

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 juni 2000 regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster (RP 74/2000 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Maaret Suomi, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om posttjänster som skall ersätta den gällande postlagen. Propositionens huvudsakliga syfte är att reglera de samhällsomfattande posttjänster som täcker hela landet. De viktigaste bestämmelserna om posttjänster föreslås bli lyfta upp på lagnivå. Lagen avses träda i kraft så fort som möjligt sedan den blivit antagen och stadfäst.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen kan den föreslagna lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom 16—20 § kan komma att inverka på de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen, föreslår regeringen att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Koncessionsplikt för postverksamhet

De föreslagna bestämmelserna om koncessionsplikt för postverksamhet måste bedömas med

tanke på näringsfriheten som är skyddad i grundlagen.

Enligt 18 § 1 mom. grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har i sin praxis (se t.ex.

GrUU 23/2000 rd och GrUU 24/2000 rd) ansett näringsfriheten vara huvudregeln enligt grundlagen, men haft den uppfattningen att näringsverksamhet i undantagsfall kan förenas med tillståndsplikt. Bestämmelser om tillståndsplikt skall dock alltid ingå i en lag, som måste uppfylla de allmänna kraven på en lag med begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Beträffande själva regleringen har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om förutsättningarna för tillstånd och tillståndets längd formuleras så att myndigheternas åtgärder i tillräckligt hög grad kan förutses. I detta hänseende spelar det också en roll i vilken mån myndigheternas befogenheter bestäms utifrån s.k. bunden prövning alternativt lämplighetsprövning.

Enligt 1 § är avsikten med koncessionsplikt för postverksamhet att säkerställa att posttjänster har god kvalitet och särskilt samhällsomfattande posttjänst finns att tillgå på rättvisa villkor i hela landet. En garanterad tillgång till posttjänster på lika villkor är viktigt med hänsyn till den enskilda människans kommunikationsrättigheter och ett fungerande samhälle. Därmed måste koncessionssystemet anses acceptabelt till sina grunder.

Med tanke på en fri masskommunikation är det väsentligt att transport och distribution av tidningar och tidskrifter inte omfattas av lagen. Förslaget bereder således inga problem med tanke på den grundlagsfästa yttrandefriheten (jfr GrUU 14/1993 rd). Lagens räckvidd har även i övrigt avgränsats så att koncessionsregleringen inte sträcker sig längre än vad som är behövligt för att uppnå lagens acceptabla syften. Enligt 8 § 2 mom. beviljas koncession enligt rättslig prövning.

Utskottet uppmärksammar bestämmelserna om villkoren för koncession med tanke på regleringens proportionalitet och exakthet. Enligt förslagen skall koncession beviljas om det är uppenbart att sökanden uppfyller villkoren i 8 § 2 mom. Utskottet menar att uppenbarhetskriteriet på grund av sin tvetydighet i onödan kan höja tröskeln för att bevilja koncession. Därför är det på sin plats att det som sägs om att villkoren för koncession uppenbart måste uppfyllas stryks i 8

§ 2 mom. Likaså är det skäl att se över momentets 2 punkt. Till denna del räcker det enligt utskottet att koncessionsmyndigheten inte har grundad anledning att misstänka att sökanden bryter mot bestämmelser och föreskrifter om postverksamhet (se också GrUU 23/2000 rd).

Utskottet uppmärksammar att bestämmelserna i de två sista meningarna i 8 § 3 mom., som ger rätt att utfärda bestämmelser i koncessionen på grund av momentets struktur bara förefaller att gälla koncessioner som innehåller en bestämmelse om en förpliktelse om samhällsomfattande tjänst. Om bestämmelserna är avsedda att gälla koncessioner över lag, bör de avskiljas till ett särskilt moment för att regleringen skall bli klarare.

Åläggande av en förpliktelse om samhällsomfattande tjänst

Enligt första meningen i 8 § 3 mom. skall statsrådet för att garantera att det finns en samhällsomfattande posttjänst, som täcker hela landet, i koncessionen ålägga en förpliktelse om samhällsomfattande posttjänst för ett sådant postföretag som kan anses ha förutsättningar att svara för tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst. Av propositionens motivering (s. 25/1) framgår att syftet är att lämna skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i uppdrag till Posten Finland Ab. Förpliktelsen kan dock också anförtros flera postföretagare till exempel på regional basis.

Andra meningen i 8 § 3 mom. föreskriver å vilka villkor ett postföretag kan åläggas att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster även inom ett annat geografiskt område eller för posttjänster som hör till andra samhällsomfattande posttjänster än sådana som företaget har sökt koncession för. Enligt sista meningen i momentet kan villkoren för koncessionen också ändras utan koncessionsinnehavarens medgivande, då särskilda skäl till detta föreligger med hänsyn till lagens syfte, såsom för att trygga tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna. Denna typ av bestämmelser som berättigar att föreskriva om förpliktelser som inte

bygger på ansökan måste ses som inskränknings-
ar i den grundlagsfästa näringsfriheten.

Förslaget avser att garantera tillgången till samhällsomfattande tjänster typ posttjänster på lika villkor i hela landet. Därför bör inskränkningarna anses acceptabla och påkallade av ett vägande samhälleligt behov. Förpliktelsen i andra meningen i 8 § 3 mom. kan uppställas bara om det är nödvändigt för att säkerställa tillgång till en samhällsomfattande tjänst. Förpliktelsen får inte bli oskälig för postföretaget. En förpliktelse att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst som åläggs utan ansökan får således inte bli en oskälig belastning för postföretaget, utan den bör stå i rätt proportion till den typ av verksamhet postföretaget bedriver och verksamhetens omfattning. Dessa krav bör vägas in också i de situationer som avses i momentets sista mening. Utskottet anser att bestämmelserna i 8 § 3 mom. inte överskrider proportionalitetskraven på en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Skydd för förtroliga meddelanden

I 15—17 § föreskrivs om säkerställande av brevhemlighet och språkliga rättigheter i postverksamhet, tystnadsplikt för anställda vid ett postföretag eller ett företag som med stöd av avtal med ett postföretag tillhandahåller ett postföretags tjänster och om rätten att öppna försändelser. Det är nödvändigt att ta in denna typ av bestämmelser i en lag som reglerar postverksamheten för att säkerställa den i 10 § grundlagen trygga hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och de språkliga rättigheterna enligt 17 § grundlagen.

Bestämmelserna om brevhemlighet i 15 § 1 mom. och 16 § måste bedömas med tanke på det grundlagsfästa skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Denna hemlighet säkerställs generellt i 10 § 2 mom. grundlagen, trots att brev och telefon nämns särskilt som de oftast förekommande formerna för förtroliga meddelanden i praktiken. Bestämmelsens primära syfte är att skydda innehållet i ett förtroligt meddelande för utomstående. Men den skyddar också identifieringsuppgifterna om avsändaren

och mottagaren samt andra uppgifter som kan vara av betydelse för att bevara meddelandets förtrolighet (se RP 309/1993 rd, s. 58/I och GrUU 47/1996 rd). Av dessa orsaker är det motiverat att justera 15 § 1 mom. och 16 § så att lagen utöver brevhemligheten också skyddar hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden. Begränsningen i 15 § 1 mom. att skyldigheten att hemlighålla ett meddelande bara skulle gälla brevårsändelser bör strykas.

Det föreslagna förbudet i 17 § 1 mom. innebär att ett postföretag inte under några omständigheter får öppna ett slutet brev. Beslutet är oklanderligt med tanke på 10 § grundlagen.

Enligt 17 § 2 mom. får ett postföretag öppna ett postpaket i de situationer som nämns i 1—3 punkten. I 3 mom. föreskrivs om förfarandet när postpaket öppnas.

Utskottet omfattar regeringens syn i motiveringen (s. 27—28/II—I) att utgångspunkten är att ett postpaket innehåller gods, som inte i sig bör kunna betraktas som ett förtroligt meddelande på det sätt som avses i grundlagen. För att skydda hemligheten i fråga om brev och andra förtroliga meddelanden som ett paket möjligen innehåller är det å andra sidan på grund av 10 § 2 mom. grundlagen nödvändigt att det föreskrivs tillräckligt exakt om rätten att öppna paketet. Denna rätt bör få utövas bara i de fall som anges i lagen och endast när det är en nödvändig åtgärd i ett acceptabelt syfte att paketet öppnas. Utskottet menar att förslaget uppfyller dessa villkor. Det är viktigt att 17 § 3 mom. föreskriver om särskilda förfaranden som kan garantera rätts säkerheten vid öppnandet. De som är med om att öppna ett paket står under straffrättsligt tjänsteansvar. Utskottet understryker att öppningsförbudet i 17 § 1 mom. också gäller ett slutet brev som kan finnas i postpaketet. Vidare poängter utskottet att bestämmelsen i 15 § 1 mom. om postföretagets skyldighet att trygga hemligheten i fråga om brev och — som ovan har sagts — andra förtroliga meddelanden inskränker rätten att undersöka innehållet i ett postpaket. Till dessa delar kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Överföring av ett postföretags anläggnings-tillgångar

Enligt föreslagna 40 § 2 mom. kan statsrådet besluta om att anläggningstillgångar som behövs för skötseln av postverksamheten skall överföras till en annan utövare av postverksamhet, om överenskommelse om överföring inte nås. Lagen om inlösen av fast egendom tillämpas på grunderna för och fastställande av ersättningen.

Förslaget måste bedömas utifrån 15 § 2 mom. grundlagen. Där sägs att angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att kravet på "allmänt behov" inte nödvändigtvis är en förutsättning för att inlösen sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan mottagaren kan också vara någon annan part (se GrUU 19/1994 rd och GrUU 4/2000 rd). Upprätthållande av postverksamhet bör anses uppfylla kravet på allmänt behov i grundlagens expropriationsklausul. Det allmänna behovet är också konkretiserats tillräckligt utförligt i lagförslaget (se GrUU 38/1998 rd). Det grundlagsfästa kravet på full ersättning uppfylls om lagen om inlösen av fast egendom tillämpas på grunderna för och fastställande av ersättningen för inlösen. Också till dessa delar kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Delegering av lagstiftningsbehörighet

Bemyndigandet att utfärda förordningar i 42 § måste bedömas utifrån 80 § grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis är att frågan om delegering av lagstiftningsmakt i allmänhet bör bedömas utifrån hur exakt och noggrant avgränsad fullmaktsbestämmelsen är (se t.ex. GrUU 23/2000 rd). En delegering av lagstiftningsmakt begränsas av 80 § 1 mom. grundlagen, som föreskriver att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag. Utskottet framhåller att bestämmelsen i grundlagen om

området för lag också inskränker befogenheten att utfärda förordningar (se RP 1/1998 rd, s. 132/II).

Föreslagna 42 § 1 mom. bemyndigar statsrådet att utfärda närmare bestämmelser om tillgängligheten av posttjänster. Utskottet menar att det föreslagna bemyndigandet är onödigt öppet formulerat. Det bör preciseras till exempel genom att de frågor i anknytning till tillgången på posttjänster som omfattas av bemyndigandet specificeras noggrant t.ex. med paragrafrubriker eller på annat sätt tillräckligt exakt. Ett annat alternativ är att komplettera behöriga paragrafer med noggranna bemyndiganden att utfärda förordningar.

Det är också skäl att precisera föreslagna 42 § 2 mom. Bemyndigandet bör som i 1 mom. inskränkas till bestämmelser som är exaktare än lag. Därtill bör bemyndigandet formuleras så att det genom förordning av ett ministerium är möjligt att föreskriva bara om tekniska omständigheter i anknytning till prissättning och kostnadsredovisning. Bemyndigandet att föreskriva om andra detaljerade arrangemang genom förordning är alltför öppet och bör därför strykas i lagen, om det inte på ett noggrannare sätt kan bindas vid specificerade bestämmelser i lag eller frågor som regleras i den.

Andra omständigheter

Av propositionens motivering (s. 36/I) framgår att adressregistret i 39 § avser att innehålla även andra personuppgifter än sådana som nämns i 2 mom. På grund av 10 § 1 mom. grundlagen måste det bestämmas heltäckande genom lag om sådana personuppgifter som skall registreras (se t.ex. GrUU 13/2000 rd).

Föreslagna 2 § 2 mom. om att lagens tillämpningsområde inte gäller postverksamhet i landskapet Åland kan strykas som obehövligt. Utifrån 18 § 20 punkten självstyrelselagen för Åland är det även annars klart att landskapet har lagstiftningsbefogenhet i fråga om postväsendet. Dessutom kunde bestämmelsen ge upphov till onödiga tolkningsproblem, eftersom den internationella postverksamheten hör till rikets befogenhet och statsrådet därmed kan medge ock-

så en åländsk utövare av postverksamhet rätt att ge ut internationellt godkända frimärken (se 41 § i lagförslaget).

I 9 § 1 mom. 6 punkten bör det behöriga ministeriet nämnas vid namn (se RSV 262/1998 rd och t.ex. GrUU 25/2000 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.

