Olli Mäenpää
23.2.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi postilain muuttamisesta (HE 272/2016 vp)

Yhdenvertaisuus

Lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on postipalvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaaminen koko maan alueella, vaikka jakelun muodoissa ja laajuudessa on tapahtunut olennaisia muutoksia. Tätä tavoitetta voidaan pitää tärkeänä ja aiheellisena perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja perustuslain 22 §:ään perustuvan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Tavoitteen merkitystä informaatiopalvelujen tasapuolisen saatavuuden kannalta ei myöskään olennaisesti heikennä se, että postilain soveltamisalaan kuuluvien yleispalveluhetysten määrä on olennaisesti vähentynyt ja vähenee edelleen.

Tavoitteen toteuttamiseksi on merkittävä ensinnäkin lakiehdotuksen 17 §:n 2 momenttiin sisältyvä sääntely, jolla pyritään turvaamaan viisipäiväinen jakelu myös harvaan asutuilla alueilla. Yleispalvelun tarjoajan olisi tällöin hankittava viisipäiväinen jakelu. Jakelu olisi perustelujen mukaan (s. 64) järjestettävä riippumatta siitä, onko yleispalvelukirjeitä jaettavana viitenä päivänä viikossa. Ehdotetun velvoitteen voidaan katsoa vahvistavan postipalvelujen tasapuolista saatavuutta.

Toisaalta yleispalvelun laatustandardin heikentäminen ehdotetun 19 §:n mukaisesti mahdollistaisi sen, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset olisi mahdollista jakaa mahdollisesti kolmena päivänä viikossa. Tämä jakelustandardin heikennys koskisi kuitenkin koko maata ja siis kaikkia postin yleispalvelujen käyttäjiä. Ainakin normatiivisella tasolla laatustandardin alentaminen kohdistuisi siten samalla tavalla kaikkiin postin yleispalvelujen käyttäjiin. Ehdotuksen voidaan katsoa mukautuvan yhdenvertaisuuden vaatimuksiin.

Omaisuuden suoja ja sopimusvapaus

Postilain 38 §:ssä säädetään osoiterekisteriä ylläpitävälle postiyritykselle velvollisuus luovuttaa nimi- ja osoitetiedot toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoiminnan hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn velvollisuuden toteuttamista ehdotetaan täsmennettäväksi luovutuksesta maksettavan korvauksen suhteen. Postiyritys voisi ehdotuksen mukaan periä korvauksen vain kustannuksista, joita aiheutuu osoitetietojen erottamisesta ja

niiden luovuttamisen järjestämisestä. Muista kustannuksista postiyritys, käytännössä Posti Oy, ei saisi periä korvausta.

Ehdotus on relevantti siltä kannalta, että perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja siihen liittyvän sopimusvapauden piiriin kuuluu myös oikeus määrätä omaisuuden – tässä tapauksessa osoiterekisterin tiedot – käyttämisestä perittävän korvauksen määrästä (PeVL 23/2013 vp). Ehdotus rajaisi tällaisen korvauksen ulkopuolelle muut kuin säännöksessä mainitut kustannukset, joita on voinut aiheutua esimerkiksi osoiterekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä. Voimassa olevan lain mukaan näiden osoitetietojen luovuttamiseen kohdistuu kustannussuuntautunut hinnoittelu, mutta ehdotuksen mukaan tietojen ja niiden käyttöoikeuden luovutus olisi näiltä osin ilmainen.

Ehdotus siis kieltäisi kustannussuuntautuvan hinnoittelun käyttämisen ja edellyttäisi ilmaisluovutusta yrityksen kilpailijoille, mitä voidaan pitää varsin voimakkaana puuttumisena omaisuuden ja sopimusvapauden suojaan kilpailuilla markkinoilla. Osakeyhtiön omaisuuden erityisluonteeseen perustuvat argumentit eivät tässä tapauksessa ole ilman muuta relevantteja ja vakuuttavia, kun kilpailuun postipalvelumarkkinoilla osallistuu muitakin yhtiöitä. Myöskään postidirektiivi ei tätä edellytä.

Julkisyhteisön omaisuus ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin. Tätä lähtökohtaa ei kuitenkaan voitane sellaisenaan soveltaa valtionyhtiön sopimusvapauteen tilanteessa, jossa valtionyhtiö toimii avoimessa kilpailutilanteessa täysin samojen sopimus-, yhtiö- ja kilpailuoikeudellisten oikeusnormien puitteissa kuin kilpailevat yhtiöt.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan ehdotettu rajoitus on Posti Oy:n kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen kohtuullinen, vaikka se voi edellyttää tappiollista toimintaa. Perustelujen mukaan (s. 56) osoitetietokannan ylläpidon kokonaiskustannukset vuonna 2015 olivat noin 2,4 miljoonaa euroa, ja vuonna 2018 sovellettavaksi tulevan EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset voivat vielä lisätä kustannuksia. Ehdotetun rajoituksen aiheuttamia kustannuksia yhdelle kilpailuun osallistuvalle yritykselle voidaan siten pitää vähintäänkin varsin merkittävinä. Omaisuuden suojaan kohdistuvaa puuttumista ei siten kohtuullisuusarviossa voida pitää ainakaan erityisen vähäisen.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta voidaan kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn vaihtoehtoiseen malliin. Sen mukaan hinnoittelu perustuisi siihen, että hinta voi sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen. Tämän mallin arvioidaan tuovan konkreettisia hyötyjä myös postinsaajille (s. 52). Tämä hinnoittelumalli puuttuisi omaisuuden suojaan olennaisesti rajoitetummin kuin ehdotettu ilmaisluovutus. Jos perusteluissa mainittu hinnoittelumalli on tarkoitus toteuttaa, se olisi kuitenkin välttämätöntä määritellä laintasoisin säännöksin.

Kaiken kaikkiaan ehdotukseen sisältyy omaisuuden ja sopimusvapauden perusoikeussuojan kannalta valtiosääntöoikeudellisesti pulmallisia piirteitä, joiden toteuttaminen ei ehdotuksen tavoitteiden kannalta vaikuta välttämättömältä. Ehdotuksen vaikutusten täsmällinen arviointi ei tosin kaikilta osin ole mahdollista. Esitettyjen tietojen ja argumenttien perusteella ehdotus ei näyttäisi ainakaan ilman muuta sopeutuvan omaisuuden perusoikeussuojan vaatimuksiin.

Elinkeinovapaus

Kilpailun sääntely

Postilain 38 §:ään lisättäväksi ehdotettua ilmaisluovutusvelvollisuutta on paikallaan arvioida myös elinkeinovapauden kannalta. Ehdotuksen tarkoituksena olisi perustelujen mukaan edistää kilpailua ja tarjota muille yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Nämä ovat sinänsä hyväksyttäviä tavoitteita, mutta niitä ei voida ilman muuta pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina, jos hinnoitteluun kohdistuva rajoitus täysin kilpailluilla markkinoilla kohdistetaan käytännössä vain yhteen kilpailuun osallistuvaan eli tässä tapauksessa Posti Oy:öön.

Elinkeinovapauden yhtenä peruslähtökohtana voitaneen pitää toimivaa kilpailua, jota turvataan etenkin kilpailulainsäädännöllä. Kilpailluilla markkinoilla ja toimivassa kilpailussa kustannusperusteinen ja liiketaloudellisesti perusteltu hinnoittelu muodostaa liiketoiminnan hyväksytyn lähtökohdan. Sikäli kuin kilpailu toimii postipalvelumarkkinoilla, kustannussuuntautuneen hinnoittelun kieltäminen ja tällaisen kiellon kohdistaminen vain yhteen markkinoilla toimivaan yritykseen sisältäisi varsin voimakkaan puuttumisen toimivaan markkinamekanismiin ja sitä kautta elinkeinovapauteen.

Ehdotuksen perusteluksi esitetty kilpailevien yritysten toiminnan edistäminen sisältäisi epätasapuolisen puuttumisen kilpailuolosuhteisiin. Perusoikeusrajoituksen edellytyksenä olevaa yleistä hyväksyttävyyttä olisi tämän vuoksi omiaan heikentämään se, että luovutusvelvollisuus ilmeisesti toimisi vastoin EU:n kilpailusääntöjen edellyttämää kilpailuneutraliteettia ja se tulisi mahdollisesti arvioitavaksi myös kiellettynä valtiontukena ilmaisluovutuksen vastaanottajille.

Ehdotetun kaltainen puuttuminen markkinamekanismiin saattaisi olla perusteltu elinkeinovapauteen puuttuminen esimerkiksi huomattavan markkinahäiriön tai markkinoiden toimintavajeen korjaamiseksi, mutta tällaista perustetta velvollisuudelle ei ole esitetty. Hinnoittelun rajoituksen kohdistaminen näissä oloissa vain yhteen markkinatoimijaan ei ole ongelmatonta elinkeinovapauden näkökulmasta, vaikka rajoituksen kohde sinänsä on määritelty suhteellisen suppeasti.

Yleispalveluvelvoitteen sääntely

Voimassa olevan postilain määrittelemä yleispalveluvelvoite ei sinänsä ole perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta ongelmallinen (PeVL

56/2010 vp, s. 3). Siltä osin kuin yleispalveluvelvoitetta erityisesti sen laadun osalta 18 §:ssä nyt ehdotetaan lievennettäväksi ehdotus vastaavasti vähentää elinkeinovapauteen kohdistuvia lakisääteisiä velvoitteita.

Uutena yleispalveluvelvoitteena ehdotetaan 17 §:n 2 momentissa velvoitetta hankkia viisipäiväinen jakelu niillä alueilla, joilla ei ole toteutettu sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Velvoitteella voidaan katsoa olevan yleisesti hyväksyttävä peruste, sillä sen tarkoituksena on turvata erityisesti sanomalehtien viisipäiväisen jakelun jatkuminen harvaan asutuilla alueilla. Tämä edistää painomedian toimintakykyä ja sanomalehtien saatavuutta, mikä tukee sananvapauden toteutumista käytännössä.

Ehdotuksella pyritään myös postipalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen takaamalla yleispalvelukirjeiden jakelu viitenä päivänä viikossa näillä alueilla. Ehdotettua uutta velvoitetta ei voida pitää suhteettoman elinkeinovapauden rajoituksena, kun otetaan esityksen tavoitteiden lisäksi huomioon myös postilakiin sisältyvä korvausjärjestelmä. Tosin vain lakiehdotuksen perusteluista (s. 65) käy ilmi se elinkeinovapauteen perustuva lähtökohta, että yleispalvelun tarjoaja voi myös itse toimia jakelijana.

Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta voidaan todeta, että 17 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen määrittelemä hankintavelvoite näyttäisi koskevan ainoastaan sanomalehtien jakelua. Vain lakiesityksen perusteluista käy jossain määrin selvemmin ilmi, että hankintavelvoite ilmeisesti sisältäisi myös yleispalvelulähetysten jakeluvelvoitteen harvaan asutulla alueella. Sääntelyä olisi tältä osin paikallaan täsmentää niin, että velvoite kohdistuu yleispalvelulähetyksiin. Laissa olisi paikallaan täsmentää myös yleispalvelun tarjoajan mahdollisuus järjestää jakelu itse.

Sananvapaus

Postilain 40 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan laissa täsmennettäisiin perusteita, joilla postiyritys voi kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä postilähetystä. Kieltäytyminen voi sinänsä rajoittaa perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädettyyn sananvapauteen kuuluvaa oikeutta vastaanottaa ja välittää viestejä. Pykälään sisältyvät kieltäytymisperusteet perustuvat kuitenkin varsin painaviin ja yleisesti hyväksyttäviin perusteisiin, ja ne toteuttavat myös perusoikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Ehdotettu täsmentävä sääntely on välttämätöntä ja myös riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Ehdotusta ei siten voida pitää ongelmallisena sananvapauden perusoikeussuojan kannalta.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 38 §:n 6 momenttiin tehtäväksi ehdotetun muutoksen mukaan osoiterekisterissä voitaisiin säilyttää tarkemmin määriteltyjä henkilötietoja 20 vuotta. Näin pitkää henkilötietojen enimmäissäilytysaikaa voidaan pitää poikke-

uksellisena. Sille on kuitenkin esitetty varsin painavat ja postipalvelujen saatavuutta tukevat perustelut, eivätkä säilytetyt henkilötiedot kuulu yksityiselämän suojan ydinalueelle. Ehdotettu säilytysaikaa ei siten voida pitää ongelmallisena henkilötietojen suojan kannalta.