

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om posttjänster

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 juni 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om posttjänster (RP 100/2001 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Liisa Ero, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om posttjänster, som träder i kraft den 1 januari 2002. Kommunikationsverket skall enligt förslaget ta över säkerställandet av postgången från postföretagen. Verket skall reda ut den rätta mottagaren eller avsändaren till en postförsändelse, om ett postföretag på grund av ofullständiga adressuppgifter varken kan lämna ut en postförsändelse till mottagaren eller returnera den till avsändaren. I denna uppgift får Kommunikationsverket öppna brev och paket. Kommunikationsverkets tjänstemän utför sina uppgifter med att säkerställa postgången under straffrättsligt tjänsteansvar.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2002 samtidigt med lagen om posttjänster.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen betyder Kommunikationsverkets rätt att öppna slutna brev i sak en avvikelse från hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § 2 mom. grundlagen. I 10 § 3 mom. grundlagen listas uttömmande på vilka grunder det kan bestämmas om nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten med stöd av lagen. Bestämmelserna om öppnande av slutna brev i propositionen är inte i linje med dessa begränsningsgrunder. Därför bör lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Konstitutionellt relevanta omständigheter

Föreslagna 32 a § gäller Kommunikationsverkets uppgifter att säkerställa postgången. Paragrafens 2 mom. om öppnande av ett slutet brev måste bedömas med hänsyn till den grundlagsfästa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

I 10 § 2 mom. grundlagen sägs att brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar. Enligt samma paragrafs 3 mom. kan det bestämmas genom lag om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. När de grundläggande fri- och rättigheterna sågs över var det meningen att denna förteckning över när det var möjligt att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden skall vara uttömmande (RP 309/1993 rd, s. 57/II; se också GrUB 25/1994 rd, s. 5/II).

Det primära syftet med bestämmelsen om hemlighet för ett förtroligt meddelande är enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 57/II) att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt från att bli tillgängligt för utomstående. Bestämmelsen skyddar också annan information som kan ha betydelse för att bevara förtroligheten i meddelandet. Som exempel nämns ett telefonsamtals identifieringsuppgifter. Grundlagen ger alla rätt till förtrolig kommunikation utan att utomstående orättmätigt kan få vetskap om innehållet i de förtroliga meddelanden som en person har sänt eller tagit emot. Detta betyder till exempel skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs.

Lagförslagets 32 a § 2 mom. 1 punkt

Enligt lagförslaget skall ett slutet brev kunna öppnas först och främst på den grunden att det är

nödvändigt för att reda ut mottagaren eller avsändaren. Bestämmelsen aktualiseras när en postförsändelses adressuppgifter är så bristfälliga att försändelsen inte kan vidarebefordras till mottagaren. Avsikten med att öppna ett brev är att få reda på mottagarens eller avsändarens identitet så att postförsändelsen kan vidarebefordras eller sekundärt returneras. Att ett brev öppnas är alltså ett sätt att fullfölja avsändarens vilja och att därmed garantera vars och ens rätt till förtrolig kommunikation.

Uppgiften att säkerställa postgången innebär inte att ett brev öppnas för att utreda meddelandets egentliga innehåll. Den föreslagna lagen ger det ett adekvat skydd mot utomstående. Enligt föreslagna 32 a § 4 mom. får innehållet i en öppen postförsändelse inte granskas mer än vad som är nödvändigt med beaktande av orsaken till att den öppnas. I de fall som nämns i 2 mom. 1 punkten är orsaken entydigt att mottagaren eller avsändaren till ett slutet brev behöver redas ut. Dessutom får en försändelse öppnas bara av den som har till uppgift att säkerställa postgången i närvaro av en annan person med samma uppgift. De som arbetar i uppgifter av detta slag står under straffrättsligt tjänsteansvar oberoende av vilket slag av anställningsförhållande de har.

Den föreslagna bestämmelsen kränker enligt utskottets mening inte den i 10 § 2 mom. grundlagen tryggade hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. I analogi med detta innebär bestämmelsen inte heller en sådan begränsning i hemligheten i fråga om ett förtroligt meddelande som finns uppräknad bland de tillåtna begränsningarna i 10 § 3 mom. Därmed inverkar 32 a § 2 mom. 1 punkten inte på behandlingsordningen för den föreslagna lagen.

Utskottet anser att det aktuella lagrummet bör preciseras för att ange syftet med att ett brev öppnas, till exempel på följande sätt: "1) det är nödvändigt för att reda ut mottagaren *för att försändelsen skall kunna vidarebefordras* eller avsändaren *för att försändelsen skall kunna returneras*, eller..." Vidare vill utskottet komplettera propositionen med bestämmelser som garante-

rar att postförsändelser som tillställts Kommunikationsverket för att verket skall fullgöra sin uppgift att säkerställa postgången inte blir offentliga handlingar i rättslig mening och att de personer som har hand om uppgiften att säkerställa postgången har tystnadsplikt i fråga om försändelserna.

Lagförslagens 32 a § 2 mom. 2 punkt

Kommunikationsverket föreslås ha rätt att öppna ett slutet brev också om det finns skäl att misstänka att försändelsen kan orsaka fara för hälsa eller egendom. Enligt 10 § 3 mom. grundlagen kan det bestämmas genom lag om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bland annat säkerhetskontroll.

Detta hänvisar till förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna och rätten att granska postförsändelser på grund av ett synnerligen viktigt säkerhetsintresse (RP 309/1993 rd, s. 58/II). Bestämmelsen i propositionen dikteras i centrala delar av hänsyn till ett sådant intresse och därför menar utskottet att också detta förslag står i samklang med grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 18 september 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.