

**POSTIN JA SEN ASIAKKAAN VÄLISEN OIKEUSSUHTEEN
SEKÄ POSTIN VAHINGONKORVAUSVELVOLLISUUDEN
KEHITYKSESTÄ 1636 - 2001**

SISÄLLYS	I
LÄHTEITÄ	III
LYHENTEITÄ	XVI
1. JOHDANTO	1
1.1 Aihepiirin taustasta ja lähtökohdista	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteista ja metodeista	3
1.3 Tutkimusaineistosta ja sen käsittelystä	6
2. RUOTSIN VALLAN AIKA 1636 – 1809	8
2.1 Postitoiminnan alku Suomessa	8
2.1.1 Postitoiminnan alku	8
2.1.2 Postin hallinto ja organisaatio	10
2.1.3 Postitoiminnan kehittyminen	12
2.2 Postitoiminnan sääntely Ruotsin vallan aikana	13
2.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö	13
2.2.2 Postin vastuu sen kuljettamista lähetyksistä	15
2.2.3 Postitoiminnan tarkastus ja valvonta	17
2.3 Postin ja kansalaisen välinen oikeussuhde	19
2.3.1 Hallinnon alamaisuuden aika	19
2.3.2 Kansalaisten oikeusturva postiasioissa	22
3. AUTONOMIAN AIKA 1809 – 1918	26
3.1 Postin toiminnan kehitys autonomian ajalla	26
3.1.1 Postin toiminnan muutokset	26
3.1.2 Postin hallinto ja organisaatio	28
3.1.3 Postitoiminnan kehittyminen	30
3.2 Postitoiminnan sääntely autonomian aikana	31
3.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö ja ohjesäännöt	31
3.2.2 Postilaitoksen vahingonkorvausvastuu	33
3.2.3 Postitoiminnan tarkastus ja valvonta	36
3.3 Postin ja kansalaisen välinen oikeussuhde	37
3.3.1 Virkamiesvallan aika	37
3.3.2 Oikeussuhde ja sen kehittyminen	39
3.3.3 Yksinoikeus postinkuljetukseen	41
3.3.4 Kansalaisen oikeusturva postiasioissa	43
4. VIRASTOAIKA 1918 – 1989	46
4.1 Postin toiminta itsenäisyyden aikana	46
4.1.1 Postin toiminnan muutokset	46
4.1.2 Postin hallinto ja organisaatio	48
4.2 Postitoiminnan sääntely	50
4.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö ja ohjesäännöt	50
4.2.2 Postin vahingonkorvausvastuu ennen VahL:n säätämistä	52

4.2.3 Postin vahingonkorvausvastuu VahL:n säätämisen jälkeen	55
4.3 Oikeussuhteen kehitys virastoaikana	58
4.3.1 Postin ja asiakkaan välinen oikeussuhde	58
4.3.2 Postin ja sen asiakkaiden postilaatikkoriidat	61
4.3.3 Asiakkaiden oikeusturva postiasioissa	64
5. POSTI LIIKELAITOKSENA 1990 – 1993	68
5.1 Virastosta liikelaitokseksi	68
5.1.1 Perusteet ja muutos liikelaitokseksi	68
5.1.2 Liikelaitoksen hallinto ja organisaatio	71
5.2 Postitoiminnan sääntely	73
5.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö ja toimitusehdot	73
5.2.2 Vahingonkorvausvastuu liikelaitosaikana	75
5.3 Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde	79
5.3.1 Oikeussuhteen ongelmia	79
5.3.2 Toinen postilaatikkoriita-aika	83
6. POSTI OSAKEYHTIÖNÄ 1994 –	89
6.1 Liikelaitoksesta osakeyhtiöksi	89
6.1.1 Perusteet ja muutos osakeyhtiöksi	89
6.1.2 Hallinto ja organisaatio osakeyhtiössä	92
6.2 Postitoiminnan sääntely osakeyhtiöaikana	94
6.2.1 Postitoimintalaki ja toimitusehdot	94
6.2.2 Postidirektiivi ja Postipalvelulaki	98
6.3 Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde	101
6.3.1 Oikeussuhteen muutos osakeyhtiöaikana	101
6.3.2 Vahingonkorvaus osakeyhtiöaikana	105
6.3.3 Laatikkoonkannon nykytila	111
7. ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	115
7.1 Postitoiminnan kehitys	115
7.2 Postitoiminnan sääntely ja Postin vahingonkorvausvastuu	119
7.3 Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde	122

LÄHTEITÄ

- Aapo Saari haluaa Postin taas valtiolle. Ilkka 13.9.1996.
- Aattonen, Toivo: Onko Suomen oikeudessa kaksipuolisia hallintotoimia?
Lakimies 1950 s. 414 - 423.
- Arajärvi, Pentti: Valtionhallinnon muutos ja yksilön asema. Oikeus 1995 s. 383 - 395.
- Asiakkaat jäävät postin armoille. Turun Sanomat 30.4.1993.
- Bernitz, Ulf: Standardavtalsrätt. 5 upplagan, Stockholm 1991.
- Blomstedt, Yrjö: Keski-aika. Teoksessa Tarkka, Jukka: Suomen Historia. Espoo 1985.
- Bärlund, Johan: Postilaitoksen yhtiöittämisen vaikutukset kuluttajan reklamointi-
velvollisuuteen. Teoksessa Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion
siviilioikeudesta (toim. Thomas Wilhelmsson.). Helsinki 2000.
- Caloander, Joachim: De Tabellario. Akateeminen tutkielma postinkantajasta.
Turku 1689. Faksimilejäljennös ja suomennos, Posti- ja telehallitus 1988.
- Calonius, Matthias: Siviilioikeuden luennot. Alkup. 1700 – 1800 luvun vaihde.
Suomentanut E. Linkomies, Vammala 1946.
- Chirac vastustaa postipalvelujen yksityistämistä. Helsingin Sanomat 3.10.1996.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen lehdistötiedote 26.6.1998: ”Hyvä hallintotapa
ulotettava myös postitoimintaan”.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 20.1.1993, dnro 126/2/93.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös n:o 3489/5.11.1979, dnro 1987/78.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös n:o 3526/5.11.1979, dnro 782/79.
- Ellei hanki laatikkoa, posti jää tulematta. Aamulehti 19.3.1992.
- Erich, Rafael: Eräitä huomautuksia lain ja asetuksen käyttämisestä virastojen
järjestysmuodon perusteita laadittaessa. Lakimies 1938, s. 228 – 229.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/YE, annettu 15 päivänä joulukuuta
1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämisestä ja palvelun
laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä. Virallinen lehti nro L
015, 21/01/1998 s. 0014 – 0025.
- Forsan postilaatikkosota päättyi Helsingin Sanomien tilaajien osalta. Helsingin
Sanomat 13.11.1958.
- Forsell, Nils: Svenska postverkets historia. Band I - II. Stockholm 1936.
- Gröönroos, Simo: Suomen postihistoria. Teoksessa Posti- ja telelaitos.
Toimittanut Einari Koskimies. Helsinki 1937.
- Gröönroos, Simo: Maalaiskirjeenkanto Suomessa. Postitorvi 3/1930 s. 67 - 69.
- Hakkila, Esko (toim.): Lakiasian käsikirja. Porvoo 1939.
- Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Helsinki 1978.
- Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki.
Helsinki 1997.
- Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Posti- ja telelaitoksen
muuttamisesta osakeyhtiöksi. HaVL 3/1993 vp, 9.6.1993.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa (40/1949 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Posti- ja lennätinlaitoksen taloudenhoidon
yleisistä perusteista (HE 84/1950 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvausta koskevaksi lain-
säädännöksi (HE 187/1973 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuluttajansuojalainsäädännöksi (HE 8/1977 vp).
- Hallituksen Esitys Eduskunnalle lisäyksistä ja muutoksista vuoden 1979 tulo- ja
menoarvioon. (HE 17/1978 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Posti- ja telelaitoksesta (168/1980 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi
laeiksi (HE 88/1981).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista (HE 137/1986 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi posti- ja telelaitoksesta (HE 36/1988 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi posti- ja telelaitoksesta (HE 3/1989 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista annetun lain
muuttamisesta (HE 205/1989 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1990
(HE 106/1989 vp).

- Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1991 (HE 117/1990 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1992 (HE 57/1991 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (HE 50/1993 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle postipalvelulaiksi (HE 74/2000).
- Hauhio, Markku: Liikelaitoslain valmisteluprosessi. Hallintovirkamiestutkielma. Tampereen yliopisto, Tampere 1988.
- Hemmer, Ragnar: Suomen oikeushistorian oppikirja, osa I. Porvoo 1950.
- Hemmo, Mika: Vahingonkorvauksen määräytyminen sopimussuhteissa. Helsinki 1994.
- Hiden, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden perusteet. Helsinki 1994.
- Hjerpe, Reino: Liikelaitos valtion organisaatiomuotona. Hallinto 9 - 10/1982 s. 14 - 24.
- Holm, Teodor: Sveriges allmänna Postväsen. Ett försök till Svensk posthistoria. Del III (1909), del V:I (1927)
- Holopainen, Toivo: Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:14. Helsinki 1981.
- Holopainen, Toivo: Oikeuden kahtiajaon perusteista ja merkityksestä. LM 1984 s. 1019 – 1030.
- Honkanen, Pertti: Julkinen sektori. Hämeenlinna 1995.
- Hoppu, Esko: Kauppa- ja varallisuusosoikeuden pääpiirteet. Neljäs painos. Helsinki 1993.
- Hoppu, Esko: Kauppa- ja varallisuusosoikeuden pääpiirteet. Helsinki 1994.
- Inger, Göran: Svensk rätthistoria. Andra upplagan, Lund 1983.
- Jutikkala, Eino: Suomen postilaitoksen historia 1638 - 1938. Osa I, Ruotsin vallan aika. Helsinki 1938.
- Juva, Mikko; Niitemaa, Vilho; Tommila, Päiviö: Suomen historian dokumentteja 1. Helsinki 1968.
- Järvinen, Kaija: Postin vahingonkorvausvastuu. Hallintovirkamiestutkielma, Tampereen yliopisto. Tampere 1993.
- Keisarillisen Majesteetin armollinen johdesäntö postilaitokselle Suomesta 15.3.1881/10.
- Kekkonen, Jukka: Kriisit, valta ja oikeus. Helsinki 1996.
- Kekkonen, Jukka: Oikeudellisen muutoksen tutkimuksesta – minun metodini. Teoksessa Minun Metodini, toim. Juha Häyhä. Porvoo 1997.
- Kekkonen, Jukka ym.: Tie tulkintaan. Juhlakirja akatemiaprofessori Heikki Ylikankaalle 6.11.1997. Porvoo 1997.
- Kekkonen, Jukka - Korpijaakko, Kaisa - Ylikangas, Heikki: Oikeudellisen sääntelyn kehityslinjoja. Juva 1986.
- Kertausta postilaitoksista. Warkauden Lehti 9.9.1997.
- KHO:n muistio hallinnon oikeusturvalautakunnan mietinnöstä 17.1.1983.
- Kilpailuviraston päätös 16.4.1993, dnro 274/61/93.
- Kirjallinen kysymys n:o 17/1975 vp (ed. Koskenniemi ym.), liikenneministeri Tarjanteen vastaus 21.2.1975.
- Kirjallinen kysymys n:o 35/1977 vp (ed. Miettinen ym.), liikenneministeri Granvikin vastaus 8.3.1977.
- Kirjallinen kysymys n:o 196/1977 vp (ed. Tamminen ym.), liikenneministeri Saarron vastaus 10.6.1977.
- Kirjallinen kysymys n:o 8/1978 vp (ed. Kanerva), liikenneministeri Saarron vastaus 9.3.1978.
- Kirjallinen kysymys n:o 184/1978 vp (ed. Laine ym.), liikenneministeri Saarron vastaus 2.5.1978.
- Kirjallinen kysymys n:o 120/1991 vp, liikenneministeri Norrbackin vastaus 26.6.1991.
- Kirjallinen kysymys n:o 125/1991 vp, liikenneministeri Norrbackin vastaus 26.6.1991.
- Kirjallinen kysymys n:o 357/1991 vp, liikenneministeri Norrbackin vastaus 18.12.1991.
- Kirjallinen kysymys n:o 367/1991 vp, liikenneministeri Norrbackin vastaus 20.12.1991.
- Kirjallinen kysymys n:o 737/1992 vp (ed. Paasio), liikenneministeri Norrbackin vastaus 10.9.1992.

- Kirjallinen kysymys n:o 110/1993 vp, liikenneministeri Norrbackin vastaus 15.4.1993.
 Kirjallinen kysymys n:o 231/1994 vp, ministerin sijaisen Sasin vastaus 8.7.1999.
 Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot. Posti- ja telelaitos
 1.3.1991.
 Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot. Posti- ja telelaitos
 1.6.1993.
 Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot. Suomen Posti Oy
 1.6.1994.
 Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot. Suomen Posti Oy 1.7.1995.
 Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot. Suomen Posti Oy 1.7.1998
 Kivimäki, T. M - Ylöstalo, Matti: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa,
 4 painos. Juva 1981 (toinen painos, 1964).
 Kivivuori – af Sculten – Sevón – Tala: Kuluttajansuoja. Helsinki 1978.
 Komiteamietintö KM 1879. Postikomitean (1875) mietintö 20.9.187
 [ei julk., Kansallisarkisto].
 Komiteamietintö KM 1892:9. Postikomitean (1889) mietintö 30.9.1892
 [ei julk., Kansallisarkisto].
 Komiteamietintö KM 1907:3. 30.5.1907.
 Komiteamietintö KM 1918:3. 16.5.1918.
 Komiteamietintö KM 1920:11. Lennätinkomitea. 26.4.1920.
 Komiteamietintö KM 1921:7. Posti- ja lennätinlaitoksen yhdistämiskomitea. 22.4.1921.
 Komiteamietintö KM 1925:7. Virastokomitea. 23.5.1925.
 Komiteamietintö KM 1928. Postilaitoksen työtehokomitea. 1928 [ei julk.]
 Komiteamietintö KM 1973:87. Postisääntötoimikunnan mietintö.
 Komiteamietintö KM 1973:129. Parlamentaarisen liikennekomitean osamietintö I.
 Tietoliikennepolitiikan yleiset kysymykset.
 Komiteamietintö KM 1974:42. Viestintäpoliittisen komitean IV osamietintö.
 Viestintäpoliittinen päätöksenteko valtionhallinnossa.
 Komiteamietintö KM 1975:56. Parlamentaarisen liikennekomitean osamietintö V.
 Tietoliikennepolitiikan erityiskysymykset.
 Komiteamietintö KM 1981:64. Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.
 Komiteamietintö KM 1982:64. Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö.
 Komiteamietintö KM 1985:2. Valtion liikelaitoskomitean mietintö.
 Komiteamietintö KM 1986:10. Keskushallinnon norminanto.
 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 29.2.1996, taltio n:o 566, dnro 1225/7/95.
 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 8.3.1996, taltio n:o 692, dnro 1355/7/95.
 Korvauspäätös Posti K-S n:o 343/1992, 25.9.1992.
 Koskipirtti, Olli: Postin sopimukseen perustuva vastuu postinkuljetuksessa.
 Helsingin yliopisto, Helsinki 1998.
 Kukkonen, Pentti: Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Helsinki 1996.
 Kulla, Heikki: Laillisuusolettamasta hallinto-oikeudessa. Lakimies 1993 s. 3 - 20.
 Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 1999.
 Kuluttaja-asiamiehen päätös 31.8.1992, dnro 92/71/634.
 Kuluttaja-asiamiehen päätös 8.4.1993, dnro 92/60/1701.
 Kuluttaja-asiamies tyrmää postitoimintalakiesityksen. Aamulehti 17.2.1993.
 Kuluttajansuoja 4/1996 (Kuluttaja-asiamiehen lausunto 76/70/0986).
 Kuluttajavalituslautakunnan suositus 19.3.1993, dnro 92/38/2241.
 Kuluttajavalituslautakunnan suositus 13.8.1993, dnro 92/38/449.
 Kuusi, Matti J.: Yleisten sopimusehtojen käsite ja niiden tuleminen sopimuksen
 osaksi. Teoksessa Oikeustiede XIX. Helsinki 1986.
 Kuusikko, Kirsi: Näkökohtia eräiden hallinto-oikeudellisten yleissäädösten
 soveltuvuudesta uusimuotoisiin valtion liikelaitoksiin.
 Oikeus 1993 s. 204 - 219.
 Kysymys valtioneuvostolle n:o 94, 1992 vp (ed. Jaakonsaari ym), liikenneministeri
 Norrbackin vastaus 10.9.1992.
 Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti
 julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.
 Laatikkoonkantotoimikunnan mietintö. Posti- ja lennätinhallitus 17.12.1971.

- Laatikoiden uudelleensijoitus Postin ja asiakkaan välinen asia. Warkauden Lehti 29.8.1997.
- Lakialoite LA 87/2000 vp. (Ed. Tennilä), 21.6.2000.
- Laurinen, Leena: Hallintoriita-asiat. Helsinki 1992.
- Lehmus, Antti: Hallinnon kansalaisläheisyys ja palvelutasomuutos. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja A; 80; 7. Tampere 1980.
- Lehto, Eero: Yksityistäminen, yhtiöittäminen ja kilpailu - arviointia ja kritiikkiä. Talous & Yhteiskunta 1/1994 s. 18 - 35.
- Liikenneministeriö: Postilakityöryhmän mietintö. Liikenneministeriön julkaisuja 1987, 8. Helsinki 1987.
- Liikenneministeriö: Telehallintokeskustyöryhmän muistio. Liikenneministeriön julkaisuja LM 13/1988.
- Liikenneministeriö: Posti- ja telelaitoksen yhtiöittäminen. Liikenneministeriön julkaisuja 1992, 41. Helsinki 1992.
- Liikenneministeriö: Kilpailun lisääminen postitoiminnassa. Liikenneministeriön julkaisuja LM V 14/1996.
- Liikenneministeriö: Postin julkinen kuva 1989 – 2000. Liikenneministeriön julkaisuja 49/98. Helsinki 1998.
- Liikenneministeriö: Postitoiminta 1999. Liikenneministeriön julkaisuja 7/1999 Helsinki 1999.
- Liikenneministeriö: Postipalvelututkimus 2000, Liikenneministeriön julkaisuja LM 1/2001. Helsinki 2001.
- Liikenneministeriön kirje (PLH:lle) n:o 721/02/77, 9.1.1878.
- Liikenneministeriön kirjelmä n:o 1036/13/76, 24.11.1976.
- Liikenneministeriön päätös postipalveluista 3.2.1994/97.
- Liikenneministeriön päätös postilaitosten toimitusehtojen yleisistä perusteista 22.12.1993/1388.
- Liikennevaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi posti- ja telelaitoksesta. LiVL 1/1989 vp, 4.5.1989.
- Liikennevaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä postitoimintalainsäädännöksi. LiVM 6/1993 vp, 14.5.1993.
- Liikennevaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä postipalvelulaiksi. LiVM 13/2000 vp, 13.12.2000.
- Lindström, Leena: Kuluttaja-asiamies asianajajana. Kuluttajansuoja 2/1994 s. 7.
- Linnala, Aarne: Postinkannon huomattavasta supistamisesta sunnuntaisin ja pyhinä kulunut 40 vuotta. Postimies 3/1960 s. 98 - 99.
- Luukkuunjakelu säilyy, uusien omakotialueiden posti vain laatikkoon. Helsingin Sanomat 6.1.1978.
- Löytönen, Yrjö: Terveet liikepariaatteet vaiko maan yleinen etu. Postimies 2/1977 s. 3.
- Maalaiskirjeenkannon ohjesääntö. Postihallitus 4.6.1890.
- Meklin, Pertti: Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 233. Tampere 1987.
- Merikoski, Veli: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935.
- Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.
- Merikoski, Veli - Viikkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Toim. Eero Viikkonen. Seitsemän painos. Juva 1982.
- Merikoski, Veli: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935.
- Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. LAVO 1936:5. Helsinki 1936.
- Modeen, Tore: Käsité ”julkista valtaa käytettäessä” vahingonkorvauslaissa. Lakimies 1976 s. 411 - 420.
- Mononen, Marko: Oikeus ja vakaus – viimeinen suuri kertomus. Teoksessa Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta (toim. Thomas Wilhelmsson). Helsinki 2000.
- Myllymäki, Arvo: Julkistalouden valvonta. Helsinki 1994.
- Mäenpää, Olli: Julkisen vallan käyttö sopimuksena. Oikeus 1985 s. 181 - 189.

- Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989(a).
- Mäenpää, Olli: Yksityisoikeus ja julkisoikeus, rajanvedon arviointia. Teoksessa Esineoikeuden rajat, toimittanut Jarmo Tuomisto. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja C:4. Turku 1989(b).
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Juva 1991(a).
- Mäenpää, Olli: Julkisen hallinnon muutosvaiheita Suomessa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1991(b).
- Niemivuo, Matti: Hallintoviranomaisten norminannosta. Lapin korkeakoulun oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja B:12. Rovaniemi 1988.
- Nikali, Heikki: The substitution of letter mail in targeted communication. Helsinki 1998.
- Nikkilä, Juhani: Hallintotyön ympäristö. Kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa. Helsinki 1994.
- Nummela, Juhani - Ryytänen. Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Helsinki 1996.
- Nurmio, Yrjö: Suomen postilaitoksen historia 1638 - 1938. Osa II. Suomen postilaitos vuosina 1808 - 1870. Helsinki 1938.
- Nyberg, Frey: Markkinaehtoistumiskehityksen vaikutus hyödykkeiden saatavuuteen. Teoksessa Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta (toim. Thomas Wilhelmsson). Helsinki 2000.
- Oikeuskanslerin päätös n:o 1463/28.3.1977, dnro 1047/a 1976.
- Omakotitalojen postimatka pitenee. Laatikot siirrettävä kadun varteen Könönpellossa. Warkauden Lehti 12.6.1997.
- Onko Postilla lupa laatikoiden sijoitteluun? Kouvolan Sanomat 12.6.1999.
- Osmonsalo, Erkki: Suomen postin historia 1638 - 1938. Osa III. Ajanjakso 1870 - 1938. Helsinki 1938.
- Palme, W. A.: Hallinnon laajentumisesta ja yksilön oikeusturvasta Suomessa ja Ruotsissa. Juhlajulkaisu kunniajäsenilleen Kaarlo Kustaa Kairalle ja Urho Jonas Castrenille heidän täyttäessään 75 vuotta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C:6. Vammala 1961.
- Pekkanen, Raimo: Julkisyhteisön vastuun toteuttaminen. Lakimies 1983 s. 1038 - 1056.
- Peruspalvelua vaikea määritellä laissa. Lakimiesuutiset 5/2001 s. 22 -25.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion liikelaitoksista. PeVL 15/1987 vp, 21.1.1987.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä postitoimintalainsäädännöksi. PeVL 14/1993 vp, 22.6.1993.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä postipalvelulaiksi. PeVL 28/2000 vp.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen toimenpiteistä vuonna 1992 antaman kertomuksen johdosta. PeVM 1/1994 vp (K6/1993 vp).
- Pietiäinen, Jukka-Pekka: Suomen Postin historia I - II. Helsinki 1988.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka: Postia kaikille. Suomen Postin tarina 1638 - 1998. Helsinki 1998.
- Pohjalainen, Teuvo - Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere 1990.
- Pohjoismainen esimerkki: posti laatikkokantoon. Kaleva 16.1.1977.
- Portin, Göran: Vakiosopimusten problematiikasta. Lakimies 1987 s. 391 - 399.
- Posti ei aina korvaa asiakkaalle virheistään aiheutuneita kuluja. Helsingin Sanomat 15.7.1998.
- Posti ei pyörrä kelkkaansa. Jakelumuutokset viedään läpi kuten on suunniteltu, sanoo Postin toimitusjohtaja Asko Saviaho. Aamulehti 23.1.1993.
- Posti hoitanut asiaa taitamattomasti. Iltalehti 31.1.1992.
- Posti ja sen asiakkaat kiistelevät kaapin paikasta. Anjalankosken Sanomat 29.5.1998.
- Posti kiisti kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvaltuudet. Turun Sanomat 19.12.1992.
- Posti - palvelijasta isännäksi. Kouvolan Sanomat 6.6.1999.
- Posti runnoo läpi laatikkokannon. Aamulehti 9.1.1992.
- Posti takaisin valtion laitokseksi. Suomenmaa 17.9.1996.
- Posti unohtanut perustehtävänsä. Helsingin Sanomat 10.11.1996.
- Posti "parantaa palvelua". Kouvolan Sanomat 16.6.1998.

- Posti runnoo läpi laatikkoonkannon. Aamulehti 9.1.1992.
- Posti saneli asiakkaalle jakeluehdot. Helsingin Sanomat 2.9.1992.
- Postiarkisto n:o 3 & 4 1906 [julkaisu].
- Postiarkisto n:o 1 1909 [julkaisu].
- Postinkulku Suomessa Euroopan maiden kärkitasoa. Aamulehti 6.4.1999.
- Postilaatikat ovat katvealueella haitaksi. Warkauden Lehti 14.8.1997.
- Postilaatikoiden paikkojen laillisuus selvitetään. Lapin Kansa 11.3.1998.
- Postilaatikoiden sijoittaminen taajamien pientaloalueille. Suomen kuntaliitto - Suomen Posti Oy. Helsinki 1994.
- Postilaatikoitten sijoittelusta. Kouvolan Sanomat 2.9.1998.
- Postilaki ei ollut susi syntyessään. Helsingin Sanomat 29.3.1993.
- Postilakityöryhmän mietintö. Liikenneministeriön julkaisuja 8/87. Helsinki 1987.
- Postin jakelusuunnitelma. Suomen Posti Oy 1.6.1994.
- Postin konttorinhoitajat neuvottelupäivillä Aulangolla. Postimies 4/1977 s. 2.
- Postin kotiinkanto loppuu kesäkuussa. Itä-Savo 7.5.1992.
- Postin toimitusjohtaja: Kerrostalot säästyvät alakerran laatikkoonkannolta. Iltasanomat 28.4.1993.
- Postin yksityistäminen ei ehdottomasti sovi Ranskalle. Helsingin Sanomat 3.10.1996.
- Postinsaajalla oikeus hallintovalitukseen. Kuluttajansuoja 3/1993.
- Postihallituksen kiertokirje n:o 19/1890, 26.6.1890.
- Postihallituksen kiertokirje n:o VI/1894, 9.3.1894.
- Postihallituksen kiertokirje n:o VII/1900, 4.7.1900.
- Postihallituksen kiertokirje n:o 41/1919, 28.11.1919.
- Postihallituksen kiertokirje n:o 5/1920, 5.2.1920.
- Postihallituksen kiertokirje n:o 8/1927, 3.3.1927.
- Post-Directionens Circulaire 26.11.1840.
- Post-Directionens Circulaire 10.3.1848.
- Post-Directionens Circulaire 16.10.1850.
- Postdirektionens cirkulär nr 22/1860 (nr 397), 1.3.1860.
- Postdirektionens cirkulär nr 18/1862 (nr 115/1126), 1.6.1862.
- Posti- ja lennätinlaitos 1976. Suomen virallinen tilasto XIII:92. Helsinki 1977.
- Posti- ja lennätinlaitos 1977. Suomen virallinen tilasto XIII:93. Helsinki 1978.
- Posti- ja lennätinlaitos 1979. Suomen virallinen tilasto XIII:95. Helsinki 1980.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 172/1939, 7.12.1939.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 31/1949, 22.2.1940.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 69/1944, 13.3.1944.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 11/1947, 17.1.1947.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 144/1959, 22.10.1959.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 125/1976, 9.12.1976.
- Posti- ja lennätinhallituksen kiertokirje n:o 80/1977, 12.8.1977.
- Posti- ja lennätinhallituksen ohjeet laatikkoonkantoon siirtymiseksi, no. 1 kut 1330/21.4.1977.
- Posti- ja telelaitos 1983. Suomen virallinen tilasto XIII:99. Helsinki 1984.
- Posti- ja telelaitos, tilastot 1993. Helsinki 1994.
- Postipalvelujen saatavuus. Hallituksen ilmoitus eduskunnalle 4.12.1999.
- Postipalvelujen yleiset toimitusehdot 3.4.2000. Suomen Posti Oy, 2000.
- Postipankki ja Posti sulkevat puolet konttoreista. Helsingin Sanomat 14.7.1995.
- Postisäännön soveltamismääräykset. Posti- ja lennätinhallitus 20.5.1924.
- Postisäännön soveltamismääräykset. Posti- ja lennätinhallitus 12.12.1944.
- Postitoiminta kaippaa muutosta. Kuluttajansuoja 3/1996.
- PTH:n esitys Liikenneministeriölle postiliikenneasetuksen muuttamiseksi 3.5.1985, LM dnro 856/01/85.
- PTH kirjelmä nro 26/02/87/8.3.1987.
- PTL-POSTI, kirjelmä n:o 3/01/89/31.3.1989.
- PTL-POSTI, kirjelmä n:o 4/01/90/16.5.1990.
- Rantanen, Ensio: Laatikko- ja lokerikkojakelu. Postimies 1/1977 s. 8.
- Rantanen, Ensio: Postin palvelut. Postimies 5/1977 s. 2.
- Rekola, Esko: Mietteitä mietinnöstä. Hallinto 3/1985 s. 18 - 22.
- Rissanen, Kirsti – Korah, Valentin: EY:n ja Suomen kilpailuoikeus. Helsinki 1991.

- Routamo, Eero - Ståhlberg, Pauli: Suomen vahingonkorvausoikeus. 3 painos. Helsinki 1995.
- Rytkölä, Olavi: Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950.
- Saako Posti pystyttää laatikot kaupungin maalle? Warkauden Lehti 7.8.1997.
- Salminen, Ari - Niskanen, Jouni: Markkinoiden ehdoilla! Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1996.
- Saviaho, Asko: Laatikointi vain osa saneerausta. Turun Sanomat 12.6.1992.
- Saviaho, Asko: Laatikointi koskee vain murto-osaa postinsaaajista. Länsi-Savo 26.6.1992.
- Saviaho, Asko: Kilpailun lisääminen voisi pahimmillaan vähentää tulojamme 500 milj. markkaa. Helsingin Sanomat 20.3.1993.
- Saviaho, Asko: Posti- ja telelaitos: tervetuloa julkinen yhtiö. Hallinto 3/1985 s. 23 - 25.
- Sinisalo, Kari: MH 92 § ja hallinnon lainalaisuus. Lakimies 1968 s. 19 - 31.
- Sipilä, Arvo: Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä sekä suhde sosiaaliseen lainsäädäntöön, Helsinki 1938.
- Sisula-Tulokas, Lena: Kuljetusoikeuden perusteet. Helsinki 1994.
- Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913.
- Ståhlberg, K. J.: Yleiset tuomioistuimet ja hallinnollinen lainkäyttö Suomessa. Lakimies 1949 s. 105 - 116.
- Suomen Posti Oy:n toimilupa 3.2.1994.
- Juva, Mikko; Niitemaa, Vilho; Tommila, Päiviö: Suomen historian dokumentteja 1. Helsinki 1968.
- Suomen Posti Oy:n yleiset toimitusehdot 1.1.2002
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 1994. Helsinki 1995.
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 1995. Helsinki 1996.
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 1996, Helsinki 1997.
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 1997. Helsinki 1998.
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 1998. Helsinki 1999.
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 1999, Helsinki 2000.
- Suomen Posti Oy, vuosikertomus 2000, Helsinki 2001.
- Suomen Posti Oy:n tavarankuljetuspalvelujen kuljetusehdot 3.4.2000.
- Suomen PT-konserni 1994. Tilastot. Helsinki 1995.
- Syrjänen, Olavi: Tulosjahti heikensi oikeusturvaa. Helsingin Sanomat 9.3.1996.
- Syrjänen, Olavi: Byrokratiasta businekseen. Hallinnon uudistuksen oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1996.
- Söderman, Jacob: Sananen matkalla. Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta juhlakirja. Helsinki 1995.
- Takki, Tapio: Sosiaalityyppinen käyttäytyminen sopimusvastuun perustana. Oikeus 1987 s. 379 - 381.
- Tarasti, Aarre: Sopimuksen vaikutuksesta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen ja erikoisesti siitä aiheutuvien riitojen käsittelyyn nähden hallinto- ja tuomioistuinasioina. Defensor Legis 1939 s. 52 - 73.
- Tarjanne, Tapio: Vero-oikeus. Turku 1939.
- Telaranta, K. A.: Varallisuusoikeudellinen tahdonilmaisuu. Porvoo 1953.
- Telaranta, K. A.: Sopimusoikeus. Helsinki 1990.
- Telaranta, K. A.: Sopimuksista kolmannen hyväksi. Lakimies 1954 s. 183 - 212.
- Telehallintokeskuksen valtakunnalliset ohjeet postinjakelun järjestämisestä. Telehallintokeskus, Helsinki 20.10.1994.
- Telehallintokeskus: Postinjakeluun liittyvien valitusten ja korvaushakemusten käsittely THK:ssa (luonnos), Helsinki 26.1.1995.
- Telehallintokeskuksen päätös 9.2.1995, dnro 678/92/94.
- Telehallintokeskuksen päätös 7.4.1995, dnro 774/92/94.
- Telehallintokeskuksen päätös 13.2.1996, dnro 856/92/94.
- Tiihonen, Seppo - Tiihonen, Paula: Suomen hallintohistoria. Helsinki 1983.
- Tiihonen, Seppo - Tiihonen, Paula: Suomen hallintohistoria. Toinen painos, Helsinki 1984.
- Tiihonen, Seppo: Herruus. Osa 2, Ruotsi ja Venäjä. Helsinki 1994.

- Tiihonen, Seppo: Nykyisen modernin hallitsemismallin synty vuosisadan alussa. Teoksessa Tie tulkintaan. Juhlakirja akatemiaprofessori Heikki Ylikankaalle 6.11.1997. Helsinki 1997.
- Tolonen, Hannele: Posti saneli asiakkaille jakeluehdot. Helsingin Sanomat 2.9.1992.
- Tolonen, Hannu: Suomalaisen oikeusajattelun perusteista. Turun yliopisto, julkisoikeuden laitos. Turku 1982.
- Tolonen, Paavo: Hallituksen ja hallinnon järjestäminen autonomisessa Suomessa 1809. Lakimies 1986 s. 64 - 86.
- Torniainen, Outi: Julkiset palvelut ja kuluttajansuoja. Kuluttajansuoja 5/1993 s. 3 - 5.
- Tulokas, Mikko: Vakioehtojen sitovuus - eräs ajatusmalli. Teoksessa Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917 4/2 1987. Helsinki 1987.
- Tuoko kilpailu hyvinvointia kaikille. Kuluttajansuoja 1/1995.
- Tuomarin esteellisyys. Työryhmämietintö 31.3.1996. LAVO 2/1996. Helsinki 1996.
- Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtion organisaatiossa. Helsinki 1983.
- Tuori, Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma. Helsinki 1985.
- Tuori, Kaarlo: Markkinaohjaus uhka demokratialle ja oikeusturvalle. Tuntematon valtionhallinto. Jyväskylä 1994.
- Turun RO: Postilla oikeus siirtyä laatikkojakeluun. Helsingin Sanomat 14.5.1993.
- Tähti, Aarre: Hyvä hallintotapa. Teoksessa Hyvä tapa (toimittanut Seija Huhtamäki). Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja C:16. Turku 1992.
- Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.
- Uotila, Jaakko - Laakso, Seppo - Pohjalainen, Teuvo - Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Tampere 1989.
- Valkeala arvostelee Postin toimintatapoja. Huhtikuusta lähtien kirjelaatikko tyhjennetään kunnan postitusten kannalta liian aikaisin. Kouvolan Sanomat 14.3.2001.
- Valtioneuvoston ohjelmapäätös julkisen hallinnon uudistamiseksi 7.5.1992.
- Valtioneuvoston periaatepäätös, selvitys Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämisestä, 17.9.1992.
- Valtioneuvoston päätös töiden supistamisesta pyhä- ja juhlapäivinä postilaitoksessa. 30.4.1920/151.
- Valtioneuvoston päätös töiden järjestämisestä sunnuntai- ja juhlapäivinä postilaitoksessa. 22.1.1925/23.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. "Palvelevampaan hallintoon". VNS 2/1990 vp, 3.4.1990.
- Valtionvarainministeriön kirjelmä liikenneministeriölle. n:o TM 3667/10.6.1976.
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta julkisen hallinnon uudistamisesta, VaVM 31/1990, 5.10.1990.
- Valtiontalouden tarkastusviraston selonteko: Postipalvelut. VTA nro 128/54/98.
- Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1992 (K14/1993 vp).
- Vapaa kilpailu laskisi yritysten postikuluja jopa viidenneksellä. Helsingin Sanomat 23.2.1998.
- Wilhelmsson, Thomas: Suomen kuluttajansuojajärjestelmä. Helsinki 1991.
- Wilhelmsson, Thomas: Vakiosopimus. Sopimussidonnaisuudesta ja kohtuuttomista sopimusehdoista. Toinen painos. Helsinki 1995.
- Wirilander, Kaarlo: Herrasväkeä. Suomen säätyläistö 1721 - 1870. Helsinki 1974.
- Vuorela, Terho: Byrokratisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet. Julkisen hallinnon julkaisusarja B3. Tampereen yliopisto. Tampere 1984.
- Vuorinen, Jarmo: Laki valtion liikelaitoksista - lain sisällöstä ja säätämisestä. Oikeus 1987 s. 231 - 238.
- Välikysymys eduskunnalle postipalvelujen turvaamiseksi haja-asutusalueilla, VK 3/1990 vp.
- Ylikangas, Heikki: Oikeus historiallisena ilmiönä. Helsinki 1878.
- Ylikangas, Heikki: Valta ja väkivalta keski- ja uuden ajan taitteen Suomessa. Helsinki 1988.

Yleisön suhtautuminen postilaitokseen ja sen palveluihin. PLH ja Jyväskylän yliopisto 1974.

Ympäristölautakunta päättää postilaatikon paikan. Hangon Lehti 21.10.1995.

Tutkimuksen lähdeluettelossa ei ole mainittu niitä lähteitä, jotka ilmoitetaan alaviitteessä kokonaisuudessaan (esim. lait, asetukset, ohjesäännöt, valtiopäiväasiakirjojen mietinnöt), ei myöskään Postia koskevia erillisiä säädöskokoelmia (esim. Schmedeman, Thesleff) tai Kansallisarkiston kokoelmien tarkempia määrittäjiä. Lähteenä käytetyistä sanomalehdistä on ilmoitettu lehden numeron päiväys sekä siinä mahdollisesti ollut otsikkoteksti, aikakauslehdistä myös sivunumero.

LYHENTEITÄ

A	= asetus
AG	= Aktiengesellschaft
AGB	= Allgemeine Geshäftsbedingungen
DL	= Defensor Legis
dnro	= diaarinumero
ed.	= edustaja (kansanedustaja)
EOA	= eduskunnan oikeusasiamies
EU	= Euroopan unioni
EY	= Euroopan yhteisö
EYVL	= Euroopan yhteisön virallinen lehti
HvalL	= laki muutoksenhausta hallintoasioissa
HaVL	= hallintovaliokunnan lausunto
HE	= Hallituksen esitys
HPurkuL	= laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa
HLL	= hallintolainkäyttölaki
HM	= hallitusmuoto
HMenL	= hallintomenettelylaki
HolhL	= holhouslaki
IKSL	= ilmakuljetussopimuslaki
K	= kertomus
KA	= kuluttaja-asiamies
KA	= kirjallinen aloite
KHO	= korkein hallinto-oikeus
KK	= kirjallinen kysymys (valtioneuvostolle)
KKO	= korkein oikeus
KL	= kauppalaki
KM	= komiteanmietintö
kr	= kruunu
KSL	= kuluttajansuojalaki
KVL	= kuluttajavalituslautakunta
KVN	= kysymys valtioneuvostolle
KäO	= käräjäoikeus
K-S	= Kaakkois-Suomi
L	= laki
LAVO	= lainvalmisteluosasto(n) julkaisu)
LM	= liikenneministeriö
LiVL	= liikennevaliokunnan lausunto
LIVM	= liikennevaliokunnan mietintö
MPL	= Maailmanpostiliitto (UPU)
MT	= Markkinatuomioistuin
n:o	= numero
OikTL	= laki varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista
OK	= Oikeudenkäymiskaari
OKa	= eduskunnan oikeusasiamies
PD	= Postdirektionen

PeVL	= perustuslakivaliokunnan lausunto
PH	= Postihallitus
PL	= perustuslaki
PLL	= Posti- ja lennätinlaitos
PLH	= Posti- ja lennätinhallitus
POSTEUROP	= Association of European Public Postal Operators
PTH	= Posti- ja telehallitus
PTK	= pöytäkirjat
PTL	= Posti- ja telelaitos
RO	= raastuvanoikeus
SFS	= Svenska författningssamling
s.	= sivu
T	= taltio
THK	= Telehallintokeskus (nyk. Viestintävirasto)
TKSL	= tiekuljetussopimuslaki
TR	= tavaravirran rekisteröinti
UPU	= Universal Postal Union, Maailman postiliitto
VahL	= vahingonkorvauslaki
VaVM	= valtiovarainministeriön muistio
VK	= välikysymys
VN	= valtioneuvosto
VNp	= valtioneuvoston päätös
VNS	= valtioneuvoston selonteko
vp	= valtiopäivät
VPA	= valtiopäiväasiakirjat
VTA	= Valtiontalouden tarkastusvirasto
YVK	= Yhdistys- ja vakuuskirja (21.2.1789)

1. JOHDANTO

1.1 Aihepiirin taustasta ja lähtökohdista

Yli 350-vuotias ja perinteikäs Posti - nykyisin Suomen Posti Oyj - on muuttunut 1990-luvun alussa muutamassa vuodessa valtion viranomaisesta liikelaitoksen kautta osakeyhtiöksi.¹ Tämä on vaikuttanut omalta osaltaan sen asiakkaan, postilähetysten lähettäjän ja vastaanottajan sekä Postin välisen oikeussuhteen sisältöön. Entinen jäykkä valtion imperium eli viranomaisvalta on vaihtunut palveluja tuottavaksi ja voittoa tavoittelevaksi yritystoiminnaksi, jonka toimintatavat ja toimintavapaudet eroavat hyvin suuresti Postin alkuaikojen toimintaperiaatteista. Toisaalta tapahtuneita muutoksia ei asiakkaiden taholta ole aina otettu vastaan positiivisesti.² Tämä on tullut näkyviin etenkin toimipaikkaverkon laajojen muutoksien yhteydessä.

Postitoiminnan alkuaikoina sen toiminnan tekninen – ja myös juridinen – kehitys tapahtui suhteellisen hitaasti. 1990-luvulla Postin kehityksen vauhti on kiihtynyt ennennäkemättömäksi ja esimerkiksi liikelaitos- ja osakeyhtiöaikana muutamassa vuosikymmenessä on tapahtunut enemmän kuin muutamassa vuosisadassa aikaisemmin. Kehityksen nopeutuminen asettaa sekä Postin työntekijät että myös sen asiakkaat suurien haasteiden eteen. Postin kehityksessä edellinen näky sen kehittämisen painopistealueen osittaisena siirtymänä informaatioteknologian (IT) suuntaan. Tällä hetkellä kuitenkin näyttää, että valittu uuden teknologian painopistealue on maailmanlaajuisesti hyvin suurissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Viime vuosien muutos virastosta liikeyritykseksi on ollut entiselle ”virkamieskulttuurin kylälämälle” Postille muutoinkin melkoinen haaste. Tämän tutkimuksen valossa näyttää siltä, että tämä muutos, niin kuin muutokset yleensäkin, ei ole ollut ongelmaton. Posti on kuitenkin selvinnyt haasteesta suhteellisen hyvin. Ylilyönneiltä ei tosin ole voitu tässäkään välttyä, sen osoittavat monet viime vuosien postinjakelun ongelmatilanteet.³ Tutkimus on tässä suhteessa ongelmakeskeinen.⁴ Esiin tuotuja ristiriitatilanteita ei kuitenkaan pidä liiaksi yleistää ja nämä tulee lukijan osata sijoittaa oikeisiin mittasuhteisiinsa. Postilaatikkoriidat ovat tutkimusprosessin kannalta mielenkiintoisia, mutta käytännössä ne koskettivat vain suhteellisen pientä osaa postinsaajista. Posti toimii Suomessa erittäin kiitettävästi – etenkin jos etsimme vertailukohdetta hieman naapurimaitamme kauempaa.⁵

¹ Posti muuttui osakeyhtiöksi vuoden 1994 alussa. Ks. laki Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 22.10.1993/885.

² Ks. esim. Postin julkinen kuva 1989 – 1998 (LM 49/98).

³ Tässä voidaan myös miettiä saavutetun säästön suhdetta menetettyyn Postin hyvään imagoon (ja edellisen vuoksi menetettyihin postimaksutuloihin).

⁴ Vrt. *Ylikangas* 1978 s. 190: ”Tutkimuksen perustason kohteena eivät tänä päivänä ole vain positiivioikeudelliset säännökset, oikeustavat ja oikeuskäytäntö, vaan myös oikeudellisten konfliktien esiintyminen”.

⁵ Ks. Posti kansainvälisessä kilpailussa, Postin vuosikertomukset esim. 1994 s. 9 ja 1995 s. 8 – 9. Myös *Aamulehti* 6.4.1999: ”Postinkulku Suomessa Euroopan maiden kärkitasoa”.

Postin liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sattuivat erääseen yhteiskunnan murroskauteen, jolloin monet entiset yhteiskunnan toiminnan (palvelun) muodot asetettiin kyseenalaiseksi. Suuria murroskausia on tosin tapahtunut jo tätä ennen hyvin monta kertaa Postin historiassa.⁶ Nyt elämme valtion hallinnon ja palvelujen kaventamisen ja yksityistämisen aikaa.⁷ Valtion ja kuntien palvelujen tuottamista on siirretty yksityiselle sektorille sekä näiden henkilökuntaa vähennetty.⁸ Olemme siirtyneet ns. tulosjohtamisen aikakauteen.⁹ Tulokseteko ja tuloksellisuus on siirtynyt arvoasteikossamme korkeammalla kuin hyvä palvelu tai esimerkiksi oikeusturva. Joissain yhteyksissä on jopa puhuttu ns. pohjoismaisen hyvinvointivaltion perustusten purkamisesta markkinavoimien hyväksi.¹⁰

Yhteiskunnallisten arvojen murroksessa on vaikea asettaa arvoja priorisointijärjestykseen. Näin on kuitenkin esim. Postin toiminnassa tehtävä ja tehty jo monia vuosikymmeniä. Kumpi on tärkeämpi, hyvä asiakaspalvelu vai hyvä liikevoitto? Kumpi on tärkeämpää, postinkanto palveluna kotiovelle vaiko postinjakelujärjestelmän säästötoimenpiteet? Tavanomaisesti yritys tekee toiminnassaan vastaavia arvovalintoja ja peilaa ratkaisuvaihtoehtoja suhteessa yhteiskuntaan ja asiakaskuntaansa. Koska Postin tuloista suurin osa saadaan tänä päivänä yritysmaailmasta, on ymmärrettävää, että postilähetysten vastaanottajalle jakelukustannusten aiheuttajana lankeaa suhteellisen helposti säästötoimenpiteiden objektina olemisen osa.¹¹ Tilanne on kuitenkin muuttumassa ja nyt myös vastaanottajalla on mahdollisuus tehdä valintoja lähetyksen jakelukanavan suhteen.¹²

Postin ja sen asiakkaan palvelu- ja oikeussuhteen analyttinen tarkastelu virastoaikana, etenkin ennen itsenäisyyden aikaa, tuo esille yksipuolisen hallinnollisen valtasuhteen: virkamiesvalta, byrokrania ja postinsaajat hallinnon alamaaisina. Asiakaskunnan tarpeita ei kyseisenä aikakautena tarvinnut ottaa merkittävästi huomioon, koska tähän ei ollut tarvetta. Postin toiminta oli useimmiten lähempänä hallintoa kuin todellista asiakaspalvelua. Valtion virastoissa elettiin omaa, yhteiskunnasta erillistä elämää, johon muilla – ulkopuolisilla – ei ollut merkittävää osaa.¹³ Virkamieshallinnossa ei dynaamisuudelle ollut kovin suurta sijaa. Esimerkiksi postilähetysten vahingonkorvausvastuuta ei virastoaikana mielletty osaksi Postin yritys- ja palvelukuvaa.¹⁴

⁶ Vrt. esim. Ruotsin vallan vaihtuminen Venäjän vallaksi vuonna 1809 ja itsenäistyminen vuonna 1918.

⁷ Ks. esim. *Nummela – Ryyänen* 1996 s. 136 – 137. Vrt. julkisen vallinnan teoria, esim. *Salminen – Niskanen* 1996 s. 30 – 36.

⁸ Ks. esim. *Arajärvi*, *Oikeus* 1995 s. 392, *Syrjänen* 1996 s. 77.

⁹ Ks. *Nurmela – Ryyänen* 1996 s. 156 – 157. Toisin: VN selonteko julkisen hallinnon uudistamisesta 3.4.1990 s. 48: "Hallintokulttuurista on pääosassa julkista hallintoa siirryttävä palvelukulttuuriin, jossa asiakas on etusijalla".

¹⁰ *Tuorin* mukaan valtiollisten tehtävien siirtäminen markkinoille saattaa ne pois demokraattisten menettelyjen, julkisuusperiaatteen sekä hallinnon oikeusturvamekanismien ulkopuolelle (Tuori 1994 s. 33 - 36). Ks. *Salmi – Niskanen* 1996 s. 141: "Markkinat eivät vastaa eivätkä korvaa demokratiaa. Demokratiassa tarvitaan varmuutta ja sääntöjä, oikeusturvaa ja luottamusta. Nämä ovat kansalaisyhteiskunnan perusarvoja, joista ei voida luopua".

¹¹ Postinjakelun 12000 suorittajaa (postinjakajat) muodostavat suurimman erillisen ryhmän Postin henkilökunnasta, lähes 47 % koko henkilömäärästä (Postin vuosikertomus 1999).

¹² Internetin käytön lisääntyessä ns. verkkokaupassa tilaaja voi useimmiten valita haluamansa tilauksen kuljetusmuodon ja kuljetusyrityksen (esim. Posti, Matkahuolto, kauppaketjujen palvelukuljetus). Postin vastaanottaja on täten muuttunut pelkästä jakelukustannusten aiheuttajasta Postin entistä tärkeämmäksi, "oikeaksi" asiakkaaksi.

¹³ Esim. *Mäenpää* 1991 (b) s. 20 – 27.

¹⁴ Edelliseen viittaavat esim. tilastot pohjoismaiden postien vahingonkorvausmäärästä vuodelta 1980: Ruotsi 7 milj. kr, Norja 1.4 milj. kr, Tanska 5,5 milj. kr ja Suomi 12000 mk (PTH:n esitys LM:lle postiliikenneasetuksen muuttamiseksi 3.5.1985, LM dnro 856/01/85).

1990-luvulla, liikelaitos- ja osakeyhtiöaikana, tilanne on merkittävästi muuttunut. Yhtiönä Postin perustehtävänä on tuottaa voittoa omistajalleen, valtiolle. Posti toimii kilpailuilla markkinoilla, joilla palvelun laatu ja hintataso määräävät yrityksen menestymisen. Vaikea kysymys on, miten Postin yhteiskunnallinen tehtävä suhteutetaan tähän kaupalliseen peruslähtökohtaan.¹⁵ Yleisestikin valtion yritysten ja liikelaitosten yhteiskunnallista tehtävää ei ole kovin tarkkaan määritelty. Viime kädessä eduskunta ohjaa postitoimintaa lainsäädännöllä ja sen tehtävä on tuoda Postin yhteiskunnallinen tehtävä esiin ja luoda tälle tarpeelliset toimintaolosuhteet ja resurssit. Poliittisista valtasuhteista riippuu, kuinka paljon yhteiskunnallista osuutta ja tehtävää painotetaan.¹⁶

Postin palvelu sen asiakkaalle on kokonaisuus, joka koostuu monista eri komponenteista. Näistä muodostuu se kokonaisuus, jota markkinoidaan, jota myydään ja joka voidaan tuotteistaa. Postin ”tuote”, esimerkiksi kirje tai paketti, on kokonaisuus, jonka ominaisuuksia on myös Postin vastuu mahdollisista lähetykseen kohdistuvista tuotantoketjun virheistä, lähetykseen kohdistuvista vahingoista tai esimerkiksi viivästymisestä. Tavanomaisesti tuotteeseen liittyvistä negatiivisista asioista, esim. vastuun rajoituksista, ei palvelun myyntitilanteessa kerrota asiakkaalle. Postin vastuu on kuitenkin osa sen tuotekuvaa, ja tällä voi – ainakin pitäisi – olla myös merkitystä asiakkaiden tehdessä valintaa lähetyksensä kuljetusmuodon ja kuljetuspalveluyrityksien välillä.

Suomen Posti Oyj on postitoiminnan kärkimaita maailmassa, palvelun laadussa ja myös kuljetusnopeudessa mitattuna. Tällä hetkellä Posti kehittää ja rakentaa tulevaisuuden ratkaisuja postitoimintaan. Postia käsittelevässä uudemmassa teoksessaan (1998) sen laajemman historian kirjoittaja *Pietiäinen* on kartoittanut tulevaisuuden vaihtoehtoja Postin toiminnalle. Hänen mukaansa vanhaan virastomalliin ei ole enää paluuta:

*”Kolmas ja todennäköinen kehitysura on jatkoa sille muutokselle joka on jo alkanut, mutta jossa Postin on tehtävä jatkossa entistä innovatiivisempiä päätöksiä. Tällöin Posti ei unohda yhteiskunnallista palvelutehtäväänsä (ja jos unohtaa niin poliittiset päättäjät muistuttavat), mutta se toimii kilpailuilla markkinoilla yrityksenä muiden yritysten joukossa. Se ansaitsee tulevaisuutensa kehittämällä kannattavaa ja kilpailukykyistä liiketoimintaa”.*¹⁷

1.2 Tutkimuksen tavoitteista ja metodeista

Tässä tutkimuksessa selvitetään Postin ja sen asiakkaan välistä oikeussuhdetta sekä tämän sisältöä. Oikeussuhdetta käsitellään tässä yhteydessä sen laajimmassa merkityksessä (sensu largissimo), jolloin siihen liittyy muutakin kuin vain pelkästään oikeussuhteen laadun ja sisällön tarkastelu. Edelliseen liittyvänä on selvitettäväksi otettu postilaitoksen

¹⁵ Ks. esim. LiVM 13/2000 vp (HE 74/2999 vp käsittely), yleisperustelut, s. 20. Ks. myös eduskunnan yleiskeskustelu 5.10.1993 (HE 49/1993 vp käsittely), pöytäkirjat 1993 vp s. 2952 – 2961.

¹⁶ Painotus näkyy mm. eduskuntakeskusteluissa (etenkin vasemmisto vs. oikeisto). Ks. esim. HE 49/1993 vp käsittely 14.5.1993, pöytäkirjat 1993 vp s. 1345 – 1355 ja 5.10.1993, pöytäkirjat 1993 vp s. 2947 – 2961.

¹⁷ *Pietiäinen* 1998 s. 104. Toisin: Keskustapuolueen kansanedustajat esittivät vuonna 1996 osakeyhtiön palauttamista valtion laitokseksi (Ed. Saari: *Iikka* 13.9.1996; ed. Anttila: *Suomenmaa* 17.9.1996).

toimintaa ohjaava lainsäädäntö. Tarkemmin otetaan esille myös postin vastuu sen kuljettavaksi annetuista postilähetyksistä eli Postin vahingonkorvauskäytäntö. Aihepiirin ollessa näinkin laaja - myös ajallisesti - joitakin tutkittavia teemoja on käsitelty melko yleisellä tasolla. Tutkimuksen tärkeimpänä päämääränä on ollut kokonaiskuvan antaminen oikeussuhteen ja vahingonkorvauskäytännön sisällöstä sekä näiden muuttumisesta koko Postin yli 350-vuotisen toiminnan aikana. Tutkimusaihetta tarkastellaan osaksi myös yksityisoikeudellisesta näkökulmasta.¹⁸

Eräänä tutkimuksen keskeisistä teemoista on oikeusturvan toteutuminen eri aikakausina postiasioissa. Edelliseen liittyen, käytännön esimerkkeinä, tutkitaan hieman tarkemmin ns. postilaatikkoriitoja vuosina 1976 – 1978 ja 1991 – 1993. Kyseisinä vuosina Posti rationalisoi palvelujaan tarkoituksenaan saattaa omakotitaloalueet laatikkoonkannon piiriin.¹⁹ Postin asiakkaan oikeusturvan kannalta keskeisiä kysymyksiä tässä suhteessa ovat esimerkiksi hallintoviranomaisen toimintavalta ja hallintomenettelylain periaatteiden noudattaminen sekä yleiset hallinto- ja yksityisoikeudelliset periaatteet.²⁰ Tärkeää on myös huomata, miten toimintaympäristön muutokset - etenkin tuloksellisuuden ja tehokkuuden periaatteen vahvistuminen hallinnossa ja valtion liiketoiminnassa - ovat vaikuttaneet Postin ja sen asiakkaan oikeudelliseen asemaan.

Postin muutos osakeyhtiöksi vuonna 1994 oli suuri muutos myös juridisesti ja on vaikuttanut merkittävästi Postin ja sen asiakkaan väliseen oikeussuhteeseen sekä Postin vahingonkorvausvastuuseen. Toisaalta liikelaitoskauden jälkeen sekä Postin että sen asiakkaan oikeusasema vahvistui ja selkiintyi merkittävästi.²¹ Kumpaakin osapuolta koskettavat säädosmuutokset on pyritty tässä yhteydessä selvittämään ainakin pääpiirteittäin. Tutkimuksen luonteen (pro gradu) huomioiden kovin syvälliseen analyysiin ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole tietoisesti pyritty. Eräs vaihtoehto olisi tietenkin ollut keskittyä johonkin suppeampaan aihealueeseen. Myös Postin suhteellisen laajojen toimitusehtojen sisältöä on tilansäästösyistä referoitu suhteellisen suppeasti ja valikoivasti.

Tutkimuksen perusrakenne on jaettu viiteen historialliseen ajanjaksoon: ruotsinvallan aika, autonomian aika sekä itsenäisyyden ajan kolme ajanjaksoa, virastoaika, liikelaitosaika ja viimeisimpänä osakeyhtiöaika. Rakennevalinta perustuu siihen ajatukseen, että Postin toimintaan vaikuttavat säädökset sekä tutkimuksessa käsiteltävän oikeussuhteen sisältö ovat hyvinkin aikasidonnaisia ja näihin vaikuttavat omalta osaltaan aikakauden kulttuuri, tavat ja hallintokäytäntö. Ajanjaksojen lopussa ei ole toteutettu tähän liittyvää erillistä yhteenvetoa, vaan Postin toiminnan historiallista kehitystä analysoidaan vasta tutkimuksen lopussa (de lege ferenda). Yhteenveto keskittyy tarkoituksellisesti 1990-luvun tapahtumien

¹⁸Yksityis- ja julkisoikeuden rajanvedosta *Mäenpää* 1989(a) s. 5 - 13. Julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, esim. *Mäenpää* 1991(a) s. 174 – 178, yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta esim. *Telaranta* 1990 s. 47 - 48.

¹⁹ Ks. esim. *Lehmus* 1980 s. 65 – 71 ja 81 – 106 sekä tämän tutkimuksen myöhempi sisältö.

²⁰ Ks. *Mäenpää* 1991(a) s. 136 – 140 ja *Uotila* ym. 1989 s. 40 - 56.

²¹ Vrt. 1.7.1991 kumottiin (vahingossa?) postiliikenneasetus, joka oli Postin ja asiakkaan palvelu- ja oikeussuhdetta määritellyt perussäädös. Tämän jälkeen esim. Postin toimitusehtojen juridinen sitovuus oli delegoitaisäänösten puuttumisen vuoksi etenkin postilähetyksen vastaanottajaan nähden hyvin epäselvä.

analysointiin.

Kaikissa historiallisissa ajanjaksoissa käsitellään Postin toiminnan ja toimintaympäristön muutosta, Postin hallintoa ja organisaatiota, postitoiminnan sääntelyä, Postin ja sen asiakkaan välistä oikeussuhdetta, Postin vahingonkorvausvastuuta sekä kolmessa viimeisessä jaksossa postilaatikkoriitoja esimerkkinä Postin ja sen asiakkaan välisistä ongelmatilanteista. Aihepiirin laajuus on johtanut melko pelkistettyyn asioiden esittämistapaan ja useiden tärkeidenkin asioiden esittämiseen vain viitetasolla.²² Tutkimus on todennäköisesti poikkeuksellisen laaja pro gradu –opinnäytteeksi. Kaikki merkittävä asiaan kuuluva on kuitenkin haluttu kerätä yhteen – ja välttää tässä suhteessa aihealueen laajempia rajauksia.²³ Aihepiiri ja käytössä oleva tutkimusaineisto mahdollistaisi myös opinnäytettä huomattavasti laajemman tutkimuksen toteuttamisen.

Tutkimuksen kokonaisuutta koordinoiva metodi on oikeushistoriallinen. Yhteenvetososassa tarkastellaan koko Postin elinkaarta ja käsiteltävässä aihepiirissä tapahtuneita muutoksia.²⁴ Aikakausittain (ajanjaksoina) tarkasteltuna aihepiirin käsittelytapa on pääosin oikeusdogmaattinen. Tässä suhteessa esitetään jokaisen aikakauden tulkinta senaikaisesta Postia koskevasta lainsäädännöstä, hallintotavasta ja vahingonkorvausvastuusta. Tutkittaessa tarkasteltavan aikakauden hallintokäytäntöä ja oikeusturvan toteutumista käsittelytapa on pääosin analyttinen ja osaksi myös deskriptiivinen. Analyttinen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että pyritään myös selvittämään miten asioiden olisi pitänyt olla (sollen), ei pelkästään sitä, miten asiat olivat (sein).²⁵ Moni asia esim. postilaatikkoriitojen aikana jäi lopullista ratkaisua ja selvittämistä vaille.

Tästä tutkimuksesta voidaan löytää myös oikeussosiologinen näkökulma. Esimerkiksi esitetyt postilaatikkoriidat tuovat esille kansalaisen suhteellisen heikon oikeusturvan tilanteessa, jossa riidan vastapuolena on suuri, valtion hallintoon kiinteästi liittyvä virasto tai liikelaitos. Vaikka Postin toiminta useimmiten voidaan mieltää lain kirjaimen mukaiseksi, etenkin asiaa koskevassa lehtikirjoittelussa näkyy, että useimmat kansalaiset kokivat tämän heidän moraalikäsityksiensä vastaiseksi. Suuren ja vahvan (Posti) sekä pienen ja heikon (postinsaaja) välinen ristiriitatilanne koettiin osaksi ns. kansalaistottelemattomuutta, jossa Posti ei saanut kovinkaan paljon ymmärtämystä osakseen.

²² Tälle tutkimukselle on ominaista hyvin runsas lähdemateriaalin ja alaviitteiden käyttö.

²³ Postin ja sen asiakkaan oikeussuhteen perusteita ei Suomessa ole laajemmalti tutkittu. Aihepiiriä koskevaa perustutkimusta on tehty 1800-1900 –lukujen vaihteen Saksassa. Aihepiiriä sivuavista tutkijoista voidaan mainita mm. saksalaiset *Kompe* (Vom Posttransportvertrag), *Meili* (Die Haftpflicht der Postanstalten), *Kann* (Die Transportgeschäfte der Post), *Dambach* ja *Mittelstein* (Beiträge zum Postrecht), myöhemmin sveitsiläinen *Schröter* (*Postiarkisto* 1909 no 1, s. 13 – 25 ja 33 – 36).

²⁴ Oikeushistoriassa on olennaisesti kysymys oikeudellisen muutoksen analyysistä (*Kekkonen* 1996 s. 10 – 11).

²⁵ Jukka Kekkonen painottaa metodin käytössä kriittisyyden vaatimusta. Tutkijan on hänen mielestään mentävä itsestäänselvyyksien taakse, esim. uusia ja tarkentavia kysymyksiä esittämällä (*Kekkonen* 1997 s. 144 – 145).

1.3 Tutkimusaineistosta ja sen käsittelystä

Aihepiirin laajuudesta johtuen käsiteltävä tutkimusalue on jouduttu rajaamaan melko tarkasti. Ulkomaan postiliikenne ja sitä käsittelevä säännöstö sekä lehtipostin ja postitaksoiden kehitys ovat tämän tutkimuksen ulkopuolella.²⁶ Myöskään postisalaisuutta ja sen kehitystä, joka olisi hyvinkin oman tutkimuksen arvoinen, ei tässä yhteydessä käsitellä kovin yksityiskohtaisesti. Tutkimuksen pääteemoja, oikeussuhdetta ja vahingonkorvausvelvollisuutta, tukevaksi teemoiksi on valittu näihin hyvin läheisesti liittyvät postin jakelukäytäntö sekä Postin toiminnan hallinnollinen sääntely. Edellinen esittää sen taustan ja toimintaympäristön, jossa Postin ja sen asiakkaiden välinen kanssakäyminen - myös juridisessa mielessä – pääosin tapahtuu.

Lähdeaineistoa on tutkimuksessa käytetty suhteellisen runsaasti. Vaikka Postin historiasta on tehty kaksi laajaa ja korkeatasoista historiateosta,²⁷ on tässä yhteydessä kuitenkin pyritty välttämään ns. toisen käden lähteitä ja yritetty löytää mahdollisuuksien mukaan alkuperäistä lähdemateriaalia. Alkuperäismateriaalin käyttö on ollut hyvin palkitsevaa, mutta toisaalta huomattavan työlästä. Postia koskevia viranomaislähteitä (esim. lait, asetukset, soveltamisohjeet) löytyy 1600-luvulta lähtien suhteellisen paljon,²⁸ mutta juridisista lähtökohdista sen historiaa tai kehitystä ei liene laajemmalti koskaan tutkittu. Myös Postia koskevia komiteanmietintöjä, etenkin 1900-luvun alusta lähtien, on tehty hyvin kiitettävästi.²⁹ Tutkimuksessa käytetyillä lehtiartikkeleilla on koetettu saada mukaan tavallisen kansalaisen, postin asiakkaan, ei-juridinen reaali maailman näkökulma.

Oheisen tutkimuksen lähdeaineiston runsaus on osaksi tarkoitushakuista eli on haluttu osoittaa ja etsiä kaikki ne asiayhteyteen liittyvät rajapinnat, joilla on kokonaisuuden kannalta jotain - osittain myös tärkeää - merkitystä. Jossain tapauksissa viittaus kohdistuu laajempaa kokonaisuuteen, teokseen tai artikkeliin, josta lukija voi tarpeen vaatiessa etsiä lisätietoja haluamastaan aihealueesta. Lähdeteoksia ja artikkeleita on itse tutkimuksessa käsitelty suhteellisen säästeliäästi ja tarkasti rajattuna. Tutkimus voidaan mieltää myös perustutkimukseksi valitulta aihealueelta, jolloin se voi omalta osaltaan palvella johonkin tutkimuksen osa-alueeseen segmentoituvaa tiedontarvetta.

Tässä tutkimuksessa oikeussuhteella on käsitelty oikeusjärjestyksen tai sopimuksen järjestämää yksityisten tai juristien oikeushenkilöiden ja Postin

²⁶ Kansainvälisistä sopimuksista mainittakoon esim. Maailman Postiliiton (UPU), POSTIEUROPin jäsenien sekä pohjoismaiden väliset postisopimukset.

²⁷ *Jutikkala – Nurmio – Osmonsalo 1938 ja Pietiäinen 1988.* Ruotsinvalian ajalta myös *Forssell 1936.*

²⁸ Esim. *Smedemanin* postikäsi kirja (säädöskokoelma) *Kongelige and andra mederbörande Förordningar angående Postväsendet, hvilka Postbetienterne i gemeen och Postmästarne i synnerhet sine Embetensförvaltning och förrättningar hafwa at i acht taga* vuodelta 1707 sekä *Samling af Palacater, Förordningar, Manifest och Påbud, samt andra Allmänna Handlingar, hvilka i Stor-Furstendömet Finland sedan 1808 års början ifrån trycket utkommit* (säädöskokoelma, useita osia).

²⁹ Toisaalta kaikkia Postia koskevia komiteanmietintöjä ei ole julkaistu (sidottuna, nidottuna), vaan ne ovat löydettävissä ainoastaan Kansallisarkiston kokoelmista (esim. vuoden 1875 postikomitean työt).

välistä suhdetta. Tällöin oikeussuhteen osapuolilla on olemassa tästä johtuvia oikeuksia ja myös velvollisuuksia. Oikeussuhteet voidaan yleisellä tasolla jakaa yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin.³⁰ Näiden erotteluun voidaan käyttää esimerkiksi intressiteoriaa, jolloin jaon perustana ovat osapuolten intressit.³¹ Toinen jakoperuste voi olla subjektiteoria, jolloin oikeussuhteen katsotaan olevan julkisoikeudellisen, jos julkinen valta on osallisena oikeussuhteessa tässä ominaisuudessa.³² Oikeussuhteen ollessa kokonaan vapaa kaikesta julkisen vallan alistussuhteesta se on yleensä katsottu yksityisoikeudelliseksi. Jako ei kuitenkaan käytännössä ole kovin selväpiirteinen ja rajatapauksissa arviointiperusteina voidaan joutua käyttämään esim. hallintoelinten ohjausvaltaa tai toiminnan ja tehtävien oikeudellista sääntelyä.³³

Vaikeimpana tutkimuksellisenä kysymyksenä on ollut selvittää Postin ja sen asiakkaan välisen oikeussuhteen luonnetta, so. esim. onko tämä yksityisoikeudellinen sopimus vaiko yksipuolinen viranomaistoimi. Onko oikeussuhde yksityis- vaiko julkisoikeudellinen, on saanut monia vastakkaisia mielipiteitä tutkijoiden joukossa. Tulkinnalla on ja on ollut ratkaiseva merkitys esim. Postin asiakkaaseen kohdistuvien päätöksien muutoksenhakukäytännössä. Yksityisoikeuden asiantuntijat ovat usein pitäneet Postin ja lähettäjän oikeussuhdetta julkisoikeudellisena,³⁴ julkisoikeuden asiantuntijat vastaavasti yksityisoikeudellisena.³⁵ Etenkin Postin ja vastaanottajan välisen oikeussuhteen luonne ja osittain myös tämän sisältö ovat olleet monien tulkintojen ja ristiriitojen kohteena.

³⁰ Yleisesti esim. *Holopainen*, *Lakimies* 1984 s. 1019 – 1030; *Mäenpää* 1989 (a) s. 5 – 13; *Uotila ym.* 1989 s. 4 – 6 ja *Laakso* 1990 s. 2 - 4.

³¹ Esim. *Sipilä* 1938 s. 47 - 73.

³² Esim. *Ståhlberg* 1913 s. 6 ja *Merikoski* 1935 s. 35 - 43.

³³ *Tarasti*, *Defensor Legis* 1939 s. 52 - 61

³⁴ Esim. *Telaranta* 1990 s. 179 – 180.

³⁵ Esim. *Mäenpää* 1989 (a) s. 91.

2. RUOTSIN VALLAN AIKA 1638 - 1809

2.1 Postitoiminnan alku Suomessa

2.1.1 Postintoiminnan alku

Postitoiminnan alku Suomessa liittyy Ruotsin valtakunnan kehittymiseen senaikaiseksi suurvallaksi. Ruotsi oli laajentanut 1500-luvun puolivälistä lähtien aluettaan Baltiaan, Liiwinmaalle, Inkerinmaalle sekä Pohjois-Saksaan ja Itämerestä oli tullut Ruotsin sisämeri.³⁶ Laajentunut valtakunta tarvitsi entistä tehokkaampaa hallinnon käskyjen- ja tiedonvälitysjärjestelmää, jotta esimerkiksi verojen keruu tai tiedonhankinta valtakunnan eri osista onnistuisi. Myös 1600-luvun alussa uudistettu keskusvirastojärjestelmä (kollegiot), paikallinen hallintojärjestelmä³⁷ sekä suurvallan lisääntynyt kansainvälinen diplomatia vaativat omalta osaltaan entistä tehokkaampaa ja nopeampaa tiedonvälitystä. Muutoksen tarvetta lisäsi myös se, että kuninkaan (Kustaa II Aadolf) kuoltua sotaretkellä vuonna 1632 valtakunnankansleri Axel Oxenstierna hoiti jonkin aikaa kotimaan asioita Saksasta käsin.

Kansleri Oxenstierna oli vuonna 1624 esittänyt valtaneuvostolle yksityiskohtaisen suunnitelman valtakunnassa toteutettavasta postinkuljetusjärjestelmästä, mutta silloin säännöllisen postinkulun järjestämistä ei vielä pidetty välttämättömänä. Merkille pantavaa kuitenkin on, että jo tällöin ajateltiin postitoiminnan tuovan tuloja valtiolle eli sen esitettiin kuljettavan myös yksityiskirjeitä maksua vastaan.³⁸ Oxenstierna ei kuitenkaan unohtanut postitoiminnan asiaa ja otti tämän uudelleen esille vuonna 1633 valtaneuvostolle lähettämässään kirjeessä. Valtaneuvosto hyväksyi suunnitelman 11.11.1635. Edellisen johdosta julkaistiin 20.2.1636 Ruotsin valtakunnan ensimmäinen Postijärjestys, joka määritteli postilaitoksen toiminnan pääasiallisen suunnan lähes pariksi vuosisadaksi.³⁹ Postijärjestystä täydennettiin vuosina 1643, 1645 ja 1646 annetuilla asetuksilla.⁴⁰

Suomen postilaitoksen perustamispäivänä pidetään 6.9.1638. Tällöin avattiin postireitti Tukholma - Turku - Helsinki - Porvoo - Viipuri - Käkisalmi - Nevanlinna - Narva.⁴¹ Reitin varrelle oli määrätty perustettavaksi 2 - 3 peninkulman päähän toisistaan postitaloja, joiden välisestä postinkuljetuksesta vastasivat pääosin valantehneet postitalonpojat (*postbonde*). Postitalonpojan tuli olla mieluummin luku- tai kirjoitustaitoinen. Käytännössä varsinainen kuljetus oli uskottu talon reingeille (*postdräng*), joita tuli postiasetuksen mukaan olla

³⁶ Laajemmin aikakauden historiallisesta viitekehyksestä esim. *Blomstedt* ym. 1985.

³⁷ Kihlakunnat, pitäjähallinto sekä näiden yläpuolella oleva lääninhallinto. Laajemmin: *Tiihonen* 1983 s. 91 - 102.

³⁸ *Jutikkala* I 1938, s. 36 - 37 ja *Pietiäinen* I 1988 s. 31.

³⁹ Förordning om post-bådhen 20.2.1636.

⁴⁰ General Rijkzens postordning 2.1.1643, 19.7.1645 ja 20.8.1646.

⁴¹ Perustamisasiakirja ja postitaksa (suomennos) *Juva* ym. 1968 s. 252 - 253.

ainakin kaksi kappaletta.⁴² Postitalonpoika vastasi postitalosta seuraavaan kulkevista lähetyksistä sekä kuljetettavaksi saamistaan viranomaisten sekä seudun asukkaiden, lähinnä säätyläisten, kirjeistä. Palkkioksi nämä talonpojat vapautettiin kestitys- ja kyyditysrasituksesta, päivätöistä sekä sotaväenotoista.⁴³ Postinkulun nopeus oli vahvistettu säädöksin ja postia velvoitettiin kuljettamaan peninkulma (*mil*) kahdessa tunnissa.⁴⁴ Vuoden 1646 yleisessä postiasetuksessa aikamääreestä luovuttiin ja sen mukaan postia velvoitettiin kuljettamaan ”*niin kiireesti kuin tapana on muilla, joilla on kiireellistä asiaa*”. Myöhästelevää kuljettajaa uhattiin toimen menettämällä ja 8 päivän vesileipävankeudella.⁴⁵ Myöhemmin postin kulkunopeutta tarkennettiin ja vuoden 1682 asetuksessa velvoitettiin postia kuljettamaan peninkulma 1 ½ tunnissa.⁴⁶

Postikonttoreita oli määrätty perustettavaksi jokaiseen postilinjan varrella olevaan kaupunkiin, Turkuun, Helsinkiin, Porvooseen, Viipuriin ja Käkisalmeille. Vuoden 1707 postimestarin ohjesäännön 4 §:n mukaan konttorin, käytännössä postimestarin asunnon, tuli sijaita keskellä kaupunkia. Postikonttoreiden määrä lisääntyi myöhemmin melko hitaasti, vuonna 1725 konttoreita oli 22 kappaletta ja vuonna 1808 33 kappaletta. Postilinjoilla lähetyksiä kuljetettiin aluksi kerran viikossa. Suuren pohjan sodan aikana (1700 - 1721) viikkovuoroja lisättiin tilapäisesti kahteen, mutta vasta vuonna 1757 kuljetettiin postia vakinaisemmin kahdesti viikossa.⁴⁷ Ongelmallisoin oli kulku yhteys Turusta Ahvenanmaan kautta valtakunnan pääkaupunkiin Tukholmaan. Etenkin kelirikkoaikoina postin kulku estyi tällä reitillä kokonaan ja lähetykset kuljetettiin maapostina Pohjanmaan rannikkoa pitkin Tornion kautta Tukholmaan. Tällöin kuljetus kesti jopa kaksi viikkoa tavanomaista kauemmin. Keskimääräinen postinkuljetusaika Turusta Tukholmaan oli 1600-luvulla 7 päivää.⁴⁸

Vuoden 1636 postijärjestyksen 13 §:n mukaan postimestarin oli toimitettava saapuva kirje (aatelisille) vastaanottajille 2 äyriin peninkulmamaksua vastaan. Menettely todettiin pian mahdottomaksi toteuttaa (General Rijkzens postordning 2.1.1643). Käytännössä kirjeensaajat hakivat itse lähetyksensä postikonttorista, jona toimii postimestarin asunto. Vasta vuonna 1750 rakennettiin kruunun varoilla ensimmäinen postikonttori (Loviisaan). Vuoden 1707 postimestarin ohjesäännön 4 §:n mukaan postimestarin tuli olla ”*i synnerhet då posterne afgå och ankomma, samt brefven mottagas och beställas, ifrån kl. 8 om morgonen in till middagen och eftermiddagen till kl. 7 om aftonen*” yleisön tavoitettavissa.⁴⁹ Saarna- ja rukousajoiksi voitiin konttori kuitenkin sulkea. Viranomaisten lähetyksiä tuli vastaanottaa

⁴² Förordning om post-bådhen 20.2.1636, 1 §.

⁴³ Kruunu ei kriisiaikoina aina noudattanut sopimuksia esim. sotaväenottojen kohdalla. Myöhemmin postitalonpoikien etuudet korvasi osittain rahapalkka.

⁴⁴ Förordning om post-bådhen 20.2.1636, 2 §.

⁴⁵ Förordning om post-bådhen 20.2.1636, 2 §.

⁴⁶ *Pietiäinen* I 1988 s. 83.

⁴⁷ *Jutikkala* I 1938 s. 295 - 296, *Pietiäinen* I 1988 s. 190. Käytäntö oli kuitenkin vaihteleva ja aluksi kahdenkertainen posti (kaksi kertaa viikossa) kulki Suomen puolella vain Ahvenkoskelle saakka. Almanakkojen aikatauluissa kahdenkertainen Ruotsiin menevä posti esiintyi vasta vuonna 1797. Postin lähtöpäivät Turusta olivat tällöin maanantai ja torstai.

⁴⁸ *Pietiäinen* I 1988 s. 215.

⁴⁹ Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707. Säädos oli kuitenkin hieman ristiriitainen, sillä toisaalla asetuksessa kirjeitä määrättiin jaettavaksi yleisölle arkisin kello 8 - 12 ja 2 - 5 sekä pyhäpäivinä kello 11 - 12. Ks. *Forssell* II 1936 s. 244.

ja luovuttaa "aina", ei kuitenkaan yöaikana. Postin saavuttua kirjeensaajien nimet sisältävä kirjekartta asetettiin konttorin seinälle. Tämän tiedon perusteella lähetykset olivat noudeettavissa postimestarilta.

Postissa kuljetettiin aluksi vain kirjeitä, tätä lähetyslajia ei tosin siihen aikaan määritelty nykyajan kirjeen tapaan. Viranomaiset saivat vuoden 1645 yleisessä postiasetuksessa luvan lähettää myös pienehköjä paketteja. Vuodesta 1660 lähtien oli mahdollista epävirallisesti "suositella" arvokkaampia lähetyksiä, esim. rahakirjeitä. Vuosina 1704 ja 1707 kirjattu kirje (*rekommenderad brev*) vahvistettiin virallisesti kuuluvaksi postin palveluvalikoimaan.⁵⁰ Kirjeen päälle sekä sitä seuraavaan postikarttaan oli selvästi merkittävä lähetyslajia ilmaiseva sana "rekommenderas". Kirjattuja lähetyksiä ja niiden kulkua valvottiin tavanomaista tarkemmin, mutta mitään erityistä takuuta niiden perilletoimittamisesta ei annettu. Vuoden 1707 postimestarin ohjesäännön mukaan kirjattua kirjettä vastaanotettaessa oli toimittava seuraavasti:

*"På de brev, som för deras synnerliga angelägenhets skull rekommenderas, måste postmästaren, emot en särskild, vederbörlig rekognition, skriva det ordet rekommenderas, både i protokollet och på kartan, jämväl och i det därhos följande advisbrev, antingen på ryggen av kartan eller eljest: om vilkets riktighet och beställning postmästaren å den andra orten måste sig särdeles vårda, och sådant med första sitt advisbrev den förre postmästaren tillkännagiva."*⁵¹

2.1.2 Postin hallinto ja organisaatio

Postitoiminnan alkuajan vuosina hallinnolle oli leimallista vahva kilpailu yhteiskunnallisesta vallasta. Tämä kilpailu vallasta keskittyi kuninkaan ja tätä avustavan neuvoston, myöhemmin osaksi myös kuninkaan ja aatelissäädyn edustajien muodostamien kollegioiden päälliköiden välille.⁵² Vuoden 1442 kuningas Kristofferin maanlain kuninkaankaaren 4 §:ssä sekä vuoden 1634 hallitusmuodossa säädettiin, että kuninkaan tulee hallita maata neuvoston avulla, ts. myötävaikutuksella (*medh sin rådhs rådhe*). Kuninkaan itsevallan aikana (1672 - 1719) ja kustavilaisena aikana (1772 - 1808) lakia tulkittiin kuitenkin niin, että kuninkaan tuli kuulla neuvostoa vain silloin, kun hän tämän hyväksi näki.⁵³ Edellinen selittää osaksi kuninkaan vahvan osallistumisen postiasioiden kehitykseen ja lainsäädäntöön. Toisaalta jo tuohon aikaan nähtiin postilaitoksen rooli valtakunnan hallinnon toteuttamisessa ja tiedonhankinnassa maan eri osista erittäin tärkeäksi.

⁵⁰ Kongl. Maj:ts nådiga resolution och förordning, angående fribrefven och hwad där wid till hemmande och kommande af hwariehande missbruk utides ... 8.1.1704, 19 §.

⁵¹ Kongl. Canclie-Collegij utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707, 11 §:n kohta 8 (tässä teksti käännettynä nykyruotsiksi).

⁵² Vuoden 1634 hallitusmuoto määritteli pysyvästi keskushallinnon tehtävät ja tällöin perustettiin pysyvät kollegiot hoitamaan kuninkaan rinnalla maan asioita. Kollegioiden päälliköt ja eräät jäsenet kuuluivat neuvostoon virkansa puolesta. Ks. *Tiihonen* 1983 s. 81 - 83, laajemmin *Tiihonen* 1994 s. 50 - 88.

⁵³ Vuoden 1680 säätyjen ns. säätyselitys ja Yhdistys- ja vakuuskirja (YVK) 21.2.1789.

Ruotsiin oli 1600-luvun alussa perustettu kuninkaan ja neuvoston alaisuuteen viisi kollegiota, kanslia-, kamari- ja sota-asiankollegiot sekä hovioikeus ja amiraliteetti. Valtakunnan postihallinto sijoitettiin kansliakollegion alaiseksi. Edellinen perustui vuoden 1626 kansliajärjestykseen, jossa kanslian hallinnon alaisuuteen olivat sijoitetut mm. kansliapostit, ulkomaiden postimestarit sekä kuriirit. Tukholmassa postiasioita johti ylimpänä viranomaisena ylipostimestari, jolle postitoiminta oli vuodesta 1648 alkaen ollut läänitettyä.⁵⁴ Vuonna 1677 postilaitos otettiin kokonaan ja lopullisesti kruunun haltuun, tällöin ylipostimestarista tuli kruunun korkea virkamies.⁵⁵ Ylipostimestaria avustavana virkamiehenä toimi varapostimestari. Vuodesta 1673 nimike muutettiin maapostimestariksi. Tämä valvoi käytännön postitoimintaa Suomessa ja jakoi 1600-luvun loppuun saakka valtakirjat postitalonpojille. Postitalonpoikien valvonta oli uskottu myös paikallisille nimismiehille.

Postin toiminnan valvonta kuului aluksi maaherroille. Myöhemmin laitoksen oma organisaatio otti valvonnan haltuunsa postitarkastajia apuna käyttäen. Postilaitoksen valvonnasta aiheutuneiden ristiriitojen vuoksi maaherroja kiellettiin vuosien 1683 ja 1685 määräyksillä puuttumasta postin asioihin, kuten esimerkiksi postimestarin tai postitalonpoikien ottamiseen tai erottamiseen, paitsi jos heitä siihen pyydettiin.⁵⁶ Vuodesta 1685 säädöksellä (käyt. 1692 lukien) Suomen maaherrakunnissa nimettiin joku sen alueella toimivista postimestareista postitarkastajaksi (*Post-Inspectoren*) valvomaan alueen postitoimintaa. Postitarkastaja jakoi postitalonpoikien palkkiot puolivuositain. Myös postimestari oli velvollinen valvomaan postitalonpoikien toimintaa oman konttorinsa alueella.⁵⁷

Vuonna 1685 postihallinnon varojen käyttö ohjattiin lyhyen kamarikollegion kauden jälkeen (1677 - 1685) takaisin kansliakollegiolle. Samalla vahvistettiin, että postitulot eivät kuuluneet valtion vakinaisiin tuloihin ja että posti oli itsenäinen, kruunun ylläpitämä liikelaitos (*affärsdrivande verk*).⁵⁸ Edellinen oli tärkeä postin taloudelle ja kehitykselle, sillä tämän jälkeen postivarat voitiin ainakin teoriassa käyttää postilaitoksen omiin tarpeisiin ja ainoastaan postitulojen ylijäämä tilitettiin valtiokassaan.⁵⁹ Vuonna 1704 siirrettiin kaikki kansliakollegiolle kuuluneet postiasiat ylitirehtöörin hoidettavaksi. Käytännössä tämä tarkoitti postin itsenäistä päätäntävaltaa omien asioidensa hoidossa. Tämän jälkeen kansliakollegio toimi vain sitä muodollisesti ylempänä (valvovana) viranomaisena.⁶⁰ Kansliakollegion lakauttamisen jälkeen (v. 1801) postitoimintaa koskevat asiat esiteltiin suoraan kuninkaalle. Samana vuonna perustettiin Tukholmaan itsenäiseksi virastoksi postitirehtöörin kanslia.⁶¹

⁵⁴ Vuodesta 1697 postitirehtööri, käytännössä aluksi Tukholman postikonttorin hoitaja. Vuodesta 1704 nimike muutettiin ylitirehtööriksi (*Pietiäinen* I 1988 s. 33 - 34).

⁵⁵ Sotien vuoksi rahapulaan joutunut Kaarle XI peruutti valtakunnankansleri Magnus de la Gardien postiläänityksen (*Holm* III 1909 s. 182 - 184, *Pietiäinen* I 1988 s. 39).

⁵⁶ Extract af Kongl. May:z nådige Resolution uppå några af dess Cantzlie Collegio giorde påminnelser angående Postwäsendet 4.7.1683 ja Hans Kongl. Maj:ts Brev till alla Gouverneur och Landshöfdingar at de intet giöra i Postwäsendet någon förordning uthan med Kanzlij Collegy Communication, som beröfwer hafwer Directionen 17.3.1685.

⁵⁷ *Jutikkala* I 1938 s. 94 - 95.

⁵⁸ Kongl. resolution meddelade kanslikollegiet till kammarkollegiet 17.6.1685. Ks. myös *Forssell* I 1936 s. 74 - 77 ja *Pietiäinen* I 1988 s. 58.

⁵⁹ Edellinen vahvistettiin 20.11.1766 annetussa kuninkaan kirjeessä yleisten varojen hoidosta. Lama-aikoina sääntöä ei kuitenkaan voitu käytännössä useinkaan toteuttaa.

⁶⁰ Instruktion för Post-Inspectorene v. 1704. Ks. myös HM 21.8.1772, 21 §.

⁶¹ *Tiihonen* 1983 s. 89 ja *Pietiäinen* I 1988 s. 126.

Itsevaltiuden kautena 1672 - 1719 postitirehtöörin tuli hoitaa kansliakollegion ylijohdon alaisena postiasioita siten, että jos esiintyi tapaus, josta ei aikaisemmin ollut päätöksissä selvää määräystä, oli tirehtöörin esitettävä ratkaisuehdotus päätöksentekoa varten kollegiolle. Mikäli asia oli erittäin tärkeä, se oli alistettava kuninkaan ratkaistavaksi. Ns. juoksevat asiat postitirehtööri hoiti itsenäisesti. Erityisesti määrättiin, että hän sai yksinään asettaa virkaan kaikki postimestarit, joiden palkka oli alle 150 hopeatalaria.⁶² Säätyvallan aikana 1719 - 1772 ja kustavilaisena aikana 1772 - 1808, jolloin valtaneuvosto tuli riippuvaiseksi valtiopäivistä, lisääntyi postilaitoksen johdon valta. Kyseisinä aikoina ei kansliakollegio muutoinkaan puuttunut postilaitoksen toimintaan. Ylipostitirehtööri, jolla oli vuoden 1720 kanslijärjestyksen mukaan äänivalta kollegiossa, sai yleensä haluamansa postiasian ajettua säädösasteelle saakka.⁶³ Kuningas itse sen sijaan muutti usein ylipostitirehtöörin esityksiä ja jätti näistä osan jopa kokonaan hyväksymättä.⁶⁴

2.1.3 Postitoiminnan kehittyminen

Jalan kuljetetun postin kulku lähes tietömissä erämaissa, sillattomien jokien yli, osoittautui odotettua hankalammaksi ja haavoittuvammaksi. Vaikka postitalonpoikien käyttö postinkuljetuksessa oli kruunulle edullinen, järjestelmän lyhyissä vaihtoväleissä oli melkoinen riski ja yhden postinkuljettajan viivästyminen viivästytti yleensä koko postinkuljetusketjua. Esimerkkinä voidaan mainita, että Tukholmasta Turkuun johtavalla 295 peninkulmaa pitkällä postilinjalla suoritettiin yhteensä 113 postinvaihtoa. Missään muualla Euroopassa ei ollut näin pitkiä, yhtenäisiä postireittejä. Ongelmatilanteiden vuoksi aloitettiin 1640-luvulla, etenkin pidemmällä postilinjalla, siirtyä ratsupostin käyttöön (General Rijkzens Postordning 19.7.1645). Edellinen nopeutti postinkulkua merkittävästi.

Postin lähtöajat olivat tarkoin määräytyt kutakin postitoimipaikkaa koskevana. Esim. vuonna 1797, jolloin Turku - Tukholma -reitillä käytettiin kaksinkertaista postia, posti lähti Turusta Ruotsiin maanantaina ja torstaina kello 8.⁶⁵ Yleisön tuli jättää kirjeet konttoriin 2 - 3 tuntia ennen postin lähtöä.⁶⁶ Aikataulujen lähtöaikoja pyrittiin noudattamaan kirjaimellisesti ja tämä aiheutti ongelmia mm. viranomaisten kanssa. Joskus paikallinen viranomainen yritti viivyttää postin lähtöä, jotta olisi saanut oman kirjeenvaihdonsa mukaan. Vaihtotoimipaikassa posti sai 1636 postijärjestyksen 17 §:n mukaan viipyä vain puoli tuntia, vuoden 1707 postimestarin ohjesäännön 9 §:n mukaan pikkukaupungeissa vain neljännestantin. Käytännössä edellisten ohjeaikojen noudattaminen oli lähes mahdotonta. Postin lähtöaikojen tarkka noudattaminen johti myös siihen, että jos posti ei saapunut määräaikaan mennessä, yritettiin kuitenkin noudattaa tavanomaista lähtövuoroa. Tällöin myöhästynyt postilaukku jatkoi matkaansa vasta seuraavan viikon postipäivänä.⁶⁷

⁶² Instruktionen för post-Inspektorene 1698 (*Holm* V:1 1927 s. 36 - 41). Käyt. sama kuin Instruktionen för Post-Inspektorene 16.2.1707.

⁶³ Vuosina 1737 - 1791 ylipostitirehtööri oli myös kanslianeuvos.

⁶⁴ *Jutikkala* I 1938 s. 163 - 164.

⁶⁵ *Jutikkala* I 1938 s. 253. Kaksinkertainen posti tarkoitti kahta postivuoroa viikossa.

⁶⁶ Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707, 9 §.

⁶⁷ *Pietäinen* I 1988 s. 82.

1600 - 1700 -luvulla postin lähtöajat ja arvioidut saapumisajat oli tarkoitettu enemmänkin postin oman henkilöstön ohjeiksi ja varsinaista yleisölle tarkoitettua juridista takuuta näiden toteutumisesta ei voitu eikä haluttu antaa. Postia koskevissa säädöksissä oli määritelty postinkuljettajan nopeus peninkulmalta, postinvaihdon kestoajaksi sekä postin lähtö- ja saapumisajat, mutta ei postin kulkunopeutta lähettäjältä vastaanottajalle. Käytännössä tarkempi postin kulkuajan määrittely talvella sekä kevään ja syksyn kelirikkoaikoina olisikin ollut ylivoimaista. Olisi siis oikeastaan väärin puhua tässä yhteydessä postinkulun viivästymisestä, koska standardi- tai takuunopeutta suhteessa lähetykseen ei oltu lainkaan määritelty.

Säännöllisin viikkovuoroin kulkevan valtakunnanpostin täydentäjäksi muodostui pian ensimmäisten postilinjojen perustamisen jälkeen maaherrojen ja paikallisten hallintoviranomaisten virkakirjeitä kuljettava ns. kihlakunnanposti.⁶⁸ Tämän avulla lähetykset toimitettiin postilinjojen ulkopuolisilta alueilta lähimpään postikonttoriin tai postitaloon, josta ne jatkoivat matkaansa tavanomaisen postin mukana. Kihlakunnanpostin kuljetus oli yksi kihlakunnan yleisistä rasituksista ja postinkuljettaja valittiin yleensä pitäjä- tai kihlakunnankouksissa.⁶⁹ Järjestelmä oli postilaitoksen ulkopuolinen, tavanomaista postinkuljetusta täydentävä järjestelmä. Edellisen lisäksi kirkon virkapostia kuljetettiin ns. lukkarinpostina aina 1860 luvulle saakka.⁷⁰ Pitäjän lukkari toimitti kirjeen naapuriseurakunnan lukkarille, jonka tehtävänä oli viestin edelleen toimittaminen. Postilaitoksella ei ollut (vielä) täydellistä, lakisääteistä monopolia postinkuljetuksen hoitamisessa.

1700-luvulla postilähetysten määrä kasvoi ja hyväkuntoisimmilla ja leveimmillä teillä tiedetään siirrytyn kärryjen käyttöön vuosisadan lopussa. Edellisen vuoksi odotettiin postinkulun nopeutuvan ja myös kuljetusten varmuuden lisääntyvän. Ylipostitirehtööri ei kuitenkaan vielä vuonna 1799 katsonut voitavansa antaa yleistä määräystä näiden käytöstä. Kaikilla teillä kärryjen käyttö ei olisi ollut mahdollista ja toisaalta niiden hankintaan velvoittaminen olisi ollut ilmeisen kohtuutonta useimpien köyhien postitalonpoikien kohdalla.⁷¹ Postinkuljetuksien turvallisuuden parantamiseksi aloitettiin 1700-luvun lopulla käyttää postiljooneja seuraamassa (postitalonpoikien kuljettamaa) postia, mikäli linjalla kuljetettiin arvokkaita kruunun tai yksityisten lähetyksiä.⁷²

2.2 Postitoiminnan sääntely Ruotsin vallan aikana

2.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö

Lainsäädännön toimeenpanija ja toteuttamistapa muuttui 1600 - 1700-luvulla sen mukaan, kuinka vahva oli kuninkaan valta. Esim. Kustaa II Aadolfin hallitsijavakuutuksen perusteella (vuonna 1611) hallitsija ei voinut säätää lakia (tai asetusta) ilman neuvoston tai säätyjen suostumusta. Edellinen käytäntö oli hallitsevana myös ns. säätyvallan (1719 - 1772) aikana. Vastaavasti Kaarle XI:n absoluuttisen kuninkuuden (1672 - 1719) ja kustavilaisen ajan (1772 - 1808) aikana kuningas ei tarvinnut neuvostoa apunaan lakien tai ase-

⁶⁸ Laajemmin *Pietiäinen* I 1988 s. 204 – 205 ja *Forsell* I 1936 s. 295 - 306.

⁶⁹ *Pietiäinen* I 1988 s. 116 - 119 ja 204 - 205. Kihlakuntien muita rasituksia olivat mm. teiden- ja siltojentekovelvollisuus.

⁷⁰ Lukkarinpostista on säännöksiä esim. vuoden 1686 kirkkolaissa (Kyrkolagen af 1686, XXIV luku 32 §, Kircko-Laki ja Ordningi, suomennos Turku 1688).

⁷¹ Kansliakollegion sisäviilliasiain registratuura, 26.6.1799 (*Jutikkala* I 1938 s. 181).

⁷² *Pietiäinen* I 1988 s. 136 - 137.

tusten hyväksymisessä.⁷³ Postia koskevien lakien laadinnassa käytettiin postitirehtöörin asiantuntemusta ja usein aloite tehdyistä muutoksista oli lähtöisin postin omasta piiristä.

Ruotsin valtakunnan ensimmäinen postijärjestys, Förordning om post-bådhen, postinkantajaa koskeva kuninkaallinen asetus, julkaistiin 20.2.1636. Kyseinen säädös oli niin Ruotsissa kuin Suomessakin pääasiallinen postinkuljetusta koskeva ohjesääntö seuraavien vuosisatojen ajan.⁷⁴ Asetus sisälsi melko niukasti käytännön postitoimintaan liittyviä määräyksiä postitalojen sijoituksesta, postitalonpoikien kelpoisuusehdoista (luku- ja kirjoitustaito), postin kulkunopeudesta sekä postinvaihdon toimenpiteistä. Postijärjestys sisälsi myös sanktiot tehtävien laiminlyömisestä, esim. sen 10 §:n mukaan postinkuljettajaa voitiin rangaista vastaantulijoiden kanssa lörpöttelystä jopa neljän viikon mittaisella vankeudella (*med fyra veckors fängelse och i medler tid spisas med vatn och bröd*). Myöhästelevää postinkuljettajaa uhattiin toimen menettämällä ja kahdeksan päivän vankeudella (2 §).

Postijärjestystä täydennettiin vuosien 1643, 1645 ja 1646 kuninkaallisilla asetuksilla. Vuoden 1646 asetuksessa postinkantajille säädettiin erityinen valtion suojeleminen (ns. kuninkaanrauha).⁷⁵

"Befalla och våre trogne Undersåtare och Rijkens Inbyggjare i gemen, at the sigh icke på något sätt thenne vår Postordning emoot sättia, men hwar och en efter sin förmågo sigh beglijtar, then samme och låta uti sin obehindlerliga gång så kärt är hwarion och enom vår Onåde, och ther uppå efter Sakens wichtigheet och omständer, fölliande straff at undwijka."

Vuoden 1704-asetuksessa (erityinen suojelukirje) ja postinjakajien turvakirjeessä vuodelta 1720 suojelusäädös ja postitalonpoikien verovapaudet vahvistettiin uudelleen.⁷⁶ Postinkantajan vahingoittamisesta tai postin ryöstämisestä määrättiin vuoden 1755 asetuksen mukaan kuolemantuomio sekä postiin kohdistuvista pienemmistä rikoksista tavanomainen sakko kaksinkertaisena.⁷⁷ 1700-luvun lopulla Kustaa III:n vaikutuksesta kuolemantuomioista luovuttiin vähitellen. Tätä ennen kuolemantuomiota oli kuitenkin useasti lievennetty ns. leutation perusteella.⁷⁸

Myöhemmin postin toimintaa tarkentavia ja täsmentäviä ohjeita annettiin myös postihallinnon omaan organisaatioon itseensä kohdistetuilla ohjesäännöillä. Näistä tärkeimmät olivat vuosina 1686 ja 1707 annetut ohjeet postimestareille, vuoden 1707 ohjeet postitarkastajille (*Post-Inspectoren*) sekä vuoden 1698 ja 1707 ohjeet postitirehtöörille (*Post-Directeuren*).⁷⁹ Vuoden 1707 postimestarinohjeissa annettiin hyvin pikkutarkat ja yksityiskohtaiset ohjeet postimaksuista, postilähetysten sallitusta sisällöstä, postin käsittelys-

⁷³ Laajemmin *Tiihonen* 1983 s. 53 - 57.

⁷⁴ *Forsell* I 1936, liite (faksimilejäljennös). *Caloander* 1689 s. 81 - 84 ja s. 88 - 92.

⁷⁵ General Rijkzens postordning 20.8.1646. Ks. myös *Caloander* 1689, kohta XII.

⁷⁶ Kongl. Maj:ts nådigaste confirmation på Post-Beteinters och Post-Bönders fõt detta förundte friheter och protectorial 13.2.1720.

⁷⁷ Kongliga Majestäts nådiga förordning angående straff fõt them, som öfwa wäldsamheter emot Posten 5.3.1755.

⁷⁸ *Inger* 1983 s. 121. Aihealueesta laajemmin esim. *Ylikangas* 1988 s. 97 - 135.

⁷⁹ Esim. Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707 ja Hans Kongl. Maj:ts Instruktion för Post-Inspectorene 16.2.1707.

tä, postilähetysten luovuttamisesta sekä aikakauden säädöstekstille ominaisista mahdollisten postityössä tapahtuneiden virheiden tai väärinkäytösten rangaistuksista. Vaikka postimestarinohjeet olivat nimenomaan ohjeita postimestareille, niillä säädeltiin samalla myös lähettäjän ja vastaanottajan oikeuksista ja velvollisuuksista suhteessa postiin.

Postilaitoksen taloutta johdettiin 1600-luvun lopulla ja tämän jälkeen kollegioiden vahvistamalla meno- ja tulosäännöillä.⁸⁰ Edellä esitetyt säännöt olivat postin taloudenhoitoa vahvasti juridisesti velvoittavia ja näiden avulla pyrittiin saamaan postilaitoksen talouteen järjestelmällisyyttä ja jatkuvuutta. Sääntöjen velvoittavuus nähtiin jopa niin vahvana, että postimestarien palkan korotuspyynnöt evättiin useimmiten vetoamalla menosäännön ehdottomuuteen ja muuttumattomuuteen. Suurin osa postimestarien palkoista (vuositasolla) oli yksityiskohtaisen tarkasti kirjattu menosääntöön. Edelliseen liittyi myös postin tulojen tarkka arviointi. Esimerkiksi kansliakollegion kertomus vuodelta 1692 ilmaisi selvästi postin tulosäännön, käytännössä postitaksan, senhetkisen tavoitteen: postilaitokselle oli saatava mahdollisimman suuri taloudellinen voitto. Toisaalta taksapolitiikassa pyrittiin siihen, ettei kirjeen lähettäjien kannattanut käyttää muuta kuin postilaitoksen tarjoamaa kuljetusta.

2.2.2 Postin vastuu sen kuljettamista lähetyksistä

Lähetysten viivästymiset ja katoamiset olivat 1600- ja 1700-luvuilla melko yleisiä. Tämä oli esim. aikakauden teiden kunnan huomioon ottaen hyvin ymmärrettävää.⁸¹ Postilla oli mahdollisuus postitalonpoikien toiminnan seurantaan vain satunnaisesti, yleensä vain keran vuodessa tehtävän tarkastusmatkan yhteydessä. Edellisen vuoksi postin toimintaa ja lähetyksien lähettämiskäytäntöä pyrittiin säätelemään entistä tarkemmin. Vuonna 1692 julkistetun postihallituksen kirjelmän perusteella rahan, jalokivien tai muiden arvoesineiden lähettäminen oli sallittu ainoastaan postimestarin tai - jos tämä oli lähettäjää varoittanut - lähettäjän vastuulla.⁸² Vuoden 1738 kansliakollegion määräyksen mukaan tuli tuntemattomien noutaessaan kirjattua kirjettä osoittaa henkilöllisyytensä joko tuomalla isäntänsä mukanaan tai näyttämällä tämän antama todistus henkilöllisyydestään.⁸³ Kuninkaan kirjeessä vuodelta 1746 uhattiin kuolemanrangaistuksella niitä, jotka ottivat toisten kirjeistä rahaa tai arvopapereita ”*annat penningvärde, mycket eller litet*”.⁸⁴

Yksityisen kansalaisen heikkoa oikeusturvaa postiasioissa kuvaa se, että lähetyksien katoamisesta tai viivästymisestä aiheutuneesta vahingosta ei postin toiminnan alkuaikoina maksettu korvausta. Koska rahalähetysten määrä jatkuvasti lisääntyi - tätä koettiin myös postin toimesta lisätä⁸⁵ - vastuun tosiasiallinen puuttuminen koettiin postinkuljetuksen erääksi suureksi epäkohdaksi. Mikäli postimestari oli tahallisesti tai tuottamuksellisesti syyllinen kirjatun kirjeen katoamiseen, oli vahingon kärsineellä mahdollisuus hakea korva-

⁸⁰ Esim. vuoden 1686 menosääntö (valtakunnan registratuura, 23.12.1685). Meno- ja tulosäännöistä voitaisiin nykyaikana käyttää budjetin ts. talousarvion nimitystä.

⁸¹ Aihealueesta laajemmin esim. *Viertola* 1974 (Suomen teiden historia I).

⁸² Kongl. Cantzlie-Collegij förordning angående penningars, juvelers och dess lijke postbare sakers sändande uti Post-Brefwen 14.10.1692.

⁸³ Kungörelse, huru förhållas skall med recommanderade Brefs utlefwerering från Post-Contoirer, enär Brefägare en äro synnerligen beknadte och kiände af Post-Förwaltarne 29.3.1738.

⁸⁴ *Forssell* II 1936 s. 233 ja *Jutikkala* 1938 s. 172.

⁸⁵ Esim. Kongl. Canzlie Collegy utfärdade Instruktion föt lindring i postporto för dem, som försände stor paket eller myntsedlar 12.6.1717 (*Grönroos* 1937 s. 82).

usta kansliakollegion vuoden 1758 päätöksen mukaan postimestarilta itseltään.⁸⁶ Edellistä voidaan kuitenkin pitää melko teoreettisena vaihtoehtona, sillä syyllisyyden toteen näyttäminen olisi ollut hyvin vaikeaa ja syylliseksi havaitulla ei välttämättä olisi ollut varoja vahingon korvaamiseen. Posti laitoksena ei maksanut lähettäjälle korvausta.

	Säädös	Kirjattu kirje	Vakuutettu kirje	Paketti (tavallinen)	Kirje (tavallinen)
Katoaminen	Postijärjestys 20.2.1636 sekä edellisen lisäykset ja muutokset	Ei korvausta	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
	Kansliakollegion päätös v. 1758	Postimestarivastuussa lähetyksestä	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
	Kuninkaan päätös 7.11.1772	Korvattiin postivaroista määrättyinä edellytyksin	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
	Kansliakollegion päätös v. 1785	Korvattiin, jos syy postin, ei postiryöstöt, tulipalot tai haaksirikot	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
	Kuninkaan päätös 17.2.1786	Korvattiin, jos syy postin, myös ryöstöt	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
	Kuninkaan päätös 16.2.1793	Täysi vastuu katoamisesta	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
Vahingoittuminen	Ei säädöstä	Ei korvausta	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta
Viivästyminen	Ei säädöstä	Ei korvausta	Ei lähetyslajina	Ei korvausta	Ei korvausta

Kaavio 1. Postin vahingonkorvausvastuu sen kuljetettavaksi otetuista lähetyksistä vuosina 1636 - 1808. Korvausta maksettiin vuoden 1758 jälkeen ja vain sisäänkirjoitetuista (kirjatuista) kirjeistä.

Kuningas Kustaa III toimesta päätettiin 7.11.1772 vastoin sekreettivaliokunnan ja kansliakollegion esitystä, että suositellun kirjeen (*rekommenderade brev*) katoaminen tuli korvata postivaroista.⁸⁷ Lähetys korvattiin kuitenkin vain, mikäli se todella sisälsi rahaa tai rahanarvoista tavaraa. Päätös oli periaatteellisesti tärkeä, sillä sen perusteella kirjattujen (suositeltujen) lähetysten vahingonvaara siirtyi postille. Kirjattujen tai muiden lähetyksien viivästyisestä ei kuitenkaan maksettu korvausta. Postin lähettäjälle maksama vahingonkorvaus voitiin periä myöhemmin takaisin sen paikan postimestarilta, missä lähetys oli kadonnut

⁸⁶ Grönroos 1937 s. 82 – 83 ja Jutikkala I 1938 s. 172 – 173.

⁸⁷ Vuodesta 1660 lukien oli mahdollista "suositella" mm. rahakirjeitä. Käytäntö virallistettiin vuosina 1704 ja 1707 (Esim. Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707). Ks. Forssell II 1936 s. 229 – 238 ja Jutikkala 1938 s. 44.

(*regressioikeus*).⁸⁸ Vuosisadan lopulla esiintyy joitakin tapauksia, joissa on maksettu korvauksia kadonneista kirjatuista kirjeistä. Vuoden 1772 päätös oli tärkeä postilähetysten vakuutus- ja kirjaamismenettelyn kehittymiselle.

Korvausasiaa tulkittiin myöhemmin kansliakollegiossa vuonna 1785 siten, että vastuu koski vain niitä tapauksia, joissa postilaitos oli todella syyllinen katoamiseen ja tämä voitiin jotenkin näyttää toteen.⁸⁹ Edellisestä johtuen esimerkiksi postiryöstöissä, tulipaloissa tai haaksirikoissa hävinneistä kirjeistä ei maksettu korvausta (*force majeure -varaus*). Kuningas sisällytti päätöksessään vuotta myöhemmin (17.2.1786) Postin korvausvastuun piiriin myös ryöstöt, koska postilaitoksen velvollisuus oli ”*varustautua ryöväreitä vastaan, muttei tulipaloja tai haaksirikkoja*”. Vuonna 1793 tunnustettiin kuninkaallisella päätöksellä postin täysi vastuu kaikista kirjattujen lähetysten katoamisista.⁹⁰ Rahan tai arvopapereiden lähettäjän piti tehdä yksityiskohtainen selvitys kirjeen sisällöstä, jos sen arvo oli yli 5 riksiä ja mahdollisessa katoamistilanteessa lisäksi valalla vahvistaa tietojen luotettavuus.⁹¹

Kruunun virkamiehiä koskevia yleisiä vahingonkorvaussäännöksiä ei sisällynyt kuningas Kristofferin 1442 maanlakiin eikä vuoden 1734 lakiin. Virkamies oli vastuussa kruunulle esim. valan rikkomisesta tai lahjusten ottamisesta, mutta senaikaisen käsityksen mukaan virkamies ei aiheuttanut (korvattavaa) vahinkoa.⁹² Postin omia vahingonkorvaussäännöksiä on pidettävä *Kukkosen* tutkimustuloksiin verrattuna poikkeuksena yleisestä virkamiesten vahingonkorvauskäytännöstä.⁹³ Tärkeänä on myös pidettävä vuoden 1734 lain OK 1:12 §:ssä esitettyä periaatetta, jossa sakko ja varsinainen (ulkopuolisten) vahingonkorvaus erotettiin toisistaan. Yleinen suuntaus 1600 - 1700 -luvulla näyttää olleen, että virkamiehiä jopa suojeltiin säädöksillä alhaisempien kansanluokkien valituksia vastaan.

2.2.3 Postitoiminnan tarkastus ja valvonta

Postilaitoksen vastuu ongelmatilanteissa tai väärinkäytöksissä ei kovinkaan vahvasti kohdistunut lähetyksien lähettäjiin tai vastaanottajiin. Postin vastuu oli enemmänkin sisäistä vastuuta toimipaikan tai laajemmin koko postin toiminnan valvojalle, ylipostimestarille. Tavallisista lähetyksistä posti ei maksanut vahingonkorvausta ja kirjatuista kirjeistä sen vastuu tuli voimaan tosiasiallisesti vasta vuonna 1772.⁹⁴ Vahva vastuu virkamiestyön oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta oli postin omilla virkamiehillä, postitalonpojilla ja postimes-

⁸⁸ *Jutikkala* I 1938 s. 172 - 173.

⁸⁹ *Jutikkala* I 1938 s. 172.

⁹⁰ Kuningaan päätös valitukseen kansliaoikeuden päätöksestä 16.12.1793 (*Forssell* II 1936 s. 237 – 238 ja *Pietiäinen* I 1988 s. 130).

⁹¹ *Jutikkala* I 1938 s. 172 - 173.

⁹² *Kukkonen* 1996 s. 26.

⁹³ Tässä on nähtävissä ristiriita *Kukkosen* väitöskirjan (1996) tutkimustuloksiin verrattuna. Syynä edelliseen on, että väitöskirja on segmentoitu siviilioikeudelliseksi ja sen tutkimusaineistona ei ole käytetty aikakauden hallinnollista erityislainsäädäntöä. Postin virkamiehiin kohdistuva suora vahingonkorvausvelvollisuus johtuu sen toiminnan erityisluonteesta.

⁹⁴ Kuningaan päätös valituksesta kansliakollegion päätökseen 7.11.1772.

tareilla. Väärinkäytöstapauksissa rangaistukset olivat suhteellisen ankaria. Tällä pyrittiin rangaistuksien ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Usein postinkulun ongelmien selvittelyä ohjattiin valtakunnan hallinnon ylätasolta saakka (kollegiot tai kuningas itse).

Postilähetyksien kulkua seurattiin postin toiminnan alkuaikoina nykyistä huomattavasti tarkemmin. Vuoden 1673 jälkeen lähtevät lähetykset suljettiin lukittuun postilaukkuun ja merkittiin yksitellen niitä seuraavalle kirjekartalle. Vastaanottoimipaikassa suoritettiin näiden vertaus uudelleen.⁹⁵ Lähtötoimipaikassa kaikki kirjekartat kopioitiin vuodesta 1662 alkaen lisäksi ns. postikirjaan. Kirjekartat lähetettiin viikoittain ja postikirjat kuukausittain Tukholmaan postikamreerin tarkastettavaksi.⁹⁶ Edellinen johtui osittain myös postimaksujen tilitysten myöhemmästä tarkkailukäytännöstä. Kirjekartan mukana kulki erillinen ns. tunnustuskirje (*advisebrev*), jolla osoitetoimipaikan postimestari ilmoitti lähtötoimipaikalle lähetysten luovuttamisesta.⁹⁷ Postin lähtö- ja tuloaika merkittiin kirjeiden mukana kulkevaan ns. postipassiin. Kirjatun kirjeen lähettäjä sai myös maksua vastaan erillisen todistuksen (vuoden 1709 jälkeen) kirjeen vastaanottamisesta kuljetettavaksi (*attest om mottagaren*).⁹⁸ Vuonna 1772 määrättiin, että kaikki lähetettävät kirjatut kirjeet oli sinetöitävä hyvällä ja hienolla lakalla lähtötoimipaikassa postimestarin toimesta.

Postin oman virkakunnan oikeudellinen vastuu, mikäli asiasta ei ollut erillistä säännöstä, voitiin yleisesti käsittää virkavalan rikkomisena. Kruunun virkamies vannoi vuoden 1442 kuningas Kristofferin kaupunginlain kuninkaankaaren 16 luvussa esiintyvässä valassa: "*Minä tahdon oikea olla minun virgasani ia caikia oikeutta seurata*".⁹⁹ Postimestareiden virheet ja väärinkäytökset hoidettiin yleensä ylitirehtöörin esityksestä sakoilla, käytännössä tämä tarkoitti tuomiota palkan menetyksestä. Pienemmät rangaistukset ja muistutukset hoidettiin hallinnollisesti, vakavammat rikkomukset käsiteltiin postioikeuksien istunnoissa.¹⁰⁰ Pienistä rikkomuksista voitiin rangaista neljänneksen tai puolen kuukausipalkan menetyksellä, isommissa rikkomuksissa (esim. postivarojen tai lähetysten katoaminen) rangaistiin yhden tai kahden kuukauden palkan menetyksellä. Vuoden 1722 määräyksen mukaan postimestari erotettiin kahden kuukauden ajaksi, mikäli kirjekartalle merkitty kirje oli kadonnut hänen toimipaikassaan. Kolmannen väärinkäytöksen jälkeen postimestari erotettiin virastaan.¹⁰¹

Postitalonpoikien tekemät väärinkäytökset tai virkavirheet käsiteltiin maaseudulla paikallisilla kihlakunnan käräjillä, kaupungeissa raastuvanoikeuden istunnoissa.¹⁰² Postioikeuksien tuomiovalta rajoittui tavanomaisesti vain postin varsinaisiin virkamiehiin, joihin ei rinnastettu esim. muutoin alempisäytyisiä postitalonpoikia. *Pietäjäsen* tutkimusten mukaan suurin osa postitalonpoikien "virkavirheistä" selvitettiin sakoilla tai varoituksilla, mutta vakavimmissa

⁹⁵ Kongl. Maj:tz nådigaste förordning om Postwäsendet i gemeen 10.7.1673.

⁹⁶ Kongl. Maj:ts Notification-Patent angående några förändringar medh Postwäsendet, 20.12.1662.

⁹⁷ *Forssell* II 1936 s. 231.

⁹⁸ *Forssell* II 1936 s. 235.

⁹⁹ Ks. *Kukkonen* 1996 s. 26. Kukkosen mukaan jossakin tapauksessa virkamies voitiin tuomita maksamaan sakkoa, josta osa maksettiin asianomistajalle.

¹⁰⁰ Postioikeudesta laajemmin *Forssell* I 1936 s. 316 - 326.

¹⁰¹ Kongl. Canzeli Collegii förordning, angående hwad straff den Postförvaltare gör undergå, som försummar, at jemnföra be ankomme bref med chartorne, samt underlåter at anteckna på den angående Chartan, om han förmärkt någon fehlacktlighet med de ankomne bref eller om de haft sin richtighet, 16.3.1722.

¹⁰² Laajemmin 1600 - 1700 -lukujen prosessioikeudesta esim. *Inger* 1983 s. 112 - 120 ja 155 - 159.

rikoksissa postitalonpoika erotettiin tehtävästään.¹⁰³ Erottaminen postitalonpoijan tehtävästä ja siihen kuuluvista eduista oli monille jo sellaisenaan merkittävä rangaistus. Tavanomainen rangaistus tehtävien laiminlyönnistä 1680-luvulla oli kuukauden vankeus vedellä ja leivällä. Usein käytettiin myös ruumiin rangaistusta (*plikta med kroppen*), joka käytännössä tarkoitti raippoja. Vuonna 1705 kansliakollegio esitti, että ne postitalonpoijat, jotka eivät suorittaneet velvollisuuttaan, "oli erotettava (*blifwa afsatte*) ja postitalonpojiksi määrättyille tiloille asetettava toisia hyviä ja varmoja postinkuljettajia".¹⁰⁴

Lainsäädännön määrittelemillä ankarilla rangaistuksilla pyrittiin preventiiviseen vaikutukseen. Myös monissa postin toimintaa koskevissa ohjeissa ja asiakirjoissa rangaistukset tuotiin esille erittäin näkyvästi. Esim. Postinkuljettaja Wiraan-Kirjassa vuodelta 1804 (virkaanottovahvistus) asiakirjan ensimmäisessä ja kahdeksannessa kohdassa määrätään virkavelvollisuuksien rikkomisesta seuraavaa:¹⁰⁵

"1:xi ... Jos Postinkuljettaja senkaltaista ej waarinota, wetäkön sakkoo laiminlyöminen tähden 16 skillinkiä ja wastatkoon sitä paitsi sen edestä, mitä Wäskystä löytään olewan poistulluna."

.....

"8:xi Jos hän petollisesti otta pois kirjoja eli rahoja, maxakon sitä jällens ja pahantegon edestä kärsikön ruumijn rangaistusta. Samalla tawalla jos hän poisotta nahkaa Postiwäskystä, rihmoja, lukkaa eli muuta sen tarpeita."

Mikäli lähetystä ei noudettu postikonttorista sen saapumisaikaa seuraavan vuoden loppuun mennessä (*perillesaamattomuus*), täytyi postimestarin säilyttää niitä vielä "jonkin aikaa". Tämän jälkeen perillesaamaton kirje avattiin jonkin maistraatin jäsenen läsnäollessa.¹⁰⁶ Avatut kirjeet kirjattiin pöytäkirjaan ja arvottomat hävitettiin. Arvokkaat, etenkin rahaa tai arvoesineitä sisältävät kirjeet yritettiin toimittaa takaisin lähettäjälle, mikäli tämä oli mahdollista. Perillesaamattomista lähetyksistä löydetty rahamäärä tilitettiin postikassaan, mikäli sitä ei voitu palauttaa lähettäjälle.

2.3 Postin ja kansalaisen välinen oikeussuhde

2.3.1 Hallinnon alamaisuuden aika

Postin ja kansalaisen oikeussuhdetta ei oltu postitoiminnan alkuaikoina kovin tarkkaan säädely. Oikeussuhteen sisältö ja postin velvollisuudet kehittyivät ajan myötä, eivät kuitenkaan systemaattisesti, vaan suurimmaksi osaksi tapauskohtaisesti. Esimerkiksi vuoden 1686 ohjesäännössä vahvistettiin, että postilähetyksen lähettäjä oli (postin kuljetettavana olevan) lähetyksen omistaja.¹⁰⁷ Ruotsi-Suomen varhaisemmassa oikeuskäytännössä katsottiin asian kuuluvan hallintoviranomaisten alaisuuteen, mikäli valtio esiintyi siinä toisena

¹⁰³ Pietiäinen I 1988 s. 91.

¹⁰⁴ Jutikkala I 1938 s. 212.

¹⁰⁵ Postinkuljettaja Wiraan-kirja 25.1.1804 (kuvajäljennös Postimuseon kokoelmista).

¹⁰⁶ Esim. Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707.

¹⁰⁷ Pietiäinen I 1988 s. 137.

osapuolena.¹⁰⁸ Julkisoikeudellisten riitojen ratkaiseminen vahvistettiin vuoden 1734 lain oikeudenkäymisen kaaren 10:26 §:ssä hallinnon omassa piirissä tapahtuvaksi:

"Ne asiat, cuin Waldakunnan yhteiseen huoneen-hallitukseen, Cruunun caickinainsijn sisälle-tuloihin, niin myös ne, jotca joncun ammatinj ja wircaan, corkiamban eli alhaisemban ja wicoihin nijsä coskevat; coetellan ja tuomitan niljdä, joille Cunincas wartioitzemisen ja perääcatsomzen sen ylitze usconut on, sen jälkeen cuin erinomaisisa asetuxisa sijtä sanotan".¹⁰⁹

Suomessa omaksutun tulkinnan mukaan tässä tarkoitettiin myös lainkäyttöasioita.¹¹⁰ Kyseisen lain sanamuodon mukainen tulkinta oli, että yleisiltä tuomioistuimilta puuttui toimivalta sellaisissa asioissa, jotka lain tai jonkin alemmanasteisien säädöksen mukaan kuuluivat hallinto-oikeudellisen tuomiovallan piiriin.¹¹¹ Kyseessä oli ensisijaisesti forumsäännös. Myöhemmän tulkinnan mukaan toimivallan jako tuomioistuin- ja hallintovallan välillä määräytyi viime kädessä positiivis-oikeudellisten erityissäännösten perusteella. Edellä esitetty oikeudenkäymiskaaren säännös ei yksinään riittänyt ratkaisemaan viranomaisten toimivallanjakoa.¹¹²

Hallinnon ja oikeusasioden erottamista toisistaan voidaan pitää merkittävänä periaatekysymyksenä.¹¹³ Valtionhallinnon perustehtävät olivat hallinnon kehittämisen edelläkävijän Axel Oxenstiernan mukaan jaettu kahteen osaan, siviilihallitukseen ja sotavoimiin. Virkapalvelua (keskushallinnossa) oli hänen mukaansa kolmenlaista: 1) oikeudenkäyttö hovioikeuksissa, 2) hallinto kansliassa (*rådslag och regeringens almänna värf*) ja 3) taloushallinto kamarissa.¹¹⁴ Hallinto- ja oikeusasiat sekä osaksi myös julkisoikeus ja yksityisoikeus oli käytännössä erotettu jollain tasolla toisistaan jo huomattavasti ennen vuoden 1734 lain vahvistamista. Kollegioiden perustamisen jälkeen (1614 - 1634) nämä alkoivat melko pian puuttua alaistensa virkamiesten virassa aiheuttamiin virheisiin (*fel i ämbetsutövningen*).¹¹⁵ Jako ei kuitenkaan ollut kovin selväpiirteinen ja esim. vuonna 1753 tiedetään julkis-/yksityisoikeudellisia asioita hoidetun posti- ja kämnerioikeuksien yhteisissä istunnoissa (*mederad domstol*).¹¹⁶

Postitoiminnan alkuaikojen yhteiskunnan oleellinen piirre oli vahva säätyhierarkia. Vallalla olleen kolmisäätyopin mukaan Jumala oli asettanut kolme säätyä.¹¹⁷ Yhteiskunnan velvoitteet ja etuudet oli nähtävä kullekin säädyille erillisinä, niille annettuna. Myös ns. maallisten

¹⁰⁸ *Calonius* 1946, 1 luvun 23 § (s. 11). Rajanvedolla julkisoikeus - yksityisoikeus ei postiasioissa ollut kovin suurta käytännön merkitystä, koska postia koskeva lainsäädäntö oli suhteellisen laajaa ja yksityiskohtaista.

¹⁰⁹ Vuoden 1734 laki, Oikeudenkäymisen Caari 10:26 §. Asiasta laajemmin esim. *Ståhlberg*, Lakimies 1949 s. 105 - 116.

¹¹⁰ *Laurinen* 1992 s. 28 - 32. Ks. myös *Palme* 1961 s. 183.

¹¹¹ Ks. *Palme* 1961 s. 183 - 184.

¹¹² Esim. *Merikoski* 1968 s. 466 - 470.

¹¹³ Vanhemmalla ajalla oikeuden käyttö ja hallinto olivat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Vuoden 1634 HM:n perusteella tuomioistuimien hallinto-oikeudellinen lainkäyttö siirtyi pääosin hallintoviranomaisten hoidettavaksi (LAVO 1936:5 s. 37).

¹¹⁴ *Tiihonen* 1983 s. 81.

¹¹⁵ Vrt. postioikeuksien perustaminen vuonna 1698. Myös muilla hallinnonaloilla oli vastaavia hallintotuomioistuintimia, esim. tulliasioissa asetuksen 2.5.1672 mukaiset ns. aksiisoikeudet. Ks. *Inger* 1983 s. 114 - 115.

¹¹⁶ *Forssell I* 1936 s. 321.

¹¹⁷ Martti Lutherin omaksuman kolmisäätyopin säädyillä tarkoitettiin maallista hallitusta (politeia), hengellistä hallitusta (ecclesia) ja huoneenhallitusta (oconomia). Lutherin mukaan Jumala ohjaa ihmisen vaellusta hengellisen viran, esivallan ja perheensä auktoriteettien kautta (*Tiihonen* 1997 s. 460).

säätyjen, eli aateliston, papiston, porvariston ja talonpoikien edut (privilegiot) ja velvoitteet erosivat merkittävästi toisistaan. Edellisen perusteella voidaan päätellä, että kansalaisen oikeusturva sekä velvoitteet ja oikeudet hallintoa kohtaan - myös postiasioissa - määräytyivät hänen yhteiskunnallisen asemansa mukaan. Hallinnon viranomaisasemaan liittyi kyseisenä aikana tietty ylemmyys, oikeus julkisen vallan käyttöön. Esimerkiksi vuoden 1772 hallitusmuodon 14 §:n mukaan virastojen tehtävänä oli "*hallita ja käskeä valanalaisiansa, muistuttaa niitä, jotka ovat heidän huolenpitona ja käskynsä alaiset ovat, velvollisuuksiensa täyttämistä*". Paikallinen postimestari nousi virka-asemansa ansiosta säätyläisten tasolle, huomattavasti tavallisen rahvaan yläpuolelle.

1600-lukua on jossain yhteydessä sanottu ohjesääntöyhteiskunnaksi.¹¹⁸ Tämä pitänee paikkansa, sillä keskus-, läänin- ja kaupunkihallinnon ohjaus tapahtui tarkoilla ja laaja-alaisilla ohje- ja järjestyssäännöillä. Edellinen käy ilmi myös postia ja sen toimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä. Vastaava menettely periytyi myös 1700-luvun virkamiesyhteiskuntaan. Tätä on *Wirilander* kuvannut tutkimuksessaan seuraavasti:

*"Mahtavuudenajan jälkeinen yhteiskunta oli perinyt organisoinnin hierarkiset rakenteet hallinnon ja työnjaon ehdottomiksi periaatteiksi. Aina yhteiskunnan harjalta sen nurkkakiviin asti, keskitetyn sotilas- oikeus-, siviili- ja kirkkohallinnon sekä kaupunkihallinnon huipulta, kuninkaasta, kollegioista, hovioikeuksista, konsistoreista vähäisiin paikallisyhteisöihin saakka ulottui tiukasti jäsennellyn alistussuhteen porrastunut, monin kohdin lähes symmetrisen kaavamainen järjestelmä. Kaiken sääntely, oikeuksien ja velvollisuuksien tarkka valvonta löi leimansa mitä moninaisimmille aloille julkisen elämän tapoihin".*¹¹⁹

Hallitsijalla katsottiin olevan yksinoikeus tuloa tuottavaan postinkuljetukseen, ns. postiregaali (jus regis), joka tosin oli mahdollista vuokrata tai luovuttaa myös esim. yksityisen halltuun. Useimmissa maissa tämä toteutettiin ns. postipakkona, jolloin annettiin kielto tietyillä reiteillä tai koko maassa kuljettaa kirjeitä tai paketteja muun kuin maan ruhtinaan tai kuninkaan postilaitoksen toimesta. *Forssellin* mukaan regaalikäsitystä ei Ruotsissa vielä postilaitoksen alkuaikoina esiintynyt, sillä postin yksinoikeudesta lähetysten kuljettamiseen ei ollut mainintaa vuosien 1636 tai 1645 postiasetuksissa.¹²⁰ Myöhemmin, 21.6.1686, kansliakollegio määritteli yksinoikeuden seuraavasti: "... *postinkomsten är Konungens, enär Postväsendet är dess regal*".¹²¹ Postilaitoksen katsottiin olevan välttämätön osa yhteiskunnan hallintokoneistoa ja sen toiminta haluttiin turvata valtiolle haitalliselta ns. vapaalta kilpailulta.

Vaikka postin kulku 1600- ja 1700-luvuilla oli hyvin hidasta ja jopa satunnaista, tämä näytetään hyväksytyin kansan piirissä melko hyvin, vaikka esim. postimaksuja on pidettävä

¹¹⁸ *Tiihonen* 1983 s. 113.

¹¹⁹ *Wirilander* 1974 s. 110.

¹²⁰ *Forssell* II 1936 s. 312.

¹²¹ *Forssell* II 1936 s. 313. Samoin: kansliakollegio, lokakuu 1697: "Postilaitos on kuninkaan oikeus kirjeiden perilletoimittamiseen" (*Jutikkala* I 1938 s. 14 - 15). Ks. myös *Caloander* 1689, luku VII.

senaikaiseen elintasoon verrattuna hyvin korkeina.¹²² Postinkulun alkuaikojen ongelmat on nähtävä enemmänkin postilaitoksen ja sitä käyttävän valtionhallinnon itsensä sisäistäminä ongelmina. Postilaitoksen vastuu ulottui vain harvoin laitoksen ulkopuolelle, sen asiakaskuntaan saakka. Tämä on ymmärrettävissä senaikaisen sääty-yhteiskunnan rakenteesta ja yhteiskunnan hallintatavasta johtuvana. Kuningas ja hänen virkamiehensä käyttivät Jumalan välillistä valtaa suojellakseen lakia ja järjestystä. Huonon tai puutteellisen esivallan arvostelu ei kuulunut rahvaalle, vain Jumalalla oli mahti ja oikeus tämän esivallan toiminnan kumoamiseen.¹²³ Myös vallalla ollut luonnonoikeudellinen doktriini legitimoivat esivallan vahvuuden.¹²⁴ *Tiihonen* luonnehtii aikakautta seuraavasti:

*"1500-luvulta alkaen vuosisadasta toiseen jatkunut julistus säätyjen alkupe-
räästä, käskyvallan ja käskynalaisuuden ehdottomista suhteista, kaiken ole-
vaisen arvonnukaisesta porrastuksesta enkelten taivaallisen hierarkian ta-
solta ruhtinashoveihin ja säätyläispiireihin ja jopa yhteisen rahvaan kerros-
tumiin saakka, uursi katsomuksiin kaiken muuttumattomuudesta, mutta myös
alistumisen. Se mikä oli, se oli hyväksyttävää, jumalallista. Sitä vastaan ei
sopinut nousta. Se asetti kunkin ihmisen omalle paikalleen".¹²⁵*

2.3.2 Kansalaisten oikeusturva postiasioissa

Postitoiminnan alkuaikoina kansalaisilla ei ollut subjektiivista oikeutta saada yhteiskunnalta postin palveluja. Toiminta organisoitiin aluksi valtion omaa hallintoa varten ja esim. postinkuljetuksen aikataulut oli hyvin suurelta osalta järjestetty toteuttamaan hallinnon omia tarpeita. Myöhemmin merkitystä alkoivat tosin saada myös yksityisten kirjeiden kuljetuksesta saatavat tulot. Postitoimintaa hoidettiin sen toiminnan alkuvuosina viranomaisvaltana maan sisäisen hallintotoiminnan näkökulmasta ja tähän oli kansalaisten tyytyminen.¹²⁶ Tässä yhteydessä voitaisiin myös tutkia ns. laitosvallan käsitettä. Laitosvallalla on tarkoitettu laitoksen "alasiinsa" käyttämää, yleistä, laitoksen tehtävästä johdettua hallintovaltaa. Laitosvallan käsite ja olemassaolo on kuitenkin ollut hyvin tulkinnallinen. Joissakin yhteyksissä on myös esitetty, että postilla olisi (ollut) laitosvaltaa sen asiakkaisiin (lähetyksen lähettäjä/vastaanottaja) nähden.¹²⁷ 1600- ja osaksi vielä 1700-luvulla tämä todennäköisesti piti käytännössä paikkansa.

Valituksia postinkulusta tai lähetyksen mahdollisista katoamisista ottivat vastaan postimestarit (postikonttorien hoitajat). Mahdollisissa reklamaatioissa tai hallinnollisissa väärinkäytöksissä valitus oli tehtävä postihallinnon ylipostimestarille/postitirehtöörille. Vuonna 1697 perustettiin Tukholmaan postioikeus (*Generalposträtten*), puheenjohtajanaan postitireh-

¹²² Kirjeen postimaksu Helsingistä Tukholmaan oli vuoden 1638 kirjetaksan mukaan 6 äyriä. Vastaavana aikana postimestarin vuosipalkat olivat 30 - 220 talaria (talari = 32 äyriä). Suurimmalla osalla postimestareista oli lisäksi lisätuloja muista tehtävistä.

¹²³ Ks. *Tolonen* 1982 s. 121 - 122.

¹²⁴ Luonnonoikeuden oppisuunta sisältää ajatuksen ikuisesta ja muuttumattomasta oikeudesta. Oppisuunnasta laajemmin esim. *Ylikangas* 1978 s. 104 - 111.

¹²⁵ *Tiihonen* 1983 s. 45.

¹²⁶ Ks. myös *Routamo - Ståhlberg* 1995 s. 145: "Kuningas ei voi tehdä mitään väärää".

¹²⁷ Vrt. *Ståhlberg* 1913 s. 116.

tööri, käsittelemään hallintotuomioistuimena postin virkamieskunnan sekä muita postin toimintaan liittyviä väärinkäytöksiä.¹²⁸ Tätä ennen postin virkamiehet olivat olleet kanslian/kansliaoikeuden tuomiovallan alaisia ja tämä oli saanut käyttää heihin "*mitä rangaistusta halusi*". Postioikeuden istuntoja voitiin pitää myös muissa kaupungeissa, jolloin sen jäsenenä toimivat paikallisen postimestarin lisäksi kaksi maistraatin jäsentä sekä kaupunginnotaari.¹²⁹ Tukholman "pääpostioikeus" ratkaisi kuitenkin lopullisesti asian muissa postioikeuksissa tehdyn tutkinnan ja näiden tuottamien asiakirjojen perusteella.

Postioikeuden tuomiosta voitiin tehdä valitus vuonna 1661 perustetulle kansliaoikeudelle (*kanslirätten*).¹³⁰ Tämän tuomiosta voitiin valittaa kuninkaalle, eli yrittää anomuskirjeellä (*böneskrift*) saada itselleen ns. revisioetu (*beneficum revisionis*).¹³¹ Tavanomaisissa, postia koskemattomissa hallintoasioissa muutosta oli haettava ensin maaherralta ja kollegioilta.¹³² Postioikeuksien tuomiovalta vahvistettiin välillisesti vuoden 1734 lain oikeudenkäymisen kaaren 10:26 §:ssä, jolla muutoinkin erotettiin julkisoikeus ja yksityisoikeus toisistaan (*forumsäännös*). Käytännössä postioikeuksien tuomiovalta väheni vuoden 1753 jälkeen, jolloin annetun määräyksen mukaan syytteitä postiasioissa oli ajettava sekatuomioistuimissa (*mederad domstol*), joiden puheenjohtajana toimi kaupungin pormestari ja jäsenenä olivat raatimiehet sekä asiantuntijaksi kutsuttu postimestari.¹³³

Toisen henkilön lähetyksen avaaminen eli postisalaisuuden loukkaaminen oli määritelty Ruotsissa (useista muista maista poiketen) rangaistavaksi rikokseksi monissa postin omaa toimintaa säätelevissä asetuksissa sekä vuoden 1734 lain rikoskaaren (Pahantegon Caari) 8:4 §:ssä:

"Jos joku awa tosen miehen lähetys-kirjan, luke eli anda toisen lukea, ilmoitta ja uloshajoitta sitä cuin kirjoitettu on, ja etzi sillä hänen wahingotans ja häpiääns, jota se coske, wätäkön sackoa caxikymmentä talaria, eli enämmän, ja olcon sijnä siwusa cunniatoin, jos ricos sen ansaitze".

Useimmissa Euroopan valtioissa kirje- tai postisalaisuus - oikeastaan niiden rikkominen - oli keskeinen osa hallitsijanvaltaa.¹³⁴ Käytännössä ainakaan hallintovallan toimesta orga-

¹²⁸ Kollegiot ja suurimmat virastot käyttivät tuomiovaltaa virkamiehiinsä ei ainoastaan hallinto-oikeusasioissa, vaan myös sellaisissa riita- ja rikosasioissa, jotka olivat aiheutuneet niiden hallinnosta. Aiheesta esim. *Inger* 1983 s. 114 - 115. Postioikeudesta laajemmin *Forssell* I 1936 s. 316 - 326. Postioikeudessa käsiteltiin myös vapaakirjeisiin liittyviä (viranomaisten) väärinkäytöksiä.

¹²⁹ Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707, 19 §.

¹³⁰ Esim. Kongl. Canzlie-Collegy utfärdade Instruktion för samtelige postmästarne i gemen uthan Stockholms Post-Contoir 16.2.1707, 19 §.

¹³¹ Ks. *Inger* 1983 s. 113.

¹³² Vuoden 1680 ja 1682 valitusplakaatit. Ks. myös LAVO 1936:5 s. 37 - 38 ja *Hallberg* 1978 s. 24 - 25.

¹³³ Kungl. Maj:ts Förordning, angående dömande i den särskilde händelse, då någon postbetjänt angives att under förrättande av sitt ämbete hafwa uppbrutit annans bref eller därutur tagit penningar, bankens eller andras sedlar 5.7.1753. Lopullisen tuomion antoi tällöin (pää)postioikeuden sijasta kansliaoikeus. Ks. myös *Forssell* I 1936 s. 321.

¹³⁴ Esim. Englannin, Itävallan, Ranskan, Venäjän ja Saksan valtioiden postilaitoksille oli tyypillistä ulkomailta saapuvien kirjeiden sisällön laiton tutkiminen (*Pietäinen* I 1988 s. 14 - 15).

nisoitua lähetysten sisällön tutkimista ei Ruotsin vallan aikana Suomessa esiintynyt.¹³⁵ Edellistä tulkintaa puoltaa esimerkiksi se, että pikkuvihan aikaan (1742 - 1743) annettiin lupa lähettää yksityisiä kirjeitä venäläisten valtaamille alueille, mikäli ne jätettiin avoimina kansliakollegion tarkastettavaksi.¹³⁶ Venäläistä postia kuljetettiin Ruotsin alueen kautta Länsi-Eurooppaan vuosina 1722 - 1762. Historiatietojen mukaan myöskään tuona aikana ei esiintynyt kirjeiden avausta tai niiden sisällön laitonta tutkimista.¹³⁷

Postin kuljettamia postilähetyksiä ja sen henkilökuntaa suojattiin vahvasti ulkoisia rikoksentehtäjiä vastaan. Ulkopuolisten rikokset postia vastaan selvitettiin tuomioistuineläitoksen toimesta paikallisissa yleisissä tuomioistuimissa, so. maaseudulla kihlakunnan käräjillä tai kaupunkien raastuvanoikeudessa (maistraatti). Rangaistukset olivat melko ankaria ja esim. postiin tai sen virkamiehistöön kohdistuneet rikokset johtivat helposti kuolemanrangaistukseen. Kuninkaallisessa asetuksessa vuodelta 1755 postin henkilökuntaan kohdistuvasta väkivaltarikoksesta tuomittiin rikollinen menettämään oikea käntensä, jonka lisäksi hänet mestattiin ja teillattiin.¹³⁸ Ankarimmat rangaistukset, esim. kuolemantuomion, vahvisti hovioikeus.

Kihlakunnan- ja laamanninoikeuksien postiin kohdistuvien rikosten tuomioista (postin ulkopuoliset ja postitalonpojat) voitiin maaseudulla valittaa vuoden 1614 oikeudenkäyntisääntöön mukaan hovioikeuteen, kaupungeissa raastuvanoikeuden tuomioista hovioikeuteen.¹³⁹ Samana vuonna Tukholmaan perustettu Svean hovioikeus oli aluksi tarkoitettu antamaan ns. kuninkaan tuomioita, joihin ei saanut hakea muutosta. Vuoden 1615 oikeudenkäyntijärjestyksellä käytäntöä muutettiin ja hovioikeuden tuomiosta voitiin kääntyä kuninkaan puoleen.¹⁴⁰ Tämä ei kuitenkaan ollut itsestään selvä kansalaisten oikeus, vaan kuninkaan armosta annettu mahdollinen etu lainvoimaisten tuomioiden muuttamiseksi.¹⁴¹ Edellistä laajempaa merkitystä sai leuteratio, jota kuningas ja hovioikeus käyttivät etenkin säädösten mukaisia kuolemantuomioita lieventäessään (*ei-lainvoimainen tuomio*).¹⁴²

Vuoden 1734 lain oikeudenkäymisen kaaren 3 luvun mukaisesti kihlakunnanoikeuden päätöksistä voitiin valittaa hovioikeuteen (etenkin rikosasiat). Siviiliasioissa voitiin tehdä valitus myös laamanninoikeuteen. Laamanninoikeus, jonka päätöksistä voitiin valittaa hovioikeuteen, kokoontui tavanomaisesti kerran vuodessa, tosin laissa oli määritelty mahdollisuus ns. välikäräjiin. Valitusajat olivat 1734 lain mukaan kovin lyhyet, valituskirjelmä oli toimitettava tuomion antaneelle tuomioistuimelle viimeistään seitsemäntenä päivänä tuo-

¹³⁵ Vuoden 1772 HM 2 §:n mukaan hallitsijan tulee hallita niinkuin maan laki sanoo. Tästä säädöksestä oli johdettu hallinnon lainalaisuuden periaate ennen nykyisen hallitusmuotomme säätämistä (*Ståhlberg* 1913 s. 4).

¹³⁶ *Jutikkala* I 1938 s. 236, *Pietiäinen* I 1988 s. 156.

¹³⁷ *Jutikkala* I 1938 s. 219 – 229, *Pietiäinen* I 1988 s. 147 – 153.

¹³⁸ Kongl. förordning angående straff för them som öfwa wåldsamer mot Posten 5.3.1755.

¹³⁹ Konung Gustav Adolfs Rättegångs-Ordinantie, giord på Riksdagen i Örebro 16.2.1614.

¹⁴⁰ Kongl. Maj:ts til Sverige Rärregångs process, som achtas skal uthi Hans Kongl Maj:ts konungslige Hoffrätt, samt een underrättelse hurudeles the affsagde domar ordentligen skola exequeras, 23.6.1615.

¹⁴¹ Vuoden 1680 valitusplakaatin jälkeen oli käytettävä "määräasteikko", so. kuninkaalle voitiin tehdä valitus vain, jos kaikkia muita oikeusturvakeinoja oli käytetty (LAVO 1936:5 s. 38).

¹⁴² *Hemmer* I 1950 s. 97 – 98 ja *Inger* 1983 s. 121. Vrt. vuoden 1772 HM 9 §: "Kunink. Maj:tilla yksinänsä on oikeus armahtaa, antaa takaisin kunnia, henki ja omaisuus kaikissa rikoksissa, jotka eiwät ilmeisesti ole Jumalan selwää sanaa vastaan".

mion antamisesta laskettuna. Viimeinen mahdollisuus yrittää muuttaa annettua tuomiota oli saattaa asia kuninkaan päätettäväksi, "gå till kungs" (1734 laki, OK 30:1 - 23 §). Lainvoiman saaneiden tuomioiden kohdalla ainoa muutosmahdollisuus oli, että kuningas otti asian käsiteltäväkseen eli antoi ns. revisioedun (1734 laki, OK 31:1 §). Vuonna 1789 perustettiin Tukholmaan Korkein oikeus (*Konungens högsta domstol*) valtakunnan ylimmäksi tuomioistuimeksi.¹⁴³

¹⁴³ Yhdistys- ja vakuuskirja 21.2.1789, 2 §. Yhdistys- ja vakuuskirjan perusteella korkein oikeus ratkaisi myös eräitä hallinto-oikeudellisia valitusasioita, kuten valitukset kamari-, vuori- ja kauppakollegioiden sekä kamarioikeuden päätöksistä. Muutoin hallinto-oikeudelliset asiat ratkaisi kuningas konseljeissa, joiden kokoonpano vaihteli suuresti.

3. AUTONOMIAN AIKA 1809 - 1918

3.1 Postitoiminnan kehitys autonomian ajalla

3.1.1 Postin toiminnan muutokset

Vuosien 1808 - 1809 sodan päätyttyä Suomi erotettiin Haminan rauhassa (17.9.1809) Ruotsista ja yhdistettiin Venäjään. Väliaikaisten toimenpiteiden joukossa, joihin Venäjän hallitus jo ennen lopullista rauhantekoa ryhtyi, oli sodan johdosta heikosti toimineen postilaitoksen uudelleen järjestäminen. Venäläisen armeijan ylipäällikkö, kreivi Buxhövdén, oli sodan aikana perustanut siviilikanslian alaisen sotapostitoimiston Turkuun. Tämän päälliköksi oli nimitetty Buxhövdénin kansliapäällikkö, entinen Ruotsin sotaväen kapteeni Gustav Ladau. Sotatoimien päätyttyä postitoiminta alistettiin maaherrojen silmälläpidon alaiseksi.¹⁴⁴

Rauhanteon jälkeen Ladau sai tehtävän järjestää postilaitos uusien olojen mukaisesti. Suunnitelman mukainen väliaikainen postijärjestys otettiin käyttöön 9.9.1811, aluksi vuoden ajaksi.¹⁴⁵ Ladau nimitettiin seuraavana vuonna postitirehtöörin virkaan, jota hän oli väliaikaisesti hoitanut vuodesta 1809 alkaen (PD 31.1.1812). Neljä vuotta myöhemmin, vuonna 1816, postilaitoksen lopullinen organisaatio vahvistettiin pysyvästi.¹⁴⁶ Postin hallinnon ylimmäksi toimielimeksi perustetun postijohtokunnan esimiehen, postitirehtöörin, valta oli suuri ja hän ratkaisi mm. henkilökunnan mahdolliset virkavirheet, niiden johdosta suoritettavat erottamiset sekä pääosin myös postikonttoreiden perustamiset.¹⁴⁷

Postin käytännön toiminta ei muuttunut merkittävästi ruotsinvallan ajoista ja vastaanottajille osoitetut lähetykset luovutettiin edelleenkin postikonttorista. Konttorin ulkoseinään tai eteiseen kiinnitetyistä postikartoista nähtiin, kenelle postia oli saapunut. Suuri käytännön muutos tapahtui vasta, kun kaupungeissa siirryttiin 1.7.1858 kirjeiden kotiinkantoon.¹⁴⁸ Vuoden 1881 postijärjestyksen (15.3.1881/10) 41 §:n mukaan postia kannettiin kotiin vain kaupungeissa, joissa ”löytyy postiljonია”, joka edellisen suorittaisi. Maaseudulla lähetyksiä ei toimitettu kotiin. Kotiinkannosta perittiin vastaanottajalta palkkio, esim. vuoden 1860 jälkeen neljä penniä lähetystä kohden. Palkkion perimisestä luovuttiin vuoden 1885 alussa.¹⁴⁹ Samalla kirjeiden kotiinkanto laajennettiin koskemaan kauppaloitten asukkaita, muu-

¹⁴⁴ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Sjtöulls-kamrarnes och Postwerkets jemte de dertill hörande tjenstemäns, så wäl som regements-skrifwarens ställande tills vidare under landshöfdingarnes inseedde, 24.11.1809.

¹⁴⁵ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, antagne project till Postwerkets organisation i Finland, 9.9.1811.

¹⁴⁶ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Post-Werket i Finland, 5.10.1816. Laajempi selvitys aiheesta *Postiarkisto* n:o 3 1905 s. 49 - 52.

¹⁴⁷ Tolonen, Lakimies 1986 s. 70 - 72.

¹⁴⁸ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående särskilda förendringar uti postförfattningarne i Finland, 12.4.1858, 8 kohta. Ks. myös *Pietiäinen I* 1988 s. 426 - 427.

¹⁴⁹ Keisarillisen Majesteetin Armollinen julistus lisäyksestä Armolliseen Julistukseen 15 p:ltä maaliskuuta 1881 Suomenmaan postilaitoksen uudesta-järjestämisestä, 7.10.1884/17.

tos ei kuitenkaan koskenut painavia ristsidelähetyksiä.

Maaseudun postiolot eivät 1800-luvun alkupuolelle tultaessa olleet merkittävästi parantuneet Ruotsin ajoista. Postitoimipaikkoja ei maaseudulla ollut ja postinkulku oli hidasta, pääosin ns. kihlakunnan- tai lukkarinpostin perille kuljettamaa.¹⁵⁰ Eräs vaihtoehto syrjäisempien seutujen postinkuljetukselle oli kihlakunnanpostin (*häradsposten*) ja ns. irtolaukun (*biväska*) käyttö. Saapuvat ja lähtevät kirjeet mahdollisine postimaksuineen suljettiin lukittavaan laukkuun, jota kujetettiin lähimmän postikonttorin ja esim. paikkakunnan kirkkoherran tai nimismiehen virkahuoneen välillä. Tämä oli Postin maksullinen erillispalvelu.

Senaatissa vuonna 1844 talousneuvos von Haartman käsitteli kihlakunnanpostia seuraavasti: *"Teollisuuden kasvavat vaatimukset parempien liikenneyhteyksien saamiseksi ja myös valtion oma etu vaativat, että veronalaista maata ilman vastaavaa etua rasittava kihlakunnanposti palautettaisiin alkuperäiseen tarkoitukseensa, jonka mukaan se piti kuljettaa, ei vain maaseudun virkamiesten, vaan myös muiden siellä asuvien yksityishenkilöiden kirjeenvaihtoa."*¹⁵¹

Vuoden 1816 postijärjestyksen perusteella postissa ei kuljetettu 50 venäläistä luotia (640 g) painavampia kirjeitä, lukuun ottamatta virkalähetyksiä.¹⁵² Vuoden 1827 määräyksen mukaan yksityishenkilöt saivat luvan lähettää enintään 10 naulan (4,25 kg) painoisia paketteja (*tung- eller paketpost*).¹⁵³ Paketteja lähetettiin postissa kuitenkin harvoin, sillä niiden postimaksut olivat kalliin kirjetaksan mukaisia ja paketit oli lisäksi vakuutettava. Painavampien lähetysten kuljetus järjestettiin perusteellisemmin vuoden 1845 asetuksella.¹⁵⁴ Pakettien enimmäispaino pysyi ennallaan, mutta kovaa rahaa sisältävät paketit saivat painaa 50 naulaa.¹⁵⁵ Virkalähetyksinä voitiin lähettää 20 naulan paketteja sekä kovaa rahaa 50 naulan painoon saakka.

Postimestarin 1817 ohjesäännön mukaan postimestari otti lähetyksiä vastaan ja luovutti niitä arkisin klo 9 - 12 ja 15 - 18 sekä pyhäisin klo 11 - 12.¹⁵⁶ Muualta saapuvan kauttakulkevan postin hän oli velvollinen vastaanottamaan ja lähettämään eteenpäin vuorokaudenajasta riippumatta. Kirjeet oli toimitettava postikonttoriin kaksi tuntia ennen postivuoron lähtöä, muutoin näiden kuljetus siirtyi seuraavaan postivuoroon. Toimipaikkojen aukioloaika määriteltiin myöhemmin vuonna 1881 annetun postijärjestyksen 105 §:n perusteella siten, että nämä oli pidettävä auki päivittäin kuusi tai kahdeksan tuntia, pyhäpäivisin kolme tuntia. Postihallituksen ohjeen mukaan oli lisäksi asetettava kirjelaatikoita kaikkiin toimipaikkoihin ja rautatieasemille lähetysten vastaanottamista varten.

¹⁵⁰ Vuonna 1816 postikonttoreita oli yhteensä 38 kappaletta. Näiden tuli sijaita kaupunkien keskustassa.

¹⁵¹ *Pietäinen* I 1988 s. 311 (Senaatin plenumin pöytäkirjat 15.2.1844). Ensimmäiset kirjalliset kihlakunnanpostia koskevat määräykset annettiin 6.3.1848. Järjestelmä lakkautettiin vähitellen v. 1882 - 1888.

¹⁵² Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Post-Werket i Finland, 5.10.1816, 3 kohta. Myös Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Instruction för Postmästare i Finland, 8.2.1817, 5 §.

¹⁵³ Hans kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående åtskillige ändringar och tillägg uti de i Finland gällande Post-Författningar 10.11.1827.

¹⁵⁴ Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Kungörelse, angående ändringar och tillägg uti de i Finland gällande Postförfattningar, 25.3.1845, osa II. Vuonna 1840 kovaa rahaa sisältävien pakettien enimmäispaino oli nostettu 25 naulaan (Post-Directionens Circulaire 26.11.1840).

¹⁵⁵ *Helsingfors Tidningar* (19.5.1858) piti painorajoituksia haitallisina: "Ainoastaan kalliiden ja keveiden tavaroitten lähettämässä tästä postista oli hyötyä".

¹⁵⁶ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Instruction för Potmästare i Finland, 8.2.1817, 3 §.

Postimestarin 1817 ohjesäännön 19 §:n mukaan posti sai postinvaihdon yhteydessä viipyä suuremmissa toimipaikoissa tunnin, pienemmissä puoli tuntia. Myöhemmin postin kulkua tarkennettiin entisestään ja senaatti sai 25.3.1845 oikeuden antaa tarkat määräykset postinkulkuvuorojen tulo- ja lähtöajoista. Postitirehtööri Wulffertin ehdotuksesta 17.6.1850 määriteltiin postinkulun nopeus peninkulmaksi tunnissa, riippumatta kuljetukseen käytettyjen hevosten määrästä.¹⁵⁷ Helsingin, Turun ja Viipurin konttoreissa posti sai läpikulkumatkalla viipyä kaksi tuntia, muissa konttoreissa vain tunnin. Todellinen postinkulun nopeus oli aikataulujen osoittamaa hitaampaa, mutta Ruotsin vallan aikoihin verrattuna entisestä huomattavasti nopeutunutta. Kirjeet kulkivat vuosisadan alkupuolella Helsinkiin Porista 6 - 8, Kokkolasta 7 - 9 ja Tornioista 12 - 14 vuorokaudessa.¹⁵⁸

3.1.2 Postin hallinto ja organisaatio

Keskushallinnon organisaatio määräytyi Suomen suuriruhtinaskunnassa Venäjän oman valtajärjestelmän, keskushallinnon hallintorakenteen ja Suomen perustuslaiksi ymmärrettyjen ruotsinvallan aikaisten lakien, 1772 Hallitusmuodon, 1789 Yhdistys- ja vakuuskirjan sekä osaksi myös säätyerioikeuksien (vuoden 1734 lain) perusteella. Venäjän keisari oli Jumalan armosta Venäjän itsevaltiaana myös Suomen itsevaltias. Suomessa pidetyt valtiopäivät (esim. Porvoo 1809, Helsinki 1862) eivät rajoittaneet keisarin valtaa. Hän käytti valtaansa hallintoelimien, esim. senaatin kautta, mutta ei jakanut valtaa näiden kanssa.¹⁵⁹

Autonomian aikana ylin valta kuului kenraalikuvernöörille, joka toimi keisarin edustajana Suomessa. Senaatin (ennen vuotta 1816 *hallituskonselji*) ja keisarin yhteydenpidon hoitivat Pietarissa olevat valtiosihteeri ja Suomen asiain komitea (vuoteen 1826 saakka). Varsinaisesta maan hallinnosta ja oikeudenkäytöstä vastasi senaatti, joka jakaantui talous- ja oikeusosastoon. Senaattoreiden johtamia toimituskuntia oli vuosina 1809 - 1840 viisi: kansliatoimituskunta, valtiovaraintoimituskunta, kamaritoimituskunta, sotilastoimituskunta ja kirkollisasiaintoimituskunta.¹⁶⁰ Edellisistä tärkeimmät olivat veronkannosta huolehtiva kamaritoimituskunta, valtiovarainhoidosta vastaava valtionvaraintoimituskunta sekä mm. postiasioista vastaava kansliatoimituskunta.¹⁶¹

Kansliatoimituskunnan vastuualueisiin kuuluivat postiasioiden lisäksi yleinen järjestys, opetuslaitos, sensuuri, kyytilaitos, köyhäinhuolto ja vankilat. Toimituskuntien resurssit eivät kuitenkaan riittäneet niille määrättyjen tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Au-

¹⁵⁷ Nurmio 1938 s. 136. Ks. Post-Directionen Circulaire med en i Näder fastställd ny postgångs-tabell jemte särskilde föreskrifter, rörande posternes expedierande ifrån hvarje Post-Contoir m.m. 16.10.1850.

¹⁵⁸ Pietiäinen I 1988 s. 299 - 300.

¹⁵⁹ Ks. Tiihonen 1983 s. 124.

¹⁶⁰ Vuoden 1892 senaatin organisaatiouudistuksen jälkeen toimituskuntien lukumäärä kasvoi yhdeksään: oikeus-, siviili-, valtiovarain-, kamari-, kirkollisasiain-, maanviljelys-, sotilas-, kulkulaitos- sekä kauppa- ja teollisuustoimituskunta.

¹⁶¹ Hans Kejsler Maj:ts Nådiga Reglemente för dess tillförordnade Regerings-Conseil i Storfurstendömet Finland 6.8.1809.

tionomian ajan alussa perustettiin tärkeimmille hallinnonaloille keskusvirastoja, esim. 1811 lääkintöhallitus ja postijohtokunta, vuonna 1812 maanmittauskonttori ja vuonna 1816 koskenperkausjohtokunta. Vuonna 1869 postijohtokunta siirrettiin siviilitoimikunnan alaisuuteen. Uudelleen kansliatoimituskunnan johdettavana postijohtokunta oli vuosina 1888 - 1892, jonka jälkeen se siirtyi kulkulaitostoimituskunnan alaisuuteen.¹⁶² Postilaitosta vuoden 1811 jälkeen johtavan postijohtokunnan muodostivat aluksi vain postitirehtööri, sihteeri ja kamreeri.¹⁶³ Käytännössä päätöksenteosta vastasi postitirehtööri.

Postilaitosta johtavan postitirehtöörin valta oli autonomian aikana Ruotsin vallan aikaa huomattavasti vahvempi. Näin asia oli etenkin *Ladaun* aikana, sillä tämä oli monien luottamustehtäviensä lisäksi senaatin jäsen Viipurin läänin edustajana. *Ladaun* valta perustui myös keisarin henkilökohtaiseen ystävyyteen ja hallinnolle tärkeän, salaisen kirjeiden tarkastuksen (*perlust-raation*) toimittamiseen. Tarkemmin postitirehtöörin toimintaa säänteli postitirehtöörin ohjesääntö 8.2.1817 (13 pykälää).¹⁶⁴ Sen 2 §:n mukaan postitirehtöörin tehtävänä oli mm. ulkomaisten postisopimusten noudattamisen valvonta, kotimaan postitoiminnan valvonta, uusien postikonttorien perustaminen, taitavien ja luotettavien henkilöiden pitäminen postilaitoksen palveluksessa ja postin tililaitoksen valvonta.

Vuoden 1881 keisarillisen julistuksen mukaan postilaitos toimi senaatin talous-osaston ja sen siviilitoimituskunnan alaisena.¹⁶⁵ Postilaitoksen johdosta ja hallinnosta vastasi Postihallitus, jonka päällikkönä toimi postitirehtööri. Postihallitus jakaantui kansliaosastoon ja tililaskuosastoon, joiden johdossa oli osaston sihteeri. Postilaitoksen organisaatiota tarkennettiin keisarillisella johdesäännöllä postilaitoksesta Suomessa.¹⁶⁶ Johtosäännöllä (*johdesääntö*) määriteltiin tarkemmin mm. Postihallituksen kokoonpano ja velvollisuudet sekä tehtävien jako. Postihallitusta johtavan postitirehtöörin nimitti Keisarillinen Majesteetti, senaatin ehdollepanon perusteella.

Autonomian loppuajalla postin hallinto muuttuu merkittävästi etenkin vuoden 1890 postimanifestin jälkeen.¹⁶⁷ Tällöin Suomen postilaitos yhdistettiin Venäjän posti- ja lennätinlaitokseen, jonka sisäasiainministeriön sekä Postin ja sähkölennätinten ylihallituksen alaisena se toimi maamme itsenäistymiseen saakka. Postimanifestin määräysten mukaan Suomessa tuli noudattaa keisarikunnan yleisiä postitoiminnan ohjesääntöjä. Lisäksi määrättiin venäjän kielen osaaminen pakolliseksi kaikkien kaupunkien postikonttoreissa sekä myös Viipurin läänin postitoimistoissa. Postimanifestin kompetenssiin vedoten Venäjän sisäministeri antoi esim. vuonna 1892 määräyksiä pakettien ja määrääarvoisten kirjeiden ko-

¹⁶² *Tiihonen* 1983 s. 325.

¹⁶³ Myöhemmin postijohtokunta jakaantui kanslia- ja tililasku-osastoon sekä liikenneosastoon ja sen henkilömäärä lisääntyi merkittävästi.

¹⁶⁴ Hans Kejserl. Maj:ts Nädiga Instruktion för Post-Directeuren i Finland, 8.2.1817.

¹⁶⁵ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus, Suomenmaan postilaitoksen uudesta-järjestämisestä 15.3.1881/10.

¹⁶⁶ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Johdesääntö postilaitokselle Suomesta 15.3.1881/10.

¹⁶⁷ Julistuskirja postitoimesta Suomen Suuriruhtinaanmaassa, 12.6.1890/16. Postimanifestistä laajemmin *Osmo* 1938 s. 231 - 274.

tiinkannosta Suomessa.¹⁶⁸ Venäläistämistoimien seurauksena mm. kotimaisten postimerkkien käyttö kiellettiin 14.1.1901 alkaen (PH n:o VII/1900).

3.1.3 Postitoiminnan kehittyminen

Valtion hallinnon eri aloilla koettiin laajoja muutoksia etenkin 1800-luvun puolivälistä alkaen. Uudistustoimintaa johti vaikutusvaltainen hallitusmies, senaatin talousosaston varapuheenjohtaja L. G. von Haartman (1789 - 1859). Haartman oli esittänyt senaatissa vuonna 1844, että *"postilaitoksen on otettava huomioon teollisuuden kasvavat vaatimukset"*. Tämä ajatus oli muutos vallitsevaan ajatusmaailmaan, jossa postilaitoksen oli ollut otettava huomioon vain hallinnon omia tarpeita. Vastaavia näkemyksiä esitti myös sanomalehdistö, esim. *Åbo Tidningar* vuonna 1846: *"kauppa- ja teollisuuskaupungeille nopea kirjeenvaihto lähiseutujen kanssa ei suinkaan ole vähän tärkeä"*.¹⁶⁹

Postitirehtööri *Wulfert* laati vuonna 1843 laajan postilaitoksen uudistusohjelman. Hänen mielestään *"Posti sanan koko laajuudessa on valtion laitos, jonka tarkoituksena on esivalan ja eri viranomaisten virkakirjeiden samoinkuin myös yksityisten kirjeiden kuljettaminen teollisuuden, kaupan ja yhteiskuntaelämän muiden intressien edistämiseksi, rahasummi- en, tavaroiden ja rahtitavaran lähettäminen sekä matkustajien kuljetus"*.¹⁷⁰ *Wulfertin* suunnitelma toteutettiin välittömästi ja mm. postinkuljetuksen postitalonpoikajärjestelmä lakkautettiin vuoden 1846 alussa.¹⁷¹ Postia kuljetettiin tämän jälkeen rautateitse ja kestkievevarikkydillä. Muutos merkitsi, että jokaisessa postikonttorissa oli oltava ainakin yksi postiljooni lähetysten kuljettamista varten. Myös viikkovuoroja tihennettiin ja kaksinkertaista postia alettiin kuljettaa useimmilla postilinjoilla. Kolme kertaa viikossa suoritettavaan kuljetukseen siirryttiin vuonna 1848 aluksi Pietarin ja Turun välillä.¹⁷²

1800-luvun puolivälissä alkaneella teollistumisen ja liberalismien aikakaudella viranomaistoiminnassa oli lisääntyvässä määrin otettava huomioon myös muut kuin hallinnon omat tarpeet.¹⁷³ Tämän vuoksi postikonttoreita ja postilinjoja lisättiin määrätietoisesti. Useammin kuin kerran viikossa kulkevia vuoroja perustettiin etenkin suurimpien kaupunkien väleille.¹⁷⁴ Postinkuljetus rautateillä alkoi vuonna 1862 ja tämän jälkeen perustettiin useita postikonttoreita radan varteen, monasti myös itse rautatieaseman yhteyteen.¹⁷⁵ Rautatiepostinkuljetus oli kestkievevarikkyttä huomattavasti nopeampaa, esim. entinen kahdentoista tunnin kärrymatka sujui junalla lähes neljässä tunnissa.

¹⁶⁸ 1.7.1892 jälkeen tuli Suomen kaupungeissa kantaa kotiin alle 6 kilon ja 200 markan arvoiset paketit sekä alle 400 markan arvoiset määräärarvoiset rahakirjeet. Kotiinkannosta veloitettiin 25 penniä lähetykseltä.

¹⁶⁹ *Åbo Tidningar* 18.3.1846. Ks. *Borgå Tidning* 5.12.1840: "Mitä korkeammalle tasolle elinkeinot ja kauppa kohoavat, sitä enemmän ne käyttävät postia, samoin kuin tämä vuorostaan edistää edellisten kehitystä". *Vasabladet* 18.3.1864: "Postilaitos on kirjeitä lähettävää yleisöä varten, eikä päinvastoin".

¹⁷⁰ *Pietäinen* I 1988 s. 276 ja *Nurmio* 1938 s. 98.

¹⁷¹ Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Kungörelse, angående ändringar och tillägg uti de i Finland gällande Postförfattningar 25.3.1845, osat I ja VI.

¹⁷² Post-Directionens Circulaire, angående en tredje wecko-posts inrättande emellan Städerna S:t Petersburg och Åbo, 10.3.1848.

¹⁷³ Esim. *Kekkonen - Korpijaakko - Ylikangas* 1986 s. 85 - 112: "Liberalismin oikeusvaltion pystyttäminen".

¹⁷⁴ *Pietäinen* I 1988 s. 287 - 292 ja *Nurmio* 1938 s. 227 - 233.

¹⁷⁵ Ks. PD n:o 18/1862, 1.6.1862.

Jo Porvoon valtiopäivillä vuonna 1809 oli arvosteltu maaseudun postioloja. Käytännön muutosten aloittaminen kesti kuitenkin suhteellisen kauan. Vuodesta 1860 lukien alettiin perustaa maaseudulle postitoimistoja (*postitoimistuksia*), joiden toimivaltuudet olivat rajatummalla kuin konttoreiden.¹⁷⁶ Ensimmäinen postitoimisto perustettiin Mustilan maanviljelysoppilaitoksen yhteyteen 1.7.1860.¹⁷⁷ Maaseudun postioloja muutti myös senaatin päätös vuodelta 17.4.1890, jolla postihallituksen esityksestä annettiin lupa maalaiskirjeenkantajien käyttöön (PH n:o 19/1890). Edellinen sai aikaan suuren muutoksen maaseutualueiden postinjakelussa. Maalaiskirjeenkannon merkitystä kuvaa se, että 1900-luvun alussa noin viidesosa maan postilähetyksistä kulki tämän mukana.¹⁷⁸ Postinkulkuun vaikuttavia muita tärkeitä tapahtumia olivat esimerkiksi yhtenäisen, matkan pituudesta riippumattomien postimaksujen (1845 - 1849, 1875 -) sekä postimerkkien (1856) käyttöönotto.

3.2 Postitoiminnan sääntely autonomian aikana

3.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö ja ohjesäännöt

Suomen saadessa autonomian Venäjän yhteydessä jäivät monet Ruotsin vallan aikaiset postia koskevat 1600 - 1700 -lukujen lait ja asetukset voimaan. Vanhoihin säädöksiin tehtiin myöhemmin muutoksia, esim. postin virkarikoksia koskeviin säädöksiin vuosilta 1645 - 1756.¹⁷⁹ Vanhoja postia koskevia lakeja ja asetuksia julkaistiin myös kokoelmina, koska alkuperäisiä ei enää ollut saatavilla.¹⁸⁰ Postisäädösten senaikaisille tulkitsijoille tuotti todennäköisesti suuria vaikeuksia se, että 1800-luvun lopulla oli vielä voimassa 1600-luvun alun vanhoja säädöksiä. Tämä lienee eräänä syynä myöhemmän lainsäädännön laajuuteen. Esimerkiksi vuoden 1881 postijärjestys pyrittiin todennäköisesti kirjoittamaan niin yksityiskohtaiseksi, että tätä vanhempia säädösperusta uudistuisi samalla kokonaan.

Muutamia vuosia voimassa olleen vuoden 1811 väliaikaisen postijärjestyksen jälkeen postin organisaatio vahvistettiin pysyvästi vuoden 1816 postijärjestyksellä.¹⁸¹ Tämä säännös määräsi autonomian ajan postitoiminnan pääasiallisen suunnan vuoteen 1881 saakka, jolloin annettiin laaja ja pitkään valmisteltu uusi postijärjestys. Vuoden 1881 postijärjestystä oli valmisteltu komiteatasolla vuodesta 1875 saakka. Postitoimintaan haluttiin saada perustavaa laatua olevia muutoksia, sillä postin toimintaan oltiin laajalti tyytymättömiä.¹⁸²

¹⁷⁶ PD n:o 22/1860, 30.3.1860. Aiheesta *Nurmio* 1938 s. 248 - 255 ja *Pietäinen* I 1988 s. 364 - 367.

¹⁷⁷ Vuonna 1860 postikonttoreita oli 39 ja postitoimistoja 1 kpl, vuonna 1870 konttoreita 39 kpl ja toimistoja 26 kpl. Vuonna 1880 konttoreita oli 37 kpl ja toimistoja 79 kpl.

¹⁷⁸ *Gröönroos*, *Postitorvi* 3/1930 s. 67 - 69. Ks. myös Maalaiskirjeenkannon ohjesääntö 4.6.1890 (PH).

¹⁷⁹ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Förordning, angående ändring uti åtskillige af de om Post-Werket utkomne äldre författningar, i hwad desamma angå arbitrairt straff för wisse särskilde förbrytelser, 8.2.1817.

¹⁸⁰ Esim. Sammandrag af de om Postverket utkomne författningar, i hwad desamma angå postförarene, samt deras rättigheter och skyldigheter, m. m., jemte tillägg af hwad Post-Directionen ansett nådigt postförarene i afseende å deras skyldigheter föreskriwa, 10.12.1818.

¹⁸¹ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Post-Werket i Finland, 5.10.1816.

¹⁸² Esim. *Helsingfors Dagblad* esitti myöh. 9.11.1882 postiin kohdistuvan toivomuslistan: "Joka kuntaan, jossa on vakinainen postinkulku, on perustettava myös postitoimisto. Maaseudun postioloja on parannettava. Raha- kirjeiden lähettämistä on helpotettava".

Postin toiminnan perustana oleva lainsäädäntö oli järjestetty hierarkkisesti siten, että ylimmällä tasolla säädettiin postilaitoksen organisaatio ja virkarakenne. Tätä tasoa edustivat autonomian aikana vuoden 1812 väliaikainen postijärjestys, vuoden 1816 postijärjestys sekä vuoden 1881 julistus postilaitoksen uudesta järjestämisestä.¹⁸³ Edellisten alapuolella oli delegoitu postisääntöjen taso, jolla säädettiin tarkemmin postin ja sen asiakkaan oikeussuhteen perusteet sekä postilaitoksen palvelujen sisältö ja laajuus (esim. 1881 postijärjestys). Vuosien 1811 ja 1816 postijärjestyksiä voitiin pitää osaksi edellisten yhdistelmänä. Postisääntöjen tason alapuolella oli ohjesääntöjen taso, esimerkkeinä vuoden 1817 postitirehtöörin, postitarkastajan, postimestarin sekä postinkuljettajan ohjesäännöt (*Instruktion*).

Ohjesääntöjen tasolla määriteltiin hyvin tarkasti virkamiesten toimivalta, vastuu ja käytännön työn toimintamalli. Voidaan puhua myös päivittäisistä työohjeista. Esimerkkinä vuoden 1817 postimestarinohjeiden määräys sisäänkirjoitetun kirjeen lähettämisestä (alkuosa): ”*De i nästföregående § nämnde Recommenderade brev måste Postförvaltaren i synnerhet låta sig angelägne vara. Så snart ett sådant till Post-Contoiret inlemnas och blifwit utas afsändaren eller den han deron anlitar, inskrifwet uti ett dertill inrättadt särskildt Protocoll, bör genast derom fättas dubbelt forshand af stadigt oskarwadt segelgarn, hwars sammanbundne ändar afpassas på ena sidan om brefwet, som förseglas med Post-Contoires Sigill, hwilket äfwen sättes korsbandet öfwer på andra sidan om förenämnde försegling, efter det prosmodell, som tillförene blifwit samtelige Post-Contoiren tillsändt: börande lacket, som brukas till desse Sigiller och af brefwets afsändare skall bestås, wara godt och fint, så att det icke genom rörelse och skakning må affalla.*”¹⁸⁴

Postia koskevien säädösten valmistelukomiteoissa tehtiin myös useita tärkeitä periaatepäätöksiä. Esimerkiksi vuoden 1881 postijärjestyksen esitöissä vahvistettiin periaate, ettei postilaitoksen ollut pakko tuottaa valtiolle voittoa, riitti kunhan tulot peittivät sen toiminnan aiheuttamat menot.¹⁸⁵ Jos Posti kuitenkin tuottaisi voittoa, tätä ei pitäisi käyttää valtion muiden menojen kattamiseen, vaan postilaitoksen omaan kehittämiseen. Postia ei sen yleishyödyllisyyden vuoksi sopinut pitää valtion varsinaisena tulolähteenä kuten esim. tullia tai muita verolähteitä.¹⁸⁶ Postikomitean (1875) myöhemmissä töissä vahvistui kuitenkin katsantokanta, että postilaitoksen tulisi muodostua valtiolle taloudellista tuloa tuottavaksi ”yritykseksi”.¹⁸⁷

Autonomian ajan merkittävin postitoimintaa koskeva säädös oli vuoden 1881 postijärjestys. Sen vaikutukset ulottuivat vielä hyvin pitkälle itsenäisyyden ajan alkuun, osaksi myöhemmäksikin. Postijärjestyksen valmistelu oli aloitettu jo vuonna 1875 postikomitean toimesta. Pitkän työnsä aikana postikomitea otti kantaa myös moneen erilliskysymykseen, esim. postinkuljetuksen monopoliin, vapaakirjeoikeuteen ja postilaitoksen virkojen hakuuikaan. Postikomitean työhön ja vuoden 1881 postijärjestykseen vaikutti myös Yleisen postiliiton perustaminen 1875 sekä Pariisin postikonferenssi vuonna 1878.¹⁸⁸

¹⁸³ Vuoden 1881 julistuksessa säädettiin postilaitokseen liittyvät valta- ja alistussuhteet sekä postihallituksen ja postilaitoksen virkarakenne (virkamiehet). Edellistä tarkennettiin lisäksi 15.3.1881 käytännön ohjeisiin painotuvalla Keisarillisen Majesteetin Armollisella Johdesäännöllä postilaitokselle Suomesta.

¹⁸⁴ Hans Kejserl. Maj:ts Nådiga Instruktion för Postmästare i Finland, 8.2.1817, 11 §.

¹⁸⁵ Postikomitean (1875) mietintö 20.9.1879. Aiheesta laajemmin *Osmonsalo* 1938 s. 128.

¹⁸⁶ Yleisen valitusvaliokunnan mietintö n:o 4, vuoden 1872 vp.

¹⁸⁷ *Osmonsalo* 1938 s. 286 (Postikomitea 1875).

¹⁸⁸ Vuoden 1881 postijärjestyksessä yhtenäistettiin kotimaiset sekä ns. Pariisin konvention (1.6.1878) säädökset postikuljetuksesta, esim. mahdollisten korvausvaatimusten vanhenemisaikaan nähden (*Osmonsalo* 1938 s. 129 – 130).

Tärkein vuoden 1881 postijärjestyksessä tehty uudistus oli sen periaatteen hyväksyminen, että postilaitosta oli pidettävä oikeudellisina toimijana lähetyksen lähettäjään nähden.¹⁸⁹ Toinen tärkeä uudistus oli paikallispostin toteuttaminen (kaupunkien ja kauppaloiden sisäinen postinkuljetus) kirjepostinkuljetusta varten. Postijärjestyksen mukanaan tuomina uusina postilähetyslajeina otettiin käyttöön postiosoitukset (15 §) ja posti-etuantilähetykset (nyk. postiennakko, 2 §). Kirjaus voitiin tehdä entistä useimmille lähetyslajeille (esim. postikortit, painotuotteet), ei kuitenkaan paketeille. Vuoden 1881 postijärjestyksen 59 - 55 §:ssä määriteltiin entistä tarkemmin lähetysten perillesaamattomuus ja tämän vuoksi tehtävät toimenpiteet.

3.2.2 Postilaitoksen vahingonkorvausvastuu

Valtio ei ollut tavanomaisesti korvausvelvollinen omaisuusvahingosta tai muusta haitasta, jonka sen virkamiehen tekemä (virka)virhe julkisoikeudellisissa virkatoimissa aiheutti.¹⁹⁰ Valtion etu asetettiin tässä yksityisen edun edelle. Vahingontekoon syyllystynyt virkamies oli itse velvollinen korvauksen maksamiseen, esim. vuoden 1734 lain sekä myöhemmin vuoden 1889 rikoslain 9 luvun mukaan. Rikoslain mukainen korvausvelvollisuus edellytti lain sananmuodon mukaisen tulkinnan mukaan rikosoikeudellista tekoa, myöhemmin kyseisiä säännöksiä ryhdyttiin käyttämään myös muiden asioiden ratkaisuisa.¹⁹¹ Mikäli korvausta ei voitu saada vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä esimerkiksi varattomuuden vuoksi, vahinko jäi kokonaan korvaamatta.¹⁹²

Jos virkamies oli toiminut valtion puolesta yksityisoikeudellisissa asioissa, oli valtio hänen aiheuttamastaan vahingosta korvausvelvollinen.¹⁹³ Postin korvausvastuuta suhteessa postilähetyksen lähettäjään ei katsottu edellisestä suoranaisesti aiheutuvaksi, vaikka sen ja lähetyksen lähettäjän välillä voitiin katsoa olevan yksityisoikeudelliseen kuljetussopimukseen rinnastettava sopimus.¹⁹⁴ Postin sekä esim. Valtionrautateiden vahingonkorvausvastuu perustui näiden erityiseen vastuunalaisuuteen.¹⁹⁵ Postin kohdalla sen oma ensimmäisen asteen valitusforum vahinkoasioissa, esim. vuoden 1881 postijärjestyksen 93 §:n mukainen valitusmahdollisuus postitirehtöörille, oli myös poikkeus yleissäännöstä, jonka mukaan vahingonkorvausasiat käsiteltiin tavanomaisesti yleisissä tuomioistuimissa.

Autonomian ajan ensimmäisillä valtiopäivillä Porvoossa vuonna 1809 tehtiin

¹⁸⁹ *Osmonsalo* 1938 s. 119.

¹⁹⁰ *Ståhlberg* 1913 s. 206 - 207.

¹⁹¹ *Kukkonen* 1996 s. 38. Ks. myös HE 187/1973 vp s. 2 - 3 ja KM 1974:135 s. 3.

¹⁹² Valtion korvausvelvollisuutta esitettiin ensimmäisen kerran vuoden 1900 valtiopäivillä (anomusehdotus 91/1900 vp). Asia otettiin esille myös vuosien 1904 ja 1910 valtiopäivillä (esim. anomusmietintö 115/1910 vp), mutta ehdotukset eivät edenneet lainsäädäntöasteelle saakka. Valtion yleisen vahingonkorvausvelvollisuuden toteutumisen esteenä pidettiin lainsäätäjän kykenemättömyyttä laatia tarpeelliset säädökset sekä pelkoa vastuun laajuudesta (*Kukkonen* 1996 s. 44).

¹⁹³ *Ståhlberg* 1913 s. 203. Ks. myös anomusmietintö 18/1910 vp (valtiovaraston vastuunalaisuus virkamiesten aiheuttamasta vahingosta).

¹⁹⁴ *Ståhlberg* 1913 s. 203 ja 206.

¹⁹⁵ Valtiorautatiet: laki rautatienkäytöstä johtuvasta vahingosta 19.2.1898 ja liikenneohjesääntö 21.1.1897.

useita aloitteita postitoiminnan kehittämiseksi. Etenkin se, ettei posti tuntenut vastuuta sisäänkirjoitettujen kirjeiden katoamisesta, oli pappis- ja talonpoikaissäädyn huolen aiheena.¹⁹⁶ Esityksen sisältöön vaikuttivat todennäköisesti sota-ajan 1808 - 1809 epävarmat olot. Valtiopäivien esityksestä ja tässä yhteydessä käydystä keskustelusta voidaan kuitenkin tehdä myös se johtopäätös, että postin vastuuseen sen kuljetettavaksi ottamista lähetyksistä ei oltu tyytyväisiä. Vaikka aatelissäätö puolsi kyseisiä ehdotuksia, asia ei saanut laajempaa kannatusta keisarin taholta.

	Säädös	Kirjattu kirje	Vakuutettu lähetyks	Paketti	Kirje
Katoaminen	Postiasetus 5.10.1816	Ei korvausta	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Keisarillinen julistus 27.4.1875/12	40 mk (arvoon katsomatta)	Enintään vakuutusarvo	Asiakirjapaketti (= yli 8 luotia painava kirje), 40 mk	Ei korvausta
	Postijärjestys 15.3.1881/10	50 mk (arvoon katsomatta)	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
Vahingoittuminen	Postiasetus 5.10.1816	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta
	Keisarillinen julistus 27.4.1875/12	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta
	Postijärjestys 15.3.1881/10	Ei korvausta	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
Viivästyminen	Ei säädöstä	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta

Kaavio 2. Postin vahingonkorvausvastuu sen kuljetettavaksi otetuista lähetyksistä vuosina 1816 - 1918. Vakuutetun lähetyksen vahingoittumisesta kuljetuksen aikana maksettiin korvaus vasta vuoden 1881 jälkeen. Viivästyisestä ei maksettu lainkaan korvausta.

Vuoden 1816 postiasetuksen mukaan postilaitos maksoi korvausta vain vakuutetun kirjeen katoamisesta.¹⁹⁷ Korvausta ei maksettu lähetyksen vahingoittumisesta tai viivästyimestä. Posti ei myöskään korvannut kaksinkertaisen kuljetusmaksun vaativaa sisäänkirjoitettua kirjettä (*rekommanderande brev*), jota postimestarilla ei ollut oikeutta edesvastuun uhalla luovuttaa muulle kuin oikealle vastaanottajalle tai tämän valtuuttamalle noutajalle.¹⁹⁸ Vakuuttamisvelvollisuuteen ei kuitenkaan postiasetuksen mukaan ollut pakkoa, asia jätettiin lähettäjän harkintaan. Vuosina 1811 - 1816 voimassa olleen väliaikaisen postijärjestyksen mukaan arvokirjeet oli ehdottomasti vakuutettava.¹⁹⁹ Postitirehtöörin esityksestä rahakirjeiden vakuutuspakko määrättiin uudelleen voimaan 10.9.1827.²⁰⁰ Vuoden 1881 postijärjestyksessä (11 §) rahalähetyksen vakuuttaminen tuli jälleen vapaehtoiseksi.

Vuonna 1875 annetun julistuksen 4 §:n mukaan kadonneesta erityisen (*in specie*) vakuu-

¹⁹⁶ Esim. Prästståndets protokoll vid Borgå Lantdag år 1809: Förteckning 11: "Om anstalter till Postverkets reglering".

¹⁹⁷ Hans Kejsersl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Post-Werket i Finlad, 5.10.1816, 3 luku.

¹⁹⁸ Säädösteksteissä sisäänkirjoitetusta kirjeestä käytettiin myös nimitystä "erityisen vakuutuksen kirje" (*in specie*).

¹⁹⁹ Nurmio 1938 s. 26.

²⁰⁰ Kungörelse, angående åtskillige ändringar och tillägg uti de i Finland gällande post-författningar, 10.9.1827

tuksen kirjeestä (tässä tarkoitettiin sisäänkirjoitettua kirjettä) tai asiakirjoja sisältävästä paketista voitiin maksaa lähettäjälle vahingonkorvausta 40 markkaa.²⁰¹ Julistuksella palautettiin Ruotsin vallan aikainen postilaitoksen vastuu sisäänkirjoitetusta kirjeestä uudelleen voimaan.²⁰² Korvaus suoritettiin postilähetyksen lähettäjälle lähetystodistusta vastaan.²⁰³ Lisäksi korvausvaatimuksen oheen oli liitettävä osoitetoimipaikan postimestarin todistus siitä, että vastaanottaja ei ollut saanut lähetystä. Korvausta oli vaadittava postijohtokunnalta yön ja vuoden kuluessa lähetyksen kuljetettavaksi ottamisesta (4 §).

Vuoden 1881 postijärjestyksen (15.3.1881/10) kahdeksas luku käsittelee postin vastuuta sen kuljettamista lähetyksistä. Postijärjestyksen 86 §:n mukaan korvausta maksettiin sisäänkirjoitetuista lähetyksistä enintään 50 markkaa sekä 87 - 88 §:n mukaan vakuutetuista lähetyksistä sisällön todelliseen arvoon, kuitenkin enintään vakuutusarvoon saakka. Muista lähetyksistä, esimerkiksi tavallisista kirjeistä ja paketeista sekä lähetysten viivästyttämisestä, ei maksettu korvausta.²⁰⁴ Korvausta ei myöskään maksettu, mikäli "*vahinko on syntynyt lähetysten virheellisen tahi vajanaisen sisäänpakkauksen johdosta tahi semmoisesta lähetyksestä, joka on mennyt lähettäjän edesvastuulla*" (*force majeure*).²⁰⁵ Vahingonkorvausta oli haettava yön ja vuoden kuluessa lähetyksen sisäänjättämisestä. Postivaroista maksettavasta korvauksesta päätti postitirehtööri postijärjestyksen 94 §:n mukaisesti: "*Jos Postitirehtööri havaitsee säädetyssä järjestyksessä ilmoitetun korvausvaatimuksen oikeutetuksi ulosmaksettakoon korvaus heti postivaroista*".²⁰⁶

Vaikka sisäänkirjoitettujen kirjeiden korvausvastuu oli nostettu 50 markkaan, pidettiin postin vastuuta uudistuksen jälkeenkin liian alhaisena. Rahan lähettäminen vakuutetuissa tai sisäänkirjoitetussa kirjeessä oli lisäksi monimutkaista ja kallista.²⁰⁷ Arvokkaimmille lähetyksille haluttiin saada parempaa turvaa. Edellisestä on esimerkkinä vuoden 1888 Helsingin valtiopäivillä esitetty pappissäädyn anomusmietintö, jossa esitettiin mm.: "*... että postilaitos, jos mahdollista, vastaisi aina 100 markkaan asti sisältävistä rahakirjeistä, jotka tarpeellisia varokeinoja käyttämällä sisäänkirjoitetaan myötäkulkevaan postikirjaan ja lukitaan irtolaukkuun*".²⁰⁸ Valtiopäivien yleinen valitusvaliokunta käsittelee edellisen mietinnön, mutta antoi 9.4.1888 vain melko yleisluonteisen lausunnon, jossa toivottiin Keisarillisen

²⁰¹ Keisarillisen Majesteetin julistus erinäisistä lisäyksistä ja muutoksista Suomen posti-asetuksiin 27.4.1875/12.

²⁰² Kuninkaallisen päätöksen 16.12.1793 mukaan kadonneesta sisäänkirjoitetusta kirjeestä maksettiin sen lähettäjälle korvausta. Edellinen käytäntö näyttää lakanneen autonomian alussa.

²⁰³ Aikakauden säädöksissä ei luvattu korvausta maksettavaksi postilähetyksen vastaanottajalle.

²⁰⁴ Vrt. Kansainvälisten postisopimusten periaatteiden mukaan postilaitokset eivät vastanneet tavallisten kirje-lähetysten vahingoista, esim. Lissabonin kongressi 1885.

²⁰⁵ Vrt. Vuoden 1878 Pariisin kongressin kv. postisopimuksessa (Pariisin konventio) todettiin, ettei postilähetyksestä makseta korvausta, jos vahingon aiheuttaa ylivoimainen tapahtuma tai luonnonmullistus (*vis major*).

²⁰⁶ Laajemmin 1881 postijärjestyksestä *Osmonsalo* 1938 s. 135 - 141 ja *Pietäinen I* 1988 s. 383 - 389.

²⁰⁷ Vuoden 1816 jälkeen vakuutusmaksu oli muun postimaksun lisäksi alle 50 peninkulman matkalta 1/5 % eli 2 tuhannelta ja pidemmältä matkalta 3/10 % eli 3 tuhannelta. Sisäänkirjoitettujen lähetysten postimaksu oli tavallinen maksu kaksinkertaisena. Vuoden 1875 asetuksen perusteella sisäänkirjoitusmaksu muutettiin 20 penniksi lähetykseltä. Vuonna 1881 postijärjestyksen mukaan vakuutusmaksu oli 200 markkaan saakka 20 penniä ja tämän yli jokaiselta 100 markalta tai sen osalta 10 penniä, sisäänkirjoitusmaksu 25 penniä.

²⁰⁸ Pappissäädyn pöytäkirjat valtiopäiviltä v. 1888, anomusmietintö n:o 21, 27.1.1888.

Majesteetin ottavan tutkittavaksi, miten postioloja saatettaisiin sopivalla tavalla kehittää.

3.2.3 Postitoiminnan tarkastus ja valvonta

Ruotsin vallan ajoilta periytynyt tehokas postitarkastajatoiminta oli menettänyt merkityksensä vuonna 1846, kun postitalonpoikajärjestelmä lakkautettiin muualta paitsi Turun ja Ahvenanmaan saaristosta. Tämän jälkeen postitarkastajilla ei ollut yksinkertaista ja makсутonta keinoa matkustaa tarkastamaan alueensa postitoimipaikkoja ja postilinjoja. Tarkastusmatkat lakkautettiin virallisesti samana vuonna. Edellinen lisäsi postinkulun epäkohtia. Tämän vuoksi vuoden 1889 postikomitea ehdotti tarkastustoiminnan tehostamista ja maan jakamista tarkastuspiireihin.²⁰⁹ Vuonna 1897 tuli voimaan uusi postin paikallisorganisaatiojako.²¹⁰ Alueellisen postipiirin johdossa oli postitarkastaja (*postitarkastelija*), joksi valittiin joku alueen postimestareista aluksi kolmen vuoden ajaksi. Postitarkastajan tehtävänä oli hoitaa toimipaikkojen tarkastuksia, tutkia postiolojen epäkohtia sekä ottaa palvelukseen ja erottaa postinkuljettajia ja maalaiskirjeenkantajia.

Toimipaikkojen tarkastusten lisäksi pyrittiin tarkoilla ohjesääntöjen määräyksillä parantamaan lähetysten kuljetusvarmuutta ja varmistamaan, että lähetys todella luovutettiin sen oikealle vastaanottajalle. Vuoden 1817 postimestarinohjeen 21 §:n mukaan sisäänkirjoitettua kirjettä ei annettu henkilölle, jota ei tunnettu tai joka ei todistanut henkilöllisyyttään. Vastaavasti vuoden 1881 postijärjestyksen 43 §:n perusteella sisäänkirjoitetut kirjeet sekä vakuutettujen lähetysten sekä pakettien ilmoituskortit annettiin (henkilöllisyydestään tarkistetulle) vastaanottajalle kuittausta vastaan. Tässä yhteydessä voitiin lisäksi käyttää vastaanottajan lähetyksen noutajalle antamaa valtakirjaa (*waltuuskirja*).²¹¹ Tavalliset kirjeet ja muut lähetykset voitiin antaa "*jollekin kotonan olewasta talonväestä*" tai esim. asuinpaikan majatalon hoitajalle.

Postityön laadun tasoa ja preventiivistä oikeussuojaa ylläpidettiin tiukalla rangaistuskäytännöllä. Vuoden 1817 postitirehtöörin ohjesäännön 6 - 7 §:n perusteella tämä oli oikeutettu käsittelemään ja ratkaisemaan postilaitokseen kuuluvien henkilöiden huolimattomuudesta tai laiminlyönneistä johtuvia virkavirheitä.²¹² Virkamiehiä yritettiin pitää "herran nuhteessa" ja postitirehtööri sai määrätä näille sakkorangaistuksen sekä erottaa määräaikaikaisesti tai kokonaan virasta. Kyseisen ohjesäännön vahvistamisesta käytiin senaatissa kiihvästä keskustelua, sillä muille valtion virkamiehille vastaavia rangaistuksia tai virkaero voitiin määrätä vain "oikean" tuomioistuimen päätöksen perusteella. Tässä yhteydessä vedottiin postityön vastuullisuuteen sekä Ruotsin postilaitoksen vastaavaan käytäntöön.²¹³

²⁰⁹ KM 1892:9 (Postikomitean 1889 mietintö, 30.9.1892).

²¹⁰ Julistus, sisältävä Suomen postilaitoksen palkkaus- ja menosäännön sekä erityisiä siitä johtuvia, mainittua laitosta koskevia määräyksiä, 19.11.1896/40, kohta 9. Ks. *Osmo* 1938 s. 287 - 288.

²¹¹ Valtakirjan piti olla kirjallinen ja annettu nimetylle henkilölle ja sisältää tieto niiden lähetysten laadusta, joita sen nojalla voitiin vastaanottaa. Valtakirja sai olla voimassa enintään yhden kuukauden. (Keisarillisen Majesteetin armollinen Postijärjestys, 15.3.1881/10, 43 - 44 §).

²¹² Hans Kejsler. Maj:ts Nådiga Instruktion för Post-Directeuren i Finland, 8.2.1817. Tyypillisiä virkavirheitä ohjesäännön 6 §:n mukaan oli: "Ovanlig försummelse med posterne å en hel Postväg, någon Posts totale uteblifwande, postwäskas förlorande, uppbrötning, spoliering m.m."

²¹³ *Nurmio* 1938 s. 28 - 29.

Postimestarien ohjesääntö vuodelta 1817 käsitteli tarkemmin rangaistuksia virkavirheistä.²¹⁴ Jos kirje hävisi toimipaikassa erotettiin postimestari kuuden kuukauden ajaksi ja hänen oli korvattava kirjeen katoamisesta aiheutunut vahinko (20 §). Toisella kerralla postimestari menetti virkansa. Mikäli postimestari teki virheitä lähetysten kirjaamisessa (*karteerauksessa*), sai postitirehtööri määrätä hänelle enintään 2 ruplan 40 kopeekan sakon (23 §). Toisella kerralla sakko määrättiin kaksinkertaisena ja kolmannella kerralla postimestari erotettiin virastaan. Vilpillisestä menettelystä seurasi erottaminen jo toisella kerralla. Mikäli saapuva posti avattiin ilman oikeaa protokollaa (18 §), pidätettiin puolet postimestarin kuukausipalkasta.

Vuoden 1881 postijärjestyksessä säilyi postitirehtöörin rangaistusvalta lähes edellisen kaltaisena. Postin virkamies voitiin erottaa yhden tai kahden peräkkäisen virkavirheen perusteella: *"Niistä virkamiehistä ja käskyläisistä postilaitoksessa, jotka Postitirehtööri on virkaan ottanut, voipi Postitirehtööri, kanteenalaiseksi saattamatta, virasta eroittaa Registraattorin Postihallituksen kanslia-osastosta, Ekspeditöörin postikonttorista ja rautatien-postitoimistosta, kuin myöskin kirjanpitäjän postikonttorista, jos hän kerran on tuomittu edesvastaukseen virkavirheestä ja sen perästä vieläkin tekee itsensä epäluotettavuuteen tahi virhetyöhön virasta vikapääksi. Muun Postitirehtöörin ottaman käskyläisen postilaitoksesta saakoon Postitirehtööri, niin pian kuin hän on kadottanut Postitirehtöörin luottamuksen, enemmittä mutkitta virasta tahi toimituksesta eroittaa"*.²¹⁵ Postitirehtöörin rankaisuvallan ankaruutta lisäsi se, että hänen antamastaan varoituksesta tai virasta erottamisesta ei ollut valitusoikeutta (123 §).

3.3 Postin ja kansalaisen välinen oikeussuhde

3.3.1 Virkamiesvallan aika

Valtionhallinnon rakenteet ja menettelytavat vahvistuivat autonomian ajalla ja alkoivat olla byrokraattisia, kuten saksalainen sosiologi Max Weber (1864 - 1920) oli esittänyt.²¹⁶ Valtion hallinnon ylimpien virkamiesten, joista suurin osa oli lakimiehiä, sosiaalinen tausta ja merkitys poliittisessa päätöksenteossa korottivat heidät autonomian ajan sääty-yhteiskunnan aristokraattiseksi eliitiksi.²¹⁷ Tätä taustaa vasten on ymmärrettävä, että tavallisen rahvaan mahdollisuus vaikuttaa hallinnon päätöksiin omassa asiassaan oli hyvin rajallinen - myös postiasioissa.

Etenkin 1800-luvun viimeiset vuosikymmenet saivat aikaan suuria ja syvällisiä muutoksia taloudellisen elämän alueella. Kaupan ja teollisuuden kasvu lisäsi postiliikenteen kasvua merkittävästi. Kyseisenä aikana syntyi ns. taloudellinen liberalismi. Taloudellisen kehityksen vuoksi yhteiskunnan rakenteessa tapahtui suuria muutoksia, jotka puolestaan aiheuttivat muutoksia oikeuden eri osa-alueilla. 1800-luvun loppupuolella syntyi myös ns. sosiaalinen katsantotapa, jonka mukaan lainsäädännön tuli ensi sijassa palvella yhteiskunnan

²¹⁴ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Instruktion för Postmästare i Finland, 8.2.1817.

²¹⁵ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Postijärjestys Suomenmaalle, 15.3.1881, 116 §.

²¹⁶ Ks. Vuorela 1984: Byrokraatisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet.

²¹⁷ Tiihonen 1984 s. 122.

kokonaisuutta.²¹⁸ Edellinen kävi ilmi postitoiminnassa kaupan ja teollisuuden toiveiden huomioon ottamisena esimerkiksi uusia toimipaikkoja ja postilinjoja perustettaessa sekä postinkulun aikatauluja määriteltäessä.

Autonomian aikana valta siirtyi Suomessa ylimmälle virkamieskunnalle. Virkamieshallinto merkitsi byrokraattista organisaatio- ja hallintotapaa, jonka muodollis-oikeudelliset puitteet kehittyivät autonomian ajan loppua kohden. Kehityksen suuntana oli hallintotoimintaa koskevien oikeudellisten näkökohtien ja vaatimusten merkityksen huomattava voimistuminen. Vuosisadan vaihteeseen tultaessa olivat virkakoneiston ja hallinnon organisaatioiden perusrakenteet kehittyneet lähes nykyiseen muotoonsa. *Mäenpää* luonnehtii autonomian loppukauden hallintotoimintaa seuraavasti.²¹⁹

"Arvioitaessa julkishallintoa toiminnalliselta kannalta on syytä kiinnittää huomiota etenkin poliisihallinnon ideaan. Valtion julkinen etu, viranomaisten laaja harkintavalta ja vapaus muodollisista rajoituksista olivat sen mukaan hallinnon yleisiä pelisääntöjä. Hallintotoiminnan sisältönä on yksittäistapauksellinen ja pikkupiirteinen puuttuminen mitä vähäisimpiinkin hallintoalamaisen elämän yksityiskohtiin".

Poliisihallinnon idea toteutui postia koskevassa pikkutarkassa lainsäädännössä ja ohjesäännöissä lähes sanatarkasti. Legalismin periaatteiden mukaisesti laeilla ja asetuksilla pyrittiin säätelemään "kaikki", so. lähes kaikkia inhimillisen elämään liittyviä asioita kaiken kattavasti. Eräänä esimerkkinä virkamies- ja lakimieseliitin ylemmydestä sen hallinto-alamaisiin (rahvaaseen) verrattuna voidaan pitää myös lakien ja asetusten tekstiä ja sanamuotoa. Lainlaatija oli "nähty hyväksi", "määrännyt armosta", "säätännyt armossa" ja lakia piti kaikkien asianosaisten "noudattaa alamaisuudesta".

Hallintomenettelyä käsittelevässä teoksessaan *Kulla* kuvaa 1800-luvun virkamiesvaltaa ja virkamiesten suorittamaa hallintomenettelyä (hallintoa) lähes edellistä vastaavasti: *"Vielä 1800-luvulla hallintomenettely tähtäsi ensisijaisesti valtionhallinnon byrokraattiseen ohjaamiseen. Kansalainen otettiin huomioon alamaisena, jonka asemaan hallinnon sisäinen sääntely helposti heijastui virkavaltaisuutena. ... Alamaisten suojaksi tunnustettiin ainoastaan oikeusprosessin peruseriaatteen, joiden katsottiin sopivan väljäpuutteisen hallintotoiminnan arviointiin, kuten esteellisyys ja kuuleminen."*²²⁰

Viranomaistoimintaan kuului olennaisena ja luonteenomaisena piirteenä mahdollisuus yksipuolisesti velvoittavan julkisen vallan käyttöön. Vaikka postin toiminnassa oli suhteellisen vähän todellista julkisen vallan käyttöä, kävi tämä ilmi esimerkiksi postin yksipuolisena määräysvaltana postinkannon toimittamisen suhteen. Tässä suhteessa voidaan puhua yksipuolisesta puuttumisesta kansalaisen muutoin suojattuun oikeusasemaan. Autonomian aikana posti kannettiin kaupungeissa ja maaseudulla pääosin vastaanottajan asuntoon, joten tässä suhteessa ei ollut mahdollisuutta kovin suureen ristiriitaan. Maaseudun postinkannon viikkovuorojen määrästä ilmeni todennäköisesti monasti erimielisyyttä. Tässä on huomattava ero myöhemmin käytyjen postilaatikkoriitojen suhteen, jolloin puututtiin

²¹⁸ *Hemmer* 1950 s. 60 - 61.

²¹⁹ *Mäenpää* 1991(b) s. 27.

²²⁰ *Kulla* 1999 s. 5.

kansalaisten ns. saavutettuihin etuihin. Puuttuva tai suhteellisen harvoin toteutuva postinkanto oli todennäköisesti helpommin hyväksyttävissä kuin voimassaolevan postinkantoedun menettäminen.

3.3.2 Oikeussuhde ja sen kehittyminen

Postilähetyksen lähettäjän ja postilaitoksen välinen oikeussuhde muuttui 1800-luvulla postisäädösten selkiytymisen ja oikeusajattelun kehittymisen myötä. Suhde lähetyksen lähettäjän ja postilaitoksen välillä käsitettiin aikakauden lopulla yksityisoikeudelliseksi oikeussuhteeksi, vaikkakaan tämän suhteen tosiasiallinen sisältö ei ollut disponoitavissa.²²¹ Postilähetyksen lähettäjä teki yksityisoikeudellisen sopimuksen, tästä käytettiin nimitystä yksityisoikeudellinen hallintotoimi, lähettäjän kanssa hänen postilähetyksensä kuljettamisesta vastaanottajalle.²²² Lähettäjän konkludenttisesti hyväksymän sopimuksen ehdot olivat kuitenkin tarkasti lainsäädännön ja osaksi myös postihallituksen määrittelemiä. Vuoden 1881 postijärjestyksessä hyväksyttiin kansainvälisessä postiyhteistyössä esiintynyt periaate, että postilaitosta on pidettävä oikeudellisena toimijana lähettäjään nähden.²²³

Yksityisoikeudellisessa hallintotoimessa (myöh. hallintosopimus) valtio tai muu julkinen yhdyskunta asettui yksityisen tasolle, samaan asemaan ja samojen oikeussääntöjen alaiseksi.²²⁴ Valtiolla oli mahdollisuus esimerkiksi ostaa ja myydä, vuokrata tai tehdä sopimuksia eli toimia yksityisenä taloudellisena subjektina. Syntyvän oikeussuhteen osapuolien oikeudet ja velvollisuudet syntyvät tällöin sopimuksen (yksityisoikeudellisen "hallintotoimen") kautta, eivät yksipuolisen hallinnollisen päätöksen perusteella.²²⁵ Sopimuksen ehdot voivat kuitenkin olla yleisen lainsäädännön lisäksi viranomaisten määräyksin suhteellisen tarkoin rajattuja, kuten postin kuljetussopimuksen ehdot. Postilähetyksen kuljettamisessa oli kysymys postin toiminnasta enemmänkin "liikelaitoksena", kuin julkisen hallintotoiminnan suorittajana tai julkisen vallan käyttäjänä.

Lähetyksen vastaanottajan ja postin välillä katsottiin olevan julkisoikeudellinen oikeussuhde, jonka sisältö oli yksinomaan postilaitoksen määriteltävissä. Postin voitiin katsoa toimivan julkisen edun ja intressien nimissä kohdistuen palvelunsa jokaiselle fyysiselle ja juridi-

²²¹ Ks. *Ståhlberg* 1913 s. 206. *Ståhlberg* jakoi hallintotoimet tosiasiallisiin hallintotoimiin, yksityisoikeudellisiin hallintotoimiin ja julkisoikeudellisiin hallintotoimiin. Myös valtionrautateiden "kuljetussopimuksia" oli pidetty yksityisoikeudellisina hallintotoimina (s. 317). *Ståhlbergin* mukaan hallintoviranomaisten käsiteltäviin kuuluvat asiat, joissa käytetään julkista valtaa (s. 116).

²²² Edellistä käsitystä tukee osaksi myös se, että vuoden 1881 postijärjestyksen 94 §:n mukaan valitukset postitirehtöörin vahingonkorvauspäätöksistä ohjattiin yleisiin tuomioistuimiin. Sopimuksesta käytettiin kv. postiasioissa nimitystä "sanaton välipuhe". Välipuheessa osallisena olivat toiselta puolen postilaitos ja toiselta puolen lähettäjä (*Postiarkisto* n:o 3 & 4 1906 s. 81 - 83).

²²³ Vuoden 1875 postikomitean ehdotus senaatille 20.9.1879 (*Osmonsalo* 1938 s. 119). Vrt. Maailmanpostiliiton Lissabonin sopimuksessa (1885) vahvistettiin se kansainvälinen käytäntö, että kirjeen lähettäjää pidettiin sen omistajana. Sopimusta ei kuitenkaan tarvinnut noudattaa maissa, joiden lainsäädäntö oli toisella kannalla.

²²⁴ *Ståhlberg* 1913 s. 216.

²²⁵ Vrt. *Ståhlberg* 1913 s. 318: "Mainitut toimet eivät ole hallintotoimintaa ahtaammassa, varsinaisessa merkityksessä, ja vaikka niillä kyllä on oikeudellista merkitystä, eivät nekaan varsinaisesti kuulu hallinto-oikeuteen ja sen esitykseen, vaan siviili- ja prosessioikeuteen".

selle oikeushenkilölle ilman erillistä sopimusta tai vastaanottajan suostumusta.²²⁶ Lähetysten vastaanottajan tarkemmat oikeudet ja velvollisuudet suhteessa postiin jäivät 1881 postijärjestyksen 42 §:n perusteella alemman tasoisten määräysten varaan: ”*Postitirehtöörin asiana on olosuhteiden mukaan kustakin kaupungista määrätä, minkä ajan kuluessa postin tulon jälkeen lähetysten kotiin tuominen on oltava ja kuinka monta kertaa kotiin tuominen on tapahtuva*”. Edellisen asetuksen 43 §:n mukaan lähetykset oli myös mahdollista jakaa vastaanottajan postilaatikkoon (*kirjelaatikko*) ”*jos adressaatilla on kirjelaatikko ulosasennettuna*”.

Vuosien 1816 postijärjestyksen ja 1817 postimestarinohjeiden perusteella ei ollut selvää, kuka oli postin kuljetettavana olevan kirjeen tai muun lähetysten omistaja.²²⁷ Kansalaiset pitivät omistajana lähettäjä, postinhoitajien enemmistö vastaanottajaa. Senaatti ratkaisi asian vuonna 1867 prokuraattorin ja postitirehtöörin kannan mukaisesti: kirjeen omistaja (*bref-ägare*) tarkoitti kirjeen vastaanottajaa eli sitä henkilöä, jolle kirje oli osoitettu.²²⁸ Vuoden 1875 postikomitea oli asiasta eri mieltä ja esitti, että postin kuljetettavana olevan lähetysten omistaja oli lähetysten lähettäjä.²²⁹ Vuoden 1881 postijärjestyksen 37 - 40 §:ssä määriteltiin lähettäjän yksinomainen määräysvalta postin kuljetettavana olevaan lähetykseen, mahdollista oli myös lähetysten takaisinsaanti tai vastaanottajan muuttaminen.

Postin ja lähetysten lähettäjän välinen oikeussuhde oli etenkin vuoden 1881 postijärjestyksen voimaantulon jälkeen tarkoin määritelty. Vastaanottajan kohdalla oli löydettävissä muutamia lainsäädännöllisiä aukkoja, esim. vastaanottajan oikeus vahingonkorvaukseen lähetysten vahingoittuessa.²³⁰ Oikeussuhteen (palvelun) sisältö oli muuttunut entistä enemmän lähetyslajikohtaiseksi ja postia koskevat säädökset muodostivat oikeastaan monimutkaisen määrityksien verkoston. Esimerkkinä edellisestä luettelo esineistä, joita ei otettu kuljetettavaksi vuoden 1881 ohjesäännön mukaan: ”*Postitse lähetettäväksi ei oteta vastaan lähetystä, joka muotonsa puolesta ei sovi semmoiseen lähetykseen, eikä myöskään lähetystä, joka sisältää: a) esineitä, joiden lähetys on vaarallinen taikka jotka siinä saattavat hävittää muita lähetystyyppejä, varsinkin syövyttäviä, räjähtäviä, tahii helposti syttyviä aineita, niinkuin happaita, ruutia, räjähdyshopeaa, tulitikkuja, fosforia, petroleumia, tärpättä, y.m.; b) aineita, jotka pian rupeevat mätänemään.*”²³¹

Vuoden 1881 Postijärjestyksen kolmannessa luvussa esitettiin yksityiskohdalliset ohjeet siitä, miten lähetykset oli pakattava ja miten osoitekirjoitus (*adressi*) oli tehtävä. Neljäs luku käsitteli lähetysten ”sisäänjättämistä ja ulosantamista”, eli tässä määriteltiin tarkemmin lähetysten vastaanotto (kuljetussopimuksen sisältö ja sopimuksen solmiamiskäytäntö) sekä, miten lähetys luo-

²²⁶ Intressiteorian mukaan oikeussuhteen katsottiin olevan julkisoikeudellisen, mikäli tässä oikeussuhteessa julkiset intressit olivat etusijassa määrääviä. Ks. Merikoski 1982 s. 7 – 8; laajemmin Holopainen, Lakimies 1984 s. 1019 - 1029 ja Tolonen 1982 s. 112 - 141. Vrt. kilpaileva subjektiteoria.

²²⁷ Hans Kejsler. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Post-Werket i Finland, 5.10.1816.

²²⁸ Hans Kejs. Maj:ts Nådiga Bref till Postdirektören, rörande stadgandet i sista momentet af 17 § i nådiga Instruktionen för postmästare i Finland af den 8 Februari 1817, 26.3.1867/11.

²²⁹ Postikomitean (1875) ehdotus 20.9.1879 senaatille.

²³⁰ Lain kirjaimellisen tulkinnan mukaan korvausta lähetysten vahingosta maksettiin vain lähettäjälle (esim. asetus postisäännöstä 26.4.1924/119, 69 - 71 §). Lähetysten omistusoikeus siirtyi kuitenkin vastaanotettaessa kiistattomasti vastaanottajalle (esim. myöhemmin Hakkila 1938 s. 162 - 164).

²³¹ Keisarillisen Majesteetin armollinen postijärjestys, 15.3.1881/10, 23 §.

vutettiin vastaanottajalle (julkisen oikeussuhteen sisältö). Postijärjestyksen 41 §:n mukaan kaupunkien postikonttoreista, mikäli siellä oli palkattu kotiin-kannon suorittaja (postiljooni), tuotiin kotiinkannossa yksinkertaiset lähetykset (kirjatut ja tavalliset) lukuun ottamatta paketteja, postiosoitukset, tiedonannot sekä sanomalehdet.²³² Maalla ei lähetyksiä kannettu kotiin. Posti kannettiin sinne, minne posti sen halusi kannettavan.

Lähetykset, joita ei saatu toimitetuksi vastaanottajalle, yritettiin palauttaa perillesaamattomina lähettäjälle "sen [saapumisen] jälkeisen kuukauden loputtua" (1881 postijärjestys, 49 §). Mikäli lähettäjä ei saatu selville, avattiin lähetyksen saapumisvuotta seuraavan vuoden helmikuun lopussa maistraatin jäsenen tai kruununnimismiehen paikalla ollessa ja lähetyksen sisällöstä yritettiin saada selville lähettäjä (52 §). Vuoden 1817 postimestarinohjeiden mukaan (22 §) lähetyksiä oli säilytetty jopa kolme vuotta (*tid af trenne år*) vastaanottajan noudettavana osoitetoimipaikassa. Perillesaamattomista lähetyksistä tiedotettiin useasti myös paikallisissa lehdissä.

Postilla katsottiin olevan asiakkaaseen nähden palvelupakko ja sen oli kuljetettava lähetykset vastaanottajalle, mikäli lähetyksestä oli maksettu postimaksu (1881 postijärjestys, 6 luku) ja lähetyksen täytyi muutoin sille säädetyt ominaisuudet: pakkaus ja osoitekirjoitus (3 luku), sisältö (2 luku), paino (6 §) ja että lähettämistä ei ollut muutoin kielletty (5 luku).²³³ Postimaksut ja lähetyksien muut ominaisuudet määräytyivät lähetyksiluokituksen mukaan.²³⁴ Lähetyksiluokien kriteerit olivat hyvin yksityiskohtaiset, esim. kirje määriteltiin seuraavasti: "*Kirjeellä ymmärretään lähetystä kirjemuodossa, joka sisältää yleensä kirjallisen tahi painetun tiedonannon sinetillä lukitussa tahi muulla tavoin suljetussa päällyksessä*". Paketti oli määritelty 1881 postijärjestyksen 9 §:ssä: "*Paketilla ymmärretään suljettua lähetystä tavaroita, asiakirjoja tahi painotuotteita, kuin myöskin metallisen rahan lähetyksiä*".

3.3.3 Yksinoikeus postinkuljetukseen

Useimmat valtion liiketoimintaa harjoittavat laitokset toimivat autonomian ajalla joko tosiasiallisessa tai lainsäädännöllä vahvistetussa monopoliasemassa. Tunnetuimpia näistä olivat posti ja valtionrautatiet. Postin yksinoikeus postilähetyksien kuljettamiseen oli vanhaa historiallista perua Ruotsin vallan ajalta, jo 1660 - 1680 luvuilta lähtien.²³⁵ Yksinoikeudella valtio halusi rajoittaa kilpailua kyseisellä toiminta-alueella. Tämä yksinoikeus oli hyväksytty etenkin tärkeillä yhteiskunnan palvelujen osa-alueilla, missä oli toisaalta haluttu monopoliasemalla varmistaa palvelujen kattavuus, tasapuolisuus sekä palvelun hintojen kohtuullisuus. Kaikki julkiset palvelut eivät myöskään aina olleet ns. itsekannattavia, vaan osaksi valtion subventoimia palveluja.

²³² Vrt. *Helsingfors Tidningar* 10.4.1865 postinkannosta: "Alle 100 mk:n rahakirjeet olisi myös kannettava omistajan kotiin".

²³³ Palvelupakon on yleisesti ajateltu liittyvän valtion omiin tai sen myöntämiin monopoleihin tai yrityksiin, joilla on ns. määräävä markkina-asema.

²³⁴ Lähetyksilajeja oli vuoden 1881 postijärjestyksen mukaan: kirje, postikortti, asiakirja, painotuote, tavaränäyte, paketti, vakuutetut lähetykset sekä postiosoitukset ja posti-etuanti-lähetykset (nyk. postiennakko).

²³⁵ Ks. *Jutikkala* I 1938 s. 14 - 15.

Postilinjojen ja postivuorojen vähäisyyden vuoksi postilaitos sai 1800-luvun puolivälistä lukien yksityisiä kilpailijoita, sillä useat höyrylaivayhtiöt alkoivat tällöin harjoittaa sisä- ja rannikkovesillä postinkuljetusta.²³⁶ Posti ei hyväksynyt sen reviirille tullutta kilpailua ja tämän vuoksi annettiin postitirehtöörin esityksestä vuonna 1874 postitoimintaa rajoittava, perustavaa laatua oleva asetus:²³⁷

" ... olemme armosta hyväksi nähneet kieltää yksityisiä henkiä ja yhtiöitä, ilman Senaatin antamata erinäistä lupaa, ensinnätulevan Syyskuun 1 päivästä, maitse tai meritse, höyryweneillä tahi muilla aluksilla, tapahtuvata säännöllistä postinkuljetusta warten eri paikkojen välillä maksoa vastaan ottamasta vastaan kirjeitä, postipaketteja tahi muita posti-esineitä, ensimmäiseltä kerralta wiidensadan markan sakon uhalla, ja wäärinkäytöstä uudistettaissa, tuhannen markan sakolla jokaiselta kerralta kuin joku siihen syypääksi tuomitaan, jotka sakot sillä tapaa jaetaan ja muutetaan kuin uhkasakoista ylimalkaan on säädetty."

Asetus ei taannut postilaitokselle absoluuttista monopolia vaan saattoi (muiden kuin postilaitoksen) postinkuljetuksen luvanvaraiseksi. Muutos ei miellyttänyt postin asiakkaita eikä lehdistöä. Esimerkiksi *Helsingfors Dagblad* -lehti esitti, että yksityinen postinkulku olisi pitänyt hyväksyä, koska virallinen postinkuljetus oli maassamme riittämätöntä.²³⁸

Vuoden 1874 postitoimintaa rajoittavan asetuksen perusteella ei kuitenkaan lakkautettu muutamien ns. kaupunkipostia kuljettavien yritysten toimintaa.²³⁹ Senaatti tulkitse kiinteistä asetusta siten, että tällä säädettiin vain eri paikkakuntien välistä postinkuljetusta ja kaupunkien oman alueen sisäinen kuljetus jäi asetuksen soveltamisalueen ulkopuolelle.²⁴⁰ Edellistä tulkintaa ei hyväksytty postilaitoksessa ja postitirehtöörin toimesta ryhdyttiin suunnittelemaan säädöstä, jolla yksityinen postinkulku lopetettaisiin maassamme kokonaan. Ruotsin, Tanskan ja Sveitsin mallien mukaisesti Suomeen säädettiin vuonna 1877 postimonopoli:

*"Yksityiset henkilöt tai yhtiöt, olkoot kielletyt, ilman siihen hankittua lupaa, säännöllistä kuljetusta warten maksusta vastaanottamasta kirjelähetyksiä, olkootpa ne minkälätauisia hywänsä. Höyryweneiden, muitten laiwain tahi kyytiwaunujen päälliköin, miehistön ja palvelusväen kuin myös palwelijain kruunun, yksityisten henkilöin tahi yhtiöin omistamilla rautateillä älköön myöskään olko sallittu höyryweneellä, laiwalla, kyytiwaunuilla tahi rautateillä kuljetettawaksi vastaanottaa kirjelähetystä muussa tapauksessa kuin postiwiraston waraksi taikka silloin kuin lähetyksen sisällys koskee yksinomaisesti laiwaa tai sen lastia, kyytiwaunuja tahi rautatietä. Tämän laiminlyömisestä rangaistaan joka kerta semmoista tapahtuessa sadan jopa kahdenkin sadan markan sakolla."*²⁴¹

²³⁶ Postiregaaalia eli yksinoikeutta postinkuljetukseen ei oltu kirjattu ruotsinvallan ajoilta periytyneisiin "perustuslakeihin". Vuoden 1816 postijärjestyksessä (5.10.1816) ei postin yksinoikeudesta lähetyksen kuljettamiseen mainittu mitään.

²³⁷ Keisarillisen Majesteetin armollinen julistus, jonka kautta yksityiset henget eräissä tapauksissa kielletään säännöllistä postinkuljetusta maassa pitämästä, 18.5.1874/22, 1 kappale.

²³⁸ *Helsingfors Dagblad* 27.10.1874 ja 27.11.1874.

²³⁹ Esim. Helsingin kaupunkiposti 1866 - 1891 ja Tampereen kaupunkiposti 1866 - 1881.

²⁴⁰ *Osmonsalo* 1938 s. 39 (Senaatin talousosaston pöytäkirjat 9.2.1875).

²⁴¹ Asetus postinkuljettamisesta yksityisten henkilöin tahi yhtiöin omistamilla höyrylaiwoilla ja kyytiwaunuilla, 23.5.1877/17, 8 §.

Posti oli tämän jälkeen virallisesti postitoiminnan yksinoikeuden haltija maassamme. Kyseisenä aikana ei voitu soveltaa suoraan ns. postiregaalia (*ius regis*), koska tätä ei oltu määritelty esim. vuoden 1772 Hallitusmuodossa tai vuoden 1789 Yhdistys- ja vakuuskirjassa. Yksinoikeus oli saatettava voimaan erillisellä lailla tai asetuksella. Tarkemmin määriteltynä postitoiminta tuli luvanvaraiseksi, mutta yksityisille ei tämän jälkeen enää myönnetty uusia lupia postinkuljetukseen. Vuoden 1877 asetuksen määräämä yksinoikeus oli kuitenkin rajattu ja koski vain kirjelähetyksiä, ei esimerkiksi paketteja tai sanomalehtiä. Ulkomailta tuleva tai sinne ohjautuva postiliikenne oli julistettu valtion yksinoikeudeksi jo 18.6.1835.²⁴²

3.3.4 Kansalaisten oikeusturva postiasioissa

Kuten Ruotsin vallan aikana, postin vastuu ei kovin vahvasti kanavoitunut postilähetyksen lähettäjään tai vastaanottajaan. Vuonna 1875 tämä vastuu tosin oli hieman lisääntynyt, sillä sisäänkirjoitetusta lähetyksistä oli ryhdytty maksamaan uudelleen vahingonkorvausta. Ennakollista, preventiivistä postin asiakkaisiin kohdistuvaa oikeusturvaa pidettiin yllä suhteellisen ankarilla postin virkamiehiin kohdistuvilla rangaistussäädöksillä.²⁴³ Postia koskevien säädösten toteuttamisen ylimpänä valvojana toimineen postitirehtöörin rangaistusvalta oli myös poikkeuksellisen suuri. Voidaan jopa puhua ns. pelotevaikutuksesta. Preventiivistä oikeusturvaa lisäsivät myös pikkutarkat, postin käytännön toimintaa ohjaavat ohjesäännöt.

Postin asiakkaiden oikeusturvaa kavensivat aikakauden sensuuritoimenpiteet sekä vahvimmin salainen kirjesensuuri (*perlustraatio*).²⁴⁴ Jo sotavuosien aikaan 1808 - 1809 Venäjälle ja Ruotsiin osoitetut tai sieltä tulleet kirjeet piti toimittaa kenttäpostikonttoriin, jossa ne tarkastettiin salaisesti. Myöhemmin postitirehtöörin johtamaa lähetysten tarkastusta hoitivat Turun postimestari sekä Helsingissä postitirehtöörin apulainen.²⁴⁵ Kirjesensuurissa tarkkailtiin etupäässä epäluotettavina pidettyjen yksityishenkilöiden kirjeenvaihtoa. Kirjeen avattuaan tarkastavan henkilön tuli jäljentää siitä tärkeinä ja huomattavina pitämänsä kohdat ja lähettää nämä postitirehtöörille. Jos kirjeen sisältö oli epäasiallinen tai vahingollinen, oli kirje pidätettävä kokonaan. Postin hoitama kirjesensuuri jatkui vuoteen 1857 saakka, ulkomaisten lehtien osalta vuoteen 1865 saakka.²⁴⁶

²⁴² Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående förbud för Skeppare, Befättning eller Pasagerade å fartyg att från utrikes ort medhafwa Bref eller Tidningar, samt answaret derföre, 18.6.1835. Vastaavia asioita käsiteltiin myös 28.5.1839 purjehdussäännössä.

²⁴³ Vrt. tarkoitus: "Tärkeää oli suojata valtiota virkamiesten väärinkäytöksiltä" (Kulla 1999 s. 4).

²⁴⁴ Kirjesensuurista laajemmin *Pietiäinen* I 1988 s. 262 - 265 ja *Nurmio* 1938 s. 75 - 84. Postin toiminnan alusta lähtien on eräänä lainsäädäntömme vahvana periaatteena pidetty postisalaisuutta ja sen rikkomattomuutta.

²⁴⁵ *Pietiäinen* I 1988 s. 225 ja 237.

²⁴⁶ Tämän jälkeen tarkastus siirtyi painoylihallituksen asiamiehille (Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Förordning, angående i Finland utkommande skrifter på fremmande språk samt utländskt tryck, 18.7.1865/27, erit. 11 §).

Edellä esitetty suljettujen kirjeiden avaaminen ja niiden sisällön tarkastaminen oli yleistä ja tyyppillistä etenkin Venäjän virkamieshallinnolle. Suomessa toimintaa yritettiin hoitaa tämän esikuvan mukaisesti. Lainvastainen kirjeiden sisällön tutkinta on toisaalta erotettava aikakauden tavanomaisesta sanomalehtiin, kirjoihin ja painotuotteisiin kohdistuvasta sensuurista, jota hoidettiin virallisesti lainsäädännön pohjalta.²⁴⁷ Postisalaisuudesta oli säädetty vuoden 1734 lain rikoskaaren 8:4 §:ssä ja vuoden 1889 rikoslain 38:8 §:ssä. Vuoden 1889 rikoslaissa oli myös oma erillinen lukunsa postin virkamiesten virkariikoksista: *"Postivirkamies, joka luvattomasti avaa, hävittää, kätkee tahi salaa kirjeen tahi muuta postille uskottua, taikka auttaa toista sellaisesta teosta, tahi tahallansa sallii hänen sitä tehdä, rangaistakoon vankeudella korkeintaan kahdeksi vuodeksi taikka sakolla, ja, jos rikos on sen arvoinen, pantakoon samalla viralta."*²⁴⁸

Postin toimintaan liittyvien asioiden reklamaatioita (*repressiivinen oikeussuoja*) ottivat paikallisella tasolla vastaan postimestarit. Myös postimestarin omista päätöksistä voitiin valittaa postitirehtöörille, jolla oli lopullinen päätösvalta valitusten käsittelyssä. Päätös annettiin useimmiten postihallituksen nimissä, mutta käytännössä postitirehtöörin sana oli se, joka päätöksenteossa painoi eniten. Postilähetyksen lähettäjä tai vastaanottajaa koskevia käytännön hallintoasioita olivat esimerkiksi postin lähtöaika toimipaikasta, toimipaikan aukioloaika, postinkannon toteuttaminen sekä postinkantovurojen lähtöaika toimipaikasta. Hallintopäätökseksi oli laskettava myös esim. kirjelaatikoiden tyhjennysajan määrittäminen. Hallintoasioissa valitus postitirehtöörin päätöksistä oli tehtävä vuoden 1817 postitirehtöörin ohjesäännön mukaisesti kahden kuukauden tai 60 päivän kuluessa tiedoksisaamisesta senaatin talousosastolle (*Oeconomie-departement*).²⁴⁹ Vuoden 1881 postisäännön mukaisesti edellistä vastaava valitusaika oli 60 päivää.

Vahingonkorvausta koskevissa asioissa voitiin tehdä reklamaatio postitirehtöörille, joka päätti asiasta esim. vuoden 1881 postijärjestyksen 94 §:n perusteella itsenäisesti: *"Jos postitirehtööri hawaitsee säädettyssä järjestyksessä ilmoitetun korvausvaatimuksen oikeutetuksi, ulosmaksettakoon korvaus heti postivaroista"*. Korvaushakemus oli jätettävä postitirehtöörin ratkaistavaksi (esim. postitoimiston kautta) yön ja vuoden kuluessa lähetyksen postiin jättämisestä (93 §). Jos korvausvaatimus havaittiin riidanalaiseksi, voitiin asia saattaa vireille asianomaisessa tuomioistuimessa kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.²⁵⁰ Muussa tapauksessa puhevalta postilaitosta kohtaan katsottiin menetetyksi. Mikäli korvauksenhakija ei saanut postilta korvausta, oli hän oikeutettu hakemaan korvausta suoraan vahingon aiheuttaneelta postivirkamieheltä.²⁵¹

²⁴⁷ Esim. Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga Förordning angående Censuren och Bokhandeln i Stor-Furstendömet Finland, 14.10.1829.

²⁴⁸ Suomen Suuriruhtinaanmaan Rikoslaki, 19.12.1889/39, 40:14 §.

²⁴⁹ Hans Kejslerl. Maj:ts Nådiga Instruktion för Post-Directeuren i Finland, 8.2.1817, 11 §. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Postijärjestys Suomenmaalle 15.3.1881/10, 123 §.

²⁵⁰ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Postijärjestys Suomenmaalle 15.3.1881/10, 94 §.

²⁵¹ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Postijärjestys Suomenmaalle 15.3.1881/10, 96 § sekä Suomen suuriruhtinaanmaan rikoslaki 19.12.1889/39, 9:1 §. Rikoslain mukaan vahingonkorvausta oli haettava vuoden kuluessa ajasta "jolloin se tuomio, minkä kautta tawara päätettiin menetetyksi, sai laillisen voiman" (RL 19.12.1889/39, 9:7 §).

Postioikeudet eivät olleet toiminnassa vuosien 1808 - 1809 sodan aikana ja niiden toiminta päättyi virallisesti vuonna 1812.²⁵² Tämän jälkeen postiin kohdistuneet ulkopuolisten rikokset ja sen virkamiesten virka- ja tavanomaiset rikokset oli käsiteltävä yleisissä tuomioistuimissa.²⁵³ Maaseudun kihlakunnanoikeuksien ja kaupunkien raastuvanoikeuksien rikos- tai vahingonkorvaustuomioista oli mahdollisuus hakea muutosta hovioikeudelta. Hovioikeuden päätöksistä voitiin tehdä valitus senaatin oikeusosastolle (*Justitie-departement*). Vuonna 1869 lakkautettiin kämneri- ja laamannioikeudet, jonka jälkeen tuomioistuinlaitoksen rakenne muodostui kolmiportaiseksi: kihlakunnan- ja raastuvanoikeudet, hovioikeudet sekä ylimpänä asteena senaatin oikeusosasto.²⁵⁴

²⁵² Åbo Hof-rätts Universal, angående Post-Rätternes inställande uti Finland, 24.6.1812.

²⁵³ Esim. Hans Kejsarl. Maj:ts Nådiga Kungörelse, angående Post-Werket i Finlad, 5.10.1816, VII luku.

²⁵⁴ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kämnerioikeutten, laamannioikeutten ja ritarisyynioikeuden lakkauttamisesta, sekä muutamain oikeudenkäymisjärjestystä sekä erästen tuomio-istuinten kokoonpanoa koskewain lainpaikkain muuttamisesta ja kumoamisesta, 27.4.1868/21.

4. VIRASTOAIKA 1918 - 1989

4.1 Postin toiminta itsenäisyyden aikana

4.1.1 Postin toiminnan muutokset

Maamme itsenäistyminen ei aiheuttanut välittömästi muutoksia postin käytännön toimintaan. Yhteiskunta oli kuitenkin teollistunut sekä kansanvaltaistunut ja kuljetettavan postin määrä oli väestön kasvun ja teollistumisen myötä huomattavasti lisääntynyt.²⁵⁵ Muutoksen tarve postilaitoksen toiminnassa oli siis ilmeinen. Vuodesta 1890 lukien Suomen posti oli toiminut Venäjän vanhoillisen postihallinnon alaisena. Edellisen vuoksi useita postia koskevia tarpeellisia muutoksia ei oltu saatu toteutetuksi.²⁵⁶ Tekniikan kehitys, etenkin kuljetusvälineiden kohdalla, loi toisaalta uusia mahdollisuuksia tehostaa postin kuljetusta. Postin toiminnan muutoksissa ja kehityksessä tuli etenkin 1950 ja 1960 -lukujen jälkeen entistä enemmän vaikuttamaan harkitusti etsitty kustannustehokkuus - jonka toteutumiseen vaikutettiin palvelujen perusteita ja käytännön työtä säätelevällä lainsäädännöllä.

Postin toimintaa alettiin kehittää entistä tehokkaammin. 1920-luvulta lähtien siirryttiin enenevässä määrin lähetyksen autokuljetukseen. Myös maaseudun postinkanto-oloja parannettiin. Maalaiskirjeenkannon kantovuoroja lisättiin siten, että viikkovuorojen määrä vaihteli paikkakunnasta riippuen kolmesta kuuteen.²⁵⁷ Maaseudulla sekä osaksi myös taajama-alueilla alettiin 1940-luvulta lähtien suorittaa jakelua postilaatikkoon lähelle vastaanottajan taloutta. Tätä ennen lähetykset oli kannettu pääasiallisesti sisälle vastaanottajan asuntoon (rakennukseen).²⁵⁸ Postinjakelutapoja (ns. kantoposti) oli 1950 - 1960 -luvuilta lähtien käytössä kolme: laatikkoonkanto, luukkuunkanto sekä lokerikkoonkanto. Muina postin perilletoimittamistapoina olivat ns. jättöposti (postin jättäminen avonaiseen jättölaatikkoon) sekä noutoposti (postin noutaminen toimipaikasta).²⁵⁹

Vuodelta 1894 olevien määräysten mukaan postia kannettiin kaupungeissa ja suurimmissa taajamissa itsenäisyyden ajan alussa joka päivä, sunnuntaisin ja juhlapyhinä kuitenkin vain kerran.²⁶⁰ Maaseudulla posti kannettiin useimmiten kolme tai neljä kertaa viikossa. Jakelukertoja kaupungeissa ja kauppaloissa oli melko pitkään useita päivässä, esim. 1920- ja 1930-luvuilla kaksi tai kolme päivässä, maaseudulla vain kerran vuorokaudessa.²⁶¹ Kantovuorot vähenivät 1950-luvulle tultaessa, jolloin lähetyksiä toimitettiin vastaan-

²⁵⁵ Posti kuljetti vuosina 1890 4,7 milj., 1917 22,5 milj., 1930 45,8 milj. ja 1945 95,5 milj. kirjettä vuodessa. Luvuissa ovat mukana koti- ja ulkomaille osoitetut kirjeet (*Pietäinen* II 1988 s. 534 - 535).

²⁵⁶ Julistuskirja postitoimesta Suomen Suuriruhtinaanmaassa, 12.6.1890/16.

²⁵⁷ *Pietäinen* II 1988 s. 75.

²⁵⁸ Ks. esim. Keisarillisen Majesteetin Armollinen julistus muutamista lisäyksistä Armolliseen johtosääntöön Postilaitokselle Suomesta 15 p:ltä Maaliskuuta 1881, 7.10.1884, 104 §: "Postiljooni on velvollinen säädetyistä järjestyksestä adressaatin asuntoon tuomaan postilähetyksiä ja niitä koskevia kirjallisia ilmoituksia ...".

²⁵⁹ PLH kiertokirje 125/9.12.1976. Vrt. KM 1973:129 s. 36 - 37: Vuonna 1972 laatikkoonkannon piirissä oli 64 000 ja luukkuunkannon piirissä 845 000 taloutta. Postitoimipaikasta postinsa haki lähes 94 000 taloutta. Komiteamietinnön tieto postinjakelutavan jakaumasta laatikkoonkannon osalta lienee virheellinen. Esim. KM 1973:87 (s. 14) arvioi maassa olleen vuonna 1969 yli 1000 asukkaan taajamissa yli 220 000 postilaatikkoa.

²⁶⁰ PH kiertokirje VI/9.3.1894.

²⁶¹ Vuonna 1917 hyväksyttyä lakia kahdeksan tunnin työajasta ei sovellettu postilaitoksessa.

ottajille taajamissa kuutena päivänä viikossa (ei sunnuntaisin), aamu- ja iltapäivisin. Kerran päivässä suoritettavaan postinkantoon siirryttiin virallisesti 1.11.1967.²⁶² Postissa haettiin säästösyistä vähentää kantovuoroja. Liikennekomitean (KM 1975:56) mielestä lauantaina tapahtuva jakelu voitiin lopettaa sillä edellytyksellä, että sanomalehdet jaettaisiin lauantaisin ja sunnuntaisin. Postissa siirryttiin viisipäiväiseen työviikkoon vuodesta 1973 alkaneiden väliaikaiskokeilujen päätteeksi vuoden 1977 alusta lukien.²⁶³

Postin asiakkaalla, kirjeen tai paketin lähettäjällä ja vastaanottajalla, ei ollut kovin suuria mahdollisuuksia vaikuttaa postinjakelun toteuttamistapaan. Lainsäädännöllä ja sen perusteella delegoiduilla viranomaismääräyksillä ohjattiin postinjakelun tehokkuutta ja palvelujen suhdetta postin saajiin nähden - todellisuudessa myös Postin jakelutoiminnan kustannuksia. Vuonna 1959 annettujen tarkentavien määräysten postilähetysten kotiinkannon ja jakelun järjestämisestä (PLH kiertokirje 144/22.10.1959) taustalla oli pyrkimys säästötoimenpiteisiin eli taajamien pientaloalueiden postinjakelutavan muuttamiseen. Kiertokirjeen mukaa kotiinkanto voitiin määrätä suoritettavaksi laatikkoonkantonana, paitsi maaseudulla, myös kaupunkien, kauppalojen ja muiden asutustaajamien sellaisilla alueilla, joissa oli joko yksinomaan tai pääasiassa omakoti-, huvila- tai niihin verrattavaa asutusta.²⁶⁴

Postinjakelun kustannusten säästöön ja palvelujen tosiasialliseen vähentämiseen perustuvia ajatuksia oli esitetty jo vuosikymmeniä aikaisemmin. Entinen kulkulaitosministeri, kansanedustaja Niukkanen oli jo vuonna 1926 esittänyt eduskunnassa, että posti olisi tullut kantaa Helsingissä vain jokaiseen taloon, ei jokaiseen asuntoon.²⁶⁵ Postinkannon kustannustehokkuutta tutkinut Postilaitoksen työtehokomitea (1928) ei kuitenkaan ollut kannattanut sen Maalaisliittolaisten jäsenten ehdotuksia siitä, että lähetykset jätettäisiin kerrostaloissa vain yhteen paikkaan, vaan kannatti postilähetysten jakamista edelleen joka asuntoon.²⁶⁶

Itsenäisyyden aikana toimipaikkojen aukioloaikoja ei säädelty postin toimintaa ohjaavissa asetuksissa, vaan aukioloajat olivat sidoksissa aikakauden työaikalainsäädäntöön. Postilaitoksessa ei kuitenkaan noudatettu itsenäisyyden alussa vuonna 1917 voimaan saatettua lakia kahdeksan tunnin työajasta.²⁶⁷ Muuttunut lainsäädäntö antoi postille mahdollisuuden melko laajalti itse säädellä toimipaikkojen aukioloaikoja ja ottaa entistä tarkemmin huomioon esim. paikalliset ja liikenteelliset olosuhteet.²⁶⁸ Myös toimipaikan toimivaltuudet, käytännössä toimipaikan nimike, vaikuttivat aukioloajan pituuden määrittelyyn. Postikonttoreiden ja postitoimistojen arkipäivien aukioloaika oli vakiintunut 1970 - 1980 luvuilla kello 9 -17 tai 9 - 16.30. Postiasemat ja postipysäkit olivat avoinna edellistä lyhyempään, noin 4 - 5 tuntia päivässä.²⁶⁹

²⁶² Pietiäinen II 1988 s. 285. Ks. KK 17/1975 vp, liikenneministeri *Tarjanteen* vastaus 21.2.1975. Helsingin keskustassa kerran päivässä suoritettavaan postinjakeluun siirryttiin vasta 20.1.1975.

²⁶³ Vrt. PLH kiertokirje 80/1977, "Työaikasopimuksen soveltamisesta Posti- ja lennätinlaitoksessa".

²⁶⁴ Vuonna 1969 posti- ja lennätinhallitus asetti toimikunnan valmistelemaan kotiinkantoa koskevien määräysten uudistamista. Toimikunta suhtautui jakelutavan muutokseen suhteellisen pidättyväisesti (Laatikkoonkanto-toimikunnan mietintö 17.12.1971).

²⁶⁵ 1926 vp. pöytäkirjat III, s. 3283 - 3285 (VaVM no. 64 käsittely eduskunnassa).

²⁶⁶ Postilaitoksen työtehokomitea KM 1928. Postinsaajien puolesta ehdotukseen suhtauduttiin hyvin varauksellisesti, esim. *Helsingin Sanomat* 25.1.1928 ja 1.2.1928. Ks. myös *Postitorvi* 6-7/1928.

²⁶⁷ Laki kahdeksan tunnin työajasta, 27.11.1917/103.

²⁶⁸ Asetus postisäännöstä 26.4.1924/119, 94 §: "Postitoimisto pidetään yleisölle avoinna arkipäivinä postihallituksen määrääminä aikoina ja postihallituksen tarkempien määräysten mukaan. Ovatko postitoimistot ja missä määrin pidettävät auki sunnuntai- ja juhlapäivinä määrää valtionneuvosto".

²⁶⁹ Laajemmin KM 1973:129 s. 49.

Postin toimipaikat olivat olleet vuodesta 1894 alkaen sunnuntaisin avoinna kaksi tuntia.²⁷⁰ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö päätti 5.2.1920 pitää postikonttorit sekä suurimpien paikkakuntien toimistot suljettuna kuukauden ensimmäisenä ja kolmantena sunnuntaina sekä juhlapäivinä.²⁷¹ Vastaavasti myös muu postityö keskeytettiin. Suurimmat toimipaikat pidettiin 30.4.1920 jälkeen suljettuina kaikkina sunnuntai- ja pyhäpäivinä.²⁷² Edellinen ei tyydyttänyt postin asiakaskuntaa ja Postihallitusta kehoitettiin laatimaan (elokuu 1922) uusi ehdotus pyhäpäivien aukiolosta. Tämä ei kuitenkaan kustannussyihin vedoten muuttanut päätöstään. Myöhemmin konttoreiden ja suurimpien toimistojen sulkeamista sunnuntaisin laajennettiin.²⁷³ Vuodesta 1957 lukien on kaikki postin omat toimipaikat pidetty suljettuina sunnuntaisin, vuodesta 1974 lukien lisäksi lauantaisin.²⁷⁴

Postin kulku nopeutui postinkuljetusvälineiden kehityksen vuoksi huomattavasti 1950- ja 1960-luvuilla. Kulkunopeuteen vaikutti myös vuosina 1970 ja 1971 alkanut lajittelukeskus- ja postinumerojärjestelmän käyttöön ottaminen.²⁷⁵ Laajentunut lentopostin käyttö sekä postilähetysten luokitus (1- ja 2 -luokan posti, alk. 1.7.1971) paransivat kuljetusnopeutta ja kuljetusvarmuutta. Merkittävä muutos oli, että postin kuljetusnopeudelle ryhdyttiin antamaan ohjearvoja (takuunopeus). Esimerkiksi 1. luokkaan kuuluva kirje luvattiin toimittaa vastaanottajalle mahdollisimman laajalti lähettämistä seuraavana työpäivänä.²⁷⁶ Edellinen ei kuitenkaan välittömästi lisännyt postin käytännön vastuuta esim. tavallisen paketin viivästymisestä. Vasta vuoden 1986 alusta voimaan tullut asetus mahdollisti asiakkaiden mielestä oikeutetun vahingonkorvausmahdollisuuden kuljetuksen viivästyessä.²⁷⁷

4.1.2 Postin hallinto ja organisaatio

Suomen itsenäistyttyä 4.12.1917 eduskunta säädettiin maamme ylimmän vallan haltijaksi. Postilaitoksen hallintoa ja toimintaa valvoi ylimpänä Postihallitus, joka toimi senaatin kulkulaitosten ja yleisten töiden toimituskunnan alaisuudessa. Uusi tasavaltainen hallitusmuoto hyväksyttiin ja vahvistettiin 17.7.1919. Tämän mukaan (senaattia vastaava) valtioneuvosto johti alaisuudessaan toimivia ministeriöitä. Vuoden 1923 keskushallinnon organisaation uudistuksen jälkeen Postihallitus kuului kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaisuuteen.

²⁷⁰ PH kiertokirje VI/9.3.1894. Postinkanto suoritettiin ko. päivinä vain yhden kerran.

²⁷¹ PH kiertokirje 5/5.2.1920. Päätös ei kuitenkaan koskenut esim. sanomalehti- tai pikajakelua.

²⁷² VNp töiden supistamisesta pyhä- ja juhlapäivinä postilaitoksessa 30.4.1920/151. Aiheesta laajemmin *Pietäinen* II 1988, s. 84 - 85 ja *Linnala*, Postimies 3/1960 s. 98 - 99.

²⁷³ VNp töiden järjestämisestä sunnuntai- ja juhlapäivinä postilaitoksessa 22.1.1925/23.

²⁷⁴ Asetus postisäännön muuttamisesta 26.4.1957/178. Asetuksen 62 §:n mukaan posti- ja lennätinhallitus määrää postitoimipaikkojen aukioloajat, myös sunnuntai- ja juhlapäivinä.

²⁷⁵ Lajittelukeskukset: PLH:n päätös 29.5.1970, Postinumero: PLH:n päätös 22.10.1970 (PLH, tilasto XIII:86, s. 12).

²⁷⁶ PLH:n postiosaston ohjeluonteinen kannanotto: "Tänään postiin jätetty I kiireellisyysluokan lähetys on seuraavana päivänä vastaanottajalla" (KM 1973:129 s. 13).

²⁷⁷ Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta, 13.12.1985/961, 58 §.

Vuonna 1918 antamassaan mietinnössä edellisenä vuonna toimintansa aloittanut postikomitea esitti postihallituksen muuttamista kollegiaaliseksi virastoksi.²⁷⁸ Edellistä perustelutiin päätöksenteossa ongelmaksi koetulla postitirehtöörin vahvalla ja dominoivalla asemalla. Postin ylimpään hallintoon kaivattiin myös entistä laaja-alaisempaa asiantuntemusta. Kollegiaaliseen päätöksentekoon siirtymistä olivat ehdottaneet myös vuosien 1875 ja 1907 postikomiteat.²⁷⁹ Postin toiminta järjestettiin uudelleen heinäkuussa 1918, mutta annettu asetus ei kokonaan korvannut vuoden 1881 postijärjestystä.²⁸⁰ Muutos koski lähinnä ylintä hallintoa, esim. pääpostitirehtöörin virka muutettiin pääjohtajan viraksi ja osastojen päälliköt johtajiksi. Postihallituksen kollegion muodosti pääjohtaja ja osastojen johtajat.

Postin ja lennättimen yhdistämistä oli suunniteltu vuodesta 1920 saakka, mutta asiaa valmisteleva ensimmäinen komitea oli suhtautunut tähän kielteisesti.²⁸¹ Toinen yhdistämistä käsitellyt komitea ei pitänyt edellisen perusteluja vakuuttavina ja esitti laitosten yhdistämistä.²⁸² Asiaa ei kuitenkaan saatu ratkaistuksi. Ministeriö pyysi asiasta lopulta lausuntoa valtionhallinnon yksinkertaistamista pohtivalta virastokomitealta.²⁸³ Komitea puolsi postin ja lennättimen yhdistämistä ja perusteli kantaansa mm. kansainvälisillä kokemuksilla. Useimmissa Euroopan maissa posti ja lennätin toimivat yhdessä ja vain pohjoismaissa, Belgiassa ja Sveitsissä nämä olivat erillään. Postin sekä myös lennättimen johdon vastustuksesta huolimatta laitokset yhdistettiin vuoden 1927 kesäkuun alusta lukien.²⁸⁴

Posti- ja lennätinhallitus oli jaettu osastoihin, joita vuoden 1927 jälkeen olivat posti-, lennätin- ja hallinto-osasto. Pääjohtajan alaisena toimi myös ulkomaantoimisto. Myöhemmin osastoja perustettiin lisää, esim. vuonna 1981 näitä oli 7 kappaletta. Posti- ja lennätinlaitosta koskevaa asetusta muutettiin 6.3.1931 ja 21.5.1937, osittaisia muutoksia tehtiin myös vuosina 1938 ja 1939. Etenkin sotien jälkeen posti- ja lennätinhallituksen organisaatiota uudistettiin hyvin usein. Edellisellä haluttiin tehostaa hallintoa ja saavuttaa kustannussäästöjä. Vuonna 1981 voimaan tulleessa laissa muutettiin laitoksen nimi posti- ja telelaitokseksi.²⁸⁵ Laki vaikutti pääasiassa postin ylimmän hallinto-organisaation toimintaan ja rakenteeseen.

Postin keskushallinnon alaisuudessa toimi sen piiri- ja linjahallinto. Postitoimen piirihallinnon yksikkönä oli postipiirikonttori. Maa oli jaettu vuoden 1918 asetuksen mukaan postipiireihin, joiden päällikkönä oli päätoiminen postitarkastaja, sekä postivaunupiiriin.²⁸⁶ Toimipaikkojen toimivaltuudet vaihtelivat niiden nimikkeiden mukaan. Esimerkiksi vuoden 1920 jälkeen toimipaikkatasoja olivat postikonttorit, postikonttorien haaraosastot, postitoimistot, I luo

²⁷⁸ Postikomitea KM 1918:3, 16.5.1918, esim. s. 4.

²⁷⁹ Postikomitea (KM 1875) 20.9.1879 ja KM 1907:3, 30.5.1907.

²⁸⁰ Asetus Suomen postilaitoksen järjestelystä ja hallinnosta 26.7.1918/100.

²⁸¹ Lennätinkomitea, KM 1920:11, 26.4.1920, ks. yhdistelmä s. 51 - 53.

²⁸² Posti- ja lennätinlaitoksen yhdistämiskomitea, KM 1921:7, 22.4.1921.

²⁸³ Virastokomitea KM 1925:7, 23.5.1925.

²⁸⁴ Asetus Posti- ja lennätinhallinnosta 30.5.1927/163.

²⁸⁵ Laki posti- ja telelaitoksesta 23.1.1981/61.

²⁸⁶ Asetus Suomen postilaitoksen järjestelystä ja hallinnosta 26.7.1918/100, 8 §. Joulukuun alusta 1918 lukien postipiirejä oli 11 kappaletta. Vuoden 1977 jälkeen postipiirejä oli 9 kappaletta: Helsingin, Lounais-Suomen, Ahvenanmaan, Sisä-Suomen, Kaakkois-Suomen, Itä-Suomen, Vaasan, Oulun ja Lapin postipiirit.

kan postiasemat, II luokan postiasemat ja postipysäkit. Myöhemmin toimipaikkatasoja vähennettiin ja esim. vuonna 1982 jälkeen näitä oli neljä kappaletta (postikonttorit, toimistot, postiasemat I ja II). Postikonttorit ja postitoimistot olivat kyseisenä aikana ns. täyden palvelun toimipaikkoja. Postiasemilla oli rajoituksia mm. ulkomaan- sekä postiennakko- ja osoitusliikenteessä. Postipysäkit olivat välittäneet vain tavallisia kirjeitä ja lehtiä. Postin palvelut vaihtelivat eri paikkakuntien välillä (kaupunki vs. maaseutu) ja eivät olleet missään mielessä tasa-arvoisia.²⁸⁷

Postin paikallishallinnon organisaatiota uudistettiin vuosina 1977 - 1979 siten, että perustettiin postialueita, joiden johtavana hallinnollisena yksikkönä oli alueen yksi postikonttori.²⁸⁸ Postipysäkit sekä myöhemmin myös postiasemat muutettiin postipalvelupisteiksi. Vuosina 1984 - 1985 postialueita vähennettiin ja vuoden 1986 alusta lukien niitä oli vain noin puolet entisestä. Postialueen johdossa oli tällöin postialuekonttori, muiden toimipaikkojen ollessa "tavallisia" postikonttoreita, postitoimistoja, postiasemia tai postipalvelupisteitä.²⁸⁹ Postitoimipaikkojen toimivaltuudet asiakkaaseen nähden pysyivät kuitenkin ennallaan ja muutos ei muutoinkaan vaikuttanut postin palveluihin suhteessa postin asiakkaisiin.

4.2 Postitoiminnan sääntely

4.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö ja ohjesäännöt

Ensimmäinen itsenäisyyden ajan säädös Suomen postitoiminnan järjestämisestä annettiin 26.7.1918.²⁹⁰ Postin organisaatiota, toimivaltaa ja virkamiehistöä käsittelevän asetuksen perusteella laitoksen hallintoa johti Postihallitus. Asetus postisäännöstä (26.2.1924/119) korvasi vuoden 1881 postijärjestyksen sekä sen myöhemmät muutokset. Postihallituksen antamat postisäännön soveltamisohjeet tulivat voimaan 1.7.1924 ja niiden 36 - 39 §:ssä määriteltiin tarkemmin, millä paikkakunnilla ja millaisia lähetyksiä kannettiin kotiin.²⁹¹ Kaupungeissa ja muilla paikkakunnilla, missä kotiinkanto postiljoonin välityksellä oli järjestetty, kannettiin kotiin ilman eri maksua mm. tavalliset ja kirjatut kirjeet sekä postikortit, tavalliset ristositeet, sanomalehdet sekä pakettiosoitteet.

Vuoden 1918 jälkeen Postihallitus sai laatia virkailijoilleen johto- ja virantoinitusohjesääntöjä sekä antaa määräyksiä postilaitoksen kassanhoidosta ja tilinpidosta. Esimerkkinä vuoden 1924 asetus postisäännöstä 101 §: *"Postihallitus antaa ne tarkemmat määräykset, jotka ovat tarpeen tämän postisäännön soveltamista varten"*. Postihallituksella oli myös mahdollisuus käyttää melko laajaa valvontavaltaa alaisiinsa virkamiehiin nähden ja virkamies voitiin mm. velvoittaa antamaan postihallitukselle asetuksen posti- ja lennätinlaitoksesta (6.3.1931/98) mukaan selvitys virkatoimistaan sakon uhalla.

Posti- ja lennätinlaitoksen organisatorinen asema ja hallinto oli määritelty ennen vuotta 1981 vain asetustasolla. HM 65 §:n vallitsevan tulkinnan mukaan valtion virastojen ja laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta oli säädettävä lailla (*oikeusvaltiollinen lakivara-*

²⁸⁷ Ks. KM 1973:129, s. 11 - 12 ja s. 45 - 46.

²⁸⁸ Pietiäinen II 1988 s. 232 - 233.

²⁸⁹ Vuonna 1979 postialueita oli 194 kappaletta ja vuonna 1986 96 kappaletta. Ks. Pietiäinen II 1988 s. 297.

²⁹⁰ Asetus Suomen postin järjestämisestä ja hallinnosta 26.7.1918/100.

²⁹¹ Postisäännön soveltamismääräykset 20.5.1924.

us).²⁹² Postia koskevan lain valmistelusta tehtiin liikenneministeriölle esityksiä vuosina 1978 ja 1979, mutta tuloksetta. Vasta vuonna 1981 saatiin postilaitoksen toiminta "lailliselle pohjalle" 1.6.1981 voimaan tulleella lailla posti- ja telelaitoksesta.²⁹³ Posti- ja telelaitoksen tehtävänä oli kyseisen lain 1 §:n mukaan: "1) *hoitaa postitointia ja valtion yleistä teletoimintaa sekä huolehtia niiden tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä, ... 3) suorittaa muut valtion posti- ja telelaitokselle antamat tehtävät*". Tarkempia säännöksiä posti- ja telelaitoksen hallinnosta sekä lain soveltamisesta voitiin antaa asetuksilla (4 §).

Postin toimintaa säädeltiin samanaikaisesti kahdella erityyppisellä säädöksellä. Esimerkiksi asetuksella posti- ja lennätinlaitoksesta (6.3.1931/98) säädettiin lähinnä laitoksen omaa (ylintä) organisaatiota, virkarakennetta ja hallintoa. Asetuksella postisäännöstä säädettiin postilaitoksen käytännön toiminnasta, esim. toimipaikkojen toimivaltuuksista, postilähetysten lajeista, lähetysten kuljettamisesta sekä postin vastuunalaisuudesta.²⁹⁴ Postisäännön soveltamismääräykset olivat pääasiallisesti yksityiskohtaisia toimintaohjeita enemmänkin laitoksen sisäiseen käyttöön ja näillä määrättiin tarkemmin esimerkiksi toimipaikkojen toimivaltuuksista ja postilähetysten jakelukäytännöstä.²⁹⁵

Vastaava, mutta erityyppinen kaksijakoisuus ilmenee postin päätösten valituskäytännössä. Esimerkiksi asetuksen postisäännöstä (26.4.1924/119) 73 §:n perusteella lähetyksiä koskeva korvausvaatimus oli osoitettava postihallitukselle, jonka kielteisestä päätöksestä oli valitusoikeus yleiseen tuomioistuimeen.²⁹⁶ Asetuksen 76 §:n perusteella kanne tuomioistuimessa oli pantava vireille kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta puhevallan menettämisen uhalla. Posti- ja lennätinhallituksen tekemistä varsinaisista hallinnollisista, asiakasta koskevista päätöksistä, oli esimerkiksi asetuksen posti- ja lennätinlaitoksesta (6.3.1931/98) 51 §:n perusteella valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Postin toimintaa ohjaavien lakien ja asetusten lisäksi sen palveluihin vaikutti suuresti valtion taloudellinen tilanne. Hyvin usein tämä rajoitti laitoksen toiminnan kehittymistä. Taloudellista kehitystä johdettiin vuoden 1950 jälkeen lailla posti- ja lennätinlaitoksen talouden hoidon yleisistä perusteista (24.11.1950/565). Tämän lain 1 §:n periaatteiden mukaisesti "*posti- ja lennätinlaitoksen taloutta oli hoidettava terveiden liikeperiaatteiden mukaan laitoksen kannattavuutta ja maan yleistä etua silmällä pitäen*".²⁹⁷ Postimaksut oli määrättävä yleiseltä tasoltaan sellaisiksi, että niistä kertyvät tulot, mikäli mahdollista, riittivät peittämään laitoksen kustannukset (2 §). Ongelmana tässä on nähtävä terveiden liikeperiaatteiden ja maan yleisen edun yhdistäminen, sillä nämä voivat olla osaksi toisiaan poissulkevia

²⁹² Erich, Lakimies 1938 s. 228 – 229 ja Tuori 1983 s. 495 ja 527.

²⁹³ Laki posti- ja telelaitoksesta 23.1.1981/61.

²⁹⁴ Esim. Asetus postisäännöstä 26.4.1924/119.

²⁹⁵ Esim. Postisäännön soveltamismääräykset 20.5.1924: lähetysten jakelu (36 §), kotiinkanto (39 §).

²⁹⁶ Vrt. HVall 24.3.1950/154, 5 ja 6 § ja Uotila ym. 1989 s. 290 - 291.

²⁹⁷ Vrt. "Posti- ja lennätinlaitos virastomaisesta hallinto-organisaatiostaan huolimatta on katsottava valtion liikeyrityksen luontoiseksi laitokseksi ..." (HE 84/1950 vp s. 1).

tavoitteita. Ristiriita konkretisoitui vuosien 1977 - 1978 postilaatikkokiistoissa, joissa oli kysymys myös edellisten tavoitteiden painotuksen muutoksesta.²⁹⁸

4.2.2 Postin vahingonkorvausvastuu ennen VahL:n säätämistä

Valtio ei perinteisesti vastannut vahingosta, joka oli aiheutettu julkista valtaa käytettäessä.²⁹⁹ Virkamies vastasi yksin virkatoimessaan mahdollisesti aiheuttamasta vahingosta ja mikäli korvausta ei saatu virkavirheen tehneeltä virkamieheltä, se jäi kokonaan korvaamatta.³⁰⁰ Valtion vastuun puuttumista perusteltiin sen suvereniteetillä ja etuhierarkialla, jolloin yksityisen edun täytyi väistyä valtiovallan vahvemman edun tieltä. Vuoden 1889 rikoslain 9:1 §:n mukaan rikoksen kautta toiselle saatettu vahinko oli syyllisen korvattava, olkoonpa rikos tahallinen taikka tuottamuksesta aiheutettu. Kyseinen laki ei säädelyt työnantajan vastuuta työntekijän tekemästä vahingosta. Tämä vastuu rakentui lähinnä oikeuskäytännön ja oikeusteorian luomille periaatteille. Valtion virkamiehen henkilökohtaisesta vastuusta säädettiin hallitusmuodon 93 §:ssä.³⁰¹

Valtion vastuu virkamiesten aiheuttamista vahingoista toteutettiin lainsäädännöllä vuonna 1927.³⁰² Tämän jälkeenkin vastuu oli toissijainen. Vastuu saatettiin voimaan vain, jos virkamies oli lainvoimaisella tuomiolla velvoitettu maksamaan korvausta, mutta sitä ei saatu häneltä perityksi (5 §). Kyseinen laki ei koskenut postiliikennettä (12 §). Yksityisoikeudellisten toimista johtuvista vahingoista valtio vastasi erityislainsäädännön tai yleisen lain mukaan.³⁰³ Yksityisen henkilön julkisyhteisöön tai virkamieheen kohdistamat korvauskanteet, jotka johtuivat julkisen vallan käytöstä, oli perinteisesti käsiteltävä yleisissä tuomioistuimissa.³⁰⁴ Vahingonkorvausta oli haettava sen läänin maaherralta, missä vahinko oli tapahtunut (8 §). Mikäli hakijan oikeus vahingonkorvaukseen havaittiin riidanalaiseksi, asia oli pantava kanteella vireille yleisessä alioikeudessa (9 §).

Postin kohdalla sen korvausvastuusta oli säädetty erikseen. Asetuksen postisäännöstä (26.4.1924/119) 68 §:n perusteella voitiin maksaa korvausta vain kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten katoamisesta ja vahingoittumisesta, postiennakkomäärää perimättä annetuista lähetyksistä sekä rahanperintäasiakirjojen katoamisesta.³⁰⁵ Vakuutetut lähetykset korvattiin enintään vakuutusmäärään saakka ja kirjatut kirjeet 200 markkaan saakka. Posti

²⁹⁸ Vrt. KM 1974:42 s. 118: "Posti- ja lennätinlaitos ei ole liikeyritys, vaan yleishyödyllinen palvelulaitos ... vaikka taloudellisuuteen ja säästäväisyyteen onkin pyrittävä, ei itsekannattavuuteen tai taloudelliseen voittoon pyrkiminen liike-elämän tapaan ole laitoksen tarkoitus".

²⁹⁹ Pekkanen, Lakimies 1983, erit. s. 1038 - 1040.

³⁰⁰ Ks. esim. HM 17.7.1919/94, 93 § ja rikoslaki 14.7.1889/39, 9 luku.

³⁰¹ HM 17.7.1919/94, 93 §.

³⁰² Laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta 18.5.1927/142.

³⁰³ HE 187/1973 vp. s. 6.

³⁰⁴ Esim. *Ståhlberg* 1913 s. 203 ja *Merikoski* 1968 s. 471 - 472. Ks. myös *Pekkanen*, Lakimies 1983, erit. s. 1038 - 1040.

³⁰⁵ Mikäli postiennakkolähetys luovutettiin vastaanottajalle ilman postiennakkosumman perimistä, Posti vastasi koko ennakkosummasta ilman korvausrajoja.

ei vastannut lähetyksen myöhästymisestä kuljetuksen tai jakelun aikana eikä välillisestä vahingosta tai saamatta jääneestä voitosta. Vastuu ei myöskään koskenut epätydyttävästi päällystettyjä tai asetuksen perusteella kiellettyjä lähetyksiä. Mikäli lähettäjälle maksettiin lähetyksen katoamisesta vahingonkorvausta, oli tällä myös mahdollisuus saada takaisin kuljetusmaksu muiden kuin kirjattujen lähetysten osalta, ei kuitenkaan kirjaamis- tai vakuutusmaksua.³⁰⁶

Vuonna 1927 annetulla asetuksen muutoksella kirjattujen lähetysten (kirjeet, paketit, ristisiteet) katoamisen enimmäiskorvaus nostettiin 350 markkaan lähetystä kohden.³⁰⁷ Korvaus voitiin maksaa lähetyksen lähettäjälle. Mikäli kirjatun paketin lähettäjälle suoritettiin vahingonkorvausta sen johdosta, että paketti oli kadonnut, turmeltunut tai sen sisältö oli kokonaan anastettu, voitiin lähettäjälle palauttaa myös takaisin maksettu kuljetusmaksu (69 §). Säädöksen perusteella kuljetusmaksu palautettiin myös vakuutetuista lähetyksistä (paketti, kirje). Palautus ei koskenut varsinaista kirjaamis- tai vakuutusmaksua (69 §).³⁰⁸

Sotatilan tai muun siihen verrattavan yleisen vaaran sattuessa posti- ja lennätinhallituksella oli mahdollisuus vapauttaa postilaitos vastaamasta postin kuljetettavaksi jätetyistä lähetyksistä.³⁰⁹ Vuosien 1939 - 1944 sotatilan vuoksi postilaitos ilmoitti luopuvansa vastaamasta niistä lähetyksistä, jotka *"nykyisen sotatilan aiheuttamien olosuhteiden johdosta vahingoittuvat tai hukkaantuvat ... tai anastetaan"*.³¹⁰ Sotatilan aikana lähetettyjen kenttäpostilähetyksien katoamisesta, vahingoittumisesta tai viivästymisestä ei aluksi maksettu vahingonkorvausta.³¹¹ Vuonna 1943 alettiin puolustusvoimien joukoista lähetetyistä kirjatusta kenttäpostipaketeista maksaa vahingonkorvausta tavanomaisten kirjattujen pakettien säännösten mukaan.³¹² Postin vastuuvapaus sen kuljetettavaksi jätetyistä lähetyksistä loppui sotatilan päättyttyä vuonna 1944.

Sodan jälkeen annetulla asetuksella postisäännöstä (22.9.1944/650) postin vastuuta tarkennettiin mm. nostamalla kirjatun lähetyksen korvausmäärä 500 markkaan. Lisäksi lähettäjälle voitiin määrätyissä tapauksissa palauttaa vakuutetun lähetyksen ja kirjatun paketin kuljetusmaksu (52 - 53 §). Mikäli postivirkailija ja asiakas eivät päässeet yhteisymmärryksen vahinkoa arvioitaessa sen suuruudesta, oli tämä määrättävä väliesmenettelystä annetun lain säätämässä järjestyksessä.³¹³ Tavallisista kirjeistä ja paketeista sekä yleensä lähetyksien viivästymisestä kuljetuksen tai jakelun aikana ei maksettu korvausta. Vahingonkorvausta oli haettava posti- ja lennätinhallitukselta tai toimipaikalta vuoden ku-

³⁰⁶ Asetus postisäännöstä 26.4.1924, 69 ja 70 §.

³⁰⁷ Asetus muutoksesta asetukseen postisäännöstä 25.2.1927/65 69 §. Myös PLH kiertokirje 8/3.3.1927.

³⁰⁸ Edellisen epäjohdonmukaisuuden tarkempaa syytä ei ole pystytty tarkemmin selvittämään. Todennäköisesti kyseessä oli tarkoitus rajata palautettavia kuljetusmaksuja.

³⁰⁹ Asetus postisäännöstä 26.4.1924/119, 68 §.

³¹⁰ PLH kiertokirjeet 172/7.12.1939, 31/22.2.1940 ja 69/13.3.1944. Sodan aikana rahakirjeitä katosi tavanomaista enemmän. Esim. joulukuussa 1939 Viipurin sotasensuuri- ja katoamisilmoituksia tehtiin 2 - 8 päivässä (*Pietäinen II* 1988 s. 161 - 162).

³¹¹ Asetus kenttäpostista, 20.6.1941/465, 15 §. Kenttäposti toimi sota-aikana yleisen postin rinnalla. Sen tehtävänä oli välittää virkakenttäpostilähetyksiä sekä yksityisiä kenttäpostilähetyksiä.

³¹² Asetus kenttäpostista annetun asetuksen muuttamisesta, 30.9.1943/785, 15 §.

³¹³ Laki väliesmenettelystä, 4.2.1928/46.

luessa lähetyksen postiin jättämisestä. Hylätty korvaushakemus voitiin siirtää asetuksen 59 §:n mukaan yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

	Säädös	Kirjattu lähetys	Vakuutettu lähetys	Paketti (tavallinen)	Kirje (tavallinen)
Katoaminen	Postisääntö 26.4.1924/119	Enintään 200 mk (kirje ja paketti)	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postisäännön muuttamisesta 25.2.1927/65	Enintään 350 mk (kirje ja paketti)	Kuten edellä	Ei korvausta	Ei korvausta
	Postisääntö 22.9.1944/650	Enintään 500 mk (kirje ja paketti)	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postisäännön muuttamisesta 10.1.1947/4	Enintään 1000 mk (kirje ja paketti)	Kuten edellä	Ei korvausta	Ei korvausta
Vahingoittuminen	Postisääntö 26.4.1924/119	Kirje, jos päällystetty kuten vak. lähetys, enint. 200 mk. Paketti, enintään 200 mk.	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postisäännön muuttamisesta 25.2.1927/65	Kirje, jos päällystetty kuten vak. lähetys, enint. 350 mk. Paketti, enintään 350 mk.	Kuten edellä	Ei korvausta	Ei korvausta
	Postisääntö 22.9.1944/650	Kirje, jos päällystetty kuten vak. lähetys, enint. 500 mk. Paketti, enintään 500 mk.	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postisäännön muuttamisesta 10.1.1947/4	Kirje, jos päällystetty kuten vak. lähetys, enint. 1000 mk. Paketti, enintään 1000 mk.	Kuten edellä	Ei korvausta	Ei korvausta
Viivästyminen	Ei säädöstä	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta

Kaavio 3. Postin vahingonkorvausvastuu (pääosin) vuosina 1918 - 1973. Tavallisista kirjeistä tai paketeista ei maksettu vahingonkorvausta.

Postisäännön muutoksella vuonna 1947 (10.1.1947/4) kadonneiden kirjattujen lähetysten enimmäiskorvausmäärä nostettiin 1 000 markkaan.³¹⁴ Jos kirjatun kirjeen sisältö oli kokonaan tai osaksi anastettu, voitiin lähettäjälle maksaa enintään 1000 markan korvaus, mikäli lähetys oli päällystetty ja sinetöity vakuutetuista kirjeistä voimassa olevien säännösten mukaisesti. Postin vastuuta oli asetuksessa haluttu rajata tarkoituksellisesti, sillä todennäköisesti hyvin harva lähettäjä käytti vakuutettujen lähetysten päällystystapaa kirjatuihin kirjeisiin. Edellisestä seurasi se epälooginen toimintamalli, että jos kirjattu kirje katosi, siitä voitiin maksaa korvausta. Jos sen sijaan kirjatun kirjeen sisältö anastettiin kokonaan tai osaksi - mutta itse lähetys tuli perille ja sitä ei oltu päällystetty kuten vakuutettua lähetystä - lähettäjälle ei maksettu korvausta.

4.2.3 Postin vahingonkorvausvastuu VahL:n säätämisen jälkeen

Vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) säätäminen muutti ratkaisevasti hajanaista vahingonkorvaussäännöstöämme. Vahingonkorvauslaissa säädettiin myös ensisijainen julkisyhteisön korvausvastuu työntekijöidensä aiheuttamasta vahingosta (*isännänvastuu*).³¹⁵ Postin vahingonkorvausvastuu oli säädetty vain asetustasoisesti. Tästä johtuen vahingonkorvauslakia olisi pitänyt joissakin tapauksissa soveltaa postilähetysiin kohdistuviin vahinkoihin, etenkin suhteessa lähetysten vastaanottajaan.³¹⁶ Vastuuta rajasi VahL 3:2 §: ”... julkista valtaa käytettäessä ... vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, mikäli toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”. Suurin osa postin tehtävistä ei ollut julkisen vallan käyttöä, vaan tosiasiallista ”hallintotoimintaa” (postinkuljetusta).³¹⁷ Käytännössä VahL:n soveltamisen olisi pitänyt johtaa ns. täyden korvauksen periaatteen toteutumiseen.³¹⁸

Vahingonkorvauslain 1:1 §:n mukaan sen ulkopuolelle suljetaan 1) muulla lailla säädetty korvausvastuu ja 2) sopimukseen perustuva korvausvastuu. Koska postin ja lähettäjän välinen sopimus oli yksityisoikeudellinen, postin korvausvastuu voitiin tulkita sopimusperusteiseksi, vaikka tästä oli säädetty asetuksella. Lähettäjä hyväksyi kuljetussopimuksen ehdoksi asetuksen vastuunrajoitukset. Postin ja lähettäjän välinen korvausvastuu ei perustunut kuljetussopimukseen, koska vastuu oli määritelty muulla tavoin.³¹⁹ Vastaanottajan ja postin väliseen oikeussuhteeseen olisi pitänyt soveltaa vahingonkorvauslain säädöksiä, sillä vastaanottajan sekä postin välille ei katsottu syntyvän lain soveltamista rajaavaa so-

³¹⁴ Myös PLH kiertokirje 11/17.1.1947.

³¹⁵ Tosin merkittävin rajauksin. Asiasta laajemmin HE 187/1973 vp s. 12 - 23.

³¹⁶ Vrt. *Järvinen* 1993 s. 12 - 17. Jos oletetaan Postin ja lähettäjän välille syntyvän yksityisoikeudellisen postinkuljetussopimuksen, VahL:a ei voida soveltaa tähän suhteeseen lain 1:1 §:n rajoituksen perusteella. Ks. myös *Modeen*, *Lakimies* 1976 s. 411 - 420.

³¹⁷ Vrt. VahL 31.5.1974/412, 3:1 §. Samoin HE 187/1973 vp s. 15: ”Pääsäännön mukainen työnantajan korvausvastuu ulottuisi ... myös julkisyhteisöön silloin, kun se harjoittaa yksityisoikeudelliseen toimintaan verrattavaa toimintaa”.

³¹⁸ HE 187/1973 vp s. 7 (kohta F).

³¹⁹ ”Vahingon korvaamiseen on sovellettava vahingonkorvauslakia, jollei muusta laista tai sopimuksesta tai sopimussuhteista noudatettavista säännöistä muuta johdu” (HE 187/1973 vp s. 12).

pimusta.³²⁰ Vahingonkorvauslain täyden vastuun periaatteen olisi tällöin pitänyt syrjäyttää esim. postisäännön (22.9.1944/650) markkamääräiset vastuun rajoitukset.³²¹

	Säädös	Kirjattu lähetys	Vakuutettu lähetys	Paketti (tavallinen)	Kirje (tavallinen)
Katoaminen	Asetus postisäännön muuttamisesta 28.1.1977/132	Kirjeet enint. 50 mk ja paketit enint. 500 mk	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Postiliikenneasetus 10.10.1980/692	Kuten edellä	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 5.3.1982/178	Kirjeet enint. 75 mk ja paketit enint. 750 mk	Kuten edellä	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961	Kirje enint. 1000 mk, paketti enint. 5000 mk	Enintään vakuutusarvo	Täysimääräisesti, sisällön katoaminen enint. 2000 mk	Täysimääräisesti, sisällön katoaminen enint. 200 mk
Vahingoittuminen	Asetus postisäännön muuttamisesta 28.1.1977/132	Kirjeet, enint. 50 mk ja paketit, enint. 500 mk	Enintään vakuutusarvo	Ei korvausta	Ei korvausta
	Postiliikenneasetus 10.10.1980/692	Kuten edellä	Enintään vakuutusarvo	Helposti särkyvät: enint. 250 mk	Ei korvausta
	Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 5.3.1982/178	Kirjeet enint. 75 mk ja paketit enint. 750 mk	Kuten edellä	Helposti särkyvät: enint. 500 mk	Ei korvausta
	Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961	Täysimääräisesti	Enintään vakuutusarvo	Täysimääräisesti	Täysimääräisesti
Viivästyminen	Ennen vuotta 1985 ei säädöstä	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta	Ei korvausta
	Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 500 mk	Sisällön vahingoittuminen vak. arvoon, kulut enint. 500 mk	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 500 mk	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 300 mk

Kaavio 4. Postin vahingonkorvausvastuu pääpiirteittäin vuosina 1974 - 1989. Vuoden 1985 postiliikenneasetuksen muutoksen jälkeen korvausta ryhdyttiin maksamaan myös tavallisista kirjeistä ja paketeista sekä lähetysten viivästymisestä.

³²⁰ HE 49/1993 vp s. 11.

³²¹ Ks. HM 17.7.1919/94, 92.2 §.

Vahingonkorvauslaki ei kuitenkaan muuttanut välittömästi postin korvausvastuuta. Postiliikenneasetuksen muutoksella vuonna 1977 säädettiin kirjattujen kirjeiden enimmäiskorvausmäärä 50 markaksi ja kirjattujen pakettien korvausmäärä 500 markaksi.³²² Vuonna 1980 voimaan tulleeseen uuteen postiliikenneasetukseen (10.10.1980/692) otettiin lisäyksenä korvattaviin lähetyslajeihin helposti särkyvänä kuljetettavaksi otetut paketit, joista voitiin maksaa asetuksen 54 §:n perusteella enintään 250 markan korvaus.³²³ Erityisestä syystä voitiin kuitenkin asetuksen 57 §:n mukaan maksaa kohtuullista vahingonkorvausta, ei kuitenkaan enempää kuin vastaavanlaisessa tapauksessa 50 - 56 §:n mukaan muuten maksettaisiin. Muutos lisäsi korvausten ja postin käytännön vastuun määrää, esimerkiksi vuonna 1979 PLH:ssa tehtiin 406 ja vuonna 1983 vastaavasti 804 korvauspäätöstä.³²⁴

Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta vuodelta 1982 nosti kirjattujen lähetysten korvausmääriä.³²⁵ Asetuksen mukaan kadonneesta kirjatusta lähetyksestä maksettiin vahingon todellista suuruutta vastaava korvaus, ei kuitenkaan enempää kuin 75 markkaa kirjeestä, 750 markkaa paketista ja 50 markkaa muusta lähetyksestä. Jos suljetun kirjatun kirjeen tai kirjatun paketin sisällys oli kokonaan tai osaksi kadonnut tai vahingoittunut, maksettiin siitä vahingon todellista suuruutta vastaava korvaus, ei kuitenkaan enempää kuin 75 markkaa kirjeestä ja 750 markkaa paketista. Helposti särkyvänä kuljetettavaksi otetun paketin vahingoittumisen korvauksen enimmäismäärä nostettiin asetuksella 500 markkaan.

Viranomaistoiminnan tarve ottaa huomioon enenevässä määrin kansalaisten mielipide ja oikeusturvanäkökohdat on nähtävissä myös postin vahingonkorvauskäytännön kehityksessä. Kansalaiset eivät olleet pitäneet oikeudenmukaisena sitä, että postilaitos ei tuntenut vastuuta omista virheistään, esimerkiksi sen kuljetettavaksi otetun tavallisen paketin katoamisesta tai vahingoittumisesta. Posti- ja lennätinlaitoksen vastuun rajoituksia oli perusteltu mm. kuljetettavien lähetysten suurella lukumäärällä ja kansainvälisten postisopimusten hyvin rajoitetuilla korvausmäärillä.³²⁶ Postin imagon kannalta olisi voinut olettaa olleen tarvetta parantaa sen vahingonkorvausvastuuta, sillä maksetut korvausmäärät olivat olleet verraten vähäisiä.³²⁷ Postilaitos ei kuitenkaan näyttänyt olleen kovin halukas nostamaan tai laajentamaan vastuutaan muiden kuin kirjattujen tai vakuutettujen lähetysten osalta.

Postiliikenneasetuksen muutoksella (13.12.1985/961) määriteltiin postin vastuu käsittämään myös tavallisia kirjeitä ja paketteja. Asetuksella säädettiin ensimmäisen kerran kor-

³²² Asetus postisäännön muuttamisesta 28.1.1977/132, 53 §. Korvausmäärien mahdollisessa vertailussa on huomioitava vuonna 1963 toteutettu rahanuudistus (rahalaki 30.3.1962/276).

³²³ Ks. postiliikenneasetuksen 10.10.1980/962 perustelut, KM 1973:87 s. 15.

³²⁴ PLL 1979, tilasto XIII:95, PTL 1983, tilasto XIII:99.

³²⁵ Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta, 5.3.1982/178.

³²⁶ KM 1973:87 s. 15. MPL:n kansainvälisten sopimusten perusteella ei esim. tavallisen kirjeen katoamisesta, vahingoittumisesta tai viivästymisestä maksettu korvausta (esim. yleissopimukset Wien 1964, Tokio 1969, Lausanne 1974).

³²⁷ Kadonneista tai vahingoittuneista vakuutetuista tai kirjatusta lähetyksistä oli posti- ja lennätinhallitus maksanut vuonna 1972 vahingonkorvausta 28 tapauksessa yhteensä vajaat 1000 markkaa (KM 1973:87 s. 16).

vausvelvollisuudesta postinkulun viivästyessä (50 §).³²⁸ Tavallisen kirjeen tai paketin katoaminen korvattiin täysimääräisesti, kirjeen sisällön katoaminen kuitenkin enintään 200 markkaan ja paketin sisällön katoaminen enintään 2000 markkaan saakka.³²⁹ Kirjatun kirjeen katoamisesta maksettava korvaus nostettiin 1000 markkaan ja kirjatun paketin katoamisesta maksettava korvaus 5000 markkaan (54 §). Lähetyksen vahingoittumisesta aiheutunut vahinko korvattiin täysimääräisesti, vakuutetuilla lähetyksillä kuitenkin enintään vakuutusarvoon saakka (55 §). Postin vastuu ei kuitenkaan koskenut ns. välillisiä vahinkoja eli korkoa, tulojen tai elatuksen vähentymistä, ansion tai tuoton menetystä, saamatta jäänyttä voittoa tai muuta vastaavaa taloudellista vahinkoa. Korvausvastuu oli myös rajoitettu asetuksen 52 §:n perusteella ns. *force majeure* -tapauksissa.

4.3 Oikeussuhteen kehitys virastoaikana

4.3.1 Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde

Valtiovallalla on katsottu olevan erilaisia elementtejä kansalaisten etujen yhteensovitusfoorumiksi ja sen tulisi ottaa päätöksenteossaan huomioon kansalaisten tarpeet ja toteuttaa omat ratkaisunsa näiden perusteella. Valtio oli muuttunut 1930 - 1940 luvuille tultaessa ns. yövärtijavaltiosta eli klassisesta oikeusvaltiosta sosiaalivaltioksi, jossa tärkeää oli oikeuden instrumentaalinen käyttö. Erääksi sosiaalivaltiollisen sääntelytavan perusfunktio on käsitettävä julkisen palvelutuotannon, esimerkiksi postitoiminnan, järjestäminen.³³⁰ Tällöin yhteiskunnan tavoite/keinonormit ovat perustana tarvittavien palvelujen toteuttamiselle. Usein puhutaan myös hyvinvointivaltiosta, joka on kuitenkin osaksi hyvin monimerkityksellinen käsite.³³¹ Monimerkityksellinen ja tulkinnanvarainen oli myös se seikka, mitä yhteiskunnan takaamiin peruspalveluihin postiasioissa kuului ja missä määrin postilla oli mahdollisuus olla voittoa tavoitteleva, ehkä palvelujen kustannuksella, toimiva "yritys".

Ongelmaksi hyvinvointivaltiossa on nähtävä valtiontalouden kriisit, jolloin säästötoimenpiteitä on toteutettava kansalaisten todellisen enemmistön tahdon vastaisesti. Esimerkiksi jäljempänä tarkemmin kuvattu laatikkoonkanto-kiista postinsaajien ja postin välillä vuosina 1976 - 1978 perustui osittain vuonna 1976 muodostetun *Miettusen* ns. hätätilahallituksen säästötoimenpiteiden vaikutukseen.³³² On kuitenkin tärkeää huomata kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantuminen, myös postiasioissa. Viranomaisten oli entistä enemmän otettava huomioon julkisuus ja neljännen valtiomahdin eli lehdistön olemassaolo. Myös kansanedustuslaitoksen poliittinen valta tuli

³²⁸ Edellinen kuitenkin merkittävin rajauksin. Esim. viivästysaikaa määrättäessä otettiin huomioon posti- ja telehallituksen määräämä tavoiteaika sekä lisäksi kohtuullinen aika. Kohtuullista aikaa määrättäessä otettiin huomioon kuljetusmatkan pituus, kuljetusaikataulut, tie-, ilmasto- ja muut kuljetusaikaan vaikuttaneet olosuhteet sekä postilähetyksen käsittelyyn ja jakeluun vaikuttavat seikat (asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta, 13.12.1985/961, 56 §).

³²⁹ Vasta postiliikenneasetuksen muutos 13.12.1985/961 otti jossain määrin huomioon VahL:n täyden vastuun periaatteen ja postin korvausvastuun säädöstason suhteen vahingonkorvauslakiin.

³³⁰ Ks. esim. *Laakso* 1990 s. 11 - 13.

³³¹ Ks. esim. *Mäenpää* 1991(b) s. 36 - 50.

³³² Postinjaketutavan muutoksella oletettiin säästettävän jakelukustannuksissa lähes 10 milj. mk vuodessa (*Kaleva* 16.1.1977). Jakelutapojen kustannuseroiksi laskettiin koko maassa 40 milj. mk (*Aamulehti* 30.4.1977).

jäljempänä esiteltävän postilaatikkokiistan yhteydessä huomatuksi kansan mielipiteen toteuttajana pelkkää viranomaisvaltaa vahvemmaksi.

Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde ei muuttunut siirryttäessä autonomian ajasta itsenäisyyden aikaan. Jo autonomian ajalla tämä oikeussuhde oli säädetty asetuksin ja näissä oli annettu postille oikeus tarkentavien määräysten antamiseen. PLH:lle asetuksilla annettua päätöksentekovaltaa voitiin delegoida edelleen alemmille hallintoasteille, esimerkiksi postipiireille.³³³ Tosiasialliset käytännön ratkaisut palveluista ja esim. postilaatikon paikasta, tehtiin kuitenkin paikallisissa konttoreissa tai toimistoissa. Postin ja lähettäjän oikeussuhdetta pidettiin yksityisoikeudellisena.³³⁴ Postilaitos teki lähettäjän kanssa yksityisoikeudellisen sopimuksen lähetyksen toimittamisesta vastaanottajalle.³³⁵ Voidaan myös puhua sopimuksesta kolmannen osapuolen, siis vastaanottajan hyväksi. Lähettäjän kanssa tehtyyn sopimukseen kuului lähetyksen toimittaminen vastaanottajalle.

Kuljetussopimuksena tehty oikeustoimi oli vastikkeellinen, mutta ei täydellisen sopimusvapauden alainen. Postimaksuista säädettiin erikseen asetuksella. Postin ja lähettäjän välisen sopimuksen voitiin katsoa syntyvän konkludenttisesti tai lähettäjän tosiasiallisen käyttäytymisen perusteella.³³⁶ Sopimus syntyi, kun lähetys jätettiin (toimipaikkaan, kirje-laatikkoon tai esim. lajittelukeskukseen) postin kuljetettavaksi. Postin ja lähettäjän välisen kuljetussopimuksen aikaansaama oikeussuhde ei täyttänyt julkisoikeudellisen oikeussuhteen tai viranomaisvallan kriteereitä, koska posti ei esiintynyt julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa ja sopimus ei muutoinkaan ollut hallintotoimin korvattavissa. Posti ei yksipuolisesti määrännyt lähettäjää esim. postittamaan kirjettä tai pakettia. Sopimusta ei myöskään voitu pitää julkisoikeudellisena sopimuksena, sillä tällä ei perustettu julkisoikeudellista oikeussuhdetta.³³⁷

Postin ja lähettäjän välistä sopimusta oli myös pidetty kaksiosaisena ja tällöin siihen oli katsottu sisältyvän yksityisoikeudellinen sopimus lähetyksen kuljettamisesta sekä julkisoikeudellinen sopimus postimaksun maksamisesta.³³⁸ Edellisen sopimusrakenteen omaksuminen monimutkaisiksi kuitenkin oikeussuhdetta tarpeettomasti ja julkisten palvelujen maksamista ei muutoinkaan ole pidetty edellä esitettynä julkisoikeudellisena sopimuksena. Klassinen sopimusteoria tarjouksineen ja vastatarjouksineen ei myöskään sovellu julkisoikeudellisiin maksuihin, sillä esim. postimaksujen kyseessä ollessa niiden määrä perustui tarkasti asetukseen. Kyseessä oli postilähetyksen lähettäjän kannalta enemmänkin "ota tai jätä" -tilanne kuin aito sopimusvapauden toteutuminen markkinoilla.

³³³ Esimerkiksi postisäännön 22.9.1944/650 65 §:ssä säädettiin posti- ja lennätinhallitukselle valta antaa tarkemmat määräykset, jotka ovat tarpeen postisäännön soveltamista varten.

³³⁴ *Rytkölä* 1950 s. 34 - 35 (alaviitteet 63 ja 64) sekä alaviitteen 65 oikeustapaukset, HE 187/1973 vp s. 6, *Tarjanne* 1939 s. 362. Toisin *Kivimäki - Ylöstalo* 1964 s. 231. Jaon yksityis/julkisoikeudellinen perusteet, esim. *Tarasti*, *Defensor Legis* 1939 s. 53 - 57.

³³⁵ Vrt. RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 30 §: "Tavaraa koskeva kuljetussopimus syntyy silloin, kun rautatie ottaa tavaran kuljetettavaksi".

³³⁶ *Telaranta* 1990 s. 157 - 165 ja *Takki*, *Oikeus* 1987 s. 379 - 381.

³³⁷ Julkisoikeudellisella sopimuksella perustetaan, muutetaan tai kumotaan julkisoikeudellinen oikeussuhde (*Rytkölä* 1950 s. 23 ja 31).

³³⁸ *Rytkölä* 1950 s. 34 - 35 (erit. alaviite 63).

Postilähetysten vastaanottaja puolestaan oli laitoksen viranomaisvallan alaisuudessa ja postilla oli valta päättää asetusten delegointisäännösten perusteella lähetysten perilletoimittamistavasta sekä tämän laajuudesta.³³⁹ Edellä mainitun perusteella voitiin olettaa postilla olleen myös valta määrätä paikka, mihin posti kannettiin, eli mihin vastaanottaja sijoitti postilaatikkonsa.³⁴⁰ Postinsaajan ja postin välillä ei kuitenkaan katsottu tapahtuvan varsinaista oikeustointia ja muutoinkin oikeussuhde oli yksipuolinen.³⁴¹ Lähetysten perilletoimittamista pidettiin julkisena palveluna, jonka saamiseen ei ollut velvoitetta tehdä erillistä sopimusta. Saapuva posti toimitettiin kaikille, lähetysten päällä olevan osoitteen mukaan. Ongelmana tässä "yksipuolisessa oikeussuhteessa" oli kuitenkin todellisen vastaanottajan osoitteen ja postilaatikon paikan (sen osoitteen) toisiaan vastaavuus.³⁴²

Postilaitoksella katsottiin olevan sopimuspakko kuljetussopimuksen tekemiseen, mikäli asiakkaan lähetys täytti asetetut standardit, asiakas maksoi kuljetusmaksun (*postimaksujen suorituspakko*) ja lähetysten vastaanottamista ei oltu kielletty.³⁴³ Lähetyslajien standardit ja samalla myös postin ja lähettäjän välinen oikeussuhde oli vuoden 1881 postijärjestyksen jälkeen erittäin tarkoin määritelty. Postia ja sen palveluja koskevissa asetuksissa oli tarkoin säädetty mm. lähetysten koko ja paino, osoitekirjoituksen sisältö ja paikka, mitä lähetys saattoi sisältää ja miten lähetykset tuli päällystää. Lähetysten ulkoasu tai sisältö määrsivät postilähetysten lähetysluokan (esim. kirje, paketti, ristoside, painotuote), joka puolestaan vaikutti lähetysten kuljetusnopeuteen ja postimaksuun sekä postin vastuuseen lähetyksestä. Postin vastuuta lähetyksestä voitiin lisätä kirjaamalla tai vakuuttamalla lähetys.

Postin ja sen asiakkaan välisessä oikeussuhteessa ei oltu tasa-arvoisia ja oikeussuhteen sisältö oli lähes yksinomaan postin määrittelemä. Tilanne muuttui vuoden 1971 kirjeluokituksessa (*1. ja 2. luokan posti*), jonka jälkeen posti antoi lähettäjälle tarkemman laadullisen lupauksen postinkuljetuksen nopeudesta (*tavoitenopeus*).³⁴⁴ Todellinen, juridinen vastuu tästä palvelulupauksesta lisättiin lainsäädäntöön vasta 1985 asetuksessa postisäännön muuttamisesta.³⁴⁵ Vuoden 1980 postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692) määräämä suhteellisen epämääräinen tavoitenopeus, "... *1. luokan postina, joka kuljetetaan osoitetoimipaikkaan nopeimmalla mahdollisella postinkuljetusvuorolla*", antoi mahdollisuuden monille tulkinnoille. Postilähetysten viivästymisen määrittely oli käytännössä vaikeaa ja postin vastuu viivästymisestä toteutui harvoin ja vain pitkän viivästymisen kohdalla.³⁴⁶

³³⁹ Esim. asetus postisäännöstä 26.4.1924/119, 39 § ja postisääntö 22.9.1944/650, 33 §.

³⁴⁰ Ensimmäiset tarkemmat ohjeet PLH kiertokirje 144/22.10.1959.

³⁴¹ HE 49/1993 vp s. 11. Vrt. *Aattonen*, Lakimies 1950 s. 414 - 423.

³⁴² Jos postilaatikko ei sijaitse vastaanottajan tontilla, sen sijainti eli "osoite" ei ole sama kuin varsinaisen lähetysten vastaanottajan. Tässä vaaditaan postin ja asiakkaan sopimus siitä, että vastaanottajan osoitteeseen osoitetut lähetykset kannetaan jossain muualla kuin asunto-osoitteessa sijaitsevaan postilaatikkoon (tai lokeriin kerrostalossa).

³⁴³ Sopimuspakon periaatteesta: *Kivimäki - Ylöstalo* 1981 s. 263, *Mäenpää* 1989(a) s. 178 - 180 ja *Telaranta* 1990 s. 179 - 182.

³⁴⁴ Vrt. postisääntö 22.9.1944/650, 29 §: "Kirjelähetykset ja postiosoitukset kuljetetaan sillä postivuorolla, jota käyttäen lähetykset lasketaan nopeimmin saapuvan vastaanottajalle (kirjepostinopeus)".

³⁴⁵ Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta, 13.12.1985/961, 50 ja 56 §.

³⁴⁶ "Viivästysaikaa määrättäessä otetaan huomioon posti- ja lennätinhallituksen määräämä tavoiteaika sekä lisäksi kohtuullinen aika. Kohtuullista aikaa määrättäessä otetaan huomioon kuljetusmatkan pituus, kuljetuskatapult, tie-, ilmasto-, ja muut kuljetusaikaa vaikuttaneet olosuhteet sekä postilähetysten käsittelyyn ja jakeluun vaikuttavat seikat" (asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta, 13.12.1985/961, 56 §).

Postin yksinoikeus kirjelähetysten säännölliseen kuljettamiseen maksua vastaan vahvistettiin itsenäisyyden alussa vuonna 1924.³⁴⁷ Senaatti (tai valtioneuvosto) ei enää antanut lupaa postitoiminnan hoitamiseen, vaan postin monopoli oli yksiselitteinen.³⁴⁸ Tässä yhteydessä on painotettava lain tekstin sanoja "säännöllinen" ja "maksua vastaan". Yksinoikeus ei koskenut pakettien tai sanomalehtien jakelua ja kuljetusta. Monopoli oli suhteellisen rajoitettu ja esim. sanomalehtiä jaettiin erittäin paljon ns. aamukannossa sanomalehti-yhtiöiden perustamien jakeluyhtiöiden kautta. Toinen uusi yksinoikeus määriteltiin kirjelaatikolle: yleisen tien, kadun tai kulkuväylän varrelle taikka muulle julkiselle paikalle ei saanut asettaa kirjelaatikkoa, joka oli väriltään ja muuten ulkomuodoltaan postilaitoksen kirjelaatikkojen kaltainen.³⁴⁹ Kirjelaatikolla käsitetään tässä yhteydessä postin (keltaista) keräyslaatikkoa asiakkaiden pienimuotoisten postilähetysten (kirjeet, postikortit) postittamista varten.

4.3.2 Postin ja asiakkaiden väliset postilaatikkoriidat

Postilähetysten määrän kasvaessa postinjakelun kustannukset lisääntyivät merkittävästi. Postilaitos etsi säästökohteita nostaakseen kustannustehokkuuttaan ja erääksi säästökohteeksi määriteltiin omakotialueiden luokkuunkannon muuttaminen laatikkoonkannoksi. Posti pyrki vuonna 1955 toteuttamaan laajemmin laatikkoonkantoa omakotialueilla Kouvolassa. Forssassa vastaava riita johti vuonna 1957 siihen, että 90 % talouksista allekirjoitti sitoumuksen, jonka mukaan asukkaat eivät pystyttäisi postilaitoksen vaatimia laatikoita tai poistaisivat jo pystytetyt.³⁵⁰ Valtionvarainministeriö oli esittänyt 8.9.1958 postinkannon rationalisointia:

"Laatikkoonkantomuotoista kotiinkantoa on valtion kannalta nykyoloissa pidettävä tarkoituksenmukaisimpana omakotialueilla ja asutustaajamien laito-osilla, milloin on kysymys toisistaan erillään olevista rakennuksista, jotka eivät sijaitse kadun varrella tai rakennuksista, joissa on korkeintaan kaksi kerrosta tai kolme postinjättöpaikkaa".³⁵¹

Vuonna 1959 PLH antoi kiertokirjeen postilähetysten kotiinkannon ja jakelun järjestämisestä (PLH 144/22.10.1959). Sen perusteella kotiinkanto voitiin määrätä suoritettavaksi laatikkoonkantona, paitsi maaseudulla, myös kaupunkien ja kauppaloitten ja muiden asutustaajamien sellaisilla alueilla, joissa on joko yksinomaan tai pääasiassa omakoti-, huvilatai niihin verrattavaa asutusta. PLH:n postiosasto määräsi, miten uusien alueiden kotiinkanto suoritettiin. Kantotavan muutos vahvistettiin kuitenkin PLH:n istunnossa. Kiertokirjeen 144/22.10.1959 IV-kohdan mukaan *"Jos aikaisempaan pystytetyn postilaatikon sijoitus oli sellainen, että sitä ei enää voitu hyväksyä, oli puutteellisuus ensi tilassa korjattava"*.

³⁴⁷ Asetus postisäännöstä 26.4.1924/119, 90.1 §.

³⁴⁸ Vrt. Asetus postinkuljettamisesta yksityisten henkilöiden tai yhtiöiden omistamilla höyrylaivoilla ja kyytivaunuilla 23.5.1877/17, 8 §: "Yksityiset henkilöt tai yhtiöt, olkoot kielletyt, ilman siihen hankittua lupaa ...".

³⁴⁹ Asetus postisäännöstä 26.4.1924/119, 90.2 §.

³⁵⁰ *Helsingin Sanomat* 13.11.1958.

³⁵¹ *Pietäinen II* 1988 s. 287 - 290.

Edellisen kirjelmän perusteella ei kuitenkaan ryhdytty kovin laajakantoiisiin tai järjestelmällisiin muutoksiin luokkuunkannon muuttamiseksi laatikkoonkannoksi omakotialueilla.

Postin tarve järjestää pientaloalueiden postinjakelu laatikkoonkantona lisääntyi 1970-luvun alussa.³⁵² Tähän olivat pääasiallisesti syynä jakelun kasvaneet kustannusvaikutukset, laitoksen henkilökuntapula sekä postinjakelun motorisoituminen. Parlamentaarinen liikennekomitea oli vuonna 1973 katsonut, että ”*Postilaitoksen kustannusten hillitsemiseksi ja toiminnan rationalisoimiseksi vastaisuudessa tulisi pyrkiä yhtenäistämään palvelutaso omakoti- ja rivitaloalueilla laatikkoonkannon avulla*”.³⁵³ Komitean mietinnössä viitattiin myös kyseisen kantotavan laajaan käyttöön ulkomailla. Liikennekomitea esitti vuonna 1975 laatikkoonkantojärjestelmän soveltuvuuden tutkimista jakelukustannusten alentamisen ja postipalvelujen säilyttämisen kannalta. Noutomatka laatikolta ei kuitenkaan saisi muodostua 500 metriä pidemmäksi.³⁵⁴ Laatikkoonkanto oli sisältynyt myös valtioneuvoston vuonna 1977 antaman periaatepäätöksen yhdeksi säästötoimenpiteeksi.³⁵⁵

Liikenneministeriö antoi luvan ryhtyä vuoden 1977 alusta toimenpiteisiin postinjakelutavan yhtenäistämiseksi.³⁵⁶ Posti ryhtyi toteuttamaan jakelutavan muutosta lähes välittömästi julkaisten kiertokirjeen kantopostista ja jättöpostista (PLH 125/9.12.1976). Tämän mukaan PLH:n postiosaston tehtävänä oli antaa yksityiskohtaiset ohjeet siitä, millaisiin taloihin postinkanto saatiin toimittaa luokkuunkantona. Olemassa olevien rakennusten osalta palvelutason yhtenäistäminen piti toteuttaa PLH:n postiosaston piirikonttoreille antaman aikataulun mukaisesti. Edellisen postinjakelutavan yhtenäistämisen oli laskettu koskettavan noin 200 000 taloutta. Muutoksen yhteydessä korostettiin erityisesti palvelutason yhtenäistämällä saavutettavaa tasa-arvoisuutta.

Jakelutavan muutosta vastaan nousi vaikuttava kansanliike.³⁵⁷ Postin taholta tähän ei lie-
ne varauduttu ja esimerkiksi liikennekomitea (KM 1975:56) oli vähätellyt kantotavan muutoksen vaikutuksia.³⁵⁸ Pienkiinteistöliiton asiasta tekemän valituksen johdosta oikeuskansleri antoi päätöksen 28.3.1977 (n:o 1463/28.3.1977), jossa todettiin, ettei laatikkoonkannon laajentamista voitu pitää lainvastaisena. Postin olisi kuitenkin pitänyt ottaa huomioon päätöksenteossaan yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet: lainalaisuus, tarkoituksenmukaisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus sekä objektiiviteettiperiaate.³⁵⁹ Kyseessä oli yksi-

³⁵² Jakelutavan muutoksen piirissä laskettiin vuonna 1976 olevan n. 175 000 taloutta. Vuoden 1977 lopussa laatikkoonkannon piirissä oli 43,3 % ja luokkuunkannon piirissä 56,3 % talouksista (PLL 1976, tilasto XIII:92; PLL 1977, tilasto XIII:93).

³⁵³ KM 1973:129 (osamietintö I) s. 11.

³⁵⁴ KM 1975:56 (osamietintö V) s. 11. Komitean puheenjohtajan ja viiden jäsenen jättämässä eriävissä mieltä piteessä ei suositeltu taajamien laatikkoon- tai lokerikkoonkannon laajentamista (s. 27).

³⁵⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös eräistä lisäyksistä menojen säästö- ja lykkäystoimenpiteisiin valtiontaloudessa 10.6.1976, erit. kohta 59 (valtionvarainministeriön kirjelmä n:o TM 3667/10.6.1976).

³⁵⁶ Liikenneministeriön kirjelmä n:o 1036/13/76, 24.11.1976.

³⁵⁷ Laajemmin *Lehmus* 1980 s. 72 - 113.

³⁵⁸ Vrt. Parlamentaarisen liikennekomitean teettämän tutkimuksen mukaan pientaloalueiden omakotiasukkaista 71 % ja rivitaloasukkaista 58 % piti jakelutavan muutosta huonona ratkaisuna (Yleisön suhtautuminen postilaitokseen ja sen palveluihin. PLH ja Jyväskylän yliopisto 1974). Kuitenkin: KM 1975:56 s. 11: ”Asiakkaat eivät koe laatikkoonkantoa huononnuvaihtoehdona mitenkään hankalaksi, mikäli postin palvelutasoa olisi alennettava kustannusten säästämiseksi”.

³⁵⁹ Vrt. EOA n:o 3489/5.11.1979. Periaatteista laajemmin *Uotila ym.* 1989 s. 40 - 56, *Mäenpää* 1991(a) s. 155 - 160. Myös KM 1981:64 s. 40 - 48.

puolisesti voimaan saatettu jakelutavan muutos, jota PLH perusteli 21.1.1977 päivätyssä selvityksessään mm. sillä, ettei HM 5 §:n yhdenvertaisuusperiaate edellytä jakelun ylläpitämistä samanlaisena asuinmuodosta riippumatta. Liikenneministeriön mielestä muutos parantaisi kansalaisten yhdenvertaisuutta.³⁶⁰

Oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä PLH totesi postilaatikon sijaintipaikan osoittamisen kuuluvan tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä sen yksinomaiseen toimivaltaan. Tätä eivät maanomistajan oikeutta lukuun ottamatta mitkään lakiin perustuvat seikat rajoittaneet. Postilla oli asetuksen postisäännöstä 33 §:n (22.9.1944/650) perustuva oikeus määrätä lähetysten perilletoimittamisesta. Postin mukaan lain salliessa taksojen erilaisuuden samanlaisten palvelujen osalta, se myös sallii palvelujen erilaisuuden samanlaisilla taksoilla. Kantotavan muutokset eivät postin mielestä myöskään olleet ristiriidassa HM 5 §:n kanssa. Kyseisessä kiistassa voidaan kuitenkin katsoa taloudellisuuskysymysten tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä syrjäyttäneen kansalaisten hyvän palvelun periaatteen.³⁶¹ Vaikka palvelutason heikentämistä ei oikeuskanslerin mukaan voitu pitää myönteisenä kehityksenä, pienkiinteistöliiton valitus ei johtanut jatkotoimenpiteisiin.

Syvällisempi asia postin päätöksenteossa oli, oliko sillä yleensäkin kompetenssiä antaa postinsaajille yksipuolisia, velvoittavia määräyksiä. Hallitusmuodon 65 §:n perusteella virastojen ja laitosten organisaatiota koskevat perussäännökset olisi pitänyt antaa lailla.³⁶² Kansalaisten oikeusaseman sääntely edellytti tavanomaisesti lakia, etenkin kun oli kysymys heidän velvollisuuksistaan valtiota kohtaan.³⁶³ Asetuksilla oli mahdollisuus HM 28 §:n mukaan antaa vain tarkempia määräyksiä esim. hallintovirastojen ja yleisten laitoksien järjestysmuodosta ja toiminnasta sekä ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetyistä asioista.³⁶⁴ Postin toiminnan ja toimivallan perussäännös sekä tässä yhteydessä asiakkaalle velvoitteita antava postisääntö eivät kuitenkaan olleet lakiperusteisia.³⁶⁵ Vuoden 1973 Postisääntötoimikunta oli tutkinut mahdollisuutta postilain antamiseen ja pitänyt tavoitteena, että posti- ja lennätinlaitoksen valtuudet järjestellä postinkanto-olot rationaalisesti ja tasapuolisesti turvataan säätämällä postinjakelusta lailla.³⁶⁶

Lehdistön lisäksi postinkantohenkilökunnan oman ammattijärjestön Postiliiton osuus tässä ”postisodassa” oli merkittävä. Asia sai laajaa julkisuutta valtakunnallisessa ja paikallisessa lehdistössä. Postiliitto otti kantaa asiaan virallisesti 30.12.1976 ilmoittaen vastustavansa jyrkästi laatikkoon- ja lokerikkoonkannon laajentamista.³⁶⁷ Monet kaupungit ja kunnat asettuivat asukkaitensa puolelle ja kielsivät postilaatikoiden asettamisen katualueille. Edus-

³⁶⁰ Esimerkkinä postin palvelutason epätasaisuudesta liikenneministeriö esitti vuoden 1975 lopussa haja-asutusalueilla olleen vielä lähes 40000 ruokakuntaa, jotka saivat postinsa harvemmin kuin viisi kertaa viikossa sekä noin 100000 ruokakuntaa, joilla postin noutomatka oli yli 500 metriä.

³⁶¹ Vrt. laki posti- ja lennätinlaitoksen taloudenhoidon yleisistä perusteista (24.11.1950/565): ”... taloutta hoidettava terveiden liikeperiaatteiden mukaan laitoksen kannattavuutta ja maan yleistä etua silmällä pitäen”.

³⁶² Ks. *Erich*, Lakimies 1938 s. 228 – 229; HE 168/1980 vp s. 1 ja *Tuori* 1983 s. 527.

³⁶³ *Tuori* 1983 s. 495. Ks. *EOA* nro 126/2/93/20.1.1993.

³⁶⁴ *Hidden - Saraviita* 1994 s. 153 - 154.

³⁶⁵ Asetus posti- ja telelaitoksesta 12.2.1971/142, asetus postisäännöstä 10.10.1980/962.

³⁶⁶ KM 1973:87 s. 15. Komitean mukaan asia oli PLH:n tutkittavana - ja PLH päätti antaa esityksen vain asetustasoisena. Ks. myös KM 1973:87 s. 9.

³⁶⁷ Asiasta *Postimies* 1/1977 s. 8, 3/1977 s. 3 ja 4/1977 s. 2.

kunnassa käytiin myös hyvin vilkasta mielipiteiden vaihtoa laatikkoonkannon toteuttamisesta.³⁶⁸ Postiliitto, joka vastusti muutosta etupäässä työllisyysyistä, kääntyi viimein eduskunnan (kansanedustajien) puoleen lopullisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Vaikuttamiskeino osoittautuikin tehokkaaksi, sillä eduskunta ratkaisi 13.4.1977 äänestyksessä jakelutapamuutoksen Postiliittoa ja pientalojen asukkaita tyydyttävällä tavalla.³⁶⁹

Hallitus vakautti 5.1.1978 tekemällään periaatepäätöksellä (ks. HE 17/1978 vp) taajamien postinjakelutason säilymisen ennallaan, tosin varauksin: ”*Postinjakelussa taajamissa jo olemassa olevilla omakoti- ja rivitaloalueilla pysytetään nykyinen jakelumuoto ja uusilla omakoti- ja rivitaloalueilla toteutetaan postin laatikkoonkanto. Jakelumuotojen yhtenäistäminen säilytetään pitemmän aikavälin tavoitteena*”.³⁷⁰ Päätöksen syvällisempi tarkoitus oli vain siirtää laatikkoonkannon toteuttamista pientaloalueilla. Päätöksessä ei otettu kantaa siihen, mikä tulisi olemaan yhtenäistetty jakelumuoto vastaisuudessa. Postilaitoksen tulkintaa, että yhtenäistämällä tarkoitettiin nimenomaan laatikkoonkantoa, voitiin kuitenkin oikeusasiamiehen mukaan pitää mainitun hallituksen periaatepäätöksen mukaisena.³⁷¹

Eduskunta oli 13.4.1977 hyväksynyt selkeän lausuman, jossa se ei hyväksynyt suunnitelmia postin laatikkoonkanton siirtymiseksi omakoti- ja rivitaloalueilla. PLH antoi tästä huolimatta 21.4.1977 ohjeet, että laatikkoonkanton siirtymistä jatketaan uusien omakotialueitten kohdalla.³⁷² Muilta osin postinkantomuodon muutos jäädytettiin tilapäisesti.³⁷³ Eduskunnassa edellisestä ristiriidasta tehtiin useita kirjallisia kysymyksiä.³⁷⁴ Hallituksen ja postin myöhemmät toimenpiteet olivat vahvasti eduskunnan enemmistön selvän tahdonilmaisun vastaisia.³⁷⁵ Lausuman toteuttamista sellaisenaan ei kuitenkaan katsottu hallituksen piirissä mahdolliseksi.³⁷⁶ Laatikkoonkanton siirtymistä vanhojen omakotialueitten osalta ei myöskään lopullisesti jäädytetty eduskunnan lausuman (13.4.1977), vaan hallituksen päätöksen päivämäärän 8.1.1978 mukaiseksi.

³⁶⁸ Esim. KK 35/1977 vp, liikenneministeri *Granvikin* vastaus 8.3.1977 ja KK 196/1977 vp, liikenneministeri *Saarron* vastaus 10.6.1977.

³⁶⁹ Käsiteltäessä hallituksen kertomusta toimenpiteistä vuodelta 1975 edustaja *Knuutila* esitti perustelulausumaehdotuksen, jonka mukaan ”eduskunta ei hyväksy tehtyjä suunnitelmia Postin laatikkoonkanton siirtymiseksi omakoti- ja rivitaloalueilla ...” (1977 vp pöytäkirjat s. 705 - 706). Tämä ponsilauselma hyväksyttiin äänin 90 - 66. Aiheesta laajemmin *Postimies* 5/1977 s. 2 sekä *Helsingin Sanomat* 6.1.1978.

³⁷⁰ Jakelumuoto säilytettiin 5.1.1978 tilanteen mukaisena. Vrt. KK 8/1978 vp, liikenneministeri *Saarron* vastaus 9.3.1978 ja KK 184/1978 vp, liikenneministeri *Saarron* vastaus 2.5.1978. Ks. myös liikenneministeriön kirje 721/02/77, 9.1.1978 (ohjeet postille päätöksen toteuttamisesta).

³⁷¹ EOA n:o 3526/5.11.1979.

³⁷² PLH ohjeet laatikkoonkanton siirtymiseksi, n:o 1 kut 1330/21.4.1977.

³⁷³ KK 196/1977 vp, liikenneministeri *Saarron* vastaus 10.6.1977.

³⁷⁴ Ks. esim. KK 196/1977 vp, KK 8/1978 vp ja KK 184/1978 vp.

³⁷⁵ HM 17.7.1919/94, 2 §:n mukaan eduskunnan tulee olla se toimielin, joka käyttää maassamme ylintä valtiovaltaa.

³⁷⁶ KK 8/1978 vp, liikenneministeri *Saarron* vastaus 9.3.1978 ja KK 184/1978 vp, liikenneministeri *Saarron* vastaus 2.4.1978.

4.3.3 Asiakkaiden oikeusturva postiasioissa

Vahingonkorvausasiassa oli asetuksen postisäännöstä (26.4.1924/119) mukaan haettava korvausta postihallitukselta tai postitoimistolta yön ja vuoden kuluessa siitä, kun lähetys oli jätetty kuljetettavaksi. Lähettäjän oli kuitenkin pystyttävä todistamaan lähetysten postittaminen, esim. kuitilla tai jollain muulla vastaavalla todistettavalla tavalla (73 §). Mikäli postihallitus kokonaan tai osaksi hylkäsi sille osoitetun korvausvaatimuksen, *"on hakijalle samalla annettava sellainen osoitus, että hänellä on oikeus panna tuomioistuimessa vireille kante asiassa kuuden kuukauden kuluessa päätöksestä todistettavaksi tiedon saatuaan, uhalla, että muuten oikeus enempään puhevaltaan postilaitosta vastaan on menetetty"* (76 §). Postin vastuu oli kuitenkin rajattua vastuuta, esim. markkamääräisin rajoituksin (68 §) sekä niiden lähetysten osalta, joiden lähettäminen oli postissa kielletty (26 §).

Reklamaatiot postin tavanomaista hallintoa sekä toisaalta lähetysten vahingonkorvauskäsittelyä kohtaan oli erotettu toisistaan. Vahingonkorvausasioissa ensimmäinen muutoksenhakuaste oli postin sisäinen. Tämän jälkeen valitusasia voitiin siirtää yleisiin tuomioistuihin. Vaikka posti ei maksanut asiakkaille korvausta esim. lähetysten viivästymisestä, ei tämä sulkenut pois mahdollisuutta tehdä asiasta reklamaatiota. Kantelu esimerkiksi palvelusta tai postinjakelusta voitiin käytännössä esittää postitoimipaikalle, joka toimitti asian postin piirihallinnon tutkittavaksi.³⁷⁷ Edellisessä voitaisiin puhua sisäisestä viranomaisvalvonnasta eli tavanomaisesta virkavalvonnasta (posti vs. lähettäjä) sekä myös hallintokantelusta (posti vs. vastaanottaja). Asiakkaan ollessa tyytymätön piirihallinnon päätökseen asia voitiin siirtää Postihallituksen (myöh. PLH) käsiteltäväksi.

Asiakasta koskevia kirjallisia hallintopäätöksiä tehtiin postissa suhteellisen harvoin. Postissa ei kuitenkaan ymmärretty tai haluttu ymmärtää sen tekemiä ratkaisuja esim. toisaalla esitetyissä postilaatikkokiistoissa hallintopäätöksiksi, joihin olisi mm. ollut liitettävä yksityiskohtainen perustelu sekä valitusosoitus.³⁷⁸ Postilaatikon paikan määrittäminen ja määrääminen oli kiistatta hallintopäätös, jonka postin edustaja paikallisena hallintoviranomaisena asiakasta yksipuolisesti velvoittaen teki.³⁷⁹ Hallintovalituksessa säännönmukainen valitustie kulki alemmalta viranomaiselta siihen ylempään viranomaiseen, jonka alainen päätöksen tehnyt viranomaisena oli.³⁸⁰ Postin ylemmän hallintoviranomaisen, Postihallituksen (myöh. PLH), päätöksestä hallinto-asioissa (julkisoikeudellinen päätöksenteko) oli oikeus tehdä valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista.³⁸¹ Valitus voitiin tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein.

³⁷⁷ Käytännössä reklamaation käsitteli aluksi postitarkastaja, myöh. postipiirikonttori, ja asiakkaalle annettiin piirihallinnon päätös asiassa.

³⁷⁸ HValL 24.3.1950/154, 12 §. Valitusosoituksesta laajemmin esim. *Uotila* ym. 1989 s. 296 - 298.

³⁷⁹ Hallintopäätöksellä on tavanomaisesti tarkoitettu viranomaisen hallintoasiassa tekemää ratkaisua (*Uotila* ym. 1989 s. 40).

³⁸⁰ Edellinen vahvistettiin lailla muutoksenhausta hallintoasioissa (HValL 24.3.1950/154). Tätä ennen vastavasta viranomaisen sisäisestä valitustiestä oli useimmiten säädelty esim. laitoksien tai laitoksen omilla, sisäisillä toimintaohjeilla tai sen toimintaa ohjaavilla erillissäädöksillä.

³⁸¹ Esim. asetus posti- ja lennätinhallinnosta 6.3.1931/98, 51 §.

Hallintopäätös voidaan panna tavanomaisesti täytäntöön vasta sen jälkeen, kun se on saanut lainvoiman (valitusoikeutta ei käytetty määräajassa tai valitus lopullisesti hylätty).³⁸² Edellä esitetty periaate palvelee sitä oikeusturvanäkökohtaa, että riitautettua, mahdollisesti väärää päätöstä ei panna täytäntöön, ennen kuin päätöksen lainmukaisuus on saatu tarkistettua. Postilaitokseen koskeva säännöstö poikkesi edellisestä pääsäännöstä, sillä postisäännön (692/10.10.1980) 35 §:n mukaan, mikäli asiakas ei noudattanut posti- ja lennätinhallituksen antamia postilaitokseen koskevia määräyksiä, pidettiin postilähettykset asiakkaan noudettavina postitoimipaikassa.³⁸³ Valitusviranomaisella olisi kuitenkin ollut lain muutoksenhausta hallintoasioissa (24.3.1950/154) 14 §:n perusteella mahdollisuus kieltää (tai keskeyttää) valituksen teon jälkeen postin edellä esitetyn päätöksen täytäntöönpano.

Postin omiin virkamiehiin kohdistuva kurinpito- ja valvontavalta oli osa postin asiakkaan preventiivistä oikeusturvaa. Vuoden 1918 asetuksen postilaitoksen järjestelyistä ja hallinnosta (26.7.1918/100) 17 §:n mukaan postihallitus sai tuomita virkamiehen varoitukseen, sakkoon (enintään 2 kk palkka) tai virantoimituseroon (enintään 6 kuukautta). Jos virhe oli "vaikeampaa laatua" tai yksityisen etu kärsi asiasta oli syyllinen saatettava syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa. Jos virkamies oli aikaisemmin tuomittu virkavirheestä ja asia toistui, sai postihallitus erottaa virkamiehen (17 §). Postisäännön (26.4.1924/119) 79 §:ssä määriteltiin postiin kohdistuvien virka- tai tavanomaisten rikosten käsittelyforum yleiseksi tuomioistuimeksi. Postin johto ei tämän jälkeen enää voinut erottaa sen palveluksessa olevaa virkamiestä muutoin kuin laillisen tuomioistuimen käsittelyn tai ns. kurinpitomenettelyn perusteella.³⁸⁴ Kaikki Postia koskevat, sen palveluksessa olevien tai ulkopuolisten henkilöiden tekemät varsinaiset rikokset käsiteltiin yleisissä tuomioistuimissa.³⁸⁵

Asiakkaan oikeusturvaan vaikutti myös kirjesalaisuus, jolla on maassamme pitkät perinteet jo vuoden 1734 lain säädöksistä lähtien. Kirjesalaisuuden loukkaamattomuudesta oli itsenäisyyden aikana voimassa, mitä siitä hallitusmuodossa (HM 17.7.1919/94, 19 §) ja yleisessä laissa oli säädetty. Toisen henkilön kirjettä ei kukaan muu kuin osoitteenomistaja saanut luvatta avata.³⁸⁶ Postivirkailijan erityisestä vaitiolovelvollisuudesta oli säädetty esim.

³⁸² Esim. HE 40/1949 vp s. 6.

³⁸³ Ks. HVaL 24.3.1950/154, 14 §: "Valituksesta huolimatta voidaan päätös panna täytäntöön, jos siten on laissa tai asetuksessa säädetty ...".

³⁸⁴ Virkamieslautakunta: esim. laki valtion viran tai pysyväsien toimenhaltijan nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan, 29.6.1926/202, 7 - 16 § ja uudemmissa: valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971, 35 - 38 §.

³⁸⁵ Ks. asetus postisäännöstä 26.4.1924/119 81 §: "Sen lisäksi mitä 77 - 80 §:ssä on sanottu, olkoon edesvastaukseen nähden virkavirheestä, johon joku postilaitoksen palveluksessa oleva henkilö on tehnyt itsensä syy-pääksi, sekä edesvastauksesta postilaitosta koskevista rikkomuksista voimassa, mitä laki ja asetukset sisältävät".

³⁸⁶ Suomen (Suuriruhtinaanmaan) rikoslaki 19.12.1889/39, 38:8 §. Postivirkamiesten erityinen rangaistus, rikoslaki 19.12.1889/39, 40:14 §.

vuoden 1924 postisäännön 92 §:ssä sekä vuoden 1944 postisäännön 61 §:ssä:

"Postivirkailija ei saa sivulliselle henkilölle antaa tietoja postilähetyksestä taikka sen sisällöstä, älköönkä sivulliselle henkilölle myöskään annettako tilaisuutta itse ottaa tietoa postilaitoksen huostassa olevista lähetyksistä. Muutenkin tulee postivirkailijan olla ilmaisematta, mitä hän virkatoimessaan saa tietää kirjeenvaihtajan asioista".

Vuoden 1944 postisäännössä (22.9.1944/650) sekä vuoden 1980 postiliikenneasetuksessa (10.10.1980/962) ei ollut merkittäviä muutoksia asiakkaan oikeusturvan toteutumisen suhteen.³⁸⁷ Vuoden 1980 asetuksessa on kuitenkin muutamia mielenkiintoisia detaljeja. Sen 57 §:ssä annettiin postille mahdollisuus, milloin erityistä tarvetta on, maksaa kohtuullista vahingonkorvausta myös "muulloinkin", esimerkiksi lähetyksen viivästymisestä. Vahingonkorvaus ei kuitenkaan saanut ylittää asetuksessa säädettyjä maksimirajoja. Asetuksen 59 §:n mukaan vastaanottajalla oli vastaanotettuaan postilähetysten oikeus vahingonkorvaukseen, jollei kysymys ollut postienakkolähetyksestä. Aiemmissä säädöksissä vastaanottajalla ei ollut oikeutta postia koskevien asetusten sananmuodon mukaisen tulkinnan perusteella saada vahingonkorvausta, vaikka vastaanottaessaan lähetyksen omistusoikeus oli siirtynyt kiistattomasti vastaanottajalle.³⁸⁸

Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta (13.12.1985/961) lisäsi merkittävästi postin kuljetusvastuuta. Asetuksen 56 §:ssä esitettiin mm. ensimmäisen kerran viivästymisestä johtuvan vahingon korvaamista. Tämä tosin käsitti vain viivästymisen lähetyksen sisällölle aiheuttaman vahingoittumisen ja viivästymisestä aiheutuneiden kulujen korvaamisen määrättyihin enimmäiskorvausmääriin saakka. Tavallisen kirjelähetyksen viivästymisen korvaaminen oli käytännössä poikkeuksellista, sillä viivästymistä oli vaikea näyttää toteen.³⁸⁹ Asetusmuutoksen 58 §:ssä määriteltiin vastaanottajan oikeus saada määrättyissä olosuhteissa vahingonkorvausta: "*Oikeus postilähetyksen vahingonkorvaukseen siirtyy vastaanottajalle heti, kun hän on vastaanottanut postilähetyksen*". Asetuksen 60 b §:ssä otettiin huomioon postin sisäisen korvauskäsittelyn siirtyminen PLH:lta paikallistasolle. Postilähetysten korvaus- ja oikeusturvaprosessiin tuli vuonna 1987 mukaan uusi toimija, postipiiritason ja myöhemmin postialuetason korvauskäsittelijä.³⁹⁰

³⁸⁷ Korvausmääriä oli tosin korotettu, mutta senaikaisen inflaation huomioiden tällä ei todellisuudessa nostettu vahingonkorvauksen reaalista tasoa juuri lainkaan.

³⁸⁸ Vahingonkorvaus maksettiin vain lähettäjälle, esim. Postisääntö 22.9.1944/650, 52 - 54 §.

³⁸⁹ Tavallisen kirjelähetyksen luovutuspäivä tai luovutusaika voitiin vain poikkeustapauksissa näyttää toteen. Viivästysaika oli säädetty esim. postiliikenneasetuksen muutoksen 13.12.1985/961 56 §:ssä melko epämääräisesti: "Viivästymisaikaa määrättäessä otetaan huomioon ... tavoiteaika sekä sen lisäksi kohtuullinen aika".

³⁹⁰ PTH nro 26/02/87/8.3.1987 ja PTL-POSTI nro 3/01-89/31.3.1989. Paikallisen korvauskäsittelijän päätöksestä oli valitusmahdollisuus Posti- ja telehallitukseen.

5. LIKELAITOSAICA 1990 - 1993

5.1 Virastosta liikelaitokseksi

5.1.1 Perusteet ja muutos liikelaitokseksi

Valtion liikelaitoksena Postia oli pidetty liian virastomaisena ja yhteiskunnan kehityksestä jälkeen jääneenä instituutiona. Budjettisidonnaisuus teki sen hallinnon jäykäksi ja monimutkaiseksi. Virasto-organisaatio ei myöskään täyttänyt 1980 - 1990 lukujen liiketoiminnan dynaamisuudelle asetettuja tavoitteita. Liikelaitoksia koskevissa yleisissä kehittämissaateissa nousi keskeiseksi tavoitteeksi niiden liiketaloudellinen kehittäminen. Liiketaloudellisesti tehokas, kannattava ja palvelukykyinen toiminta edellytti, että Postin johdon itse näistä päätöksentekomahdollisuutta laajennettaisiin ja johdon taloudellista vastuuta laitoksen toiminnasta lisättäisiin.³⁹¹ Postin johdon mielestä asiasta laadittu komiteanmietintö (1985) oli liiankin varovainen, mutta se näki uudessa liikelaitosmallissa erittäin paljon hyviä puolia.³⁹²

Liikelaitostyöryhmä (KM 1982:64) ja liikelaitoskomitea (KM 1985:2) olivat käsitelleet vaihtoehtoja, joilla valtion liikelaitoksia voitaisiin kehittää. Liikelaitokseen tahdottiin saada lisää toiminnallista tehokkuutta ulkoisten ja sisäisten organisaatiouudistusten sekä toimintojen entistä tehokkaamman suuntaamisen kautta.³⁹³ Komitea käsiteli mietinnössään laajalti valtion liiketoiminnan järjestämisen organisointia, päätöksentekoa sekä taloudellisia ja hallinnollisia kysymyksiä. Mietinnön lopussa esitettiin kolme vaihtoehtoista organisatiomallia: 1) budjettisidonnainen liikelaitos, 2) valtioneuvoston ohjaama julkinen laitos ja 3) oman ylimmän hallintoelimen ohjaama laitos. Komitean ehdotus oli, että Posti- ja telelaitosta olisi tarkoituksenmukaisinta kehittää vaihtoehtoon 2 mukaisesti. Tätä vaihtoehtoa perusteltiin mm. välttämättömällä valtioneuvoston ja eduskunnan ohjausotteen säilyttämisen tarpeella.³⁹⁴

Posti- ja telelaitos muuttui 1.1.1990 uusimuotoiseksi valtion liikelaitokseksi.³⁹⁵ Postin liikelaitokseksi muuttamisen tavoitteet ja perustelut on esitetty hallituksen esityksessä valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1990 ja hallituksen esityksessä laiksi Posti- ja telelaitoksesta.³⁹⁶ Muutoksen pääasiallisena tarkoituksena oli irrottaa postitoiminta valtion byrokraattisesta valvonnasta ja budjettivallasta sekä parantaa Postin taloudellisia menestymismahdollisuuksia.³⁹⁷ Budjetin yleisperusteluissa (HE 106/1989 vp s. 31) mainitaan mm. ”... huolehtii posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelujen tarjonnan asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavasti siten, että peruspalvelut ovat

³⁹¹ KM 1985:2 s. 11.

³⁹² *Saviahjo*: Posti- ja telelaitos: Tervetuloa julkinen yhtiö (Hallinto 3/1985 s. 23 - 25). Saviahjon mukaan muutos parantaisi poliittisen johdon mahdollisuuksia päättää laitoksen palvelutason yleislinjoista. Yleiseen etuun liittyvät kysymykset olisivat hoidettavissa jopa paremmin kuin nykyisin.

³⁹³ KM 1985:2 s. 11.

³⁹⁴ KM 1985:2 s. 62. Mietinnössä liikelaitoksista käytettiin nimeä ”julkinen yhtiö”. Nimeä pidettiin kuitenkin harhaanjohtavana ja siitä luovuttiin myöhemmin (KM 1985:2, eriyvä mielipide s. 103).

³⁹⁵ Laki Posti- ja telelaitoksesta 14.8.1989/748.

³⁹⁶ HE 106/1989 vp ja HE 3/1989 vp. Ks. myös *Vuorinen*, Oikeus 1987 s. 232.

³⁹⁷ Ks. KM 1985:2 s. 17 - 18 ja 26 - 28, *Saviahjo*, Hallinto 3/1985 s. 23 - 25 ja VNS 2/1990 vp s. 22 - 23.

saatavissa tasapuolisin ehdoin koko maassa". Hallituksen esityksessä (HE 3/1989 vp s. 1) muutosta liikelaitokseksi perustellaan mm.: *"... tavoitteena on parantaa Posti- ja telelaitoksen toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä ja sitä kautta sen palvelujen laatua"*.

Eduskunnan liikelaitospostille antamissa keskeisimmissä palvelu- ja toimintatavoitteissa painotettiin liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista.³⁹⁸ Vaatimus taloudellisesta kannattavuudesta ilmeni esim. vuosittaisesta markkamääräisestä tulostavoitteesta. Tärkein Postin toimintaa ohjaava tekijä oli valtion tulo- ja menoarvio, jonka käsittelyn yhteydessä hyväksyttiin ensisijaiset palvelutavoitteet, peruspääoman muutokset sekä investointien tärkeimmät kohteet. Eräänä ongelmakenttänä liikelaitoksien tavoitteiden asettelussa voitiin nähdä liiketaloudellisen voiton tavoittelun ja toisaalta yhteiskunnallisten velvoitteiden yhdistämistä.³⁹⁹ Postilakityöryhmän (1987) mietinnön mukaan toimialan kehittämisvelvollisuuden tulisi olla laajempi kuin mitä pelkkä liiketaloudellinen kannattavuus edellyttäisi.⁴⁰⁰

Liikennevaliokunnan lausunnossa (LiVL 1/1989 vp s. 1) oli katsottu liikelaitosuudistuksen korostavan Postin omaa taloudellista vastuuta ja kehittävän sen mahdollisuuksia ohjata laitosta eduskunnan ja valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti. Lausunnossa painotettiin peruspalvelujen saatavuutta koko maassa tasapuolisin ehdoin. Postin yhteiskunnallisen palvelutuotannon ohjaaminen käyttämällä tavoite/keinonormeja ja tämän perusteella tehtävä päätöksenteko oli tämän jälkeen sidottu vahvasti tehokkuus- ja hyötynäkökohtiin. Liikennevaliokunnan kannanotossa oli painotettu muutoksen tuomia mahdollisuuksia tehokkaampaan ja joustavampaan markkinatilanteiden hallintaan.⁴⁰¹ Hallinnon tehokkuusvaatimus ja oikeusturvakysymykset ovat myös keskenään ristiriitaisia vaatimuksia, joiden välisen tasapainon löytäminen voi joissain tapauksissa olla vaikeaa.⁴⁰²

Eduskunnan asettamat postinkulun nopeuden palvelutavoitteet on tuotu esille Hallituksen esityksessä valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1990 (HE 106/1989 vp.). Tämän mukaan tavoitteena oli, että postissa kuljetettavaksi määräaikaan mennessä jätetyistä 1. luokan kirjeistä 95 % olisi perillä lähettämistä seuraavana työpäivänä. Lehdille määriteltiin 16, 48 tai 72 tunnin kuljetusaika postiin jättöajankohdasta laskettuna. Pakettien tavoitekuljetusnopeus oli määriteltä liikelaitosajan alussa postiliikenneasetuksesta (10.19.1980/692). Asetuksen 32 §:n mukaan: *"Muut postilähetykset [kuin kirjeet, postikortit, pikalähetykset yms.] käsitellään 2. luokan postina, joka voidaan kuljettaa osoitetoimipaikkaan muullakin kuin edellä tarkoitettulla [nopeimmalla mahdollisella] postinkuljetusvuorolla"*. Postin asiakkailleen antama palvelulupaus oli pakettiliikenteen kohdalla epätarkka.

Postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692) palvelutavoitteiden korvaajan, 1.3.1991 Postin julkistamien Kirje- ja tavanrankuljetuspalvelujen yleisten toimitusehtojen mukaan postin vastuu ja kuljetusnopeudet määriteltiin entistä asetustasoa huomattavasti tarkemmin ja

³⁹⁸ Tavoitteenasettelu, ks. esim. *Hjerpppe*, Hallinto 9 - 10/1982 s. 20 - 22. Kritiikkiä, esim. ed. *Rajamäki*: "Postin johto on käyttäytynyt kuin Kauppalehteä lukeva yritysjohtaja" (HE3/1989 vp käsittely, pöytäkirjat 1989 vp s. 246).

³⁹⁹ *Meklin* 1987 s. 19 - 25. Vrt. *Saviahho* näki muutoksen parannuksena entiseen (Hallinto 3/1985 s. 23). Toisin LiVL 1/1989 vp s. 9 eriävä mielipide: "Palveluperiaate syrjäytyy" ja ed. *Tennilä*: "Liikelaitosuudistus heikentäisi merkittävästi PTL:n palvelutasoa" (HE 3/1989 vp käsittely, pöytäkirjat 1989 vp s. 244).

⁴⁰⁰ Postilakityöryhmän mietintö LM 8/1987 s. 17.

⁴⁰¹ LiVL 1/1989 vp s. 2.

⁴⁰² KM 1958:5, erit. s. 8 ja 12. Vrt. PeVL 15/1986 vp s. 3 - 4: "Liikelaitoksen toimintaperiaatteet".

täsmällisemmin.⁴⁰³ 1. luokan kirje toimitettiin asiakkaalle perusjakelussa erikseen vahvistetulla varmuudella (95 %) postittamispäivää seuraavana arkipäivänä ja loput viimeistään toisena työpäivänä. 2. luokan kirje jaettiin erikseen vahvistetulla varmuudella (95 %) kolmessa työpäivässä postituspäivää lukuun ottamatta ja loput neljäntenä työpäivänä.⁴⁰⁴ Paketti sitouduttiin toimittamaan toimitusehtojen 1.3.1991 mukaan vastaanottajan osoitetuomipaikkaan kahdessa työpäivässä postituspäivää lukuun ottamatta (kohta 2.2).

Liiketaloudellisten periaatteiden painottaminen muutti ratkaisevasti Postin organisaation ja sen toiminnan luonnetta. Entisestä hierarkkisesta hallintoorganisaatiosta luovuttiin ja tämän tilalle rakennettiin tehokas tuote- ja myyntiorganisaatio. Postin liikevaihdosta kohdistui 1990-luvulla hyvin suuri osuus yritys- ja yhteisöasiakkaisiin, joten painotusta yritysmaailman palvelujen suuntaan pidettiin tärkeänä. Kotitalouksien merkitys postin toiminnassa väheni ja näiden osuus tuli esiin enemmänkin suurasiakkaiden lähetysten vastaanottajana. Esimerkiksi kirjepostin lähettäjänä kotitalouksien osuus oli suhteellisen vähäinen (alle 10 prosenttia). Muutoinkin kirjepostin osuutta postiliikenteessä alkoi 1990-luvulla vähentää elektronisen viestiliikenteen kasvu (telefax, sähköposti).⁴⁰⁵

Liiketaloudellisten seikkojen huomioiminen näkyi myös Postin toimipaikkojen määrässä, sillä pankkitoiminnan kriisit ja muutokset heijastuivat 1990-luvulla Postin toimintaan. Toimipaikkojen pankkipalvelujen työmäärä oli vähentynyt merkittävästi asiakkaiden siirtyessä käyttämään pankkikortteja, puhelinpalveluja, suoraveloitusta sekä maksu- ja pankkiautomaatteja. Kun Postipankki halusi lopettaa pankkipalvelunsa lähes 1900 postitoimipaikassa, tuli näiden ylläpito tappiolliseksi, sillä pankkipalvelujen osuus oli yli puolet toimipaikan työmäärästä. Vaikkakin Postin omalla toimipaikalla oli sinänsä määrättyä statusarvoa, ei Postilla ollut taloudellisia edellytyksiä pitää yllä kannattamatonta toimipaikkaverkkoa.⁴⁰⁶ Postin omien toimipaikkojen määrää vähennettiin 1990-luvulla melko radikaalisti ja suuri osa postin toimipaikkaverkkoa korvattiin postiyrittäjien ylläpitämillä asiamiesposteilla.⁴⁰⁷

Lain Posti ja telelaitoksesta 3 §:n mukaan Postin tehtäviin kuuluvien peruspalvelujen tuli olla saatavissa koko maassa tasapuolisin ehdoin.⁴⁰⁸ Hallituksen esityksen laiksi Posti- ja telelaitoksesta mukaan peruspalvelujen yleinen saatavuus ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että palvelun tuli olla kaikkien saatavissa täysin kustannuksista riippumatta.⁴⁰⁹ Peruspalveluilla tarkoitettiin asiakkaalle tulevaa suoritetta eikä sitä, miten tuotantoprosessi kullakin alueella järjestettiin. Siten postinjakelu viitenä päivänä viikossa kuului peruspalveluun, mutta ei sen sijaan postin saaminen esim. tiettyyn aikaan päivästä. Peruspalveluissa ei myös suoranaisesti määriteltä muita asiakkaan subjektiivisia oikeuksia, esim. millä tavalla

⁴⁰³ Postiliikenneasetus kumottiin asetuksella 1.7.1991/945.

⁴⁰⁴ 2. luokan kirjeen vähimmäispostitusmäärä oli 20 kappaletta.

⁴⁰⁵ Postin markkinaosuus kirjeviestinnästä, jos mukaan lasketaan myös sähköinen viestintä, voidaan arvioida 1990-luvun alussa olleen noin 50 – 55 prosenttia koko viestinnän määrästä.

⁴⁰⁶ Ks. VK 3/1990 postipalvelujen turvaamisesta haja-asutusalueilla. Eduskunnan pöytäkirjat 9.5.1990 s. 1324 – 1325 ja s. 1580 – 1662 sekä 11.5.1990 s. 1706 – 1707.

⁴⁰⁷ Vuoden 1990 lopussa toimipaikoista oli 2251 postikonttoria, 329 postipalvelupistettä, 534 asiamiespostia ja 145 postipalveluautoa. Vuoden 1991 lopulla toimipaikoista oli postin omia konttoreita 993, postipalvelupisteitä 258, asiamiesposteja 1055 ja postipalveluautoja 138 (PTL, tilastot 1993).

⁴⁰⁸ Peruspalveluksi postitoimessa määriteltiin tavallisen 1. luokan kirjeen kuljetus ja jakelu sekä sanoma- ja aikakauslehtien jakelu normaalissa postinkannossa (HE 106/1989 vp s. 395).

⁴⁰⁹ HE 3/1989 vp s. 11 – 12 ja LM 8/1987 s. 18.

postinkanto jollain alueella suoritetaan (laatikkoonkanto vs. luokkuunkanto).⁴¹⁰ Toimipaikkaverkon tiheyttä tai palvelutasoa ei tarkemmin määritelty eduskunnan palvelutavoitteissa.

Lajittelukeskusjärjestelmään ja niissä lajittelukoneilla suoritettavaan työhön siirtyminen tehosti Postin toimintaa merkittävästi.⁴¹¹ Edellinen kehitys sekä postinjakelun motorisoituminen näkyi asiakkaille postinkulun nopeutumisena. Toimitusehtojen (1.3.1991) käyttöönoton jälkeen Posti antoi entistä asetustasoa tarkemman palvelulupauksen postinkulun nopeudesta. Palvelulupauksen toteutumisesta oli Postilla myös juridinen vastuu eli asiakas voi vedota toimitusehtojen antamiin palvelulupauksiin mahdollisen vahingon tai viivästyksen sattuessa. Toimitusehtojen vastuun määrittely oli entistä lainsäädäntöä selkeämpää ja antoi tavalliselle kuluttajalle paremman mahdollisuuden tarvittaessa puolustaa oikeuksiaan. Postin tosiasiallinen asiakkaisiin suuntautuva vastuu lähetyksistä kasvoi, vaikka toimitusehtojen vastuu oli rajattu markkamääräisin enimmäiskorvausmäärin.

Vaikka ns. postilaatikkoriidat vuosina 1991 - 1993 olivat laajasti esillä tiedotusvälineissä, todelliset postinkuljetuksen ja jakelun ongelmat koettiin saaristokunnissa sekä suhteellisen harvaan asutuilla maaseutualueilla.⁴¹² 1990-luvun alussa kohtuullisen postinjakelumatkan ulkopuolella oli vain noin prosentti kotitalouksista. Toimipaikkamuutosten yhteydessä 1991 postin tarjoamia jakelupalveluja laajennettiin ja uudistuksen myötä kaikkiin talouksiin, joilla oli yli viiden kilometrin matka lähimpään postiin, tuotiin paketit ja muut kuitattavat lähetykset veloitusetta perille. Vuonna 1992 noin 1100 postinsaajan kirjelähetyksen noutomatka oli yli yhden kilometrin. Postin tavoitteena oli, että haja-asutusalueilla lähetyksen noutomatka olisi enintään yksi kilometri. Liikennekomitean (1973/1975) suosituksen mukaan noutomatka postilaatikolta olisi saanut olla enintään 500 metriä.⁴¹³

5.1.2 Liikelaitoksen hallinto ja organisaatio

Laki valtion liikelaitoksista (10.1.1987/627) määritteli perustan valtion liikelaitosten toiminnalle.⁴¹⁴ Lakia sovellettiin liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (*liikelaitos*), johon sitä oli erikseen annettavassa laissa (*liikelaitoskohtainen laki*) säädetty sovellettavaksi. Laissa valtion liikelaitoksista määriteltiin liikelaitoksien tehtävät ja tavoitteet, budjetoitperiaatteet sekä päätöksenteko ja laitoksen ohjausperiaatteet. Tulostavoite, josta päätti valtioneuvosto, oli lain 2 §:n mukaan asetettava siten, että liikelaitos voisi saavuttaa eduskunnan määrittelemät palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Liikelaitos päätti itse tuottamistaan palveluista ja tavaroista perittävistä hinnoista, jollei laitoskohtaisessa laissa säädetty

⁴¹⁰ Vrt. *Kuusikko*, Oikeus 2/1993 s. 205: "Valtion liikelaitoksia koskevien säädösten ja niille asetettujen palvelu- ja toimintatavoitteiden ei ole lähtökohtaisesti katsottu suovan kenellekään subjektiivista oikeutta".

⁴¹¹ Vuonna 1990 1. luokan lähetyksistä 93,8 prosenttia kulki eduskunnan määrittelemässä tavoiteajassa. Vuonna 1991 1. luokan kirjeistä oli seuraavana työpäivänä vastaanottajalla 95,2 prosenttia (HE 49/1993 vp s. 4).

⁴¹² Vuonna 1991 laatikkoonkannon piirissä (pientaloalueilla) oli 1,2 miljoonaa ja luokkuunjakelun piirissä 13600 postin asiakasta (KK 367/1991 vp, liikenneministeri *Norrbackin* vastaus 18.12.1991). Vain 1 % pientaloista oli luokkuunjakelun piirissä. Koko maassa luokkuunkantoa suoritettiin vuonna 1990 1,12 milj. ja laatikkoonkantoa 1,17 milj. postinsaajataloudelle (PTL, tilastot 1990).

⁴¹³ KM 1973:129 s. 11 ja KM 1975: 56 s.11.

⁴¹⁴ Ks. *Vuorinen*, Oikeus 1987 s. 231 – 238 ja *Hauho* 1988.

toisin (4 §). Suoritteiden tai palvelujen hinnat tuli päättää liiketaloudellisin perustein (7 §).

Liikelaitosten ulkoinen ohjaus (eduskunta, valtioneuvosto, ministeriöt) vastasi hallinnollisten virastojen ja laitosten ohjausta. Posti- ja telelaitos toimi liikenneministeriön hallinnonalalla. Hallituksen esityksen laiksi valtion liikelaitoksista (HE 137/1986 vp) mukaan liikelaitoksia ohjattaisiin lähinnä niiden käyttöön annettavien yksittäisten resurssien avulla ja niiden talous olisi sidoksissa valtion tulo- ja menoarvioon. Esityksen mukaan liikelaitoksia koskevia hallintomenettelyjä tulisi kuitenkin yksinkertaistaa ja nopeuttaa. Edellinen edellyttäisi mm., että velvollisuus alistaa yksittäisiä resurssiratkaisuja ylemmille hallintoviranomaisille poistettaisiin. Hallituksen esityksessä painotettiin sitä, että vaikka liikelaitokselle siirrettäisiin enemmän vastuuta ja päätösvaltaa omista asioistaan, eduskunnalla olisi valtion tulo- ja menoarviossa aina mahdollisuus asettaa liikelaitoskohtaisia palvelu- ja muita toimintatavoitteita.⁴¹⁵

Hallituksen esityksen (HE 137/1986 vp) mukaan liikelaitoksilla ei tulisi olla viranomaistehtäviä. Kun valtion ”liikelaitos” muutettiin yleislain tarkoittamaksi valtion liikelaitokseksi, oli samalla selvitettävä sen hoitamien viranomaistehtävien siirtäminen hallintoviranomaisten hoidettavaksi.⁴¹⁶ Postin kohdalla katsottiin todennäköisesti, että sen hoitamat vähäiset viranomaistehtävät eivät olisi kansalaisten oikeusturvan kannalta ongelmallisia tai että niitä ei olisi lainkaan. Myöhemmin kuitenkin nähtiin, että Posti käytti edelleen (yritti käyttää) etenkin postilähetysten vastaanottajaa kohtaan julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöä oli esimerkiksi postilaatikon paikan yksipuolinen määrääminen ja laatikkoonkannon ristiriitallanteessa määrätty postinkannon keskeyttäminen.⁴¹⁷ Liikenneministeriön toimialalla olevien liikelaitosten ja osakeyhtiöiden viranomaistehtävien hoitoa varten perustettu Telehallintokeskus veloitettiin hoitamaan postitoiminnan viranomaistehtäviä vasta Postin osakeyhtiöksi muuttamisen yhteydessä 1.1.1994.⁴¹⁸

Lailla posti ja telelaitoksesta (14.8.1989/748) säädettiin Postiin sovellettavaksi valtion liikelaitoksista annettua lakia 1.1.1990 lukien. Lain 3 §:n mukaan Posti- ja telelaitoksen tuli huolehtia posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelutarjonnasta asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi erityisesti siten, että sen tehtäviin kuuluvat peruspalvelut olisivat koko maassa yleisesti saatavissa tasapuolisin ehdoin. Asetuksella Posti- ja telelaitoksesta (20.10.1989/928) säädettiin tarkemmin liikelaitoksen hallinnosta. Postia johti hallitus, johon kuuluivat valtioneuvoston määräämät puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä (1 §). Hallituksen jäsenistä kaksi oli määrättävä Posti- ja telelaitoksen edustavimpien henkilöstöjärjestöjen ehdottamista henkilöistä (1 §).

⁴¹⁵ Vrt. *Tuori* 1985 s. 69 ja 102: ”Budjettiin otettavien normien ei voida perustaa oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille subjekteille yhtä vähän kuin muille julkisyhteisöille”.

⁴¹⁶ HE 137/1986 vp s. 17.

⁴¹⁷ Ks. Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991, kohta 5.1. Vrt. *Modeen*, Lakimies 1976 s. 412 – 420: ”Käsite ”julkista valtaa käytettäessä” vahingonkorvauslaissa”.

⁴¹⁸ Postitoimintalaki 20.10.1993/907, 15 – 17 §. THK oli perustettu lailla Telehallinnosta 10.6.1988/518.

5.2 Postitoiminnan sääntely

5.2.1 Postia koskeva lainsäädäntö ja toimitusehdot

Postin toiminta liikelaitoksena perustui lakiin valtion liikelaitoksista (10.7.1987/627) ja lakiin Posti- ja telelaitoksesta (14.8.1989/748). Näillä laeilla säädettiin liikelaitoksen juridinen ja hallinnollinen perusta sekä toimiala ja keskeiset palvelutavoitteet. Laki Posti- ja telelaitoksesta oli väljä puitelaki, joka määritteli suhteellisen epätarkasti laitoksen tavoitteet sekä asiakkaaseen kohdistuvat velvoitteet. Palvelutavoitteina määriteltiin mm.: ”... tulee huolehtia posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelutarjonnasta asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavasti ...”.⁴¹⁹ Muita kuin Postin ns. peruspalveluja ei edellisessä laissa tai eduskunnan palvelutavoitteissa mainittu lainkaan.⁴²⁰ Asetuksessa Posti- ja telelaitoksesta (20.10.1989/928) säädettiin tarkemmin liikelaitoksen sisäisen hallinnon käytännön toteuttamisesta ja virkojen täyttämistä sekä määriteltiin mm. ne palvelut, joiden yleisestä hintatasosta päätti valtioneuvosto.

Postiliikenneasetuksen (10.10.1980) kumoamisen jälkeen 1.7.1991 Postin palvelut sekä vastuu niiden toteuttamisesta jäivät viime kädessä sen itsensä määriteltäviksi, etenkin muiden kuin peruspalvelujen osalta. Palvelujen ja Postin muun käytännön toiminnan perustaksi Posti julkisti 1.3.1991 kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot.⁴²¹ Näissä oli entistä asetustasoa huomattavasti tarkemmin esitetty Postin palvelut, hinnat- ja hinnoittelu, postitus, jakelu, perillesaamattomuus, vahingonkorvaus sekä uusien toimitusehtojen voimaantulo. Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleisissä toimitusehdoissa määriteltiin sen sopimuksen sisältö, jonka lähettäjä hyväksyi jättäessään lähetyksensä Postin kuljetettavaksi. Toimitusehtoihin sisältyivät ne ehdot, joilla Posti teki asiakkaitensa kanssa kuljetussopimuksen (ns. palvelupakko). Postilähetysten vastaanottajan suhteen jakelukäytäntöä ei oltu esitetty suoraan toimitusehdoissa, vaan postinjakelun ehdot ja menettelytavat oli julkaistu erillisessä jakelutapaohjeissa.⁴²²

Toimitusehdoissa määriteltiin Postin käytännön toimintamalli postinkannosta tai postilaatikon sijainnista johtuvissa erimielisyyksissä (kohta 5). Jos asiakas ei noudattanut Postin toimivaltuuksiensa rajoissa antamia jakelutapaa, postilaatikon sijoittelua tai muita postilaatikkaa koskevia määräyksiä, voitiin postinjakelu keskeyttää. Lähetykset pidettiin tällöin noudettavina lähimmässä postitoimipaikassa. Postia koskevassa lainsäädännössä ei (1.7.1991 jälkeen) kuitenkaan oltu säädetty valtuutusta tai kompetenssia päätöksenteolle tai ”toimivaltuuden rajoille”, joilla posti voisi antaa lähetysten vastaanottajille näitä sitovia

⁴¹⁹ Laki Posti- ja telelaitoksesta 14.8.1989/748, 3 §.

⁴²⁰ Peruspalveluja olivat mm. 1. luokan kirje sekä lehdet normaalissa postinkannossa.

⁴²¹ Postiliikenneasetus (10.10.1980/692) siihen tehtyine vahingonkorvausvastuuta lisäävine muutoksineen kumottiin 1.7.1991 (asetus postiliikenneasetuksen kumoamisesta 1.7.1991/945).

⁴²² Postinjakelun toimitusehdot 1.9.1991 ja 1.4.1992.

ratkaisumalleja.⁴²³ Kysymys voisi olla Postin yleisten toimitusehtojen (ns. vakioehdot) asiakasta sitovasta sopimusehdosta, mutta vallitsevan tulkinnan mukaan lähetyksen vastaanottajan ja postin välistä oikeussuhdetta ei pidetty sopimussuhteena.⁴²⁴

Laissa Posti- ja telelaitoksesta (14.9.1989/748) säädettiin, että sen tehtäviin kuuluvien peruspalvelujen piti olla koko maassa yleisesti saatavissa tasapuolisin ehdoin. Vuoden 1990 alussa peruspalveluihin katsottiin kuuluvan tavallinen 1. luokan kirje ja lehdet normaalissa postinkannossa.⁴²⁵ Muiden lähetysten, esimerkiksi 2. luokan kirjeiden, pakettien ja joukkolähetysten osalta, kompetenssi palvelutason toteuttamisesta oli etenkin 1.7.1991 jälkeen Postilla itsellään. Palvelutavoitteiden mukaisesti toimipaikka- ja jakeluverkot oli pidettävä sellaisina, että ne täyttivät kohtuulliset tasapuolisuus- ja palvelusvaatimukset sekä palvelujen kysyntätarpeet.⁴²⁶ Postille annetut liiketaloudelliset tavoitteet huomioon ottaen toimipaikkojen olemassaolon oikeutuksen määritteli suureksi osaksi niiden paikallinen kannattavuus (käyttöaste).

Posti- ja telelaitoksen julkiseksi tehtäväksi määriteltiin peruspalveluiden toteuttaminen, mutta näiden palvelujen sisältö (etenkin postinsaajien oikeudet) jäivät vaille riittävää huomiota. Postin saatavuus eli postilähetysten vastaanottajalle antamistapa ja -paikka, oli postinsaajien peruspalvelujen tärkeä osa, jota ei voitu pitää yksinomaan Postin määräysvallassa olevana jakelutapaa koskevana tuotannollisena kysymyksenä.⁴²⁷ Laki Posti- ja telelaitoksesta (14.8.1989/748) ei millään lailla säädelyt postilähetyksen lähettäjän tai vastaanottajan oikeuksia tai velvollisuuksia suhteessa Postiin. Myös eduskunnan Postin peruspalvelujen tavoitteiden määrittelyssä ei tällaista säätelyä esiintynyt.⁴²⁸ Postin käsitys todennäköisesti oli, että vakiosopimuksena pidettävä yleiset toimitusehdot (1.3.1991) olisi ollut riittävä keino ilmaisemaan Postin ja sen asiakkaan välisen palvelujen ja oikeussuhteen koko sisällön.⁴²⁹ Postia koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan oltu annettu valtuutusta toimitusehtojen antamiseen asiakkaita sitovin oikeusvaikutuksin.⁴³⁰

⁴²³ Postilla ei ollut oikeutta antaa lähetysten vastaanottajille tätä yksipuolisesti sitovia määräyksiä (EOA 20.1.1993, dnro 126/2/93). Ks. KM 1986:10 s. 26: "Alemmanasteisten normien antaminen edellyttää aina ylemmänasteisessa normissa annettua toimivaltaa eli valtuutusta".

⁴²⁴ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/93. Toisin KA 31.8.1992, dnro 92/7/634.

⁴²⁵ HE 106/1989 vp s. 395. Lehtien palvelutason (16, 48 tai 72 tuntia) määritteli jakelun tilaava lehti.

⁴²⁶ HE 106/1989 vp s. 395.

⁴²⁷ Valtiontilintarkastajien kertomus v. 1992 (K 14/1993 vp) s. 178.

⁴²⁸ Esimerkiksi HE3/1989 vp käsittelyssä ei lainkaan puututtu Postin ja sen asiakkaan väliseen suhteeseen (HE 3/1989 vp käsittely, pöytäkirjat s. 245 - 250, 1735 - 1740, 1788 - 1795 ja 1918 - 1919).

⁴²⁹ *Oikeusasiamiehen* (20.1.1993, dnro 126/2/1993) ja myöhemmin eduskunnan mukaan postitoiminnan perusteista tuli säätää erillisellä lailla (myöh. postitoimintalaki 29.10.1993/907). Vrt. Ruotsin ja Norjan postin toiminnan perusteista oli säädetty lailla (Postlag SFS 1993:1684, Lov om Postresenen 8.6.1927).

⁴³⁰ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993: "Virheenä on pidettävä sitä, että kumottaessa postiliikenneasetusta 1.7.1991 siihen sisältyvät postinsaajia velvoittavat määräykset katsottiin mahdolliseksi antaa yleisissä toimitusehdoissa". Vrt. RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 3 §: "Rautatiehallitus vahvistaa kuljetussopimusten yleisehdot".

5.2.2 Vahingonkorvausvastuu liikelaitosaikana

Postin muuttuessa uusimuotoiseksi liikelaitokseksi jäivät sen asiakassuhdetta ja vahingonkorvausvelvollisuutta säätelevät postiliikenneasetus (10.10.1980/692) ja asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta (13.12.1985/961) voimaan. Postitoiminnan hoitoa koskevan lainsäädännön muuttamista ei tässä yhteydessä pidetty tarpeellisena.⁴³¹ Postiliikenneasetuksen muutoksen 54 – 55 §:n mukaan vakuutetun lähetyksen katoaminen ja vahingoittuminen korvattiin vakuutusarvoon saakka. Kirjatun kirjeen katoaminen korvattiin enintään 1000 markkaan ja kirjatun paketin katoaminen enintään 5000 markkaan saakka (54 §). Postilähetyksen vahingoittumisesta syntynyt vahinko korvattiin pääsääntöisesti täysimääräisenä (55 §). Tavallisen paketin katoaminen oli rajattu siten, että tämä korvattiin enintään 2000 markkaan ja kirje enintään 200 markkaan saakka.⁴³²

Korvausvastuun uudeksi perustaksi Posti julkaisi 1.3.1991 Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot. Toimitusehdot eivät kuitenkaan voineet rajata Postin korvausvastuuta pienemmäksi kuin tämä oli voimassa olevalla postiliikenneasetuksen muutoksella (1985) säädetty.⁴³³ PLH:lla oli postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692) 64 §:n mukaan mahdollisuus vain soveltamisohjeiden antamiseen.⁴³⁴ Postiliikenneasetus ja sen myöhemmät muutokset kumottiin 1.7.1991.⁴³⁵ Toimitusehtojen asiakasta sitova vaikutus korvausvastuun osalta oli tämän jälkeen epäselvä, sillä postitoiminnan perusteita säätelevässä laissa (laki Posti- ja telelaitoksesta 14.8.1989/784) ei Postille oltu annettu valtuutta antaa asiakkaita sitovia yleisiä normeja. Posti todennäköisesti oletti olevansa oikeutettu toimimaan kuten yksityinen yritys määritellesään asiakkuuden ehtoja, mutta tätä valtaa ei sille oltu lainsäädännössä annettu.⁴³⁶

Toimitusehtojen 1.3.1991 ja 1.3.1993 määrittelemä vahingonkorvausvastuu erosi merkittävästi postiliikenneasetuksen muutoksen (13.12.1985/961) antamasta vastuusta. Postiliikenneasetuksen muutoksen mukaan esimerkiksi kirjatun lähetyksen (kirje, paketti) sekä tavallisen paketin ja kirjeen vahingoittuminen korvattiin täysimääräisesti. Uusien toimitusehtojen perusteella lähetysten katoaminen tai vahingoittuminen korvattiin postivakuutetun lähetyksen osalta vakuutusarvoon saakka ja tavallisen kirjeen osalta 500 markkaan saakka.⁴³⁷ Muiden lähetysten osalta vastuu oli rajattu 2000 markkaan saakka.⁴³⁸ Viivästy-

⁴³¹ HE 3/1989 vp s. 9.

⁴³² Asetuksen postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961 määrittelemä korvausvastuu, ks. tarkemmin 54 – 56 §.

⁴³³ HM 17.7.1919/94, 92.2 §, lex superior derogat legi inferiori.

⁴³⁴ Asetusta ei oltu tarkoitettu dispositiiviseksi, sillä Postilla oli oikeus asetuksen 63 §:n mukaan vain yksittäistapauksissa sopia asiakkaan kanssa tämän asetuksen säännöksistä poikkeavasti (vapautuminen vastuusta tai vastuun rajoittaminen).

⁴³⁵ Asetus postiliikenneasetuksen kumoamisesta 1.7.1991/945.

⁴³⁶ Ks. KM 1986:10 s. 26: ”Alemmanasteisten normien antaminen edellyttää aina ylemmänasteisessa normissa annettua toimivaltaa eli valtuutusta”. Postin toimivaltaa antaa asiakkaille heitä velvoittavia yksipuolisia määräyksiä ei voida johtaa sen yleisestä toimivallasta, vrt. ns. laitovallan käsite.

⁴³⁷ Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 38 § ja asetus TKSL:n nojalla suoritettavan korvauksen määrästä 12.12.1986/916: tavarankatoaminen tai vähentyminen korvataan enintään 80 mk puuttuvaa kiloa kohden. La-

minen korvattiin tavallisen kirjeen osalta 500 markkaan, pikälähetyksen osalta 3000 markkaan ja muun postilähetyksen osalta 1000 markkaan saakka.⁴³⁹ Lisäksi voitiin palauttaa lähetyksen kuljettamisesta Postille suoritettut maksut, ei kuitenkaan kirjaus- tai vakuutusmaksuja (toimitusehdot 1.3.1993, kohta 7.8).

	Säädös	Kirjattu lähetyks	Vakuutettu lähetyks	Paketti (tavallinen)	Kirje (tavallinen)
Katoaminen	Postiliikenneasetuksen muutos 13.12.1985/961	Kirje enintään 1000 mk, paketti enintään 5000 mk	Enintään vakuutusarvo	Täysimääräisesti, sisällön katoaminen enint. 2000 mk	Täysimääräisesti, sisällön katoaminen enint. 200 mk
	Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991	Enintään 2000 mk	Enintään vakuutusarvo	Enintään 2000 mk	Enintään 500 mk
Vahingoittuminen	Postiliikenneasetuksen muutos 13.12.1985/961	Täysimääräisesti	Enintään vakuutusarvo	Täysimääräisesti	Täysimääräisesti
	Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991	Enintään 2000 mk	Enintään vakuutusarvo	Enintään 2000 mk	Enintään 500 mk
Viivästyminen	Postiliikenneasetuksen muutos 13.12.1985/961	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 500 mk	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 500 mk	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 500 mk	Sisällön vahingoittuminen täysimääräisesti, kulut enint. 300 mk
	Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991	Enintään 1000 mk	Enintään 1000 mk	Enintään 1000 mk	Enintään 500 mk

Kaavio 5. Postin vahingonkorvausvastuu liikelaitosaikana vuosina 1990 – 1993. Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleisten toimitusehtojen 1.3.1993 mukainen korvausvastuu oli sama kuin toimitusehtojen 1.3.1991.

Postilähetyksen katoamisen korvaamisen edellytyksenä oli riittävän näytön esittäminen lähetyksen postittamisesta (kuljetettavaksi ottamisesta). Koska tavallisen paketin tai tavallisen kirjeen kohdalla asiakas ei saanut näistä lähetyksistä lähetystodistusta (kuittia), oli edellinen mahdollista vain poikkeustapauksissa. Viivästymisen korvattiin, mikäli pikälähetyksen perilletoimitaminen oli myöhästynyt sovitusta takuujasta tai muun lähetyksen perilletoimitaminen oli viivästynyt enemmän kuin yhden työpäivän ko. palvelulle asetetusta 100 prosentin varmuustavoitteesta (toimitusehdot 1.3.1991, kohta 7.7). Myös viivästymisen korvaamisen edellytyksenä oli vahva näyttö lähetyksen postitus- ja saapumisajoista. Tavallisen paketin ja tavallisen kirjeen osalta viivästymisen voitiin todeta vain poikkeustapauksissa (näyttövelvollisuus korvauksen hakijalla).

ki TKSL:n muuttamisesta 15.12.2000: 20 euroa puuttuvaa kiloa kohden. Tavarankuljetuspalvelujen viivästymisen korvataan enintään rahtia vastaavalla määrällä (35 §). RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 63 – 65 §: katoaminen korvataan enintään 200 mk/kg ja viivästymisen enintään kaksi kertaa kuljetusmaksu.

⁴³⁸ Vrt. Ruotsin postin vastuu: Postverkets kungörelse angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel (SFS 1966:120, muutos SFS 1983:346): kirjatut lähetykset enintään 500 skr, tavalliset paketit enintään 5000 skr ja vakuutetut lähetykset vakuutusmäärään saakka.

⁴³⁹ Luettelo ei ole täydellinen, ks. toimitusehdot 1.3.1991, kohdat 7.5, 7.6 ja 7.7.

Muistutus vahingosta oli toimitusehtojen 1.3.1991 mukaan tehtävä pääsääntöisesti lähetyksestä vastaanotettaessa tai viimeistään 7 työpäivän kuluessa vastaanottamisesta (kohta 7.8).⁴⁴⁰ Korvausvaatimus oli esitettävä Postille vuoden kuluessa muistutuksen tekemisestä tai lähetyksen postittamisesta (kohta 7.9).⁴⁴¹ Korvausta maksettiin vain esinevahingoista ja vahingosta aiheutuneista kuluista. Esinevahinkona korvattiin vain välittömät, suorat ja ai-neelliset menetykset. Välillistä vahinkoa ei määritelty tarkemmin toimitusehdoissa, mutta sen määrittelyssä voitiin käyttää apuna esim. kauppalain 67 §:n esittämää luetteloa.⁴⁴² Posti ei toimitusehtojensa mukaan korvannut korkoa, ansion tai tuoton menetyksiä, saamatta jäänyttä voittoa tai muuta vastaavaa taloudellista vahinkoa (kohta 7.3).⁴⁴³ Toimitusehtojen 7.2 kohdassa oli luettelo seikoista, jotka (mm.) vapauttivat Postin korvausvastuusta.⁴⁴⁴

Postin vastuu asiakkaan lähetyksestä oli tuottamuksesta riippumatonta vastuuta (ns. *ankara vastuu*).⁴⁴⁵ Korvauksen hakijan ei tarvinnut näyttää toteen, että vahinko oli syntynyt yleisen huolellisuusvelvoitteen rikkomisesta lähetyksen ollessa Postin kuljetettavana. Korvauksenhakijoille ongelmallisinta postilähetyksen korvauskäytännössä oli, että korvauksen hakijan piti näyttää toteen lähetyksen kuljetettavaksi ottaminen tai että lähetyksen oli ollut Postin kuljetettavana. Rahalähetyksen ongelmana olivat myös näyttökysymykset, sillä asiakkaan oli todistettava kadonneen lähetyksen sisältö. Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleisissä toimitusehdoissa 1.3.1991 ei mainita mitään erityistä postissa kuljetettavista rahalähetyksistä.⁴⁴⁶ Toimitusehtojen 1.3.1993 (kohta 4) mukaan Posti ei vastannut rahan, arvopapereiden tai –esineiden kuljettamisesta tavallisena postilähetyksenä. Tavanomaista arvokkaammat lähetykset suositeltiin lähetettäväksi vakuutettuna lähetyksenä.

Vahingonkorvausvaatimus voitiin tehdä vapaamuotoisesti tai toimipaikoista saatavaa lomaketta käyttäen. Asiakkaan oli selvitettävä lähetyksen vahinko ja tämän arvo (nettokorvaus) sekä tarvittaessa lähetyksen postittamis- ja perilletoimitusajankohta.⁴⁴⁷ Vahingoittumistapauksissa Postilla oli oltava mahdollisuus vahingon tarkastamiseen. Korvausvaatimus voitiin jättää lähimpään postitoimipaikkaan, joka toimitti sen lähetyksen lähtöalueen perusteella määrättyväille korvauskäsittelijälle. Postin paikallisen korvauskäsittelijän vahingonkorvauksesta tekemään päätökseen tyytymättömällä korvauksen hakijal-

⁴⁴⁰ Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 40 § ja KL 27.3.1987/355, 32 § reklamaatioajasta: "... kohtuullisessa ajassa". Samoin KSL 20.1.1978/38, 13 §: "ilmoitettava ... kohtuullisessa ajassa".

⁴⁴¹ Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 41 § ja RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 82 §: "kannetta pantava vireille vuoden kuluessa tai jos kanteen perusteena on tahallisuus tai törkeä huolimattomuus, kolmen vuoden kuluessa". Vahl 31.5.1975/412, 7:2 §: "... 10 vuotta vahinkotapahtumasta, ellei lyhyempää aikaa ole säädetty".

⁴⁴² 1) tuotannon tai liikevaihdon vähentyminen, 2) tavaraa ei voida käyttää tarkoitetulla tavalla, 3) saamatta jäänyt voitto, kun sopimus sivullisen kanssa on rauennut tai jäänyt täyttämättä oikein, 4) vahinkoa, joka johtuu muun omaisuuden vahingoittumisesta, sekä 5) muu samankaltainen, vaikeasti ennakoitava vahinko.

⁴⁴³ Vrt. Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961, 53 §: "Vahingonkorvausmäärälle ei makseta korkoa eikä viivästyskorkoa, ellei tuomioistuimien kanteesta toisin päätetä".

⁴⁴⁴ 1) asiakkaan syy, 2) ulkopuolisen rikollinen teko tai tuottamus, 3) lähettäjän vastuulla toimitettu lähetyksenä, 4) lähetetyn tavarankuljetuksen laadusta johtuva pilaantuminen, 5) työtaistelu, luonnonolot, poikkeustila tai 6) muu ylivoimainen este (force majeure).

⁴⁴⁵ Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 4 luku, "Rahdinkuljettajan vastuu".

⁴⁴⁶ Postiliikenneasetuksessa (10.10.1980/692) ja asetuksessa postiliikenneasetuksen muuttamisesta (13.12.1985/961) ei ollut erityistä mainintaa rahalähetyksistä ja Postin näihin kohdistuvasta vastuusta.

⁴⁴⁷ Toimitusehdot 1.3.1993, kohta 7.10: "Korvausvaatimuksessa hakijan on selvitettävä tapahtunut vahinko ja esitettävä näyttö lähetyksen postittamisesta sekä haettava korvausmäärä perusteluineen".

la oli oikeus hakea muutosta tekemällä valitus Postin pääkonttoriin 30 päivässä päätöksestä tiedon saatuaan (toimitusehdot 1.3.1991, kohta 7.11).⁴⁴⁸ Mikäli asiassa ei päästy sovintoon, voitiin tämä saattaa yleisen alioikeuden ratkaistavaksi (toimitusehdot 1.3.1993, kohta 7.11). Kuluttaja-asiakkaalla oli mahdollisuus saattaa vaateensa myös kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi.⁴⁴⁹

Postilla oli ns. isännänvastuu sen puolesta toimineen postivirkamiehen mahdollisesta virheestä. Isännänvastuu oli toteutettu postiliikenneasetuksella (13.12.1980/692) 1.7.1991 saakka ja tämän jälkeen yleisillä toimitusehdoilla 1.3.1991 ja 1.3.1993. Toimitusehtojen markkamääräiset rajoitukset koskivat kuitenkin vain tätä isännänvastuuta ja eivät voineet sulkea pois vahingon aiheuttaneen virkamiehen omaa täysimääräistä vastuuta vahingosta, mikäli syyllisyys voitiin näyttää toteen. Hallitusmuodon (17.7.1919/94) 93 §:n mukaan virkamiehen lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä vahinkoa kärsinyt on oikeutettu vaatimaan virkamiestä korvaamaan aiheutetun vahingon. Mikäli Posti oli maksanut vastaanottajalle tai lähettäjälle korvausta vahingosta, voitiin maksettu korvaus periä vahingon aiheuttaneelta postivirkamieheltä (takautumisvaade).

Postin toimitusehtojen sitovuus olisi voinut syntyä konkludenttisesti, kun lähettäjä jätti lähetyksensä Postin kuljetettavaksi. Vakioehtojen sitova vaikutus ei kuitenkaan ollut yksiselitteinen ja edellytti, että lähettäjällä oli jonkintasoinen tieto toimitusehtojen olemassaolosta ja niiden mahdollisista vastuun rajoituksista.⁴⁵⁰ Toimitusehtoja oli saatavilla toimipaikkojen esitehyllystä, mutta laajempaa kampanjaa niiden tunnetuksi tekemisessä ei käytetty.⁴⁵¹ Pakettikorteissa ei myöskään (aluksi) ollut merkintää toimitusehtojen olemassaolosta tai vastuun rajoituksista. Useimmat asiakkaat eivät tieneet, että Postin vastuuta oli rajattu ja että sen vastuu perustui 1.7.1991 jälkeen Postin itsensä julkistamiin toimitusehtoihin. Edellisen vuoksi vahingonkorvausvastuun markkamääräisten rajoitusten sitovuus (ankarat ja yllättävät ehdot) oli osaksi riippuvainen siitä, mitä vahingonkorvausta hakeva asiakas niiden olemassaolosta tiesi tai mitä hänen olisi pitänyt tietää (*bona fide*).⁴⁵²

Posti teki sopimuksen postilähetyksen lähettäjän kanssa lähetyksen kuljettamisesta vastaanottajalle ja samalla lähettäjä tuli (jollain lailla) sidotuksi toimitusehtoihin ja niiden rajattuun vastuuseen. Koska vallitsevan tulkinnan mukaan postilähetyksen vastaanottajan kanssa ei tehty sopimusta, postilähetyksen perille toimittaminen palveluna oli käsiteltävä

⁴⁴⁸ Postin ensiasteen vahingonkorvaustoiminta oli vastuutettu sen yritysmyynnille. Alueelliset korvauskäsittelijät ja määrättyjen sopimusasiakkaiden kohdalla pääkonttorin yritysmyynti hoitivat alueellisesti asiakkaiden reklamaatioiden korvauskäsittelyn.

⁴⁴⁹ Ks. KSL 20.1.1978/38, soveltamisalueen rajaus, 1:1 ja 1:5 §.

⁴⁵⁰ Kansalaisten oletetaan tuntevan heitä koskettavan lain sisältö, ei yrityksen määrittelemien toimitusehtojen sisältöä. Ks. *Telaranta* 1990 s. 185: " ... tulee sopimusta tehtäessä nimenomaisesti viitata näihin ehtoihin", *Wilhelmsson* 1991 s. 51: "Yleiset sopimusehdot voivat tulla voimaan vain edellyttäen, että toisella osapuolella on mahdollisuus saada niistä tieto".

⁴⁵¹ Ks. KA 31.8.1992, dnro 92/71/634 s. 4 ja *Routamo – Ståhlberg* 1995 s. 127.

⁴⁵² KVL 92/38/449: Postin vakioehdot, jotka rajoittavat korvausvastuuta, eivät tulleet sopimuksen osaksi ilman nimenomaista viittausta niihin. Laajemmin *Kuusi* 1986 s. 357 – 380, *Hemmo* 1994 s. 277 – 298 ja *Wilhelmsson* 1995. Vrt. oikeustapauksia esim.: KKO 1983 II 91, KKO 1984 II 57 ja KKO 1993:45.

kaikille kuuluvaksi Postin tarjoamaksi yhteiskunnan julkiseksi peruspalveluksi. Täten toimitusehdoilla ei voinut olla vastaanottajaan 1.7.1991 jälkeen nähden vahvaa sitovaa vaikutusta.⁴⁵³ Postiliikenneasetuksen (13.12.1980/692) kumoamisen jälkeen olisi vastaanottajaan nähden pitänyt vahingonkorvausasiassa soveltaa Postin omien korvausmääriltään rajattujen toimitusehtojen sijasta vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) säädöksiä.⁴⁵⁴ Tämä tarkoittaa mm. täyden vastuun periaatteen toteutumista vahingonkorvauslain 2:1 §:n perusteella.⁴⁵⁵

Toimitusehtojen korvausehtoja sovellettiin myös tuottamusperusteisiin vahinkoihin. Mikäli Posti tai sen palveluksessa oleva oli aiheuttanut vahingon tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella, noudatettiin vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) tai muun asianomaisen lain määräyksiä.⁴⁵⁶ Toimitusehtojen mukaan korvausta ei maksettu sekä lähettäjälle että vastaanottajalle (ei yhteisesti, ei jaettuna) eikä koskaan kolmannelle osapuolelle. Postissa mahdollisesti vahingoittuneen lähetyksen korjauskustannuksia ei maksettu esim. suoraan korjauksesta vastanneelle (ulkopuoliselle) yritykselle. Mikäli lähetys oli vakuutettu Postin ulkopuolisessa vakuutusyhtiössä, oli kyseinen vakuutusyhtiö ensisijaisesti korvausvelvollinen. Vakuutusyhtiön suorittama korvaus ei kuitenkaan sitonut Postia ja se käsitteli mahdollisen takautumisvaateen näyttökysymyksistä lähtien omien korvausehtojensa mukaisesti (toimitusehdot 1.3.1993, kohta 7.1).

5.3 Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde

5.3.1 Oikeussuhteen ongelmia

Posti- ja telelaitos teki lähettäjän kanssa yksityisoikeudellisen kuljetussopimuksen postilähetyksen kuljettamisesta, jolloin se oli saman oikeudellisen sääntelyn kohteena kuin kansalaiset yleensä.⁴⁵⁷ Tässä yhteydessä Posti valtion edustajana luopui yksipuolisten valtaoikeuksien käyttämisestä asettuen yksityisen kansalaisen tasolle tasa-arvoisena taloudellisenä subjektina (*fiskus*).⁴⁵⁸ Kuljetussopimus voitiin katsoa syntyneeksi, kun asiakas jätti lähetyksensä toimipaikkaan tai kirjelaatikkoon. Tällöin toimitusehtojen 1.3.1991/1.3.1993 sitovuus olisi voinut toteutua esim. usein toistuvien joukko-oikeustoimien kautta, jolloin näissä oikeustoimissa käytetyillä vakioehdoilla olisi voitu katsoa olevan asiakasta sitova

⁴⁵³ Ks. KA 92/71/634, 31.8.1992: ”Ehtoa [postin jakelun keskeyttämisehto] on luonnollisesti mahdollista soveltaa vain silloin, kun Postin ja kuluttajan välillä on sopimussuhde”.

⁴⁵⁴ Tällöin VahL 31.5.1974/412, 5:1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (ns. välillinen vahinko).

⁴⁵⁵ Toisaalta vastuuta on rajattu julkisen vallan käytön osalta VahL 31.5.1974/412, 3:2 §:n mukaan ”... vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”.

⁴⁵⁶ Ks. Yleiset toimitusehdot 1.3.1993, kohta 7.1. Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 38 §; IKL 23.5.1986/387, 26 §; myös OiktTL 17.12.1982/956, 36 §. Laajemmin *Hoppu* 1994 s. 299 – 309. Vrt. Helsingin KäO (dnro S/93/1283): ”Posti voi vedota vastuunrajausehtoon, koska puuttui tahallisuus ja tärkeä huolimattomuus” (*Koskipirtti* 1998 s. 59).

⁴⁵⁷ Esim. *Mäenpää* 1989(a) s. 91. Vrt. RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 3 – 6 §: ”Kuljetussopimus”. Toisin *Telarranta* 1990 s. 179 – 180, jossa postin ja lähettäjän välistä suhdetta pidetään julkisoikeudellisena. Tätä perustellaan mm. sillä, että vajaavaltainen voi jättää lähetyksensä postin kuljetettavaksi. Toisaalta HolhL 1.4.1999/442, 24 §:ssä esitetään, että vajaavaltainen voi tehdä merkitykseltään vähäisiä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia. Ks. myös *Mäenpää*, *Oikeus* 1985 s. 181 – 189.

⁴⁵⁸ Sopimus oli yksityisoikeudellinen, koska se ei ollut hallintotoimin korvattavissa ja koska tässä yhteydessä ei syntynyt julkisoikeudellisesti velvoittavaa oikeussuhdetta (Vrt. *Rytkölä* 1953 s. 38).

yleinen vaikutus.⁴⁵⁹ Sopimus olisi voinut syntyä myös lähettäjän tosiasiallisen käyttäytymisen kautta.⁴⁶⁰

Postin ja vastaanottajan välillä vallitsi julkisoikeudellinen oikeussuhde.⁴⁶¹ Tämä perustui Posti- ja telelaitoksesta annetussa laissa (14.8.1989/784) säädettyyn tehtävään toteuttaa peruspalveluja siinä laajuudessa kuin eduskunta määritteli ne laitoksen palvelutavoitteissa. Ratkaisua puolsi myös se, että laitos oli toiminut julkisen hallinnon osana vuosisatoja ja sillä oli ollut oikeus antaa viranomaisena määräyksiä postinsaajille postiliikenneasetuksen kumoamiseen 1.7.1991 saakka. Postin ja postinsaajan väliseen suhteeseen ei oltu tehty lainsäädännöllisiä muutoksia liikelaitosmuutoksen yhteydessä. Postilähetysten toimittamista vastaanottajalle pidettiin tässä yhteydessä kaikille kuuluvana yhteiskunnan peruspalveluna, josta ei tehty erillistä sopimusta.

KVL totesi ratkaisussaan 19.3.1993 (dnro 92/38/2291), että vastaanottajan ja postilaitoksen välillä oli julkisoikeudellinen suhde. Postilähetysten jakelua palveluna niiden vastaanottajalle ei kuitenkaan suoritettu vastiketta vastaan. Lautakunta ei täten katsonut olevansa toimivaltainen käsittelemään vastaanottajan valitusta postinkannon keskeyttämisestä.⁴⁶² Sellaisen toiminnan, jonka oli voitu katsoa kuuluvan julkisen palvelun piiriin, oli katsottu muutoinkin jäävän kuluttajapalvelukäsitteen ulkopuolelle.⁴⁶³ Kyseisessä päätöksessä Postin todettiin kuitenkin olevan kuluttajansuojalain (20.1.1978/38) 1:5 §:ssä tarkoitettu elinkeinonharjoittaja suhteessa postin lähettajaan.⁴⁶⁴ Edellistä vastaava ratkaisu postilähetysten vastaanottajan julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta oli esitetty myös Turun raastuvanoikeudessa annetussa välipäätöksessä 26.11.1992 (dnro S/92/1329/2).⁴⁶⁵

KVL:n päätös ei kuitenkaan olisi sulkenut lähettäjän mahdollisuutta ajaa vahingonkorvauskannetta sillä perusteella, ettei lähettäjän kanssa tehtyä sopimusta oltu toteutettu, esimerkiksi lähetystä ei oltu viety perille vastaanottajalle. Toimitusehtoihin tosin sisältyi vastuunrajoitusehto, jossa Posti vapautuu vastuusta, mikäli vahinko aiheutuu lähettäjän tai vastaanottajan syystä.⁴⁶⁶ Tässä yhteydessä voidaan puhua myös ns. kolmikantasuhteesta.⁴⁶⁷ Lähetysten lähettäjä teki Postin kanssa sopimuksen (myös) vastaanottajan hyväksi. Tällöin vastaanottajan oli katsottu olevan sopimuksen perusteella oikeutettu esittämään sopimuksen täyttämistä koskevia vaatimuksia Postia

⁴⁵⁹ *Bernitz* 1991 s. 29 ja *Wilhelmsson* 1995 s. 65. Vakioehtojen liittäminen yksittäiseen sopimukseen, esim. *Wilhelmsson* 1995, erit. s. 56 - 75. Vrt. KVL 92/38/448, 13.8.1993.

⁴⁶⁰ *Telaranta* 1990 s. 157 - 165: "Tosiasiallinen käyttäytyminen sopimuksen syntyperusteena".

⁴⁶¹ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/93.

⁴⁶² KSL 20.1.1978/38, 1:5 §:n mukaan lakia sovelletaan elinkeinotoimintaan. Elinkeino toiminta edellyttää mm., että tavaroita ja palveluja myydään vastiketta vastaan. Ks. myös HE 8/1977 vp s. 15 - 16.

⁴⁶³ *Kivivuori - af Schulten - Sevón - Tala* 1978 s. 28 ja 35.

⁴⁶⁴ Ks. *Mäenpää* 1991(a) s. 136, *Wilhelmsson* 1991 s. 90 - 93. Ks. myös HE 8/1977 vp (s. 8), missä todetaan, että lain soveltamisala ulottuu myös sellaisen julkisyhteisön toimintaan, joka täyttää muut lain soveltamisen edellytykset.

⁴⁶⁵ Turun RO:n lopullisessa päätöksessä vahingonkorvauskanne Postia vastaan hylättiin (*Helsingin Sanomat* 14.5.1993).

⁴⁶⁶ Toimitusehdot 1.3.1993, kohta 7.2. Vrt. korvauspäätös Posti K-S n:o 343/1992, 25.9.1992. Korvaushakemus lähetysten viivästymisestä oli hylätty, koska lähettäjä oli tiennyt vastaanottajan noutavan kantoriidan vuoksi lähetysensä postitoimipaikasta (ei bona fide).

⁴⁶⁷ Ks. esim. *Sisula-Tulokas* 1994 s. 12 -14. Vrt. HE 49/1993 vp s. 12.

(kolmatta osapuolta) kohtaan, vaikka hän ei ollutkaan suoranaisesti sopimuksen osapuoli.⁴⁶⁸ Lähetyksen kuljettajan ja vastaanottajan välille ei kuitenkaan syntynyt edellisen perusteella oikeussuhdetta.

	Lähettäjä	Vastaanottaja
Oikeussuhde (Postin oikeussuhde lähettäjään tai vastaanottajaan)	Yksityisoikeudellinen (sopimus postilähetyksen kuljetamisesta vastaanottajalle maksua vastaan).	Julkisoikeudellinen (Postin tarjoama yhteiskunnan peruspalvelu, josta ei tehty vastaanottajan kanssa sopimusta).
Hallintopäätösten valituskäytäntö	Ei hallintoasia.	Hallintovalitus Posti- ja telelaitokselle, josta tarvittaessa edelleen Korkeimmalle hallinto-oikeudelle (valituslupa).
Hallintovalitusasioissa sovellettavat säädökset (esim. postinjakelun keskeytys ja postilaatikon paikan määrääminen)	Ei hallintoasia.	Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24.3.1950/154. Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1.4.1966/200. Hallintomenettelylaki 6.8.1982/598.
Postinkuljetussopimukseen liittyvät säännökset	1.1.1990 jälkeen: Postiliikenneasetus 13.12.1980/692. 1.7.1991 jälkeen: Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991 ja 1.3.1993.	1.1.1990 jälkeen: Postiliikenneasetus 13.12.1980/692 1.7.1991 jälkeen: ei säädöstä. Edellä mainittu asetus kumottiin 1.7.1991.
Vahingonkorvausasioiden valituskäytäntö (postilähetyksen vahingonkorvaukset)	Valitusmahdollisuus Postin korvauskäsittelijälle, jonka päätöksestä valitusmahdollisuus Postin pääkonttoriin. Jos ei sovintoa, asia yleisen alioikeuden ratkaistavaksi.	Valitusmahdollisuus Postin korvauskäsittelijälle, jonka päätöksestä valitusmahdollisuus Postin pääkonttoriin. Jos ei sovintoa, asia yleisen alioikeuden ratkaistavaksi.
Vahingonkorvausasioissa sovellettavat säännökset (postilähetyksen vahingonkorvaukset)	1.1.1990 jälkeen: Asetus postiliikenneasetuksen muutoksesta 13.12.1985/961. 1.7.1991 jälkeen: Postin Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991 ja 1.3.1993.	1.1.1990 jälkeen: Asetus postiliikenneasetuksen muutoksesta 13.12.1985/961. 1.7.1991 jälkeen: Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412.
Kuluttajan valituskäytäntö (ed. lisäksi)	Valitusmahdollisuus kuluttajasiemielille tai kuluttajansuojalautakunnalle.	Ei voida soveltaa kuluttajansuojalakeja (postinjakelua ei suoritettu palveluna maksua vastaan).
Kuluttajan oikeuksiin kohdistuvat säännökset	Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38.	Ei voida soveltaa kuluttajansuojalakeja (postinjakelua ei suoritettu palveluna maksua vastaan).

Kaavio 6. Keskeisimmät Postin ja lähettäjän sekä vastaanottajan väliseen oikeussuhteeseen liittyvät normit sekä vahingonkorvauskäytäntö vuosina 1990 – 1993. Postin toiminnan asiakasta velvoittavana säädösperustana ollut postiliikenneasetus (10.10.1980/692) kumottiin 1.7.1991.

Postiliikenneasetuksen kumoamisen 1.7.1991 jälkeen Postin ja sen asiakkaan välisen oikeussuhteen sisältöä sääteli vain kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991. Vaikka Postilla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta antaa esim. lähetyksen vastaanottajalle yksipuolisia määräyksiä, oli sillä mahdollisuus tehdä useimmista toimituseh-

⁴⁶⁸ Ks. *Telaranta*, Lakimies 1954 s. 183 - 212: "Sopimuksista kolmannen hyväksi".

doissa mainituista seikoista yksityisoikeudellisia lähettäjää sitovia sopimuksia.⁴⁶⁹ Toimitusehtojen 1.3.1991 sisällön ei kuitenkaan voida sanoa olleen kaikissa suhteissa asiakasta sitovia. Sitovuutta ei ollut (ainakaan) niissä asioissa, joissa Posti käytti asiakkaaseen nähden julkista valtaa. Voimme myös asettaa tässä yhteydessä näiden ns. vakioehtojen sitovuuden muutoinkin kyseenalaiseksi. Posti kuitenkin oletti voivansa entiseen tapaan antaa vastaanottajalle yksipuolisia määräyksiä postin perilletoimittamisesta.⁴⁷⁰ Postille ei Lainsäädännössä oltu säädetty valtuutta antaa sen asiakkaille näiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia sitovia ohjeita (yleisiä toimitusehtoja).⁴⁷¹

Postilähetyksen vastaanottajan repressiivisiä oikeusturvakeinoja Postin hallinnollisia, esim. postinjakelua tai postilaatikkoa koskevia päätöksiä vastaan olivat virkavalvonta (sisäinen), hallintokantelu (Posti, OKa, EOA), varsinainen hallintovalitus (Posti, KHO) sekä ylimääräinen muutoksenhaku (KHO). Lain muutoksenhausta hallintoasioissa 6 §:n mukaan ns. säännönmukainen valitustie kulki alemmasta viranomaisesta siihen ylimpään viranomaiseen, jonka alainen päätöksen tehnyt viranomainen oli.⁴⁷² Postilähetyksen vastaanottajalla oli oikeus tehdä hallintovalitus mahdollisesta postilaatikon paikan määrittelystä tai postikannon keskeyttämisestä tehdyistä paikallisista päätöksistä Posti- ja telelaitokselle.⁴⁷³ Vastaanottajaan nähden postilähetyksen lähettäminen tai kuljettaminen ei ollut hallintoasia (yksityisoikeudellinen kuljetussopimus).

Laissa Posti- ja telelaitoksesta (14.8.1989/748) ja laissa valtion liikelaitoksista (10.7.1987/627) ei oltu määritelty liikelaitosten hallintopäätösten valituskäytäntöä.⁴⁷⁴ Valitusoikeus Postin hallinnollisista päätöksistä oli täten osaksi epäselvä, sillä se ei HVall:n (24.3.1950/154) 2 §:n sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella kuulunut niihin hallintoviranomaisiin, joita laissa tarkoitettiin (virasto, muu välittömästi valtioneuvoston alainen viranomainen).⁴⁷⁵ Posti ja telelaitoksesta annetun lain 1 §:n mukaan Posti toimi liikenneministeriön hallintoalalla ja ei ollut välittömästi valtioneuvoston alainen. HVall:n soveltuvuutta Postin hallintopäätöksiin voidaan kuitenkin perustella sillä, että liikelaitokset kuuluivat edelleenkin valtion hallinto-organisaatioon ja että valtioneuvostolla oli vahva osa Pos-

⁴⁶⁹ Ks. EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993. Julkisoikeudellisen sopimuksen tunnusmerkistö, esim. *Mäenpää* 1991(a) s. 137 - 139.

⁴⁷⁰ Mikäli vastaanottaja ei suostunut Postin määräämään toimitustapaan tai -paikkaan, postinkanto keskeytettiin ja vastaanottajan oli noudettava postinsa toimipaikasta. Jakelun keskeytys kosketti enimmillään noin 11000 Postin asiakasta. Ks. KK 737/1992 vp. Samoin *Aamulehti* 9.1.1992 ja 19.3.1992, *Iltalehti* 30.1.1992, *Itä-Savo* 7.5.1992.

⁴⁷¹ Julkisen vallan käyttönä voidaan pitää ratkaisujen tekemistä asiassa, joka vaikuttaa yksittäisen kansalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin (KM 1985:2 s. 73). Julkisen vallan delegointiin tarvitaan säädöstasoinen valtuutus.

⁴⁷² Ks. HVall 24.3.1950/154, 4 - 6 §.

⁴⁷³ HE 137/1986 vp s. 16, EOA 20.1.1993, dnro 126/2/93, KA 8.4.1993, dnro 92/60/1701 ja *Kuluttajansuoja* 3/1993 s. 12. Ks. HVall 24.3.1950/154, 4 § ja *Uotila* ym. 1989 s. 273 - 310. Valitus voitiin tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein. Vrt. KHO 1991 I 94.

⁴⁷⁴ Vrt. asetus posti- ja lennätinlaitoksesta 12.2.1971/142, 48 §: "Muutosta posti- ja lennätinlaitoksen päätöseen haetaan, mikäli erikseen ei ole toisin säädetty, korkeimmalta hallinto-oikeudelta ..."

⁴⁷⁵ Laajemmin *Kuluttajansuoja* 5/1993 s. 3 - 5. Vrt. *Hallberg* 1997 s. 118. *Hallbergin* mielestä Posti- ja telelaitos ei liikelaitoksena kuulunut HVall 24.3.1950/154 soveltamisalueeseen. Esim. HLL 1.12.1996/586 kohdalla muutoksenhausta olisi pitänyt säätää erikseen (10 §).

tin toiminnan ohjauksessa.⁴⁷⁶ Hallituksen esityksessä laiksi valtion liikelaitoksista (HE 137/1986 vp s. 16) mainittiin, että hallintoa ohjaavia yleislakeja, kuten hallintomenettelylakia ja lakia muutoksenhausta hallintoasioissa, sovellettaisiin ilman eri säännöstä liikelaitokseen (*ratio legis*).

Posti- ja telelaitoksen päätöksestä oli oikeus hakea muutosta valittamalla 30 päivässä korkeimmalle hallinto-oikeudelle (mahd. valituslupa).⁴⁷⁷ Postille hallintoasioissa tehtäviin valituksiin olisi päätöksen tehnyt todennäköisesti ylimpänä Postissa sen hallitus.⁴⁷⁸ Vastaanottajalla olisi ollut oikeus myös ylimääräiseen muutoksenhakuun, joka on tarkoitettu lainvoiman saaneiden päätösten muuttamiseen.⁴⁷⁹ Postin asiakkaan oikeusturvan takeet eivät olleet kovin vahvat, sillä Posti itse käsitteli ensimmäisenä astena sen toimintaan esim. postilaatikkoasioissa mahdollisesti kohdistuneet hallintovalitukset. Tässä suhteessa, etenkin kun valituksen perusteena oleva toimintamalli oli liikelaitoksen johdon vahvistama, ei voitu puhua ns. riippumattomasta tai puolueettomasta asian valituskäsittelystä. Hallintolainkäytössä sovellettavat OK 13 luvun esteellisyysperusteet eivät olleet kohdennettavissa Postin sisäiseen hallintolainkäyttöön valitusasioissa, sillä viranomaisilla on katsottu olevan mahdollisuus asian käsittelyyn, vaikka ne ovat itse välillisesti asianosaisia (tässä: Posti- ja telelaitoksen palveluksessa).⁴⁸⁰

5.3.2 Toinen postilaatikkoonkantoriita-aika

Posti- ja telelaitoksen hallitus teki 14.6.1991 periaatepäätöksen perusjakelun tuotantokustannusten alentamisesta, joka käytännössä tarkoitti laatikkoonkanton siirtymistä myös vanhoilla pientaloalueilla.⁴⁸¹ Postin puolesta oletettavasti katsottiin, että valtioneuvoston periaatepäätös 5.1.1978 (HE 17/1978 vp) oli vain siirtänyt laatikkoonkannon toteuttamista tai että tämä voitiin toteuttaa eduskunnan normipäätösten perusteella. Päätöksen toteuttamisesta tehtiin oikeusasiamiehelle vuosien 1991 - 1992 aikana lähes 50 kantelua. Oikeudellisina kysymyksinä pyydettiin selvittämään mm. toimiko Posti lainmukaisesti velvoittaessaan asiakkaitaan pystyttämään postilaatikon määräämäänsä paikkaan, oliko sillä oikeus keskeyttää postinjakelu jakelutavasta syntyneen erimielisyyden johdosta ja toimiko se asianmukaisesti jakelutavan muutoksia toteuttaessaan. Asiakkaan lähetyksen jakelu oli toimitusehtojen perusteella keskeytetty, mikäli tämä ei ollut noudattanut jakelutapaa, postilaatikon sijoittelua tai muita postilaatikkoa koskevia ohjeita.⁴⁸²

⁴⁷⁶ *Kuusikko*, Oikeus 1993 s 206. HE 137/1986 vp s. 23: "Eduskunta ohjaisi liikelaitoksen toimintaa ja taloutta tulo- ja menoarvion yhteydessä". Ks. laki valtion liikelaitoksista (10.7.987/627) 10 §: Liikelaitoksien ohjaus.

⁴⁷⁷ HVaL 24.3.1950/154, 5 - 8 §.

⁴⁷⁸ Laki valtion liikelaitoksista 10.7.1987/627, 13 §: "Liikelaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo [sen] hallitus".

⁴⁷⁹ HPurkuL 1.4.1966/200. Ylimääräinen muutoksenhaku, ks. *Uotila* ym. 1989 s. 311 - 325.

⁴⁸⁰ LAVO 2/1996 s. 43: "Tuomarin esteellisyys". Vrt. HMenL 6.8.1982/598 10 §:n tähän asiaan soveltuvat esteellisyysperusteet: yhteisöjäävi, palvelussuhdejäävi tai yleislausekkeeseen perustuva jäävi.

⁴⁸¹ Vuoden 1992 aikana uusista 197 000 laatikkoonjakelun piiriin suunnitellusta postinsaajasta lähes 165 500 siirtyi luukkuunjakelusta tähän jakelutapaan. Maaliskuuhun 1993 mennessä oli lähes 7 000 postinsaajan kohdalta postinjakeluasialta vielä selvittämättä (HE 49/1993 vp s. 5).

⁴⁸² Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.3.1991, kohta 5.1.

Oikeusasiamies *Söderman* totesi päätöksessään 20.1.1993 (dnro 126/2/1993) asian olevan kokonaisuudessaan vaikean ja tulkinnanvaraisen. Postinjakelun keskeyttämisen olisi hänen mielestään kuitenkin pitänyt perustua joko laissa olevaan säännökseen tai valtutukseen.⁴⁸³ Vaatimus voidaan perustaa HM (17.7.1919/94) 92.1 §:n sanamuotoon, jossa asetetaan kaikelle virkatoiminnalle laillisen seuraamuksen uhalla pysyvä legaliteetti-perusta.⁴⁸⁴ Hallinnon lainalaisuuden periaate koski myös viranomaisen harjoittamaa ns. tosiasiallista toimintaa ja sellaista toimintaa, jossa hallintoviranomaiset käyttivät hyväkseen yksityisoikeudellisia toimintamuotoja esim. solmimalla sopimuksia.⁴⁸⁵ Lainalaisuuden periaate rajoitti Postin harkintavaltaa postinkantoa koskevissa asioissa. Tässä yhteydessä useat postinsaajiin kohdistuneet toimenpiteet voidaan nähdä myös harkintavallan väärinkäyttönä.

Postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692) 33 §:n mukaan lähetysten antamistavasta [vastanottajalle] eri tapauksissa määrää posti- ja lennätinhallitus ottaen huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ja jakelun kustannukset. Asetuksen 35 §:n perusteella asiakkaan, joka ei noudata posti- ja lennätinhallituksen postilaatikkoa koskevia määräyksiä, lähetykset pidettiin noudettavina toimipaikassa. Asetus oli kuitenkin kumottu 1.7.1991. Jakelutavan muutoksen yksipuolista toteuttamista ei tämän jälkeen voitu myöskään perustella eduskunnan päättämiin palvelutavoitteisiin vedoten.⁴⁸⁶ Posti- ja telelaitoksella ei oikeusasiamiehen mielestä ollut oikeutta antaa postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692) kumoamisen jälkeen postinsaajille näitä velvoittavia yksipuolisia määräyksiä.⁴⁸⁷

Oikeusasiamiehen näkemyksenä oli myös, että Postin olisi pitänyt muutoksia toteuttaessaan toimia hallintomenettelylain (6.8.1982/598) ja lain muutoksenhausta hallintoasioissa (24.3.1950/154) mukaisesti.⁴⁸⁸ Valtion liikelaitoksille ei uudistuksen yhteydessä oltu annettu omaa oikeushenkilöllisyyttä (*de jure*). Ne kuuluivat edelleenkin valtion hallinto-organisaatioon, mutta eivät olleet hallintomenettelylain 3 §:ssä mainittuja välillisen julkisen hallinnon elimiä.⁴⁸⁹ Hallintomenettelylakia sekä muita valtion viranomaisia koskevia yleislakeja oli sovellettava myös uudentyypisiin valtion liikelaitoksiin.⁴⁹⁰ Myös hallituksen esityk-

⁴⁸³ Ks. myös KM 1986:10 s. 30 ja s. 65, *Niemivuo* 1988 s. 25 – 28 ja *Helsingin Sanomat* 23.1.1993. Vrt. *Helsingin Sanomat* 14.5.1993: ”Turun RO: Postilla oikeus siirtyä laatikkojakeluun. Postin periaatepäätös ei ole riskitiedossa Posti- ja lennätinlaitoksesta annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain eikä Posti- ja lennätinlaitoksen johdon työjärjestyksen säännösten kanssa”. [Ristiriitaa ei todellakaan ollut, sillä esitetyissä säädöksissä ei käsitelty postinjakelua millään tavalla!]

⁴⁸⁴ Aiheesta laajemmin esim. *Sinisalo*, Lakimies 1968 s. 19 – 31 ja *Mäenpää* 1991(a) s. 147 – 155.

⁴⁸⁵ Ks. *Uotila* ym. 1989 s. 41.

⁴⁸⁶ Ks. *Tuori* 1985 s. 69 ja 102: ”Budjettiin otettavien normien ei voida perustaa oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille subjekteille yhtä vähän kuin muille julkisyhteisöille”. Vrt. PeVL 15/1986 s. 7: valiokunta oli liikelaitoslakia koskevassa lausunnossaan todennut liikelaitosten palvelutavoitteiden olevan luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin.

⁴⁸⁷ Postilaitoksen kanta asiaan: *Saviaho*: ”Laatikointi vain osa saneerausta”, *Turun Sanomat* 12.6.1992 ja *Saviaho*: ”Laatikointi koskee vain murto-osaa postinsaajista”, *Länsi-Savo* 26.6.1992.

⁴⁸⁸ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993.

⁴⁸⁹ Ks. soveltamisalasta HE 88/1981 vp s. 8 - 11, erit. itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista s. 10.

⁴⁹⁰ Ks. *Vuorinen*, Oikeus 1987 s. 233; *Uotila* ym. 1989 s. 66; *Mäenpää* 1991(a) s. 224 ja *Kuusikko*, Oikeus 1993 s. 207. Toisin KM 1985:2 s. 77: ”Liikelaitoksiin ja julkisiin yhtiöihin sovellettaisiin ... hallintomenettelylakia niiden käsitellessä hallintoasiaksi luettavia tehtäviä, mikäli siitä asetuksella erikseen säädetään”.

sessä laiksi valtion liikelaitoksista (HE 137/1986 vp s. 16) oli hallintomenettelylain säädöksiä katsottu tulevan sovellettavaksi valtion liikelaitoksiin. Posti oli liikelaitosmuutoksen ja postiliikenneasetuksen kumoamisen jälkeen edelleen ei-itsenäinen oikeushenkilö ja sen ja postinsaajan julkisoikeudellinen suhde oli jäänyt voimaan.⁴⁹¹ Hallintomenettelylakia ei kuitenkaan voitu soveltaa lähettäjän ja Postin väliseen postinkuljetussopimukseen.⁴⁹²

Hallintomenettelylain nojalla olisivat tulleet sovellettavaksi lähinnä asian vireilläolosta ilmoittaminen (13 §), asianosaisen kuulemisvelvollisuus (15 §), esteellisyys (10 §) ja neuvonta (4 §). Tärkeää olisi ollut myös asianosaiselle annettavan päätöksen perusteleminen (24 §) ja lain muutoksenhausta hallintoasioissa (24.3.1950/154) määräämä hallintopäätöksen valitusosoitus.⁴⁹³ Tässä yhteydessä asianosaista oli pitänyt kuulla ennen asian ratkaisemista (*audi alteram partem*). Kuulemisen huomioimatta jättäminen on tavanomaisesti aiheuttanut tehdyn päätöksen kumottavuuden.⁴⁹⁴ Päätöksen kohteena oleville postinsaajille olisi myös pitänyt antaa aikaa toimia muutosten edellyttämällä tavalla. Jakelutavan muutos oli usein toteutettu kiireellä. Esimerkiksi useimmissa taloyhtiöissä muutosta ei ehditty käsitellä asianmukaisissa yhtiöelimissä.⁴⁹⁵ Postin vastaanottajiin kohdistuva hallintopäätöksen olisi pitänyt tulla lainvoimaiseksi - ja toteuttamiskelpoiseksi - vasta määrätyn valitusajan jälkeen.⁴⁹⁶

Oikeusasiamies ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä yksityiskohtaisesti arvioimaan Postin jakelualueiden toimintaa. Hän esitti valtioneuvostolle, että lakia Posti- ja telelaitoksesta pitäisi muuttaa tai säätää yleinen postitoimintaa koskeva laki, jossa lainsäädännön puutteet saataisiin kiireellisesti korjatuiksi.⁴⁹⁷ Oikeusasiamiehen päätöksessä ei otettu kovin syvällisesti kantaa siihen, mikä yksittäistapauksissa olisi ollut oikein.⁴⁹⁸ Asianosaisten (postinsaajien) kohdalla ei myöskään muutettu vallitsevaa tilannetta postinkannon suhteen eikä Postin tekemiä postilaatikon paikkaa tai muita postinkantoa koskevia päätöksiä heidän kohdaltaan peruutettu (*ex tunc*). Oikeusasiamiehen esitys siitä, että asiantilaan puututtaisiin vain lainmuutoksella, ei korjannut millään lailla postinsaajien oikeusasemaa.⁴⁹⁹ Ongelma näh-

⁴⁹¹ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993. Liikelaitoksen oikeushenkilöllisyydestä HE 137/1986 vp s. 30 ja HE 205/1989 vp s. 2.

⁴⁹² Ks. *Mäenpää* 1989(a) s. 250 - 251.

⁴⁹³ HValL 24.3.1950/154, 12 ja 13 §. Ks. KA 8.4.1993, dnro 92/60/1701 s. 2. Laajemmin *Holopainen* 1981 s. 8 ja *Uotila* ym. 1989 s. 296 - 302.

⁴⁹⁴ Menettelyvirhe, ks. *Uotila* ym. 1989 s. 226. Vrt. *Kuusikko*, Oikeus 1993 s. 210 - 211: "Jotta kuulemisvelvollisuus voisi tulla kyseeseen tässä yhteydessä, postinkannon kotiovelle pitäisi olla lähinnä subjektiiviseksi oikeudeksi luokiteltava asia".

⁴⁹⁵ Ks. KA 31.8.1992, dnro 92/71/634, erit. s. 6 - 7.

⁴⁹⁶ HValL 24.3.1950/154, 14 §. Laajemmin *Uotila* ym. 1989 s. 186 ja *Pohjolainen - Tarukannel* 1990 s. 330 - 332.

⁴⁹⁷ KM 1973:87, s. 15, oli pitänyt tavoitteena, että posti- ja lennätinlaitoksen valtuudet järjestellä postinkantolot rationaalisesti ja tasapuolisesti turvataan säätämällä laatikkoon-, laatikostoon- ja lokerikkoonkannosta lailla. KM 1986:10 s. 64: "Norminantoon oikeuttavat valtuutussäännökset pitäisi mahdollisuuksien mukaan sijoittaa aineelliseen lakiin".

⁴⁹⁸ Mikäli asia olisi voitu saattaa vireille hallintotuomioistuimessa, olisi tuomioistuimella ollut ns. ratkaisupakko asiassa. Tuomioistuin olisi todennäköisesti ottanut kantaa myös "syylisyyksymyksiin".

⁴⁹⁹ Myöhempi lainsäädäntö tulkitsi jälkikäteen Postin toimet "oikeiksi", sillä vuoden 1994 postitoimintalailla (29.10.1993/907) postinkannon säätely muutettiin Postin tässä postilaatikkoriidassa noudattaman käytännön mukaiseksi.

tiin jostain syystä olevan enemmänkin lainsäädännön puutteissa kuin Postin voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavassa, virheellisessä toiminnassa.

Kuluttaja-asiamies *Mickwitzin* mukaan Postin ja postilähetyksen vastaanottajan välille olisi voinut syntyä jatkuva jakelusopimus ilman tavanomaista tahdonilmaisua (konkludenttisesti). Lähettäjän kanssa Posti olisi tehnyt kertosopimuksia lähetysten kuljettamisesta.⁵⁰⁰ Voitiin perustellusti ajatella, että jakelulle välttämättömistä esineistä (postilaatikko, postiluukku) huolehtiminen synnytti vastaanottajan sopimussidonnaisuuden. Vastaanottajalle tuli täten ns. käyttäytymisvastuu.⁵⁰¹ Kuluttaja-asiamies piti jakelutavan muutosta Postin ja vastaanottajan entisen postinkantosopimuksen muutoksena. Vastaanottajalta olisi tällöin pitänyt saada nimenomainen myönteinen vastaus uusilla ehdoilla tehtävää sopimusta koskevaan tarjoukseen. Muutoksen toteuttamiseen olisi joka tapauksessa ollut varattava riittävä siirtymäkausi, jotta kuluttajalle olisi ollut mahdollista myös irtautua sopimuksesta.

Kuluttaja-asiamies piti Postin yksipuolista sopimusehtojen muuttamista ja jakelun keskeyttämisen käyttämistä painostuskeinona tässä yhteydessä kohtuuttomana.⁵⁰² Postin vastaanottajalla olisi pitänyt olla mahdollisuus arvioida sopimussuhteen jatkamista. Kuluttaja-asiamiehen mukaan syy esillä olleisiin ongelmiin johtui Postin tottumattomuudesta toimia elinkeinonharjoittajana. Kuluttajia ei oltu mielletty asiakkaiksi eikä sopimuskumppaneiksi, vaan Posti oli toiminut viranomaisen tapaan antamalla toiselle osapuolelle käyttäytymisohjeita ja määräyksiä. Kuluttaja-asiamiehen ja Postin väliset kantotavan muutosta koskevat neuvottelut keskeytyivät joulukuussa 1992. Edellinen johtui Postin ilmoituksesta, jonka mukaan kuluttajansuojalakia ei voitu soveltaa sen ja postilähetysten vastaanottajan väliseen suhteeseen.⁵⁰³

Myös eduskunnassa käytiin keskustelua Postin toiminnasta. Hallitukselle tehtiin useita kysymyksiä postipalvelujen turvaamisesta pientaloalueilla sekä Postin toiminnasta laatikoonkantoon siirryttäessä.⁵⁰⁴ Kysymyksissä haluttiin selvitys, oliko hallitus tietoinen Postin ja telelaitoksen suunnitelmista heikentää Postin peruspalveluja ja mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä postipalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Kysymyksiin vastanneen liikenneministeri *Norrbackin* mukaan tapaa, jolla peruspalvelut tarjotaan, ei oltu yksityiskohtaisesti määriteltä.⁵⁰⁵ Palvelujen käytännön toteuttamistapa oli ministerin mukaan Postin itsensä päätösvallassa. Liikelaitoslainsäädäntö velvoitti ministerin mukaan Postin valitsemaan käytettävissä olevista palveluvaihtoehdoista liiketaloudellisesti kaikkein edullisimman ratkaisun.⁵⁰⁶

⁵⁰⁰ KA 31.8.1992, dnro 92/71/634. Yleisesti *Tulonen*, Helsingin Sanomat 2.9.1992. Myös Posti näki aluksi itsensä ja postilähetysten vastaanottajat sopimusosapuolina (Postin vastine KA:lle 18.5.1992, dnro 13/4/92).

⁵⁰¹ Ks. *Telaranta* 1953 s. 200 - 203.

⁵⁰² Ks. KSL 20.1.1978/38, 3:1 §; HE 8/1977 vp s. 36 ja OikTL 17.12.1982/956, 36 §. Oikeuskäytännöstä vrt. esim. MT 1991:12.

⁵⁰³ Kuluttajansuojalakia ei voitu soveltaa Postin ja lähetyksen vastaanottajan oikeussuhteeseen, koska postinjakelua ei suoritettu maksua vastaan. Ks. *KVL* 19.3.1993, dnro 92/38/2241 ja *Turun Sanomat* 19.2.1992. Toisaalta asiaa olisi voinut lähestyä myös tulkinnalla, että lähettäjä oli maksanut jakelun vastaanottajan puolesta.

⁵⁰⁴ Ks. esim. KK 120/1991 vp, liik. ministeri *Norrbackin* vastaus 26.6.1991; KK 357/1991 vp, liik. ministeri *Norrbackin* vastaus 18.12.1991 ja KVN 94/1992 vp.

⁵⁰⁵ Ks. esim. HE 106/1989 vp s. 394 - 395 ja HE 57/1991 vp s. 340 - 341 (ei määrittelyä, miten peruspalvelut käytännössä toteutetaan).

⁵⁰⁶ KK 367/1991 vp, liik. ministeri *Norrbackin* vastaus 20.12.1991.

Liikenneministeri *Norrbackin* mielestä oli tärkeää, että kansalaiset saivat Postin peruspalvelut. Postin kilpailukyvyn turvaamiseksi tarvittiin kuitenkin pidemmällä aikavälillä 300 – 350 miljoonan markan kustannusleikkaus. Osa jakelutyön tuottavuuden kasvusta tapahtuisi motorisoimalla postinjakelua myös taajamissa. Säästöjä aikaansaavan postinjakelun taloudellisen kehittämisen edellytyksenä oli laatikkoonjakelu kaikilla pientaloalueilla. Tarkoituksena oli myös tarjota tavanomaista parempaa jakelua maksullisena palveluna.⁵⁰⁷ Vuoden 1993 alkupuolella käytiin eduskunnassa keskustelua myös Postin toimitusjohtaja *Saviahon* suhtautumisesta oikeusasiamiehen Postin toimintaa kritisoivaan päätökseen.⁵⁰⁸ Eduskunnassa kirjallisen kysymyksen esittäneen edustaja *Paasion* mielestä Posti pidätti itsellään oikeuden toimia lain vastaisesti: jos laki ja Postin toiminta olivat ristiriidassa, väistyi laki.⁵⁰⁹

Jakelutavan muutoksen toteutuksessa oli esiintynyt paljon puutteita ja menettelyä, joka ei sopinut nykyaikaisen palveluyhteiskunnan ja uuden liikelaitoksen imagoon.⁵¹⁰ Koska päätökset postilaitoksen paikasta ja jakelutavasta oli tehty osaksi hallintomenettelylakia ja lakia muutoksenhausta hallintoasioissa (24.3.1950/154) rikkoen, olisi tämä antanut mahdollisuuden purkaa tehdyt jakelutapaa koskevat päätökset. Voidaan myös osoittaa, ettei Postin paikallishallinto ollut aina noudattanut jakelutavan muutoksen yhteydessä hyvää hallintotapaa.⁵¹¹ Valtioneuvoston selonteossa julkisen hallinnon uudistamisesta oli painotettu asiakaslähtöistä ja palvelutasoltaan parempaa hallintoa ja palvelua, etenkin liikelaitosten tarjoamana.⁵¹² Valtiontilintarkastajien mukaan jakelutavan muutos oli sinänsä perusteltu, mutta sen käytännön toteuttamisessa oli epäonnistuttu tavalla, joka oli vaikuttanut kielteisesti koko Posti- ja telelaitoksen yrityskuvaan.⁵¹³

Syvällisempänä syynä konfliktitilanteeseen oli, ettei Postin ja postinsaajan oikeussuhteen luonnetta ja sisältöä oltu postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692) kumoamisen yhteydessä (1.7.1991) ymmärretty eikä selvitetty riittävästi.⁵¹⁴ Myös laki Posti- ja telelaitoksesta (14.8.1989/748) oli tässä suhteessa jäänyt kovin puutteelliseksi (aukolliseksi). Postiliikenneasetukseen oli kuitenkin sisältynyt tätä suhdetta sääteleviä säännöksiä (HaVL 3/1993 vp s. 1). Suhteellisen epämääräisenä perusteluna asetuksen kumoamiseen oli ollut Postin toimiminen postitoiminnan osalta avoimessa kilpailutilanteessa. Ristiriidat olivat siis myös osoitus lainsäädäntötyön ongelmista ja puutteellisesta toiminnasta.⁵¹⁵ Postiliikenneasetusta (10.10.1980/692) kumottaessa olisi tullut varmistua siitä, että lakiin Posti- ja telelaitoksesta (14.8.1989/784) olisi liitetty esimerkiksi säännökset Postin oikeudesta antaa postin-

⁵⁰⁷ KK 125/1991 vp, liik. ministeri *Norrbackin* vastaus 26.6.1991.

⁵⁰⁸ Ks. EOA 21.1.1993, dnro 126/2/1993. *Aamulehti* 23.1.1993: "Posti ei pyörrä kelkkaansa. Jakelumuutokset viedään läpi kuin on suunniteltu, sanoo Postin toimitusjohtaja Asko Saviaho". Lähes edellistä vastaavasti, *Hel-singin Sanomat* 17.3.1993.

⁵⁰⁹ KK 737/1992 vp.

⁵¹⁰ Vrt. KHO:n muistio hallinnon oikeusturvalautakunnan mietinnöstä 17.1.1983 s. 2 - 3.

⁵¹¹ Hyvä hallintotapa on osaksi tulkinnallinen käsite, Ks. esim. *Tähti* 1992 s. 45 – 71 ja *Nikkilä* 1994 s. 7 – 11. Esimerkkejä hyvän hallintotavan käsitteestä, ks. *Tähti* 1995, erit. liitteen 2 s. 535 - 540 esimerkit. Ks. myös KVN 94/1992 vp, liikenneministeri *Norrbackin* vastaus 10.9.1992.

⁵¹² VNS 2/1990 vp 3.4.1990. Ks. myös VaVM 31/1990 vp s. 1. Vrt. *Holopainen* 1981 s. 7 - 9, menettelytekijöiden merkityksestä oikeusturvalle.

⁵¹³ Valtiontilintarkastajien kertomus v. 1992 (K14/1993 vp) s. 179.

⁵¹⁴ Ks. *Turun Sanomat* 10.10.1992 (kaksi artikkelia).

⁵¹⁵ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993. Ks. HE 137/1986 vp s. 17. Valtioneuvoston mielestä (asetustasoinen) säännös postiliikenteestä ei ollut tarpeellinen (VN 13.6.1991).

jakelua koskevia määräyksiä.⁵¹⁶ Laissa oli myös pitänyt jollain tavoin määritellä Postin ja sen asiakkaan välisen oikeussuhteen perusteet sekä mahdollisesti myös tämän oikeussuhteen tarkempi sisältö.

⁵¹⁶ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993. Vrt. RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 3 §.

6. OSAKEYHTIÖAIKA 1994 -

6.1 Liikelaitoksesta osakeyhtiöksi

6.1.1 Perusteet ja muutos osakeyhtiöksi

Julkisen sektorin uudistamistyössä oli 1990-luvun alussa asetettu tavoitteeksi parantaa hallinnon tehokkuutta ja nostaa työn tuottavuutta. Julkisten toimintojen tuloksellisuuden parantamiseksi oli esitetty markkinaohjauksen hyväksikäyttöä ja siihen liittyen niiden liikelaitosten yhtiöittämistä, joilla ei ollut viranomaistehtäviä.⁵¹⁷ Markkinaohjaus vaati vapaam-
paa liikelaitosten ja osakeyhtiöiden palvelujen hintojen muodostuksen määrittelytapaa, esim. Posti sai jo liikelaitosaikana (1.9.1992 jälkeen) määritellä postimaksujen tason itse-
näisesti. Käytännössä markkinaohjauksen käyttö vähensi niiden palvelujen tarjontaa, jotka
eivät olleet liiketaloudellisesti kannattavia.⁵¹⁸ Muutos osakeyhtiöksi (1994) aiheutti myös
sen, että Posti sai tulla taloudellisesti omillaan toimeen. Valtio ei enää tukenut eikä voinut
tukea verovaroista postitoiminnan harjoittamista.⁵¹⁹

Julkisten palvelujen ominaisuuksiin on tavanomaisesti kuulunut se, ettei pal-
velusta perittävä maksu ole ollut suorassa suhteessa palvelujen kustannuk-
siin, kysyntään tai kulutukseen. Julkiset palvelut ovat usein olleet ilmaisia tai
hinnoiteltuja alle niiden tuotantokustannusten. Kansalaisten ei yksilöinä ole
ollut tarpeen tehdä suuria uhrauksia palvelujen saamiseksi.⁵²⁰ Valtion liikelai-
tosten ja osakeyhtiöiden kohdalla tilanne on ollut toinen. Niiden palvelujen
hinnoittelu oli tehty jo pitkään liiketaloudellisin perustein ja palvelujen tarjon-
nan oli ollut vastattava palvelujen kysynnän tarvetta. Postin palvelut olivat ol-
leet sen toiminnan alusta lähtien maksullisia. Varsinainen Postin yhteyskun-
nallinen, julkinen tehtävä oli etenkin 1970- ja 1980-lukujen jälkeen sisällöl-
tään osittain hämärtynyt. Posti oli liikelaitosaikana lähentynyt merkittävästi
tavanomaista kuljetusliikettä, niin hinnoittelultaan kuin palveluiltaankin.

Liikelaitosten yhtiöittäminen oli eräs osa 1990-luvun lama-ajan julkisen hallinnon ja palve-
lujen säästöohjelmaa ja julkisten palvelujen osittaista yksityistämistä. Muutosten perim-
äinen tarkoitus ei ollut asiakkaiden palvelutason merkittävä parantaminen, vaan muu-
toksen tarve oli enemmänkin taloudellinen (ei-asiakaslähtöinen).⁵²¹ Ratkaisu oli myös po-
liittinen (keskusta-oikeisto -yhteistyö).⁵²² Valtion virkamiehistön määrä oli vuosien mittaan
kasvanut työn tuottavuutta nopeammin ja kasvu oli aiheuttanut tehottomuutta ja turhaa by-
rokraatia.⁵²³ Valtion työn tuottavuutta haluttiin lisätä sekä palkkakustannuksia alentaa. Yh-

⁵¹⁷ HE 50/1993 vp s. 5. Yleisesti julkisen hallinnon uudistamisesta: VNS 2/1990 vp.

⁵¹⁸ Vrt. esim. oman toimipaikkaverkon supistaminen ja asiamiespostiverkon perustaminen. Postin henkilöstö
väheni vuodesta 1990 vuoteen 1999 lähes 6300 henkilöllä (vuodenvaihteen tilanne).

⁵¹⁹ EY:n perustamissopimuksen (Rooman sopimus 1957) 87 – 89 artiklojen mukaan valtion myöntämät yritys-
tuet eivät saa vääristää kilpailua. Ks. myös Laki yritystuen yleisistä ehdoista 11.7.1997/786, HE 74/2000 vp s.
23 (4 §:n käsittely) ja *Rissanen – Korah* 1991 s. 10 ja 30 – 33.

⁵²⁰ Ks. *Nikkilä* 1994 s. 90.

⁵²¹ Toisin VNS 2/1990 vp s. 3: "Kansalaisten palvelu paranee".

⁵²² *Oppositio vastusti ratkaisua*, ks. esim. Postin yhtiöittämisen kohdalla eduskunnan yleiskeskustelu
14.5.1993 ja 5.10.1993 (HE 49/1993 vp), VPA pöytäkirjat 1993 vp s. 1345 – 1355 ja 2947 – 2961.

⁵²³ Julkisten menojen osuus BKT:sta oli vuonna 1970 31,9 % ja vuonna 1990 39,3 % (VNS 2/1990 vp s. 12).

tiöittäminen oli pitkällä tähtäimellä tähän eräs toimintamalli.⁵²⁴ Yhtiöittämisellä haluttiin myös päästä vapaaksi valtion ”kahleista”, so. kireästä budjettivallasta. Valtioenemmistöissä osakeyhtiöissä ns. julkisen palvelun käsite menetti 1990-luvulla suhteellisen nopeasti todellisen merkityksensä.⁵²⁵

*”Valtiovallan harjoittaman kilpailupolitiikan tavoitteena on viime vuosina ollut edistää rationaalista tuotantoa ja tehokasta resurssien käyttöä, helpottaa uusien yrittäjien, tuotteiden ja uuden tuotantoteknologian tuloa markkinoille, alentaa hinta- ja kustannustasoa sekä lisätä kuluttajien valinnan mahdollisuuksia ja vahvistaa kuluttajan roolia tarjonnan määrittelijänä. ... Liikenne ministeriön hallinnonalan rakenteiden muutoksessa on yhtenä johdonmukaisena linjana ollut organisaatorakenteiden uudistaminen ja liiketoiminnallistaminen liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä. Kilpailun lisääminen myös postitoiminnassa on johdonmukainen seuraus tapahtuneesta lainsäädäntökehityksestä sekä Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämisestä. ... Kilpailun seurauksena toimialan kokonaisuutena katsotaan kehittyvän kilpailukykyisemmäksi, käyttäjien kustannusten alentuvan, tehokkuuden lisääntyvän ja asiakkaiden kokeman palvelun laadun parantuvan vaihtoehtojen lisääntyessä.”*⁵²⁶

Lähes välittömästi Postin liikelaitokseksi muuttumisen jälkeen alettiin hallituksen ja liikenne ministeriön piirissä tutkia mahdollisuutta Posti- ja telelaitoksen muuttamiseksi valtioenemmistöiseksi osakeyhtiöksi.⁵²⁷ Liikenne ministeriö asetti syyskuussa 1992 toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia lakiesitys Posti- ja telelaitoksen muodostamiseksi osakeyhtiöksi.⁵²⁸ Tarpeen muuttaa laitoksen organisaatiomuoto oli esitetty aiheutuneen lähinnä alalla kiristyvistä kilpailusta. Hallituksen esityksen (HE 50/1993 vp s. 5) mukaan liikelaitoksen ongelmina olivat mm. investointien ja lainanoton rajoitukset, kytkentä valtion budjetti- ja suunnittelumenettelyyn sekä hallintomenettelyä ja asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön tulkinnanvarainen ja epätarkoituksenmukainen soveltaminen.⁵²⁹ Yhtiöittämisellä haluttiin saada Postille lisää liikkumavaraa ja dynaamisuutta – myös juridisessa mielessä.

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi hallituksen esityksestä antamassaan lyhyessä lausunnossa, että Posti- ja telelaitoksen toiminta- ja kilpailukyvyyn turvaaminen muuttuneissa olosuhteissa puolsi yhtiöittämistä hallituksen esittämällä tavalla.⁵³⁰ Osakeyhtiössä toteutuisi valiokunnan mielestä paremmin kilpailusta johtuvan toimintavapauden tarve. Samalla olisi mahdollista päästä eroon liikelaitosmallin heikkouksista, jotka vaikeuttivat laitoksen kilpailuedellytyksiä. Lausuntoon liittyvässä kuuden jäsenen eriävässä mielipiteessä esitettiin, että yhtiöittäminen voisi vaarantaa Postin yhteiskunnallisen palvelutehtävän toteuttamisen.⁵³¹ Heidän mielestään postitoiminnan ylläpitäminen

⁵²⁴ Pietiäinen 1998 s. 6 muutoksesta: ”Uudistusaalto, joka meni läpi koko valtionhallinnon, on osoittautunut valtiontalouden kannalta menestyksekkääksi operaatioksi”.

⁵²⁵ Vrt. poikkeuksena esim. Kansaneläkelaitos ja sen tehtävät.

⁵²⁶ LM 14/1996 s. 3.

⁵²⁷ Ks. esim. valtioneuvoston ohjelmapäätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992 ja valtioneuvoston periaatepäätös 17.9.1992 (selvitys PTL:n yhtiöittämisestä).

⁵²⁸ LM 41/1992.

⁵²⁹ Honkanen 1995 s. 155 yhtiöittämisestä: ”Yhtiöt vapautuvat julkista toimintaa koskevista julkisuussäädöksistä; tämä on katsottu jopa yhdeksi yhtiöittämisen motiiviksi”.

⁵³⁰ HaVL 3/1993 vp s. 2. Samoin KK 110/1993 vp, liik. ministeri Norrbackin vastaus 15.4.1993.

⁵³¹ HaVL 3/1993 vp, eriävä mielipide s. 3.

puhtaasti liiketaloudelliselta pohjalta järjestetyssä yhtiössä olisi pidemmällä tähtäyksellä erittäin hankalaa. Syynä vastustaa yhtiömallia nähtiin myös eduskunnan ohjausvallasta luopumista.

Hallituksen esitys postitoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 49/1993 vp) ja esitys Posti- ja telelaitoksen yhtiöittämisestä (HE 50/1993 vp) annettiin 30.4.1993 eduskunnalle. Postilaitos yhtiöitettiin 1.1.1994 lukien.⁵³² Erillisistä Postista (Suomen Posti Oy) ja Telestä (Telecom Finland Oy) muodostui konserni, emoyhtiönä Suomen PT Oy, jonka koko osakekanta oli valtion hallussa. Suomen PT Oy huolehti Postin toimintaedellytysten ja rakenteiden kehittämisestä liiketoimintoja varten sekä konsernin strategioista. Vaikka valtio ohjasi postitoimintaa mm. lainsäädännöllä, osakeyhtiömuoto teki Postin kuitenkin suhteellisen riippumattomaksi valtionhallinnon päätöksenteosta ja ohjauksesta.

Yhtiöittämistä vastaan esitettiin myös kritiikkiä. Postitoimintalaki ja Postin yhtiöittäminen katsottiin toteutetun liian kiireellä.⁵³³ Samassa yhteydessä kritisoitiin myös sitä, että kunnollista analyysiä Postin ja postitoiminnan kilpailun edellytyksistä tai vaikutuksista ei tehty muutoksen yhteydessä. Kiireen seurauksena syntyi sekava ja sisäisesti ristiriitainen laki ja toimintalinja, joka nojasi perusteettomiin käsityksiin kilpailun edellytyksistä ja vaikutuksista postitoiminnassa.⁵³⁴ Postin yhtiöittämistä oli *Lehdon* mukaan perusteltu virheellisesti väittämällä, että tähän pakotti toimialalla esiintyvä vahva ja kova kilpailu. Posti toimi useimmilla toimialoillaan määräävässä markkina-asemassa ja uudessa tilanteessa sillä oli määräysvalta omaan hinnoitteluunsa.⁵³⁵ *Lehdon* mukaan muutoksen tarve johtui enemmänkin halusta saada entistä suurempi vapaus tavoitella liikevoittoa.⁵³⁶ Oikeusvaltion periaatteiden esitettiin unohtuneen tapahtuneessa muutoksessa.⁵³⁷

Postilaitoksien toimintaa ohjaava postitoimintalaki (29.10.1993/907) sekä postitoimintaasetus (22.12.1993/1385) tulivat voimaan 1.1.1994. Nämä vahvistivat Postin toiminnan oikeusperustan sekä paransivat sen asiakkaan tosiasiallista oikeusturvaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 14/1993 vp s. 3) tosin epäili, etteivät edellä esitetyt säädökset antaisi Postin asiakkaalle hallinnon yleislakeja vastaavia oikeusturvatakuita.⁵³⁸ Yleislaeilla tarkoitettiin etenkin hallintomenettelylakia (6.8.1982/598) ja lakia yleisten asiakirjojen julkisuudesta (9.2.1951/83). Yhtiöittäminen johti myös siihen, että Postin toiminta ei ollut enää ylimpien laillisuusvalvojen (OKa, EOA) tutkittavissa.⁵³⁹ Valiokunnan mielestä postitoiminnan toimitusehtojen yleisiä perusteita koskeva päätöksentekomenettely oli tehtävä sellai-

⁵³² Laki Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 22.10.1993/885.

⁵³³ *Lehto*, Talous & Yhteiskunta 1/1994 s. 25.

⁵³⁴ *Lehto*, Talous & Yhteiskunta 1/1994 s. 34.

⁵³⁵ Postilla oli määräävä markkina-asema kirjeiden ja pakettien jakelutoiminnassa (Kilpailuvirasto 16.4.1993/dnro 274/61/93, KHO 1.11.1994 T 5260). Edellisestä syystä muutosta ei voinut perustella pelkästään kilpailun todella merkittävällä haitallisella vaikutuksella Postin toimintaan.

⁵³⁶ *Lehto*, Talous & yhteiskunta 1/1994 s. 25. Vastaava eduskunnan lähetekeskustelussa 5.10.1993, ed. *Ukkola, Laakkonen* (HE 49/1993 vp, VPA pöytäkirjat 1993 vp s. 2955), myöh. *Helsingin Sanomat* 10.11.1996: "Posti unohtanut perustehtävänsä" (SDP:n puoluesihteerin Kari Laitinen).

⁵³⁷ Myöh. *Syrjänen*, *Helsingin Sanomat* 9.3.1996: "Tulosjahti heikensi oikeusturvaa". Laajemmin *Syrjänen* 1996.

⁵³⁸ LiVM 6/1993 vp, samoin *Södermann* 1995 s. 7.

⁵³⁹ Vrt. *Kuluttajansuoja* 4/1996. Julkisten palvelujen valvonta kuului kuluttaja-asiamiehen mukaan oikeuskanslerin toimivaltaan riippumatta siitä, kuka palvelun tuottaa (Kuluttaja-asiamiehen lausunto nro 76/70/0986).

seksi, että myös asiakaskunnalla olisi mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon.⁵⁴⁰ Yhtiöittäminen ja postitoiminnan vapauttaminen aiheuttivat laajemman tarpeen postitoiminnan lakisääteiseen ohjaukseen, vaikkakin tällöin poikettiin tavanomaisesta liiketaloudellisesta ohjauksesta.⁵⁴¹

Eräänä tärkeänä muutoksen aiheuttamana tarpeena - myös oikeusturvan kannalta - oli pidetty Postin entisten viranomaistoimien siirtämistä erilliselle postitoiminnan valvontaviranomaiselle.⁵⁴² Liiketoiminnan ja hallintotehtävien eriyttämisen katsottiin myös edistävän tasapuolisen kilpailun edellytyksiä.⁵⁴³ Telehallintokeskuksen postihallinto perustettiin vuoden 1994 alussa valvomaan postilaitoksia koskevien säädösten toteuttamista. Sen tehtävänä on lisäksi postinjakelua koskevien erimielisyyksien ja riitojen ratkaiseminen.⁵⁴⁴ Yleinen postitoiminnan ohjaus ja valvonta kuului edelleenkin liikenneministeriölle. Telehallintokeskus muuttui Viestintävirastoksi 1.9.2001 lukien.⁵⁴⁵

Kilpailun lisääntyessä ja yritysten kansainvälistyessä tarve siirtyä pois virastomuotoisesta postitoiminnasta oli korostunut etenkin kansainvälisessä postiliikenteessä. Suuntaus kehittyneen postitoiminnan maissa oli postitoiminnan organisoiminen valtion budjettitalouden piiristä omarahoitteiseksi liikelaitoksiksi tai osakeyhtiöiksi.⁵⁴⁶ Myös Euroopan yhteisö (EU) on pyrkinyt vaiheittain lisäämään kilpailua postitoiminnassa.⁵⁴⁷ Ns. postidirektiivin (1997) tarkoituksena oli saattaa postitoiminta vapaan kilpailun piiriin ja parantaa sen laatua ja hinnoitteluperiaatteiden avoimuutta. Direktiivin 9:26 artiklan mukaan saadaan kuitenkin varata ns. varattu palvelu (yksinoikeus yleispalvelun hoitajalle) niille lähetyksille, joiden hinta oli vähemmän kuin viisi kertaa alimman painoluokan vakiokirjelähetyksen normaali-hinta ja paino alle 350 grammaa. Suomessa postitoiminta oli avattu vapaalle kilpailulle, joten direktiivi ei vaikuttanut käytännössä kovinkaan radikaalisti oman postimme toimintaan.⁵⁴⁸

6.1.2 Hallinto ja organisaatio osakeyhtiössä

Vuoden 1994 alussa muodostetun valtioenemmistöisen osakeyhtiön toimialana oli postija teletoiminta sekä muu tähän liittyvä palvelutoiminta. Valtio merkitsi perustettavan postiosakeyhtiön koko osakekannan. Liikelaitoksen omaisuus siirrettiin Suomen PT Oy:lle ja

⁵⁴⁰ PeVL 14/1993 vp s. 3 - 4. Vrt. HaVL 3/1993 vp kuuden jäsenen eriävä mielipide lausunnosta, s. 3.

⁵⁴¹ *Arajärvi*, Oikeus 1995, erit. s. 385.

⁵⁴² KM 1985:2 s. 25. Samoin HE 49/1993 vp s. 9 - 11. Ks. myös direktiivi 97/67/EY, EYVL nro L 15, 21.1.1998, 9:22 artikla.

⁵⁴³ HE 49/1993 vp s. 19.

⁵⁴⁴ Telehallintokeskuksen tehtävistä ja toimivallasta: Asetus telehallinnosta 14.5.1993/446. Ks. myös LM 13/1988.

⁵⁴⁵ Laki viestintähallinnosta 29.6.2001/625.

⁵⁴⁶ Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa postitoimintaa hoidetaan liikelaitoksena sekä Hollannissa osakeyhtiömuodossa. Iso-Britanniassa postitoiminta oli jo 1980-luvulla yksityistetty.

⁵⁴⁷ Direktiivi 97/67/EY, EYVL nro 15, 21.1.1998. Vrt. Ranskan presidentti *Chirac*: "Postin yksityistäminen ei ehdottomasti sovi Ranskalle" (*Helsingin Sanomat* 3.10.1996).

⁵⁴⁸ Ks. Postitoiminta 1999 s. 20 - 34 ja liite 8 ("postidirektiivin kansallinen voimaansaattaminen").

vuoden 1994 alussa perustetulle PT:n eläkesäätiölle. Emoyhtiön (Suomen PT Oy) alaisuudessa oli posti- sekä teletoimintaa harjoittavat tytäryhtiöt (Suomen Posti Oy, Telecom Finland Oy) sekä muutamia muita näitä huomattavasti pienempiä yhtiön toimintaa tukevia sisaryrityksiä.⁵⁴⁹ Emoyhtiöön sovellettiin valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annettua lakia (19.4.1991/740). Lain mukaan valtioneuvosto päätti Suomen PT Oy:n merkittävistä osakehankinnoista.

Postin yhtiöjärjestykseen otettiin määräys hallintoneuvostosta, jossa tuli olla edustettuna liikkeenjohdon asiantuntemus, liikenneministeriö, henkilöstö, viestintäala sekä erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluivat osakeyhtiölain (29.9.1978/734) mukaiset tehtävät, esimerkiksi konsernin hoidon valvonta ja ohjeiden antaminen hallitukselle sellaisissa asioissa, jotka olivat periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia yrityksen toiminnalle. Hallintoneuvosto ohjasi Postin hallitusta osakeyhtiön peruspalvelujen toteuttamisessa. Lisäksi yhtiöjärjestykseen otettiin määräys, jonka mukaan hallintoneuvosto teki päätökset asioissa, jotka koskivat yhtiön toiminnan mahdollista huomattavaa supistamista tai laajentamista taikka sen organisaation olennaisia muutoksia.⁵⁵⁰

Konsernin hallitukseen nimitettiin toimitusjohtajan lisäksi valtion, talouselämän sekä henkilöstön edustajat. Varsinaista Postin strategista toimintaa johti Postin johtoryhmä, johon kuuluivat toimitusjohtajan ja varatoimitusjohtajan lisäksi liiketoimintaryhmien johtajat. Osakeyhtiöksi muuttumisen yhteydessä Postin organisaatio muuttui entistä enemmän pääkaupunkikeskeiseksi ja liikelaitosaikainen alueorganisaatioon perustuvaa hallinto- ja organisaatiomalli purettiin ajan mittaan (lähes) kokonaan. Asiakasrajapintaan näkyvä Postin organisaatio käsitti vuoden 1994 alussa kirje- ja kuljetuspalvelut, lehti- ja jakelupalvelut sekä yksityispalvelut omine alueellisine piiriorganisaatioineen. Vuoden 1997 organisaatiomuutoksen jälkeen Postin toiminta jakautui toimipaikkoihin, yritysmyyntiin, tuotantoon, tuotteisiin, tukiyksiköihin sekä tytär- ja osakkuusyhtiöihin.

Posti on etsinyt kustannustehokkuutta ulkoistaen suurimman osan toimipaikkaverkostoaan (Postiyritykset).⁵⁵¹ Maaseudun osittainen autioituminen, yleinen kaupunkilaistuminen sekä uusien sähköisten pankki- ja viestinvälitysmenetelmien käyttöönotto on muuttanut posti- ja pankkitoiminnan luonnetta merkittävästi. Postitoimipaikkojen määrä on vähentynyt viime vuosina Leona-pankin supistaessa pankkipalveluja tarjoavien toimipaikkojen määrää.⁵⁵² Vuonna 2000 yhteistyö pankkipalveluiden osalta päättyi kokonaan, mikä puolestaan aiheutti Postin omien toimipaikkojen määrän todella merkittävän vähenemisen. Postin konttoriverkkoa on etenkin vuoden 1998 jälkeen korvattu määrätietoisesti yritykset

⁵⁴⁹ Konserniin kuuluivat vuoden 1994 alussa Suomen Posti Oy, Telecom Finland Oy, PT-Autopalvelut Oy, Avancer Oy sekä tytäryhtiöitä ja osakkuuksia muista yhtiöistä.

⁵⁵⁰ Ks. HE 50/1993 vp s. 6.

⁵⁵¹ Ks. esim. HE 74/2000 vp s. 6 ja 8 – 9 (Internet-versio).

⁵⁵² Lyhyesti poistuvien pankkipalvelujen problematiikasta: KK 766/1996 vp, liik. ministeri *Linnainmaan* vastaus 19.11.1996 ja KK 467/1997 vp, liik. ministeri *Auran* vastaus 20.5.1997. Ks. myös *Helsingin Sanomat* 14.7.1995: ”Postipankki ja Posti sulkevat puolet konttoreista”.

hoitamilla postitoimipaikoilla (yrittäjä- ja asiamiespostit).⁵⁵³ Entistä useampi Posti toimii tänä päivänä ulkopuolisen yrittäjän ylläpitämänä jonkin palveluyrityksen yhteydessä. Esiteytistä uhkakuvista huolimatta yrittäjävetoiset postit ovat osoittautuneet palveluiltaan asiakkaita tyydyttäväksi.⁵⁵⁴

Postin asiakkailleen tuottama palvelu koostuu kolmesta eri vaiheesta: 1) lähetysten vastaanotosta, 2) käsittelystä ja kuljetuksesta sekä 3) jakelusta. Vastaanotto sisältää lähetyksen varsinaisen vastaanoton ja keräilylisäksi vastaanottotarkastuksen, lähetyksen hinnoittelun sekä esikäsittelyn kuljetuksia varten. Kuljetukset ja käsittely kattavat lähetysten kuljetuksen jättö- tai keräilypaikoilta edelleen lähetysten lajittelua tai varsinaista jakelua varten sekä toiminnot lähetyksen vastaanottaneesta toimipaikasta tms. lähetyksen saajaan lähinnä olevaan toimipaikkaan. Jakelu sisältää postilähetyksen toimittamisen varsinaiselle vastaanottajalle ja tähän liittyvät mahdolliset muut toimenpiteet. Postiliikenne on palveluprosessi, jossa merkittävä osa tuotannosta tapahtui palvelun ostajan näkymättömissä. Liikenneministeriön mukaan asiakkaalle on olennaista lopputulos, palvelun asiakkaalle tuottama hyöty, eikä niinkään itse palvelun sisältö tai tuottamistapa.⁵⁵⁵

Suomen PT-konserni jakautui 1.7.1998 kahdeksi suoraan valtion omistamaksi osakeyhtiökonserniksi, Suomen Posti Yhtymä Oy:ksi ja Sonera-yhtymä Oy:ksi. Suomen Posti Oy sulautui 31.12.1999 emoyhtiönsä Posti-yhtymä Oy:öön. Vuonna 1999 tehtiin myös muita postin organisaatiota koskevia suurehkoja muutoksia, esim. kuljetustoimintoja yhtiöitettiin (Etelä-Suomen kuljetuspalvelut Oy, Kelpo Kuljetus Fi Oy). Posti luopui linja-autoliikenteen harjoittamisesta (Gold Line Oy) ja perusti siivouspalveluja suorittavan tytäryhtiön (SPS Siivouspalvelut Oy).⁵⁵⁶ Organisaation muutoksilla ja yrityskaupoilla sekä toimintojen ketjuuntumisella on haettu uusi toimintamalleja sekä uutta toiminnan dynamiikkaa. Nykyisin Posti ostaa myös entistä enemmän ulkoisia palveluja, myös muilta kuljetusyryksiltä.

6.2 Postitoiminnan sääntely osakeyhtiöaikana

6.2.1 Postitoimintalaki ja toimitusehdot

Postin muuttuessa osakeyhtiöksi syntyi tarve muuttaa myös postitoiminnan sääntelyä. Tässä vaiheessa postitoiminnan harjoittaminen ei enää ollut Postin monopoli ja uudella lailla haluttiin avata käytännön postitoiminnan harjoittaminen myös muille postiyrityksille. Yhtiöittämisen myötä parlamentaarinen suora ohjaus postitoiminnan hoitoon katkesi lopullisesti. Täten pidettiin tärkeänä, että ohjauksen mahdollisuus säilyisi eräissä perinteisesti

⁵⁵³ Postin palveluverkko on Suomessa yksi tiheimpiä Euroopassa (väkilukuun verrattuna), vuonna 1995 0,39 konttoria tuhatta asukasta kohden. Norjassa ja Irlannissa vastaava luku on 0,56; Britanniassa 0,34; Ranskassa 0,29; Tanskassa 0,25; Saksassa 0,24; Ruotsissa 0,21 ja Hollannissa 0,15.

⁵⁵⁴ Ks. esim. VTA nro 128/54/98 s. 59 – 60, Postitoiminta 1999 s. 6 – 12 ja Postipalvelututkimus 2000, LM 1/2001 s. 33 – 46.

⁵⁵⁵ LM 14/1996 s. 48. Liikenneministeriön käsitys Postin palvelujen sekä Postin ja sen asiakkaan välisen oikeussuhteen sisällöstä antaa vääristyneen ja liian yksinkertaistetun kuvan. Lähetyksen vastaanottajalle, joka on myös Postin asiakas, on tärkeää palvelun sisältö, eli miten, minne ja milloin hänelle saapuvat lähetykset toimitetaan.

⁵⁵⁶ Laajemmin Postin organisaation ja toiminnan muutoksista, ks. Postin vuosikertomukset 1994 – 2000.

postitoiminnaksi luokitelluissa toimissa, joiden katsottiin olevan yhteiskunnallisesti tärkeitä.⁵⁵⁷ Hallituksen esityksessä postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993 vp) painotettiin syrjäseutujen postitoiminnan edellytysten ylläpitämistä. Parlamentaarisen suoran ohjauksen puuttuminen selittää osaksi uuden postitoimintalainsäädännön laajempaa sisältöä ja suurempaa tarkkuutta entiseen asetustasoon verrattuna.

Liikennevaliokunta katsoi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LiVM 6/1993 vp), että yhteiskunnallinen tarve kohdistui ennen kaikkea postilaitoksen toimintaan peruspalvelujen tuottajana. Koska postitoiminta oli yhteiskunnallisesti erittäin merkittävä peruspalvelu, oli tästä valiokunnan mielestä säädettävä lain tasoisella säädöksellä.⁵⁵⁸ Valiokunnan mielestä uuteen lakiin piti saada muutoksia, sillä esityksessä ei oltu riittävästi määritelty postitoimintaa, johon sääntely tulisi kohdistaa.⁵⁵⁹ Liikennevaliokunta piti myös tärkeänä korostaa yleisen ohjauksen, kehittämisen ja valvonnan tärkeyttä koko maan kattavan postinjakelun osalta. Eriyisen tärkeäksi koettiin riittävän toimivallan omaaminen harvaan asutulla seudulla hoidettavan tai muusta syystä kannattamattoman postitoiminnan turvaamiseksi.⁵⁶⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 14/1993 vp) käsiteltiin lain oikeusturvanäkökohtia. Yhtiöittäminen merkitsi mm., että liikelaitoksien toiminnassa noudattamat, yksilöiden oikeussuojalle tärkeät yleislakien normit (mm. hallintomenettelylaki ja laki asiakirjojen julkisuudesta) kävivät osakeyhtiössä merkityksettömiksi. Postin toiminta ei myöskään enää olisi ylimpien laillisuusviranomaisien (OKa, EOA) tutkittavissa. Valiokunta piti muutosta osakeyhtiöksi Postin asiakkaan oikeusturvan heikentymisenä.⁵⁶¹ Tässä yhteydessä kiinnitettiin myös huomiota esityksessä ja laissa omaksuttujen käsitteiden epätarkkuuteen. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen kieliasu ei vastannut niitä ymmärrettävyys- tai selkeysvaatimuksia, joita vastaavalle laille olisi asetettava ja se suositteli kotimaisten kielten asiantuntemukseen turvaantumista esityksen jatkokäsittelyssä.⁵⁶²

Postitoimintalaki (29.10.1993/907) saatettiin voimaan Postin yhtiöittämisen kanssa samaan aikaan eli vuoden 1994 alusta. Laki ei koskenut pienimuotoista postitoimintaa eikä myöskään postitoiminnan harjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa (1 §). Postitoiminta-asetuksessa (22.12.1993/1385) säädettiin tarkemmin lain soveltamisalasta. Asetuksen 1 §:n mukaan postitoimintalaki ei koskenut mm. lehtien jakelua eikä rajoitettua, merkitykseltään vähäistä lähetysten kuljetusta ja jakelutoimintaa. Lakia ei myöskään sovellettu asiakaskohtaisella yksilöllisellä sopimuksella sovittua lähetysten kuljetus- ja jakelutoimintaan, mikäli toiminta ei vaikeuttanut kohtuuttomasti valtakunnallisen postitoiminnan hoidon kokonaisuutta (1 §).

⁵⁵⁷ Ks. myös HE 49/1993 vp s. 1.

⁵⁵⁸ Vrt. PL 11.6.1999/731, 80 §. Ks. myös eduskunnan yleiskeskustelu 5.4.1993, ed. *Laukkanen* (HE 49/1993 vp, VPA, pöytäkirjat 1993 vp s. 2955).

⁵⁵⁹ LiVM 6/1993 vp s. 2.

⁵⁶⁰ LiVM 6/1993 vp s. 3.

⁵⁶¹ Vrt. myöh. *Kuluttajansuoja* 1/1995 s. 3: "Tuoko kilpailu hyvinvointia kaikille?". Kuluttaja-asiamies oli huolissaan kansalaisten oikeusturvasta liikelaitostuvassa hallinnossa.

⁵⁶² PeVL 14/1993 vp s. 4. Vrt. PeVM 1/1994 vp (K 6/1993 vp) s. 2 - 5. Mietinnössä kritisoitiin lainvalmistelun tasoa, etenkin ministeriöiden valmistelutyön osalta: "viimeisteleättömyyttä, pahimmillaan jopa keskeneräisyyttä, on ilmennyt kovin usein itse lakiehdotuksissa ja niiden perusteluissa". Asiasta keskusteltiin myös eduskunnassa, HE 40/1993 vp, yleiskeskustelu, 5.10.1993 (VPA asiakirjat 1993 vp s. 2948 - 2951).

Postitoiminta-asetuksessa määriteltiin ne postilähetykset, joihin lakia sovellettiin.⁵⁶³ Postitoimintalain 2 §:ssä esitetyn postilähetyksen lyhyempi sivu sai olla enintään 25 cm, pidempi sivu enintään 40 cm ja paksuus enintään 3 cm. Postilähetyksen enimmäispaino oli kaksi (2) kilogrammaa. Edellistä suuremmat tai painavammat lähetykset, esimerkiksi paketit, eivät kuuluneet postitoimintalain soveltamisalueeseen. Aluksi paketteja koskevat tarkemmat määräykset, esimerkiksi niiden vahingonkorvauskäytännöstä, sijoitettiin Postin toimitusehtoihin, mutta myöhemmin, 3.4.2000 jälkeen, niiden osalta viitattiin etenkin korvausvastuun osalta tiekuljetussopimuslain (23.3.1979/345) määräyksiin.⁵⁶⁴ Postilähetyksen muodosta sekä vastaanottajan ja lähettäjän osoitetieto- ja maksumerkinnöistä annettiin tarkemmat ohjeet toimitusehdoissa.

Kuluttaja-asiamies esitti ankaraa kritiikkiä postitoimintalakiesityksestä. Hänen mielestään laki antaa kansalaisille vain oikeuden vastaanottaa postia. Hallituksen esitys vaati myös, että lähetyksen vastaanotto oli järjestettävä siten, ettei se haitannut tehokasta postinjakelua.⁵⁶⁵ Lakiesitys antoi kuluttaja-asiamiehen mukaan Postille jopa oikeuden vaatia asiakkaitaan hakemaan postinsa lähimmän postitoimiston seinään kiinnitetystä laatikkorivistä. Esityksessä säädettiin, että kansalainen on velvollinen huolehtimaan siitä, että hänelle tulevien postilähetyksen perille toimittaminen olisi mahdollista joustavasti ja taloudellisesti. Ehdotus postitoimintalaiksi rakentui kuluttaja-asiamiehen mukaan Postin liiketoiminnan turvaamisen varaan ja kaikki sen ongelmat verhottiin kilpailun avaamiseen postitoiminnassa ja kansalaisten oikeuteen vastaanottaa postia. Vastaanottajan näkökulma puuttui ehdotuksesta täysin.⁵⁶⁶

Postitoimintalailla (29.10.1993/907) säädettiin entistä tarkemmin postinjakelun toteuttaminen (7 §). Postilaitoksen tuli tehdä suunnitelma jakelun yksityiskohtaisesta järjestämisestä.⁵⁶⁷ Jos postin saaja ja postilaitos eivät päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä (eikä asiassa oltu annettu lainvoimasta ratkaisua), postilaitoksella oli oikeus säilyttää postinsaajalle tulevat lähetykset noudettavina postin saajaa lähimpänä sijaitsevassa toimipaikassa.⁵⁶⁸ Telehallintokeskus sai antaa tarvittaessa yksityiskohtaisemmat yleiset ohjeet postilähetyksen vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta (8 §). Myöhemmin painotettiin – jostain syystä – näitä ohjeita vain ns. teknisluonteisina ohjeina. Ohjeilla ei ollut vaikutusta postinsaajan oikeudelliseen asemaan, jollei tämä päässyt sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä.⁵⁶⁹

Postilähetykset oli jaettava vähintään jokaisena työpäivänä, jollei postin jakaminen estynyt

⁵⁶³ Postilähetyksellä tarkoitettiin tässä laissa vastaanottajan nimellä ja osoitteella varustettua esinettä tai viestiä, jonka lähettäjä on jättänyt postilaitokselle välitettäväksi säännöllisessä postinkuljetuksessa postilähetyksenä (Postitoimintalaki 29.10.1993/907, 2 §).

⁵⁶⁴ Ks. tarkemmin Suomen Posti Oy:n tavarankuljetuspalvelujen kuljetusehdot 3.4.2000.

⁵⁶⁵ *Aamulehti* 17.2.1993: ”Kuluttaja-asiamies tyrmää postitoimintalakiesityksen”.

⁵⁶⁶ *Aamulehti* 17.2.1993. Toisin *Helsingin Sanomat* 29.3.1993: ”Johtava viestintävirkamies Vesa Palonen lakivalmistelusta: ”Postilaki ei ollut susi syntyessään”.

⁵⁶⁷ Esim. Postin jakelusuunnitelma 1.6.1994, kohta 2.: ”Pientalojen, kuten omakotitalot ja rivitalot, postilähetykset jaetaan postilaatikoihin kohtuullisen matkan päähän osoitepaikasta”.

⁵⁶⁸ Vrt. entinen PostiliikenneA 10.10.1980/692, 35 §.

⁵⁶⁹ HE 74/2000 vp s. 29 (Internet-versio).

postin saajasta, lain määräyksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta sen tapaisesta ylivoimaisesta esteestä (*force majeure*), jota postin jakelussa ei oltu voitu ottaa huomioon (7 §). Liikenneministeriön päätöksessä (3.2.1994/97) peruspalveluja tarkennettiin siten, että näihin kuului kirje tai muu alle 2 kg painava postilähetys. Peruspalveluihin kuuluvat postilähetykset oli jaettava jokaisena työpäivänä postitoimintalain 7 §:ssä säädetyllä tavalla. Postitoimintalaissa olivat myös säädökset toimiluvan peruuttamisesta (19 §), luvattoman postitoiminnan harjoittamisesta (20 §), vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta (21 §), toimintusehtoja ja jakelua koskevien erimielisyyksien ja riitojen ratkaisemisesta (22 §) sekä muutoksenhausta (23 §). Postitoiminta-asetuksen 4 §:ssä määriteltiin, millä ehdoilla postilaitoksella oli oikeus kieltäytyä postilähetyksen vastaanottamisesta tai välittämisestä.⁵⁷⁰

Postitoiminnan harjoittaminen tuli postitoimintalain 3 §:n mukaisesti valtioneuvostolta haetavan toimiluvan varaiseksi.⁵⁷¹ Toimiluvan saajan tuli olla vakavarainen ja ilmeisesti kykenevä säännöllisen postitoiminnan harjoittamiseen. Toimiluvan myöntämisen edellytyksenä oli mahdollisuus lähettää ja vastaanottaa postia tasapuolisin ehdoin koko maassa. Valtakunnalliseen rajoittamattomaan postitoimintaan toimilupa myönnettäisiin toistaiseksi, kun taas esimerkiksi maantieteellisesti tai postilähetyksilajeittain rajoitetut toimiluvat myönnettäisiin määräaikaikaisina (postitoimintalaki 3 §). Postin toimiluvan 5- ja 6-kohtien mukaan Posti oli velvollinen turvaamaan Postin peruspalvelujen yleisen saatavuuden koko maassa sekä huolehtimaan siitä, että sen palveluverkko tukee esim. valtionhallinnon alojen tarjoamia haja-asutusalueen palveluja.⁵⁷² Toimiluvan ehtojen noudattamista valvoivat sen 12-kohdan perusteella liikenneministeriö sekä Telehallintokeskus (nyk. Viestintävirasto).⁵⁷³

Postitoimintalain ongelmana oli sen epätarkka tekstisisältö. On vaikea ymmärtää, mitä konkreettisesti tarkoitetaan lauseilla ”*Postitoiminnan hoitamista on edistettävä postin lähettäjien, postin saajien ja postitoiminnan kokonaisuuden edun mukaisesti*” (1 §), ”*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*” (7 §) tai ”*Jos asianomaiset eivät sovi postilaatikkojen sijoittamisesta, siitä määrää rakennuslautakunta ottaen huomioon kysymykseen tulevan paikan muun käytön ja tarkoituksenmukaisen postitoiminnan vaatimukset*” (14 §).⁵⁷⁴ Laissa annettiin melkoisesti tilaa soveltamisvaihtoehdoille ja dynaamisuudelle. Telehallintokeskus ja liikenneministeriö ovat kuitenkin omalta osaltaan antaneet tarkentavia ohjeita mm. postilaatikkojen sijoittamisesta ja postipalvelujen toteuttamisesta.⁵⁷⁵

⁵⁷⁰ 1) vaaralliset aineet, esineet tai tuotteet, joiden kuljettaminen on laissa kielletty, taikka aiheuttavat ilmeistä vaaraa ihmisille tai omaisuudelle, 2) elävät hyönteiset tai muut eläimet, 3) lähetyksen sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle, 4) vakuuttamaton lähetys sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta, ja 5) yritysasiakas on olennaisesti lyönyt laimin maksuvelvollisuutensa postilaitokselle. Kieltäytymisen perusteet eivät sanottavammin eronneet entisen postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692, 25 §) vastaavista määräyksistä.

⁵⁷¹ Ks. tarkemmin postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385, 3 §.

⁵⁷² Suomen Posti Oy:n toimilupa 3.2.1994.

⁵⁷³ Telehallintokeskukseen oli perustettu edellistä varten uusi erityisyksikkö, Postihallintokeskus.

⁵⁷⁴ Asiaa kritisoi eduskunnan yleisistunnossa 5.10.1993 ed. *Nikula* (HE 49/1993, VPA pöytäkirjat 1993 vp s. 2951 - 1952). Vrt. PeVM 1/1994 vp s. 2 - 5.

⁵⁷⁵ Esim. liikenneministeriön päätös postipalveluista 3.2.1994/97 ja THK:n valtakunnalliset ohjeet postinjakelun järjestelyistä 28.10.1994.

Postitoimintalain 4 §:n mukaan postilaitokset hoitavat toimintaansa toimitusehtojensa mukaisesti.⁵⁷⁶ Täten niille saatiin nyt lainmukainen status.⁵⁷⁷ Liikenneministeriö päätti toimitusehtojen yleisistä perusteista sekä antoi ohjeet niiden julkaisemisesta. Toimitusehtojen tuli olla kirjalliset (painettuna) ja niiden tuli olla käyttäjien saatavilla korvauksetta postitoimipaikoissa.⁵⁷⁸ Niistä tuli myös käydä ilmi postilaitoksen asiakkaan ja postilaitoksen oikeudet ja velvollisuudet sekä mahdollisten riitojen ratkaisutapa. Ennen kuin postilaitos otti käyttöön kotitalouksille tarkoitettut toimitusehdot, nämä oli toimitettava kuluttaja-asiamiehelle hyväksyttäviksi.⁵⁷⁹ Uusista ehdoista ja hinnoittelun muutoksesta tuli tiedottaa asiakkaalle vähintään kuukautta ennen voimaantuloa tai muutoksen tapahtumista.

Liikenneministeriön päätöksellä postipalveluista (4.2.1999/111) saatettiin eräät EU:n postidirektiivin säännökset voimaan maassamme.⁵⁸⁰ Päätöksen mukaan postidirektiivin määrittelemä yleispalvelu toteutetaan Suomessa peruspalveluna ja yleispalveluna. Peruspalveluihin kuuluu enintään kahden (2) kg painoisten postilähetysten keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu. Peruspalvelujen lisäksi maassa tulee olla yleispalveluna tarjolla lähetysten keräily-, lajittelu-, kuljetus- ja jakelupalvelu enintään kymmeneen (10) kg saakka sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut.⁵⁸¹

3.4.2000 toteutetun logistiikkauudistuksen jälkeen Postin tavarankuljetuspalvelujen rakennetta ja toimitusehtoja muutettiin ratkaisevasti. Tässä yhteydessä otettiin käyttöön myös ns. tilavuuspainon mukainen hinnoitteluperiaate.⁵⁸² Työpäivänä (ma - pe) postitoimipaikassa sen aukioloaikana tai toimipaikassa ilmoitettuun muuhun aikaan mennessä postitettu pikapaketti 9 jaettiin lähetyksessä merkittyyn osoitteeseen seuraavana työpäivänä (ma - pe, ei arkipyhinä) kello 9.00 mennessä Postin palvelurekisterissä määritellyillä alueilla. Peruspaketti 14 jaettiin vastaavasti seuraavana työpäivänä klo 14 mennessä. Peruspaketti 16 oli noudettavissa osoitetoimipaikasta postituspäivää seuraavana työpäivänä (pääsääntö) kello 16 mennessä. Lähetyksiin voitiin liittää myös tuotelajikohtaisia lisäpalveluja, esimerkiksi postiennakko, kirjaaminen, tai vakuuttaminen.⁵⁸³ Uusissa toimitusehdoissa 3.4.2000 näkyi asiakaskunnan lisääntynyt tarve lähetysten vientipalveluihin.

6.2.2 Postidirektiivi ja Postipalvelulaki

Vuoden 1993 postitoimintalain puutteet ja postitoiminnassa tapahtunut nopea kehitys loivat tarpeen postitoiminnan uudelle ja tarkentuvalla sääntelyllä.⁵⁸⁴ Myös uusi perustuslaki

⁵⁷⁶ Toimitusehdot 1.6.1994, 1.7.1995, 1.7.1998 ja 3.4.2000. Uusimmat toimitusehdot tulevat voimaan vuoden 2002 alusta lukien.

⁵⁷⁷ Vrt. toimitusehdot liikelaitosaikana 1.7.1991 jälkeen.

⁵⁷⁸ Liikenneministeriön päätös postilaitoksen toimitusehtojen yleisistä perusteista 22.12.1993/1388.

⁵⁷⁹ LM päätös postipalveluista 22.12.1993/1388, 3 §.

⁵⁸⁰ Direktiivi 97/67/EY, EYVL nro L 015, 21.1.1998.

⁵⁸¹ Toimitusehdot 3.4.2000, kohta 1. Postitoimintalaki ei koskenut yleispalvelua muutoin, kuin että palvelu oli toteutettava.

⁵⁸² Hinnoittelu tilavuuspainon 1 m³ = 250 kg tai punnitun painon mukaan riippuen siitä kumpi on suurempi.

⁵⁸³ Tarkemmin: toimitusehdot 3.4.2000, kohta 2 (kotimaan palvelut).

⁵⁸⁴ Ks. esim. Postitoiminta 1999 s. 14 – 34 (Lainsäädännön muutostarpeet), *Kuluttajansuoja* 3/1996 s. 12: "Postitoiminta kaipaa muutosta" ja Postipalvelujen saatavuus, hallituksen ilmoitus eduskunnalle 4.12.1999. Tarvetta muutokseen aiheutti etenkin direktiivi 97/67/EY, EYVL nro L 15, 21.1.1998.

vaikutti postilainsäädäntöön, sillä tämä tarkensi lainsäädäntövallan delegointikäytäntöä. Perustuslain voimaantulon jälkeen kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tuli antaa lailla (PL 11.6.1999/731, 80 §). Postipalvelua määrittelevä uusi laki oli tarkoitus perustaa nykyiseen postitoimintalakiin sekä vuonna 1997 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. postidirektiiviin.⁵⁸⁵ Hallituksen esityksen (HE 74/2000 vp) keskeisenä tavoitteena oli säännellä postipalvelujen koko maan kattavaa yleispalvelua.

Uudella postipalvelulailla (6.4.2001/313) toteutettiin tarkemmin EU:n postidirektiivin määräykset pakollisesta ns. Postin yleispalvelusta.⁵⁸⁶ Lain soveltamisalue oli entistä postitoimintalakia laajempi käsittäen yleispalveluna kirjelahetykset 2 kilon ja pakettipalvelut 10 kilon painorajaan saakka.⁵⁸⁷ Lisäksi yleispalvelu käsitti maahan saapuvien kansainvälisten lähetysten osalta kuljetus- ja jakelupalvelut enintään 30 kiloon saakka sekä kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten palvelun.⁵⁸⁸ Hallituksen esityksen (HE 74/2000 vp) tavoitteena oli turvata postitoiminnan sujuvuus ja jatkuvuus niin kotimaassa kuin kansainvälisessäkin liikenteessä sekä asettaa postipalveluille perustaso, joka on kaikkien saatavilla. Perustason katsotaan kuuluvaksi myös jokaisessa kunnassa sijaitseva postipalveluja tarjoava toimipiste. Postipalvelujen yleispalveluvelvoite oli tarkoitus antaa Suomen Posti Oyj:lle.

Hallituksen esitys postipalvelulaiksi oli valmisteltu pääosin virkatyönä liikenneministeriössä ja työhön olivat kiinteästi osallistuneet Telehallintokeskuksen ja Suomen Posti Oy:n edustajat.⁵⁸⁹ Perustuslakivaliokunta ei nähnyt esityksessä merkittävästi muutettavaa ja esitti, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁵⁹⁰ Liikennevaliokunta sitä vastoin ei ollut tyytyväinen lakiehdotukseen ja teki siihen monia lisäyksiä ja muutoksia. Etenkin Postin vastuuta käsittelevä hallituksen esityksen osa kirjoitettiin lähes kokonaan uudestaan. Valiokunta esitti myös kritiikkiä koskien lain selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Esimerkiksi osa lain pykälistä ja perusteluista oli valiokunnan mielestä selvästi ristiriidassa keskenään.⁵⁹¹ Uusi entistä laajempi postipalveluja säätelevä postipalvelulaki tulee voimaan 1.1.2002.⁵⁹²

Hallituksen esitykseen (HE 74/2000 vp) ei sisältynyt postipakettien kuljetusta koskevia vastuusäännöksiä. Tältä osin postiyrityksen vastuu oli ajateltu määrytyväksi sopimusvastuuta koskevien periaatteiden mukaan suhteessa postin lähettäjään ja lähinnä vahingonkorvauslain mukaan suhteessa postin

⁵⁸⁵ Direktiivi 97/67/EY, EYVL nro L 15, 21.1.1998 s. 14 – 25.

⁵⁸⁶ Direktiivi 97/67/EY, EYVL nro L 15, 21.1.1998, 3 artikla, kohta 4.

⁵⁸⁷ Vrt. Postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385: Lakia ei sovellettu yleispalveluun muutoin, kuin että palvelu oli toteutettava.

⁵⁸⁸ Postipalvelulaki 6.5.2001/313, 4 §.

⁵⁸⁹ Tässä yhteydessä voidaan miettiä, oliko Postin kiinteä osallistuminen sen omaa toimintaa vahvasti säätelevän lain valmisteluun esim. kilpailuoikeudellisesti suotavaa.

⁵⁹⁰ PeVL 28/2000 vp.

⁵⁹¹ LiVM 13/2000 vp, yleisperustelut.

⁵⁹² *Lakimiesuutiset* 5/2001 s. 22: "Uusi postipalvelulaki ... hyvin laadittu ja Suomen Postia kuultiin sen valmistelussa".

saajaan.⁵⁹³ Liikennevaliokunta piti kuitenkin välttämättömänä, että uuteen lakiin otettaisiin myös postipaketteja koskevat vastuusäännökset. Pakettien kuljetusnopeutta ei oltu säädetty entisessä postitoimintalaissa, koska nämä eivät kuuluneet lain soveltamisalueen piiriin.⁵⁹⁴ Uuden postipalvelulain 12 §:n mukaan postipaketit tulee jakaa kohtuullisessa ajassa ja niiden jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Lain määrittelemä palvelulupaus on melko epätarkka ja tätä tarkennetaan Postin uusissa 1.1.2002 voimaan tulevissa toimitusehdoissa.⁵⁹⁵

Suurin muutos Postin yleisissä vastuuperiaatteissa on, että uuden postipalvelulain mukainen vastuusääntely on lähtökohtaisesti kuluttaja-asiakkaan hyväksi pakottavaa.⁵⁹⁶ Sopimusehto, joka poikkeaa lain vastuusäännöksistä postin lähettäjän tai saajan vahingoksi, on mitätön. Postitoiminta-asetuksen 5 §:n mukaan postilaitos ja asiakas olivat voineet sopia vahingonkorvauksen määrästä toisin kuin asetuksessa oli säädetty. Ainakin teoriatasolla edellinen olisi mahdollistanut esim. toimitusehdoissa määritellyn postitoiminta-asetusta (22.12.1993/1385) alempien korvausrajojen käytön. Lain vastuusäännöksistä poikkeavia sopimusehtoja voitaisiin kuitenkin ottaa sopimuksiin, joita postiyrittäjä tekee muiden elinkeinonharjoittajien kanssa. Sopimusoikeuden yleisten periaatteiden mukaan tällainen sopimusehto sitoisi sopijaosapuolia, mutta ei lähtökohtaisesti postin saajaa.⁵⁹⁷

Postitoimintalain (29.10.1993/907) 7 §:n mukaan postilähetykset tuli kerrostaloissa jakaa rakennukseen.⁵⁹⁸ Hallituksen esityksen (HE 74/2000 vp) 12 §:n mukaan lähetykset voitaisiin jakaa rakennukseen tai sen välittömässä läheisyydessä olevaan laitteeseen tai rakennelmaan. Edellinen olisi mahdollistanut postilähetysten laatikkoonkannon myös kerrostaloalueilla. Liikennevaliokunnan mukaan ei ollut perusteltua, että postin jakelun tasoa huononnettaisiin pakottamalla taloyhtiöt järjestämään laatikostot kerrostalojen alakertaan tai niiden pihoille.⁵⁹⁹ Posti tulisi jakaa kerrostaloihin ”rakennukseen asiakaskohtaisena jakeluna” (postipalvelulaki 6.5.2001/313, 12 §). Liikennevaliokunnan mukaan edellisellä tarkoitetaan postin jakamista huoneistokohtaisesti luukkuihin sisälle kerrostaloon.⁶⁰⁰

Hallituksen esityksen postipalvelulaiksi (HE 74/2000 vp) mukaan Postin jakelukäytäntö sekä vastuu lähetyksistä oli tarkoitus pitää entisellään.⁶⁰¹ Esityksen taustalla näyttää kuitenkin olleen ajatus tulevaisuuden postinkannon su-

⁵⁹³ HE 74/2000 vp. s. 4 (Internet-versio) Esim. yli 10 kg painoisiin lähetysiin olisi todennäköisesti pitänyt soveltaa tiekuljetussopimuslain (TKSL) säädöksiä. (vrt. toimitusehdot 3.4.2000).

⁵⁹⁴ Pakettien kuljetusnopeus oli esitetty esim. toimitusehtojen 3.4.2000 2.2 -luvussa (Tavarankuljetuspalvelut).

⁵⁹⁵ Tavarankuljetuspalvelut 1.1.2002 s. 2 – 3, erit. s. 2, ”Toimitusajat”. Vrt. esim. toimitusehdot 1.7.1995, kohta 2.4: ”Työpäivänä (ma – pe) toimipaikkaan sen aukioloaikana jätetty postipaketti toimitetaan vastaanottajan osoitetoimipaikkaan kahdessa työpäivässä postituspäivää lukuunottamatta”.

⁵⁹⁶ Postipalvelulaki 6.4.2001/313, 19 §.

⁵⁹⁷ LiVM 13/2000 vp s. 9 (Internet-versio).

⁵⁹⁸ Edellinen ei kuitenkaan sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan tarkoita postin jakamista jokaisen huoneiston postiluukkuun. Ks. esim. *Turun Sanomat* 30.4.1993. Vrt. ”Postin toimitusjohtaja: Kerrostalot säästyvät alakerran laatikkokannolta” (*Ilta-Sanomat* 28.4.1993).

⁵⁹⁹ Hallituksen esityksen 12 §:n mukaan kerrostalojen postilaatikoiden olisi pitänyt sijaita rakennuksessa tai sen ”välittömässä läheisyydessä”. Tässä ei olisi voitu soveltaa omakoti- ja rivitalojen 50 metrin enimmäismatkaa postilaatikolle, talon ajoliittymästä laskettuna. Vrt. THK 1994, kohdat 2.2.3, 2.3.2 ja 2.3.4.

⁶⁰⁰ Lain sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan edellinen ei sulje pois asiakaskohtaista, kiinteistön sisälle kohdistuvaa lokerikkoonjakelua. Valiokunnan mielipide on eri asia kuin velvoittava laki.

⁶⁰¹ HE 74/2000 vp 5 §: ”Jakelun osalta ehdotetaan jatkettavaksi voimassa olevien säännösten mukaista menettelyä”. Vrt. käynnissä oleva postilaatikoiden ns. ryhmittely.

pistamismahdollisuuden saattamisesta koskemaan myös kerrostaloasukkaita. Tältä osin liikennevaliokunnan tekemät muutokset hallituksen esitykseen ovat Postin palvelujen tulevaisuuden ja sen asiakkaiden kannalta merkittäviä. Uuden postipalvelulain (6.5.2001/313) myötä Postin vastuu lähetyksistä muutoinkin kasvoi. Tämä väite voidaan perustaa muutoksiin enimmäiskorvausmäärien dispositiivisuudessa, toimitusehtojen vastuumääritysten soveltamisesta pakettiliikenteeseen sekä reklamointiaikojen ja –käytäntöjen muutoksiin. Postipalvelulain 4 §:n mukaan yleispalvelujen tarjoajan on pidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste. Eduskunta ei kuitenkaan kannattanut opposition esitystä, jossa tämä toimipiste olisi määritelty Postin oman henkilökunnan ylläpitämäksi toimipaikaksi.⁶⁰²

Hallituksen esityksen mukaan (HE 74/2000 vp s. 17, 36 §) postipalvelujen käyttäjien oikeus on saattaa toimitusehtoja ja jakelua koskevat erimielisyydet Telehallintokeskuksen ratkaistaviksi. Postiyrityksen asiakas voi jättää ratkaistavaksi asian, joka koski postiyrityksen jakelusuunnitelmaa, toimitusehtojen muuttamista tai postinjakelua. Liikennevaliokunnan mukaan lakitekstistä ja sen perusteluista ei kuitenkaan selvinnyt, millaisia erimielisyyksiä Telehallintokeskus voisi ratkaista ja mitkä asiat kuuluisivat yleiselle tuomioistuimelle tai esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnalle. Epäilyä herätti myös se, että Telehallintokeskus joutuisi käsittelemään sen itsensä hyväksymien toimitusehtojen muutoksista johtuvia riitoja. Edellisen vuoksi valiokunta ehdotti, että mahdollisuus saattaa toimitusehtojen muuttamista koskeva asia THK:n käsiteltäväksi poistetaan laista ja lisäksi lakiin lisättäisiin nimenomaisesti, että Telehallintokeskuksen toimivaltaan ei kuulu sopimusoidellisten riitojen ratkaiseminen.⁶⁰³

6.3 Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde

6.3.1 Oikeussuhteen muutos osakeyhtiöaikana

Postilaitoksen ja postilähetyksen lähettäjän välinen oikeussuhde ei muuttunut Postin osakeyhtiöksi muuttumisen seurauksena. Oikeussuhde oli jo ennestään yksityisoikeudellinen sopimussuhde, jossa lähettäjä teki postilaitoksen kanssa sopimuksen lähetyksen toimitamisesta vastaanottajalle (vastikkeellinen oikeustoimi).⁶⁰⁴ Sopimus syntyi konkludenttisesti lähettäjän jättäessä postilähetyksensä toimipaikkaan, postilaatikkoon tai esim. lajittelukeskukseen. Postilaitoksella oli ns. palvelupakko, eli se ei voinut valikoida asiakkaitaan.⁶⁰⁵ Postimaksun ja mahdolliset lisäpalvelumaksut maksettuaan lähettäjä sai lähetyksensä välitetyksi postitoimintalaissa, postitoiminta-asetuksessa ja postilaitoksen toimitusehdoissa ilmoitetuin ehdoin. Määrätyissä tapauksissa postilaitoksella oli oikeus kieltäytyä vastaanottamasta lähetystä kuljetettavaksi.⁶⁰⁶

⁶⁰² Ks. KA 87/2000 vp (E-J Tennilä), eduskuntakeskustelu 7.9.2000, PTK 90/2000 vp.

⁶⁰³ LiVM 13/2000 vp s. 10 (toteutettu: Postipalvelulaki 6.5.2001/313, 37 §). Telehallintokeskuksen uusi nimi on 1.9.2001 jälkeen Viestintävirasto (Laki viestintähallinnosta 29.6.2001/625).

⁶⁰⁴ Vrt. esim. RautatiekuljetusA 5.9.1975/714; 10, 17 ja 30 §.

⁶⁰⁵ Ks. esim. HE 49/1993 vp s. 15 ja HE 74/2000 vp s. 28 (Internet-versio).

⁶⁰⁶ Postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385, 4 §: 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljetus on laissa kielletty, tai ovat muulla lailla lain vastaisia tai aiheuttavat ilmeistä vaaraa ihmisille tai

Postin yhtiöittämisen jälkeen sen ja postilähetyksen vastaanottajan välistä oikeussuhdetta ei enää voitu tulkita julkisoikeudelliseksi (vrt. intressi- tai subjektiteoria). Postinjakelun suorittaja ei ollut julkisyhteisö (julkisoikeudellinen subjekti) eikä se toiminut muutoinkaan julkisen vallan edustajana tässä ominaisuudessa.⁶⁰⁷ Hallituksen esityksessä postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993 vp, s. 11) pidetään postilaitoksen ja vastaanottajan välistä suhdetta yksityisoikeudellisena sopimussuhteena. Esityksessä mainitaan mm.:

*”Postinsaajan ja postilaitoksen välillä ei katsota tapahtuvan varsinaista oikeustointa, ellei postinsaaja ole tehnyt erityistä sopimusta lisäpalveluista. Ilman erityistä sopimusta syntyvä sopimus on vajanaisesti kaksipuolinen, ja postinsaajan velvollisuutena on myötävaikuttaa sopimuksen voimassaoloon joko luonnollisen ainesosan, kuten esimerkiksi postilaatikon, taikka tilapäisen ainesosan, kuten esimerkiksi kuittauksen järjestämisellä”.*⁶⁰⁸

Se, että vastaanottajan ja Postin välillä on sopimussuhde, käy esille hyvin monesta säädöksestä. Esimerkiksi postitoimintalain (29.10.1993/807) 8 §:ssä säädetään sopimuksesta postin saajan ja postilaitoksen välillä.⁶⁰⁹ Samoin postinsaajan ja Postin välinen sopimus tuodaan esiin hallituksen esityksessä postitoimintalaiksi 23 §:ssä ja Telehallintokeskuksen valtakunnallisissa ohjeissa postinjakelun järjestämisestä (THK 1994, kohta 2.1.1). Postilaitoksen ja postin saajan välillä on sopimus, jossa sovitaan postin vastaanoton järjestelyistä, esim. postilaatikon paikasta yksityiskohtaisesti. Nykyisin postilähetyksen vastaanottajan postilaatikko ei useinkaan sijaitse hänen omalla tontillaan tai osoitteessaan (postilaatikoryhmittely), joten täytyy olla sopimus, mihin paikkaan vastaanottajan posti kannetaan.⁶¹⁰ Postia kannetaan postitoimintalain 7 §:n mukaan *”kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta olevaan laitteeseen tai rakennelmaan”*.

Postin kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleisissä toimitusehdoissa (1.6.1994) tarkennettiin Postin ja sen asiakkaan välisen palvelu- ja oikeussuhteen sisältöä. Viime kädessä toimitusehdot määrittivät kummankin osapuolen oikeudet ja velvollisuudet toisiaan kohtaan. Postin toimitusehtojen asiakasta sitova vaikutus oli vahvistunut mm. sillä, että niiden käyttö oli säädetty postitoimintalaissa (29.10.1993/907, 4 §) ja liikenneministeriön päätöksissä toimitusehtojen yleisistä perusteista (22.12.1993/1388).⁶¹¹ Laissa esitetty määrittely antaa asiakkaalle tiedon siitä, että Postin vastuu ja palvelun tarkemmat ehdot on esitetty toimitusehdoissa. Postin toimitusehtojen olemassaolosta kerrotaan nykyisin myös esim. pakettikorttien kääntöpuolella ja Postin Internet-sivuilla. Etenkin yritysasiakkailta voidaan

omaisuudelle, 2) lähetyksessä eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä, 3) lähetyksen sisältö on erittäin arka lämmölle tai kylmyydelle, 4) vakuuttamaton lähetyksessä rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta, 5) lähettäjä on yritysasiakas, joka on olennaisesti laiminlyönyt maksuvelvollisuutensa postilaitokselle.

⁶⁰⁷ Vrt. OKa 20.1.1993, dnro 126/2/93 (liikelaitosaika). Yhtiömuodossa toimiva Posti ei ole osa julkista hallintokoneistoa, vaan oma, erillinen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Vaikka valtio on yrityksen omistaja, tämä ei tee yrityksen ja sen asiakkaan oikeussuhteesta julkisoikeudellista.

⁶⁰⁸ Toisin HE 74/2000 vp, 20 §: ”Koska sen sijaan postiyrityksen ja postin saajan välillä ei ole pääsääntöisesti sopimussuhdetta, tulisi heidän väliseen suhteeseen sovellettavaksi vahingonkorvauslaki siltä osin kuin tässä lakiesityksessä ei olisi muuta ehdotettu säädettäväksi”.

⁶⁰⁹ Ks. *Nybergh* 2000 s. 114 ja myös KA 31.8.1992, dnro 92/71/634.

⁶¹⁰ Ks. HE 49/1993 vp s. 11: ”Postilaitoksen ensisijainen velvollisuus on toimittaa postilähetyksensä siihen merkittävään osoitteeseen”.

⁶¹¹ Vrt. KVL 92/38/448.

olettaa olevan määrätynlainen velvollisuus ottaa itse selvää käyttämänsä kuljetusyrityksen (Postin) palvelujen ja toimitusehtojen sisällöstä (liiketoimintariskin kartoitus).

Postin ja postilähetyksen vastaanottajan välinen sopimussuhde ei synny klassisen sopimusoikeuden periaatteiden mukaisesti, tarjouksen ja vastatarjouksen sekä näiden yhteisen hyväksymisen kautta.⁶¹² Posti näyttää määrittelevän usein yksipuolisesti paikan, mihin vastaanottaja saa postilaatikkonsa sijoittaa (*sijoitteluehdotus*).⁶¹³ Mahdollisesti syntyvä sopimus postilaatikon paikasta on tällöin yksipuolisesti toisen osapuolen sanelema, ”ota tai jätä” -ratkaisu. Mikäli vastaanottaja ei käytännössä suostu Postin esittämään ratkaisuun, voidaan hänen postinjakelunsa keskeyttää, riippumatta siitä, onko Postin esittämä ratkaisu lainmukainen.⁶¹⁴ Tässä suhteessa vastaanottajan oikeusturvaa ei voida pitää kovin vahvana ja on vaikea ymmärtää, miten edellinen toimintamalli parantaa postinsaajan oikeusturvaa.⁶¹⁵ Muutoinkin vastaanottajan mahdollisuutta sopia jotain Postin tahdon vastaisesti lienee pidettävä suhteellisen hypoteettisena vaihtoehtona.⁶¹⁶

Posti esittää postilähetyksen toimitusnopeuslupauksen toimitusehdoissaan. Esimerkiksi työpäivänä (ma - pe) toimipaikkaan sen aukioloaikana tai kirje-laatikkoon siihen merkittyyn viimeiseen tyhjennysaikaan mennessä jätetty 1. luokan kirje luvataan toimittaa vastaanottajalle perusjakelussa erikseen vahvistetulla varmuudella (toistaiseksi 95 %) seuraavana työpäivänä ja loput viimeistään toisena työpäivänä.⁶¹⁷ Postipaketti puolestaan luvataan toimittaa vastaanottajan osoitetoimipaikkaan kahdessa työpäivässä postituspäivää lukuun ottamatta.⁶¹⁸ Paketin enimmäispaino on 25 kg. Lähetyksiin voidaan liittää lähetyslajikohtaisina lisäpalveluina kirjaaminen, saantitodistus, postienakko, pikajakelu tai kuljetusvakuutus. Postin välityksellä lähetettävät rahat, jalometallit, jalokivet tai muut arvoesineet on lähetettävä aina vakuutettuna lähetyksenä.⁶¹⁹

Lähettäjän velvollisuus on vastata siitä, että lähetyksessä on riittävät osoite-merkinnät ja että tämä on pakattu ja päällystetty sisällön edellyttämällä tavalla. Lähettäjä myös vastaa siitä, että lähetyksessä on asianmukaisesti täytetty kuljetusasiakirja (esim. pakettikortti) ja että kuljetusasiakirjassa on haluttuja lisäpalveluja osoittavat merkinnät (esim. toimitusehdot 1.6.1994, kohta 5.). Posti kuljettaa lähetyksen siihen merkittyyn osoitteeseen mukaan, joten vastuu esim. väärän tai puutteellisen osoitteen vuoksi tapahtuneesta vahingosta jää asiakkaalle. Vastaanottajalla on velvollisuus tehdä ilmoitus muuttuneesta osoitteesta, mikäli hän haluaa postinsa kannettavaksi oikeaan osoitteeseen. Osoitteenmuutos tai lähetyksen jälkeensä lähettäminen edellyttää erillistä sopimusta (lomakkeissa ilmenevin ehdoin).

⁶¹² Ks. esim. *Telaranta* 1990 s. 25 – 29 (oikeustoimi) ja s. 49 – 51 (sopimus).

⁶¹³ Ks. esim. *Warkauden Lehti* 9.9.1997, THK 9.2.1995, dnro 678/92/94, selosteosa.

⁶¹⁴ Postitoimintalaki 29.10.1993/907, 8 §.

⁶¹⁵ Ks. HE 49/1993 vp s. 17 (9 §) ja HE 74/2000 vp s. 29 (14 §). Sanasta sanaan samanlaiset perustelut: ”Säännös on tarpeen postinsaajan ... oikeusturvan kannalta”.

⁶¹⁶ Ks. VTA, selonteko nro 128/54/98: ”Asiakkaan on mukauduttava Postin päätöksiin ilman tosiasiallisia vaihtoehtoja”. Yleisten oikeusperiaatteiden vastaista oli, että mikäli sopijaosapuolet eivät päässeet sopimukseen, sanktio (!) tästä kohdistettiin vain toiseen osapuoleen. Jos sopimukseen ei päästy, tämä ei välttämättä johtunut vain vastaanottajasta. Vrt. *Kouvolan Sanomat* 6.6.1994: ”Miksi Postin perustelut ovat ainoita oikeita sille, mihin kenenkin posti kannetaan?”.

⁶¹⁷ Toimitusehdot 1.6.1994, kohta 2.1.

⁶¹⁸ Esim. toimitusehdot 1.6.1994, kohta 2.5. Toimitusajat ovat muuttunut toimitusehtojen 3.4.2000 jälkeen.

⁶¹⁹ Toimitusehdot 1.6.1994, kohta 2.6. Vakuutetut lähetykset käsitellään erilliskäsittelyssä ja ne luovutetaan aina kuittausta vastaan. Vrt. esim. *RautatiekuljetusA* 5.9.1975/714, 19 §.

Laajemmin (sensu largo) käsitettynä postilaitoksien pääasialliset velvollisuudet sen asiakkaita kohtaan olivat:⁶²⁰

- palveluvelvollisuus (peruspalvelu/yleispalvelu),
- kirjesalaisuuden turvaaminen,⁶²¹
- kielilain säännösten noudattaminen,⁶²²
- toiminnan hoitaminen toimitusehtojen mukaisesti,
- maksujen tasapuolisuus ja kohtuullisuus,
- mahdollisuus todisteelliseen lähettämiseen,
- jakelu viitenä (työ)päivänä viikossa,
- säädettyjen tiedoksiantomenettelyjen käytettävissä olo (saantitodistus) ja
- postilähetysten keräilypisteiden järjestäminen.

Lähettäjän velvollisuudet Postia kohtaan (kotimaisessa postiliikenteessä) ovat postitoimintalain (1.3.1993) ja Postin toimitusehtojen (esim. 1.6.1994) perusteella pääasiallisesti seuraavat:

- kuljetusmaksun ja mahdollisten lisäpalvelumaksujen maksaminen,
- asianmukaisesti täytetty kuljetusasiakirja,
- tarvittavat lisäpalveluja osoittavat merkinnät,
- riittävä ja oikea osoitemerkinä,
- lähetys on pakattu sisällön edellyttämällä tavalla,
- lähetys ei sisällä kiellettyjä tavaroita tai esineitä,
- arvokkaammat lähetykset on vakuutettava ja
- huolehtiminen vastaanottokuitista.

Vastaanottajan velvollisuudet Postia kohtaan ovat (mikäli tämä haluaa lähetyksensä Postin toimesta):

- oikean jakeluosoitteen ilmoittaminen,
- postin jakelumahdollisuuden järjestäminen ja tästä huolehtiminen (postilaatikko, lokerikko tai postiluukku),
- määrättyjen lähetysten kuittaaminen ja
- henkilöllisyyden tai nimenkirjoitusoikeuden selvittäminen.

Postin velvollisuudet postitoimintalain, toimitusehtojen ja THK:n määräysten perusteella sen asiakasta, etenkin vastaanottajaa kohtaan, ovat pääpiirteittäin seuraavat:

- lähetysten jakelu viitenä päivänä viikossa,
- lähetysten jakelu ympäristössä noudatettavaa käytäntöä noudattaen (postilaatikko, lokerikko, postiluukku),
- toimitusehdoissa määritellyn lähetyslajikohtaisen kuljetusnopeuden noudattaminen,
- lähetyslajikohtaisten säilytysaikojen noudattaminen (toimipaikassa),
- lähetysten tai niiden saapumisilmoitusten toimittaminen perusjakelussa arkipäivisin klo 16 mennessä,⁶²³
- lähetysten jakelu jakeluosoitteen mukaan,
- toimitusehdoissa määriteltyjen lähetyslajikohtaisten eritysehtojen tai -palvelujen noudattaminen (esim. vakuutettu lähetys),
- tarvittaessa velvollisuus vahingonkorvaukseen ja maksun palauttamiseen,
- perillesaamattomista lähetyksistä huolehtiminen ja
- osoitteenmuutos- ja jälkenlähetämispalvelujen toteuttaminen.

⁶²⁰ Pääosin: LM V 14/1996 s. 46. Säädökset: postitoimintalaki 29.10.1993/907 ja liikenneministeriön päätös postipalveluista 4.2.1999/111, 4 – 5 §.

⁶²¹ HM 11.6.1919/94, 12 §, PL 11.6.1999/731, 10 §.

⁶²² Kielilaki 1.6.1922/148 sekä sen myöhemmät lisäykset sekä PL 11.6.1999/731, 17 §.

⁶²³ Pikalähetysten ja pakettien kohdalla erityisiä, edellisestä poikkeavia toimitusaikoja.

6.3.2 Vahingonkorvausvastuu osakeyhtiöaikana

Suomen Posti Oy:n nykyisen vahingonkorvausvastuun perustana ovat postitoimintalaki (20.10.1993/907) ja postitoiminta-asetus (22.12.1993/1385). Postitoiminta-asetuksen 2 §:ssä rajataan lain soveltamisalue koskemaan vain osoitteellisia lähetyksiä, joiden enimmäismitat ovat 25 x 40 x 3 senttimetriä ja joiden enimmäispaino on kaksi (2) kiloa.⁶²⁴ Postin korvausvastuuta on rajattu markkamääräisin enimmäismäärin.⁶²⁵ Hallituksen esityksessä postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993 vp s. 18) rajallista vastuuta on perusteltu mm. vahinkotapausten ongelmallisilla näyttökysymyksillä. Lainsäädännön määrittelemää vastuuta ja palvelutasoa täydentävät kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot, joista uusien voimassaoleva on annettu 3.4.2000.⁶²⁶ Postin toimitusehdot luetaan kuuluvaksi ns. vakiosopimukseen, joiden sisällöllä - etenkin niissä esiintyvillä vastuun rajoituksilla - ei välttämättä kaikissa tilanteissa voida osoittaa olevan täyttä juridista sitovuutta.⁶²⁷

Toimitusehtojen perusteella Postin vastuu on tuottamuksesta riippumatonta, enimmäismäärin lähetyklaji- ja vahinkolajikohtaisesti rajattua vastuuta.⁶²⁸ Toimitusehtojen (1.6.1994) 8.5 -kohdan perusteella korvataan lähetyksen näytetty katoaminen tai vahingoittuminen vakuutetun lähetyksen osalta vakuutusarvoon saakka ja tavallisen kirjeen osalta enintään 500 markkaan saakka. Muut postilähetykset korvataan enintään 3 000 markkaan saakka lähetyksen tai lähetyserän osalta muutamien poikkeuksien.⁶²⁹ Korvausta ei makseta, mikäli lähetyksen sisältö on ollut kotimaisen lainsäädännön tai toimitusehtojen vastainen tai kuljetus on tapahtunut lähettäjän vastuulla. Postin toimitusehtojen korvausvastuun rajoitukset eivät ole sen asiakasta sitovia, mikäli voidaan osoittaa, että vahinko on aiheutettu tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella.⁶³⁰

Viivästymisen aiheuttamat kulut korvataan pikakirjeen ja pikapaketin osalta enintään 3 000 markkaan saakka, tavallisen kirjeen osalta enintään 500 markkaan saakka sekä muun postilähetyksen tai lähetyserän osalta enintään 1 000 markkaan saakka (toimitusehdot 1.6.1994, kohta 8.6).⁶³¹ Asiakkaan näyttämä postilähetysten viivästyminen korvataan pikalähetyksen perilletoimittamisen viivästyessä sovitusta toimitusajasta tai muun lä-

⁶²⁴ Ks. toimitusehdot 1.6.1994, kohta 1.1 "soveltamisala". Postin tavarankuljetuspalveluissa noudatetaan Suomen Posti Oy:n tavarankuljetuspalvelujen kuljetusehtoja 3.4.2000.

⁶²⁵ Postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385, 5 §.

⁶²⁶ Tätä ennen toimitusehdot 1.6.1994, 1.7.1995 ja 1.7.1998. Toimitusehtojen vastuusäännöksen eivät käytännössä eroa toisistaan.

⁶²⁷ Vakiosopimusten problematiikasta esim. *Kuusi* 1986 s. 357 - 423; *Portin*, Lakimies 1987 s. 391 - 399; *Tuulos* 1987 s. 447 - 454; *Hemmo* 1994 s. 276 - 298 ja *Wilhelmsson* 1995, erit. s. 56 - 75. Asiakkaalla pitäisi olla mahdollisuus tutustua vakioehtoihin ennen sopimuksen tekoa. Ks. esim. KKO 1983 II 91 ja KVL 92/38/448, 13.8.1993.

⁶²⁸ Toimitusehtojen maksimikorvausmäärät perustuivat postitoiminta-asetukseen 22.12.1993/1385, 5 §:ään.

⁶²⁹ Toimitusehdot 1.6.1994, kohta 8.5. Ks. PostitoimintaA 22.12.1993/1385, 5 §.

⁶³⁰ HE 187/1973 vp s. 15, *Hoppu* 1993 s. 205, laajemmin *Hemmo* 1994 s. 299 - 302. Vrt. KKO 1993:16, TKSL 23.3.1979/345, 38 § ja RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 66 §.

⁶³¹ Helsingin hovioikeus: "Posti korvannut viivästymisestä aiheutuneet kulut maksimissaan (1000 mk). Postin yleisten toimitusehtojen vastuuvapausehto ei ole kohtuuton eikä sen soveltaminen johda Arsenalin kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen". Oikeudenkäyntiasiakirjojen lähettäminen postitse tapahtui lähettäjän omalla vastuulla. (*Helsingin Sanomat* 15.7.1998).

hetyksen perilletoimittamisen viivästyessä ko. palvelulle asetetusta 100 prosentin varmuustavoitteesta.⁶³² Lisäksi asiakkaalle palautetaan lähetyksen kuljettamisesta aiheutuneet maksut (kohta 8.7). Mikäli lähetykset ovat vahingoittuneet vain osittain, lähettäjälle palautetaan vastaava osa kuljetusmaksua.

Toimitusehdoissa määrittely toimitusaikatakuu antaa Postille suhteellisen suuren vapauden määritellä, milloin lähetyksen kulkunopeuteen liittyvä todellinen toimitusaika alkaa ja loppuu. Milloin lähetys viimeistään on toimitettava postitoimipaikkaan tai pudotettava kirjelaatikkoon (lähetyksen lähtöaika), jotta se ehtisi saman päivän postinkuljetukseen, jäi kokonaan Postin oman määrittelyn varaan.⁶³³ Vaikka Postin toimipaikkojen aukioloaikoja on pidentetty postinlajittelun siirtyessä lajittelukeskuksiin, postilaatikoiden tyhjennysaika tai postin lähtöaika monista toimipaikoista on entisestä aikaistunut.⁶³⁴ Suurimpien kaupunkien virastoille ja tavanomaisesti noin kello 16 - 17 mennessä sulkeville yrityksille aikaistunut postin lähtöaika tai postilaatikon tyhjennysaika ei ole ongelma, mutta haja-asutusalueella olevien virastojen tai maaseudulla asuvien kansalaisen kirjeen kulkunopeus ei tästä johtuen ole käytännössä nopeutunut (tunteina laskettuna) viime vuosien muutoksissa kovinkaan merkittävästi.

Toimitusehtojen perusteella korvausta maksetaan esinevahingoista ja vahingosta aiheutuneista kuluista.⁶³⁵ Vahingosta aiheutuneilla kuluilla tarkoitetaan tarpeellisia ja välittömiä kuluja, jotka aiheutuvat vahingon ehkäisemisestä, rajoittamisesta, korjaamisesta tai muista vahinkoon välittömästi liittyvistä toimenpiteistä. Esinevahinkona korvataan välittömät, suorat ja aineelliset menetykset, joten esimerkiksi korkoa, ansion tai tuoton menetystä, saamatta jäänyttä voittoa tai muuta vastaavaa taloudellista vahinkoa ei korvata. Toimitusehtojen perusteella vahinkoa ei korvata, mikäli tämä on aiheutunut lähettäjän tai vastaanottajan syystä, tavarassa itsessään olleesta viasta tai työtaistelusta, luonnonoloista, poikkeustilasta tai muusta ylivoimaisesta esteestä.⁶³⁶ Posti vastaa toimitusehtojensa perusteella vain vakuutettuna lähetetyistä raha- tai arvopaperilähetyksistä (kohta 2.5).

⁶³² Tässä on huomattava ero tavoite- ja takuunopeuden (100 % varmuustavoite) välillä. Esim. 1 lk:n kirjeen ta-
voitenopeus on yksi työpäivä ja takuunopeus kaksi työpäivää.

⁶³³ Vrt. KK 231/1994 vp, ministerin sijaisen *Sasin* vastaus 8.7.1999: "Postin lajittelutoimintojen keskittäminen ei
heikennä Postin palvelujen tasoa". Myös sitä, että postinkuljetusta ei suoritettu viikonloppuisin, oli kritisoitu
eduskunnan yleisistunnossa 5.10.1993 (HE 49/1993 vp, VPA pöytäkirjat 1993 vp s. 2956).

⁶³⁴ Käytännössä esim. kirjelaatikon tavanomaisen tyhjennysajan (esim. klo 16) jälkeen siihen perjantaina pu-
dotettu kirje lähtee kuljetukseen vasta maanantai-iltana. Ks. *Kouvolan Sanomat* 14.3.2001: Valkealan kirkon-
kylän postilaatikon tyhjennysajaksi oli määrätty klo 13.

⁶³⁵ Toimitusehdot 1.6.1994, kohta 8.3.

⁶³⁶ Luettelot eivät ole täydellisiä, ks. tarkemmin toimitusehtojen 1.6.1994 tai 3.4.2000, kohdat 8.2 ja 8.3.

	Säädös	Kirjattu lähetyks	Vakuutettu lähetys	Paketti (tavallinen)	Kirje tavallinen)
Katoaminen	1.1.1994 alk.: postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385	3000 mk	Vakuutusarvo	3000 mk	500 mk
	3.4.2000 alk.: yli 2 kg läh. osalta TKSL 23.3.1979/345	Kirje 3000 mk, yli 2 kg paketti 80 mk/kg	Vakuutusarvo	Yli 2 kg: enint. 80 mk/kg	500 mk
	1.1.2002 alk.: postipalvelulaki 6.5.2001/313. Yli 10 kg läh. osalta TKSL 23.3.1979/345	Kirje 340 euroa (2021,59 mk), enint. 10 kg paketti 25 euroa/kg (154,59 mk/kg)	Sovittu vakuutusarvo	Enint. 10 kg: 25 euroa/kg (154,59 mk/kg). Yli 10 kg: 20 euroa/kg.	50 euroa (297,29 mk)
Vahingoittaminen	1.1.1994 alk.: postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385	3000 mk	Vakuutusarvo	3 000 mk	500 mk
	3.4.2000 alk.: yli 2 kg läh. osalta TKSL 23.3.1979/345	Kirje 3000 mk, paketti 80 mk/kg	Vakuutusarvo	Yli 2 kg: enint. 80 mk/kg	500 mk
	1.1.2002 alk.: postipalvelulaki 6.5.2001/313. Yli 10 kg läh. osalta TKSL 23.3.1979/345	Kirje 340 euroa (2021,59 mk), enint. 10 kg paketti 25 euroa/kg (154,59 mk/kg)	Sovittu vakuutusarvo	Enint. 10 kg: 25 euroa/kg (154,59 mk/kg). Yli 10 kg: 20 euroa/kg	50 euroa (297,29 mk)
Viivästyminen	1.1.1994 alk.: postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385	1000 mk	Vakuutusarvo	Yli 2 kg: 1000 mk (pika-paketti 3000 mk)	500 mk
	3.4.2000 alk.: yli 2 kg läh. osalta TKSL 23.3.1979/345	Kirje 500 mk, paketti kuljetusmaksu	Vakuutusarvo	Kuljetusmaksu	500 mk
	1.1.2002 alk.: postipalvelulaki 6.5.2001/313. Yli 10 kg läh. osalta: TKSL 23.3.1979/345	Kirje 85 euroa (505,39 mk), enint. 10 kg paketti 150 euroa (891,86 mk)	150 euroa (891,86 mk)	Enint. 10 kg: 150 euroa (891,86 mk). Yli 10 kg: kuljetusmaksu	50 euroa (297,29 mk)

Kaavio 7. Postin vahingonkorvausvastuun enimmäisrajat pääpiirteittäin osakeyhtiöaikana. Kuvassa esitetty myös uuden 1.1.2002 voimaan tulevat postipalvelulain korvausmäärät.

Postin korvausvastuuta on rajoitettu myös sen asiakkaan reklamaatiomahdollisuuden rajoituksilla. Postin toimitusehtojen 8.8.-kohdan mukaan muistutus lähetystä kohdanneesta vahingosta on tehtävä lähetystä vastaanotettaessa, tai jos vahinko ei ollut silloin havaittavissa, viimeistään 7 työpäivän kuluessa sen vastaanottamisesta.⁶³⁷ Viivästymis- ja ka-

⁶³⁷ Ks. *Bärlund* 2000 s. 149: ”7 työpäivän ehdoton määräys Suomen Posti Oy:n toimitusehdoissa on kohtuuttoman lyhyt kuluttajan kannalta”. *Koskipirtin* (1998 s. 66) mukaan Posti ei vapaudu mahdollisesta korvausvel-

toamistapauksissa voidaan muistutus tehdä 7 työpäivän kuluessa siitä, kun lähettäjä tai vastaanottaja sai tiedon viivästyisestä tai katoamisesta, kuitenkin viimeistään 30 työpäivän kuluessa postittamisesta.⁶³⁸

Asiakkaan velvollisuus on tarkistaa hänelle saapunut lähetys. Lähetys katsotaan yleensä asianmukaisesti ja kunnossa olevana vastaanotetuksi, jos se vastaanotetaan huomauksitta.⁶³⁹ Vahingonkorvaushakemus tai Postin käynnistämä selvittely (asiakkaan tiedustelu) korvaa muistutuksen. Korvausvaatimus voidaan esittää toimipaikkaan tai sopijaosapuolena olevalle Postin yksikölle viimeistään vuoden kuluessa muistutuksen tekemisestä (toimitusehdot 1.4.1994, kohta 8.9). Kirjallisessa korvausvaatimuksessa hakijan on selvitettävä tapahtunut vahinko ja esitettävä näyttö lähetysten postittamisesta sekä haettava perusteltua korvausmäärää. Käytännössä ristiriitatilanne voi syntyä, kun esim. käytetty esine tai laite ilmoitetaan vahingoittuneeksi postin kuljetuksen aikana. Asiakkaan pitäisi tällöin pystyä jollain lailla näyttämään toteen, että laite tai esine on ollut toimintakuntoinen lähetettäessä.

Toimitusehtojen 3.4.2000 mukaan Postin tavarankuljetuspalveluihin (yli 25 x 40 x 3 cm kokoiset ja yli 2 kg painavat lähetykset) sovelletaan vastuukysymyksissä tiekuljetussopimuslain (23.3.1979/345) säännöksiä.⁶⁴⁰ Tiekuljetussopimuslain 32 §:n mukaan lähetysten vahingoittumisen tai katoamisen enimmäiskorvausmäärä on 20 euroa tavarankokonaispainosta puuttuvaa kiloa kohden.⁶⁴¹ Tavaralähetysten viivästyisestä johtuva vahinko on rajoitettu enintään rahtia (kuljetusmaksua) vastaavaan rahamäärään (35 §). Tavarankuljetuspalvelujen 3.4.2000 perusteella muistutuksen tekemisen ehdot eroavat kuitenkin tiekuljetussopimuslain muistutusta koskevista säädöksistä.⁶⁴² Kuljetusvirhettä koskeva kanne on nostettava (alioikeudessa) puhevallan menettämisen uhalla yhden vuoden kuluessa.⁶⁴³

Postitoimintalain 5.2 ja 6.2 §:n säännökset ovat tavanomaisista kuluttajaa koskevista vastuuperiaatteista poikkeavia. Näiden mukaan postilaitos ja sen asiakas voivat sopia vahingonkorvauksen enimmäismäärästä ja postimaksun palauttamisesta toisin kuin lain perusteella tehdyn postitoiminta-asetuksen kyseisissä pykälissä säädetään. *Bärlundin* mukaan on arveluttavaa, että kuluttajasuhteissa postitoimintalain ja postitoiminta-asetuksen vastuusäädökset ovat tahdonvaltaisia.⁶⁴⁴ Edellinen mahdollistaisi ainakin teoriassa korvausmaksimien alentamisen toimitusehdoissa määriteltyinä postitoiminta-asetuksen (22.12.1993/1385) 5 §:n säätelemän tason alapuolelle. Kuluttajaoikeudellinen lainsäädäntö on ollut tavanomaisesti ns. puolipakottavaa, eli

vollisuudesta myöhästyneen reklamaation vuoksi, koska tätä ei toimitusehdoissa ole nimenomaan mainittu. Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 40 § ja RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 79 §.

⁶³⁸ 30 päivän ehdoton raja oli yleisistä oikeusperiaatteista poikkeava, sillä tavanomaisesti reklamaation määräaika laskettiin alkavaksi siitä, kun viivästynyt tavara oli luovutettu vastaanottajalle. Ks. esim. KL 27.3.1987/355, 29 §; KSL 20.1.1978/38, 5:11 ja 8:11 § sekä RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 80 §.

⁶³⁹ Vrt. RautatiekuljetusA 5.9.1975/714, 78 – 79 § ja TKSL 23.3.1975/345, 40 §.

⁶⁴⁰ Ks. Suomen Posti Oy:n tavarankuljetuspalvelujen kuljetusehdot 3.4.2000.

⁶⁴¹ 1.6.2001 lukien tavarankuljetuksen katoaminen tai vähentyminen korvataan enintään 20 euroa tavarankokonaispainosta puuttuvaa kiloa kohden (Laki tiekuljetussopimuslain muuttamisesta 15.12.2000/1120).

⁶⁴² Tavarankuljetuspalvelujen kuljetusehdot 3.4.2000, kohta 11: ”Muistutus tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. ... Katoamis- ja viivästyminen tapauksissa muistutus on tehtävä 7 päivän kuluessa siitä, kun asiakas tai vastaanottaja sai tiedon viivästyisestä tai katoamisesta, kuitenkin viimeistään 30 työpäivän kuluessa lähetysten lähettämisestä”. TKSL 23.3.1979/345, 40 §:”... ilmoitettava kohtuullisen ajan kuluessa rahdinkuljettajalle”.

⁶⁴³ Kuljetusehtojen 3.4.2000 11 -kohdan mukaan vanhentumisaika lasketaan vähenemis- ja vahingoittumistapauksissa lähetysten luovuttamispäivästä ja viivästyminen- ja katoamistapauksissa muistutuksen tekemisestä (tai millöin se olisi pitänyt tehdä). Vrt. TKSL 23.3.1979/345, 41 §.

⁶⁴⁴ *Bärlund* 2000 s. 143.

kuluttajan vahingoksi ei ole voitu sopia poikkeuksia lain tasoon.⁶⁴⁵ Johdonmukaisempaa ja asiakkaan oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukaisempaa olisi ollut, jos postitoiminta-asetuksessa olisi säädetty, että postilaitos ja kuluttaja eivät voi sopia vastuusta toisin kuluttajan vahingoksi.⁶⁴⁶

Vuoden 2002 alussa voimaan tulevan postipalvelulain (6.4.2001/313) 20 §:n mukaan lähetyksen viivästymisestä maksetaan korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) 50 euroa (297,29 mk) tavallisesta kirjelähetyksestä,
- 2) 85 euroa (505,39 mk) kirjatusta tai saantitodistuslähetyksestä,
- 3) 150 euroa (891,86 mk) muusta kirjelähetyksestä tai postipaketista.⁶⁴⁷

Vastaavasti lähetyksen vahingoittumisesta tai katoamisesta maksetaan korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) 50 euroa (297,29 mk) tavallisesta kirjelähetyksestä,
- 2) sovittu vakuutusarvo vakuutetusta lähetyksestä,
- 3) 340 euroa (2021,55 mk) muusta kirjelähetyksestä,
- 4) 26 euroa (154,59 mk) kilolta postipaketista.⁶⁴⁸

Uuden postipalvelulain (6.4.2001/313) 21 §:n mukaan muistutus lähetyksen vahingoittumisesta on tehtävä kohtuullisessa ajassa siitä, kun postin saaja on havainnut vahingon tai hänen olisi pitänyt se havaita.⁶⁴⁹ Liikennevaliokunnan mukaan viivästymisestä tai lähetyksen katoamisesta ei tarvitse tehdä muistutusta, sillä asian voidaan olettaa tulevan postiyri-tyksen tietoon ilman eri muistutusta viimeistään silloin, kun postin saaja tiedustelee lähe-tystä.⁶⁵⁰ Korvausvaatimus on esitettävä kirjallisesti postiyritykselle 1) vuoden määräajassa tai 2) kolmen vuoden määräajassa, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella.⁶⁵¹ Lähetyksen vahingoittumisen tai viivästymisen osalta vanhentumisaika lasketaan lähetyksen sovitun toimitustavan mukaisesta jättämisestä postilaatikkoon, luovutuksesta postin saajalle/edustajalle tai kun luovutuksesta oli saatu kuittaus. Lähetyksen katoamisen perusteella vanhentumisaika lasketaan alkavan siitä, kun postiyritys on ilmoit- tanut postin saajalle lähetyksen katoamisesta.⁶⁵²

Suomen Posti Oyj:n uusissa, 1.1.2002 voimaan tulevissa toimitusehdoissa muistutuksen tekeminen vaaditaan sekä vahingoittumis- että katoamistapauksissa.⁶⁵³ Lähettäjän on

⁶⁴⁵ Esim. KSL 21.1.1978/38, 9 § ja tuotevastuulaki 17.8.1990/694, 10 §.

⁶⁴⁶ Ks. *Bärlund* 2000 s. 143. Tämä toteutettiin uudessa postipalvelulaissa (6.5.2001/313).

⁶⁴⁷ Postipalvelulakia (6.4.2001/313) sovelletaan enintään kymmenen (10) kilon painoisten postipakettien väli- tuspalveluun. Painavammat pakettilähetykset korvataan tiekuljetussopimuslain (23.3.1979/345) mukaan.

⁶⁴⁸ Postipalvelulakia (6.4.2001/313) sovelletaan enintään kymmenen (10) kilon painoisten postipakettien väli- tuspalveluun. Painavammat pakettilähetykset korvataan tiekuljetussopimuslain (23.3.1979/345) mukaan.

⁶⁴⁹ Jos postin saaja ei olisi kuluttaja ja lähetyksen luovutetaan hänelle henkilökohtaisesti, muistutus vahingosta on tehtävä välittömästi.

⁶⁵⁰ LiVM 13/2000 vp s. 9 (21 §). Vrt. postitoimintalaki 29.10.1993/907, 7 § (7 pv.).

⁶⁵¹ Vanhentumisaikat vastaavat rautatiekuljetuslain (15.12.2000/1119) 33 – 35 § vanhentumisaikoja.

⁶⁵² Edellinen voisi aiheuttaa käytännössä sen, että katoamisen reklamoinnin vanhentumisaika lähenee yleistä 10 vuoden vanhentumisaikaa, sillä Posti ei tiedä lähetyksen katoamisesta ennen asiakkaan ilmoitusta. Oike- ampi ilmoituksen kohde olisi lähettäjä Postin hallussa olevan lähetyksen todellisena omistajana.

⁶⁵³ Suomen Posti Oyj:n yleiset toimitusehdot 1.1.2002, kohta 13.

kanneoikeuden menettämisen uhalla tehtävä muistutus lähetyksen katoamisesta kohtuullisessa ajassa siitä, kun hän sai tiedon katoamisesta, kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluessa lähetyksen jättämisestä kuljetettavaksi.⁶⁵⁴ Tältä osin toimitusehdot eroavat postipalvelulain (6.4.2001/313) 21 §:n säännöksistä, joissa Postin asiakkaalle säädetään muistutuksentekovelvollisuus vain postilähetysten vahingoittumistapauksissa.⁶⁵⁵ Liikennevaliokunnan mietinnössä Hallituksen esitykseksi postipalvelulaiksi (LiVM 13/2000 vp) esitetään, että viivästyksestä ja lähetyksen katoamisesta ei tarvitsisi tehdä erityistä muistutusta.⁶⁵⁶

Liikennevaliokunnan mietinnön (LiVM 13/2000 vp) mukaan muistutuksen tekemistä ja lyhyitä vanhentumisaikoja puoltaa postinkuljetusten massaluonne. On sekä postiyrityksen että vahinkoa kärsineen edun mukaista, että postiyritys saa mahdollisimman nopeasti tiedon aiheutuneesta vahingosta.⁶⁵⁷ Toisaalta ei ole asiakkaan edun mukaista, jos reklamaatioaikaa rajataan tarpeettomasti.⁶⁵⁸ Postin vastuun rajaus on tässä kaksitasoinen, 1) rajataan muistutuksen tekemiselle määräaika ja 2) rajataan korvausvaatimuksen tekemiselle määräaika. Se, että lähettäjä on Postin kuljetettavana olevan lähetyksen omistaja, rajaa omalta osaltaan korvausvaatimuksen tekemistä katoamistapauksissa. Jos lähetys on kadonnut Postissa, lähettäjän tulee tehdä muistutus kohtuullisessa ajassa, viimeistään 30 päivän kuluessa lähetyksen jättämisestä kuljetettavaksi.⁶⁵⁹ Vastaanottajan muistutuksen tekemiselle ei ole säädetty määräaikaa.⁶⁶⁰ Vastaanottaja ei kuitenkaan voi tehdä asiassa korvaushakemusta, koska vahinko ei tavanomaisesti kohdistu häneen.⁶⁶¹

Toimitusehtojen 1.1.2002 mukanaan tuomana periaatteellisena muutoksena on nähtävä välillisten vahinkojen ottaminen mukaan Postin korvausvastuun piiriin: *”Posti ei vastaa välillisistä tai epäsuorista vahingoista kuten ansion tai tuoton menetyksestä, saamatta jääneestä myynti- tai muusta voitosta tai muusta vastaavasta taloudellisesta vahingosta muiden kuin postipalvelulain soveltamisalan piiriin kuuluvien kotimaisten kirje- ja pakettilähetysten osalta”*.⁶⁶² Perinteisesti Posti on korvannut vain esinevahinkoja ja vahingosta aiheutuneita kuluja. Esinevahinkoina on korvattu välittömiä, suoria ja aineellisia menetyksiä.⁶⁶³ Käytännössä asialla ei todennäköisesti ole kovin suurta taloudellista merkitystä, sillä myös

⁶⁵⁴ Vrt. *Bärlund* 2000 s. 144 – 145.

⁶⁵⁵ Postipalvelulaki 6.4.2001/313, 21 §.

⁶⁵⁶ LiVM 13/2000 vp s. 9 (Internet-versio). Asiaa ei kuitenkaan ole kirjattu lakiin. Ristiriidasta lain ja toimitusehtojen välillä saadaan kaksi tulkintaa: a) laki on aukollinen ja muistutuksen tekemisestä voidaan antaa esim. toimitusehdoilla lisäohjeita, tai b) koska muistutusta katoamisesta ei ole kirjattu lakiin, tähän ei ole velvollisuutta. Vrt. postipalvelulaki 6.4.2001/313, 19 §: ”Sopimusehto, joka poikkeaa tämän lain vastuusäännöksistä postin lähettäjän tai postin saajan vahingoksi, on mitätön”.

⁶⁵⁷ LiVM 13/2000 vp s. 9 (Internet-versio).

⁶⁵⁸ Ks. esim. *Bärlund* 2000 s. 144 – 145.

⁶⁵⁹ Tarkemmin: Suomen Posti Oyj:n yleiset toimitusehdot 1.1.2002, s. 11.

⁶⁶⁰ Ks. toimitusehdot 1.1.2002 s. 11: ”Oikeus korvaukseen on menetetty, jollei vaatimusta esitetä kirjallisesti Postille vuoden kuluessa ... siitä, kun vastaanottaja on saanut tiedon lähetyksen katoamisesta, jos vaatimus perustuu lähetyksen katoamiseen.

⁶⁶¹ Toimitusehdot 1.1.2002 s. 9: ”Korvauksen perustana ovat aiheutuneet todelliset vahingot”. Vrt. esim. Toimitusehdot 3.4.2000, kohta 8.3 (s. 20).

⁶⁶² Suomen Posti Oyj:n yleiset toimitusehdot 1.1.2002 s. 9, ”Vastuu ja vahingonkorvausvelvollisuus”.

⁶⁶³ Ks. esim. toimitusehdot 1.7.1998, kohta 8.3. ja toimitusehdot 3.4.2000, kohta 8.3.

välillisiä vahinkoja koskevat postipalvelulain (6.4.2001/313) 20 §:n mukaiset Postin korvasvastuun euromääräiset rajaukset.

6.3.3 Laatikkoonkannon nykytila

Postitoimintalain 7 §:n perusteella lähetykset tulee jakaa pientaloalueilla paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta olevaan laitteeseen tai rakennelmaan. Kohtuullinen matka on THK:n ohjeiden mukaan enintään 50 metriä. Laitteella tai rakennelmalla tarkoitetaan tässä yhteydessä postilaatikkoa. Kyseisen lain 8 §:n mukaan postilaitos tekee yksityiskohtaisen suunnitelman postinjakelun järjestämiseksi.⁶⁶⁴ Jakelusuunnitelman mukaan pientalojen postilähetykset jaetaan postilaatikoihin kohtuullisen matkan päähän postinsaajan osoitepaikasta. Suunnitelmasta voidaan poiketa kohtuullista maksua vastaan. Telehallintokeskus on antanut yksityiskohtaisemmat yleiset ohjeet postilaatikoiden sijoittelusta postitoimintalain 8 §:n mukaisesti.⁶⁶⁵

Mikäli asianosaiset eivät pääse sovintoon postilaatikon sijoittamisesta, siitä määrää postitoimintalain 14 §:n perusteella rakennuslautakunta (tai muu kunnan rakennusvalvontaviranomainen) ottaen huomioon kysymykseen tulevan paikan muun käytön ja tarkoituksen mukaisen postitoiminnan vaatimukset.⁶⁶⁶ Rakennusvalvontaviranomaisen tulee päätöksessään ottaa huomioon myös Viestintäviraston (ent. THK) ohjeet (1994) postinjakelusta, erityisesti sen luvut 1 - 5 ja 8. Ratkaisu on useimmissa tapauksissa ei-rakennustekninen ja puhdas tarkoituksenmukaisuusratkaisu. Päätöksestä voidaan tehdä tarvittaessa hallintovalitus hallinto-oikeuteen (maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132). Hallinto-oikeuden päätöksestä on valitusmahdollisuus KHO:een (*valituslupa*).⁶⁶⁷

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen (rakennuslautakunta) ratkaisulta kahden yksityisen oikeussubjektin oikeussuhteen osasisällöstä (14 §) voi myös tuntua hieman erikoiselta ja tätä lainsäätäjän ratkaisua onkin joissain yhteyksissä kritisoitu.⁶⁶⁸ Lainvalmisteluasiakirjoista ei löydy tarkkaa syytä tälle ratkaisulle ja niissä painotetaan tarkemmin vain rakennuslautakunnan paikallista asiantuntemusta. On huomattava, että esim. tehdessään mahdollisen päätöksen Postin jakelusuunnitelman vastaisesta postilaatikon paikasta tai postinkannon suoritustavasta rakennuslautakunta itse asiassa päättää myös Postin ja vastaanottajan välisen palvelu- ja oikeussuhteen sisällöstä.

Rakennuslain (16.8.1958/370) pääasiallinen tarkoitus oli säädellä rakentamista ja kaavoitusta. Rakennuksena laissa ei pidetty sen 131 §:n mukaan "kevyttä rakennelmaa tai pienehköä laitosta". Jos tällainen kevyt rakennelma tai pienehkö laitos - jona voidaan pitää myös postilaatikkoa - ei esim. täyttä-

⁶⁶⁴ Esim. Postilähetysten jakelusuunnitelma, Suomen Posti Oy 1.6.1994.

⁶⁶⁵ Viestintäviraston (ent. THK) valtakunnalliset ohjeet postinjakelun järjestelyistä. Helsinki 28.10.1994. Ks. myös Postilaatikoiden sijoittaminen taajamien pientaloalueille (suositus, Kuntaliitto - Posti 1994).

⁶⁶⁶ THK:n ohjeissa (1994) ei oltu määrätty, kuka määritteli ja millä perusteilla, että postinsaajan ja postilaitoksen välille ei ollut syntynyt sopimusta postinkannon järjestämisestä. Ohjeissa ei oltu myöskään määritelty valituskäytäntöä ko. päätöksestä.

⁶⁶⁷ HLL 26.7.1996/586, 9 §.

⁶⁶⁸ Esim. *Hangon Lehti* 21.10.1995: "Ympäristölautakunta päättää postilaatikon paikan".

nyt ulkoasultaan kohtuullisia vaatimuksia - rakennuslautakunta oli voinut kieltää sen rakentamisen tai määrätä sen poistettavaksi.⁶⁶⁹ Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (5.2.1999/132) viitataan edellistä vastaavasti postilaatikoihin ”laitteena tai rakennelmana” sen 89 ja 168 §:ssä. Rakennelman tulee sopeutua ympäristöön eikä se saa olla haitaksi liikenteelle (168 §).

Postinsaajilla on postitoimintalain 7 §:n ja 13 §:n mukainen velvollisuus järjestää postilähetysten vastaanotto asuinympäristössään noudatettavaa jakelutapaa vastaavaksi.⁶⁷⁰ Jakelutavan määrittelyssä ja postilaatikkojen sijoittelussa paikalliset olosuhteet voidaan arvioida kaupunginosa-, kortteli- tai jopa talokohtaisesti (THK 1994, kohta 5.2). Mikäli postinsaaja haluaa saada lähetyksensä tavanomaisesta jakelutavasta poikkeavalla tavalla, hän joutuu sopimaan siitä erikseen postilaitoksen kanssa.⁶⁷¹ Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä maksullista erillissopimusta jakelusta, jolloin tähän oikeussuhteeseen voidaan soveltaa myös kuluttajansuojalain säännöksiä. Postilaatikon sijaintia ei kuitenkaan tullut huonontaa, ellei tähän ollut Viestintäviraston (ent. THK) ohjeen (1994) mukaista perustelua syytä tai ellei alueella toteutettu postin jakelusuunnitelman mukaista jakelutavan muutosta.⁶⁷²

Postin jakelusuunnitelmaan tai postinjakeluun tyytymätön voi saattaa asiansa postitoimintalain 22 §:n mukaisesti Viestintäviraston ratkaistavaksi.⁶⁷³ Tämä selvittää valituksen perusteet ja voi tarvittaessa järjestää hallintomenettelylain 19 §:n mukaisen katselmuksen tai suullisen todistelun.⁶⁷⁴ Viestintävirasto (ent. THK) antaa perusteiltaan ja sisällöltään hallintomenettelylain 23 ja 24 §:n mukaisen valitusosoituksella varustetun päätöksen, josta on mahdollisuus tehdä hallintovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (postitoimintalaki 23 §). Useat Telehallintokeskukseen tulleet valitukset ovat koskeneet suhteellisen vaatimatonta eroa - jakelumatkassa ja kustannuksissa - vanhan ja uuden jakelutavan välillä. Entisen jakelutavan jatkumista yritetään esim. perustella postitoimintalain 7 §:ssä esitetyillä paikallisilla olosuhteilla.⁶⁷⁵

Vuonna 1995 Posti teki päätöksen ryhmitellä uusien asuntoalueiden postilaatikat usean laatikon ryhmiin (ns. postilaatikkoryhmittely). Tätä ennen pientaloasukkaiden postilaatikat oli sijoitettu pääsääntöisesti talojen omille tonteille, niiden tieliittymiin. Postia aiottiin vastaisuudessa jakaa autolla ja siksi laatikat oli tarkoitettu ryhmitellä kadun varteen pieniksi ryppäiksi. Postin mukaan kysymys ei ollut säästöstä, vaan menettelyn ”yhdenmukaistami-

⁶⁶⁹ Vrt. postitoimintalaki 29.10.1993/907, 7 §.

⁶⁷⁰ Ks. HE 49/1993 vp s. 11.

⁶⁷¹ HE 49/1993 vp s. 11. Ks. THK 9.2.1995, dnro 768/92/94 (KHO T 692, 8.3.1996).

⁶⁷² THK 1994, kohta 2.1.2.

⁶⁷³ 1.9.2001 jälkeen Viestintävirasto (laki viestintähallinnosta 29.6.2001/625).

⁶⁷⁴ Postinjakeluun liittyvien valitusten ja korvaushakemusten käsittely THK:ssa (luonnos) 26.1.1995.

⁶⁷⁵ Kyseisen lainkohdan mukaan jakelutavan määrittelyssä tulisi ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, saajan henkilökohtaiset erityistarpeet sekä muut tarkoituksenmukaiset perusteet. Esim. THK 9.2.1995, dnro 678/92/94 (KHO T 692, 8.3.1996); THK 13.2.1995, dnro 856/92/94 (KHO T 566, 29.2.1996) ja THK 7.4.1995, dnro 774/92/94. Ks. myös HE 49/1993 vp s. 16.

sesta”.⁶⁷⁶ THK:n ohjeiden (1994) mukaan postilaatikoiden ryhmittely on kuitenkin esim. omakotialueilla dispositiivinen, eli postilaatikoiden ryhmittelyyn ei asianosaista postin vastaanottajaa voida velvoittaa ilman rakennuslautakunnan asian käsittelyä ja päätöstä.⁶⁷⁷

Postilaatikot pyritään sijoittamaan postinsaajan ja postilaitoksen yhteisesti sopimaan paikkaan (THK 1994, kohta 2.1.1). Osapuolet voivat sopia postilaatikon sijoittamispaikasta seuraavissa lainsäädännön ja THK:n yleisohjeen (1994) määrittelemissä rajoissa (esimerkki taajamien omakotialueelta):⁶⁷⁸

- matka postilaatikon on enintään n. 50 metriä kiinteistön ajo- tai kulkuliittymästä (0 – 50 m),
- postilaatikon viereen voidaan ajaa ajoneuvolla,
- jos postinjakelun sujuvuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, voidaan postilaatikot sijoittaa vierekkäin parilaatikoiksi ja
- jos ajoväylällä ei ole läpiajoliikennettä tai tämä on hyvin vähäistä, voidaan postilaatikot ryhmitellä enintään neljän talouden laatikkoryhmiksi.

Ohjeen mukaan ehdotonta on vain enintään 50 metrin matka postilaatikon. Kaikki muu oli asianosaisten sovittavissa (”voidaan”). Laatikoiden sijoittelussa oli lisäksi otettava huomioon liikenneturvallisuus, tienhoidolliset seikat sekä näiden mahdolliset esteettiset haittavaikutukset.

Postitoimintalain 13 §:n mukaan kunta on velvollinen sallimaan postilaatikkojen sijoittamisen yleisille alueille, jos sijoittaminen ei ole muutoin mahdollista postilaitoksen tai postinsaajan kannalta kohtuullisella tavalla tai kohtuullisin kustannuksin.⁶⁷⁹ Kunnan antama lupa postilaatikoiden asettamiseksi yleisille alueille ei kuitenkaan vaikuta Postin ja vastaanottajan väliseen oikeussuhteeseen ja antaa vain yhden lisävaihtoehdon laatikon sijoittelupaikaksi. Postinjakelun ryhmittely ei ole ongelmitta toteutettavissa, sillä laissa ei ole suoraa perustetta, millä vastaanottaja veloitetaan entisen jakelusopimuksen muutokseen. Vastaanottajan on kuitenkin päästävä sopimukseen postinkannon järjestämisestä Postin kanssa – tai sanktiona postinkanto lakkautetaan postitoimintalain 8 §:n mukaisesti.⁶⁸⁰

Monet kunnat kielsivät postilaatikkomuutosten yhteydessä näiden sijoittelun yleisille alueille.⁶⁸¹ Esimerkiksi Rovaniemen tekninen lautakunta ja Lapinlahden ympäristölautakunta perustelivat päätöstään sillä, että laatikoista aiheutuisi kohtuutonta vaaraa liikenteelle ja olennaista haittaa tienpidolle. Myös Varkauden teknisen lautakunnan mielestä postilaatikot olivat katualueilla hai-

⁶⁷⁶ *Anjalankosken sanomat* 29.5.1998. Vrt. *Kouvolan Sanomat* 2.9.1998: ”Postin asiakkaiden mielipide on erityisen tärkeä silloin, kun ryhmälaatikoille etsitään sopivinta paikkaa”.

⁶⁷⁷ Esim. THK 1994, kohta 2.2.2.: ”Milloin postilaitoksen postinjakelun sujuvuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, voidaan postilaatikot sijoittaa naapuritonteille vierekkäin parilaatikoiksi ...”.

⁶⁷⁸ Ohjeen tekstissä ”voidaan” tarkoittaa, että tähän ei ole pakko, ts. asiasta voidaan sopia myös toisin.

⁶⁷⁹ Tulkinnanvarainen asia on, onko kohtuullisuutta arvioitava vain suhteessa Posti ja yksittäinen postinsaaja, vaiko otettava mukaan koko postinjakelun kustannukset esim. alueellisesti tai maanlaajuisesti. Muutaman lisämetrin kustannuslisä ei ainakaan yksittäisen postinsaajan jakelun kustannuksissa liene ollut kohtuuton. THK:n kanta näyttää olevan, että kohtuullisuuden arviointi on suoritettava laajemmin (*sensu largo*) postinjakelun yleisiä kustannuksia koskevana (esim. THK 9.2.1995 s. 3, dnro 678/92/94).

⁶⁸⁰ Ed. käytännön perustelut, ks. HE 49/1993 vp s. 12.

⁶⁸¹ Esimerkiksi Kemissä kaupunginhallitus ei antanut lupaa sijoittaa postilaatikoita kadun varteen (v. 1995), vaan ne sijoitettiin tonttien puolelle (*Warkauden lehti* 7.8.1997).

taksi.⁶⁸² Posti riitautti tavanomaisesti asian, jos se ei saanut kaupungilta lupaa laatikoiden sijoittamiseen yleisille alueille. Samassa yhteydessä Posti ilmoitti muunlaisen kuin sen esittämän jakelukäytännön saattavan johtaa olemassa olevien laatikkoryhmien purkamiseen, jakeluun tieliittymiin, postinjakelun hidastumiseen ja jakelukustannusten kohoamiseen. Postin mielestä myös liikenneturvallisuus heikkenisi ja postinsaajat joutuisivat eriarvoiseen asemaan.⁶⁸³

Postilähetysten vastaanottajille jaettu yksipuolinen ilmoitus uudesta postilaatikon paikasta ei merkitse sellaista sopimusta Postin kanssa, jonka vastaanottajan pitäisi yksipuolisesti hyväksyä. Pääsääntö on, että Postin ja postinsaajan pitää (yhdessä) sopia postilaatikon sijaintipaikasta.⁶⁸⁴ Sopiminen edellyttää kummankin osapuolen yhtenevää tahdonilmaisua sovitusta ratkaisusta. Jos Postin ehdottama paikka ei vastaanottajaa miellytä, Postilla tai vastaanottajalla on oikeus pyytää postitoimintalain 14 §:n perusteella rakennuslautakunnalta laatikoiden sijoittamispäätöstä. Koska Postin omassa intressissä on säästää muutoksessa jakelukustannuksia, sen tulee olla asiassa aloitteellinen. Jos Posti haluaa muutosta, sen tehtävänä on ottaa yhteyttä ja neuvotella kunkin asiakkaan kanssa mahdollisesta postilaatikon paikan muutoksesta.⁶⁸⁵ Useimmissa tapauksissa asiasta on saatu sovittua Postin ja postinsaajan välillä yhteisymmärryksessä.⁶⁸⁶

Perimmäinen syy laatikkoryhmittelyyn siirtymisessä on postinjakelun kustannusten alentaminen ja tässä yhteydessä toteutettava asiakkaiden palvelutason lasku. Ryhmittelyn toteuttamisen perusteluna esitetty yhdenmukaistaminen tai tasa-arvo ei täysin vastanne muutoksen todellista tarkoitusta. Suppeasti, vain postinkulun resurssien sekä nopeuden kannalta katsottuna, muutos eli postilaatikoiden ryhmittely on suurimmaksi osaksi järkevä ja perusteltu toimintamalli. Myös postinjakelun kustannusten alentaminen voi olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävissä oleva peruste, vaikka vastaanottaja ei tästä suoranaisesti suuresti hyötyisikään. Jakelutavan muutos toteutettiin kuitenkin valitettavan usein taitamattomasti ja asiakkaiden toiveita huomioimatta.⁶⁸⁷ Posti ei edelleenkään sisäistänyt postilähetysten vastaanottajia asiakkaikseen ja se yritti monissa tapauksissa saada postinjakelutavan muutosta toteutetuksi yksipuolisina määräyksiä ja ilmoituksina.⁶⁸⁸

⁶⁸² *Warkauden lehti* 14.8.1997.

⁶⁸³ *Savon Sanomat* 24.10.1998.

⁶⁸⁴ THK 1994, kohta 2.1.1.

⁶⁸⁵ *Warkauden lehti* 29.8.1997.

⁶⁸⁶ Ks. esim. *Kaakonpika* 5.11.2001: ”... Postin ja asiakkaiden yhteistyö on sujunut mallikkaasti”.

⁶⁸⁷ Vrt. EOA:n lehdistötiedote 26.6.1998: ”Hyvä hallintotapa ulotettava myös postitoimintaan”.

⁶⁸⁸ Ks. esim. *Warkauden lehti* 12.6.1997, *Lapin Kansa* 11.3.1998 tai *Kouvolan Sanomat* 12.6.1999. THK:n ohjeiden postinjakelun järjestämisestä 2.1.7 –kohdan mukaan postinsaajaa on esim. aina kuultava ennen kuin päätös postilaatikon sijoittamisesta tehdään.

7. ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

7.1 Postitoiminnan kehitys

Suhteellisen vaatimattomasta 1600-luvun virkakirjeiden kuljetusjärjestelmästä on kolmessa ja puolessa vuosisadassa kasvanut tehokas ja monipuolinen logistiikkayritys. Tänä päivänä Posti on viestinvälitykseen ja pientavarakuljetukseen erikoistunut johtava monialayritys maassamme. Kehän voidaan sanoa sulkeutuneen vuoden 1994 yhtiöittämisen myötä, sillä 1600 luvulla (vuoteen 1677 saakka) postilaitos toimi vuokrattuna tai läänitettyinä ”yrityksenä” eli ei ollut varsinaisesti valtion suorassa omistuksessa.⁶⁸⁹ Tänä päivänä Suomen Posti Oyj tuottaa omistajalleen valtiolle kohtuullista liikevoittoa ja on yksi Suomen suurimmista liikeyrityksistä.⁶⁹⁰

Postin kehitys on liittynyt saumattomasti maamme taloudelliseen ja sivistykselliseen kehitykseen. Postitoiminnan merkitys koko maamme infrastruktuurin kehitykselle on ollut merkittävä. Teollistunut yhteiskunta ei olisi tullut toimeen ilman Postin palveluja. Postilaitos on toisaalta vaikuttanut yhteiskuntaan ja yhteiskunta toisaalta Postiin. *Pietiäinen* kiteyttää postitoiminnan merkityksen Postin historiateoksen johdannossa:

*”Postinkuljetuksen historia ei missään tai koskaan ole ollut irrallaan muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä: valtiolliset, taloudelliset ja sivistykselliset olot ovat vaikuttaneet myös siihen. Yhteiskunnat ovat tarvinneet – kehitystasonsa mukaan – jonkinlaista postilaitosta. Samalla postilaitoksen toiminta ja kehitys on ollut yhteiskuntien kehittymisen edellytys”*⁶⁹¹

Eräs postin toimintaan ja postilähetysten määrään vaikuttava ratkaiseva tekijä on ollut maamme väkiluvun kehitys.⁶⁹² Postilähetysten volyyymien kohdalla tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä nykyinen informaatiotekniikan kehitys on luonut myös monia muita viestien lähetystapoja kuin perinteinen kirje tai postikortti. Etenkin Internetin, sähköpostin ja uusimpien mobiiliratkaisujen oletetaan lähitulevaisuudessa korvaavan lisääntyvässä määrin perinteistä kirjeen lähettämistä.⁶⁹³ Myös ns. suoramainonta on siirtynyt uusien informaatiotekniikoiden käyttöön. Uusien viestinvälitysmuotojen suurin etu entisiin verrattuna on niiden nopeus. Kirjelähetysten volyyymien kasvu tulee lähivuosina todennäköisesti kääntymään laskuun. Tavarankuljetuslogistiikassa (mm. pakettiliikenne) ei tilanne ole aivan näin kriittinen, sillä esim. Internetin verkkokaupasta tilatut lähetykset on toimitettava

⁶⁸⁹ Vuonna 1648 postilaitos läänitettiin *Johan Beijerille*, joka sai palkkioksi ylijäämän postituloista. Vuonna 1663 *Beijer* sai postilaitoksen vuokralle 12 vuodeksi. Myös osa postikonttoreista oli vuokrattu niitä hoitaville postimestareille. Vuonna 1677 *Kaarle XI* peruutti valtakunnankansleri *de la Gardien* postiläänityksen ja otti postin lopullisesti valtion haltuun. Edelliseen oli pääasiallisena syynä valtion rahapula.

⁶⁹⁰ Suomen Posti-konsernin liikevoitto vuonna 1998 oli 331 miljoonaa ja vuonna 1999 444 miljoonaa markkaa. Henkilökuntaa Suomen Posti Oyj:llä oli vuoden 1999 lopussa 25347 henkilöä, joista osa-aikaisia 7383 henkilöä (Suomen Posti Oy:n vuosikertomukset 1998 ja 1999).

⁶⁹¹ *Pietiäinen* I 1988 s. 9.

⁶⁹² Esim. vuonna 1900 Suomessa oli 2,7 milj. asukasta ja postin määrä oli 37,0 miljoonaa lähetystä vuodessa. Vuonna 1950 väkiluku oli kasvanut 4,0 milj. ja postin määrä 591,7 milj. lähetykseen. Vuonna 1999 maassamme oli 5,2 milj. asukasta ja postilähetyksiä 2595,0 milj. Postimäärän kasvua ei voida selittää suoraan väkiluvun kasvulla.

⁶⁹³ Ks. laajemmin esim. *Nikali* 1998.

vastaanottajalle perinteisin logistiikan keinoin.

Postin palvelujen tasoa ja sen asiakkaiden mielikuvia Postin toiminnasta tarkkaillaan vuosittain useilla otantatutkimuksilla. Suomalaisen postitoiminnan vahvuudet ja heikkoudet kansalaisten silmissä ovat vuoden 2000 Postipalvelututkimuksen mukaan seuraavat:⁶⁹⁴

Suhteelliset heikkoudet:

- ihmisten tarpeiden huomioonottaminen,
- postitoiminnan johtaminen,
- toiminnan nykyaikaisuus ja kehittäminen,
- postitoimipisteiden määrä,
- hintatason sopivuus ja
- palvelujen hinta-laatu –suhde.

Suhteelliset vahvuudet:

- luotettavuus,
- yleinen laatu ja ammattitaito,
- kotiinkanto yleensä,
- kirje- ja pakettiliikenne yleensä,
- kirjelähetysten kulkunopeus ja
- postitoimipisteen sijainti.

Postinkulun nopeuteen ja toimintavarmuuteen on vaikuttanut ratkaisevasti universaali tekninen kehitys. Jalan tai kärryillä kuljetettu posti on saanut väistyä auto-, juna- ja lentokuljetusten tieltä. Rautatien käyttöönotto postikuljetuksiin vuonna 1862 oli eräs virstanpylväs postitoiminnan kehittymisessä. Postin käsittelylaitteiden tekninen kehitys on mahdollistanut kirjeiden ja pakettien nykyisen lähes automaattisen lajittelutoiminnan.⁶⁹⁵ Tänä päivänä esimerkiksi logistiikkalähetysten tavaravirran rekisteröinti (TR-järjestelmä) mahdollistaa asiakkaille lähes reaaliaikaisen lähetysten luovutuksen ja kulun seurannan. ATK-tekniikan käyttöönoton myötä postinkulun valvonta ja seuranta on vähentänyt merkittävästi postilähetysten kulun viiveitä ja virheellisyyksiä.

Kuljetusvälineiden ja kuljetustekniikan kehittyminen on mahdollistanut postinkuljetuksen toimintavarmuuden lisääntymisen sille asteelle, että vastaanottajalle on voitu antaa juridisesti Postia sitova lupaus lähetysten toimitusnopeudesta. Vuodesta 1985 toimitusnopeus on sisällytetty Postin toimintaa säätelevään lainsäädäntöön.⁶⁹⁶ Edellinen toimintamalli on kuitenkin suhteellisen myöhäinen muutos ottaen huomioon koko Postin toiminnan yli kolme ja puoli vuosisataa. Postinkuljetuksessa sattuu nykyisinkin lähetysten viivästymisiä tai katoamisia, mutta näiden määrä koko postilähetysten volyyymiin nähden on todella vähäi-

⁶⁹⁴ Postipalvelututkimus 2000, s. 48 (LM 1/2001).

⁶⁹⁵ Postitoiminnan nykyinen kehitys, esim. *Pietiäinen* 1998 s. 76 – 81 ja Suomen Posti Oy:n vuosikertomukset 1995 – 2000.

⁶⁹⁶ Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961.

nen.⁶⁹⁷ Toisaalta myös Postin vastuu näissä ongelmatilanteissa on melko vahva (*ns. ankara vastuu*) ja vastuu on sisällytetty lainsäädäntöön.⁶⁹⁸

Postinkulun nopeus on parantunut vuosisatojen myötä merkittävästi. Vielä 1700- ja 1800-luvuilla ei lähetyksille voitu - tai ei tahdottu - antaa kovin tarkkoja lupauksia lähetyksen kulkunopeudesta. Postin lähtöajat tai saapumisajat paikkakunnalle tai postikonttoriin olivat kyllä määrätty, mutta ei varsinaista kulkunopeutta ei asiakkaalle annettu sitovana lupauksena. Edellinen on ymmärrettävissä aikakauden teiden huonon kunnon sekä eri vuodenaikojen ja sääilmiöiden vaikutuksen postinkulkuun huomioiden. Vasta rautateiden (1862) ja autokuljetuksen (1911) käyttöönoton myötä postin kulku voitiin jollain lailla aikatauluttaa ja standardoida todella jokaista työpäivää koskevaksi. Nykyiset postinkulun tavoitenopeudet saavutetaan kiitettävästi. Vain joulun ruuhkaliikenne voi joskus alentaa postilähetysten kuljetusnopeudelle säädettyä ja luvattua standarditasoa.⁶⁹⁹

Postin toiminnassa on jo useiden vuosikymmenien ajan näkynyt vahva tavoite postinjake- lun kustannusten vähentämiseksi. Käytännössä edellinen on näkynyt viikoittaisten postin- jakelupäivien vähentymisenä tai vastaanottajien jakelutavan muutoksina. Postia kanne- taan nykyisin vain arkipäivinä ja kerran päivässä.⁷⁰⁰ Suurin osa luokkukannon piirissä olleista Postin asiakkaista on siirtynyt laatikkokannon piiriin taajamien pientaloalueilla. Postilaatikkoja ryhmitellään (2 - 4 laatikon ryhmiksi) jakelukustannusten vähentämisek- si.⁷⁰¹ Uutta eivät ole myöskään suunnitelmalliset kerrostalojen postinjake- lutavan muuttamisesta esim. kiinteistön alakerroksessa sijaitsevaan lokerikkoon tai jopa pihalla sijaitsevaan postilaatikkorivistöön.⁷⁰² Käytännössä kolmikerroksisiin taloihin, joissa alakerros ei ole asuinkerros, ei postia enää kanneta postiluukusta.⁷⁰³

Etenkään kerrostalojen jakelutavan muutoksiin ei yleisesti ole suhtauduttu kovin positiivi- sesti. Uuteen postipalvelulakiin oli tarkoitus lisätä pykälä, joka mahdollistaisi laajamittaisen kerrostalojen jakelutavan muutoksen.⁷⁰⁴ Hallituksen esityksen perusteluosa esitti kyseisel- tä osin harhaanjohtavaa tietoa: ”*Jake- lun osalta ehdotetaan jatkettavaksi nykyisin voimas- sa olevien säännösten mukaista menettelyä*”.⁷⁰⁵ Liikennevaliokunta ei kuitenkaan nähnyt jakelutavan muutosta tarpeelliseksi ja uudessa Postipalvelulaissa säädetään kerrostalojen

⁶⁹⁷ Postin vuosittain maksamat vahingonkorvaukset ovat 5 milj. markan luokkaa (*Bärlund* 2000 s. 147). Yhteydenottoja THK:lle (nyk. Viestintävirasto) tulee vuosittain noin 500 – 700 kappaletta. Varsinaisia ratkaisuja THK tekee 3 – 10 kpl vuositason ja näistä valitetaan korkeimpiin oikeusasteisiin noin 3 – 5 % tapauksista (HE 74/2000 vp s. 37, Internet-versio).

⁶⁹⁸ Esim. postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385, 5 §.

⁶⁹⁹ Esim. vuonna 1998 1 lk:n kirjeestä 94 % oli perillä tavoiteajassa (seur. päivänä) ja vuonna 1999 95 % (Suomen Posti Oy:n vuosikertomukset 1998 ja 1999).

⁷⁰⁰ Kerran päivässä toimitettuun postinkattoon siirryttiin laajemmin 1.11.1967 ja viisipäiväiseen työviikkoon vuoden 1997 alussa.

⁷⁰¹ Ks. esim. THK 1994, kohta 2.2.2 ja 2.2.3.

⁷⁰² Esim. KM 1973:87 s. 13 – 15 ja HE 74/2000 vp s. 43 (5 §, Jakelu).

⁷⁰³ THK 1994, kohta 4.1.5.

⁷⁰⁴ HE 74/2000 vp s. 43: ”Kerrostaloihin kirjelähetykset tulee jakaa rakennukseen tai sen välittömässä läheisyydessä olevaan laitteeseen tai rakennelmaan” (Internet-versio).

⁷⁰⁵ HE 74/2000 vp s. 23 (Internet-versio).

jakelukäytäntö entistä tarkemmin: ”*Kerrostaloihin kirjelähetykset tulee jakaa rakennukseen asiakaskohtaisena jakeluna*”.⁷⁰⁶ Postin ja/tai liikenneministeriön ajatus kerrostalojen jakelutavan muuttamisesta ei täten saanut parlamentaarista kattavuutta ja hyväksyntää.

Posti on käsitellyt postilähetyksien vastaanottajaa tavanomaisesti vain jakelukustannusten aiheuttajana. Postille tulevat kuljetusmaksut on maksanut lähettäjä. Nyt tilanne on kuitenkin muuttumassa siten, että vastaanottaja on tulossa ratkaisijan osaan siinä, kuka hänelle tulevan lähetyksen kuljettaa. Esimerkiksi Internetin verkkokaupassa vastaanottaja voi tehdä joidenkin yritysten kohdalle valinnan, kuka hänen lähetyksensä kuljettaa (esim. Posti, Matkahuolto, kauppojen jakelukuljetus). Palvelujen kehittämisessä tulisi entistä tarkemmin ottaa huomioon myös vastaanottajan mielipide. Tulevaisuudessa postilähetysten vastaanottaja on Postille yhtä tärkeä päättäjä kuin lähetyksen lähettäjä.

Postin toimipaikkojen määrä oli 1600 - 1700-luvuilla melko vähäinen ja ne sijoituivat vain suurimpiin kaupunkeihin. Maaseudun postinkulku oli ns. kihlakunnanpostin tai lukkarinpostin varassa. 1800-luvulla toimipaikkojen määrä kasvoi. 1900-luvulle tultaessa ja sen aikana postin toimipisteitä sijoitettiin lähes jokaiseen taajamaan. Laajimmillaan Postin toimipaikka verkko on ollut 1970-luvun alussa. Silloin maassamme oli lähes 4200 postiasioissa palvelevaa toimipaikkaa.⁷⁰⁷ Nykyinen suuntaus ”yksityistää” postitoimipaikkoja (postiyrittäjät) johtuu postitoimipaikkojen pankkipalvelujen vähenemisestä ja lopulta näiden poistumisesta Postin palveluvalikoimasta kokonaan. Työpaikkojen ja väestön keskittyminen suurimpiin asutuskeskuksiin on aiheuttanut maaseudun väestökadon sekä tämän myötä haja-asutusalueen palvelujen (kaupat, apteekit, lääkäripalvelut, koulut, posti yms.) merkittävän supistumisen.

Nykyinen Postin toimipaikkapolitiikka on mahdollistanut Postin palvelujen suhteellinen laajan saatavilla olon koko maassa. Ratkaisu toimipaikkojen vähentämisestä on taloudellinen, sillä postitoiminnan nykytasoinen ylläpito vaatii yksiköiltä tuloksellisuutta ja paikallista kannattavuutta. Viime kädessä toimipaikkaverkon laajuudesta vastaa omistaja eli valtio. Kannattamattomaan toimintaan ei ole annettu esim. valtion budjetissa määrärahoja. Postin on tultava omillaan toimeen ja tehtävä liikevoittoa, vain kannattava liiketoiminta on nykytilanteessa mahdollista. Vaikka lehtikirjoittelusta voi osittain saada sen kuvan, että postitoiminnan palvelut olisivat maassamme heikentyneet, ei esim. postiyrittäjien palvelutaso merkittävästi eroa Postin omien toimipaikkojen palvelutasosta.⁷⁰⁸ Tulevaisuudessa kilpailu postialalla tulee olemaan joka tapauksessa huomattavasti nykyistä aktiivisempaa.⁷⁰⁹

⁷⁰⁶ LiVM13/2000 vp (HE 74/2000 vp käsittely), 12 §. Postipalvelulaki 6.4.2001/313, 12 §.

⁷⁰⁷ PTL, tilastot 1993 s. 13.

⁷⁰⁸ Ks. esim. Postitoiminta 1999 s. 6 – 12 ja Postipalvelututkimus 2000, LM 1/2001 s. 33 – 46.

⁷⁰⁹ Ks. esim. LM V14/96 (Tulevaisuuden postikilpailu). Vrt. *Saviahho*: ”Kilpailun lisääminen voisi pahimmillaan vähentää tulojamme 500 milj. markkaa”. *Helsingin Sanomat* 20.2.1996.

7.2 Postitoiminnan sääntely ja Postin vahingonkorvausvastuu

Postin toimintaa on sen alkuajoista lähtien ohjattu suhteellisen laajalla ja tarkalla lainsäädännöllä. Merkille pantavaa kuitenkin on, että postin toimintaan vaikuttavat säädökset eivät esim. yhtiöittämisen jälkeen ole laajuudeltaan supistuneet. Edellinen johtuu siitä, että virastoaikana postilaitoksen toimintaan vaikuttivat myös muut valtion hallintoon liittyvät lait, esimerkiksi hallintomenettelylaki (HMenL 6.8.1982/598) ja laki muutoksenhausta hallintoasioissa (HVall 24.3.1950/154), joita ei voida soveltaa nykyisessä Postissa. Koska nykyisin esim. eduskunnalla tai liikenneministeriöllä ei ole välitöntä ohjausvaltaa Postin toimintaan, on kaikki välitön ohjaus ollut sijoitettava Postia koskevaan lainsäädäntöön.⁷¹⁰ Ohjauksen säädöksen laajuutta omalta osaltaan voidaan ehkä selittää myös eduskunnan epäluottamuksella postin toimintaan – kaikkea ei ole haluttu antaa Postin itsensä päätettäväksi.

Viime vuosina Postia koskeva lainsäädäntö on muuttunut rakenteeltaan merkittävästi verrattuna 1600 – 1800 -lukujen sekä osaksi myös 1900-luvun alun säännöksiin. Vielä 1900-luvun alussa postia koskevat asetukset ja tämän pohjalta annetut asetuksen soveltamismääräykset olivat suurimmaksi osaksi työhöjeita postityön suorittajille.⁷¹¹ Postia koskevassa lainsäädännössä säädeltiin pääosin sen omaa toimintaa. Uusi postitoimintalaki ja postipalvelulaki suuntautuvat entistä enemmän määrittelemään Postin ja sen asiakkaan välisiä oikeuksia ja velvoitteita sekä Postin palvelutasoa asiakkaiden palvelujen suhteen.⁷¹² Postin toimintaan koskevaan lainsäädäntöön vaikuttaa myös EU:n oma postitoiminnan liberalisoimiseen tähtäävä suuntaus.⁷¹³

Nykyisen Postia koskevan lainsäädännön puutteena on pidetty sen epätarkkuutta.⁷¹⁴ Lakien epämääräisyys on ongelma etenkin ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta. Kärjistetysti voidaan myös sanoa, että tällöin kansanvaltaista ohjausvaltaa siirretään eikansanvaltaiselle viranomaistalolle.⁷¹⁵ Jos kansalaiset eivät tiedä, mitä säädös todella konkreettisesti tarkoittaa, on sitä vaikea soveltaa reaali maailman tapahtumissa. Kansalaisten on myös vaikea pitää kiinni oikeuksistaan, jos näiden sisältö ei ole tarkasti selvillä. On myös muistettava, että esimerkiksi postinjakelua ja Postin vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säädökset ovat osa valtion omistajavaltaa, joilla voidaan säädellä -

⁷¹⁰ Nykyinen suuntaus on merkinnyt sitä, että yhteiskunnan valvonta ja parlamentaarinen ohjaus on merkittävästi vähentynyt Postin toiminnassa. Ks. esim. *Rekola*, Hallinto 3/1983 s. 18 – 22 ja *Myllymäki* 1994 s. 145 – 146.

⁷¹¹ Esim. vanhimmista itsenäisyyden aikana: Asetus postisäännöstä 26.4.1924/119 ja Postisäännön soveltamismääräykset 20.5.1924.

⁷¹² Nykyisin tarkemmat Postin palvelujen perusteet on sijoitettu toimitusehtoihin, esim. toimitusehdot 3.4.2000.

⁷¹³ Tärkein näistä on ns. postidirektiivi 97/67/EY, EYVL nro L 15 21.1.1998.

⁷¹⁴ Ks. esim. PeVL 14/1993 vp: ”Lakiehdotuksen kieliasu on muutoinkin sellainen, ettei se vastaa niitä selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, joita on asetettava tällaiselle periaatteessa jokaista kansalaista koskettavalle laille. Valiokunnan mielestä liikennevaliokunnan tulisi harkita kotimaisten kielten asiantuntemukseen turvautumista esityksen jatkokesittelyssä”. Vrt. PeVM 1/1994 vp s. 3.

⁷¹⁵ Ks. *Mononen* 2000 s. 365. Lopullinen, ”tarkka” säädöstaso määritellään tällöin viranomaisten tai esim. oikeuslaitoksen tulkinnoilla.

ja myös säädellään - Postin palvelujen tasoa ja laatua suhteessa sen asiakkaaseen.⁷¹⁶ Muutoksissa vähemmistön tarpeet voivat väistyä enemmistön tieltä, etenkin kun toimintaa hoidetaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.

Postitoiminnan alun kolmena vuosisatana Postin vahingonkorvausvastuu oli suhteellisen vaatimatonta, jopa lähes olematonta tasoa. Viime vuosina sen vastuu postilähetyksen kuljetusvahingoista ja mahdollisesta katoamisesta on kasvanut merkittävästi. Etenkin vuoden 1985 postiliikenneasetuksen muutosta voidaan pitää tässä suhteessa merkittävänä.⁷¹⁷ Virastoaikana Postin vastuu oli tarkoituksellisesti vähäistä – tai ainakin tämän toteutuminen voitiin suhteellisen helposti kadottaa lainsäädännön tulkinnallisuuden taakse. Jos postilähetyksen ”viivästyi”, ei tästä tarvinnut ottaa vastuuta, koska lähetyksen kulkuaikaa ei oltu määritelty Postia sitovasti. Viivästymisen voitiin myös esim. määritellä niin epämääräiseksi, että viivästymisen määrittelyssä Postin oma käsitys asiasta helposti ohitti asiakkaan mielikuvan oikeasta Postin toimitusajasta.⁷¹⁸

Kansainvälisen mittapuun mukaan Postin vastuu sen kuljettamista lähetyksistä on tällä hetkellä hyvää pohjoismaista ja eurooppalaista tasoa.⁷¹⁹ Uusi postipalvelulaki nostaa tätä tasoa entisestään, etenkin pakettien osalta (10 kg saakka). Postin vastuuta on joskus kritisoitu sanomalehdissä, mutta tässä yhteydessä pitäisi huomioida, että tavanomaisessa rahtitavaran kuljetuksessa kuljetusyriyten vastuu on hyvin alhainen.⁷²⁰ Postin korvausvastuun vähäisyyttä kritisoivat tavanomaisesti ne yritykset, joiden oma riskienhallinta ei jostain syystä ole toiminut. Arvokkaampien riskilähetyksien kohdalla Postin vastuuta voidaan lisätä esim. vakuuttamalla lähetyksen. Yritys voi myös ottaa itselleen kuljetusvakuutuksen.⁷²¹ Hyvin usein vahinkojen syynä on asiakkaan puutteellinen lähetysten pakkaustapa.

Eräänä Postin todellisen vastuun merkittävimpana rajaajana on usein ollut se, että asiakas ei ole voinut näyttää tavallisen kirjeen tai tavallisen paketin lähettämistä toteen. Tänä

⁷¹⁶ Postin palvelutason määrittely – käytännössä palvelutason lasku – legitimoitiin esim. 1991 – 1992 postilääkikkoriitojen jälkeen eduskunnan vahvistamalla lainsäädännöllä. Vrt. ns. isännänvalta/laitosvalta.

⁷¹⁷ Asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961.

⁷¹⁸ Esim. asetus postiliikenneasetuksen muuttamisesta 13.12.1985/961, 56 §: ”Viivästysaikaa määrättäessä otetaan huomioon posti- ja lennätinhallituksen määräämä tavoiteaika sekä lisäksi kohtuullinen aika. Kohtuullista aikaa laskettaessa otetaan huomioon kuljetusmatkan pituus, kuljetusaikataulut, tie-, ilmasto-, ja muut kuljetusaikaa vaikuttaneet olosuhteet sekä postilähetyksien käsittelyyn ja jakeluun vaikuttavat seikat”.

⁷¹⁹ Esim. Ruotsissa kirjatun lähetyksen katoaminen tai vahinko korvataan enintään 500 SEK saakka ja tavallinen paketti enintään 5000 SEK saakka (Postverkets kungörelse angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel, SFS 1996/120, 5 – 6 §). Saksan postin (Deutschen Post AG) toimitusehtojen (AGB 1.3.2001) mukaan sen vastuu kirjatusta kirjelähetysistä (Briefdienst/einschreiben) on enintään 40/50 DEM ja tavallisista kotimaisista paketeista (Frachtdienst) enintään 1000 DEM. Englannin Postin korvausvastuu kirjelähetysistä on first class/second class -luokan lähetyksistä enintään 20 GBP, special delivery -luokassa enintään 50 GBP, registered -luokassa enintään 500 GBP ja registered plus -luokassa 1500 tai 2000 GBP. Useimmat maat rajaavat vastuunsa ulkopuolelle tavalliset kirjelähetykset, näin myös kansainvälisessä postiliikenteessä.

⁷²⁰ Esim. TKSL 23.3.1979/345, 32 §. Katoamisen tai vahingoittumisen vastuun enimmäismäärä on 20 euroa puuttuvaa tai vahingoittunutta kiloa kohden. Viivästymisessä vastuu rajoittuu enintään rahtia (kuljetusmaksua) vastaavaan määrään.

⁷²¹ Vakuutusmaksu toisaalta nostaa yrityksen kustannuksia, esim. tavallisen kotimaisen 10 kg painavan paketin (0,040 m³) kuljetusmaksu on Postin 1.4.2001 hinnaston mukaan 50 mk (postipaketti 16). Vakuutettuna lähetyksenä kuljetusmaksu on 90 mk (vakuutus 10000 mk asti).

päivänä tilanne on merkittävästi parantunut pakettilähetysten kohdalla, joista asiakas saa lähettämiskuitin. Lähetysten seurantajärjestelmä (TR, tavaravirran rekisteröinti) on myös parantanut mahdollisten ongelmatilanteiden selvittelyä. Vuoden 1994 jälkeen arvokkaampien, rahaa tai arvopapereita sisältävien lähetysten vakuuttaminen on ollut pakollista.⁷²² Määräys on selkiyttänyt Postin vastuuta merkittävästi, sillä menneinä vuosina kadonneiden rahakirjeiden määrä on ollut melko suuri.

Postin talouden kannalta on merkittävää, että se rajaa vastuutaan vahingonkorvausvelvollisuuden suhteen. Toisaalta on muistettava, että vastuu suhteessa asiakkaaseen on osa Postin palvelua ja imagoa, jonka sen asiakkaat ottavat huomioon liiketoiminnassaan. Tässä suhteessa Posti on vasta 1990-luvulla sisäistänyt korvausvastuun ”osaksi” sen liiketoimintaa.⁷²³ Valtion vastuu on perinteisesti ollut suhteellisen vaatimatonta, vasta vuoden 1974 vahingonkorvauslailla omaksuttiin pääsääntöinen ns. isännänvastuu valtion toimintaan.⁷²⁴ Vielä nykyisin julkisen vallan toiminnalle asetettu vahingonkorvausvastuu ei vastaa yritysten samanlaisesta tapauksesta kohdistuvaa vastuuta.⁷²⁵ Tavarankuljetusta on perinteisesti pidetty vahinko- ja riskialttiina yritystoimintana ja tämän perinteen johdosta esim. tiekuljetussopimuksissa on rahdinkuljettajan vastuuta rajattu merkittävästi.⁷²⁶

Postin vahingonkorvausvastuu käytännössä käy ilmi sen asiakkaille toimitusehtojen määrittelyjen muodossa. Postin ja asiakkaan väliseksi ongelmaksi voi tulla Postin korvausvastuun rajallisuus, esimerkiksi markkamääräiset enimmäiskorvausmäärät tai välillisten vahinkojen rajaus korvausvastuun ulkopuolelle.⁷²⁷ Ristiriitatilanteen syy on useimmiten se, että asiakkaalla on jokin oletamus Postin vastuusta ja tämä ei vastaa todellisuutta. Nykyinen Postin toimitusehtojen vastuu rajallisuus voidaan olettaa olevan yritysten tiedossa ja esim. pakettikorteissa ilmoitetaan toimitusehtojen olemassaolo. Korvausmäärien enimmäismäärät on myös esitetty säädöksin, esim. nykyisessä postitoiminta-asetuksessa.⁷²⁸ Vahingon ollessa esim. Postin maksamaa korvausmäärää suurempi tulisi lähettäjän useimmiten syyttää vain itseään huonosta riskien hallinnasta.

Tänä päivänä Postin toimitusehdoilla on entistä suurempi merkitys Postin palvelulupauk-

⁷²² Kirje- ja tavarankuljetuspalvelujen yleiset toimitusehdot 1.6.1994, kohta 2.6.

⁷²³ Edellinen johtuu todennäköisesti kilpailun lisääntymisestä etenkin pientavaraliikenteessä.

⁷²⁴ VahL 31.5.1974/412.

⁷²⁵ VahL 31.5.1974/412, 3:2 §: ”Julkista valtaa käytettäessä ... vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, mikäli toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu”.

⁷²⁶ Esim. TKSL 23.3.1979/345, 32 §.

⁷²⁷ Ks. esim. toimitusehdot 4.3.2000, kohdat 8.5 – 8.6. Kohta 8.3.: ”Korvausta maksetaan esinevahingoista ja vahingosta aiheutuneista kuluista. Esinevahingossa korvataan välittömät, suorat ja aineelliset menetykset”. Vuoden 2002 alusta voimaan tulevien uusien yleisten toimitusehtojen mukaan Posti vastaa myös postipalvelulain piiriin kuuluvien kotimaisten kirjeiden ja pakettilähetysten välillisistä ja epäsuorista vahingoista postipalvelulaissa määriteltyihin enimmäiskorvausmääriin saakka.

⁷²⁸ Esim. postitoiminta-asetus 22.12.1993/1385, 5 §.

sen sekä Postin ja sen asiakkaan oikeussuhteen perusteiden määrittelijänä.⁷²⁹ Postin toimitusehdot luetaan ns. vakiosopimukseen, joilla ei kaikissa suhteissa aina voida sanoa olevan asiakasta sitovaa oikeusvaikutusta. Posti otti toimitusehdot käyttöön liikelaitosmuutoksen yhteydessä (1.3.1991), ja tällöin Posti ei informoinut asiakaskuntaansa näiden olemassaolosta tai sisällöstä. Asiakkaalla pitäisi olla mahdollisuus tutustua vakioehtoihin ennen kuljetussopimuksen tekoa (lähetyksen postittamista). Nykyisin Postin toimitusehdoista mainitaan esim. postitoimintalain 4 §:ssä sekä liikenneministeriön päätöksessä toimitusehtojen yleisistä perusteista.⁷³⁰ Toimitusehtoja on saatavilla toimipaikkojen esitehyllyissä ja niiden olemassaolosta kerrotaan Postin kuljetusasiakirjoissa. Ainoastaan poikkeustilanteissa asiakas voi vedota tietämättömyyteensä toimitusehtojen olemassaolosta. Yrityksillä voidaan olettaa olevan joka tapauksessa velvollisuus ottaa selville käyttämänsä kuljetuspalvelujen riskeistä.

7.3. Postin ja sen asiakkaan välinen oikeussuhde

Ruotsin vallan aikana oikeussuhde käsitettiin julkisoikeudelliseksi, jos siinä oli valtio toisena osapuolena. Aikakaudella ei kuitenkaan oikeuden eri osa-alueita käytännössä rajattu kovinkaan merkittävästi. Vuoden 1734 lain OK 10:26 § rajasi julkisoikeudellisten asioiden käsittelyn hallinnon omassa piirissä tapahtuvaksi (forumsäännös). Yksityisoikeuden- ja julkisoikeuden rajanveto on perinteisesti noudattanut ns. intressiteorian tai subjektiteorian periaatteita. Teoriat eivät kuitenkaan liene olleet kovin yksiselitteisiä, sillä Postin ja sen asiakkaan oikeussuhteen luonteesta on usein esiintynyt merkittävää epäselvyyttä. Esim. liikelaitosaikana yksityisoikeuden asiantuntijat ovat pitäneet Postin ja lähettäjän välistä oikeussuhdetta julkisoikeudellisena, julkisoikeuden asiantuntijat yksityisoikeudellisena.⁷³¹ Liikelaitosaikana Postin ja postinsaajan (vastaanottajan) epäselvän oikeussuhteen julkisoikeudellisen luonteen vahvasti vasta oikeusasiamies päätöksellään.⁷³²

Postin ja sen asiakkaan (kansalaisen) oikeussuhteen määrittelyä näyttää vaikeuttaneen se, että Postin toiminta on ja on ollut enemmänkin liiketoimintaa (postinkuljetusta) kuin varsinaista hallintotoimintaa. Esim. subjektiteoriaa soveltaen Postin ja postilähetyksen lähettäjän oikeussuhde ei voinut olla julkisoikeudellinen, koska julkinen valta ei ollut osallisena oikeussuhteessa tässä ominaisuudessa.⁷³³ Tavanomaisesti viranomaisuhde on yksipuolinen valtasuhde, mutta tässä yhteydessä ei voida väittää, että Posti määräsi lähettäjän postittamaan kirjeen tai pakotti vastaanottajan uhkasakon uhalla ottamaan vastaan postilähetyksen. Postin ja vastaanottajan välisen nykyisen oikeussuhteen tulkitsen yksi-

⁷²⁹ Esim. uusimmista: Postipalvelujen yleiset toimitusehdot 3.4.2000 ja Suomen Posti Oy:n tavarankuljetuspalvelujen kuljetusehdot 3.4.2000.

⁷³⁰ Liikenneministeriön päätös postilaitoksen toimitusehtojen yleisistä perusteista 22.12.1993/1388.

⁷³¹ Postin ja postilähetyksen lähettäjän oikeussuhde: julkisoikeudellinen, esim. *Telaranta* 1990, s. 179 – 180 ja yksityisoikeudellinen, esim. *Mäenpää* 1989 (a) s. 91.

⁷³² EOA 20.1.1993, dnro 126/2/93.

⁷³³ Julkisen vallan käyttönä voidaan pitää ratkaisujen tekemistä asiassa, joka vaikuttaa yksittäisen kansalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin (KM 1985:2, s. 73).

tyisoikeudelliseksi. Posti ja vastaanottaja tekevät yksityisoikeudellisen sopimuksen postin vastaanoton järjestämisestä.⁷³⁴ Käytännössä se, että Posti hoitaa sille laissa määrättyä ns. yleispalvelua postitoiminnassa, ei tee edellistä oikeussuhdetta julkisoikeudelliseksi.⁷³⁵

Oikeussuhteen laatu ja luonne on tärkeää esim. mahdollisten Postin päätösten tai toimenpiteiden valituskäytännössä. Esim. liikelaitosaikana valituskäytäntö oli osaksi säätelemättä ja kansalaisten oikeusturvan takeet jäivät osittain toteutumista vailla.⁷³⁶ Nykyisin tilanne on muuttunut entistä huomattavasti paremmaksi ja esim. postilaatikkojen sijoituksesta antaa ensiasteen päätöksen kunnan tai kaupungin rakennusvalvontaviranomainen (postitoimintalaki 29.10.1993/907, 14 §). Postia koskevat hallinnolliset tehtävät – ja tähän liittyvä päätöksenteko – on siirretty vuonna 1994 Telehallintokeskuksen (nyk. Viestintävirasto) postihallinnolle.⁷³⁷ Edellisen on katsottu parantavan Postin asiakkaan oikeusturvaa merkittävästi. Viestintävirastolle voidaan myös osoittaa valitus esim. postinjakelua koskevissa asioissa.⁷³⁸

Postin vahingonkorvausvastuuta koskevat riidat käsitellään pääosin yksityisoikeudellisten riitojen käsittelyjärjestyksessä paikallisissa alioikeuksissa.⁷³⁹ Tältä osin tilanne ei ole muuttunut Postin tultua osakeyhtiöksi. Tarpeen vaatiessa kuluttajaoikeudellisissa asioissa voidaan tehdä myös valitus kuluttaja-asiamiehelle tai paikalliselle kuluttajaneuvolle.⁷⁴⁰ Postin muuttuessa osakeyhtiöksi on katsottu asiakkaiden oikeusturvan heikentyneen. Tätä on perusteltu mm. sillä, että yleiset hallinnollista toimintaa ohjaavat ja sääntelevät yleislait, esimerkiksi hallintomenettelylaki tai hallintovalituslaki, eivät enää ohjaa osakeyhtiö-postin toimintaa. Eräänä oikeusturvan heikkenemisen syynä on pidetty myös sitä, että oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies eivät voi tutkia Postia koskevia mahdollisia kanteita.⁷⁴¹ Moni Postia koskeva yksityisoikeudellinen asia voidaan riitauttaa, mutta käytännössä korkeat oikeudenkäyntikulut rajaavat tätä oikeusturvakeinoja merkittävästi.

Postin ja etenkin postinsaajien välillä käydyt ns. postilaatikkoriidat viime vuosikymmeninä

⁷³⁴ Esim. postitoimintalaki 29.10.1993/907, 8 ja 23 §, THK 1994, kohta 2.1.1.

⁷³⁵ Jos näin olisi, tavarankuljetuspalvelujen (yli 2 kg painava kotimainen paketti) kohdalla oikeussuhde oli joka tapauksessa yksityisoikeudellinen, koska yleispalvelu ei koske näitä lähetyksiä. Oikeussuhde siis riippuisi saapuvan lähetyksen lähetyslajista.

⁷³⁶ Laissa Posti- ja telelaitoksesta (14.8.1989/748) ja laissa valtion liikelaitoksista ei oltu määritelty liikelaitosten hallintopäätösten valituskäytäntöä. HVaL:n (24.3.1950/154) 2 §:n sananmuodon mukaisen tulkinnan mukaan Posti ei kuulunut sen soveltamisalueeseen.

⁷³⁷ Postitoimintalaki 29.10.1993/907, 15 – 17 §. Telehallintokeskuksen toimivallasta: ks. laki telehallinnosta 10.6.1998/518 ja asetus telehallinnosta 14.5.1993/446. Ks. uusi laki viestintähallinnosta 29.6.2001/625.

⁷³⁸ Vuonna 1994 THK:n postihallintoon tuli 174 valitusta, joista 20 koski vahingonkorvausta. (*Helsingin Sanomat* 19.2.1995). Nykyisin Viestintävirastolle tulee postinjakelua ja Postin toimitusehtoja koskevana noin 30 valitusta vuosittain (Viestintäviraston vuosikertomus 2000, Internet-versio).

⁷³⁹ Vahingonkorvausasiat on perinteisesti käsitelty yksityisoikeudellisessa järjestyksessä, vaikka vastapuolena olisi ollut valtio, sen laitos tai viranomainen.

⁷⁴⁰ Ks. esim. laki kuluttaja-asiamiehestä 21.1.1978/40, laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa 20.1.1978/39 ja *Lindström*, Kuluttajansuoja 2/1994 s. 7.

⁷⁴¹ Esim. Kuluttajansuoja 4/1996, LiVM 6/1993 vp.

ovat osoittaneet monia merkittäviä lainsäädännön puutteita.⁷⁴² Postin toimintaa on näissä yhteyksissä myös arvosteltu erittäin kärkevästi. Postinjakelun rationalisoiminen tai tehostaminen on sinänsä hyväksyttävissä oleva toimintamalli, mutta Postin käytännön tapa toteuttaa muutos ei useissa tapauksissa ole ollut sen asiakkaiden oikeuskäsityksen ja ns. hyvän hallintotavan mukaista. Suuren viraston tai suuryrityksen ja sen asiakkaan välinen kanssakäyminen tai yhteistyö ei toteutunut toivotulla tavalla.⁷⁴³ Vanha virastomainen sanelupolitiikka on vaikuttanut pitkään Postin toiminnassa.⁷⁴⁴ Myös valtiovalta, jonka olisi pitänyt olla asiassa puolueeton osapuoli, on pitänyt asiassa omiensa puolta.

Mielenkiintoisena detaljina voidaan esittää oikeusasiamiehen päätös postilaatikkoriidoista tehtyihin valituksiin vuodelta 1993. Päätöksessä esitettiin ongelmien pääasiallisena syynä olevan puutteellinen lainsäädäntö, ei Postin tosiasiallinen virheellinen ja lainvastainen toiminta asiassa.⁷⁴⁵ Toinen mielenkiintoinen detalji, joka osoittaa postinsaajan heikkoa oikeusturvaa, on se, että Posti ei nähnyt tehneensä mitään ”lainvastaista” vuoden 1991 – 1992 postilaatikkoriitojen aikana.⁷⁴⁶ Kirjoittajan mielestä tässä yhteydessä esiin tulleita ”laittomuuksia” olivat mm.

- postinsaajalle annetut yksipuoliset veloitteet, esim. postinkannon keskeyttäminen, määräykset postilaatikon paikasta (delegointisäännöksen puute),⁷⁴⁷
- Postin toimitusehtojen määräykset, esim. vahingonkorvausmaksimit, eivät perustuneet lakiin tai asetukseen (delegointisäännöksen puute)⁷⁴⁸ ja
- hallintomenettelylain (6.8.1982/598) ja lain muutoksenhausta hallintoasioissa (24.3.1950/154) rikkominen.⁷⁴⁹

Laajempi postilaatikoita koskeva ristiriita voidaan paikallistaa siihen, että eduskunnan 13.4.1977 postilaatikointia koskevaa ponsilauselmaa ei koskaan toteutettu sellaiseen.⁷⁵⁰ Laatikoinnin toteuttamisen etenemistä ei myöskään (väliaikaisesti) jäädytetty lauselman ajankohtaan 13.4.1977, vaan eduskunnan asiasta tekemän periaatepäätöksen ajankohtaan 8.1.1978.

⁷⁴² Esim. päätöstä postinjakelun yksipuolisesta lopettamisesta tai toimitusehtojen antovaltaa ei oltu delegoitu Postille. Postin toiminta ko. asioissa ei täten ollut lainmukaista. Ks. EOA 20.1.1993, dnro 126/2/93.

⁷⁴³ Postipalvelututkimuksen 2000 mukaan (s. 17) postilaatikon sijaintia pitää kuitenkin erittäin hyvänä 47 % ja hyvänä 45 % vastaajista. Postinjakelua yleensä pitivät erittäin hyvänä 33 % ja hyvänä 44 % vastaajista. Vuoden 1996 vastaavassa tutkimuksessa edelliset postinjakelua koskevat muuttujat olivat 40 % ja 42 %.

⁷⁴⁴ Postipalvelututkimus 2000 (s. 47) arvioihin Postin toiminnasta eniten vaikuttaneet tekijät olivat ihmisten tarpeiden ja toiveiden huomioon ottaminen, selitysvaikutus 22 %. Vrt. Postin asiakastytyväisyystutkimus, joulukuun 2000 (18.1.2001).

⁷⁴⁵ EOA 20.1.1993, dnro 126/2/1993.

⁷⁴⁶ Ks. esim. KK 373/1992 vp ja *Aamulehti* 23.1.1993: ”Posti ei pyörrä kelkkaansa. Jakelumuutokset viedään läpi kuten on suunniteltu, sanoo Postin toimitusjohtaja Asko Saviaho”. Lähes samoin *Helsingin Sanomat* 17.3.1993. Aikaisemmin *Turun Sanomat* 10.10.1992: ”... Saviaho korostaa kuitenkin, että oikeusasiamiehen lausunnossa ei osoiteta mitään laittomuuksia, vaan haikaillaan ainoastaan lainsäädännön puuttumista”.

⁷⁴⁷ EOA 20.1.1993/dnro 126/2/1993.

⁷⁴⁸ EOA 20.1.1993/dnro 126/2/1993.

⁷⁴⁹ Kirjallisen päätöksen ja valitusosoituksen puuttuminen esim. postinjakelun keskeyttämisspäätöksissä (HMenL 25 § ja HValL 12 ja 13 §). Monissa tapauksissa oli myös laiminlyöty esim. kuulemisvelvollisuus (HMenL 15 §), neuvontavelvollisuus (HMenL 4 §) ja asian vireilläolosta ilmoittaminen (HMenL 13 §). Myös ko. päätöksen valitusaika (lainvoimaisuuden alkaminen) olisi jossain muodossa pitänyt ottaa huomioon (HValL 8 §).

⁷⁵⁰ ”Eduskunta ei hyväksy tehtyjä suunnitelmia Postin laatikkoonkanton siirtymiseksi omakoti- ja rivitaloalueille...” (perustelulausumaehdotus, 1977 vp, pöytäkirjat s. 705 - 706).

Eräänä oikeudellisena epäkohtana oikeusturvan toteutumisessa postiasioissa voidaan pitää sitä, että jos Posti ja sen asiakas (postinsaaja) eivät pääse sopimukseen postinjakelun järjestämisestä, asiakkaan postinjakelu voidaan lakkauttaa (lähetykset pidetään saatavilla lähimmässä toimipaikassa).⁷⁵¹ Se, että sopimukseen ei päästä, sanktioituu siis automaattisesti toiselle sopimusosapuolelle (postin vastaanottajalle). Asiaa on perusteltu Hallituksen esityksessä (HE 49/1993 vp) kustannusten tasapuolisen jakamisen periaatteella.⁷⁵² Vaihtoehtoisena menettelynä on tarkasteltu postilaitosten velvoittamista toimittamaan kiistasta huolimatta postilähetykset postin saajalle myös tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Todellinen, sopimuksen syntymättömyydestä johtuva ylimääräinen kustannus kohdistuisi kuitenkin enintään entisen ja Postin osoittaman uuden postilaatikon paikan väliseen eroon, ei koko postinjakelumatkaan.⁷⁵³

Edellinen asia konkretisoituu myös ns. laatikkoryhmittelyn yhteydessä. Postin ja postilähetysten vastaanottaja sopivat pääsääntöisesti postilaatikon sijoituspaikasta (THK 1994, kohta 2.1.1). Määrätyin edellytyksin postilaatikat voidaan ryhmitellä 2 tai 4 laatikon ryhmiin.⁷⁵⁴ Määräyksen ovat tältä osin dispositiivisia (voidaan). Vastaanottaja kuitenkin ”pakotetaan” suostumaan Postin sijoitusehdotukseen – tai pyytämään postilaatikon sijoituspäätöstä paikalliselta rakennusvalvontaviranomaiselta. Sanktiona siitä, että vastaanottaja ei hyväksy Postin sijoitusehdotusta, hänen postinjakelunsa keskeytetään.⁷⁵⁵ Tuntuu kohtuuttomalta, että sopimusosapuolia (postinsaajaa) voidaan tällä tavalla painostaa hyväksymään Postin ehdotus uudesta postilaatikkojärjestelystä. Postinsaajan oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi tarpeen, että päätös jakelun keskeyttämisestä tehtäisiin vasta kunnan rakennusvalvontaviranomaisen sijoituspäätöksen jälkeen (jos päätöstä ei toteuteta) tai että kyseinen viranomaisen tekisi sen sijoittamispäätöksen yhteydessä (sijoittamispäätös postinjakelun lakkauttamisen uhalla).

⁷⁵¹ Postitoimintalaki 29.10.1993/907, 8 § ja THK 1994, kohta 6.1. Tässä yhteydessä ei ole määritelty, kuka päättää ja millaisilla kriteereillä, että asiakkaan ja Postin välillä ei ole päästy sopimukseen. Myös valitusoikeus kyseisestä päätöksestä on epäselvä (Viestintävirasto ?).

⁷⁵² HE 49/1993 vp s. 12. Edellinen vastasi entisen postiliikenneasetuksen (10.10.1980/692, 35 §) mukaista menettelyä. Lainsäätäjän olisi kuitenkin pitänyt huomata tilanteen muuttuneen. Uuden postitoimintalain mukaan asiakkaan ja Postin piti sopia asiasta eli kysymys ei enää ollut yksipuolisen viranomaismääräyksen toteuttamatta jättämisen sanktioinnista. Vaihtoehtoa, että asiakas olisikin oikeassa, ei oltu hallituksen esityksessä huomioitu lainkaan.

⁷⁵³ Posti saa todennäköisesti perusteetonta etua lakkauttaessaan postinsaajan postinjakelun kokonaan, sillä erimielisyys koskee ainoastaan eroa nykyisen ja Postin vaatiman uuden postilaatikon paikan välillä.

⁷⁵⁴ THK 1994, kohdat 2.2.1 – 2.2.3.

⁷⁵⁵ Postitoimintalaki 29.10.1993/907, 8 §.