaan saaria, joihin on aikataulutettu lauttayhteys vähintään kaksi kertaa arkipäivässä ympäri vuoden, ei voida pitää postilain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaikeakulkuisina. Näihin saariin yleispalvelukirjeet oli siis jaettava postilain 17 §:n mukaisesti viitenä arkipäivänä viikossa. Aikataulutetuksi vuoroksi ei katsota erikseen tilattavia pysähdyksiä tai tarvittaessa poikkeavia pysähdyksiä.

Saaria, joihin aikataulutettuja lauttayhteyksiä on kerran arkipäivässä tai harvemmin, voidaan Traficom:n mukaan lähtökohtaisesti pitää vaikeakulkuisina. Näissä saarissa sijaitsevien talouksien yleispalvelukirjeiden keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Tällaisissa saarissa sijaitsevat taloudet kuuluisivat siis postilain 18 §:n 1 momentin määrittelemän poikkeuksen piiriin. Traficom:n päätös ei estä sitä, ettei näille poikkeusalueille voitaisi jakaa yleispalvelukirjeitä useammin kuin kerran viikossa.

Traficom totesi päätöksessään, että postilain esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausunto huomioden myös sellaiset saaret, joihin ei ole lainkaan aikataulutettua yhteyttä, voidaan Traficom:n näkemyksen mukaan katsoa olevan vaikeakulkuisia. Traficom:n näkemyksen mukaan myös saaret, joihin on vain yksi aikataulutettu pysähdys arkipäivässä ovat vaikeakulkuisia. Tällaisilla saarilla postinjakaja ei välttämättä ehdi hoitaa jakelua lautan ollessa laiturissa, jolloin jakaja ei pääse saarelta pois saman päivän aikana.

4.1.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Käytännön lainsoveltamistilanteessa pykälän epätarkkuus on nähty haasteena. Ministeriö arvioikin, että pykälässä mainittu vaikeakulkuisuuden määritelmä vaatisi jonkin tasoista täsmennystä myös lain tasolla tai mahdollisesti alemman asteisella säädöksellä. Tällä hetkellä kysymys peruspalveluiden saatavuudesta ja minimitasosta erilaisilla alueilla on jäänyt puhtaasti viranomaisen päätösten varaan. Myös mahdollista joustoa postinjakamiseen olisi syytä pohtia. Pykälän toteuttamisvaihtoehdoissa on tärkeää huomioida sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden toteutuminen, että saariston asukkaiden oikeus peruspalveluihin saaristolain mukaisesti. Pykälän mahdollisen muutostarpeen osalta keskeisenä kysymyksenä onkin myös se, millainen palvelutaso halutaan säilyttää postinjakelussa saaristo- ja erämaa-alueilla.

Vaihtoehtojen selvittelyä varten on tärkeää käydä vuoropuhelua sidosryhmien kanssa ja kuulla eri tahojen näkemyksiä. Tämän lisäksi on tehtävä kansainvälistä vertailua, jotta eri vaihtoehtoja voidaan punnita myös niiden perusteella.

Ministeriö ei ole vielä tehnyt tarkempaa arviota siitä, miten pykälää tulisi täsmentää. Tähän toivotaan etenkin sidosryhmiltä yleisiä kommentteja ja ehdotuksia.

4.2 Yleispalvelun hinnoittelu

4.2.1 Asian esittely

Vuoden 2017 postilakiuudistuksessa yleispalvelun hinnoittelua koskevaa säännöstä (26 §) muutettiin siten, että hinnoittelussa sallittiin kohtuullinen kate. Pykälä ja sen perustelut jäivät kuitenkin osin avoimiksi niin, että sen tulkinta on aiheuttanut erimielisyyksiä yleispalvelun tarjoajan ja valvojan viranomaisen välillä. Posti ja Traficom tulkitsevat säännöstä eri tavoin sen osalta, mistä kokonaisuudesta kohtuullinen kate pitäisi laskea. Traficom tulkitsee säännöstä niin, että kohtuullinen kate lasketaan kullekin yleispalvelutuotteelle erikseen, kun taas Postin tulkinnan mukaan kate lasketaan kaikille yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, jolloin yksittäisen tuotteen kate saa ylittää säädetyn enimmäiskatteen. Traficomien tulkinta johtaa alhaisempaan katteeseen, sillä yleispalvelutuotteisiin sisältyy jopa tappiollisia tuotelajeja, jonka seurauksena yleispalvelun kannattavuus kokonaisuutena jää väistämättä alle suurimman sallitun katteen, kun minkään yksittäisen tuotelajin kate ei saa ylittää säädettyä enimmäiskatetta.

Tulkintaepäselvyys johtuu säännöksen esitöiden perustelujen epäselvyydestä. Hallituksen esityksen HE 272/2016 vp mukaan:

”Kohtuullisella hinnalla tarkoitettaisiin - - hintaa, joka saa sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen. - - Kate laskettaisiin yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, kuitenkin niin, että laskenta ei johda yksittäisen tuotelajin kohtuuttomaan hintaan käyttäjän kannalta. Katteen kohtuuttomuutta tulisi siis tarkastella yksittäisen tuotelajin osalta nimenomaan käyttäjän kannalta. Kohtuullisella katteella tarkoitettaisiin enintään kymmenen prosentin katetta”.

Perusteluissa siis todetaan, että kate lasketaan yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, mutta toisaalta edellytetään tuotelajikohtaista tarkastelua. Perusteluista syntyy kuva, että yhteenlaskettu kate saisi olla enintään kymmenen prosenttia, mutta toisaalta myös yksittäisillä tuotteilla se saisi olla enintään kymmenen prosenttia, sillä perustelujen mukaan hinnoittelu ei saisi johtaa yksittäisen tuotelajin kohdalla kohtuuttomaan hintaan. Kohtuuton hinta on puolestaan perusteluissa kytketty katteen kohtuullisuuteen.

Postipalveludirektiivissä on hinnoittelua koskeva artikla, jonka perusteella vaikuttaisi siltä, että jo EU-sääntely edellyttää tuotelajikohtaista hintasääntelyä:

*”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että **kukin yleispalvelu hinnoitellaan seuraavien periaatteiden mukaisesti: [...]**”*

Myös postilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 216/2010 vp) perusteella vaikuttaa siltä, että ainakin hintasääntelyn alkuperäisenä tarkoituksena on ollut varmistaa tuotelajikohtainen kohtuullinen hinnoittelu:

*”Yleispalvelun hinnat on sovittava kustannuksiin ja yleispalvelun tarjoajan on 27 §:n mukaan käytettävä laskentajärjestelmiä, joista selviää eri palvelujen hintojen kohtuullisuus ja suhde kustannuksiin. Yleispalvelun tarjoajan on sisäisessä laskennassaan pidettävä erillään vähintään yleispalveluun kuuluvat sekä muut palvelut. **Yleispalveluun kuuluvissa palveluissa kustannukset on laskettava lähetyslajeittain.**”*

Hintasääntelyn tavoitteena on tyypillisesti ehkäistä monopolihinnoittelua ja siitäkin syystä voisi olla mielekästä olettaa, että säännöksen tarkoituksena on ollut varmistaa hintojen kohtuullisuus tuotelajikohtaisesti. Lainsäätäjän tarkoitus pykälän tulkinnan suhteen jää kuitenkin aidosti epäselväksi.

Hintasääntelyn osalta on syytä myös huomata, että säännöksen nykyinen muotoilu on varsin poikkeuksellinen suhteessa muiden toimialojen hintasääntelyyn. Säännöksen esitöiden mukaan hinnoittelu sallii kohtuullisen pääoman tuoton lisäksi erillisen kymmenen prosentin katteen perimisen, sillä toimintaan sitoutuneen pääoman tuotto lasketaan mukaan palvelun tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin²⁶. Jos pääoman tuotto sisältyy jo laskettuihin kustannuksiin, tarkoittaa tämän sitä, että postiyritys saa tuotteelleen kohtuullisen tuoton, vaikkei muuta katetta kertyisi lainkaan. Kohtuullisen pääoman tuoton ylimenevä kate on postiyritykselle kuluttajien ylijäämää vähentävää monopolivoittoa, joka ei ole ainakaan talousteoreettisesti perusteltua. Toisaalta hankkeen yhtenä tavoitteena on yleispalvelun kannattavuuden turvaaminen ja tässä monopolivoitot voivat toimia yhtenä rahoituslähteenä. Siten voitaisi ajatella, että jopa nykyistä korkeampien katteiden salliminen voisi olla perusteltua.

4.2.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Valmistelussa on käynyt selväksi, että pykälää ja sen perusteluja tulisi selventää niin, että pykälän tulkinta olisi riittävän yksiselitteistä. Postipalveludirektiivi näyttäisi edellyttävän, että säännöksen selkiytetään tarkoittavan tuotelajikohtaista hinnoittelua. Näin ollen ministeriön arvion mukaan pykälää voisi muuttaa seuraavasti:

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

Hinnoittelun muutoksista on tiedotettava vähintään kuukautta ennen muutoksen tapahtumista.

Pykälän sanamuodon muutoksen lisäksi perusteluiden epätarkkuus on syytä samalla selventää niin, että sen soveltaminen on selvää ja yhdenmukaista.

Lisäksi hintasääntelyn osalta olisi mahdollista puntaroida, halutaanko yleispalvelutuotteiden hintoja säännellä nykyistä kohtuullisemmalle tasolle tai turvata yleispalvelutoiminnan kannattavuutta kirjemäärien vähentyessä sallimalla nykyistä vapaampi hinnoittelu. Koska hankkeen tavoitteena on

²⁶ HE 272/2016 vp, s. 69.

ylläpitää yleispalvelutoiminnan kannattavuutta, ei ole ministeriön arvion mukaan tarkoituksenmukaista kiristää hintasääntelyä nykyisestä. Toisaalta nykyistä suurempien katteiden salliminen ei myöskään vaikuta kannatettavalta toimenpiteeltä ottaen huomioon sen, että säännös sallii jo nykyisellään korkeammat tuotot muihin hintasääntelyihin toimialoihin verrattuna.

Ministeriön arvion mukaan hintasääntelyä ei siten ole tarpeen muuttaa sallittujen katteiden osalta.

4.3 Erityistarpeiden huomioiminen jakelussa

4.3.1 Asian esittely

Postinjakelussa on huomioitu yli 75-vuotiaat ja liikuntarajoitteiset henkilöt ja heidän erityistarpeet. Virkamiesvalmistelussa erityisjakelua koskeva pykälä on noussut esille mahdollisena muutoskohteena. Postilain säädöshankkeessa voitaisiin selvittää olisiko pykälää tarpeen selventää, tai muuttaa niitä edellytyksiä, milloin postiyrittäjillä on velvollisuus toimittaa lähetykset lähimpään postilaatikkoon.

Postin jakelu on määritelty seuraavasti postilain 43 §:ssä:

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

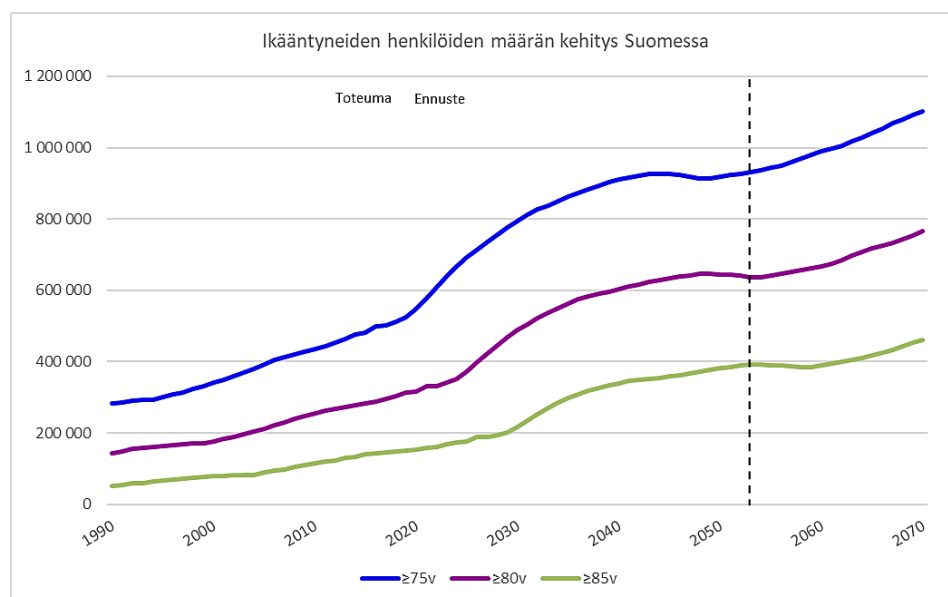
Jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Henkilökohtaisista erityistarpeista postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on otettava huomioon Liikenne- ja viestintäviraston 48 §:n mukaisessa määräyksessä tarkemmin määrättyllä tavalla.

Lain 43 §:n 2 momentissa säädetään, että jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Liikenne- ja viestintävirastolle on lain 48 §:ssä annettu asiassa määräyksenantovaltuus. Liikenne- ja viestintäviraston määräys 61/2011 M 8 § koskee postinjakelua erityistilanteissa.²⁷ Määräyksen mukaan postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on otettava huomioon postin jakelussa siten, että *liikuntaesteisellä tai 75 vuotta täyttäneellä postin saajalla on pyynnöstään oikeus saada postinsa jaetuksi joko tontin rajalle ajo- tai kulkuliittymään sijoitettuun postilaatikkoon, asunnon ulko-oven välittömään läheisyyteen sijoitettuun postilaatikkoon taikka huoneistokohtaiseen postiluukkuun.* Jakelun on oltava maksutonta. Velvollisuus huomioida henkilökohtaiset erityistarpeet koskee yleispalvelun tarjoajan ohella kaikkia postiyrittäjiä.

Määräys ei kuitenkaan koske sanomalehtien jakelua. Useissa osissa maata sanomalehdet kuitenkin jaetaan päiväpostin yhteydessä, jolloin ne toimitetaan samaan aikaan ja samaan paikkaan kuin maksuton päiväpostikin. Tällöin päiväjakelussa jaettavat sanomalehdet eivät muuta näille henkilöille tarjottavaa muuta päiväpostin jakelua maksulliseksi. Sanomalehtien osalta määräys ei siis velvoita jakamaan lehteä kotiovelle myöskään yli 75-vuotiaille, mutta niin käytännössä tehdään, koska ei olisi todennäköisesti kustannustehokasta jakaa samassa jakelussa jaettavat kirjeet ja lehdet eri paikkoihin, vaikka se olisi lain mukaan mahdollista. Lähtökohtaisesti velvollisuus ottaa huomioon henkilökohtaiset erityistarpeet koskee postilain piirissä olevien lähetysten jakelua riippumatta siitä, jaetaanko ne samassa jakelussa sanomalehtien kanssa vai erikseen.

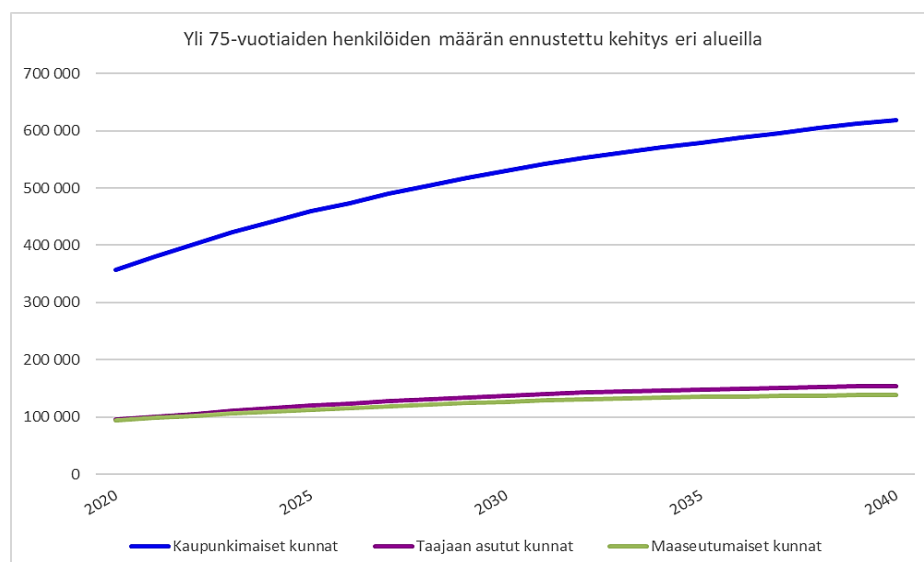
²⁷ Viestintävirasto 61/2011 M, <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/480001/42164>

Suomen väestö vanhenee nopeasti ja yli 75-vuotiaiden osuus kasvaa varsin nopeasti (kuvio 5). Tämä näkyy luonnollisesti myös erityisjakeluun oikeutettujen määrässä tulevina vuosina.



Kuvio 5. Ikääntyneiden henkilöiden määrän toteutunut ja ennustettu kehitys Suomessa. Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste (2019).

Erityisjakeluun oli vuonna 2019 oikeutettu yhteensä 26 741 taloutta. Väestön ikääntyessä ja yli 75-vuotiaan väestön osuuden kasvaessa erityisjakelun määrät tulevat todennäköisesti kasvamaan. Esimerkiksi vuonna 2014 erityisjakelun piirissä olevien talouksien määrä oli 19 271. Erityisjakeluun liittyvät kysymykset ovat olennaisempia haja-asutusalueilla, joissa etäisyys jakelupisteeseen voi olla suurempi. On kuitenkin huomattava, että suurin ikääntyneiden määrän lisäys tulee tapahtumaan kaupunkiseuduilla ja muilla tiiviisti asutuilla seuduilla (kuvio 6). Tämä voi osaltaan vähentää ikääntyvien määrän kasvusta aiheutuvaa erityisjakelun kustannusten nousupainetta. Kuitenkin kaikki niin sanotulta normaalilta jakelureitiltä tehtävät poikkeamat voivat aiheuttaa kustannuksia.



Kuvio 6. Yli 75-vuotiaiden henkilöiden määrän ennustettu kehitys eri alueilla. Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste (2019).

Pohdittaessa pykälän mahdollista muuttamista, on huomioitava yhtäältä siitä aiheutuvat kustannukset Postille sekä postinsaajien asema. Asiaa tarkasteltiin viimeksi postilain uudistuksen yhteydessä vuonna 2016. Tällöin kuitenkin muutosta säännökseen ei esitetty. Vuoden 2016 arviomuistiossaan ministeriö katsoi, että ”jos sääntelyä muutettaisiin, lisäisi se esimerkiksi vanhusten tai liikuntaesteisten rasitetta hankkia ja toimittaa todistus omasta esteellisyydestään. Nimenomaan näille erityisryhmille asiointi toimipisteissä ja sähköisten palveluiden käyttö voi olla haastavaa. Todistuksen saaminen edellyttäisi myös käyntiä lääkärin tms. tahon vastaanotolla ja välttämättä yksi käynti ei riittäisi, vaan esimerkiksi suorituskyvyssä tapahtuvan muutoksen jälkeen tarvittaisiin mahdollisesti uusi käynti ja uusi todistus, mikä kuormittaisi kyseessä olevaa henkilöä edelleen.”²⁸ Edellä mainittu riski on yhä olemassa. Ikäraja on aiemmin 2000-luvun alussa ollut vielä 80 vuotta, mutta tällöin se perustui suositukseen.

4.3.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Asiaa on syytä selvittää myös tässä postilain muutoksessa, jossa yhtenä tavoitteena on Postin yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvien kulojen tasapainottaminen. Ministeriö on arvioinut vaihtoehtoina olevan käytännössä A) säännöksen pitäminen ennallaan, B) ikärajan nostaminen esimerkiksi 80 tai 85 vuoteen tai C) koko ikärajan poistaminen.

- A) Pykälän pitäminen ennallaan jatkaisi samaa käytäntöä kuin aiemminkin. Tämä aiheuttaisi tulevaisuudessa Postille yhä suuremman kuluerän väestön vanhetessa. Tämä kuitenkin varmistaisi postin saannin kaikille 75-vuotta täyttäneille ja liikuntaesteisille jatkossakin lähimmälle postilaatikolle.
- B) Ikärajan nostaminen esimerkiksi 80 ikävuoteen. Ikärajan nostoa puoltaisi taas se, että tilastollisesti yli 75-vuotiaat ovat aiempaa paremmassa kunnossa. Lisäksi yli 75-vuotiaiden osuus on kasvamassa varsin paljon, kymmenen vuoden säteellä jopa lähes parilla sadalla tuhannella. On kuitenkin huomattava, että valtaosa yli 75-vuotiaista ei tarvitse tai erikseen pyydä säännöksessä esitetyllä tavalla erityisjakelua.
- C) Ikärajan poistaminen ja jättämällä ainoastaan liikuntaesteisyys edellytykseksi. Koko ikärajan poistaminen todennäköisesti alentaisi erityisjakelun talousmäärää ja sitä kautta siitä aiheutuvia kustannuksia. Samaan aikaan se lisäisi tulkinnanvaraisuutta ja käytännössä palvelua käyttävältä väestöltä vaadittaisiin todennäköisesti useammin todistusta liikuntaesteisyydestä tai muusta erityistarpeesta.

Ministeriö ei ole vielä tehnyt tarkempaa arviota eri vaihtoehtojen vaikutuksista tai arvioinut soveltuvinta vaihtoehtoja. Tähän toivotaankin sidosryhmiltä myös kommentteja.

Lisäksi on huomioitava, että Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen M 61/2011 mukaan postiyritys voi pyytää enintään kahden vuoden väliajoin postin saajaa esittämään sellaisen lääkärinlausunnon, josta terveydentilan yksityiskohtia selvittämättä ilmenee, kykeneekö postin saaja noutamaan postinsa laatikosta tai onko postin saajan liikuntakyky huomioon kohtuutonta edellyttää päivittäistä postilaatikolla asiointia. On epäselvää, voidaanko viraston määräyksen perusteella muutoinkaan velvoittaa yksityishenkilöä toimittamaan postiyritykselle henkilökohtaisia terveydellisiä tietoja, ja miten postiyritys näitä tietoja käsittelee. Asiaa on syytä selvittää tarkemmin myös säädöshankkeen yhteydessä.

²⁸ Arviomuistio postilain uudistamisesta 18.7.2016, LVM/1024/03/2015

4.4 Tiedoksiantomenettely ja virkavastuu

4.4.1 Asian esittely

Postilain 21 §:n mukainen tiedoksiantomenettely on aiheuttanut lain soveltamisessa epäselvyyttä, ja asia on ollut käsittelyssä myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa.

Tiedoksiantomenettelystä säädetään postilain 21 §:ssä seuraavasti:

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.

Pykälä on peräisin kumotusta postipalvelulaista (313/2001). Lain esitöissä todetaan:

”Tiedoksiantomenettely on käytössä monissa erilaisissa viranomaistoiminnoissa ja oikeudenkäyttöön liittyvissä menettelyissä. Esimerkkinä voidaan mainita tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (2321/1966). Tämän takia on tarpeen velvoittaa yleispalvelun tarjoaja huolehtimaan laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa siinä laajuudessa kuin se koskisi postipalvelua. Koska saantitodistusmenettely on tärkeä hallintomenettelyn muoto, postiyhtiöiden voidaan tältä osin katsoa hoitavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää ja toiminnan hoitaminen edellyttää rikoslain mukaista virkavastuuta.” (HE 74/2000 vp. s. 31)

Posti on esittänyt, että postilain 21 §:n mukainen velvollisuus ja siten tiedoksiantojen osalta virkavastuu ei ulotu tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä. Postin mukaan 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 Posti tulkinnut virkavastuun kattavan sen, että luovutuksen yhteydessä henkilöllisyys on tarkistettava. Näin ollen virkavastuu kohdistuu luovutuksen tekevään työntekijään Postin omassa tai yhteistyökumppanin hoitamassa toimipisteessä taikka kuljetuksessa, mutta ei esimerkiksi perusjakelussa työskenteleviin postinjakajiin, jotka eivät käsittele saantitodistuskirjeitä.

Postilain 21 §:ssä virkavastuusäännös on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla säädetty koskemaan yleisesti tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä. Pykälässä rajausta ei ole tehty esimerkiksi vain saantitodistusmenettelyyn. Postilain 21 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 216/2010, s. 97) ei ole johdettavissa myöskään vastaavaa rajausta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa lainkohdan todetaan vain vastaavan aikaisempaa sääntelyä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä 4.7.2018 antamassaan ratkaisussaan (EOAK/2959/2017) selvittämään, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään pitänyt varsin epätyytyttävänä sitä, että yleispalvelun tarjoajan (tai asiamiespostin) vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta on käytännössä rajoittunut vain pieneen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä, ja että tämä vastuun rajoittuminen näyttää virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Postin tulkintaan asianomaisen säännöksen tarkoituksesta.

Lausunnossaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyyntöön ministeriö on yhtynyt apulaisoikeusmiehen näkemukseen, että lakisääteisen virkavastuun rajaaminen pelkästään Postin tulkinnan perusteella on tilanteena epätyytyttävä. Lisäksi postilain 21 §:llä on yhteys perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisiin hyvän hallinnon takeisiin sekä 124 §:n mukaiseen hallintotehtävän

antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen tehtävälle ratkaisulle tulee löytyä reaalisten argumenttien sijasta valtiosääntöoikeudellisesti kestävä perustelu.

Lausunnossaan ministeriö on arvioinut, että yhtenä vaihtoehtona säännös voitaisiin selventää kattamaan eksplisiittisesti tavallinen tiedoksianto. Tämä olisi myös perustuslain 124 §:n taustalla olevan ajattelun kannalta täysimääräisin vaihtoehto. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla sekä sen, että virkavastuun tulee perustua lakiin. Tätä vaihtoehtoa voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena. Postin mukaan suurin osa viranomaisten tiedoksiannoista toimitetaan tavallisena tiedonantona postitse. Tavalliset kirjeet eivät kuulu lähetysten seurannan piiriin, jonka vuoksi kirjeiden kulkua ei voida luotettavasti todentaa. Postin prosessissa kirjeen käsittelyä ei voida erotella sen perusteella, onko lähettäjäjää viranomainen vai muu taho. Postilla ei ole tietoa kirjeen sisällöstä eikä näin ollen myöskään siitä, onko kyseessä viranomaisen tiedoksianto vai muu kirje.

Tavalliset kirjeet ja muut ilman kuittausta luovutettavat lähetykset jaetaan vastaanottajan postilaatikkoon tai -luokkuun tai muuhun sovittuun pisteeseen. Tavallisen kirjeen kohdalla Posti ei voi valvoa, päätyykö lähetys yrityksessä tai kotitaloudessa oikealle henkilölle. Sama koskee myös Postin paperisia saapumisilmoituksia. Lisäksi Posti ei tiedä, ketkä Postin tai sen alihankkijoiden palveluksessa olevat henkilöt osallistuvat tavallisen kirjeen käsittelyyn lähetysprosessin eri vaiheissa.

Postilain 21 §:n täsmentäminen koskemaan tavallisia kirjeitä asettaisi Postille velvollisuuksia, jotka ovat käytännössä hyvin vaikea toteuttaa. Postilain muutosten myötä postimarkkinoilla on siirretty tilanteeseen, jossa Postin lisäksi myös muut postiyritykset tarjoavat kirjepalveluja, ja viranomaisilla on mahdollisuus vapaasti kilpailuttaa kirjepalvelut. Tämän vuoksi kaikki viranomaiset eivät välttämättä käytä juuri Postin tarjoamia kirjepalveluja. Lainsäädäntö arvioidessa on myös hyvä huomioida, että tulevaisuudessa asiointi viranomaisten kanssa tapahtuu pääsääntöisesti sähköisesti. Tuleekin arvioida, kuinka paljon on tarpeellista asettaa lisäsääntelyä palvelulle, joka on poistumassa ajan myötä. Myös Posti on mahdollistamassa kuluttajille siirtymisen paperisista saapumisilmoituksista täysin sähköisiin saapumisilmoituksiin palveluprosessien muutoksien myötä.

Näin ollen ministeriö on lausunnossaan katsonut, että paras tapa toteuttaa mahdollinen säädösmuutos olisi, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu täsmennettäisiin koskemaan *vain saantitodistuspalveluun liittyvä kirjeen luovuttamista*. Lausunnossa on myös esitetty vaihtoehdolle valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perustelut. Perustelut rajaamiselle on esitettävä, sillä asiaa tarkastellaan perustuslain 124 §:n valossa.

Perusteluiden mukaan tiedoksiantomenettelyssä on kyseessä toiminta, jossa oikeusturvan tarve ei korostu, sillä viranomainen valitsee menettelyn, jota se käyttää. Tavallista tiedoksiantoa ei saa käyttää tilanteissa, joissa oikeusturvavaatimus korostuu. Hallintolain 60 §:n mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusturvaa tarjoaa kuitenkin se, että tiedoksiannon tapahtuminen on mahdollista riitauttaa.

Lisäksi merkityksellistä on se, että vaikka kyse ei ole yleispalvelun alaisesta postista, viranomaisten käyttämät kirjetuotteet käyttävät kuitenkin samaa jakeluverkkoa kuin yleispalvelukirjeet. Näin ollen yleistiedoksiantomenettelyn laatuun kohdistuu epäsuora valvonta Liikenne- ja viestintäviraston yleispalvelun valvonnan kautta. Toiseksi yleispalvelun tarjoajan on postilain 21 §:n mukaan huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo tämän säännöksen toteutumista.

Rikosoikeudellinen virkavastuu voitaisiin kyllä katsoa toivottavaksi tapauksissa, jossa tiedoksianto tavallisella kirjeellä ei toteudu postitusmenettelyssä olevan henkilön tahallisen tai törkeän huolimattoman käytöksen takia. Tällaisia tapauksia voidaan kuitenkin pitää yleispalvelun yleisen laadunvalvonnan perusteella äärimmäisen harvinaisina. Myöskään eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei löytänyt viittausta siitä, että olisi aihetta epäillä tiedoksiannon toimivuutta yleisellä tasolla (EOAK/2959/2017, s. 20). Teemaa on käsitelty myös postilain muutoksen (HE 272/2016 vp) eduskuntakäsittelyssä (PeVL 7/2017 vp ja LiVM 9/2017 vp), jossa viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua pidettiin riittävällä tavalla turvattuna.

Koska tiedoksiantomenettely on toimintaa, jossa oikeusturvan tarve ei korostu, koska on olemassa muita keinoja varmistua jakelun asianmukaisuudesta ja koska tiedoksiannon tapahtuminen voidaan riitauttaa, tavallisen tiedoksiantomenettelyn rajaaminen ei heikennä oikeusturvaa perustuslain 124 §:n vastaisesti. Lisäksi perustuslakivaliokunta on hyväksynyt poikkeuksia perustuslain 124 §:n vakiintuneista vaatimuksista erityislaatuissa sääntelyolosuhteissa, jollaiseksi postilain kyseisen sääntelyn voi katsoa olevan. Näin ollen rikosoikeudellisen virkavastuun voitaisiin rajata vain saantitodistusmenettelyyn.

Saantitodistus jaetaan muun postinjakelun yhteydessä, jolloin asiaa koskee samat haasteet kuin tavallisessa tiedoksiannossa. Koska paperisia saapumisilmoituksia koskevat samat ongelmat kuin tavallisia kirjeitä, ministeriö on arvioinut, että postilain 21 §:n rajaaminen vain saantitodistuksella tapahtuvaan tiedoksiantoon olisi yhtä lailla ongelmallinen vaihtoehto säännöksen muuttamisen kannalta.

Edellä mainittuihin syihin vedoten ministeriö päätyi esittämään lausunnossaan, että virkavastuu rajattaisiin kirjeen luovuttamiseen saantitodistusta vastaan. Ministeriön vastaus perusteluineen toimitettiin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 15.3.2019. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei ole vielä tehnyt asiasta lopullista mietintöä.

4.4.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Ministeriön näkemyksen mukaan paras tapa toteuttaa mahdollinen säädösmuutos olisi, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu täsmennettäisiin koskemaan vain saantitodistuspalveluun liittyvä kirjeen luovuttamista.

Ministeriö on tiedottanut apulaisoikeusasiamiestä postilain muutoshankkeesta, ja apulaisoikeusasiamies on luvannut pyrkiä edistämään mietintönsä valmistumista ennen kuin hallituksen esitys postilain muuttamisesta annetaan. Asian lopputulos vaikuttaa siis myös tämän pykälän mahdolliseen muuttamiseen.

4.5 Pienemmät tekniset korjausehdotukset lakiin

4.5.1 Ilmoitusmenettely

Postilain 4 § koskee ilmoituksen tekemistä postitoiminnasta. Pykälän sanamuotoa voisi täsmentää alla kuvatuin tavoin.

Nykyinen säännös: *Postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle.*

Ehdotettu muutos: *Postiyrityksen on ennen **postitoiminnan** aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle.*

Käytännössä postitoimintaa harjoittavat yritykset harjoittavat myös muuta liiketoimintaa, jolloin ilmoitusvelvollisuus olisi selvyuden vuoksi hyvä kytkeä nimenomaan postitoiminnan aloittamiseen.

4.5.2 Maailman postiliiton nimetty operaattori

Postilain 24 a § koskee Maailman postiliiton nimettyjä operaattoreita. Maailman postiliitto pitää kongresseja, joissa päivitetään sen sopimuksia. Tällä hetkellä laissa oleva sopimusviittaus ei ole ajan tasainen.

Nykyinen säännös: *Liikenne- ja viestintävirasto asettaa yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle velvollisuuden toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen (SopS 66/2015) mukaisena nimettynä operaattorina ja noudattaa Maailman postiliiton sopimuksia.*

Ehdotettu muutos: *Liikenne- ja viestintävirasto asettaa yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle velvollisuuden toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen (**SopS 58/2019**) mukaisena nimettynä operaattorina ja noudattaa Maailman postiliiton sopimuksia.*

Muutoksella päivitetäisiin sopimusviittaus ajantasaiseen sopimukseen.

4.5.3 Hinnasto ja toimitusehdot

Postilain 41 §:ssä on määritelty, että postiyrityksen tulee julkaista sivustoillaan toimitusehdot ja hinnastot. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että laissa veloitetaan julkaisemaan myös yrityshinnastot ja toimitusehdot. Pykälää voitaisiin muuttaa siten, että vaatimus koskisi vain yleispalvelutuotteiden toimitusehtoja ja hinnastoja.

4.5.4 Pakkokeinot

Postilain 75 § koskee pakkokeinoja. Pykälä ei sisällä lainkaan huomautuksen antamista, minkä lisääminen pykälään voisi olla aiheellista.

5 Muut selvitettävät asiat

5.1 Yleistä

Valtiosihteerien työryhmän johtopäätöksissä tuotiin esille myös toiveet lokerikkojakelun edistämisestä sekä palveluiden yhdistämisestä ja datan avaamisesta. Ministeriön näkemyksen mukaan nämä toimenpiteet eivät edellytä lakimuutoksia, vaan niitä pyritään edistämään muulla tavoin.

5.2 Lokerikkojakelu

5.2.1 Asian esittely

Pientaloalueilla, niin kaupungeissa, taajamissa kuin haja-asutusalueillakin on myös postilaatikkojen sijoittamisella pyritty myös tehostamaan postinjakelua. Postilaatikkojen sijoittamisen lisäksi kaupunkialueilla tehostamistoimenpiteenä voisi olla ns. lokerikkojakelu. Lokerikkojakelulla tarkoitetaan esimerkiksi kerrostalossa sen sisääntulokerroksessa olevaa lokerikkoa, jossa kullakin asunnolla on oma postilokeronsa. Posti jaettaisiin kerralla jokaiseen lokeroon, eikä postinjakajan olisi tarpeellista mennä koko kerrostalon kaikkiin kerroksiin ja kaikkiin huoneistoihin. Tämä nopeuttaisi jakelua huomattavasti. Lisäksi lokerikkojakelu olisi postiyriyten työntekijöiden kannalta vähemmän tapaturma-altista, kun postinjakajan ei tarvitsisi käyttää portaita. Muualla Euroopassa lokerikkojakelu on keskeisin ja yleisin jakelutapa.

Lokerikkojakeluun siirtymistä on pohdittu perusteellisemmin viimeksi vuonna 2017 voimaan astuneen postilain muutoksen yhteydessä (HE 272/2016 vp). Lainvalmistelun yhteydessä lokerikkojakelulle nousi esiin kolme vaihtoehtoa, jotka olivat 1) siirtyminen pääsääntöisesti lokerikkojakeluun kaikissa kerrostaloissa, 2) siirtyminen lokerikkojakeluun kerrostaloissa, joissa on lokerikko ja 3) lokerikkojakelun mahdollistaminen huoneistokohtaisen postinjakelun lisäksi. Näistä vaihtoehdoista kolmas vaihtoehto sai eniten kannatusta ja se kirjattiin lopulta myös lakiin seuraavasti:

Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Pykälän mukaisesti kiinteistönomistajat voivat halutessaan asentaa lokerikot, mutta sitä ei nimenomaisesti lainsäädännössä veloiteta. Postiyriyksen tehtävänä on sopia jokaisen kerrostalon kohdalla erikseen, suoritetaanko jakelu lokerikkoihin vai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Asunto-osakeyhtiö tekee päätöksen siitä, kumpaa jakelukäytäntöä taloyhtiössä noudatetaan. Jos kerrostaloon on asennettu lokerikko ja asunto-osakeyhtiö on sopinut postiyriyksen kanssa lokerikkojakelusta, voi yksittäinen asunnonomistaja kuitenkin sopia postiyriyksen kanssa huoneistokohtaisesta jakelusta kohtuullista maksua vastaan. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä postin huoneistokohtaisesta jakelusta postilain 48 §:n mukaisesti.

Hallituksen esityksessä (HE 272/2016) lokerikkojakelun hyvinä puolina nähtiin jakeluyriyten työtaakan keventäminen ja uusien palvelukonseptien mahdollistaminen. Lisäksi lokerikkojakeluun siirtymisellä on nähty olevan positiivisia vaikutuksia postinjakajien työturvallisuuteen, monien työtapaturmien sattua hissittömissä porraskäytävissä etenkin talviaikoina. Lokerikkojakeluun siirtyminen nopeuttaisi jakelua ja alentaisi näin jakelukustannuksia. Lokerikkojakelulla voitaisiin myös helpottaa pakettien jakelua ja noutoa, joiden tärkeys korostuu verkkokaupan kasvun myötä. Lokerikkojakelulla on myös nähty olevan omaisuuden ja tietojen turvaa edistäviä vaikutuksia, kun jakelukärry tai muuta laitetta ei tarvitsisi jättää näkyvistä huoneistokohtaisen jakelun ajaksi.

Lain valmistelun yhteydessä järjestetyissä kuulemisissa ajatus lokerikkojakeluun siirtymisestä herätti myös vastustusta. Lokerikkojakelun huonoina puolina nähtiin etenkin postilähetyksen turvallisuus,

paloturvallisuuteen liittyvät seikat ja taloyhtiöille koituvat kustannukset. Monet taloyhtiöt ovat sellaisia, ettei niiden aulaan ole mahdollista sijoittaa lokerikkoja joko tilanpuutteen tai erinäisten turvallisuusmääräysten vuoksi. Mikäli lokerikkojakelusta tehtäisiin pääsääntö, tulisi samalla tarkastella muuta sääntelyä ja niihin mahdollisesti tarvittavia muutoksia, kuten kaavojen suojelumääräyksiä ja muuta rakennussuojelusääntelyä sekä pelastusturvallisuuteen liittyvää sääntelyä.

5.2.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Kuten todettu, lokerikkojakelua käsiteltiin laajasti edellisessä postilain uudistuksessa, jolloin kirjaus muutettiin jo mahdollisuudeksi jakaa myös lokerikkoihin. Näin ollen ministeriö ei koe, että asiaa olisi syytä ottaa uudelleen arvioitavaksi tähän postilain muutokseen, vaan lokerikkojakelua tulisi edistää muulla tavoin, kuin postilain velvoittein. Tulisi tarkemmin selvittää millä tavoin lokerikkojakelusta voitaisiin tehdä taloyhtiöille houkuttelevampi vaihtoehto, mutta ministeriö ei koe, että pakottavalla lainsäädännöllä päästäisiin parhaisiin tuloksiin. Tämä edellyttää hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä ja vuoropuhelua.

Ministeriön arvion mukaan lokerikkojakelua ei ole syytä selvittää tarkemmin postilain muutoksen yhteydessä, sillä jo nyt lokerikkojakelu on tehty mahdolliseksi. Asiaa olisi edistettävä muulla tavoin, kuin pakottavalla lainsäädännöllä.

5.3 Palveluiden yhdistäminen ja datan avoimuus

5.3.1 Asian esittely

EU:n postidirektiivissä kilpailevien postiyriyten verkkoon pääsyn varmistaminen on jätetty kansalliseen harkintaan. Nykyisessä postilaissa ei ole postin jakelureittejä koskevien tietojen avoimuutta tai saatavuutta koskevaa sääntelyä, lukuun ottamatta lain 39 §:ää, jossa säädetään yleispalvelun tarjoajan velvollisuudesta luovuttaa postilaatikoiden sijaintietoa toiselle postiyritykselle. Pykälä sisältää kaksi erillistä asiaa, ensimmäisen momentin mukaisen pääsyn postilokeroon ja toisen momentin mukaisen postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamisen. Ensimmäisen momentin mukaisesta pääsystä voi periä kustannussuuntautuneen hinnan. Tämä hinta koskee pykälän sanamuodon ja lain esitöiden mukaan ensimmäisen momentin mukaista pääsyä postilokeroon tai muuhun rakennelmaan (HE 216/2010 vp s.116). Toisessa momentissa yleispalvelun tarjoajalle asetetaan velvollisuus antaa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista. Momentin sanamuodossa eikä lain esitöissä mainita lainkaan tästä pyydettyä maksua, toisin kuin ensimmäisessä momentissa. Tiedonantovelvollisuus koskee kaikkia sellaisia sijaintitietoja, jotka ovat postiyriyksen toiminnassa tarpeen, mm. tiedot siitä, missä katuosoitteessa postilaatikko sijaitsee sekä tarkempi kuvaus sijainnista, ellei se selviä pelkän katuosoitteen perusteella. Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, että tietojenantovelvollisuus koskee myös postilokeroiden sijaintitietoja.

Lisäksi postinumero- ja osoiterekisterinumerojärjestelmätietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä muutettiin postilain uudistamisen toisessa vaiheessa vuonna 2017. Postilain uudistuksessa lain 37 §:ää muutettiin siten, että postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyriyksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältävät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Osoiterekisteriä koskevaa 38 §:ää muutettiin siten, että postiyritys veloitettiin luovuttamaan osoitetietojaan postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Nykyisin pääosa postitoimintaa harjoittavista yrityksistä käyttää toiminnassaan Postin osoiterekisteritietoja. Osoitteenmuutokset ja tiedot poikkeavasta jakelusta tehdyistä sopimuksista siirtyvät lähes ajantasaisina kaikille kirjejakelua harjoittaville jakeluyhtiöille. Postilaki sääntelee ainoastaan osoiterekisteritietojen luovuttamista muille postiyrityksille. Sen sijaan rekisteritietojen luovutuksesta muille jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille, kuten yksinomaan pakettipalveluja tarjoaville yrityksille, ei säädetä postilaissa. Mikäli oikeutta saada käyttöön Postin ylläpitämä osoiterekisteri haluttaisiin laajentaa koskemaan myös muita jakelutoimialan yrityksiä, olisi todennäköisesti tarpeen selvittää siihen liittyvät mahdolliset tietosuojan ja yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset.

Lisäksi postilaki edellyttää, että postiyritys järjestää toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, joka ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Pääsy tulee toteuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Datan laajemmasta avaamisesta posti- ja jakelumarkkinoilla käytiin aktiivista keskustelua liikennepalvelulain kolmannen vaiheen valmistelun yhteydessä syksyllä 2018. Ehdotuksen taustalla oli ajatus, jonka mukaan postitoimintaan liittyvien olennaisten tietojen avaaminen loisi mahdollisuuksia uudentilaiselle liiketoiminnalle jakelumarkkinoilla.

Postitoiminnassa tietojen hyödyntämistä ja digitalisointia koskevat velvoitteet ovat tällä hetkellä varsin vähäisiä. Esimerkiksi kuljetusten yhdistelemisen näkökulmasta tietoja ei ole juurikaan avattu toimialan käyttöön. Posti- ja jakelualalla olennaisiksi tiedoiksi voitaisiin laskea muun muassa tiedot jakelureiteistä, postilokeroiden, postilaatikoiden ja rakennusten sijainnista, pihateistä sekä tiedot postinumeroalueiden rajoista ja tiedot siitä, mitkä rakennukset, taloudet ja postilaatikot kuuluvat tiettyyn postinumeroon.

Olennaisten tietojen avaamisella voisi olla monia positiivisia vaikutuksia toimialalle ja kuluttajille. Postipalveluissa olennaisten tietojen avaaminen synnyttäisi logistiikka-alan yrityksille uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää omaa liiketoimintaansa ja tuoda markkinoille uusia palveluja. Erityisesti hyötyisivät alan pienet ja keskisuuret toimijat, joilla ei ole tähän mennessä ollut kapasiteettia kerryttää omaa mittavaa tietoaineistoa. Logistiikka-alan lisäksi tietoaineiston avaamisesta voisivat hyötyä myös muut toimialat, kuten aurauspalvelut, kotipalvelut, henkilökuljetuspalvelut ja ohjelmistokehittäjät riippuen siitä, kuinka laajasti oleellisia tietoja halutaan jakaa. Aiemmat kokemukset tiedon avaamisesta ovat osoittaneet, että kaikkea tietoon liittyvää potentiaalia on etukäteen vaikea ennustaa.

Olennaisten tietojen avoimuuden osalta on huomioitava, että Posti Oy on toiminut Suomen postimarkkinoilla hallitsevassa asemassa vuosien ajan, jolloin se on pystynyt kehittämään ja järjestämään keräily- ja jakeluverkkonsa kattamaan koko Suomen tehokkaasti. Tästä syystä Postille on kertynyt muihin alan toimijoihin verrattuna varsin mittava tietokokonaisuus. Postin luovuttamista tiedoista olisi ainakin alkuvaiheessa todennäköisesti enemmän hyötyä muille toimijoille kuin mitä Posti voisi itse hyötyä muiden tiedoista. Toisaalta velvollisuus luovuttaa olennaisia tietoja voisi mahdollisesti tasoittaa Postin pitkäaikaisen hallitsevan markkina-aseman takia syntynyttä tiedollista epäsuhtaa postimarkkinoilla, mikä olisi viime kädessä koko logistiikkasektorin etu. Ajan myötä markkinat voisivat kehittyä sellaiseksi, että myös Posti pääsisi enenevässä määrin hyötymään muiden toimijoiden avaamista tiedoista.

Olennaisten tietojen avaamiseen laajasti toimialan käyttöön liittyy myös tiettyjä haasteita. Ensinäkin postitoiminnassa jakelureitit muuttuvat jatkuvasti muun muassa asiakkaiden tekemien tilausten muutosten ja postiyritysten tekemän reittioptimoinnin seurauksena. Postiyhtiöillä on myös hyvin vaihtelevia tapoja ylläpitää ja päivittää reittitietoja, minkä vuoksi reittitietojen saattaminen yhteismitallisiksi kaikkien käyttöön voi osoittautua taloudellisesti ja hallinnollisesti raskaaksi.

Lisäksi vuonna 2018 käydyn keskustelun yhteydessä nousi esiin haasteita, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä ja omaisuudensuojaa. Pääosin olennaiset tiedot sisältäisivät sellaisia henkilötietoja, joista olisi joka tapauksessa mahdollista saada tietoa muuta kautta, kuten erilaisista julkisista karttapalveluista ja rekistereistä (esimeriksi postilaatikon tai kiinteistön sijaintitieto). Postipalvelujen osalta täytyy kuitenkin huomioida, että palveluja koskeviin tietoihin sisältyy perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojaan, kirjesalaisuuteen ja henkilötietosuojaan liittyviä tietoja, joiden avaamisen suhteen täytyy käyttää erityistä harkinnanvaraisuutta.

Valtiosihteeriöryhmän raportissa on nostettu esiin Postin aktiivinen ote erilaisten pilottien osalta, joissa on kokeiltu uutta liiketoimintaa korvaamaan postipalvelujen laskevaa kysyntää. Postinjakelun yhteydessä on kokeiltu muun muassa ateriajakeluita, vartiointipalveluja, kotipalveluita ja havainnointipalveluja. Lisäksi Posti tuottaa henkilökohtaiseen avustukseen ja kotihoitoon liittyviä palveluita Postin Kotipalvelut Oy:n kautta. Raportissa katotaan, että valtakunnallisten julkisten palveluvollisuuksien lisäämistä nykymuotoisen Postin tehtäviin ei nähdä varteenotettavana vaihtoehtona. Raportissa todetaan, että postinjakelun laskevissa volyyymeissa jakeluverkolta edellytetään jatkuvaa kustannustehokkuutta, mikä ei ole mahdollista, jos toisaalta jakeluun yhdistetään toimintoja, jotka eivät mahdollista postinjakelun optimointia. Postilaki kuitenkin mahdollistaa tälläkin hetkellä esimerkiksi alihankkijoiden käyttämisen tai muun yhteistyön, eikä sen osalta vaadi lakimuutoksia postilakiin.

5.3.2 Ministeriön arvio muutostarpeista

Ministeriö arvioi, että palvelujen yhdistäminen ja datan avaaminen ovat asioita, joita syytä pitää esillä jatkossakin, mutta postilain osalta näihin ei esitetä muutoksia tältä osin.

Jakelu

Lausuntopalvelu.fi