



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAÁVUOĐÁÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (7)

23.5.2019

VVDno-2019-89

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto Poste restante -uudistuksen yhdenvertaisuuslain mukaisuudesta liittyen kanteluihin VVDno-2019-89

Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai helmikuussa 2019 useita yhteydenottoja liittyen Postin ilmoitukseen Poste restante -palvelun uudistamisesta, jonka myötä Poste restante -palvelu muuttuisi maksulliseksi. 1.3.2019 lähtien lähetyksen noutaminen maksaisi 3,10 €. Yhteydenottajien mukaan Poste restanten maksullisuus asettaisi heidät epäsuotuisampaan asemaan verrattuna muihin postin henkilöasiakkaisiin asunnottomuuden tai turvakiellon vuoksi. Yhteydenottajat pyysivät yhdenvertaisuusvaltuutettua selvittämään, olisiko uudistus toteutuessaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) vastainen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi Postilta selvitystä asiassa 26.2.2019. Posti toimitti selvityksensä 19.3.2019.

Postin selvitys

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle antamassaan selvityksessä Posti katsoo, että Poste restante palvelun maksullisuus ei ole yhdenvertaisuuslaissa olevien syrjinnän kieltojen vastainen. Perittävä noutomaksu ei ole kohtuuton eikä siten estä lähetyksen vastaanottamista. Suurimmalla osalla Poste restante -palvelua käyttävistä asiakkaista on mahdollisuus ottaa postilähetyksensä vastaan myös katuosoitteeseen. Postin saajalla on lisäksi mahdollisuus käyttää c/o-osoitetta, eli ilmoittaa osoitteeseen c/o merkinnällä esimerkiksi sukulaisen tai muun tahon osoite, johon lähetykset toimitetaan.



Posti toteaa, että postilaissa ei ole nimenomaista säännöstä asunnottomien oikeuksien huomioimisesta. Posti katsoo, että asunnottomien viestintään liittyvien erityistarpeiden turvaaminen edellyttäisi tuekseen lainsäädäntöä. Postilla ei ole velvollisuutta ylläpitää Poste restante -palvelua myöskään erityisesti asunnottomien oikeuksien turvaamiseksi.

Postin mukaan Poste restante -palvelun maksullisuus koskisi yhtäläisesti ja tasapuolisesti kaikkia palvelun käyttäjiä. Maksullisuus ei siten kohdistuisi erityisesti asunnottomiin tai vailla vakituista asuntoa oleviin käyttäjiin.

Poste restante -palvelun arvioitu nykyinen käyttäjämäärä noin 35.000 ylittää Postin mukaan huomattavasti tilastoitujen asunnottomien määrän, joka on noin 7000. Valtaosalla palvelun käyttäjistä on siten käytettävissään myös katuosoite, johon postilähettykset jaetaan ilman erillistä palvelumaksua. Tämä koskee myös asiakkaita, joilla on turvakielto.

Posti toteaa, että sen käytettävissä ei ole luotettavaa tietoa asiakkaan asunnottomuudesta. Palvelujen tai maksullisuuden kohdentaminen erilaisena erityisesti asunnottomiin käyttäjiin tai esimerkiksi niihin, joilla on turvakielto, voisi myös tuottaa käytännön ongelmia tietosuojalainsäädännön kannalta. Henkilöön yksilöitynä tieto asunnottomuudesta saattaisi jopa olla tulkittavissa arkaluonteiseksi henkilötiedoksi.

Postin mukaan Poste restante -palvelu on tarkoitettu kuluttajille tilapäiseksi lisäpalveluksi, jota voi käyttää esimerkiksi matkan aikana. Poste restante -palvelua ei ole tarkoitettu pysyvään käyttöön, vaan se on väliaikainen postin vastaanottamisen tapa. Palveluun ei tarvitse jatkossakaan erikseen rekisteröityä, vaan palvelun saa, kun vastaanottaja ilmoittaa lähettäjälle Poste restante -osoitteensa.

Posti toteaa selvityksessään lopuksi, että se on päättänyt tilapäisesti lykätä Poste restante- ja noutopostipalvelua koskevan muutoksen voimaantuloa. Palvelun maksullisuus otetaan käyttöön myöhemmin ilmoitettavana ajankohtana. Voimaantulon siirtämisen tavoitteena on mahdollistaa erityisesti asunnottomia koskevien vaihtoehtoisten ratkaisujen löytyminen.

Traficomin päätös uudistuksen postilain mukaisuudesta

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on postilain noudattamista valvovana viranomaisena käsitellyt myös Postin ilmoittamaa Poste restante -uudistusta. Traficom linjasi 13.5.2019 antamassaan päätöksessään (Traficom/59/11.01.02/2019), että

Postin uudistus on postilain vastainen. Traficom katsoi, että lähetysten noutamisen maksullisuus Poste restante -palvelussa rikkoo postilakia sellaisten postinsaajien osalta, joille Poste restante -palvelu on ainoa vaihtoehto vastaanottaa lähetyksiä. Kyse on jokaisen oikeudesta saada yhtäläisin ehdoin postilain edellyttämällä tavalla postilähetykset haltuunsa.

Traficom toteaa, että Poste restante -osoite vastaa käytännössä tavallisen postinsaajan kotiosoitetta ja johtaa siten eriarvoiseen tilanteeseen erityisryhmien, kuten asunnottomien, ja muiden postinsaajien välillä. Menettely on myös omiaan vaarantamaan tiedoksiantomenettelyn saatavilla olon ja toteutumisen, millä on usein myös korostettu merkitys erityisryhmien keskuudessa esimerkiksi erilaisten päätösten myötä.

Traficom mukaan postilain muunlainen tulkinta tältä osin vaarantaisi lisäksi sellaisten postinsaajien, joilla ei ole mahdollisuutta vastaanottaa postilähetyksiään muualle kuin Poste restante -palveluun, perusoikeuksien toteutumisen, erityisesti sananvapauden osalta.

Lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaan lukuun ottamatta yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa sekä uskonnonharjoitusta.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan tavaroiden tai palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan laissa sitä, joka ammattimaisesti tarjoaa tavaroita tai palveluja yleisesti saataville.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumisesta toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esimerkiksi asuinpaikka, yhteiskunnallinen asema ja varallisuus mainitaan sekä perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) että yhdenvertaisuuslain (HE 19/2014 vp)

esitöissä perusteena, joka voidaan katsoa laissa tarkoitetuksi muuksi henkilöön liittyväksi syyksi.

Lain 10 §:n mukaan välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan, että jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Lain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Lisäksi tietyissä yksityisen sektorin toimintaa koskevissa tapauksissa erilainen kohtelu voi lakiin perustumattomanakin olla oikeutettua, jos sillä on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan lain 13 §:n mukaisesti sitä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Syrjinnän arvioinnissa ei ole merkitystä, onko tekijän tarkoituksena ollut syrjiä (HE 19/2014 vp., s.71).

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Postin velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen

Posti on valtionyhtiö, jolle on asetettu postilaissa tarkoitettu yleispalveluvelvoite. Postin palveluiden tarjontaan sovelletaan pääsääntöisesti yhdenvertaisuuslain yksityiseen palveluntarjoajaan soveltuvia säännöksiä. Kuitenkin siltä osin kun Posti toteuttaa julkista hallintotehtävää, kuten postilain 21 §:n tiedoksiantomenettelyä, sovelletaan sen toimintaan yhdenvertaisuuslain viranomaisvelvoitteita. Tällaisten tehtävien osalta Postilla on yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen velvollisuus

edistää yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan tavoitteellisesti. Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 19/2014 vp., s.61) mukaisesti julkista hallintotehtävää hoitavan on arvioitava toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia ja otettava erityisesti huomioon syrjinnän vaarassa olevien ihmisryhmien oikeudet, velvollisuudet ja asema.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle asiassa toimitetun selvityksen perusteella ei ole viitteitä siitä, että Posti olisi selvittänyt Poste restante –uudistuksen yhdenvertaisuusvaikutuksia, vaikka uudistus vaikuttaa välittömästi myös sen julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavan tiedoksiantomenettelyn toteuttamiseen. Uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat erityisesti henkilöryhmiin, joilla ei ole vaihtoehtoista tapaa vastaanottaa postilähetyksiä, ja joita voidaan perustellusti pitää haavoittuvassa asemassa olevina ryhminä. Esimerkiksi turvakiellon myöntäminen edellyttää, että henkilöllä on perusteltu syy epäillä oman tai perheensä turvallisuuden olevan uhatuna (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 36 §).

Välillinen syrjintä

Posti on ilmoittanut uudistuksesta, jonka myötä Poste restanteen lähetettyjen postilähetyksen noutaminen olisi jatkossa maksullista. Posti on todennut, että menettely ei kohdistu vain asunnottomiin tai turvakiellossa oleviin henkilöihin vaan tasapuolisesti kaikkiin kyseistä palvelua käyttäviin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että tapauksessa syntyy oletettava välillisesti syrjivästä menettelystä. Poste restante –uudistus olisi näennäisesti yhdenvertainen, mutta sen epäedulliset vaikutukset kohdistuisivat sellaisiin henkilöihin, joilla Poste restante on ainoa mahdollinen tapa ottaa vastaan postia. Tällaisia ryhmiä ovat ainakin asunnottomat sekä sellaiset turvakiellossa olevat henkilöt, joilla ei ole väestötietorekisteriin ilmoitettuna julkista yhteysosoitetta, johon henkilölle osoitetut postilähetykset voidaan toimittaa.

Jotta menettelyssä ei olisi kyse lain kieltämästä syrjinnästä, tulisi Postin osoittaa, että erilaiselle kohtelulle on esitettävissä hyväksyttävä tavoite. Mikäli hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, tulisi tavoitteen toteuttamiseen pyrkiä lisäksi asianmukaisin ja tarpeellisin keinoin.

Traficom on päätöksessään todennut Poste restante -uudistuksen postilain vastaiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Poste restante –uudistuksen postilain vastaisuuden myötä uudistukselle ei ole esitettävissä yhdenvertaisuuslain edellyttämää hyväksyttävää tavoitetta. Posti ei ole selvityksessään esittänyt

myöskään muuta näyttöä, joka kumoaisi asiassa syntyneen syrjäntäolettaman. Se, että asunnottomat ja turvakiellon omaavat henkilöt eivät käytännössä voisi vastaanottaa yhdenvertaisin ehdoin postilaissa tarkoitettuja postilähettyksiä, vaarantaisi yhdenvertaisuuden lisäksi näiden henkilöiden muiden perusoikeuksien, kuten sananvapauden, yksityisyyden suojan, oikeusturvan ja omaisuuden suojan toteutumista. Valtuutettu katsoo, että kustannusten säästäminen ei sellaisenaan voi olla perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite, jolla Poste restanten maksullisuus voitaisiin tällaisen kaltaisena oikeuttaa.

Koska Postin menettelyltä puuttuu yhdenvertaisuuslain edellyttämä hyväksyttävä tavoite, ei tapauksessa ole enää syytä arvioida valittujen keinojen asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Postin ilmoittama Poste restante -uudistus olisi toteutuessaan yhdenvertaisuuslain vastainen ja johtaisi tässä muodossaan asunnottomien ja turvakiellon omaavien henkilöiden välilliseen syrjintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että Postilla on harkintavaltaa siihen, miten se palvelunsa järjestää. Postin tulee kuitenkin varmistaa, että sen toiminta on sopu-soinnussa yhdenvertaisuuslain vaatimusten kanssa, ja varsinkin, ettei se palveluita kehittäessään tai palveluita tarjotessaan päädy linjauksiin, jotka johtaisivat laissa kiellettyyn välittömään tai välilliseen syrjintään. Siltä osin kun kyse on julkisen hallintotehtävän toteuttamisesta, tulee Postin aktiivisesti ottaa huomioon toimintansa yhdenvertaisuusvaikutukset ja pyrkiä edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytäntöön, jossa on katsottu, että suuren yrityksen on palveluja tarjotessaan varauduttava siihen, että ihmiset haluavat hyödyntää sen palveluja laajasti. Päätöksessään 158/2016 lautakunta katsoi, että yrityksen olisi tullut jo etukäteen varmistua siitä, että sen käyttöön ottama liikuteltava esittelyhuoneisto ei johda kenenkään henkilön syrjintään. Lautakunnan päätös on lainvoimainen.

Postilla on yleispalveluvelvoitteensa myötä merkittävä yhteiskunnallinen tehtävä, jolla on suoria ja välillisiä vaikutuksia yksilöiden perusoikeuksien toteutumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo lautakunnan ratkaisukäytäntöön viitaten, että Postilla on myös julkisen hallintotehtävän ulkopuolisilta osin velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon asiakaskuntansa monimuotoisuus ja Postin on pyrittävä varmistamaan, että palveluiden uudistaminen ei tosiasiallisesti vaaranna asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että Posti ottaa palveluitaan uudistaessaan tietosuojakysymykset ennalta huomioon. Valtuutettu kuitenkin toteaa, että

henkilön asunnottomuus tai tieto turvakiellon olemassaolosta eivät ole tietosuojasetuksen 9 artiklassa nimenomaisesti mainittuja arkaluonteisia tietoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ilmeisenä, että tapauksessa on löydettävissä vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, jotka täyttävät sekä yhdenvertaisuuslain että tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja

Jussi Aaltonen

Jakelu

Diariointiin WTDno-2019-89 liittyvät yhteydenottajat
Posti Oy
Traficom
Eduskunnan oikeusasiamies