

Hallituksen esitys Eduskunnalle postitoimintalainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi posti-toimintaa koskeva postitoimintalaki ja siihen liittyen muutettavaksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettua lakia.

Maassamme on perinteisesti jo 354 vuoden ajan postitoimintaa hoitanut postilaitos, nykyään Posti- ja telelaitos, joka vuoteen 1989 oli virasto ja muuttui vuoden 1990 alusta uusi-muotoiseksi valtion liikelaitokseksi. Esityksessä postitoimintalaiksi määriteltyä toimintaa ovat lisäksi sekä maassamme että myös toisiin maihin hoitaneet kuriiriyrityksiksi nimittetyt yritykset. Esityksessä määriteltyä joukkopostitoimintaa ovat hoitaneet sekä Posti- ja telelaitos että lehtiyrietykset.

Posti- ja telelaitos on tarkoitus muuttaa osakeyhtiöksi 1 päivästä tammikuuta 1994. Tällöin valtion liikelaitoksista annetun lain ja Posti- ja telelaitoksesta annetun lain mukainen parlamentaarinen ohjaus postitoiminnan hoitoon katkeaisi. Esitys on laadittu sitä silmällä pitäen, että ohjauksen mahdollisuus säilyisi eräissä perinteisesti postitoiminnaksi luokitelluissa toimissa, joihin katsotaan liittyvän yhteiskunnallista mielenkiintoa. Erityisen tärkeänä on pidetty tavoitetta syrjäseutujen postitoiminnan edellytysten ylläpitämisestä. Esityksessä on rajoitettu pelkästään postin saajille jaettava postilähetyksiä koskevaan postitoimintaan. Postitoimintalain säätäminen ei sinänsä edellytä Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämistä, vaan lakia voitaisiin soveltaa myös nykytilanteeseen.

Esityksellä on myös pyritty siihen, että Posti- ja telelaitoksen lisäksi esimerkiksi kuriiriyrietykset voisivat harjoittaa edelleen postitoimintaa ja että kilpailutilanne, joka on syntynyt aiemmin, olisi tämän lain säännösten puitteissa tasapuolinen eri toiminnanharjoittajien välillä. Samoin joukkopostitoimintaa harjoittavat yritykset, esimerkiksi lehtiyhtiöt, voisivat jatkaa toimintaansa.

Postitoiminnan harjoittajan tulisi esityksen mukaan hakea toimilupaa valtioneuvostolta. Valtakunnalliseen rajoittamattomaan postitoimintaan toimilupa myönnettäisiin toistaiseksi, kun taas esimerkiksi maantieteellisesti tai postilähetyksilajeittain rajoitetut toimiluvat myönnettäisiin määräaikaaisina. Joukkopostitoiminnan harjoittaja tekisi esityksen mukaan ilmoituksen joukkopostitoiminnan harjoittamisesta ja päättäisi samassa yhteydessä harjoittamansa joukkopostitoiminnan laajuudesta ja rajoituksista. Toimiluvat yhdessä ilmoitusten kanssa antaisivat valtioneuvostolle mahdollisuuden seurata ja ohjata postitoiminnan kokonaisuuden kehittymistä maassamme.

Esityksen mukaan postitoiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluisivat liikenneministeriölle. Lisäksi ehdotetaan lain noudattamisen seuranta annettavaksi viranomaistehtävänä Telehallintokeskukseen perustettavalle erityisyksikölle, Postihallintokeskukselle.

Euroopan yhteisöt ovat valmistelemassa omia ohjeitaan postitoiminnan kehittämiseksi kohti avoimempaa kilpailua. Esitys on laadittu siten, että se on sopusoinnussa Euroopan yhteisöjen pyrkimysten kanssa, lukuun ottamatta sitä, että pakettipostia ei ole esityksessä sisällytetty postitoimintaan niiltä osin, kuin pakettin paino ja suuruus estävät kotiinkannon. Lähe-tyksen kulkunopeutta ei myöskään ole pidetty erottelevana kriteerinä.

Postitoiminnan hoitoon on liittynyt eräitä epäkohdiksi koettuja piirteitä etenkin yksityis-talouksien osalta. Esityksessä on pyritty laatimaan yleiset säännöt, joiden nojalla vastaavat tilanteet voitaisiin ratkaista.

Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että postitoiminnasta tulisi säätää laintasoisella normilla.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samasta ajankohdasta kuin Posti- ja telelaitos muuttuu osakeyhtiöksi.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	10
YLEISPERUSTELUT	3	4.3. Ympäristövaikutukset	10
1. Johdanto	3	4.4. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	10
2. Nykytila	3	5. Asian valmistelu	12
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3	5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	12
Yleistä	3	5.2. Lausunnot	12
Posti- ja telelaitos	4	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	12
Kuriiritoiminta	5	6.1. Riippuvuus muista esityksistä	12
Lehtien jakelutoiminta	6	6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	13
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	6	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
Postitoiminta muissa pohjoismaissa	6	1. Lakiehdotusten perustelut	13
Postitoiminta muualla	7	1.1. Postitoimintalaki	13
Kansainvälinen yhteistyö järjestöissä	7	1.2. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta	21
Euroopan posti- ja telehallintojen konfe- renssi	7	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	21
Esityksen suhde eurooppalaiseen kehityk- seen	7	3. Voimaantulo	21
2.3. Nykytilan arviointi	8	4. Säättämisyjärjestys	21
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	9	LAKIEHDOTUKSET	22
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	9	1. Postitoimintalaki	22
3.2. Keskeiset ehdotukset	9	2. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta anne- tun lain 3 §:n muuttamisesta	28
4. Esityksen vaikutukset	10		
4.1. Taloudelliset vaikutukset	10		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kansalaisilla, elinkeinoelämällä ja julkishallinnolla tulee olla päivittäinen mahdollisuus ainakin työpäivinä saada koko valtakunnan kattavaa ja kansainvälistä postipalvelua, johon luetaan myös muun muassa lehtien jakelupalvelu. Huolimatta sähköisen kohdeviestinnän lisääntyvästä kilpailusta postipalvelujen kanssa postitoiminta säilyttää merkittävyytensä kansalaisia, elinkeinoelämää ja julkishallintoa palvelevana infrastruktuurina nähtävissä olevan tulevaisuuden ajan. Postipalveluista kehitetään myös uusia muotoja, joissa telepalvelut ovat osana kokonaispalvelua.

Postitoiminta tulee järjestää maassa hinnoitetaan tasapuoliseksi, mahdollisimman edulliseksi ja mahdollisuuksien mukaan kustannuksia vastaavaksi. Pyrkimyksenä on säilyttää edelleen maassa niin sanottu yleinen postipalvelu (universal postal service), jolloin jokainen saa välitettyä postilähetyksensä postimerkkiä vastaan. Yleinen postipalvelu voi toteutua myös postilaitosten yhteistoiminnan tuloksena. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan, että kaikissa postilähetyksissä olisi tasan sama maksu, vaan kustannuksista riippuen maksu voisi vaihdella. Näin olisi esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa postilähetyksien suuri määrä antaa aihetta paljousalennuksiin tai postin lähettäjä tekee itse osan postilaitoksen tavanomaisista toimista, esimerkiksi lajittelee lähetettävät postilähetykset.

Yleisellä postipalvelulla tarkoitetaan postipalvelua, jonka tarjonnassa toteutetaan kansalaisten tasa-arvo ja jota pidetään yhteiskunnallisesti niin tärkeänä, että sen tarjonnasta on huolehdittava koko maassa yhtäläisin ja tasapuolisin ehdoin. Yleisen postipalvelun saataavuus ei merkitsisi sitä, että palvelun tulisi olla kaikkien saatavissa täysin kustannuksista riippumatta, vaan tarkoituksena on, että yleisten postipalveluiden tulee olla tarjolla kohtuullisesti samantasoisina ja -hintaisten riippumatta asiakkaasta ja alueellisista tekijöistä. Yleisten postipalvelujen hinnastoa sovellettaisiin samalla tavalla koko maassa.

Yleisten postipalvelujen lisäksi erityisesti Posti- ja telelaitoksen postitoimi hoitaa lukuisia tehtäviä, jotka esityksen mukaan eivät olisi postitoimintaa. Tätä toimintaa nyt tehty esitys ei mitenkään koske, vaan tarkoituksena on,

että se toimisi edelleen niin kuin nytkin. Samoin kaikilla postilaitoksilla olisi edelleen mahdollisuus kehittää toimintaansa tarkoituksenmukaisella tavalla muissakin tehtävissä.

Posti- ja telelaitoksen postitoimi hoitaa nykyisellään eräitä yleisesti viranomaistehtäviksi ymmärrettyjä tehtäviä ja niihin liittyvänä erityisesti kansainvälisiin postitoiminnan sopimuksiin liittyvät asiat silloinkin, kun ne ovat luonteeltaan valtioiden välisiin sopimuksiin perustuvia. Nämä tehtävät esitetään siirrettäväksi riippumattoman viranomaisen hoidettaviksi. Näin epäilykset jo syntyneen ja syntymässä olevan kilpailun vääristymisestä estyvät. Tämä on myös Euroopan yhteisöjen (EY) alustava ajatus.

Esityksen lähtökohta on ollut toimilupa- ja ilmoitusjärjestelmä, jolla toiminnan harjoittajien oikeudet ja velvollisuudet selkiytettäisiin. Valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös muita mahdollisuuksia, kuten yksinoikeus kirjepostiin, kaiken toiminnan toimiluvat, kaiken toiminnan ilmoitus tai täysin vapaa osallistuminen postitoimintaan. Koska postitoiminta on yhteiskunnan kannalta eräs keskeinen perusrakenne, on päädytty ehdotettuun järjestelmään.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Posti- ja telelaitos on perinteisesti harjoittanut yleistä postitoimintaa koko maassa ja muihin maihin. Postitoimintaa sitoo hallitusmuodon 12 §, jossa säädetään kirjesalaisuudesta.

Posti- ja telelaitoksen muututtua liikeaitokseksi 1 päivänä tammikuuta 1990 sen toimintaa on ohjattu Posti- ja telelaitoksesta annetun lain (748/89) ja valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) nojalla. Postiliikennettä aiemmin säädellyt postiliikenneasetus (692/80) kumottiin 1 päivästä heinäkuuta 1991. Asetus sisälsi pääasiassa laitoksen palveluehtoja sekä eräitä laitoksen oikeuksia ja valtuuksia koskevia säännöksiä. Säännökset eivät olleet enää ajankohdaisia, koska laitos toimi avoimessa kilpailutilanteessa muun muassa kuriiriliikkeiden kans-

sa, joiden toimintaa ei koskenut mikään erityinen postilainsäädäntö. Kuten eduskunnan oikeusasiamies on huomauttanut, asetukseen sisältyi myös eräitä Posti- ja telelaitoksen ja postin saajan suhteita sääteleviä säännöksiä. Esillä oleva postitoimintalaki ehdottaa sisältää vastaavat säännökset. Kun postiliikenneasetuksen kumoamista koskeva asetusehdotus esitettiin valtioneuvostolle 13 päivänä kesäkuuta 1991, liikenneministeriö ilmoitti tutkivansa yleistä postitoimintaa säätelevän lain tarpeellisuutta.

Suhteessa ulkomaihin Suomea sitovat useat kansainväliset sopimukset, joista osa on valtioiden välisiä sopimuksia, osa valtiollisten postitoiminnan harjoittajien välisiä sopimuksia. Ajemman kielenkäytön mukaisesti näitä valtiollisia postitoiminnan harjoittajia on nimitetty postihallinnoiksi. Maassa toimii lukuisia yrityksiä, joita yleisesti kutsutaan kuriirirytyksiksi ja jotka harjoittavat esitetyn määritelmän mukaan postitoimintaa asiakasyritystensä välillä ja myös ulkomaille.

Ahvenanmaalle on syntynyt vuoden 1993 alussa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 18 §:n 20 kohdan nojalla itsenäinen postilaitos.

Posti- ja telelaitos

Posti- ja telelaitos on Maailman Postiliiton (Universal Postal Union; UPU) sopimuksin hoitanut yhteistoiminnan muiden maiden postilaitosten kanssa niin Suomeen päätyvän ja lähtevän kuin Suomen kautta muualle välitetävänkin postin suhteen.

Posti- ja telelaitoksen postitoiminnan liikevaihto oli vuonna 1991 4 685 miljoonaa markkaa ja kasvoi 4,5 % edellisestä vuodesta. Tästä kirje- ja pakettiliikenteen osuus oli 3 107 miljoonaa markkaa ja lehtiliikenteen 1 001 miljoonaa markkaa. Lehtiliikenteen liikevaihdosta oli 320 miljoonaa markkaa valtion maksamaa lehdistön yleistä kuljetustukea. Postipankin tehtävien hoitamisesta postitoimi sai 378 miljoonaa markkaa.

Vuoden 1991 aikana lähetettiin 1. ja 2. luokan kirjeitä 810 miljoonaa kappaletta. Kirjeiden suurin lähettäjäryhmä ovat yritykset. Kotitalouksien osuus on noin 10 %. Ensimmäisen luokan kirjeistä oli postittamista seuraavana työpäivänä perillä 95,2 %. Osoitteellisia

joukkokirjeitä lähetettiin 232 miljoonaa kappaletta ja osoitteettomien ryhmäkirjeiden määrä oli 222 miljoonaa kappaletta.

Suurin osa Posti- ja telelaitoksen hoitamasta pakettiliikenteestä on postimyyntiä. Pakettiliikenteen kokonaismäärä oli 22 miljoonaa kappaletta. Tavallisista paketeista 95 % toimitettiin perille tavoitteen mukaisesti kahdessa työpäivässä ja 72 % tavoitetta nopeammin eli yhdessä työpäivässä.

Vuonna 1991 Posti- ja telelaitos jakoi 836 miljoonaa lehteä, joista päiväjakelussa 680 miljoonaa. Niistä lehdistä, jotka lähetettiin 16 tunnin palveluna, 99,1 % jaettiin tilaajille määrääjässä.

Postin käyttökulut olivat 4 367 miljoonaa markkaa, mikä oli 1,2 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Postiliikenteen hintaindeksi nousi vuoden 1990 keskiarvosta vuoden 1991 keskiarvoon 7,1 %. Vuonna 1991 postitoimi tuotti 120 miljoonaa markkaa voittoa.

Postitoimen käyttöomaisuus vuoden 1991 lopussa oli 202,2 miljoonaa markkaa, poistot 82,7 miljoonaa markkaa ja investoinnit 91,4 miljoonaa markkaa, minkä lisäksi postitoimelle on laskettava osuus laitoksen yhteisten toimintojen (auto-, atk-, materiaali- ja kiinteistötoimi) käyttöomaisuudesta 2 402,5 miljoonaa markkaa, poistoista 191,2 miljoonaa markkaa ja investoinneista 268,3 miljoonaa markkaa.

Postitoimen palveluksessa oli vuoden 1991 lopussa 24 067 virkasuhteista ja 4 893 työsuhhteista työntekijää, minkä lisäksi sille on laskettava yhteisten toimintojen 231 virkasuhteisesta ja 1 454 työsuhhteisesta työntekijästä sille kuuluva osa. Postitoimelle osoitettua henkilöstä 14 324 toimi jakeluverkkotehtävissä, 5 160 kuljetusverkkotehtävissä, 1 244 taloustehtävissä ja 6 953 yksityispalvelutehtävissä ja 987 yrityspalvelutehtävissä.

Maassamme oli vuoden 1992 lopussa 2 458 000 postin saajaa, joista ruokakuntia oli 2 288 000 ja muita postin saajia 170 000. Postin saajien lukumäärä kasvoi 32 000:lla vuonna 1992. Kerrostaloissa postin saajista asui 965 000 ja pientaloissa 1 297 000, joista maaseudulla 430 000. Vuonna 1992 kerrostaloissa asuvien postin saajien lukumäärä lisääntyi 10 000:lla ja pientaloissa asuvien 37 000:lla. Pientaloissa asuvien postin saajien lukumäärään sisältyy muuttoliikkeen osuus maaseudulta taajamiin, joka on 15 000.

Postinjakelutavoissa tapahtui siinäkin muutoksia vuonna 1992. Seuraavassa vuoden 1992

aikana tapahtuneet muutokset esitetään suluisa. Kerrostaloissa asuville postin saajille postilähetykset jaettiin luukkuun 935 000:lle (+10 000), laatikkoon 14 500:lle (-500) ja lokerikkoon 15 500:lle (+500). Pientaloissa asuville postin saajille jaettiin postilähetykset maksuttomasti luukkuun 7 000:lle (-190 000), maksullisesti luukkuun 12 500:lle (+12 500), laatikkoon 1 286 000:lle (+227 000) ja lokerikkoon 4 200:lle (+200). Noutopostina postitoimipaikasta haki postilähetyksensä 9 654 postin saajaa (-10 412). Laatikoitina noutopostina postilähetyksensä haki 12 000 postin saajaa (+12 000). Jättöpostina sai postilähetyksensä 8 348 postin saajaa (-2 448). Maksullisista postilokeroista haki postinsa 44 186 (+214) pääasiassa yritys- ja yhteisöpostin saajaa.

Erityisesti luukkuunjakelusta laatikkojakeleluun siirtymisessä on todettava, että vuoden 1992 aikana 197 000 postin saajasta 165 500 siirtyi laatikkoonjakeluun, 12 500 osti edelleen luukkuunjakelun ja 12 000 valitsi noutopostin; 7 000 postin saajan osalta kysymys oli järjestämättä maaliskuun lopussa 1993.

Posti- ja telelaitoksen selvityksen mukaan maaseudun postipalvelujen saatavuutta on parannettu pidentämällä postinjakolinjoja. Vuoden 1992 lopulla 1 100 (-21 900) postin saajaa oli niin sanotusti jakelun ulkopuolella eli heidän postilähetyksensä noutomatka oli yli 1 kilometri. Kyseiset postin saajat ovat yleensä tiettömien taipaleiden tai huonokuntoisten teiden takana. Postin jakajat jakavat maksutta paketit kotiin kaikkialla maaseudulla, jos lähimpään postitoimipaikkaan on matkaa yli 5 kilometriä. Tämän palvelun piiriin kuuluu 170 000 postin saajaa.

Lisäksi Posti- ja telelaitos on tehnyt sopimuksen 471 asiamiehen ja niihin liittyvien postinjakajalinjojen kanssa. Rahaliikennettä hoidetaan 128 postipalveluautossa.

Posti- ja telelaitoksen postitoimen nykyisin harjoittamia palveluja ovat postinkeräily, -kuljetus ja -jakelu, asiakaspalvelu postitoimipaikoissa sekä postin linja-autoliikenteen palvelut. Lisäksi hoidetaan korvausta vastaan eräitä muita varsinaisen postitoimintaan kuulumattomia tehtäviä valtion, kuntien, yritysten ja yhteisöjen toimeksiannosta. Merkittävimmät näistä ovat Postipankin pankkipalvelut eli rahaliikenne sekä Telehallintokeskuksen toimeksiannosta televisiolupien hakemusilmoitusten, katsoja- ja lupatietojen muuttoilmoitusten ja televisioluvan irtisanomisien vastaanotto. Vä-

häisempiä ovat esimerkiksi kauppatavaroiden kuljettaminen, ateriakuljetukset, sosiaalitoimen myöntämät kotikäynnit, lääkekuljetukset ja huomiointipalvelut. Nyt käsillä oleva ehdotus ei koske lainkaan toimeksiantoja.

Toimeksiannoksi käsitetään myös yhteiskunnallisista syistä tehty jonkin postilaitoksen nimetyn postipalvelun hinnan alentaminen. Tällainen on esimerkiksi lehdistön kuljetustuki, jolla valtiovalta on pyrkinyt tukemaan lehdistön toimintaedellytyksiä maassamme. Tämä käytäntö jatkuisi valtiovallan harkinnan mukaan samoin kuin aiemminkin.

Kuriiritoiminta

Postitoimintana pidettävää toimintaa hoitaa Suomessa myös joukko pikarahti- tai kuriiripalveluja tarjoavia yrityksiä. Monesti perustoimintaan on yhdistetty myös muita palveluja, esim. erilaisia kopiointi- ja piirtoipalveluja sekä lähettitoimintoja. Suomessa toimivista yrityksistä esimerkkinä voidaan mainita Matkahuolto, Cargo Express, Lähettirengas, Stadin Kuriiri, Finnair, Huolintakeskus, ulkoasiainministeriön kuriiritoimisto, Teholähetit ja Vantaan Rahtikeskus.

Kansainvälinen kuriiriliikenne vaatii suuren, jopa maailmanlaajuisen toimipaikka- tai asiamesverkoston. Suomessa toimivat ainakin seuraavat kansainväliset kuriiriyhtymät:

yritys	lajittelukeskus	runkokuljetus
DHL	Bryssel	oma lentokone
EMERY/Huolintakeskus	Lontoo	reittilento
EMS/Postilaitos	Bryssel	oma lentokone
TNT	Köln	oma lentokone
UPS	Köln	oma lentokone

Kansainvälisen liikenteen kuriiri- ja pikarahtiyhtymien toimipaikat sijaitsevat yleensä ainakin Etelä-Suomen suurimpien kaupunkien alueilla.

Kuriiritoimintaa harjoittaa Suomessa noin 50 yritystä. Yleisimmin kuriiriyhtymien toimialueena on niiden pääkonttorin sijaintipaikkakunta. Lähes koko maan alueella toimii vain muutama alan yritys. Toisaalta myös kansainvälistä kuriiritoimintaa harjoittavia yrityksiä Suomessa on useita, kuten edellä on todettu.

Kuriiritoiminnan arvioidaan työllistävän

noin 1 700 henkilöä. Kotimaisia lähetyksiä arvioidaan kuriirien välityksellä kuljetettavan maassamme vuorokaudessa noin 17 000 kappaletta ja ulkomaanlähetyksiä noin 4 600 kappaletta. Kokonaisuudessaan kuljetusten lukumäärän arvioidaan vuonna 1990 olleen noin 3,5 miljoonaa ja vuonna 1991 noin 5,1 miljoonaa. Yhteenlaskettu kokonaisliikevaihto alalla on noin 320 miljoonaa markkaa vuodessa.

Asiakkaina kuriiriyrityksillä ovat lähes yksinomaan yritykset. Näistä merkittävimpiä ovat pankkit ja vakuutusyhtiöt sekä mainos-, matka- ja suunnittelutoimistot. Palvelutaso on korkea, ja vastaavasti maksut ovat korkeat. Lähetyksen perilletoimitusaika on lyhyt ja toimitusvarmuus hyvä. Kuriiriyritysten pääasiallinen kilpailukeino on luvatussa ajassa perille toimittamisesta annettava takuu. Miltei kaikissa tapauksissa vaaditaan postilähetyksen vastaanottajalta ja useimmiten myös lähettäjältä kuittaus. Kuriiriyritys vastaa useimmiten toimitusehtojensa mukaisesti kuljetuksen katoamisesta, vaurioitumisesta tai myöhästymisestä.

Lehtien jakelutoiminta

Lehtien kokonaistuotanto vuonna 1991 oli yli 1 700 miljoonaa numerokappaletta. Tästä sanomalehtiä oli 989 miljoonaa kappaletta, paikallislehtiä 92 miljoonaa kappaletta, aikakauslehtiä 402 miljoonaa kappaletta ja vähintään kaksi kertaa kuukaudessa ilmestyviä ilmaisjakelulehtiä 230 miljoonaa kappaletta. Sanomalehdistä 516 miljoonaa kappaletta jaettiin lehtien hoitamisessa varhaisjakeluissa ja 151 miljoonaa kappaletta Posti- ja telailaitoksen hoitamisessa varhaisjakeluissa. Päiväkannossa jaettiin 224 miljoonaa kappaletta. Loput eli 98 miljoonaa kappaletta oli irtonumeromyyntiä. Paikallis- ja aikakauslehdet jaettiin pääosin Posti- ja telailaitoksen päiväkannossa ja ilmaisjakelulehdet niin sanottujen mainosjakeluyhtiöiden toimesta.

Edellä olevasta ilmenee, että lehtiyhtiöt hoitavat Suomessa pääasiassa sanomalehtien varhaisjakelun.

Sanomalehtien yhteistoimintana tapahtuva varhaisjakelu, jossa jaetaan useampia sanomalehtiä yhden lehtiyhtiön toimesta, tulisi ilmoitautumisen kohteeksi. Lähtökohtana on tässä pidetty sitä, että jakelutoiminnan tarjollaoloa ja kustannusvastaavuutta on syytä pyrkiä valvomaan, jotta myös ilman jakeluverkostoa

olevien lehtien perillemeno tasapuolisin ehdoin ja kohtuulliseen hintaan varmistettaisiin. Tarkoituksena ei ole puuttua jakeluyhtiöiden markkamääräisiin hintoihin.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lain-sääädäntö

Postitoiminta muissa pohjoismaissa

Ruotsissa on jo jonkin aikaa ollut kilpailua perinteisessä postitoiminnassa, vaikka kirje-monopoli purettiinkin muodollisesti vasta vuoden 1993 alusta. Ruotsin Posti harjoittaa maan kaikkiin talouksiin ja yrityksiin kohdistuvaa postipalvelua kohtuullisin hinnoin. Posti ei saa valtion tukea. Ruotsin hallituksen tavoitteena on kilpailun lisääminen postitoiminnassa. Ruotsissa valmistellaan parhaillaan sekä Ruotsin Postin muuttamista osakeyhtiöksi että erillistä postilakia. Tavoitteena on, että nämä uudistukset voisivat tulla voimaan vuoden 1994 alusta.

Norjan Postilaitoksella on lakisääteinen yksinoikeus postikorttien ja kirjeiden välittämiseen. Pakettiposti ja julkaisut (esim. lehdet) ovat niin sanottujen varattujen palvelujen ulkopuolella. Yleisinä postipalveluina Norjassa pidetään kirjepostia, pikkupaketteja, julkaisuja sekä postin harjoittamaa pankkipalvelua. Kirjepostilla on koko maan kattava yhtenäishinnoittelu. Nykyisin Norjan valtio joutuu tukemaan postisiirtotoimintaa. Postitoimintaan liittyvää lainmuutoshanketta ei ole maassa vireillä.

Tanskassa postilla on yksinoikeus välittää kirjeitä ja postikortteja. Tanskassa valmistellaan myös postin muuttamista osakeyhtiöksi. Samoin siellä on valmisteilla postitoimintaa käsittelevä laki. Muutosten arvellaan voivan toteutua vuoden 1994 alusta.

Islannissa toimii posti- ja telailaitos, jonka tulee lain mukaan parhaalla mahdollisella tavalla taata tehokkaat ja täydelliset posti- ja telepalvelut maassa. Laitoksella on lakisääteinen yksinoikeus suljettujen kirjeiden keräämiseen, kuljettamiseen ja jakeluun. Tariffeista päättää liikenneministeriö. Hinnoittelu perustuu kustannuksiin ja on yhtenäinen koko maassa. Islannissa valmistellaan parhaillaan viranomais- ja liiketoimintojen erottamista toisistaan.

Postitoiminta muualla

Postitoiminta on organisoitu eri tavoin Euroopan eri maissa. Se on järjestetty osakeyhtiömuotoon Irlannissa, Alankomaissa ja Portugalissa. Valtion liikelaitosmallisia posteja on esimerkiksi Kreikassa, Unkarissa, Espanjassa ja Isossa-Britanniassa. Isossa-Britanniassa suunnitellaan postilaitoksen yksityistämistä.

Saksassa on tarkoitus yhtiöittää Posti, Postipankki ja Telekom. Laitokset olisivat suunnitelmien mukaan osakeyhtiöitä vuoden 1994 alusta.

Joissakin maissa Posti ja Tele toimivat täysin erillään, mutta niillä on ministeriötasolla yhteinen hallinto- ja valvontaorganisaatio. Tällaisia maita ovat muun muassa Ranska, Saksa ja Portugal.

Uudessa Seelannissa Posti on ollut valtiollinen osakeyhtiö vuodesta 1987. Muita yhtiölainalaisia postilaitoksia on muun muassa Kanadassa ja Australiassa. Amerikan Yhdysvalloissa Posti toimii valtion liikelaitoksena. Yksityistä postitoimintaa kuriiripalveluiden muodossa harjoitetaan useimmissa maissa.

Kansainvälinen yhteistyö järjestöissä

Maailman postiliitto (Universal Postal Union; UPU) on vuonna 1874 perustettu Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestö, jonka tarkoituksena on edistää maailmanlaajuisten postipalvelujen tarjontaa ja yhdistää maailman kaikki maat yhtenäiseksi postialueeksi. Muun muassa kansainvälisen postin kansallisten perilletoimitusmaksujen eli niin sanottujen päätemaksujen periaatteet on sovittu liitossa. Maailman postiliitto on valtioiden välinen liitto. Valtioiden täysivaltaiset edustajat kokoontuvat joka viides vuosi kongressiin, jossa allekirjoitetaan liiton pakolliset sopimukset samoin kuin postilaitosten keskeiset valinnaiset sopimukset.

Liiton rakennetta ollaan mahdollisesti uudistamassa ottaen huomioon EY-komission postipalveluiden Vihreässä kirjassa mainittu tehtävien jako viranomais- ja liiketoiminta-asioihin.

Euroopan posti- ja telehallintojen konferenssi

Vuonna 1959 perustetun Euroopan posti- ja telehallintojen konferenssin (the European Posts and Telecommunications Conference;

CEPT) tarkoituksena on parantaa posti- ja telepalveluja jäsenmaiden kesken. Liittoon kuuluu nykyisin 34 Euroopan posti- ja telalaitosta. Liitolla ei ole ollut päätösvaltaa, vaan sen työskentely on perustunut suositusten antamiseen.

CEPTin rakennetta on uudistettu CEPTin yleiskokouksessa Ateenassa syyskuussa 1992, jolloin siitä muodostui hallintoviranomaisten yhteistyöelin, joka jakaantuu yleiskokouksen lisäksi posti- ja teleasioita käsitteleviin komiteoihin. CEPTissä postiasioita käsittelee CERP eli Comité européen de réglementation postale.

Teletoiminnan harjoittajat samoin kuin postitoiminnan harjoittajat toimivat tulevaisuudessa omilla CEPTin ulkopuolelle perustetuissa yhteistyöelimissään. Euroopan yleisten postilaitosten liiton (The Association of European Public Postal Operators) perustava kokous pidettiin tammikuussa 1993. Suomi on allekirjoittanut liiton aiesopimuksen syyskuussa 1992. Liitto toimii Maailman postiliiton alueellisena liittona. Suomen Posti- ja telalaitos on liittynyt tammikuussa 1993 virallisesti perustettuun liittoon, joka otti nimilyhenteekseen POSTEUROP.

Esityksen suhde eurooppalaiseen kehitykseen

EY:n komissio on julkaissut postipalveluista niin sanotun Vihreän kirjan, alustavan asiakirjan kehityksen tulevasta piirteistä, jonka lausunnonaika on parhaillaan kulumassa umpeen. Komission lähtökohta on, että postipalveluissa olisivat vastaisuudessakin käytössä niin sanotut varatut palvelut, joihin kuuluisivat ensisijaisesti kirjeposti ja paketit johonkin painorajaan (mahdollisesti jopa 8 kg) asti. Vain tietyillä organisaatioilla kussakin maassa olisi oikeus tarjota varattuja palveluja kansalaisille. Itse asiassa ehdotettu järjestelmä pysyttäisi postilaitosten aiemman monopolin varatuissa palveluissa, tosin eri nimellä.

EY:n komissio on viime aikoina pitänyt peruskysymyksinä sitä, onko yhteiskunnan mielenkiinto postitoimintaan määritelty riittävän kattavasti, ollaanko lähestymässä tavoitteita ja tehdäänkö se tehokkaimmalla tavalla?

Lähestymistavoista komissio on todennut, että nykytilanteen jatkaminen ei ole mahdollista. Nykyisellä tilanteella on kielteisiä vaikutuksia yhtenäistyviin markkinoihin, koska se sallii markkinoiden vääristymisiä. Rajojen yli tapah-

tuvassa postitoiminnassa on myös puutteita. Lisäksi nykytila johtaa komission mukaan koheesion menetyksiin eikä sen harmonisoinnin taso ole tyydyttävä.

Täydellinen harmonisointi ei ole mahdollista, koska tulos olisi liian jäykkä. Se estäisi myös mahdollisuudet sopeutua joustavasti käyttäjien tarpeisiin. Täydellisen harmonisoinnin seurauksena olisi tasatariffi ja massiiviset ristisubventiot. Täydellinen liberalisointikaan ei ole mahdollinen, koska se johtaisi palvelujen hintojen ja palvelutason täydelliseen hajaantumiseen.

Komissio on päätenyt siihen, että parhaana pidetty lähestymistapa on pyrkiä tasapainoiseen harmonisointiin ja markkinoiden avaamiseen. Tavoitteena on tasapuolinen julkinen palvelu, jonka tunnusmerkkeinä ovat palvelun saatavuus, palvelun laatu ja kohtuulliset kustannukset. Postin lähettäjiille ja saajille tarjotaan optimijoustavuutta.

Toteuttamisen suuntaviivoina komissio pitää sitä, että palveluilla tulee olla EY:n laajuiset yhteiset määritelmät, että kaikkialla saatavana olevat palvelut tulee luetteloida ja että käyttäjien ja toiminnan harjoittajien tulee saada prosessissa äänensä kuuluviin. Varatuiksi palveluiksi tarkoitettujen palvelujen erityisasema tulee perustella.

Varattuja palveluja ovat vain ne palvelut, jotka tarvitaan yleisen palvelun turvaamiseksi. Palveluista luettaisiin varattujen palvelujen ulkopuolelle paketit ja pikajulkaisut sekä annettun paino- ja hintarajan ylittävät kirjeet. Mahdolliset myös rajan ylittävät kirjeet ja ”a priori” suoraposti luettaisiin ulkopuolelle.

Kansallisen hallintoviranomaisen tulee olla puolueeton ja täysin erossa kaikesta liiketoiminnasta. Sen tulee päättää, mitkä yleiset palvelut tarvitaan, ottaa kantaa varattujen palvelujen sisältöön, varmistaa kilpailulle ”tasapuolinen pelikenttä” ja valvoa yleisen palvelun laatua.

Koska Suomessa ei nykyisinkään ole monopolia, vaan Posti- ja telelaitoksen postitoiminnan tosiasiallinen monopoli perustuu pelkästään toiminnan taloudellisuuteen tai ääritapauksissa jopa sen kannattamattomuuteen, esityksessä ei tähdätä niin tiukkaan linjaan kuin mitä on kaavailtu EY:n Vihreässä kirjassa. Lähestymistavan ero johtuu ensisijaisesti siitä, että kun EY pyrkii aiempien monopolien poistamiseen jättäen jäljelle varatut palvelut, Suomessa otetaan käyttöön toimilupamenettely, jolla selkiytetään eräiden palvelujen suhteen

toiminnan harjoittamisen oikeus ja siihen liittyvä vastuu. Tällöin ei luoda monopoleja, vaan tehdään vain postitoiminnasta ohjesääntöinen elinkeino. Kuten Euroopan talousaluetta koskevissa neuvotteluissa on käynyt ilmi, jäsenmaalla on aina oikeus poiketa direktiiveissä esitetyistä suuntaviivoista liberaalimpaan suuntaan. Edellä olevaan viitaten ehdotetaan, että lakiehdotuksen määritelmän mukainen postitoiminta muodostaisi Suomessa ”varatut palvelut” ja että ne varattaisiin toimintaan ilmoitautuneiden tarjottaviksi.

Esityksen lähtökohtana on, että kirjepostilla, koon ja painon suhteen määriteltävillä pikkupaketeilla ja lehtipostilla on ensisijaista yhteiskunnallista merkitystä. Esitys tarkoittaa sitä, että näitä toimintoja harjoittavien yhteisöjen edellytettäisiin hakevan postitoiminnan toimilupaa, johon liittyvillä ehdoilla voidaan varmistaa kansalaisten ja yrityselämän edut tai ilmoitautuvan joukkopostilaitokseksi.

2.3. Nykytilan arviointi

Verrattaessa kuriiriyritysten ja Posti- ja telelaitoksen hoitamia postitoimia toisiinsa voidaan havaita, että ainoa koko maan kattavaa postitoimintaa harjoittava liikeyritys on Posti- ja telelaitos. Sillä on kaikkialle maahan ulottuva postitoimiverkko, jonka välityksellä on mahdollista saavuttaa kaikki postinsaajataloudet. Ei ole odotettavissa, että maahan syntyisi toista yhtä laajasti toimivaa postilaitosta. Poikkeuksena tästä on Ahvenanmaa, jossa toimii vuoden 1993 alusta itsenäinen postilaitos, jonka toiminta kattaa koko maakunnan. Kuriiriyritysten toimialueena puolestaan on eräitä poikkeuksia lukuunottamatta pääosin pääkonttorin sijaintipaikkakunta ja siihen liittyvä lähi-alue. Merkittävä osa kuriiriyrittäjistä harjoittaa kuitenkin myös kansainvälistä toimintaa, jolloin toimialue on periaatteessa maailmanlaajuinen.

Kuriiriyritysten toiminta perustuu pääasiassa kyseisen yrityksen ja asiakkaan väliseen sopimukseen, jonka mukaisesti useimmiten sekä palvelutaso että hinnoittelu ovat korkeammat kuin Posti- ja telelaitoksen vastaavissa postipalveluissa. Edelleen voidaan havaita, että kuriiriyritysten palveluksia käyttävät pääasiassa yritykset, joiden liiketoiminnalle on ensiarvoisen tärkeää asiakirjojen perillä olo juuri tiettyyn aikaan.

Esityksen tarkoituksena on, että postilaitok-

set voisivat ostaa alihankintoina kuljetuspalveluja ja myös muita postitoiminnan osasuorituksia ilman, että palveluja myyvistä yhteisöistä tulisi postilaitosta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Esityksen tavoitteena on turvata postitoiminnan sujuvuus ja jatkuvuus koko maassa sekä Suomen osalta myös kansainvälisessä liikenteessä. Harvaan asuttujen seutujen palvelujen järjestäminen on ongelma. Postilähetysten määrä niillä on niin pieni ja kuljetusetäisyydet niin suuret, että toiminnan taloudellinen tulos muodostuu alueellisesti tappiolliseksi.

On odotettavissa, että Posti- ja telelaitos on myös tulevaisuudessa ainoa postitoiminnan harjoittaja, jolla on käytettävissään tarpeellinen organisaatio syrjäseutujen postitoiminnan hoitamiseksi. Toiminnan perustana on kuitenkin taloudellisessa mielessä se ylijäämä, joka syntyy Posti- ja telelaitoksen taajamissa hoitamasta; kustannuksiltaan pienemmästä postitoiminnasta ja jolla rahoitetaan sisäisesti syrjäseutujen toimintaa.

Posti- ja telelaitoksen taajamissa hoitaman postitoiminnan kilpailijana toimivat erilaiset lähetti-, kuriiri- ja pikakuljetusyrietykset. Erityisesti elinkeinoelämä turvautuu niiden palveluihin tarvitessaan tavanomaista postia nopeampaa tai perilleluloheksen suhteen turvatumpaa kirjallista viestintää. Tällä toiminnalla on oma kysyntänsä ja se on ehdottomasti tarpeen täydentämään yleisempiin palvelusovaatimuksiin sopeutettua postitoimintaa.

Esityksen tavoitteena ei ole tehdä kirjepostista Posti- ja telelaitoksen yksinoikeutta, vaan sallia kirjepostin välittäminen myös muille organisaatioille. Tällaisen kilpailun arvioidaan olevan hyödyksi myös Posti- ja telelaitokselle, koska kilpailu asettaa toiminnan ja palvelutason kehittämislle haasteita.

Kansainväliset postitoiminnan asiantuntijat arvioivat alan kilpailun kehittyvän ja laajenevan nopeasti. Jotta laajeneva kilpailu eri nimillä, kuriiripalveluna, pikakuljetuksena tai jollakin toistaiseksi tuntemattomalla nimellä ei vähentäisi Posti- ja telelaitoksen saamaa ylijäämää taajamissa liikaa, tämä kilpaileva toiminta tulee alistaa samalle ohjaukselle, jota harjoite-

taan myös Posti- ja telelaitoksen postitoiminnan suhteen. Pyrkimys on ohjata alan toimintaa siten, että se rahoittaa kokonaisuutena itse itsensä ilman verovaroista maksettavia tukiaisia.

Vastaavalla tavalla lehtiyhtiöt kehittävät lehtien jakelua silloin, kun se on taloudellisempaa kuin Posti- ja telelaitoksen harjoittama vastaava jakelu. Samalla ne takaavat lehtiensä jakamisen aamuisin myös silloin, kun Posti- ja telelaitos jakaisi taloudellisista syistä lehdet vasta päiväkanossa. Tähän toimintaan on katsottu tarvittavan valtion avustusta. Pyrkimyksenä on seurata toimintaa aiempaa tarkemmin.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Postitoiminnassa ehdotetaan otettavaksi käyttöön toimilupajärjestelmä niiltä osin kuin on kysymys osoitteellisista postilähetyksistä. Tällöin aiemmin niin sanottua kuriiritointia harjoittaneet yritykset tulevat toimilupien piiriin. Toimilupien sisältöä muuttamalla valtioneuvostolla olisi mahdollisuus vaikuttaa postitoiminnan kokonaisuuteen koko maassa. Ehdotuksen mukainen järjestely tähtäisi siihen, että Posti- ja telelaitoksen mahdollisuus vastata koko maan laajuisesta yleisestä postipalvelusta säilyisi. Samalla Posti- ja telelaitos joutuisi kuitenkin edelleen kilpailun kohteeksi, jolloin sen toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta voitaisiin verrata toisiin organisaatioihin. Ehdotettu ratkaisu toimisi Posti- ja telelaitoksen juridisesta muodosta riippumatta.

Sanomalehtien varhaisjakelun samoin kuin osoitteellisen suoramainonnan suhteen ehdotetaan otettavaksi käyttöön ilmoitusmenettely, jolloin toiminnan harjoittajan tulee tehdä toiminnastaan ilmoitus liikenneministeriölle. Samalla toiminnan harjoittajalle syntyy velvollisuus noudattaa yhtäläisiä ja tasapuolisia ehtoja ja maksuja kaikkien jakelua haluavien suhteen. Lehtien jakelutoiminta ei kuuluisi postitoimintalain ilmoittautumismenettelyn piiriin siinä tapauksessa, että kustantaja jakaisi omaa lehteään asiakkailleen. Mikäli lehtiyhtiön jakeluihin liittyisi muuta, postitoiminnaksi katsottavaa jakelua, toiminnan harjoittaja olisi velvollinen hakemaan toimilupaa postitoimintaan.

Postitoimintalain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvomaan, kansainvälistä yhteistoimintaa hoitamaan ja kansalaisten valituksia käsittelemään

ehdotetaan perustettavaksi uusi viranomainen. Vastaavia viranomaistehtäviä hoidetaan Posti- ja telelaitoksen postitoimessa ja niistä aiheutuvat kustannukset sisältyvät yleiskustannuksina postimaksuihin. Viranomainen perustettaisiin siten, että tehtäviä nykyisellään hoitavat virkamiehet siirrettäisiin Posti- ja telelaitoksesta Telehallintokeskukseen perustettavaan erityyksikköön, Postihallintokeskukseen, ja heidän kustannuksensa katettaisiin kaikilta postitoiminnan harjoittajilta kerättävillä valvontamaksuilla.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä on valtiontaloudellista vaikutusta siten, että nyt liikelaitoksena toimivasta ja valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta Posti- ja telelaitoksesta siirrettäisiin vähäinen määrä, arviolta kuusi virkamiestä valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvään keskusvirastoon, Telehallintokeskukseen. Nämä virkamiehet muodostaisivat Telehallintokeskuksessa erityisyksikön, Postihallintokeskuksen. Sen käyttömenot tulisivat siten liikenneministeriön pääluokan menoiksi.

Postihallintokeskus keräisi postitoiminnan harjoittajilta valvontamaksua. Maksujen suuruus määrättäisiin siten, että niiden summa olisi yhtä suuri kuin viranomaistoiminnan kustannukset. Näin ollen Postihallintokeskus voisi toimia nettobudjetitona eikä se rasittaisi valtiontaloutta. Mikäli toimintaa hoitaisi kuusi virkamiestä ja heidän sijoituspaikkansa olisi Telehallintokeskuksen nykyinen vuokrakiinteistö, kustannuksien kokonaismäärä olisi arviolta kolme miljoonaa markkaa vuodessa. Tästä summasta Posti- ja telelaitos maksaisi noin 2,5 miljoonaa markkaa, lehtien varhaisjakelua hoitavat yhtiöt yhteensä noin 250 000 markkaa ja kuriirirytykset yhteensä noin 250 000 markkaa vuosittain. Valvontamaksun suuruus olisi noin 0,05 % laitoksen tai yrityksen liikevaihdosta.

Kuten aiemmin esitetystä käy ilmi, toiminnan jatkuminen entisellään tarkoittaa sitä, että esityksellä ei ole kilpailun vaikutusten lisäksi taloudellisia vaikutuksia postitoimintaan liikelaitosmielessä. Lähtökohtana on, että maan postitoiminta hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti samalla, kun käyttäjien valinnanvapautta lisätään. Esitys rajoittuu nykyisen posti-

toiminnan sääntelyyn, ja esityksen mukainen postitoiminta on jopa suppeampi kuin Posti- ja telelaitoksen perinteisesti postitoiminnaksi määrittelemä toiminta.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Kuten yleisperusteluista käy ilmi, tarkoituksena on, että sekä Posti- ja telelaitos että yksityiset kuriirirytykset kuten muutkin toiminnanharjoittajat jatkavat varsinaista liiketoimintaansa muuttumattomina. Muutoksena olisi vain se, että rajattu osa niiden liiketoiminnasta tulisi ohjesääntöiseksi toiminnaksi, jota tulee hoitaa julkisen vallan antamien säännösten ja määräysten mukaan.

Sitävastoin esityksessä ehdotettu viranomais-tehtävien eriyttäminen erilliseen viranomaiseen, Postihallintokeskukseen, edellyttää näitä tehtäviä nykyisin Posti- ja telelaitoksessa hoitavien virkamiesten siirtämistä tehtävineen perustettavaan virastoon. Virkamiesten lukumäärän arvioidaan pysyvän samana, noin kuutena. Näiltä osin muutos aiheuttaa lisäyksiä valtion tulo- ja menoarvioon. Kun Posti- ja telelaitoksesta siirrettäisiin virkamiehiä Telehallintokeskukseen virkamieheksi, heidän palvelussuhteessaan ei tapahtuisi tästä syystä muutoksia.

4.3. Ympäristövaikutukset

Ehdotukseen sisältyy esitys kirjelaatikoiden ja postilaatikoiden tai vastaavien laitteiden tai vähäisten rakennelmien sijoittamisen ratkaisemisen antamisesta kunkin kunnan rakennuslautakunnan tehtäväksi. Rakennuslautakunnan tulisi ratkaisussaan huomioida sijoitusalueen muu käyttö, tarkoituksenmukainen postin jakelu ja Telehallintokeskuksen asiassa antamat ohjeet. Ympäristövaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

4.4. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Yleistä

Postitoiminta on yksi kansalaisten peruspalveluihin kuuluva toiminto yhteiskunnassa. Pääasiallinen postipalvelujen tuottaja on Posti- ja telelaitos. Laitoksella on toiminnassaan kilpailua postitoiminnan eri alueilla erilaisilla kaup-

panimillä. Kilpailun arvioidaan laajenevan tu-
levaisuudessa. Posti- ja telailaitoksen kilpailuky-
kyä on viime vuosina kehitetty muun muassa
muuttamalla laitos vuoden 1990 alusta valtion
liikelaitoksista annetun lain mukaiseksi valtion
uusmuotoiseksi liikelaitokseksi. Tavoitteena
on kehittää laitoksen toimintaa edelleen muut-
tamalla se vuoden 1994 alusta osakeyhtiöksi.
Esityksellä pyritään turvaamaan syrjäseutujen
asukkaiden postipalvelu myös yhtiöittämisen
jälkeen.

Suomen hallitusmuoto turvaa kansalaisille
kirjesalaisuuden (HM 12 §). Liikelaitostamisen
yhteydessä ei erikseen kuitenkaan lain tasolla
ole käsitelty laajemmin kansalaisten oikeuksia
ja velvollisuuksia suhteessa palveluja tuotta-
vaan liikelaitokseen. Käytännössä onkin nous-
nut esiin eräitä epäkohtia. On myös esiintynyt
epätietoisuutta niistä muutoksenhakukeinoista,
joita olisi käytettävä haluttaessa muutosta Pos-
ti- ja telailaitoksen toiminnassaan tekemiin rat-
kaisuihin ja sen tuottamien palvelujen laatuun.

Tämän johdosta postitoimintalakiin ehdote-
taan otettaviksi perussäännökset postinjakelus-
ta. Postilaitoksen ja sen asiakkaan väliset erik-
seen tehdyt sopimukset palveluista ja niiden
ehdoista olisivat sallittuja, eikä niitä olisi tar-
koitus lailla rajoittaa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös pos-
tilaitoksen palveluksessa olevan vaihtolovelvol-
lisuudesta, mikä turvaisi hallitusmuodon 12 §:n
mukaisen kirjesalaisuuden toteutumisen.

Kirjesalaisuuden turvaamiseen liittyvät myös
ne lakiin ehdotetut säännökset, jotka koskisivat
perillesaamattomia lähetyksiä ja poikkeuksia
kirjesalaisuudesta. Hallitusmuodon mukaan
poikkeukset kirjesalaisuudesta tulee säätää lais-
sa. Koska käytännössä esiintyy tilanteita, jol-
loin kirjelähetystä ei voida toimittaa perille tai
sen avaaminen osoittautuu välttämättömäksi,
ehdotetaan lakiin otettaviksi säännökset siitä,
miten postilaitoksen tulisi menetellä tapauksis-
sa, joissa postilähetystä ei voida toimittaa
vastaanottajalle, ja muista tapauksista, joissa
suljettu postilähetys voitaisiin avata.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta on tär-
keätä järjestää postitoiminnan valvonta asian-
mukaisella tavalla. Tämän johdosta ehdotetaan
perustettavaksi erityinen valvontaviranomai-
nen, Telehallintokeskuksen yhteydessä toimiva
Postihallintokeskus, jonka puoleen kansalainen
voisi kääntyä katsoessaan oikeuksiensa tulleen
loukatuksi. Postihallintokeskuksen asiassa an-

tamaan päätökseen voisi hakea muutosta muu-
toksenhausta hallintoasioissa annetun lain mu-
kaisesti.

Kansalaisten aseman kannalta on tärkeää,
että postitoiminta maassa hoidettaisiin talou-
dellisesti ja tehokkaasti. Tämän johdosta esite-
tään, että lakiin otettaisiin säännös siitä, että
postimaksujen tulee olla tasapuolisia ja koh-
tuullisissa suhteissa suoritteista aiheutuneisiin
kustannuksiin.

Postilaitoksen ja postinsaajan välinen suhde

Postilaitoksen ensisijainen velvollisuus on
toimittaa postilähetys siihen merkittyyn osoit-
teeseen. Postilaitoksen tehtävänä on tarkistaa
asuuko tai oleileeko vastaanottajaksi merkitty
henkilö mainitussa osoitteessa vain siinä ta-
pauksessa, että osoite on vaillinainen tai väärä.
Muodollisesti oikeasta, mutta vastaanottajan
suhteen väärästä osoitemerkinnästä johtuvat
mahdolliset seuraamukset ovat lähettäjän vas-
tuulla.

Postilähetystä, jonka osoitetiedot ovat siten
puutteelliset, että sitä ei voida toimittaa perille,
pidetään perilletoimittamattomana, ja postitoi-
mintalakiehdotus sisältää säännökset sen käsit-
telystä.

Postinsaajalla olisi velvollisuus järjestää pos-
tilähetysten vastaanotto asuinympäristössään
noudatettavaa postin jakelutapaa vastaavasti.
Tämä merkitsee sitä, että postinsaaja, joka
haluaa saada postinsa tavanomaisesta jakelu-
tavasta poikkeavalla tavalla, joutuu sopimaan
siitä erikseen postilaitoksen kanssa.

Esityksen perustana on käsitys, että postin
lähettäjän ja postilaitoksen välillä tapahtuu
postilaitoksen lähetysehtojen mukainen, vastik-
keellinen oikeustoimi. Vaikka vastikkeen suu-
ruus ei olekaan täydellisen sopimusvapauden
alainen, on oikeustointa pidettävä täydellisesti
kaksipuolisena sopimuksena.

Edelleen esitys perustuu siihen, että postin
saajan oikeudesta saada postilaitokselta jakelu-
palvelua on säännökset laissa. Postilaitos voi
myös tarjota laissa edellytettyä vähimmäistasoa
parempaa palvelua lain estämättä.

Postinsaajan ja postilaitoksen välillä ei kat-
sota tapahtuvan varsinaista oikeustointa, ellei
postinsaaja ole tehnyt erityistä sopimusta lisä-
palveluista. Ilman erityistä sopimusta syntyvä
sopimus on vajanaisesti kaksipuolinen, ja pos-
tinsaajan velvollisuutena on myötävaikuttaa

sopimuksen voimassaoloon joko luonnollisen ainesosan, kuten esimerkiksi postilaitikon, taikka tilapäisen ainesosan, kuten esimerkiksi kuittaamisen järjestämisellä.

Kysymys on näin ollen postin lähettäjän ja postilaitoksen välillä sopimuksesta kolmannen henkilön hyväksi, jolloin oletetaan, että postinsaajalla on halu saada postinsa. Peruuttamattomaksi käy postin saajan oikeus vasta sitten, kun postinvälitykseen velvoittautunut postilaitos on antanut sopimuksesta sellaisen tiedon toimitusehdoissaan hänelle, että hän on sen johdosta voinut luottaa saamisensa pysyvyyteen suoritettuaan tarpeelliset toimenpiteet.

Niissä tapauksissa, joissa postin saaja ja postilaitos eivät pääse postin saamiseen tarpeellisista toimenpiteistä yhteisymmärrykseen, asia voidaan saattaa Telehallintokeskuksen ratkaistavaksi ja ratkaisusta voidaan valittaa kuten hallintoasioista yleensä. Oikaisumenettelyn ja valituksen käsittelyn aikana postilaitoksella olisi oikeus säilyttää postinsaajalle tulevat postilähetykset lähimmässä konttorissaan, josta postinsaaja voisi noutaa ne. Tämä periaate vastaa myös aiemman postiliikenneasetuksen 35 §:n mukaista menettelyä.

Vaihtoehtoisena menettelynä valmistelussa on tarkasteltu myös postilaitosten velvoittamista toimittamaan kiistasta huolimatta postilähetykset postin saajalle myös tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Kustannusten tasapuolisen jakamisen periaatteesta johtuen tulisi näin syntyvät korkeammat kustannukset voida velkoa siviilijuttuna postinsaajalta. Tällöin ratkaisujen kuorma siirtyisi yleisiin alioikeuksiin, mitä ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Eräänä vaihtoehtona olisi mainittujen kustannusten korvaaminen valtion varoista, jota sitäkään ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu pääosin virkatyönä liikenneministeriössä neuvotellen sekä oikeusministeriön, kuluttaja-asiamiehen toimiston, Posti- ja telelaitoksen että esitetyn määritelmän mukaista postitoimintaa harjoittavien yksityisten yritysten edustajien kanssa.

Liikenneministeriö on teettänyt kyselyn kuriiriyriytysten toiminnan volyymistä ja laadusta

Tilastokeskuksella. Edellä annetut tiedot kuriiritoiminnasta perustuvat tehtyyn kyselyyn.

5.2. Lausunnot

Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, kilpailuvirastolta, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, kuluttaja-asiamieheltä, Sanomalehtien Liitolta, Suomen Kunnallisliitolta, Suomen Kaupunkiliitolta, Finlands Svenska Kommunförbundilta, Posti- ja telelaitokselta, DHL:ltä, Lähettirenkkaalta, Cargo Expressiltä, Stadin Kuriiri Ky:ltä, Suomen Pienkiinteistöliitolta, Postiliitolta ja Postivirkamiesliitolta. Lausunnot on huomioitu mahdollisuuksien mukaan nyt käsilä olevassa esityksessä.

Lausunnoissa esitettyjä kannanottoja on käsitelty myös liikenneministeriössä järjestetyssä lausunnonantajien yhteisessä kuulemistilaisuudessa.

Lausunnoissa on yleisesti vastustettu toimilupajärjestelmää, ilmoituksen tekoa, jakelujärjestelmää ja tuotu esiin lausunnon antajan oman liiketoiminnan tai mielenkiinnon kannalta keskeisiä piirteitä. Lausunnoista on laadittu liikenneministeriössä yhteenveto.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy Telehallintokeskuksen yhteydessä erityisyksikkönä toimimaan tarkoitettun Postihallintokeskuksen perustamisen osalta valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu virkojen perustamisen ja käyttövarojen osalta käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esitys on sinänsä riippumaton muista esityksistä. Esityksen merkitykseen vaikuttaa kuitenkin omalta osaltaan eduskunnalle erikseen annettava esitys Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.

Postitoimintalain säätämisen yhteydessä tulee ottaa huomioon eräiden muiden lakien mahdolliset muutostarpeet. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi rikoslaki (erityisesti 38 luvun 9 a §), pakkokeinolaki (450/87; erityisesti 4 luvun 3 ja 4 §), laki tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/66) ja vaalilait. Erikseen on arvioitava,

tarvitaanko niissä muutoksia, sillä niiltä osin kuin kysymys on Posti- ja telelaitoksen hallussa olevista postilähetyksistä tai laitoksella teetetävistä muista tehtävistä kuin varsinaisesta postitoiminnasta aiempi käytäntö voi esillä olevasta esityksestä huolimatta jatkua entisellään. Näiltä osin muutosten tarpeellisuuden arviointi ja esitysten valmistelu on oikeusministeriön hallinnonala eikä niitä pidetä tässä yhteydessä välttämättöminä.

Esityksessä ehdotettavan postitoimintalain johdosta on tarpeen antaa postitoimintaa koskeva asetus, jossa säädetään postitoiminnan yksityiskohdista tarkemmin, ja muuttaa eräitä muita asetuksia, esimerkiksi tulliasetuksesta (574/78; erityisesti 5 §, 10 § 2 mom ja 13 §). Asetusluonnoksia valmistellaan edelleen, eikä niitä ole liitetty esitykseen.

Esityksen kiireellisyyttä korostaa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (Dnro 126/2/93, 20.1.1993), jossa oikeusasiamies korostaa tarvetta säätää postitoiminnasta lailla.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

EY:n komissio on julkaissut postitoiminnan niin sanotun Vihreän kirjan. Se on valmistelevalta asiakirja, jonka tarkoituksena on herättää keskustelua. Komissio on pyytänyt ja saanut lausunnot kaavailuista suuntaviivoista lukuisilta tahoilta. Niiden perusteella komissio valmistelee jatkotoimenpiteitä, joiden lopputuloksena saattaa olla direktiivi postitoiminnasta. Koska asia on EY:ssä vasta valmisteluvaiheessa, ei esityksellä ole liittymäkohtia Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen.

Ehdotus on sopusoinnussa Suomea velvoittavien kansainvälisten postitoimintasopimusten kanssa sillä erolla, että pakettipalvelun määritelmä poikkeaa Posti- ja telelaitoksen solmiman kansainvälisen sopimuksen painorajoista. Tämä ei aiheuta käytännössä ongelmia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Postitoimintalaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälän 1 momentti sisältää määrittelyn lain tarkoituksesta. Yleisperusteluissa esitetyistä syistä lain tarkoituksessa korostuu se, että postitoiminnan toimivuus on tärkeää koko maassa. Niin on erityisesti syrjäseuduilla, joilla ei ole odotettavissa voimakasta kilpailua eikä vaihtoehtoisia postilaitoksia.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena on poistaa lain soveltamisen piiristä paikalliset jakelujärjestelmät, joiden vaikutus postitoiminnan kokonaisuuteen on vähäinen. Tällaisia olisivat esimerkiksi jakelujärjestelmä, jonka hoito on uskottu paikallisille yhdistyksille, esimerkiksi partiopojille tai rajoitetulla alueella toimiva pienimuotoinen lähettipalvelu. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska vähäistä postitoimintaa varten ei ole yhteiskunnallista tarvetta vaatia noudatettavaksi esimerkiksi lain toimitus-, il-

moitusmenettely- tai pakkokeinosäännöksiä. Postitoiminnan vähäisyyden ratkaiseminen ehdotetaan annettavaksi liikenneministeriön tehtäväksi tapauskohtaisesti, koska esiintulevien tapausten ominaispiirteiden odotetaan vaihtelevan useilla eri tavoilla eikä tyhjentävän määritelmän kirjoittamista pidetä mahdollisena.

Samoin lain soveltamisen piiristä on poistettu postitoiminnan harjoittajan oman toiminnan piiriin luettava toiminta, jollaiseksi katsotaan esimerkiksi lehtikustantajan suorittama oman lehden jakelutoiminta taikka laajan teollisuuskonsernin sisäinen eri toimipaikkojen välinen postitusjärjestelmä, joka muutoin saattaisi tunnusmerkeiltään olla tulkinnanvarainen.

Pykälän 3 momentti on tarpeen Ahvenanmaan itsehallinnon ja sinne syntyvän itsenäisen postitoiminnan ja toisaalta muun Suomen lainsäädännön välisen ristiriidan välttämiseksi.

Postitoimintalain säännöksiä sovelletaan postitoimintalain 1 §:n mukaan 2 §:ssä määriteltyyn postitoimintaan.

2 §. *Määritelmät.* Pykälän 1 momentissa on esitetty laissa käytettyjen keskeisimpien käsitteiden määritelmät. Momentin 1 kohdan mu-

kaiseen postitoiminnan yleismääritelmiin kuuluvat sekä posti- että joukkopostilähetysten vastaanotto, välittäminen että jakelu. Postitoiminnan määritelmässä on pyritty korostamaan sitä, että toiminnan tulee tapahtua elinkeinona. Tällöin vältetään esimerkiksi vapaaehtoistyönä jaettavien yhdistysten tms. tiedotteiden jakelun tuleminen lain soveltamisen piiriin.

Momentin 2 kohdan mukaisella postilähetysten määritelmällä pyritään rajaamaan lain soveltamisen piirissä olevat postilähetykset ensisijaisesti sellaisiin, jotka voidaan käsikannossa jakaa tavanomaiseen postiluukkuun tai -laatikkoon. Näitä olisivat tavanomaisilla käsitteillä sanottuna kirjeet ja pikkupaketit. Pykälän 2 momentin mukaisella asetuksella on tarkoitus määritellä postilähetysten ominaisuudet tarkemmin. Näin ollen kooltaan suuret taikka hyvin painavat paketit eivät olisi lain soveltamisen piirissä, vaikka postilaitos niitä välittääkin. Tavarankuljetuksen ja pakettitoiminnan raja olisi joka tapauksessa mielivaltaisesti ratkaistava, jos pakettitoiminta sisällytettäisiin postitoimintaan. Se voisi tapahtua joko määrittelemällä paketin koko ja paino tai mahdollisesti jokin muu ominaisuus. Kuriiriyriyten välittämiä kirjeitä ei voi mitenkään erottaa Posti- ja telelaitoksen välittämistä kirjeistä, joten ne sisältyvät määritelmään.

Määritelmään sisältyy myös lähettäjän tarkoitus. Näin ollen riippuu lähettäjän omasta tahdosta, lähettääkö hän kirjeensä postilähettyksenä vai tavallisena rahtina. Lähettäjä ratkaisisi itse, tyytyykö hän tavarankuljetukseen liittyviin toimitusehtoihin ja maksuihin vai turvautuuko hän postilaitokseen. Postilaitoksille ei syntyisi lakiin perustuvaa oikeutta vaatia kirjeiden välittämisen sallimista vain postilaitosten toimesta.

Momentin 3 kohtaan sisältyy joukkopostilähettyksen määritelmä. Tällainen uusi, jossakin määrin keinoitekoinen sana lienee pakko ottaa käyttöön esitetystä merkityksestä, koska tarkoitettua toimintaa vastaavaa sanaa ei ole aiemmin ollut. Lehtien jakelua pidetään yhteiskunnallisesti merkittävänä tehtävänä. Yleispuhe-rukeluissa tarkemmin selvitetystä syistä lehtien jakelun uskotaan säilyvän harvaan asutuilla seuduilla edelleen Posti- ja telelaitoksen postitoiminnan tehtävänä. Tätä toimintaa tuetaan myös erityisellä valtionavustuksella, joka vuonna 1993 on 98 miljoonaa markkaa. Lehtien jakelua suorittavat myös useiden lehtitalojen varhaisjakeluorganisaatiot. Jakamalla useita

lehtiä maksua vastaan organisaation oma talous kevenee samalla kun jakelun kokonaisorganisaatio on mahdollisimman taloudellinen. Myös tätä toimintaa tuetaan valtion varoista, nykyään 18 miljoonalla markalla vuodessa. Lehtijakelun on katsottu kuuluvan kokonaisuudessaan lain soveltamisen piiriin. Tällöin myös muut osoiteluetteloiden perusteella jaettavat lähetykset, kuten esimerkiksi suoramarkkinointilähetykset, tulevat lain soveltamisen piiriin.

Momentin 4 ja 5 kohdassa on määritelty laissa tarkoitetut posti- ja joukkopostilaitos. Postilaitokselle ehdotetaan myönnettäväksi toimilupa, jolloin toimiluvan myöntö olisi riittävä tunnusmerkki postilaitoksen tunnistamiseksi. Vastaavasti esitetään, että osoiteluetteloiden perusteella postilähettyksiä jakavalla yrityksellä olisi velvollisuus ilmoittaa a.o. toiminnan harjoittajaksi.

Momentin 6 ja 7 kohdassa on pyritty määrittelemään postin lähettäjä ja postin saaja lakitekstin lyhentämiseksi ja sen sujuvuuden parantamiseksi.

Pykälän 2 momenttia on käsitelty edellä 1 momentin 2 kohdan perustelujen yhteydessä.

2 luku. Postitoiminnan harjoittaminen

3 §. *Toimilupa ja sen ehdot.* Ottaen huomioon postitoiminnan yhteiskunnallinen merkitys ja erityisesti 1 §:ssä esitetty tarve ja tarkoitus huolehtia postitoiminnan sujuvuudesta syrjäseuduilla ehdotetaan siirryttäväksi toimilupamenettelyyn. Tällöin valvontaviranomaisella on mahdollisuus ja velvollisuus huolehtia siitä, että postitoiminta hoidetaan koko maassa tarkoituksenmukaisesti ja valtioneuvoston asettamien toimilupaehtojen mukaisesti. On pidetty tarpeellisenä sisällyttää eräät yleisluontoiset toimiluvan myöntämiskriteerit lakitekstiin. Merkittävien niistä on 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen toteutuminen.

Esityksen tarkoituksena on säilyttää postitoiminnan nykyinen hoitojärjestelmä. Posti- ja telelaitoksen nähdään olevan ainoa organisaatio, joka on kykenevä hoitamaan myös syrjäseutujen postitoiminnan. Tästä syystä sen odotetaan hakevan toimilupaa nykyisinkin harjoittamaansa postitoimintaan koko maan alueella ja kansainvälisesti. Koko maan alueelle ulottuvaan ja kaikkien määritelmän mukaisten postilähetysten välittämiseen ehdotetaan toimilupa

myönnettäväksi toistaiseksi. Tällöin toiminnan jatkuvuus voidaan suunnitella paremmin.

On kuitenkin odotettavissa, että toimilupahakemuksia tulee myös organisaatioilta, jotka itse haluavat rajoittaa toimintaansa maantieteellisesti, postilähetyksilajeittain tai muilla oman toimintansa kannalta tarpeellisilla tavoilla. Esityksen lähtökohta on, että tällaisiin hakemuksiin suostuttaisiin sikäli, kuin niiden tarkoittama toiminta on sopusoinnussa postitoiminnan kokonaisuuden kannalta. Olosuhteiden muuttumisen, kilpailun laajenemisen ja vastaavien kehitysilmäiden vuoksi tilanne voi kuitenkin kehittyä siihen, että alikatteellisuuden takia syrjäseutujen postitoiminnan hoidosta uhkaisu muodostuu pysyvästi tappiollista. Tarkoituksena on välttää sitä, että tällöin turvaututtaisiin valtion varoista maksettaviin toiminta-avustuksiin. Tällaisessa tilanteessa voitaisiin toimilupien sisältöä muuttaa siten, että joko tuottavia toimintoja ja niiden tuloja ohjattaisiin lisää tappiollista toimintaa hoitavalle postilaitokselle tai tappiollista toimintaa ohjattaisiin hyvin tuottavien postilaitosten hoidettavaksi. Rajoitetun toiminnan toimilupien ehdotetaan olevan määräaikaaisia, jolloin toimilupaviranomainen arvioisi uusimisen yhteydessä kokonaistilanteen uudelleen.

Esityksessä valitun lähestymistavan tarkoituksena on sallia edelleen kilpailun kehittymisen mahdolliseksi posti- ja joukkopostitoiminnassa. Myös muiden kuin Posti- ja telelaitoksen on mahdollista saada toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen. Euroopan yhteisöjen lähtökohtana syrjäseutujen palvelujen turvaamiseksi on, että ensisijaisesti kirjepostista tehtäisiin "varattu" palvelu, johon myös syrjäseutujen toiminnasta vastaavalla organisaatiolla olisi yksinoikeus. Esityksessä lähdetään monopolin sijasta siitä, että toiminta sallitaan toimilupien kautta useammille, keskenään kilpaileville organisaatioille. Maassamme nykyisin vallitsevassa tilanteessa kilpailun lisääntyminen on ollut mahdollista ilman minkäänlaista ohjausta tai valvontaa, kun postitoiminnasta ei ole ollut lainkaan säädöksiä.

4 §. *Joukkopostitoiminnan harjoittamisilmoitus ja sen ehdot.* Joukkopostitoiminnan harjoittamisesta tehtäisiin ilmoitus liikenneministeriölle. On odotettavissa, että valtaosa ilmoittautujista haluaa harjoittaa toimintaansa vain rajoitetusti, esimerkiksi vain määrättyllä alueella ja välittäen vain määrättyä lähetyksilajia, kuten jakaa sanomalehtiä. Tästä syystä ilmoittautu-

misessa voitaisiin rajoittaa toimintaa vastaavalla tavalla kuin toimiluvissa. Valtioneuvostolla ei olisi kuitenkaan mahdollisuuksia puuttua ilmoittautumisen varaisen toiminnan laajuuteen.

5 §. *Postilaitoksen yleiset velvollisuudet.* Pykälän 1 momentin mukaan postitoiminnan hoitajien on noudatettava toiminnassaan toimitusehtoja. Toimitusehdoissa esitettäisiin erilaiset postilähetyksilajit sekä niiden keräilyyn, välittämiseen ja jakeluun liittyvät yksityiskohdat. Tällainen olisi muun muassa eri postilähetyksilajien kuljetusaika. Asiakkailta on näin mahdollisuus saada halutessaan tarkat tiedot postilaitoksen tarjoamista palveluista ja niiden ehdoista.

Momentin toisen virkkeen mukaan perittävien maksujen tulee olla tasapuolisia. Tällä tarkoitetaan sitä, että lähettäjiä on kohdeltava samalla tavalla samassa tilanteessa. Tällä pyritään estämään mahdollinen diskriminoiva ylinhinnoittelu ja sallitaan esimerkiksi postilähetyksen määrästä tai lähettäjän tekemistä esitöistä, kuten lajittelusta aiheutuvat alennukset postimaksuihin. Tarkoituksena on, että kustannuksiin sisältyisivät kiinteiden ja muuttuvien kustannusten lisäksi myös toiminnasta saatava kohtuullinen yrittäjävoitto. Lisäksi kustannukset tulisi jaksottaa useamman vuoden yli, jotta maksutaso ei vaihtelisi liian nopeasti tai usein. Tämä on tärkeää erityisesti sellaisille asiakkaille, jotka joutuvat suunnittelemaan omaa toimintaansa postimaksujen perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädetään postitoiminnan harjoittajien palvelupakko. Postilaitoksilla ei ole oikeutta valita asiakkaitaan. Maksun maksamalla voi saada lähetyksensä välitettyksi siten kuin postilaitoksen toimiluvassa ja sen toimitusehdoissa asianomaisesta postilähetyksilajista on sanottu. Poikkeuksena yleiseen postilähetyksen kuljetusvelvollisuuteen ehdotetaan postilaitokselle oikeutta joissakin tietyissä tapauksissa kieltäytyä vastaanottamasta ja välittämästä postilähetyksestä. Tarkoituksena on säätää asetuksella tarkemmin joistakin yleisvaarallisiksi katsottavista postilähetyksistä, kuten räjähdysaineita, syövyttäviä tai palonarkoja taikka terveydelle muuten vaarallisista lähetyksistä, joita postilaitosten ei pidä ottaa kuljetettavakseen muiden postilähetyksen mukana.

Tarkoituksena on, että liikenneministeriö tekisi päätöksen postilaitosten toimitusehtojen yleisistä perusteista samoin kuin postimaksujen yleisistä perusteista ja antaisi samalla yleisluontoiset ohjeet niiden julkaisemisesta. Tästä on

säännös pykälän 3 momentissa. Koska posti-toimessa tapahtuu jatkuvaa kehitystä ja postilaitokset kehittävät uusia lähetykslajeja ja niille uusia hinnoittelurakenteita, norminantotaso on syytä pitää riittävän alhaisena. Tämä vähentää myös valtioneuvoston päätettäväksi tulevien asioiden määrää.

Postitoiminta on kyettävä hoitamaan myös poikkeusoloissa. Tämän johdosta tarkoituksena on, että liikenneministeriö valmistelisi ohjeet poikkeusolojen postitoiminnasta.

6 §. *Kirjesalaisuuden ja kielellisten oikeuksien turvaaminen.* Pykälän 1 momentin tarkoituksena on korostaa hallitusmuodossa säädettyä kirjesalaisuutta. Postilaitoksen velvollisuutena olisi huolehtia siitä, että hallitusmuodon edellyttämä kirjesalaisuus säilyy. Tämä edellyttäisi toimenpiteitä postitoiminnan eri vaiheissa alkaen postilähetyksen vastaanoton asianmukaisesta järjestämisestä päätyn postin jakeluun. Säännös on aiheellista ottaa lakiin siitä syystä, että postilaitos on elinkeinonharjoittaja, jonka liiketoiminta kohdistuu kirjesalaisuuden piirissä olevien postilähetyksen keräämiseen, kuljettamiseen ja jakeluun. Posti- ja joukkopostilaitosten tulisi ehdotuksen mukaan palvella asiakkaitaan molemmilla kotimaisilla kielillä. Tämä on tarpeen, jotta postilaitokset varautuisivat erityisesti toimipaikoissaan palvelemaan asiakkaitaan heidän äidinkielellään. Useimmin esiintyy tilanne, jossa asiakkaan ja postilaitoksen on tarpeen ymmärtää erityisesti toimitusehdot ja jakelun yksityiskohtaiset järjestelyt samalla tavalla.

7 §. *Vaitiolovelvollisuus.* Suomen Hallitusmuodon 12 §:n mukaan kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty. Kirjesalaisuuden suojakeinoista keskeisin on suljettujen kirjeiden avaamiskielto. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan korostanut kirjesalaisuuden suojaamista.

Siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi kirjeen päällyksen tai avoimina lähetettyjen kirjeiden tai postikorttien sisältämistä tiedoista kirjeen avaamiskielto on tehoton. Tämän takia tietojen salassapito tulee suojata erityisin postitoimintaa koskevin vaitiolovelvollisuutta koskevin säännöksin, jotka täydentävät ja turvaavat kirjesalaisuuden.

Pykälän 1 momentin mukaan postilaitoksen palveluksessa olevalla tai olleella olisi vaitiolovelvollisuus siitä, mitä sellaista hän tehtävässään on saanut tietää asiakkaasta tai hänen

asioistaan, minkä paljastaminen loukkaisi kirjesalaisuutta tai luottamuksellista liike- tai asiakassuhdetta.

Pykälän 2 momentissa on yksityiskohtaisemmin säädetty vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvista asioista.

8 §. *Postin jakelu.* Pykälässä ehdotetaan selkiytettäväksi postin jakelua niiltä osin, kuin kysymys postilaitoksesta, jonka toimintaan kuuluu työpäivinä tapahtuva, myös yksityishenkilöille tulevien postilähetyksen jakelu paikallisesti postin saajille. Tällainen on Posti- ja telelaitos. Jakelu ehdotetaan järjestettäväksi siten, että haja-asutusalueilla ja taajamien pientaloalueilla jakelu voisi tapahtua postilaatikoihin. Kerrostaloihin jakelu tapahtuisi joko lokerikkoihin tai postiluukkuihin. Ehdotus perustuu toiminnan taloudellisuuden arviointiin siten kuin Posti- ja telelaitoksen postitoimi on sen tehnyt. Jakelutapa voitaisiin kuitenkin sopeuttaa paikallisiin olosuhteisiin, sikäli kuin ne edellyttäisivät pääsäännöstä poikkeamista. Samoin jakelutapa voitaisiin sopeuttaa postin saajan henkilökohtaisiin erityistarpeisiin, jollainen olisi esimerkiksi liikuntaesteisyys. Vastavanlaatuista joustavuutta voitaisiin toteuttaa myös muista, laissa tarkemmin yksilöimättömistä syistä. Esimerkiksi aiemmin kuriiritoiminnaksi nimettyä postitoimintaa harjoittava yritys jakaisi postilähetykset postin saajille tarpeen mukaan eli silloin, kun niitä tulee. Koska tällöin vaaditaan tavallisesti vastaanottajan kuittaus, jakelu tapahtuisi joka tapauksessa henkilölle asti. Joukkopostitoiminnan harjoittajat taas voisivat säännöksen estämättä jakaa lehdet niiden ilmestymispäivinä, joka päivä tai harvemmin. Tavanomaiset postilähetykset ehdotetaan jaettaviksi jokaisena työpäivänä. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

Pykälässä säädetään jakelupalvelun vähimmäistaso, joten postilaitos voi tarjota siitä riippumatta postin saajille parempaa palvelua.

9 §. *Jakelusuunnitelma ja -sopimukset.* Pykälän 1 momentissa edellytetään, että postilaitos tekee 8 §:n säännösten mukaisen suunnitelman jakelun järjestämisestä, suunnitelman mukaisesta tavanomaisesta jakelutavasta voitaisiin poiketa sopimalla siitä postilaitoksen kanssa. Tällöin postin saaja joutuisi maksamaan poikkeavasta menettelystä kohtuullisen maksun. Useimmiten kysymykseen tulisi tavanomaisesta yksilöllisempään suuntaan poikkeavasta palvelusta, joka aiheuttaa kustannuksia. Kysymykseen voisi tulla myös esimerkiksi postin saajan

halusta tapahtuva noutopostiin siirtyminen, jolloin postin saajan postilähetyksiä ei jaeta ollenkaan, vaan hän hakee postilähetyksensä postilaitoksen toimipaikasta. Tällöin ei tietenkään synny kustannuksia, eikä minkäänlaista maksua peritä. Postin saajan ja postilaitoksen välinen sopimus voisi olla myös määräaikainen, esimerkiksi loman ajan kestävä.

Telehallintokeskus antaisi tarvittaessa yksityiskohtaisempia yleisiä ohjeita postin jakelun järjestelyistä. Näitä voisi pyytää postin saaja, postilaitos tai muu, jonka etuihin tai oikeuksiin järjestelyt vaikuttavat, esimerkiksi kunta. Telehallintokeskusta pidetään oikeana viranomaisena mainittujen ohjeiden antamiseen siitä syystä, että se seuraa postitoiminnan kokonaisuutta maassa. Ohjeet voivat olla joko valtakunnallisia tai paikallisia.

Pykälän 3 momentissa on säännös siitä, kuinka tulee menetellä tapauksessa, jossa postin jakelusta vallitsee erimielisyys postin saajan ja postilaitoksen välillä tai vastaanottoa ei ole järjestetty. Tällöin postilaitoksella olisi oikeus säilyttää kiistan alaiset postilähetykset postin saajaa lähimpänä olevassa toimipaikassaan siihen asti, kunnes joko Telehallintokeskus on antanut oikaisupäätöksensä tai korkein hallinto-oikeus on ratkaissut valituksen. Postin saaja voisi noutaa postilähetykset toimipaikasta. Säännös on tarpeen sekä postin saajan että postilaitoksen oikeusturvan kannalta.

10 §. *Perillesaamattomuus.* Pykälässä ovat säännökset siitä, miten postilaitoksen tulee menetellä, jollei postilähetystä voida toimittaa vastaanottajalle. Pääsääntöisesti lähetykset tulee palauttaa lähettäjälle. On kuitenkin tapauksia, joissa lähettäjää tai hänen osoitettaan ei tiedetä. Vuosittain kaikista kirjeistä noin 0,003 % ja paketeista noin 0,007 % on tällaisia. Postilaitoksen tulee säilyttää tällaista lähetystä kuuden kuukauden ajan. Säilytysvelvollisuus on tarpeellinen muun muassa siksi, että sen kuluessa on lähettäjällä ja vastaanottajalla mahdollisuus tiedustella perillesaamatonta lähetystään postilaitokselta tai että mahdollinen asiaan liittynyt sekaannus ehditään selvittää. Säilytysaikaa ei kuitenkaan voida pidentää kohtuuttomasti.

11 §. *Perillesaamattoman lähetyksen hävittäminen ja myyminen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, miten perillesaamatonta postilähetystä tulee käsitellä säilytysajan päätyttyä. Postilaitoksella olisi velvollisuus hävittää perillesaamatonta lähetys edellä mainittujen kuuden kuukauden kuluttua. Vuosittain

tällä tavoin hävitetään noin 20 000 kirjettä ja noin 2 000 pakettia. Tämä säännös osaltaan turvaa kirjesalaisuuden säilymistä.

Ehdotuksen 12 §:n mukaan perillesaamatonta lähetys saadaan avata. Tämä on tarpeen muun muassa siksi, että kirjallisen tiedonannon sisältä saattavat käydä ilmi vastaanottajan tai lähettäjän löytämiseksi tarpeelliset tiedot. Tällöin lähetykset toimitetaan perille. Mikäli postilähetykset sisältää muuta kuin kirjallisen tiedonannon, kuten rahaa, postimerkkejä tai arvoesineitä, on pykälässä säännös, jonka mukaan sisältö saadaan myydä sopivaksi katsotulla tavalla. Vuosittain noin 5 000 tavaraa ja noin 2 000 pakettia joutuu tällä tavoin myytäväksi. Postilähetyksen sisältämät käyvät rahat ja myynnistä saadut varat siitä aiheutuneet kulut vähennettynä tulee tulouttaa Telehallintokeskuksen postisiirtotilille.

12 §. *Poikkeukset postilähetyksen salaisuudesta.* Pykälän tarkoituksena on laillistaa perinteisesti noudatettu menettely, jolla pyritään turvaamaan postilähetyksen asianmukainen perille toimittaminen. Jos postilähetyksen on varustettu niin puutteellisilla merkinnöillä, että sitä ei voida jakaa niiden perusteella vastaanottajalle eikä myöskään palauttaa lähettäjälle, ainoa keino saada lisää tietoa vastaanottajasta on avata lähetykset ja tarkastaa sen sisältö.

Hallitusmuodon 12 §:n mukaan kirjesalaisuus on loukkaamaton, jollei siitä ole laissa poikkeusta säädetty. Tällaisia poikkeuksia on ainakin pakkokeinolain 4 luvun 3 ja 4 §:ssä, tutkintavankeudesta annetun lain 13 §:ssä, rangaistusten täytäntöpanosta annetun asetuksen 2 luvun 9 §:ssä (612/74), vankeinhoitoasetuksen (431/75) 49 §:ssä, mielenterveyslain (1116/90) 28 §:ssä, lastensuojelulain (683/83) 31 §:ssä sekä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/66) 4 §:ssä. Viimeksi mainittu poikkeus kirjesalaisuudesta koskee sijaistiedoksiantoa. Rikoslain 38 luvun 8 §:n (792/89) mukaan oikeudettomasta toiselle osoitetun kirjeen tai muun suljetun viestin avaamisesta rangaistaan viestintärikoksena. Viestintärikos on asianomistajarikos.

Posti- ja telelaitoksella on aikaisemmin ollut postiliikenneasetuksen nojalla oikeus suljettujen kirjelähetyksien avaamiseen. Postiliikenneasetus kumottiin 1 päivästä heinäkuuta 1991, jonka jälkeen Posti- ja telelaitoksella ei ole ollut tätä oikeutta.

Valtaosa Posti- ja telelaitoksen välittämistä postilähetyksistä kuljetetaan massalähetyksinä.

Tällöin on voitava sovittaa yhteen kansalaisen perusoikeuden suoja ja postilähetysten tehokas ja tarkoituksenmukainen kuljettamismahdollisuus. Suljettujen lähetysten ehdoton avaamiskielto ei ole perusteltu, koska esiintyy tapauksia, joissa avaaminen on välttämätöntä kuljettustehtävän suorittamiseksi tai turvallisuuden takaamiseksi. Postilaitoksen oikeuteen avata suljettu postilähetys liittyy kirjesalaisuuden säilymisen turvaaminen muulla tavoin. Tästä on säännös vaitiolovelvollisuutta koskevassa 7 §:ssä. Kuriiritoiminnassa kuljettustehtävä perustuu pääasiassa asiakkaan ja yrityksen väliseen sopimukseen, jossa tarvittaessa voidaan sopia kirjellähetyksen avaamisoikeudesta.

Postilaitoksen tarve avata postilähetys muodostuu pääasiassa vaara- tai vahinkotilanteista tai perilleasaamattomien lähetysten käsittelystä. Pykälän 1 momentissa on yksilöity ne tilanteet, jolloin kirjesalaisuudesta voidaan poiketa. Kirjesalaisuudesta poikkeamiseksi ei katsottaisi esimerkiksi huumeiden etsimistä postilähetyksistä eläimien avulla, postilähetysten läpivalaisua eikä vastaavaa menettelyä.

Tarkoituksena on, että postilähetysten avaamisen suorittaisivat Telehallintokeskuksen valtuuttamat henkilöt, jotka ovat antaneet erityisen vaitiololupauksen. Avaamistilaisuudessa tulisi olla mukana toinen henkilö todistajana ja siitä tulisi laatia kummankin henkilön allekirjoittama pöytäkirja, joka tulisi toimittaa Telehallintokeskukselle. Pykälän 2 ja 3 momentin säännökset ovat tarpeen kansalaisten oikeusturvan takaamiseksi.

13 §. *Postilaitoksen vastuu.* Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että postinvälitys toimii luotettavasti. Postilaitoksen välitettäväksi annetaan postilähetys, joilla aineettoman arvon lisäksi saattaa olla myös aineellista arvoa. Postilähetykseen voi sisältyä rahaa tai arvoesineitä. Vastuukysymysten selkiyttämiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että postilaitoksen tulee todeta vastuunsa sille jätetyistä postilähetyksistä toimitusehdoissaan. Pykälässä on myös säännös siitä, milloin postilaitoksen vastuu päättyy. Tarkoituksena ei nimenomaisesti ole, että postilaitoksen olisi oltava vastuussa välillisistä vahingoista, jotka liittyvät postilähetysten viivästymiseen tai katoamiseen. Postilaitoksella on tästä huolimatta oikeus sopia tällaisistakin seikoista lähettäjän kanssa.

Pykälän 2 momentti sisältää säännöksen postilaitoksen vahingonkorvausvelvollisuudesta. Lähettäjän velvollisuudeksi jää osoittaa

postilähetysten rahallinen arvo. Koska näyttökysymykset saattavat joissain tapauksissa osoittautua vaikeiksi, on tarpeellista säätää korvauksen ylärajasta erikseen asetuksella. Kansainvälisessä postiliikenteessä saattaa erilaisista kuljetus- ja muista sopimuksista johtuen olla vallalla muita käytäntöjä vahingonkorvauksen suhteen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että näissä tapauksissa kansainvälisiä sopimuksia tulee soveltaa. Lähettäjällä ja postilaitoksella on oikeus myös sopia asiasta toisiin.

Perinteisesti postitoiminnassa on ollut käytössä mahdollisuus todisteellisen eli kirjatun postilähetysten tositteellisen tai vakuutetun postilähetysten lähettämiseen. Postilaitos, joka harjoittaa sellaista postitoimintaa, missä vakuutettujen lähetysten lähettäminen voi tulla kysymykseen, velvoitetaan tarjoamaan nämä palvelumuodot asiakkailleen. Näin ollen esimerkiksi pelkästään lehtijakelua harjoittavan joukkopostilaitoksen ei tarvitsisi tarjota sitä.

14 §. *Postilaitosten sijoittaminen.* Kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää postilaitoksen palveluja vaikuttaa oleellisesti se, miten hän voi jättää lähetyksensä postin kuljetettavaksi. Palvelutason parantamiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että postilaitoksella on oikeus sijoittaa keräilyyn tarvittavia laitteita, jotka useimmiten ovat kirjelaatikoita, sekä kaavoitusalueiden yleisille alueille että yksityisille alueille kuten myös tiealueille. Lehtijakelussa tulisi kysymykseen lehtinippujen jakolaatikko. Edellä tarkoitettuja laitteita ja rakennelmista käytetään lakiehdotuksessa nimitystä postilaitikko. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että postin vastaanotossa tarvittava postilaitikko voitaisiin sijoittaa samalla tavalla sekä yksityiselle että yleiselle alueelle. Haja-asutusalueilla tämä vastaa vakiintunutta käytäntöä ja säännös on sopusoinnussa 8 §:ssä ehdotetun jakelun periaatteiden kanssa.

Postilaitosten sijoittamisessa on luonnollisesti noudatettava kadun puhtaanapidon edellyttämiä tai tienpitäjän antamia ohjeita.

15 §. *Rakennuslautakunnan päätös postilaitosten sijoituksesta sekä korvausvelvollisuus.* Pääsääntö on, että postin saaja ja postilaitos sopivat jomman kumman aloitteesta postilaitikon sijoituspaikasta. Mikäli sijoittamisesta ei sovita, ehdotetaan säädettäväksi, että kunnan rakennuslautakunta ratkaisisi asian. Rakennuslautakuntaa on pidettävä paikallisena asiantuntijana tämän kaltaisissa asioissa. Rakennuslau-

takunnan tulisi ratkaisussaan ottaa huomioon myös postitoiminnan vaatimukset ja Telehallintokeskuksen mahdollisesti alueelle antamat yleiset ohjeet. Rakennuslautakunnan tekemästä ratkaisusta voisi valittaa tavanomaisella tavalla lääninoikeuteen.

Niiltä osin kuin postilaitosten sijoittamisesta aiheutuu vahinkoa tai haittaa, siitä ehdotetaan säädettäväksi korvauksen maksaminen. Sijoittaminen jäisi alueelle rasitteeksi.

3 luku. Postitoiminnan ohjaus ja valvonta

16 §. *Yleinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta.* Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen esitetään hoidettavaksi liikenneministeriön toimesta. Liikenneministeriö on tähänkin asti vastannut vastaavista tehtävistä, tosin vain Posti- ja telelaitoksen osalta sen kuuluessa liikenneministeriön hallinnonalaan.

Postitoimintalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvomaan esitetään erityisen viranomaisen perustamista. Telehallintokeskuksen yhteyteen perustettaisiin erityinen Postihallintokeskus aivan samoin kuin Telehallintokeskuksen yhteydessä nykyisin toimii Televisiolupakeskus. Eri pykälissä mainitulla Telehallintokeskuksen antamalla ohjeella tai muulla toimenpiteellä tarkoitetaan juuri tämän Postihallintokeskuksen antamaa ohjetta tai muuta toimenpidettä. Valvontaviranomaisen perustaminen olisi erityisen tärkeää yksityisen kansalaisen oikeusturvan kannalta. Tällöin kansalaisella olisi mahdollisuus kääntyä Postihallintokeskuksen puoleen katsoessaan postilaitoksen menettelevän toiminnassaan lainvastaisesti. Postihallintokeskuksen antamasta oikaisupäätöksestä voitaisiin tehdä valitus muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Postihallintokeskus miehittäisiin postitoiminnan viranomaistehtäviä tällä hetkellä Posti- ja telelaitoksessa hoitavilla virkamiehillä ja heidän tehtävänsä siirrettäisiin pois Posti- ja telelaitokselta.

Liiketoiminnan ja hallintotehtävien eriyttäminen edistäisi tasapuolisen kilpailun mahdollisuuksia. Esitys vastaa eurooppalaista näkemystä hallintoviranomaisten ja liiketoiminnan eriyttämisestä.

17 §. *Valvontamaksut.* Telehallintokeskuksen yhteydessä toimivan Postihallintokeskuksen toiminnan rahoittamiseksi on tarpeellista kerätä toimintaa harjoittavilta postilaitoksilta val-

vontamaksu. Maksun suuruuden määrittäminen ehdotetaan annettavaksi liikenneministeriön tehtäväksi. Tarkoituksena ei ole maksujen avulla kerätä valtiolle enempää tuloja kuin on tarpeen toiminnasta ja siihen sijoitetusta pääomasta aiheutuneiden kustannusten sekä kansainvälisen yhteistoiminnan maksujen kattamiseen. Vastaavat menot sisältyvät tällä hetkellä Posti- ja telelaitoksen keräämiin postimaksuihin. Jatkossa vähäinen osa näistä menoista tulisi muidenkin postitoiminnan harjoittajien suoritettavaksi. Valvontamaksut ehdotetaan suoritettavaksi 2 §:n mukaisen postitoiminnan tai 3 §:n mukaisen joukkopostitoiminnan liikevaihtoon suhteutettuna, jolloin se jakautuu tasaisesti postitoiminnan koko kenttään.

18 §. *Tiedonsaantioikeus.* Pykälä sisältää säännökset liikenneministeriön ja Telehallintokeskuksen oikeudesta saada postilaitoksilta tietoja tässä laissa säädettyjen ohjaus- ja valvontatehtävien suorittamiseksi.

4 luku. Pakkokeinot, seuraamukset ja muutoksenhaku

19 §. *Pakkokeinot.* Pykälän 1 momentin mukaisesti liikenneministeriö tai Telehallintokeskus voi velvoittaa posti- tai joukkopostilaitoksen oikaisemaan sen, mitä tämä on postitoimintalain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti tehnyt tai jättänyt noudattamatta.

Pykälän 2 momentin mukaisesti liikenneministeriö tai Telehallintokeskus voivat asettaa asettaa 1 momentissa mainitun veloitteen tehosteeksi uhkasakon, toiminnan keskeyttämishukan tai teettämishukan. Velvoittamis päätös ja tehostetta koskeva päätös voidaan tehdä samanaikaisesti tai erikseen.

Pykälän 3 momentissa on yleisen käytännön mukainen säännös valtiolle teettämisestä aiheutuneiden kustannusten suorittamisesta ja perimisestä.

20 §. *Toimiluvan peruuttaminen.* Valtioneuvostolle ehdotetaan annettavaksi oikeus peruuttaa postilaitoksen toimilupa, mikäli postilaitos menettelee lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti pidemmän ajan. Toimilupa voitaisiin peruuttaa myös osittain, mikäli se olisi tarkoituksenmukaista.

21 §. *Toiminnan kieltäminen.* Merkittävin seuraamus tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta ilmoi-

tuksen tehneelle joukkopostitoiminnan harjoittajalle on toiminnan kieltäminen. Toiminnan kieltäisi kaikissa tapauksissa valtioneuvosto. Tätä on pidettävä tarkoituksenmukaisena toimenpiteen merkityksen vuoksi. Valtioneuvoston harkinnassa olisi, onko toiminta syytä kieltää ja koskisiko kielto toimintaa kokonaisuudessaan vaiko vain joitakin osia. Ennen toiminnan kieltämistä asianomaista on joka tapauksessa kehotettava oikaisemaan menettelynsä ja asetettava kohtuullinen määräaika kehotuksen noudattamista varten.

22 §. *Luvaton postitoiminnan harjoittaminen.* Pykälässä säädetään rangaistus luvattomasta postitoiminnan harjoittamisesta. Kysymyksessä olisi toiminta kokonaan ilman tämän lain mukaan tarvittavaa toimilupaa tai ilmoitusta, tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen toiminta tai asianomaiseen toimilupaan liittyvien ehtojen vastainen toiminta. Edelleen kysymykseen voisi tulla joukkopostitoiminnan harjoittaminen vastoin valtioneuvoston nimenomaista kieltoa.

23 §. *Vaitiolovelvollisuuden rikkominen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi vaitiolovelvollisuuden tehosteeksi rangaistus sen rikkomisesta. Vaitiolovelvollisuuden rikkominen olisi rangaistava vain tahallisenä.

24 §. *Toimitusehtoja ja jakelua koskevien erimielisyyksien ja riitojen ratkaiseminen.* Pykälän 1 momentin mukaan postitoiminnan harjoittajan tekemään päätökseen, toimitusehtojen muutokseen tai postinjakeluun tyytymätön saisi saattaa asian Telehallintokeskuksen ratkaistavaksi. Ratkaisupyynnö tulisi tehdä kirjallisesti 60 päivän kuluessa siitä, kun tyytymättömyyden aihe on tullut ratkaisun hakijan tietoon. Vaikka tiedoksisaanpäivää onkin ongelmallista näyttää toteen esimerkiksi jakelukiistojen tapauksessa, ehdotetaan määräaika säädetettäväksi. Sitä voidaan käytännössä tulkita hakijan eduksi.

25 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston, liikenneministeriön ja Telehallintokeskuksen päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaussa olisi noudatettava muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan muutosta ei saisi erikseen hakea liikenneministeriön tai Telehallintokeskuksen päätökseen, jolla on asetettu lain 19 §:n nojalla uhkasakko. Tarkoituksena on estää päätöksen toimeenpanon aiheeton

viivyttäminen muutoksenhakukeinoin. Asianomaisen oikeusturva ei vaarannu, koska muutosta voidaan hakea varsinaiseen velvoittamis- päätökseen ja uhkasakon määräämiseen maksettavaksi. Vastaavanlaiset muutoksenhaun rajoittamista koskevat säännökset sisältyvät esimerkiksi sähkölain 56 §:ään ja teletoimintalain 27 §:ään.

5 luku. Erinäiset säännökset

26 §. *Virka-apu.* Pykälä koskee eräiden viranomaisten velvollisuutta virka-avun antamiseen. Virka-apu voi tulla kysymykseen esimerkiksi liikenneministeriön tai Telehallintokeskuksen asettamien velvoitteiden täytäntöönpanosta.

27 §. *Osoiterekisteri.* Postitoiminnan sujuvuuden ja oikeiden vastaanottajien löytymisen edistämiseksi ehdotetaan säädettäväksi postilaitoksille oikeus pitää postin lähettäjiä ja saajia koskevia osoiterekisterejä. Mainitun kaltaista osoiterekisteriä käsitellään parhaillaan tietosuojalautakunnassa, joka tulee antamaan siitä ratkaisunsa. Rekisteriin sovellettaisiin henkilörekisterilakia tavanomaisella tavalla. Tietosuojavaltuutettu antanee ohjauksensa rekisterin yksityiskohdista.

28 §. *Toimenpiteet postitoiminnan lopettamisen johdosta.* Koska postitoiminta on yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämätöntä, esitetään, että toiminnan jatkuvuuden turvaaminen olisi valtioneuvoston vastuulla. Tarkoituksena on, että postitoiminta jatkuu kaiken aikaa maan kaikissa osissa. Mikäli postitoiminta osoittautuisi jollakin alueella niin kannattamattomaksi, että postilaitos joutuisi konkurssiin, tämä viime kädessä johtaisi julkisen rahoituksen osoittamiseen postitoimintaan, mikäli alueelle ei jäisi lainkaan postitoiminnan harjoittajaa.

29 §. *Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksumerkin käyttö.* Suomi on sitoutunut ratifioimansa UPU:n yleissopimuksen kautta siihen, että vain Posti- ja telelaitoksen postitoimi voi julkaista kansainvälisesti hyväksyttävistä postimerkkeistä. Ahvenanmaan postimerkit on julkaistu nekin Posti- ja telelaitoksen nimissä. Ahvenanmaan postilaitoksen oikeus postimerkkien julkaisemiseen ei kuulu tämän lain soveltamisen piiriin, vaan se on sovittava erikseen siten, että Ahvenanmaan postilaitoksesta tulee UPU:n yleissopimuksen tunnustama postilaitos.

Koska kysymyksessä on kansainvälisten so-

pimuksien mukaan kansallinen yksinoikeus, on perusteltua, että valtioneuvosto myöntää postimerkkien julkaisu-oikeuden. Tarkoituksena on, että nykyinen käytäntö postimerkkien julkaisu-oikeuden osalta jatkuisi.

Postilaitokset saattavat tarjota asiakkailleen mahdollisuuden käyttää erilaisia maksutapoja, jotka edellyttävät postilähetyksissä muita merkintöjä kuin postimerkkejä. Postilaitosten yhteistoimintaan liittyy myös kysymyksiä, jotka koskevat postimaksujen maksamista ja siitä näkyvää merkintää. Koska erilaisten merkintätapojen sääntely laissa ei ole tarkoituksenmukaista, on tarpeellista antaa Postihallintokeskukselle valtuus tarvittaessa antaa määräyksiä postimerkkiä vastaavan merkinnän käytöstä.

30 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälä sisältää tavanomaisen valtuuden säätää lain täytäntöpanosta tarkemmin asetuksella. Tarkoitus on asetuksella säätää muun muassa niistä postilähetyksistä, joita postilaitos voi kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä ja postilaitoksen vastuun ylärajasta postilähetyksen katoamista tai vahingoittumistapauksissa.

6 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

31 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää tavanmukaisen voimaantulosäännöksen.

32 §. *Siirtymäsäännös.* Pykälä sisältää siirtymäsäännökset, joiden tarkoituksena on turvata nykyisten toiminnanharjoittajien oikeusasema.

33 §. *Korvaussäännös.* Pykälä sisältää korvaussäännöksen, jonka tarkoituksena on turvata niiden postitoiminnan harjoittajien asema, joille ei toimilupaa myönnettäisi.

1.2. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta

3 §. Lain 3 §:ään otettaisiin uusi 16 b kohta, joka koskisi postitoiminnan harjoittamista ja postimerkkien julkaisemista.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Postitoimintalain perusteella on tarkoitus an-

taa postitoiminta-asetus, jossa täsmennetään postitoiminnan harjoittamisen käytännön järjestelyjä.

Tarkoitus on myös muuttaa telehallinnosta annettua asetusta (662/88). Muutoksella perustettaisiin Telehallintokeskukseen Postihallintokeskus niminen erityisyksikkö.

3. Voimaantulo

Tarkoituksena on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan samasta ajankohdasta kuin Posti- ja telelaitos muuttuu osakeyhtiöksi.

4. Säättämisyjärjestys

Sanomalehtien Liitto r.y. on lausunnossaan todennut, että toimilupamenettely lehtien yhteisjakeluiden suhteen olisi hallitusmuodon 10 §:n ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Sop S 19/90) eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen vastainen. Myös oikeusministeriö on lausunnossaan esittänyt saman kannan. Näin ollen ehdotus edellyttäisi perustuslain säätämisyjärjestystä.

Ehdotuksen mukaan sellaisen lehtiyhtiön jakelutoiminta, joka jakaa vain julkaisemaansa lehteä, ei kuuluisi tämän lain piiriin. Mikäli lehtiyhtiö jakaa muiden kustantajien julkaisuja, se olisi vain ilmoitusvelvollinen. Joukkopostitoiminta ei siten kuuluisi ehdotuksen mukaan toimilupamenettelyn piiriin. Koska esitys ei siten vaikuta lehtiyhtiön oman lehden jakeluun eikä estä käyttämästä siihen jo ilmoituksen tehneitä muita joukkopostitoiminnan harjoittajia eikä estä uusia joukkopostitoiminnan harjoittajia ilmoittautumasta, hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1. Postitoimintalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Postitoiminnassa on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään. Lain tarkoituksena on turvata, että postia voi lähettää ja vastaanottaa tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postitoiminnan hoitamista on edistettävä postin lähettäjien, postin saajien ja postitoiminnan kokonaisuuden edun mukaisesti. Erityisesti tulee turvata postipalveluiden saatavuus ja kustannusten tasavertaisuus harvaan asutuilla alueilla.

Tämä laki ei koske vähäistä postitoimintaa sen mukaan kuin liikenneministeriö erikseen päättää. Tämä laki ei myöskään koske postitoiminnan harjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää posti- tai joukkopostitoimintaa.

Ahvenanmaan maakunnan postista säädetään erikseen.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *postitoiminnalla* maksua vastaan tapahtuvaa postilähetysten välittämistä postin lähettäjältä tai toiselta posti- tai joukkopostilaitokselta postin saajalle tai toiselle posti- tai joukkopostilaitokselle;

2) *postilähetyksellä* vastaanottajan nimellä ja osoitteella varustettua esinettä tai viestiä, jonka lähettäjä on jättänyt postilaitokselle välitettäväksi postilähetyksenä. Päälyksetön sanomaja aikakauslehti on kuitenkin joukkopostilähetyks;

3) *joukkopostilähetyksillä* postilähetyksiä, jotka jaetaan ennalta annetun osoiteluettelon perusteella postin saajille;

4) *postilaitoksella* 3 §:n mukaisen toimiluvan haltijaa;

5) *joukkopostilaitoksella* 4 §:n mukaisen ilmoituksen tehnyttä postitoiminnan harjoittajaa;

6) *postin lähettäjällä* luonnollista tai oikeushenkilöä, joka on jättänyt postilähetyksen pos-

tilaitoksen tai joukkopostilähetyksen joukkopostilaitoksen välitettäväksi voimassa olevaa maksua vastaan; sekä

7) *postin saajalla* postilähetykseen merkittyä postilähetyksen tai joukkopostitoiminnan osoiteluetteloon merkittyä joukkopostilähetyksen vastaanottajaa.

Posti- ja joukkopostilähetyksen koko, paino ja muut ominaisuudet määritellään asetuksella.

2 luku

Postitoiminnan harjoittaminen

3 §

Toimilupa ja sen ehdot

Postitoimintaa harjoittavat sellaiset suomalaiset yhteisöt, virastot, laitokset ja säätiöt sekä Suomessa sivuliikkeen rekisteröineet ulkomaiset yhteisöt, joille valtioneuvosto on myöntänyt siihen toimiluvan. Toimiluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on vakavarainen ja ilmeisesti kykenee säännölliseen postitoimintaan. Toimilupa tulee myöntää, jollei se ole 1 §:n 1 momentissa säädetyn tarkoituksen vastainen.

Toimiluvassa voidaan rajoittaa postilaitoksen toiminta-alue maantieteellisesti, postilähetyksilajeittain ja muillakin tarkoituksenmukaisilla tavoilla. Toimiluvassa annettuja oikeuksia ja siinä asetettuja ehtoja voidaan muuttaa luvanhaltijan suostumuksella ja muutoinkin, milloin siihen on lain 1 §:n 1 momentin mukaisen tarkoituksen kannalta perusteltu aihe, kuten muuttuneista olosuhteista johtuva postitoiminnan kokonaisuudelle aiheutuva olennainen haitta.

Rajoittamattoman postitoiminnan harjoittajalle myönnetään 1 momentissa mainittu toimilupa toistaiseksi. Rajoitetun postitoiminnan toimilupa myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kolmeksi vuodeksi.

4 §

Joukkopostitoiminnan harjoittamisilmoitus ja sen ehdot

Joukkopostilähetyksiä koskevaa postitoimin-

taa harjoittavat sellaiset suomalaiset yhteisöt, virastot, laitokset ja säätiöt sekä Suomessa sivuliikkeen rekisteröineet ulkomaiset yhteisöt, jotka ovat tehneet liikenneministeriölle ilmoituksen siitä. Ilmoituksessa toiminta voidaan rajoittaa 3 §:n 2 momentissa sanotulla tavalla.

5 §

Postilaitoksen yleiset velvollisuudet

Posti- ja joukkopostilaitos on velvollinen hoitamaan postitoimintaansa toimitusehtojensa mukaisesti. Posti- ja joukkopostilaitoksen perimien maksujen tulee olla tasapuolisia ja kohtuullisessa suhteessa toiminnasta keskimäärin aiheutuneisiin kustannuksiin.

Posti- ja joukkopostilaitoksella on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan posti- tai joukkopostilähetys voimassa olevaa maksua vastaan toimilupansa sekä toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle. Postilaitos voi kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä asetuksella tarkemmin säädettyjä postilähetyksiä.

Liikenneministeriö päättää toimitusehtojen ja postimaksujen yleiset perusteet sekä antaa määräykset niiden julkaisemisesta. Postilaitoksen tulee toiminnassaan varautua postitoiminnan hoitamiseen myös poikkeusoloissa liikenneministeriön antamien ohjeiden mukaan.

6 §

Kirjesalaisuuden ja kielellisten oikeuksien turvaaminen

Postilaitoksen tulee turvata kirjesalaisuus kaikkien postilähetyksen suhteen.

Postilaitoksen on toiminnassaan soveltuvin osin noudatettava kielilain (148/22) säännöksiä. Postilaitoksen on muutoinkin huolehdittava siitä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeet otetaan postilaitoksen toiminnassa huomioon samanlaisten perusteiden mukaan.

7 §

Vaitiolovelvollisuus, postilähetyksen takavarikointi ja pidättäminen

Posti- tai joukkopostilaitoksen palveluksessa oleva tai ollut ei saa ilmaista, mitä hän työssään on saanut tietää asiakkaasta tai hänen asioistaan, mikäli tietojen ilmaiseminen loukkaaisi kirjesalaisuutta taikka liike- tai asiakasuhdetta.

Postilähetyksen takavarikoimisesta ja postilähetyksen pidättämisestä on säädetty erikseen.

8 §

Postin jakelu

Sellaisten postilaitosten, joiden postitoimintaan kuuluu säännönmukainen paikallinen postinjakelu, tulee jakaa postilähetykset pientaloihin paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta olevaan laitteeseen tai rakennelmaan. Kerrostaloihin postilähetykset tulee jakaa rakennukseen.

Postilähetykset on jaettava vähintään jokaisena työpäivänä, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Jakelutavan määrittelyssä voidaan lisäksi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, postinsaajan henkilökohtaiset erityistarpeet tai muut tarkoituksenmukaiset perusteet.

9 §

Jakelusuunnitelma ja -sopimukset

Postilaitos tekee 8 §:n säännösten mukaisen suunnitelman jakelun yksityiskohtaisesta järjestämisestä. Postin saaja voi sopia posti- tai joukkopostilaitoksen kanssa 8 §:n säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

Telehallintokeskus antaa tarvittaessa yksityiskohtaisemmat yleiset ohjeet postilähetyksen vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta.

Jolleivät postin saaja ja postilaitos ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua, postilaitoksella on oikeus säilyttää kysymyksessä olevalle postinsaajalle tulevat postilähetykset noudettavina postinsaajaa lähimpänä sijaitsevassa toimipaikassaan.

10 §

Perillesaamattomuus

Postilähetystä, joka on ilmeisen henkilökohmainen ja jota ei ole voitu antaa vastaanottajalle tai jota tämä ei ole halunnut vastaanottaa, käsitellään perillesaamattomana. Perillesaamattomana lähetystä käsitellään tämän lain ja postilaitoksen toimitusehtojen mukaisesti.

Postilaitoksen tulee pyrkiä selvittämään perillesaamattoman lähetyksen oikea vastaanot-

taja. Jollei vastaanottajaa saada selville, palautetaan perillesaamaton postilähetys postin lähettäjälle. Jollei postin lähettäjää saada selville, postilaitoksella on sen mukaan kuin 12 §:ssä säädetään, oikeus avata suljettu postilähetys.

Jos postilähetyksen sisällöstäkään ei saada selville vastaanottajaa tai lähettäjää, postilaitoksen tulee säilyttää perillesaamaton ja palauttamaton postilähetys kuuden kuukauden ajan.

11 §

Perillesaamattomien lähetysten hävittäminen ja myyminen

Jollei 10 §:ssä tarkoitettua postilähetystä noudeta pykälän 3 momentissa tarkoitettua ajan kuluessa, lähetys on hävitettävä. Mikäli lähetys sisältää muuta kuin kirjallisen tiedonannon, muu sisältö voidaan myydä sopivaksi katsotulla tavalla.

Muut kuin ilmeisesti henkilökohtaiset postilähetykset ja samoin kuin joukkopostilähetykset, joita ei voida toimittaa vastaanottajalle tai joita tämä ei ole halunnut vastaanottaa ja joiden palauttamisesta ei ole sovittu posti- tai joukkopostilähetyksen lähettäjän kanssa, hävitetään tai myydään tarkoituksenmukaisella tavalla.

Postilähetyksen sisällön ja joukkopostilähetyksen myymisestä jääneet varat tuloutetaan Telehallintokeskukselle.

12 §

Poikkeukset postilähetyksen salaisuudesta

Postilaitoksella ei ole oikeutta avata suljettua postilähetystä, paitsi milloin:

1) avaamiseen on lähettäjän tai vastaanottajan suostumus;

2) lähetys on vahingoittunut ja avaaminen on välttämätöntä sisällön suojaamiseksi tai sen kunnon toteamiseksi;

3) lähetys avataan siitä mahdollisesti aiheutuvan vaaran tai vahingon välttämiseksi; tai

4) kyseessä on perillesaamaton lähetys, jota ei ole voitu toimittaa takaisin lähettäjälle.

Suljetun postilähetyksen saa avata Telehallintokeskuksen tähän tehtävään erityisesti valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa.

Avatun postilähetyksen sisältöä ei saa tarkastaa laajemmin kuin on tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Avattuun postilähetykseen on tehtävä asetuksen mukaiset merkinnät, ja avaamisesta on laadittava siihen osallistuneiden

henkilöiden allekirjoittama pöytäkirja, joka on toimitettava Telehallintokeskukselle.

13 §

Postilaitoksen vastuu

Posti- ja joukkopostilaitoksen vastuu postilähetyksestä päättyy sen toimitettua postilähetyksen vastaanottajan sitä varten asettamaan laitteeseen tai rakennelmaan, luovutettua sen vastaanottajalle tai hänen edustajalleen taikka saatua siitä kuittauksen. Posti- ja joukkopostilaitos on muuten vastuussa postilähetyksistä toimitusehtojensa mukaisesti.

Jos posti- tai joukkopostilaitoksen hallussa oleva postilähetys katoaa tai vahingoittuu, laitos on velvollinen korvaamaan vahingon vähintään toteen näytettyyn postilähetyksen rahalliseen arvoon asti, kuitenkin enintään asetuksella erikseen vahvistettavaan arvoon saakka, jollei Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista johdu muuta.

Postilaitoksen tulee tarjota myös mahdollisuus todisteellisen tai vakuutetun postilähetyksen lähettämiseen.

14 §

Postilaatikkojen sijoittaminen

Kunta on velvollinen sallimaan postilähetyksen keräilyssä ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien (*postilaatikkojen*) sijoittamisen kaavoitusalueiden jakolain 75 §:ssä tarkoitetuille yleisille alueille, milloin sijoittamista ei voida muulla tavoin järjestää postilaitoksen, joukkopostilaitoksen tai postin saajan kannalta kohtuullisella tavalla ja kohtuullisin kustannuksin. Postilaatikoista tai niiden käytöstä ei saa aiheutua tarpeetonta vaaraa liikenteelle eikä olennaista haittaa yleisen alueen muulle käytölle.

Tontin, maan tai rakennuksen omistaja on velvollinen sallimaan, että seinään, porttiin tai aitaan kiinnitetään taikka maalalle sijoitetaan postilaatikkoja 1 momentissa säädetyn edellytyksin.

Postilaatikkoja saadaan sijoittaa yleisistä teistä annetussa laissa (243/54) tarkoitettua yleisen tien vier-, suoja- tai näkemäalueelle, jos sijoittamisesta tai laatikkojen käytöstä ei aiheudu tarpeetonta vaaraa liikenteelle tai olennaista haittaa tienpidolle.

15 §

Rakennuslautakunnan päätös postilaitosten sijoittamisesta sekä korvausvelvollisuus

Jos asianosaiset eivät sovi postilaitosten sijoittamisesta, siitä määrää rakennuslautakunta ottaen huomioon kysymykseen tulevan paikan muun käytön ja tarkoituksenmukaisen postitoiminnan vaatimukset. Rakennuslautakunnan tulee ratkaisussaan ottaa huomioon myös Telehallintokeskuksen 9 §:n nojalla antamat yleiset ohjeet.

Postilaitosten aiheuttamasta haitasta ja vahingosta on suoritettava korvaus siten kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/77) säädetään. Korvauksesta tehty sopimus sitoo myös kiinteistön tai rakennuksen myöhempää omistajaa.

3 luku

Postitoiminnan ohjaus ja valvonta

16 §

Yleinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta

Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu liikenneministeriölle.

Telehallintokeskuksen tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

17 §

Valvontamaksut

Liikenneministeriö määrää Telehallintokeskuksen suorittamasta valvonnasta posti- ja joukkopostilaitoksilta perittävät, tässä laissa tarkoitettujen toiminnan liikevaihtoon suhteutetut maksut. Maksujen suuruus on pyrittävä määräämään siten, että se kattaa viranomais-toiminnasta aiheutuneet kustannukset.

18 §

Tiedonsaantioikeus

Liikenneministeriöllä ja Telehallintokeskuksella on oikeus saada posti- ja joukkopostilaitoksilta tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia, myös tavanomaisesti salassapidettäviä tietoja.

4 luku.

Pakkokeinot, seuraamukset ja muutoksenhaku

19 §

Pakkokeinot

Jos posti- tai joukkopostilaitos rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, liikenneministeriö tai Telehallintokeskus voi velvoittaa laitoksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Liikenneministeriö tai Telehallintokeskus voi asettaa 1 momentissa tarkoitettujen päätöksensä tehosteeksi uhkasakon taikka uhan, että toiminta keskeytetään joko osaksi tai kokonaan tai että tekemättä jätetty toimenpide teetetään asianomaisen kustannuksella.

Teettämällä suoritettujen työn kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja peritään laiminlyöjältä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoon annettussa laissa (367/61) säädetään.

20 §

Toimiluvan peruuttaminen

Jollei 3 §:ssä tarkoitettu toimiluvan haltija noudata tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, valtioneuvosto voi, milloin luvanhaltija ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa määräajassa oikaise menettelyään, peruuttaa toimiluvan osaksi tai kokonaan.

21 §

Toiminnan kieltäminen

Jollei 4 §:ssä tarkoitettu joukkopostilaitos noudata tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, valtioneuvosto voi, milloin toiminnan harjoittaja ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa määräajassa oikaise menettelyään, kieltää toiminnan osaksi tai kokonaan.

22 §

Luvaton postitoiminnan harjoittaminen

Joka harjoittaa posti- tai joukkopostitoimintaa

1) ilman 3 §:n mukaista toimilupaa tai tekemättä 4 §:n mukaista ilmoitusta;

2) vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä;

3) vastoin toimiluvassa annettuja ehtoja; tai
 4) vastoin 21 §:n mukaista kieltä,
 on tuomittava, jollei teosta muualla laissa
 säädetä ankarampaa rangaistusta, *luvattomasta
 postitoiminnan harjoittamisesta* sakkoon tai
 vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

23 §

Vaitiolovelvollisuuden rikkominen

Joka tahallaan rikkoo 7 §:ssä säädettyä vai-
 tiolovelvollisuutta, on tuomittava, jollei teosta
 muulla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta,
*postitoimintalaissa säädetyn vaitiolovelvollisuu-
 den rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enin-
 tään kuudeksi kuukaudeksi.

24 §

*Toimitusehtoja ja jakelua koskevien
 erimielisyyksien ja riitojen ratkaiseminen*

Joka on tyytymätön posti- tai joukkoposti-
 laitoksen toimitusehtojensa perusteella teke-
 mään 9 §:ssä tarkoitettuun suunnitelmaan, toi-
 mitusehtojen muuttamiseen tai postinjakeluun,
 voi saattaa asian Telehallintokeskuksen rat-
 kaistavaksi. Ratkaisupyynnö on annettava Te-
 lehallintokeskukselle kuudenkymmenen päivän
 kuluessa kysymyksessä olevan seikan tiedok-
 sissaamisesta. Sille, joka aikoo hakea itseään
 koskevaan seikkaan Telehallintokeskuksen rat-
 kaisua, on annettava opastusta ratkaisun pyy-
 tämisessä.

Postilaitosten kanssa tehtyjä lisäpalvelusopi-
 muksia koskevat riidat ratkaistaan riita-asioi-
 den käsittelystä säädettyssä järjestyksessä yleis-
 sessä alioikeudessa.

25 §

Muutoksenhaku

Rakennuslautakunnan 15 §:n 1 momentin
 mukaisesta päätöksestä voi valittaa siten kuin
 rakennuslain 138 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston, liikenneministeriön ja Tele-
 hallintokeskuksen päätökseen saadaan hakea
 muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-
 oikeuteen noudattaen, mitä muutoksenhausta
 hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) sääde-
 tään. Valtioneuvosto, liikenneministeriö ja Te-
 lehallintokeskus voivat päätöksessään määrätä,
 että päätöstä on noudatettava ennenkuin se on

saanut lainvoiman. Valitusviranomainen voi
 kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon,
 kunnes valitus on ratkaistu.

Liikenneministeriön tai Telehallintokeskuk-
 sen 19 §:n nojalla antamaan uhkasakon asetta-
 mista koskevaan päätökseen ei saa erikseen
 hakea muutosta valittamalla.

5 luku

Erinäiset säännökset

26 §

Virka-apu

Liikenneministeriöllä ja Telehallintokeskuk-
 sella on oikeus saada virka-apua poliisilta,
 tulliviranomaisilta ja rajavartiolaitokselta tä-
 män lain ja sen nojalla annettujen säännösten
 ja määräysten täytäntöönpanemiseksi.

27 §

Osoiterekisteri

Posti- ja joukkopostilaitoksella on oikeus
 ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi postin ja
 joukkopostin lähettäjiä ja saajia koskevaa osoi-
 terekisteriä.

28 §

*Toimenpiteet postitoiminnan lopettamisen
 johdosta*

Jos postilaitoksen toimilupa peruutetaan tai
 joukkopostilaitoksen toiminta kielletään taikka
 jos postilaitos tai joukkopostilaitos muuten
 lopettaa toimintansa, valtioneuvoston on pää-
 tettävä niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdyt-
 tävä postitoiminnan ylläpitämiseksi.

Jos postitoiminnan ylläpitämiseksi tarvitta-
 van postilaitoksen käyttöomaisuuden siirtämi-
 sestä toiselle postitoiminnan harjoittajalle ei
 sovita, valtioneuvosto voi päättää siirrosta kor-
 vausta vastaan. Korvauksen perusteiden ja
 määräämisen suhteen on noudatettava, mitä
 kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien
 lunastuksesta annetussa laissa säädetään lunas-
 tuskorvauksesta.

29 §

*Postimerkkien julkaiseminen ja postimaksu-
 merkinnän käyttäminen*

Valtioneuvosto voi hakemuksesta myöntää

postilaitokselle oikeuden julkaista postimerkkejä.

Telehallintokeskus voi tarvittaessa antaa määräyksiä postimerkkejä vastaavan postimaksumerkinnän käytöstä.

30 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

6 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

31 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Toimenpiteisiin tämän lain täytäntöönpanemiseksi voidaan ryhtyä ennen sen voimaantuloa.

32 §

Siirtymäsäännös

Se, joka on tämän lain voimaantullessa

harjoittanut postitoimintaa ja tehnyt toimilupahakemuksen ennen 1 päivää tammikuuta 1994, saa jatkaa toimintaansa hakemuksen ratkaisemiseen saakka.

Se, joka on tämän lain voimaantullessa harjoittanut joukkopostitoimintaa, saa jatkaa toimintaansa 1 päivään huhtikuuta 1994 ilman 4 §:n mukaista ilmoitusta.

Se, joka on tämän lain voimaantullessa julkaissut postimerkkejä ja tehnyt oikeutensa jatkamista tarkoittavan hakemuksen valtioneuvostolle ennen 1 päivää tammikuuta 1994, saa jatkaa postimerkkien julkaisemista hakemuksensa ratkaisemiseen saakka.

33 §

Korvaussäännös

Jollei tässä laissa tarkoitettua toimilupaa myönnetä, on sillä, joka on tämän lain voimaantullessa harjoittanut postitoimintaa ilman toimilupaa, oikeus saada valtiolta täysi korvaus siitä vahingosta, joka aiheutuu siitä, ettei kyseistä käyttöomaisuutta voida enää käyttää postitoimintaan eikä muutoinkaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.

2.

Laki**elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27 päivänä syyskuuta 1919 annetun lain 3 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 12 päivänä joulukuuta 1941, 28 päivänä tammikuuta 1944, 8 päivänä heinäkuuta 1961, 11 päivänä joulukuuta 1964, 12 päivänä elokuuta 1966, 16 päivänä maaliskuuta 1979, 14 päivänä kesäkuuta ja 26 päivänä heinäkuuta 1985, 20 päivänä helmikuuta ja 8 päivänä toukokuuta 1987, 26 päivänä elokuuta 1988 sekä 17 päivänä toukokuuta ja 20 päivänä joulukuuta 1991 annetuilla laeilla (858/41, 72/44, 388/61, 597/64, 442/66, 320/79, 484 ja 653/85, 184 ja 483/87, 774/88 sekä 839 ja 1549/91) uusi 16 b kohta seuraavasti:

3 §

Seuraavien elinkeinon harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella:

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

16 b) postitoiminnan harjoittaminen ja postimerkkien julkaiseminen;

Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Liikenneministeri *Ole Norrback*