

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

22 päivänä kesäkuuta 1993

Lausunto n:o 14

Liikennevaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 49 postitoimintalainsäädännöksi liikennevaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohdaja Vesa Palonen liikenneministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, vt. lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, pääjohtaja Pekka Vennamo ja varatoimitusjohtaja Pekka Luukkainen Posti- ja telelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Håkan Gabrielson Sanomalehtien Liitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi postitoimintalaki ja siihen liittyen muutettavaksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettua lakia.

Postitoiminnan harjoittajalla tulisi olla valtioneuvoston myöntämä toimilupa. Joukkopostitoiminnan harjoittajan tulisi tehdä toiminnastaan ilmoitus liikenneministeriölle.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että asian valmisteluun liittyneen lausuntokierroksen aikana on tehty väitteitä toimilupajärjestelmän perustuslainvastaisuudesta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus kuitenkin voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi on pidetty suotavana, että kysymyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Hallitusmuodon 10 §

Hallitusmuodon 10 §:n mukaan Suomen kansalaisella on sananvapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä. Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että hallitusmuodon 10 §:ssä perustuslainvoimaisesti turvattuun oikeuteen sisältyy oikeus ajatusten lausumiseen puhe- ja kirjoituksin ja kuvallisin esityksin sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen. Tähän oikeuteen kuuluu myös vapaus lausutun ajatuksen, puheen, kuuntelemiseen sekä vapaus kirjoituksen ja painotuotteen lukemiseen ja kuvallisen esityksen katselemiseen (PeVL 8/1961 vp ja 2/1986 vp). Näin ymmärrettyyn perusoikeuteen sisältyy väistämättä myös oikeus kirjoitusten ja painotuotteiden levittämiseen.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on turvata postitoiminnan sujuvuus ja jatkuvuus koko maassa. Hallitusmuodon 10 §:n toteutumista edistää se, että maassa on vapaasti ja häiriöttä toimiva jakeluverkko sanomien välittämiseksi. Arvoitaessa lakiehdotusta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on yleisenä taustaseikkana otettava huomioon, että tavoitetasolla esitys nimenomaan sanomien vastaanottajien kannalta edistää kyseisen perustuslainkohdan käytännön toteutumista, mikä samalla on tärkeää yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Lehtijakelun luvanvaraisuus

Keskeisten valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden kannalta esityksen merkittävin kohta on siihen sisältyvä toimilupajärjestelmä (3 §). Kuten valiokunta on aiemmin (PeVL 2/1986 vp) todennut, sananvapausjärjestelmään ei varauk-

settomasti sovi, että tämän perusoikeuden käyttäminen tehdään luvanvaraiseksi.

Luvanvaraistamiseen hallitusmuodon 6 §:n takia liittyvien valtiosääntönäkökohtien johdosta on syytä todeta, että lakiehdotuksen 33 §:n korvaussäännökset ovat valiokunnan aikaisemman käytännön huomioon ottaen riittävät.

Lakiehdotusta on ollut vaikea arvioida mainitun peruskysymyksen kannalta, koska ehdotuksesta ei aivan yksiselitteisesti ilmene, koskeeko ja missä laajuudessa toimilupajärjestelmä lehtien jakelua tai onko se ilmoitusvelvollisuuden alaista vai jääkö se kokonaan lain ulkopuolelle.

Valiokunta on ymmärtänyt ehdotetun lakitekstin ja perustelujen eräät lausumat seuraavasti. Kustantajan suorittama oman lehden jakelu jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Siihen ei näin ollen voi kytkeytyä lain 5 §:n 2 momentissa säädettyä kontrahoimispakkoa. Jos kuitenkin kustantaja on tehnyt sopimuksen muidenkin lehtien (tai muiden joukkopostilähetysten) jakelusta, tällainen toiminta tulee koko laajuudessaan lain piiriin ja lain 4 §:n säännökset ilmoitusvelvollisuudesta tulevat siihen sovellettaviksi; ja jos lehtijakelun ohella huolehditaan muusta, postitoiminnaksi katsottavasta jakelusta, koko toiminta — myös lehtijakelu — on mahdollista vain 3 §:n mukaisen toimiluvan turvin. Lehtien jakelua koskevana kysymyksenä on lisäksi huomattava, että lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmän takia päällyksellisten sanoma- ja aikakauslehtien jakelu on sellaista postitoimintaa, johon tarvitaan toimilupa.

Lakiehdotus näyttää näin ollen johtavan siihen, että päällyksellisten lehtien jakelu on toimiluvan varaista ja että muutos lehtijakelu vaatii toimiluvan pelkästään silloin, jos jakelusta huolehtiva yhtiö harjoittaa myös postitoimintana pidettävää toimintaa. Lehden kustantajalla olisi kuitenkin säädettävästä laista riippumatta oikeus jakaa omat lehtensä, jollei samalla jaeta muita lehtiä. Useiden lehtien jakelua hoitava yhtiö ei tarvitsisi toimilupaa, vaan yhtiön olisi annettava toiminnastaan ilmoitus.

Ehdotusta päällyksellisten lehtien jakelun luvanvaraisuudesta voidaan postitoiminnan yleisten sääntelytavoitteiden kannalta pitää tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin merkityksellisempää, että perustuslainvoimaisesti turvattu sananvapauden ytimenä ei voida katsoa olevan oikeus jakaa lehtiä päällyksellisinä. Lehdenkustantajalla on tässä suhteessa jakelutavan osalta sellainen todellinen valinnanvapaus, jollaisen olemassa-

ololle valiokunta on eri yhteyksissä pannut painoa valtiosääntökannanotoissaan. Samanlaiseen valinnanvapausnäkökohtaan voidaan viitata myös siltä osin kuin postitoiminnan harjoittajan suorittama lehtijakelu näyttää tulevan kysymykseen vain postitoimintaa varten tarvittavan toimiluvan perusteella.

Kummassakin tapauksessa toimilupajärjestelmää voidaan pitää lähinnä muodollisena ja joka tapauksessa merkitykseltään vähäisenä poikkeamana sananvapaudesta.

Edellä mainittuihin seikkoihin viitaten valiokunta katsoo, että ehdotettu toimilupajärjestelmää merkitsevä sääntely ei ole ristiriidassa hallitusmuodon 10 §:n säännösten kanssa. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta asianmukaista, että jake-lyhtiön harjoittaessa myös postitoimintaa lehtijakelukaan ei olisi mahdollista ilmoituksen varassa. Valiokunta tähdentää sitä, että toimilupajärjestelmän ulottuvuuteen vaikuttavat postitoimintalain säännökset on tehtävä hallitusmuodon 10 §:n kannalta niin selkeiksi, ettei epäilyä sääntelyn perustuslainmukaisuudesta edellä todettu huomioon ottaen voi syntyä.

Niin toimiluvan varaisessa kuin ilmoitusvelvollisuuden alaisessakin toiminnassa on voimassa 5 §:n 2 momentin mukainen kontrahoimispakko. Tämä seikka ei sinänsä muuta edellä todettua säätämisyjärjestysarviota. Nimenomaan joukkopostitoimintaa koskien tulisi kuitenkin 5 §:n 2 momentin nojalla annettavassa asetuksessa tai toimitusehdoissa pyrkiä luomaan esteet sille, että joukkopostilaitoksen kontrahoimispakko muodostuisi sen toimintaedellytykset vaarantavaksi tekijäksi.

Hallinnolliset seuraamukset

Lakiehdotuksen 19 § koskee hallinnollisia pakkokeinoja. Niitä olisivat uhkasakko, teettämishukka ja toiminnan keskeyttämishukka. Ne voitaisiin kohdistaa myös joukkopostilaitoksiin.

Ehdotetuista pakkokeinoista jakelun keskeyttäminen merkitsisi syvälle käyvää sananvapauden tosiasiallista rajoitusta. Sääntelyn yleisluonteisuuden vuoksi tällainen seuraamus saattaisi tulla asetettavaksi siten, että se muodostuisi kohtuuttoman ankaraksi suhteessa niihin epäkohtiin, joiden takia hallinnollisia pakkokeinoja on ryhdytty käyttämään. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toiminnan keskeyttämisen uhka hallinnon pakotevalikoi-

massa on yleensä liitetty tilanteisiin, joissa toiminnan jatkamisesta olisi vaaraa jonkun hengen tai terveydelle. Lehtijakelussa tästä ei voi olla kysymys.

Lain 21 § antaisi valtioneuvostolle vallan kieltää joukkopostilaitoksen toiminnan osaksi tai kokonaan. Tällaisen päätöksen edellytykset olisivat samaan tapaan väljät kuin 19 §:ssä. Kieltopäätös olisi vielä astetta ankarampi toimenpide kuin toiminnan keskeyttäminen.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta katsoo toiminnan keskeyttämisen ja toiminnan kieltämisen olevan sellaisia hallinnollisessa järjestyksessä määrättäviä varsin ankaria seuraamuksia, jotka eivät yleisestikään ole välttämättä sovitettavissa yhteen perusoikeussuojan kanssa. Koska lakiehdotuksen mukaan on hyvin väljin edellytyksin mahdollista, että näitä seuraamuksia kohdistetaan hallitusmuodon 10 §:ssä erityisellä tavalla viranomaisten puuttumiselta turvautun sananvapauden piiriin kuuluviin toimintoihin, on lakiehdotus tästä syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitusmuodon 12 §

Hallitusmuodon 12 §:n mukaan muun muassa kirjesalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty. Kirjesalaisuuden kannalta merkittäviä kohtia ovat lakiehdotuksen 6 sekä 10—12 §.

Lain 6 §:n mukaan vain postilaitosten, ei sen sijaan joukkopostilaitosten asiana olisi turvata kirjesalaisuus. Ottaen huomioon, miten joukkopostilähetys on määritelty 2 §:ssä, valiokunnan mielestä on hyvinkin mahdollista, että myös joukkopostitoiminnassa voi tulla välitettäväksi kirjesalaisuuden piiriin perinteisesti luettuja lähetyksiä. Jos tämä pitää paikkansa, on välttämätöntä säätää myös joukkopostilaitoksille velvollisuus turvata kirjesalaisuus.

Hallitusmuodon 62 §

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan valtion viranomaisten toiminnan maksullisuuden sekä perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan omaksuman käsityksen (PeVM 17/1990 vp) mukaan edelliseltä osalta on riittävää, että laissa yleisesti säädetään, minkätyyppisistä virkatoimista maksuja voidaan periä tai millaiset virkatoimet ovat maksuttomia.

Lakiehdotuksen 17 §:n voidaan katsoa täyttävän hallitusmuodon 62 §:stä laintasoiselle sääntelylle kohdistuvat vähimmäisvaatimukset, jos ehdotuksen ymmärretään tarkoittavan valvontasuoritteiden yleistä maksullisuutta ja jos maksujen suuruutta koskeva yleinen peruste on tällaisen virkatoiminnan kustannusten kattaminen. Jos sen sijaan aikomuksena on joiltain osin poiketa näistä lähtökohdista, tulee myös tästä säätää perusteidensa osalta laissa.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Lakiehdotuksen mukainen toimilupavaatimus ei merkitse sananvapauden käytön sisällöllistä valvontaa eikä toimilupavaatimus ehdotetun laajuksena voi estää painokirjoitusten levittämistä. Näistä syistä ehdotetun toimilupajärjestelmän ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan voida katsoa olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sananvapautta koskevien määräysten kanssa. Myöskään ilmoitusvelvollisuus ei puutu artiklan takamaan sananvapauteen. Kaiken kaikkiaan on todettava, että lakiehdotuksessa ei ole kohtaa, jonka jo sinänsä voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan kanssa.

Oikeusturvanäkökohtia

Postitoiminta on ollut käytännöllisesti katsoen näihin päiviin asti Posti- ja telelaitoksen ja sen edeltäjien yksinoikeus. Postitoimintalain on määrä tulla voimaan samaan aikaan kun Posti- ja telelaitos muuttuu osakeyhtiöksi. Yhtiöittäminen merkitsee muun ohella sitä, että Posti- ja telelaitoksen toiminnassa noudatettavina edelleen olevat, yksilöiden oikeussuojalle tärkeät hallinnon yleislakien normit esimerkiksi hallintomenettelystä ja asiakirjojen julkisuudesta käyvät osakeyhtiössä merkityksettömiksi. Yhtiöittäminen johtaa myös siihen, että toiminta ei enää ole ylimpien laillisuusvalvojen tutkittavissa.

Lakiehdotuksessa on jossakin määrin pyritty hyväksyttäviin oikeusturvajärjestelyihin, mutta ei siinä mitassa kuin edellä tarkoitettujen hallinnon yleislakien soveltamisen poistuminen vaatisi. Valiokunnan käsityksen mukaan tähän kysymykseen liikennevaliokunnan olisi vielä paneuduttava. Vähintäänkin postitoiminnan toimitus- ehtojen ja postimaksujen yleisiä perusteita kos-

keva päätöksentekomenettely olisi tehtävä sellaiseksi, että myös postitoiminnan asiakaskunnalla olisi mahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin.

Oikeusturvakysymyksenä tulee erityisesti arvioida, miten ehdotettu laki täyttää siitä johtuvat vaatimukset, että viranomais- ja tuomioistuinasioihin liittyen eri laeissa on säädetty tiedoksi-antaja toimitettavan ”postitse”. Valiokunta viittaa tältä osin yleisesti lakiehdotuksen 8 §:n säännösten mahdolliseen ongelmallisuuteen ja varsinkin sen 2 momenttiin, jossa sallittaisiin, ettei postilähetyksiä jaetakaan jokaisena työpäivänä (ks. myös 5 §:n 2 momentin jälkimmäinen virke).

Toisenlaisia oikeusturvaongelmia voi aiheutua lain 14 §:n 2 momentista. Sen mukaan esimerkiksi yksityinen rakennuksen omistaja olisi velvollinen sallimaan postilaatikkojen sijoittamisen muun muassa rakennuksensa seinään. Epäkohtia voi valiokunnan mielestä aiheutua siitä, että tällaisen veloitteen edellytykset olisivat samat kuin 1 momentissa säädetty. Valiokunnan mielestä 2 momentin mukainen sietovelvoite saisi kuitenkin tulla kysymyksen vain, jos sitä voidaan pitää kyseisen omistajan kannalta kohtuullisena.

Lain 18 §:ksi ehdotettua sääntelyä salassa pidettäviin tietoihin ulottuvasta tietojensaantioikeudesta tulee täsmentää.

Lakiehdotuksessa on paikoitellen käytetty tässä yhteydessä omaksuttuja käsitteitä hyvin epätarkasti. Lain soveltamisen kannalta keskeisten käsitteiden määrittelyn ja käytön johdonmukaisuus on tarkistettava vielä kauttaaltaan. Tällaisia avaintermejä ovat muun muassa postitoiminta, joukkopostitoiminta, postilähetys ja joukkopostilähetys. Lakiehdotuksen kieliasu on muutoinkin sellainen, ettei se vastaa niitä selkeys- ja ymmärrettävyyksivaatimuksia, joita on asetettava tällaiselle periaatteessa jokaista kansalaista koskettavalle laille. Valiokunnan mielestä liikennevaliokunnan tulisi harkita kotimaisten kielten asiantuntemukseen turvautumista esityksen jatkokäsittelyssä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ensimmäinen lakiehdotus on valiokunnan 19 ja 21 §:stä mainitsemien syiden vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Laine, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Näsi, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle ja Komi.