

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 56/2010 vp**

**Hallituksen esitys postilaiksi sekä Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

*Liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 27 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen postilaiksi sekä Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 216/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- viestintäneuvos Elina Normo ja viestintäneuvos Asta Virtaniemi, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Ehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi postilaki, jolla korvataan voimassa oleva postipalvelulaki ja sen nojalla annetut alemmanasteiset säädökset. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi haja-asutusalueiden postinjakelun turvaamiseksi perittävästä maksusta annettu laki.

Postilaki muodostaa uuden yleisen sääntelykehysten postitoiminnan harjoittamiselle. Tämän lisäksi lailla säädetään erityisesti EU:n postidirektiivin mukaisen yleispalvelun tarjonnasta. Uudessa postilaissa myös pannaan täytäntöön postidirektiivin muutokset sekä Maailman Postiliiton viimeisimmät sopimusmuutokset.

Lain tarkoituksena on varmistaa, että postin peruspalvelut ovat saatavilla kohtuullisin, avoimin ja syrjimättömin ehdoin koko maassa. Lisäksi tarkoituksena on edistää yleisesti postitoimialan ja postipalvelujen kehitystä.

Lain soveltamisalaan ei ehdoteta muutoksia nykyiseen postipalvelulakiin verrattuna. Postitoiminnan harjoittaminen ehdotetaan säilytettäväksi toimiluvanvaraisena toimintana, mutta toimiluvan sisältöä koskevia säännöksiä täsmennetään joiltain osin. Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia ns. yleispalveluvelvoitteen asettamiseen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa toimilupasääntelyä on arvioitu perustuslain 12 §:ssä turvatus sananvapauden ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Postiyriyten ja Viestintäviraston oikeutta avata suljettu lähetys eräissä tilanteissa on tarkasteltu perustuslain 10 §:ssä turvatus luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämän syrjintäkiellon valossa on arvioitu postin jakelupaikan määrittelyä koskevaa ikäsääntelyä. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu norminantovaltuuksia perustuslain 80 §:n

ja maksusääntelyä perustuslain 81 §:n kannalta. Postilakiehdotus voidaan hallituksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta se on pitänyt suotavana hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto. Maailman postiliiton yleissopimukseen ei perustelujen mukaan sisälly määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, ja se voidaan siten hyväksyä äänten enemmistöllä ja voimaansaattamislakiehdotus tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Maailman postiliiton yleissopimus**

##### *Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys*

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Maailman postiliiton yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus on tarpeen tällaiseen sopimukseen.

Yleissopimus on esityksen perusteluista ilmevästä syistä ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus, jonka määräykset kuuluvat osin Euroopan unionin ja osin jäsenvaltion toimivaltaan. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimuksen siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Ehdotus eduskunnan hyväksymispäätöksen muotoilusta vastaa vakiintunutta käytäntöä (ks. esim. PeVL 19/2010 vp, s. 3/I).

Yleissopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislakiksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### **Postilakiehdotus**

##### *Postitoiminnan luvanvaraisuus*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2000 vp arvioinut postitoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuutta perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatus elinkeinovapauden ja perustuslain 12 §:ssä turvatus sananvapauden kannalta. Valiokunta kiinnitti tuolloin sääntelyn hyväksyttävyyden osalta huomiota toiminnan luvanvaraisuuden tarkoitukseen turvata postipalveluiden yhdenvertainen saatavuus ja yksilön viestintään liittyvät oikeudet. Lain soveltamisalan rajaaminen välttämättömään oli keskeistä oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Lisäksi sääntelyn ongelmattomuuteen vaikutti se, että luvan myöntäminen perustui oikeusharkintaan.

Nyt ehdotettu postilaki perustuu luvanvaraisuuden osalta samoihin lähtökohtiin. Ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon ne

kriittiset huomautukset, jotka valiokunta lausunnossaan esitti luvan myöntämisen edellytyksistä sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden kannalta. Voimassa olevaan postitoimintalakiin verrattuna uusi kansallista turvallisuutta koskeva 6 §:n 5 kohdan edellytys ei muodostu esityksen perusteluissa (s. 147—148) mainittujen syiden vuoksi ongelmalliseksi. Perustuslain kannalta asianmukaisia ovat myös 10 §:n säännös toimiluvan muuttamisesta (vrt. PeVL 44/2004 vp, s. 2) ja 11 §:n sääntely toimiluvan peruuttamisesta (ks. esim. PeVL 16/2003 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt elinkeinovapauden näkökulmasta huomiota lupaehtosääntelyyn postilakiehdotuksen 9 §:ssä. Perusoikeuden rajoittamisen kannalta olennaista tällaisen sääntelyn yhteydessä on muun muassa se, että toimiluvassa ei määrätä asioista, joista tulisi säätää lain tasolla.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan asettaa toimiluvassa ehtoja, jotka koskevat velvollisuutta maksaa erikseen säädettävällä tavalla tukiosuus, jos 33 §:n mukainen osuus yleispalvelun nettokustannuksista tulee korvattavaksi. Lakiehdotuksen 33 §:n nojalla muilla postiyrittäjillä on puolestaan velvollisuus osallistua yleispalvelun tarjoajan kustannusten korvaamiseen niiden Suomessa harjoittaman postitoiminnan liikevaihtojen tai lähetysmäärien suhteessa siten kuin lailla erikseen säädetään. Korvaaminen tulee kysymykseen vain siinä tapauksessa, että yleispalvelun tarjoamisesta muodostuu tarjoajalle 33 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin kohtuuton taloudellinen rasite. Mahdollisessa korvaamisvelvoitteessa olisi kysymys perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettusta verosta, josta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Velvollisuudesta maksaa tukiosuus ei tämän vuoksi ole tarpeen säätää toimiluvan ehtoja koskevassa säännöksessä, ja 9 §:n 2 momentin 5 kohta on siten syytä poistaa. Lisäksi valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä myös siitä, että lakiehdotuksen 33 §:n 2 momenttikan ei sellaisenaan vielä voi muodostaa postiyrittäjille kor-

vaamisvelvollisuutta, koska veron suuruuden perusteista tulee säätää lailla.

#### *Yleispalveluvelvoitteen asettaminen*

Viestintäviraston on postilakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin perusteella päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyrittäjälle velvollisuus tarjota lakiehdotuksen 3 luvussa tarkoitettua postipalvelujen yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Pykälän 2 momentti sisältää kriteerit sille, milloin yleispalvelua on pidettävä turvattuna ilman yleispalveluvelvoitteen asettamista.

Yleispalveluvelvoitteen asettaminen yhdelle tai useammalle postiyrittäjälle voi olla perusteltua yleispalvelun saatavuuden turvaamiseksi tasapuolisin ehdoin koko maassa. Sääntelylle on siten hyväksyttävät ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimat perusteet. Yleispalveluvelvoitteen oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että se on lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin mukaan asetettava postiyrittäjälle, jolla on siihen parhaat edellytykset. Lisäksi yleispalveluvelvoitteesta aiheutuva kohtuuton taloudellinen rasite on lakiehdotuksen 33 §:n perusteella korvattava yleispalvelun tarjoajalle. Tällä tavoin määritelty ja rajattu yleispalveluvelvoite ei ole perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden kannalta ongelmallinen.

Postiyrittäjä voidaan lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin nojalla velvoittaa tarjoamaan yleispalvelua myös muualla kuin toimilupa-alueellaan tai muitakin yleispalveluja kuin niitä, joita se on tarjonnut. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut postipalvelulain arvioinnin yhteydessä tällaista hakemukseen perustumattoman velvoitteen asettamiseen oikeuttavaa säännöstä perustuslaissa turvattun elinkeinovapauden rajoituksena (PeVL 28/2000 vp, s. 2—3). Ehdotuksessa on otettu huomioon valiokunnan lausunnossaan esittämät sääntelyn oikeasuhtaisuudelle asetetut vaatimukset.

#### *Suljetun lähetyksen avaaminen*

Suljetun lähetyksen avaamista koskeva sääntely postilakiehdotuksen 10 luvussa vastaa pääosin

sisällöltään perustuslakivaliokunnan myötävai-  
kutuksella hyväksytyjä postipalvelulain sään-  
nöksiä (PeVL 30/2001 vp, s. 2—3, ks. myös  
PeVL 59/2006 vp).

Lakiehdotuksen 57 §:n 3 momentin 3 kohtaan  
sisältyy uusi säännös, jonka perusteella Viestin-  
tävirsto voi avata suljetun kirjeen myös silloin,  
jos on ilmeistä, että lähetyksen sisältö estää kul-  
jettamasta lähetystä turvallisuussyistä edelleen.  
Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla  
voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista  
viestin salaisuuteen muun muassa turvallisuus-  
tarkastuksessa. Tällä käsitteellä viitataan perus-  
oikeusuudistuksen esitöissä postilähetysten tar-  
kastukseen tärkeän turvallisuusintressin vuoksi  
(HE 309/1993 vp, s. 54/II). Tällaisen intressin  
huomioon ottaminen on keskeisesti ehdotetun  
sääntelyn taustalla, eikä se siten muodostu pe-  
rustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL  
30/2001 vp, s. 3).

#### *Yhdenvertaisuus*

Postin jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan  
postilakiehdotuksen 43 §:n 2 momentin mukaan  
ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin  
saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henki-  
lökohtaiset erityistarpeet. Näistä erityistarpeista  
postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään  
75 vuoden ikä on säännöksen nojalla otettava  
huomioon Viestintävirstaston antaessa asiasta tar-  
kempia määräyksiä.

Valiokunnan mielestä on selvää, että postin  
noutaminen tavanomaiseen paikkaan sijoitetus-  
ta postilaatikosta voi aiheuttaa iäkkäille ja ter-  
veysongelmista kärsiville henkilöille merkittä-  
viä vaikeuksia, kuten momentin ensimmäisen  
virkkeen yleissäännös osoittaa. Sääntelyn ta-  
voitteena on lähinnä saattaa nämä henkilöt mah-  
dollisimman samaan asemaan muiden kanssa.  
Tällaiselle positiiviselle erityiskohtelulle on si-  
ten olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa  
tarkoitettu hyväksyttävä peruste, joka tässä ta-  
pauksessa on myös selvästi asiallisessa ja kiin-  
teässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. PeVL  
44/2010 vp, s. 6/I). Sääntely toteuttaa osaltaan  
uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan  
23 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeus-  
kirjan 25 artiklassa mainittuja ikääntyneiden  
henkilöiden oikeuksia.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen  
hallituksen esityksessä tarkoitettun  
yleissopimuksen hyväksymiselle siltä  
osin kuin se kuuluu Suomen toimival-  
taan,*

*että eduskunnan suostumuksen antami-  
sesta päätetään äänten enemmistöllä ja*

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-  
vallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Jacob Söderman /sd  
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk  
Ulla Karvo /kok  
Elsi Katainen /kesk  
Elisabeth Naucclér /r  
Ville Niinistö /vihr

Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vas  
Tuulikki Ukkola /kok  
Ilkka Viljanen /kok  
Antti Vuolanne /sd  
vjäs. Juha Hakola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

4 valiokuntaneuvos Petri Helander.