

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 30/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi postipalvelulain muuttamisesta

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä kesäkuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi postipalvelulain muuttamisesta (HE 100/2001 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Liisa Ero, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan 1.1.2002 voimaan tulevaa postipalvelulakia muutettavaksi siten, että postinkulun varmistustehtävät siirretään posti-yritykseltä Viestintävirastolle. Viestintäviraston tehtävänä on selvittää postilähetyksen oikea vastaanottaja tai lähettäjä, jos postiyritys ei puutteellisten osoitetietojen vuoksi saa lähetystä toimitetuksi vastaanottajalle eikä palautetuksi lähettäjälle. Tässä tehtävässä Viestintävirasto saa avata kirjeitä ja paketteja. Viraston virkamiehet hoitavat varmistustehtäviä rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa postipalvelulain kanssa 1.1.2002.

Viestintäviraston oikeus avata suljettuja kirjeitä merkitsee esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan asiallista poikkeusta perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetystä luottamuksellisen viestin salaisuudesta. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa luetellaan tyhjentyvästi perusteet, joiden nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen. Esityksessä ehdotetut säännökset suljettujen kirjeiden avaamisesta eivät ole näiden rajoitusperusteiden mukaisia. Tästä syystä lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät seikat
Lakiehdotuksen 32 a § koskee Viestintäviraston suorittamia postinkulun varmistustehtäviä. Pykälän 2 momentin säännöksiä suljetun kirjeen avaamisesta on arvioitava luottamuksellisen viestin salaisuudelle perustuslaissa säädetyn suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Nämä mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta on perusoikeusuudistuksessa tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi (HE 309/1993 vp, s. 54/I; ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 53/II) on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Sääntely antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisenä. Esimerkkinä on mainittu puhelujen tunnistamistiedot. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä vastaan.

Lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentin 1 kohta

Suljetun kirjeen avaaminen tulee lakiehdotuksen mukaan kysymykseen ensiksikin sillä perusteella, että avaaminen on välttämätöntä postilähetyksen vastaanottajan tai lähettäjän selvittämiseksi. Tämä sääntely liittyy tilanteisiin, joissa

postilähetyksen osoitetiedot ovat niin puutteelliset, ettei lähetystä saada toimitetuksi perille. Kirjeen avaamisen tarkoituksena on saada selville vastaanottajan tai lähettäjän henkilöllisyys, jotta postilähetys kyetään toimittamaan perille tai toissijaisesti palauttamaan. Avaaminen on siksi tapa pyrkiä toteuttamaan kirjeen lähettäjän tahto ja näin turvaamaan jokaisen oikeutta luottamukselliseen viestintään.

Kirjettä ei postinkulun varmistustehtävissä avata viestin varsinaisen sisällön selvittämiseksi. Sen sisältö jää lakiehdotuksessa riittävästi suojatuksi ulkopuolisilta. Avatun postilähetyksen sisältöä ei nimittäin lakiehdotuksen 32 a §:n 4 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan saa tarkastaa laajemmin kuin on tarpeen avaamisen syyn vuoksi. Pykälän 2 momentin 1 kohdan tapauksissa tämä syy on yksiselitteisesti suljetun kirjeen vastaanottajan tai lähettäjän selvittäminen. Lähetystä saa lisäksi avata vain postinkulun varmistustehtävää hoitava henkilö toisen tällaisen henkilön läsnä ollessa. Näitä tehtäviä hoitaviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta heidän palvelussuhteensa laadusta riippumatta.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn sisältö ei valiokunnan mielestä loukkaa perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Sääntely ei vastaavasti merkitse sellaisen rajoituksen säätämistä luottamuksellisen viestin salaisuuteen, jonka ainoat sallitut tavat on mainittu perustuslain 10 §:n 3 momentissa. Lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentin 1 kohta ei näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunnan mielestä on asianmukaista tämentää tämän lainkohdan sanontaa kirjeen avaamistarkoituksen kuvaamiseksi, esimerkiksi seuraavasti: "1) se on välttämätöntä postilähetyksen vastaanottajan *selvittämiseksi lähetystä perille toimittamista varten* tai lähettäjän selvittämiseksi *lähetystä palauttamista varten*; tai..." Valiokunnan käsityksen mukaan on lisäksi välttämätöntä täydentää esitystä säännöksin, joilla taataan, että Viestintävirastoon postinkulun var-

mistustehtävien hoitamista varten toimitetut postilähetykset eivät muodostu oikeudelliselta kannalta julkisiksi asiakirjoiksi ja että näitä tehtäviä hoitavat henkilöt ovat lähetyksistä vaito-olovelvollisia.

Lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentin 2 kohta

Viestintävirastolla on lakiehdotuksen mukaan oikeus avata suljettu kirje myös silloin, jos on syytä epäillä, että lähetyksessä aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa turvallisuustarkastuksessa. Tällä käsitteellä viitataan perusoikeusuudistuk-

sen esitöissä postilähetyksen tarkastuksiin tärkeän turvallisuusintressin vuoksi (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Tällaisen intressin huomioon ottaminen on keskeisesti esityksessä ehdotetun sääntelyn taustalla, minkä vuoksi valiokunta katsoo tämänkin ehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

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

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.