

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 28/2000 vp**

Hallituksen esitys postipalvelulaiksi

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä kesäkuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen postipalvelulaiksi (HE 74/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Maaret Suomi, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi postipalvelulaki, jolla korvattaisiin nykyinen postitoimintalaki. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on säännellä postipalveluiden maan kattavaa yleispalvelua. Postipalveluja sääntelevät keskeiset säännökset ehdotetaan nostettavaksi lain tasolle. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotuksen 16—20 §:n säännöksillä saattaa olla vaikutuksia perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, on esityksessä ehdotettu, että lakiehdotuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuus
Lakiehdotuksen säännöksiä postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuudesta on arvioitava pe-

rustuslaissa turvattun elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks.

esim. PeVL 23/2000 vp ja PeVL 24/2000 vp) pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.

Postitoiminnan luvanvaraisuuden tarkoituksena on lain 1 §:n mukaisesti turvata hyvälaatuisten postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postipalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen on yksilön viestintään liittyvien oikeuksien ja yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeää. Lupajärjestelmää on siten pidettävä perusteiltaan hyväksyttävänä.

Joukkotiedotuksen vapauden kannalta on olennaista, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotus ei näin ollen ole perustuslaissa turvatun sananvapauden kannalta ongelmallinen (vrt. PeVL 14/1993 vp). Lain soveltamisalaa on muutenkin rajattu niin, ettei lupasääntely ulotu laajemmalle kuin on tarpeen lain hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamiseksi. Luvan myöntäminen perustuu lain 8 §:n 2 momentin mukaisesti oikeusharkintaan.

Valiokunta kiinnittää sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden kannalta huomiota säännöksiin luvan myöntämisen edellytyksistä. Ehdotuksen mukaan toimilupa on myönnettävä, jos on ilmeistä, että hakija täyttää lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettut edellytykset. Valiokunnan mielestä ilmeisyyskriteeri voi tulkinnanvaraisuutensa vuoksi nostaa tarpeettomasti luvan myöntämiskynnystä. Lain 8 §:n 2 momentista on tämän vuoksi asianmukaista poistaa lupaedellytysten täyttymisen ilmeisyyttä koskeva maininta. Saman momentin 2 kohtaa on niin

ikään syytä tarkistaa. Valiokunnan mielestä on näiltä osin riittävää, että lupaviranomaisella ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan postitoiminnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä (ks. myös PeVL 23/2000 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lain 8 §:n 3 momentin kahdessa viimeisessä virkkeessä tarkoitettut toimilupamääräysten antamiseen oikeuttavat säännökset näyttävät momentin rakenteen takia koskevan vain sellaista toimilupaa, joka sisältää määräyksen yleispalveluvelvoitteesta. Jos säännökset on tarkoitettu koskemaan toimilupia yleensä, on ne sääntelyn selkeyden vuoksi syytä kirjoittaa omaksi momentiksi.

Yleispalveluvelvoitteen määrittäminen

Lain 8 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvoston tulee koko maan kattavan yleispalvelun takaamiseksi määrätä toimiluvassa yleispalveluvelvoite sellaiselle postiyritykselle, jolla voidaan katsoa olevan edellytykset vastata laissa tarkoitettun yleispalvelun tarjoamisesta. Esityksen perusteluista (s. 23/II) ilmenee, että yleispalveluvelvoite on tarkoitus määrätä Suomen Posti Oy:lle. Velvoite kuitenkin voidaan määrätä myös useammalle postiyrittäjälle esimerkiksi alueellisesti hoidettavaksi.

Lain 8 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä säädetään edellytyksistä, joilla postiyritykselle voidaan määrätä yleispalveluvelvoite myös muulle maantieteelliselle alueelle tai muihin yleispalveluun kuuluviin postipalveluihin kuin yritys on hakenut toimilupaa. Saman momentin viimeisen virkkeen mukaan toimiluvan ehtoja voidaan muuttaa myös luvanhaltijan suostumuksesta, jos siihen on lain tarkoituksen kannalta erityisen perusteltu syy, kuten yleispalvelun tarjoamisen turvaaminen. Tällaisia hakemukseen perustumattomien velvoitteiden asettamiseen oikeuttavia säännöksiä on arvioitava perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden rajoituksina.

Ehdotuksella pyritään turvaamaan yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden tasapuolinen saatavuus maan koko alueella, minkä vuoksi rajoituksia on pidettävä hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimina. La-

kiehdotuksen 8 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu velvoite voidaan asettaa vain, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä. Velvoitteen asettaminen ei saa olla postiyrityksen kannalta kohtuutonta. Hakemuksetta määrättävä yleispalveluvelvoite ei siten saa muodostua postiyritykselle kohtuuttoman raskaaksi, vaan velvoitteen tulee olla oikeassa suhteessa postiyrityksen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Nämä vaatimukset tulee ottaa huomioon myös momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitetuissa tilanteissa. Valiokunnan mielestä 8 §:n 3 momentin säännökset eivät ylitä perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudelle asetettavia vaatimuksia.

Luottamuksellisen viestin suoja

Lain 15—17 §:ssä säädetään kirjesalaisuuden ja kielellisten oikeuksien turvaamisesta postitoiminnassa, postiyrityksen ja sen palveluja sopimuksen perusteella tarjoavan yrityksen palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta sekä postilähetyksen avaamisoikeudesta. Tällaisten säännösten sisällyttäminen postitoimintaa sääntelevään lakiin on välttämätöntä perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden ja perustuslain 17 §:ssä vahvistettujen kielellisten oikeuksien suojaamiseksi.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin ja 16 §:n säännöksiä kirjesalaisuudesta on arvioitava luottamuksellisen viestin salaisuudelle perustuslaisissa säädetyn suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 2 momentti turvaa yleisesti luottamuksellisen viestin salaisuutta, vaikka siinä erikseen mainitaankin kirje ja puhelu käytännössä tavanomaisimpina luottamuksellisen viestin muotoina. Säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältöä ulkopuolisilta. Säännös kuitenkin turvaa myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistietoja sekä muita tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena (ks. HE 309/1993 vp, s. 53/II ja PeVL 47/1996 vp). Näistä syistä on perusteltua tarkistaa lain 15 §:n 1 momenttia ja 16 §:ää niin, että laissa suojataan kirjesalaisuuden lisäksi muun luottamuksellisen viestin salaisuutta. Lain

15 §:n 1 momentista on tarpeen poistaa rajoitus, jonka mukaan viestin salaisuuden turvaamisvelvoite koskisi vain kirjelähetyksiä.

Lain 17 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotetun kiellon mukaan postiyritys ei saa missään olosuhteissa avata suljettua kirjettä. Ehdotettu kiello on perustuslain 10 §:n kannalta moitteeton.

Lain 17 §:n 2 momentin mukaan postiyritys voi avata postipaketin momentin 1—3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Avaamisessa noudatettavasta menettelystä säädetään pykälän 3 momentissa.

Valiokunta yhtyy esityksen perusteluissa (s. 25/II) esitettyyn näkemykseen siitä, että postipaketti sisältää lähtökohtaisesti tavaraa, jota ei sinänsä voida pitää perustuslaissa tarkoitettuna luottamuksellisena viestinä. Paketin mahdollisesti sisältämien kirjeiden ja muiden luottamuksellisten viestien salaisuuden suojaamiseksi on toisaalta perustuslain 10 §:n 2 momentin takia välttämätöntä, että paketin avaamisoikeudesta säädetään laissa riittävän täsmällisesti. Oikeutta tulee voida käyttää vain laissa rajatuissa tapauksissa ja ainoastaan silloin, kun paketin avaaminen on hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamiseksi välttämätön toimenpide. Valiokunnan mielestä ehdotus täyttää nämä vaatimukset. Tärkeää on, että lain 17 §:n 3 momentissa säädetään erityisistä menettelyllisistä oikeusturvatakeista avaamistilanteissa. Avaamiseen osallistuvat henkilöt ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Valiokunta korostaa, että lain 17 §:n 1 momentin avaamiskielto koskee myös postipaketissa mahdollisesti olevaa suljettua kirjettä. Lisäksi valiokunta tähdentää, että lain 15 §:n 1 momentin säännös postiyrityksen velvollisuudesta turvata kirjeen ja — kuten valiokunta on edellä lausunut — muun luottamuksellisen viestin salaisuus rajoittaa postipaketin sisällön tutkimista. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Postiyrityksen käyttöomaisuuden siirtäminen

Lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää toimintansa lopettaneen postiyrityksen postitoiminnan ylläpitämiseksi

tarvittavan käyttöomaisuuden siirtämisestä toiselle postitoiminnan harjoittajalle, jos siirrosta ei sovita. Korvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttävä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei "yleisen tarpeen" vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (ks. PeVL 19/1994 vp ja PeVL 4/2000 vp). Postitoiminnan ylläpitämistä on pidettävä perustuslain pakkolunastuslausekkeessa tarkoitettuna yleisenä tarpeena. Yleinen tarve on lakiehdotuksessa riittävästi konkretisoitu (ks. PeVL 38/1998 vp). Perustuslaissa säädetty täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia. Lakiehdotus voidaan näiltäkin osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lainsäädäntövallan delegointi

Lakiehdotuksen 42 §:n asetuksenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden arvioinnissa kiinnitetään yleisesti huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (ks. esim. PeVL 23/2000 vp). Lainsäädäntövallan delegointia rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valiokunta korostaa perustuslain säännöksen lain alasta rajoittavan myös asetuksenantovaltan käyttämistä (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/I).

Lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentti sisältää valtioneuvostolle osoitetun valtuuden antaa tarkempia säännöksiä postipalveluiden saatavuudesta. Valiokunnan mielestä ehdotettu valtuutus

on sanonnaltaan tarpeettoman avoin. Valtuutus on aiheellista täsmentää esimerkiksi niin, että siinä yksilöidään valtuuden piiriin tarkoitetut postipalveluiden saatavuuteen liittyvät asiat pykäläotsikoiden tarkkuudella tai muuten riittävän täsmällisesti. Toinen vaihtoehto on lisätä riittävän tarkat asetuksenantovaltuudet lain asianomaisten pykäliden yhteyteen.

Lakiehdotuksen 42 §:n 2 momenttia on niinkään aiheellista täsmentää. Valtuus tulee 1 momentin tapaan rajata koskemaan lakia tarkempia säännöksiä. Lisäksi valtuus on syytä muotoilla niin, että ministeriön asetuksella voidaan hinnoittelun ja kustannuslaskennan osalta säätää vain näihin asioihin liittyvistä teknisistä seikoista. Valtuus säätää asetuksella muista yksityiskohtaisista järjestelyistä tulee liian avoimena poistaa laista, jollei sitä voida ehdotettua täsmällisemmin sitoa yksilöityihin lain säännöksiin tai niissä säänneltyihin asioihin.

Muita seikkoja

Esityksen perusteluista (s. 33/II) ilmenee, että lain 39 §:ssä tarkoitettuun osoiterekisteriin on tarkoitus sisällyttää muitakin kuin pykälän 2 momentissa mainittuja henkilötietoja. Rekisteröitävistä henkilötiedoista tulee perustuslain 10 §:n 1 momentin takia säätää kattavasti lailla (ks. esim. PeVL 13/2000 vp).

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin säännös Ahvenanmaan maakunnan rajaamisesta lain soveltamisalan ulkopuolelle voidaan poistaa tarpeettomana. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 20 kohdan perusteella on muutenkin selvää, että maakunnalla on lainsäädäntövalta postilaitosta koskevista asioista. Säännös voisi lisäksi aiheuttaa tarpeettomia tulkintaongelmia, koska kansainvälinen postiliikenne kuuluu valtakunnan toimivaltaan ja valtioneuvosto voi siten myöntää kansainvälisesti hyväksyttävien postimerkkien julkaisuoikeuden myös Ahvenanmaalla olevalle postitoiminnan harjoittajalle (ks. lakiehdotuksen 41 §).

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 6 kohdassa tulee toimivaltainen ministeriö mainita nimeltä (ks. EV 262/1998 vp ja esim. PeVL 25/2000 vp).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.