

Hallituksen esitys laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp)

Perustuslakivaliokunnan etäkuuleminen
14.6.2022

Fanni Thessler ja Sara Vänttinen

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Postilain muuttaminen ja sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus

- Esityksen mukaan postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun.
- Samaan aikaan otettaisiin käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.
- Tavoitteena on, että uutta kevyempää keräily- ja jakeluvelvoitetta alettaisiin soveltaa ja sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta maksaa vuoden 2023 alusta.
- Osa lakiehdotuksen säännöksistä on sellaisia, että esitystä on tarpeen arvioida valtiosääntöoikeudellisesti.
- Tarkasteltaviksi tulevat seuraavat perustuslain pykälät: yhdenvertaisuus (6 §), yksityiselämän suoja (10 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §), oikeusturva (21 §), asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §) sekä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §).
- Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaa asiasta lausunnon.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

- Postilain tarkoitus on turvata postipalvelujen ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postilain tavoite säilyy tässä lakiehdotuksessa muuttamattomana.
- Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen asioinnin mahdollisuuksien säilyttämisestä riittävissä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla.
- Sanomalehtien jakelulla on suuri merkitys sen kannalta, miten oikeus saada tietoa sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiset, kansanvaltaan kuuluvat yksilön osallistumisoikeudet toteutuvat.
    - Valtionavustuksella on tarkoitus luoda edellytykset viisipäiväisen sanomalehtijakelun toteutumiselle ja osaltaan turvata kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien toteutumista.
- Lakiehdotuksessa yhdenvertaisuuteen liittyviä muutoksia ehdotetaan lisäksi tehtäväksi poikkeusjakelua ja tiedoksiantomenettelyä koskevaa sääntelyyn sekä vaikeakulkuisen saaristoalueen määritelmään.
- **Ministeriö katsoo, ettei lakiehdotus muodostu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi.**

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

- Liikenne- ja viestintävirasto toimisi tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä ja seuraisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista.
- Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki valtionapuviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston laissa säädettävien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot.
- Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuksien sekä rekisteröidyn oikeuksien osalta sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain säännöksiä.
- Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään asettamat rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden käyttötarkoitusta sekä tietojen säilytysaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa koskevat edellytykset.
- **Ministeriö katsoo, että ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa olevan ongelmallista perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän tai henkilötietojen suojan kannalta.**

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

- Kesäkuusta 2016 alkaen postitoiminta on ollut ilmoituksenvaraista toimintaa, eikä sanoma- ja aikakauslehtien rajaaminen kokonaan postilain soveltamisalan ulkopuolelle ole ministeriön näkemyksen mukaan enää sananvapauden kannalta perusteltua.
- Lakiehdotuksessa postilakiin lisättäisiin sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta koskevat uudet säännökset.
- Valtionavustuksen tarkoituksena on turvata kansalaisten yhdenvertaisia tiedonsaantioikeuksia osana perustuslain mukaista sananvapautta.
- Valtionavustuksen tarkoituksena on lieventää sanomalehtien jakelumäärien laskusta johtuvaa jakeluyritysten jakeluhintojen korotuspainetta.
    - Ilman valtionavustusta riskinä olisi, että sanomalehtitilausten hinnoittelu muuttuisi kuluttajien eli kansalaisten kannalta kohtuuttomaksi.
    - Sanomalehtien viisipäiväinen jakelu olisi tarkoitus viime kädessä turvata yleispalvelun tarjoajalle asetettavalla erillisellä kaksipäiväisellä sanomalehtijakelua koskevalla julkisella palveluvelvoitteella.
- **Ministeriö katsoo, että lakiehdotus on ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun sananvapauden kannalta.**

Omaisuuden suoja (PL 15 §)

- Postilakiin ehdotettu uusi 35 g §: yleispalvelun tarjoajalle asetettava erillinen velvoite julkisen palveluvelvoitteen mukaisen sanomalehtijakelun toteuttamiseen.
    - Yleispalvelun tarjoajalle voitaisiin kompensoida sille velvoitteesta aiheutuneita kustannuksia, mutta jos määrärahaa ei olisi riittävästi, se voisi joutua hoitamaan velvoitteen osin tappiollisesti.
- Pykälän soveltamisen mukaisissa tilanteissa on kyse poikkeuksellisiksi arvioiduista, määräaikaisista tilanteista, joiden tarkoituksena on viime sijassa varmistaa, että kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet osana perustuslain 12 §:n mukaista sananvapautta voidaan turvata kaikissa tilanteissa.
- Oikeushenkilöt eivät ole suoraan omaisuudensuojan tai muiden perusoikeuksien haltijoita eikä niille annettavan omaisuuden suojan tarvitse olla yhtä tehokasta kuin luonnollisten henkilöiden varallisuusetuuksia koskevan turvan.
- Sääntelyn kohdistuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on yleispalvelun tarjoajan omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle
- Velvoitteet ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.
- **Ministeriö katsoo, että ehdotettu 35 g § perustuu täsmällisiin säännöksiin ja sitä voidaan omistajan kannalta pitää kohtuullisena ottaen huomioon, että yksittäiseen taloudelliseen toimijaan kohdistuvalla omaisuuden suojan rajoituksella turvataan kansalaisten yhdenvertaisia tiedonsaantioikeuksia osana perustuslain suojaa nauttivaa sananvapautta.**

Omaisuuden suoja (PL 15 §)

- Lakiehdotuksen 39 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi luovutettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan harjoittamisessa tarpeelliset postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot.
    - Postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta yleispalvelun tarjoaja voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi.
- Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta.
- Ministeriö katsoo, että ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys postimarkkinoilla toimivien yritysten välisistä suhteista ja kilpailuedellytyksistä.
- **Ministeriö katsoo, että kyse on sellaisesta rajoituksesta, jota voidaan pitää omaisuuden erityisluonne eli postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot huomioon ottaen perustuslainmukaisena, kun rajoitus perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja sitä voidaan pitää omistajan kannalta kohtuullisena.**

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (PL 18 §)

- Postilakiin ehdotettu 35 g § merkitsisi elinkeinonharjoittajan elinkeinonvapauden rajoittamista siltä osin, kun yleispalvelun tarjoaja velvoitettaisiin lain nojalla suorittamaan kaksipäiväistä julkisen palveluvelvoitteen mukaista sanomalehtijakelua määräaikaisesti.
- Tavoitteena on yleispalvelun tarjoajana toimivan oikeushenkilön elinkeinonvapautta rajoittamalla turvata kansalaisten yhdenvertainen sananvapauden toteutuminen erityisesti tiedonsaannin osalta.
- Ehdotetun 35 g §:n mukainen velvoite voidaan asettaa vain viimesijaisissa ja poikkeuksellisiksi arvioiduissa tilanteissa, joissa sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustussääntelyä ei voida soveltaa.
- Ehdotetun 35 g §:n mukainen velvoite asetettaisiin postilain mukaiselle yleispalvelun tarjoajalle, jolla on Suomessa ainoana toimijana koko maan laajuinen jakeluverkko ja edellytykset suoriutua velvoitteen mukaisen toiminnan suorittamisesta.
- **Ministeriö katsoo, että 35 g §:n mukainen rajoitus on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se mene pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa kyseiseen perusoikeuteen.**

Oikeusturva (PL 21 §)

- Postipalvelut ovat olennainen viestinnän ja tietojenvaihdon väline, ja niillä on suora yhteys oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Viranomaiskirjeet eivät kuulu postilain mukaisten yleispalveluvelvoitteen piiriin.
- Ehdotettu yleispalveluvelvoitteen keventäminen koskisi vain yleispalvelun alaisten tuotteiden keräilyä ja jakelua.
- Sähköisen asioinnin lisääntymisestä huolimatta käyntiasiointi on edelleen käytetty asiointimuoto ja sen säilyttäminen on tärkeää erityisesti niiden asiakkaiden kannalta, joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä sähköisten palveluiden käyttäjiksi.
- Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa.
    - Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen mahdollisuudesta sopia tiedoksiantokirjeiden jakelusta myös muun postiyrityksen kuin yleispalvelun tarjoajan kanssa.
    - Tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta huolehtiminen olisi jatkossakin yleispalvelun tarjoajan velvollisuus.
    - Viranomaiskirjeet jaetaan jatkossakin kahdenvälisten kaupallisten sopimusten mukaisesti, eikä lakiehdotuksen siten voida katsoa hidastavan oikeusturvan kannalta merkityksellisten viranomaiskirjeiden jakelua.
- **Ministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksen voidaan katsoa olevan ongelmaton perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteutumien kannalta.**

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (PL 80 §)

- Postilain ilmoitusmenettelyä koskevaan 4 §:ään ja Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuuksia koskevaan 48 §:ään ehdotetaan teknisluonteisia ja/ tai vähäisiä täsmennyksiä.
    - Määräyksenantovaltuuksien aineellisoikeudellista sisältöä ei ehdoteta muutettavaksi.
- Sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen keskeisimmistä ehdoista esitetään säädettäväksi postilaissa.
- Postilain 35 e §:n 5 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarkemmat säännökset sanomalehtijakelua koskevasta valtionavustuksesta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.
    - Avustuksen yleiset edellytykset, avustusta koskeva hakumenettely, avustuskelpoiset kustannukset, avustuksen enimmäismäärä ja maksamainen sekä avustuksen käyttöä koskeva selvitys
- **Ministeriö katsoo, että ehdotetut säännökset ovat tarpeen sääntelyn kohteen yksityiskohtaisen teknisen luonteen ja sääntelyn edellyttämän erityisen asiantuntemuksen vuoksi, eivätkä ne ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.**

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

- Lakiehdotuksessa määriteltäisiin yleispalvelun tarjoajan ja muiden postiyritysten hoitamat julkiset hallintotehtävät. Yleispalvelun tarjoaja on hoitanut esityksessä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä jo voimassa olevan lain ja aikaisemman sääntelyn perusteella.
- Lakiehdotuksessa voimassa olevaa oikeustilaa selvennettäisiin postiyritysten hoitamien julkisten hallintotehtävien osalta.
- Julkisia hallintotehtäviä sisältyisi postilain 21 §:ään tiedoksiantomenettelystä, 37 §:ään postinumerojärjestelmän ylläpitämisestä ja 55 §:ään suljetun lähetysten avaamisesta.
- Yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen tarjoamisen voidaan katsoa jäävän julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle infrastruktuurin peruspalveluna, mutta ko. palvelua sääntelevän lainsäädännön sisällä voi kuitenkin olla yksittäisiä tehtäviä, jotka voivat tulla arvioitaviksi perustuslain 124 §:n näkökulmasta.
    - Postilain 21, 37 ja 55 §:n mukaisissa tehtävissä olisi kyse julkisista hallintotehtävistä, joiden osalta edellytetään viittauksia rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen.
    - Lakiehdotuksessa säädettäisiin edellä mainittuja julkisia hallintotehtäviä suorittavien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta.
- **Säännöksissä ei ole kyse merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Postilain 21, 37 ja 55 §:n mukaisten tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on ministeriön näkemyksen mukaan tarpeen niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.**

Kiitos!

lvm.fi Twitter: @lvmfi

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ