

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tomi Lindholm, liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeustieteen tohtori Ida Koivisto
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia.

Laki on pääosin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 6, 10, 12, 15 ja 18 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lain-säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys sisältää sellaisia perustuslaillisia kysymyksiä, joita valiokunnan olisi hyvä tarkastella, olisi hallituksen mukaan suotavaa, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten jakelun osalta. Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakeluverkko, laki antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitsevan talouden osalta jakelutiheydestä voitaisiin poiketa. Muutettavaksi ehdotettu postilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 56/2010 vp).

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä asuinpaikka mainitaan nimenomaisesti yhtenä säännöksen tarkoittamana henkilöön liittyvänä syynä (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt esimerkiksi jonkinasteiseen alueelliseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 3—4, PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu lausunnot). Nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole kyse kokeilusta.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2017 vp

Yleispalvelukirjeiden jakelu

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sääntelyn alueellisen eriyttämisen tarkoituksena on luoda edellytyksiä sille, että postilain soveltamisalan ulkopuolella oleva sanomalehtien jakelu saataisiin turvattua harvaan asutuilla alueilla, joilla yleispalvelun tarjoaja on tällä hetkellä ainoa jakelupalvelun tarjoaja (HE s. 78). Perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeamista muodollisesta alueellisesta yhdenvertaisuudesta voidaan hyväksyttävästi perustella yhdenvertaisten palvelujen tosiasiallisella turvaamisella koko maassa. Sääntelylle on siten esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Erilaisen kohtelun peruste on valiokunnan mielestä määritelty lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, eikä erottelu muodostu mielivaltaiseksi. Sääntely ei ole valiokunnan mielestä tältä osin ongelmallista.

Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että tällaisessa tilanteessa yksittäisen yleispalvelulähetysten jakelukustannukset voivat nousta hyvin korkeiksi (HE s. 68). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle poikkeukselle on esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se esityksen mukaisella tavalla tarkoin säänneltyä muodostu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että tällaisessakin tapauksessa laki varmistaisi viikoittaisen yleispalvelulähetysten jakelun.

Omaisuuksien suoja

Postilain 2 §:ssä tarkoitetuilla postiyrityksillä on voimassa olevan lain mukaan velvollisuus luovuttaa toisilleen osoiterekisteritietoja. Lakiehdotuksen 38 §:n mukaan osoiterekisterin tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua postimarkkinoilla ja edistää palvelujen saatavuutta sekä parantaa siten postinsaajien asemaa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että pykäläehdotuksessa on kyse Posti Oy:n velvoittamisesta luovuttamaan osoitetietojaan ja säännös arvioidaan Posti Oy:n kannalta kohtuulliseksi.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että momentin turvaamaan omaisuudensuojaan kuuluu paitsi valta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla (hallintavalta) myös valta määrätä siitä (disponointivalta) esimerkiksi myymällä se (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 2/I—II). Säännöksen sanamuodon mukaan esitetty velvollisuus koskee kaikkia lain 2 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja postiyrityksiä. Lähtökohtaisesti postiyrityksillä on oikeus myydä säännellyt tiedot haluamallaan hinnalla (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 2/I—II). Jo voimassaolevan lain mukaan oikeutta on kuitenkin rajoitettu siten, että tiedot on luovutettava kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Ehdotus rajaisi luovutuksesta saatavan korvauksen ulkopuolelle esimerkiksi osoiterekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuneet kustannukset. Valiokunnan mielestä lakiehdotusta on muutettava siten, että 38 §:n 4 momenttiin ehdotettu siirtyminen kustannussuuntautuneesta hinnasta hinnoitteluun, joka perustuu osoitetietojen erottamiseen osoiterekiste-

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2017 vp

ristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä, rajataan vain säännösehdotuksen perusteluissa ja sitä koskeissa säätämisyjärjestysperusteluissa tarkoitettuun yleispalvelun tarjoajaan, mikäli sääntelyn kannalta merkityksellinen EU-lainsäädäntö sallii rajauksen.

Muita seikkoja

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoa vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Esityksen ehdotuksilla ei siten nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteen alaisiin tuotteisiin. Siksi esityksen valmisteluvaiheessa ei ole nähty tarpeelliseksi tarkistaa esimerkiksi tiedoksisaamista tai valitusaikojaa koskevaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan mielestä liikenne- ja viestintävaliokunnan on perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista johtuen syytä kuitenkin varmistaa, että lakiehdotuksella ei olennaisesti hidasteta viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulkua.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 8.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen