

kello 10.00

- 1) Nimenhuuto
 - 2) Täysilukuisuus
 - 3) Ed. Lahtisen vm. kirjelmä, loka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta
 - I käsittely jatkuu.
 - TJ Marttilan selvitys.
 - 4) Ed. Jaakonsaaren vm. kirjelmä, loka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta
 - I käsittely jatkuu.
 - Asiantuntijoiden kuuleminen:
 - Apulaisprofessori Pekka Viljanen Päätetään jatkokäsittelystä.
 - 5) HE 49 postitoimintalaiksi
 - I käsittely jatkuu.
 - Asiantuntijoiden kuuleminen:
 - Eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman
 - Professori Olli Mäenpää
 - Päätetään jatkokäsittelystä.
 - 6) HE 63 laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi - I
 - käsittely jatkuu.
 - Lausuntoluonnos: yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
 - 7) HE 75 perhetuen uudistamista koskeviksi laeiksi
 - I käsittely jatkuu.
 - Suomen Kuntaliiton lausunto.
 - Lausuntoluonnos 2.6.1993: yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
- Muut mahdolliset asiat
- Helsingin Työttömät ry. toivoo audienssia
- 9) Seuraava kokous on tiistaina 8.6.1993 klo 9.00.
 - 8)

10)

Kokouksen päättäminen

2

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993 vp)

Lain soveltamisalan määrittely

Lakiesityksen 1 §:n mukaan postitoiminnassa on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään. Postitoiminnalla tarkoitetaan 2 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan "maksua vastaan tapahtuvaa postilähetysten välittämistä". Kun postilähetyksellä 2) kohdan mukaan tarkoitetaan "vastaanottajan nimellä ja osoitteella varustettua esinettä tai viestiä, jonka lähettäjä on jättänyt postilaitokselle välitettäväksi postilähettyksenä", lain soveltamisalaan näyttäisi kuuluvan vain maksua vastaan tapahtuva, vastaanottajan nimellä ja osoitteella varustetun esineen tai viestin välittäminen, mikäli postilähetys on jätetty toimiluvan saaneen postilaitoksen (2.1 §:n 4 kohta) välitettäväksi. Soveltamisala rajoittuisi siis tämän mukaan vain perinteiseen postitoimintaan eli lähinnä kirjeiden ja pakettien välittämiseen maksua vastaan.

Soveltamisala on kuitenkin tarkoitettu selvästi 1 §:n määritelmää laajemmaksi, sillä myös joukkopostilähetykset kuuluisivat lain piiriin. Tällaisia joukkopostilähettyksiä ovat ensinnäkin päällyksettömät sanoma- ja aikakauslehdet (2.1 §:n 2 kohta) ja toiseksi ennalta annetun osoiteluettelon perusteella postin saajille jaettavat postilähetykset (2.1 §:n 3 kohta). Epäselväksi tosin jää, ovatko kaikki päällyksettömät sanoma- ja aikakauslehdet varsinaisia joukkopostilähettyksiä, sillä joukkopostilähetysten osalta postin saajia ovat vain *osoiteluetteloon merkityn* joukkopostilähettyksen vastaanottajat.

Lain soveltamisala jää joka tapauksessa ehdotetun lakitekstin perusteella kovin epätasemmiseksi ja se selviää vasta lakitekstin melko niukkoja perusteluja läpikäymällä. Tämä ei ole oikeusvarmuuden kannalta erityisen onnistunut asiantila. Vielä pulmallisemmaksi soveltamisalan epämääräisyys käy, kun lailla on kuitenkin joiltain osin tarkoitettu säädellä myös sanoma- ja aikakauslehtien jakelua. Soveltamisalan täsmentäminen edellyttäisi ainakin *joukkopostitoiminnan* määrittelyä ja 1 §:ssä olisi myös todettava, että lakia sovelletaan myös joukkoposti-toimintaan.

Yhtäältä 1 ja 2 §:n sekä toisaalta lakitekstin perustelujen perusteella voidaan joka tapauksessa päätellä, että laki voisi koskea ainakin kolmea keskeistä viestien välittämisen tapaa: 1) perinteistä postitoimintaa (lähinnä kirjeet ja pikkupaketit), 2) sanoma- tai aikakauslehden julkaisijan itse hoitamaa lehden jakelua sekä 3) niin sanottua yhteisjakelua.

Perinteinen postitoiminta

Perinteisen postitoiminnan osalta lakitekstiin ei näyttäisi sinänsä olevan erityistä huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. On epäilemättä aiheellista, että lain tasolla määritellään muun muassa postilaitoksen yleiset velvollisuudet (5 §), kirjesalaisuuden turvaaminen (6, 7, 12 ja 23 §), postilaitoksen vastuu (13 §) sekä eräät postin saajan keskeiset oikeudet ja oikeusturva (8 ja 24 §).

Valtiosääntöoikeudellisen ongelman saattavat kuitenkin muodostaa tavallisena postilähetyksenä jaettavat sanoma- ja aikakauslehdet. Tällaisia ovat 2.1 §:n 2 kohdan mukaan päällykselliset sanoma- ja aikakauslehdet, jotka on varustettu vastaanottajan nimellä ja osoitteella ja jotka on jätetty postilaitokselle välitettäväksi postilähetyksenä. Koska kyseessä on postilähetys, sen välittäminen edellyttää toimilupaa. On mahdollista katsoa, että toimiluvan edellyttäminen tällaisten sanoma- ja aikakauslehtien välittämiseksi muodostaa ennakoesteen sananvapauden käyttämiselle, koska se rajoittaa viestien vapaata levittämistä. Päällyksellisiä sanoma- ja aikakauslehtiä ei nimenomaan postilähetyksinä ole kuitenkaan laissa asetettu erityisasemaan, vaan niitä koskevat samat säännökset kuin postilähetyksiä yleensä. Toimilupaa edellyttävä säännös ja siihen liittyvät velvoitteet ja rajoitteet eivät myöskään kohdistu nimenomaan sanoma- ja aikakauslehtiin. Eräiltä osin postilähetyksen jakelua on myös pyritty säännöksissä turvaamaan paremmin kuin joutokirjeiden jakelua.

Nämä seikat huomioon ottaen katson, että tavallisena postilähetyksenä jaettavat sanoma- ja aikakauslehdet eivät sinänsä muodosta erityistä valtiosääntöoikeudellista ongelmaryhmää. Toimilupasäännösten soveltamisessa on silti luonnollisesti huolehdittava siitä, että hallinnollisin päätöksin ei aseteta esteitä painotuotteiden tehokkaalle jakelulle.

Jonkin verran epämääräiseksi jää lisäksi Postihallintokeskuksen asema ja toimivallan perusta. Sillä olisi varsin tärkeitä valvonta- ja oikeusturva-tehtäviä sekä kansainväliseen yhteistoimintaan liittyviä tehtäviä. Lakitekstissä ei kuitenkaan mainita tätä viranomaista. Perustelujen mukaan sen sijaan "[e]ri pykälissä mainitulla Telehallintokeskuksen antamalla ohjeella tai muulla toimenpiteellä tarkoitetaan juuri tämän

Postihallintokeskuksen antamaa ohjetta tai muuta toimenpidettä." (s. 19) Ilmeisesti nimenomaan Postihallintokeskuksen tehtävänä olisi muun muassa valvoa lain noudattamista (16.2 §), saada salassapidettäviä tietoja (18 §), päättää pakkokeinoista (19 §), toimia oikeusturvaelimenä (24 §), saada virka-apua (26 §) ja antaa määräyksiä postimaksumerkinnän käyttämisestä (29.2 §).

Kun otetaan huomioon yhtäältä Postihallintokeskukselle tarkoitettu suhteellisen laaja toimivalta ja tehtäväkenttä ja toisaalta hallitusmuodon 52 ja 65.1 §:n säännökset, Postihallintokeskuksen tehtävistä ja toimivallasta olisi nähdäkseni aiheellista säätää nimenomaisesti postitoimintalaissa.

Lehtikustantajan itse hoitama jakelu

Perusteluista käy ilmi, että lehtikustantajan itse hoitama jakelu on tarkoitettu jäämään lain ulkopuolelle. Tämä johtuu itse asiassa jo edellä viitatussta postitoiminnan määritelmästä. Kustantajan, joka itse huolehtii jakelusta, tuskin voidaan ajatella harjoittavan "maksua vastaan tapahtuvaa postilähetysten välittämistä". Tältä kannalta esitetään kuitenkin epämääräinen ja lakitekstin sisältämän postitoiminnan määrittelyn kannalta ristiriitainen luonnehdinta perusteluissa: "lain soveltamisen piiristä on poistettu postitoiminnan harjoittajan oman toiminnan piiriin luettava toiminta, *jollaiseksi katsotaan esimerkiksi lehtikustantajan suorittama oman lehden jakelutoiminta*", (s. 13) Perusteluteksti viittaa 1 §:n 2 momenttiin, jota ei nähdäkseni voida soveltaa lehdenkustajan itse hoitamaan jakeluun, koska se ei ole postitoimintaa 2 §:n sisältämän määritelmän mukaan. Ongelmana ei tältä osin siis ole niinkään ehdotettu lakiteksti kuin lakitekstin perustelut.

Sinänsä on aiheellista, että kustantajan itse hoitama jakelu jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Mikäli tämä jakelutapa kuuluisi lain soveltamisalaan, tilanne saattaisi olla vaikeasti perusteltava sananvapauden kannalta.

Yhteisjakelu

Sanoma- ja aikakauslehtien välittämistä laki koskee siltä osin kuin lehtiyhtiö jakaa muiden kustantajien julkaisuja. Tällaisen yhtiön on tehtävä 4 §:ssä määritelty joukkopostitoiminnan harjoitusilmoitus. Ilmoitusvelvollisuutta ei nähdäkseni sellaisenaan voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, kun otetaan myös huomioon, että liikenneministeriöllä ei ole toimivaltaa tehdä ilmoituksen johdosta ilmoituksen hyväksyvää tai hylkäävää päätöstä. Ilmoituksen johdosta ministeriö ei myöskään voi asettaa jakelua rajoittavia ehtoja tai sitä koskevia velvollisuuksia. Pelkkä ilmoitusmenettely ei siten vielä muodosta sellaista ennakoestettä, joka edellyttäisi erityistä pohdintaa hallitusmuodon 10 §:n kannalta.

Lisäksi on otettava huomioon, että muun muassa yleistä ohjausta, kehittämistä ja valvontaa koskevan 16 §:n 1 momentin mukaan liikenneministeriöllä on toimivalta ohjata vain *postitoimintaa*. Postitoiminnan määrittelystä edellä esitettyjen näkökohtien mukaan on mielestäni selvää, ettei yhteisjakelu ole 2.1 §:n 1 kohdassa määriteltyä postitoimintaa vaan *joukkopostitoimintaa* — jota tosin ei ole laissa tarkemmin määritelty — ja yhteisjakelu jää siis ministeriön ohjausvallan ulkopuolelle. Tosin on epävarmaa, onko tämä rajausta ollut nimenomaisesti tarkoituksena 16.1 §:ää muotoiltaessa.

Yhteisjakelun sääntelyssä voivat kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ja erityisesti sananvapauden kannalta ongelmallisia seuraavat säännökset.

18 §. Ehdotuksen 18 §:n mukaan liikenneministeriöllä ja Telehallintokeskuksella sekä Postihallintokeskuksella(?) olisi oikeus saada myös yhteisjakelua hoitavalta kustantajalta "tavanomaisesti" salassapidettäviä tietoja tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Jos tavanomaisesti salassapidettäviä tietoja tarkoitetaan laissa salassapidettäväksi säädettyjä tietoja, tiedonsaantioikeus voi muodollisesti ulottua julkaisutoiminnan sisältöön, mikä ei sanavapauden kannalta ole suotavaa. Tältä osin pitäisin kuitenkin riittävänä rajausta, jonka mukaan tiedonsaantioikeus ulottuu vain tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen. Se ei siten voi käytännössä ulottua julkaisutoiminnan sisältöön.

19 §. Pakkokeinosäännöksen mukaan yhteisjakelua hoitava kustantaja voidaan velvoittaa korjaamaan virhe tai laiminlyönti. Tämän tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka, että jakelu keskeytetään joko osaksi tai kokonaan. Etenkin jakelun keskeyttämisuhka ja erityisesti uhkan toteuttaminen johtaisi tilanteeseen, jossa sanoma- tai aikakausilehden julkaisija ei voi enää jakaa lehteä tai lehtiä yhteisjakeluna. Jakelun keskeyttäminen merkitsee varsin syvälle käyvää tosiasiallista rajoitusta painotuotteen julkaisemiselle, johon epäilemättä kuuluu myös oikeus saattaa painotuote yleisesti saataville. Tällainen sanktio on sanavapauden toteuttamisen kannalta ilmeisesti liian ankara suhteessa niihin virheisiin tai laiminlyönteihin, joita ilmenee pelkästään painotuotteen teknisessä välittämisessä ja jakelussa. Asiallisesti se muodostaa myös hyvin tehokkaan ennakoesteen sanavapauden toteuttamiselle, kun vielä otetaan huomioon, että päätös voidaan 25.2 §:n mukaan määrätä pantavaksi täytäntöön jo ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Näin ollen jakelun keskeyttämistoimivallan perustaminen liikenneministeriölle, Telehallintokeskukselle ja Postihallintokeskukselle(?) edellyttäisi nähdäkseni perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Pakkokeinosäännös saattaa tosin sinänsä olla tarpeellinen pahimpien epäkohtien ja lainvastaisuuksien korjaamiseksi. Käytännössä riittävinä pakkokeinoina voidaan kuitenkin pitää uhkasakkoa ja teettämisuhkaa, joilla ei suoraan voida rajoittaa tai estää painotuotteen välittämistä.

21 §. Valtioneuvosto voi 21 §:n mukaan kieltää joukkopostilaitoksen eli myös yhteisjakelusta vastaavan kustantajan toiminnan osaksi tai kokonaan, mikäli tämä ei noudata postitoimintalakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Yhteisjakelun osalta kieltopäätös epäilemättä voi tarkoittaa vain jakelua eikä julkaisutoimintaa sinänsä. Tällainen toiminnan kieltopäätös on astetta ankarampi toimenpide kuin edellä arvioitu toiminnan keskeyttäminen. Myös kieltopäätös voidaan määrätä heti toteutettavaksi.

Jakelun kieltäminen merkitsee myös puuttumista yhteen sanavapauden toteuttamisen kannalta olennaiseen ja tärkeään toimintavapauden alaan. Kieltämällä sanoma- tai aikakausilehden jakelu estetään samalla sen sisältämän viestin välittäminen yleisesti saataville. Vaikka kiellon määräämisen edellytyksenä voineekin olla vain varsin vakava lain tai määräyksen vastainen toiminta, jakelun kieltäminen osaksi tai

kokonaan merkitsee nähdäkseni niin ankaraa ennakkollista puuttumista sananvapauden käyttämiseen, että siitä ei voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Pidän myös erityisen pohdinnan arvoisena, onko näin ankara sanktio edes tarpeellinen lain noudattamisen varmistamiseksi.

2.2 §. Asetuksella määrätään joukkopostilähetyksen koko, painoja muut ominaisuudet 2 §:n 2 momentin mukaan. Äärimmäisenä — ja ehkä vain teoreettisena mutta kylläkin lain kirjaimen mukaisena — esimerkkinä olisi asetuksen tasoinen säännös, jossa edellytetään yhteisjakeluna jaettavien sanomalehtien voivan olla vain tabloidikokoa ja vastaavien aikakauslehtien voivan painaa vähintään tai enintään tietyn määrän. Miten pitkälle "muiden ominaisuuksien" sääntely saattaisi sisällöllisesti johtaa, on epäselvää, mutta epäilemättä tällä on tarkoitettu vain teknisiä ja ulkoisia ominaisuuksia. Säännös on kuitenkin tulkinnanvaraisuutensa vuoksi myös perusoikeusnäkökulmasta jonkin verran ongelmallinen, joskaan se ei tämän vuoksi edellytä perustuslain säätämisyjärjestystä.

Joka tapauksessa säännöksen tarpeellisuus on ylisääntelynä kyseenalainen etenkin joukkopostilähetyksiin kohdistettuna ja lakitekstin edellyttämässä ehdottomassa muodossa.

Lakitekstin epäselvyyksiä

Lakitekstin terminologia on paikoitellen hyvin epätarkkaa ja viimeistelemätöntä. Lisäksi keskeiset käsitteet sekä määritellään että niitä niitä käytetään huojuvasti ja epä johdonmukaisesti. Tämä ei ehkä olisi pelkästään valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ongelmallista, ellei käsitteiden epätarkkuudesta ja ristiriitaisuudesta seuraisi myös epävarmuutta siinä suhteessa, voidaanko postilähetyksiä koskevalla sääntelyllä puuttua myös kaikkien tai useimpien lehtien jakeluun. Epäselväksi jää myös, miten laajaa tällainen puuttumisvalta voi eri tapauksissa olla.

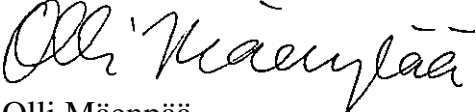
Sekavuus ja epätarkkuus alkaa jo lain soveltamisalan kannalta keskeisestä *postitoiminnan* määritelmästä, jota on tarkasteltu edellä. Myös *postilähetyks* määritellään tarpeettoman ristiriitaisesti. Postilähetyksen käsite rajataan 2.1 §:n 2) kohdassa siten, että sellaisena pidetään vain "osoitteella varustettua esinettä tai viestiä". Kuitenkin heti seuraavassa 3) kohdassa joukkopostilähetyksiä pidetään myös *postilähetyksinä*, vaikka niitä ei olekaan varustettu osoitteella.

Niin ikään *postilaitoksen* käsitettä käytetään kahdessa eri merkityksessä. Postilaitos on 2 §:n legaalimääritelmän mukaan vain 3 §:n mukaisen toimiluvan haltija. Muualla laissa postilaitos-termiä silti käytetään laajemmin. Sillä tarkoitetaan (1) ehdotuksen 3 §:n mukaisen toimiluvan saanutta postilaitosta, (2) ilmoituksen tehnyttä joukkopostilaitosta ja (3) posti- ja joukkopostilaitosta yhteisesti. Esimerkiksi 5 § määrittelee otsikkonsa mukaan *postilaitoksen* yleiset velvollisuudet, mutta koskee sisältönsä mukaan paitsi postilaitosta myös joukkopostilaitoksia. Samoin 9 §:ssä ehkä tarkoitetaan, että myös joukkopostilaitos tekee jakelu-suunnitelman; muuten on vaikea ymmärtää, että postin saaja voisi sopia joukkopostilaitoksen kanssa poikkeuksista suunnitelmaan, jonka on laatinut (toimiluvan saanut) *postilaitos*.

Ehdotettu 13 § koskee otsikkonsa mukaan postilaitoksen vastuuta, mutta sääntelee sekä posti- että joukkopostilaitosta. Tämän säännöksen mukaan myös **joukkopostilaitos** olisi vastuussa **postilähetyksestä**, vaikka joukko-postilaitos ei 4 §:n mukaan edes voi välittää postilähetyksiä (ainakin jos postilähetyksen määritelmäksi hyväksytään 2.1 §:n 2 kohdassa esitetty legaalimääritelmä).

Myös postilähetyksen-termiä käytetään samalla tavoin kahdessa eri merkityksessä. Kunta olisi esimerkiksi 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan velvollinen sallimaan vain "**postilähetyksen** keräilyssä ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien (postilaatikkojen)" — ei sen sijaan ilmeisesti lehtien — jakelussa tarvittavien laatikkojen sijoittamisen. Tämä on vähintäänkin epä johdonmukaista ja valtiosääntöoikeudellisestikin jonkin verran ongelmallista, koska se ainakin muodollisesti voi rajoittaa lehtien asianmukaista jakelua.

Joukkopostilaitoksella olisi 5 §:n 2 momentin määritelmän mukaan aina velvollisuus vastaanottaa ja välittää myös jokaisen sitä haluavan **postilähetyksiä**. Sen sijaan postilaitos voisi kieltäytyä vastaanottamasta ja välittämästä joitakin postilähetyksiä. Tarkoitus ei tällä erikoisella sääntelytavalla kuitenkaan liene tehdä joukkopostilaitoksista myös tavallisia postilaitoksia.



Olli Mäenpää

7.6.1993