

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen (RP 272/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tomi Lindholm, kommunikationsministeriet
- juris doktor Ida Koivisto
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar av postlagen.

Lagen avses i huvudsak träda i kraft den 1 juni 2017.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på 6, 10, 12, 15 och 18 § i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen innehåller konstitutionella frågor som utskottet gärna ska granska, är det enligt regeringen önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Propositionen är konstitutionellt relevant särskilt i fråga om utdelning av brevförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna. I propositionen föreslås det att de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska fortsätta delas ut fem dagar i veckan i de områden där det inte finns ett utdelningsnät för tidningar, dvs. morgondistribution av tidningar. I tätortsområden där man har ett nät för morgondistribution av tidningar ska lagen ge en möjlighet att göra undantag från femdagarsutdelningen och tillåta en utdelning som omfattar minst tre dagar. I propositionen föreslås också att undantag från utdelningsfrekvensen kan göras om det är fråga om hushåll som finns i svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden. Postlagen som föreslås bli ändrad har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 56/2010 rd).

Regleringen ska bedömas utifrån grundlagens bestämmelse om jämlikhet. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk lika-behandling även idén om faktisk jämlikhet. Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (se RP 309/1993 rd, s. 46, och t.ex. GrUU 55/2016 rd, s. 2).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen utgör kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Förteckningen är dock inte uttömmande, utan diskriminering är förbjuden också på grund av någon annan orsak som gäller den enskilde som person. I förarbetena till grundlagsreformen nämns boningsort uttryckligen som en i bestämmelsen avsedd orsak som anknyter till en person (RP 309/1993 rd, s. 47).

I sin praxis har grundlagsutskottet sett det som viktigt att det kan säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har också betonat att kraven på motiveringen är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 55/2016 rd, s. 3, och de där nämnda utlåtandena). Utskottet har också påpekat att den valda lösningen ska stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har ändå ansett att exempelvis försökslagstiftning som leder till en viss regional olikhet i sig är acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (se t.ex. GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 20/2012 rd, s. 2 och GrUU 58/2001 rd, s. 2 samt de utlåtanden som nämns där). Men i det aktuella lagförslaget handlar det inte om ett försök.

Utlåtande GrUU 7/2017 rd

Utdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna

Enligt propositionsmotiven är syftet med det åtskiljande av områden som föreslås att skapa försättningsområden för att också utdelningen av tidningar, som inte hör till tillämpningsområdet för postlagen, i framtiden ska kunna tryggas i de glest bebyggda områden där tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster för närvarande är den enda tillhandahållaren av utdelningstjänster (RP s. 82). Grundlagsutskottet anser att en avvikelse från formell jämlikhet i regionalt hänseende kan motiveras genom att lika tjänster i själva verket tryggas i hela landet. Det finns alltså en godtagbar orsak till bestämmelserna med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Grunden för särbehandling definieras enligt utskottets mening tillräckligt exakt och noggrant avgränsat i lagförslaget 17 § 2 mom. och särbehandlingen blir inte godtycklig. Regleringen är inte problematisk i detta avseende, menar utskottet.

Enligt 18 § i lagförslaget har den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster rätt att göra undantag från den insamlings- och utdelningsfrekvens som föreskrivs i 17 § om det är fråga om hushåll som finns i svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden. Insamlingen och utdelningen enligt 17 § ska i fråga om dessa hushåll ordnas minst en gång i veckan. Undantaget får omfatta högst 1000 hushåll i hela landet. I propositionsmotiven hänvisas till att utdelningskostnaderna i sådana situationer kan bli mycket höga (RP, s. 71). Grundlagsutskottet anser att det har lagts fram godtagbara motiv för det föreslagna undantaget, och med en noggrann definition som i propositionen är den inte problematisk med avseende på bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen då man beaktar att lagen också i sådana fall garanterar att försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna delas ut varje vecka.

Egendomsskydd

De postföretag som avses i 2 § i postlagen är enligt den gällande lagen skyldiga att lämna ut uppgifter ur adressregister till varandra. Enligt 38 § i lagförslaget får det för utlämnandet av uppgifter tas ut en avgift som baserar sig på kostnaderna för framtagningen av adressuppgifter ur adressregistret och på ordnandet av utlämnandet av dem. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att öka konkurrensen på postmarknaden och främja tillgången till tjänsterna, och således att förbättra adressaternas ställning. I propositionens motivering till lagstiftningsordningen hänvisas till att det i den föreslagna paragrafen handlar om att ålägga Posti Ab att lämna ut sina adressuppgifter, och bestämmelsen bedöms vara skälig för Posti Ab:s vidkommande.

Enligt grundlagens 15 § 1 mom. är vars och ens egendom tryggad. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att i skyddet för egendom enligt momentet ingår dels rätten att använda egendom enligt eget gottfinnande (besittningsrätt), dels rätten att bestämma över den (dispositionsrätt) t.ex. genom att sälja den (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 2). Enligt bestämmelsens ordalydelse gäller den föreslagna skyldigheten alla postföretag som avses i lagens 2 § 1 mom. 7 punkt. I grunden har postföretagen rätt att bestämma till vilket pris de säljer de reglerade uppgifterna (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 2). Men enligt den redan gällande lagen har rätten begränsats så att uppgifterna ska lämnas ut till ett kostnadsorienterat pris och på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande. Exempelvis kostnader för att upprätta och upprätthålla ett adressregister skulle enligt propositionen falla utanför ersättningen för att lämna ut uppgifter. Utskottet anser att lagförslaget ska ändras så att övergången från kostnadsorienterat pris till en prissättning som baserar sig på

Utlåtande GrUU 7/2017 rd

kostnaderna för framtagningen av adressuppgifter ur adressregister och på ordnandet av utlämnandet av dem, som föreslås i 38 § 4 mom., begränsas endast till tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster som avses i motiven till lagstiftningsordning, ifall för regleringen relevant EU-lagstiftning tillåter avgränsningen.

Övrigt

I propositionsmotiven hänvisas till att en flexiblere kvalitetsnorm för de samhällsomfattande tjänsterna möjliggör större flexibilitet endast i fråga om utdelningen av de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Förslagen i propositionen anses därför inte få konsekvenser för t.ex. det anhängiggörande av myndighetsärenden, de utredningsförfrågningar eller svar på dessa eller det delgivande av beslut som sker skriftligen, eftersom dessa brev inte hör till de produkter som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Därför har man ansett att det i beredningsskedet inte är nödvändigt att se över den lagstiftning som gäller delgivande eller besvärstider. Grundlagsutskottet anser att kommunikationsutskottet på grund av rättskyddet och garantin för god förvaltning, som tryggas i 21 § i grundlagen, bör säkerställa att lagförslaget inte väsentligen fördröjer leveransen av postförsändelser som skickas ut av myndigheter och som är relevanta med avseende på rättssäkerheten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 8.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

Utlåtande GrUU 7/2017 rd

utskottsråd Mikael Koillinen.