



Liikenne- ja viestintäministeriö  
LVM/1042/03/2015

## LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI POSTILAIN MUUTTAMISEKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### *Elinkeinovapaus*

Lakiehdotuksessa esitetään postilakia muutettavaksi siten, että valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista luovutaan ja siirrytään ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan.

Oikeusministeriössä ei ole sellaista postitoimintaan liittyvää asiantuntemusta, jonka perusteella oikeusministeriö pystyisi arvioimaan valitun sääntelyratkaisun tarkoituksenmukaisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että postitoimintaa on lakiehdotuksen mukaan edelleen tarkoitus valvoa, ja että tämä valvonta vaikuttaisi esityksen mukaisessa mallissa rakentuvan ilmeisesti lähinnä postilain 13 luvussa säädettyjen yleisten pakkokeinojen varaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan valvontaan käytettävissä olevien keinojen riittävyttä ja soveltuvuutta tarkoitukseen on syytä tarkastella jatkovalmistelussa tarvittaessa lakiehdotuksen perusteluissa eritellen.

Sääntelymalliksi valittu rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen silloin, kun rekisteröinti on edellytyksenä elinkeinon harjoittamiselle, ja tämän johdosta rekisteröitymistä edellyttävää sääntelyä on pidetty merkityksellisenä perustuslain 18 §:n 1

momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta (PeVL 15/2008 vp, s. 2 ja siinä mainitut). Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 13/2014 vp ja siinä viitattut).

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston on annettava vahvistus ilmoituksen vastaanottamisesta viikon kuluessa siitä ajankohdasta, kun ilmoitus on vastaanotettu Viestintäviraston järjestelmään. Mikäli tarkoitus on, että toiminnan saa aloittaa vasta tämän vahvistuksen jälkeen, on sen käytävä selkeästi ilmi laista. Tämä on erityisen tärkeää, mikäli jäljempänä tarkasteltu rangaistussäännös muutetaan viittaavaksi ilmoitusvelvollisuuden täyttämättä jättämiseen.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan vahvistuksessa on kerrottava ne tähän lakiin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka koskevat ilmoitettua toimintaa Suomessa. Erittäin niukasti perustellun pykäläehdotuksen tarkoitus ei ole aivan selvä. Mikäli sen tarkoitus on vain velvoittaa informoimaan lakiin perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista ilman tyhjentyvää luettelointia, on säännös syytä laatia niin. Mikäli sen tarkoitus on ehdotetun sanamuodon mukaisesti sisältää ”lakiin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet”, on ehdotettua säännöstä ja sen oikeusvaikutuksia syytä tarkastella jatkovalmistelussa erittäin perusteellisesti.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan on erityisesti huomattava, että lupaehtotoimivaltaan asiallisesti rinnastuvaa toimivaltaa asettaa kyseisessä vahvistuksessa ehtoja tai velvollisuuksia toiminnalle ei kyseisellä säännöksellä voi perustaa. Silloinkin, kun aineellisesta toimivallasta on säädetty erikseen, olisi verraten poikkeuksellista säätää hallintopäätösmuotoisesta päätöksenteosta velvollisuutena antaa ”vahvistus”, jossa ”kerrotaan” asetetuista velvollisuuksista. Säännösehdoituksen mukaisesta vahvistuksesta säätämällä ei siten voi luontevasti viitata velvollisuuteen antaa asiassa hallintolain mukainen perusteltu päätös, jolla esimerkiksi 20 §:n 2 momentin mukainen velvoite asetetaan.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoituksessa on annettava kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset yrityksen tai yhteisön yksilöinti- ja yhteystiedot sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta. Oikeusministeriön

käsityksen mukaan edellä viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka edellyttää ennakoitavuutta sekä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, viittaa asian tarkastelemiseen nimenomaan elinkeinonharjoittajan näkökulmasta. Ehdotettu sanamuoto ”valvonnan kannalta tarpeelliset” ei anna elinkeinonharjoittajalle informaatiota vaadittavista tiedoista, eikä siten voi toimia sellaisena elinkeinonharjoittajaa velvoittavana perussäännöksenä, josta Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä. Annettavien tietojen sisältöä on syytä täsmentää olennaisesti.

Samanlaisia näkökohtia voidaan esittää velvollisuudesta esittää kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Sääntelyä on syytä täsmentää esimerkiksi perustelauseumissa ilmaistuin seikoin.

### *Sähköinen menettely*

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että toiminnan harjoittajan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä *sähköisesti* ilmoitus Viestintävirastolle. Sähköisen ilmoitusmenettelyn yksinomaisuutta ei perusteltu. Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan PeVL 35/2010 vp verraten kielteisen kannan yksinomaan sähköiseen menettelyyn. Kyse oli tosin asian vireillepanosta tuomioistuimessa ja oli siten merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Yksin sähköinen hallintomenettely ei liene kokonaan poissuljettu mahdollisuus. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty lakeja, joissa esimerkiksi tietoja luovutetaan vain yleisen tietoverkon välityksellä (ks. esim. PeVL 4/2014 vp — HE 204/2013 vp). Sallittavuutta voi tässä lisäksi puolustaa kohderyhmän suppeuden ja elinkeinotoimintaan liittyvän sääntelykontekstin kannalta. Asiaa on syytä tarkastella säätämisyjärjestysperusteluissa.

### *Kielelliset oikeudet*

Tällä hetkellä postitoiminnan kielellisten palvelujen laajuuteen sovelletaan sitä, mitä kielilain (423/2003) 24 §:ssä säädetään liikelaitoksen sekä valtion ja kunnan yhtiöiden kielellisistä palveluista. Tämä johtuu siitä, että Posti Group Oyj on valtion omistama yhtiö. Kielilain 24 § on osittain tulkinanvarainen, mikä on johtanut siihen, että Postin ruotsinkielisistä palveluista tulee suhteellisen paljon yhteydenottoja oikeusministeriöön. Tilannetta ei tältä osin voida pitää tyydyttävänä.

Nykyisessä postilaissa kielelliset oikeudet turvataan suoraan 20 §:n perusteella, kun yleispalveluvollisuus asetetaan. Toisin sanoen erillistä määrystä ei tarvita sille, että yleispalvelun tarjoajalla on velvollisuus tarjota palveluita suomen ja ruotsin kielellä siten kuin kielilaissa säädetään. Myös

saamenkielisen väestön tarpeet on otettava huomioon saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetyllä tavalla.

Postilain 9 §:n 3 momentin nojalla toimiluvassa voidaan asettaa velvoite, joka koskee kielellisiä palveluita. Postilain perusteluiden mukaan toimiluvassa ei kuitenkaan aina tarvitse asettaa kielellisiä palveluita koskevaa ehtoa viitaten lain 20 §:ään. Ehdotuksen mukaan 20 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti. Perusteluiden mukaan uusi momentti vastaa sisällöllisesti kumottavaksi esitetyn 9 §:n 2 momentin 3 kohtaa ja 3 momenttia.

Säännöksen ehdotettu kirjoitusasu ei kuitenkaan ole onnistunut, vaan viittaa oikeusministeriön tulkinnan mukaan vastoin 1 momenttia siihen, että kielelliset velvoitteet olisi aina asetettava erikseen myös yleispalvelun tarjoajalle ("voidaan *asettaa vain* yleispalvelun tarjoajalle"). Tämä ei liene ehdotetun 2 momentin tarkoitus.

Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan vanhaa postipalvelulakia, että kielellisten oikeuksien turvaamista koskevien säännösten sisällyttäminen postitoimintaa sääntelevään lakiin on välttämätöntä perustuslain 17 §:ssä vahvistettujen kielellisten oikeuksien suojaamiseksi (PeVL 28/2000 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan kannan asianmukainen huomiointi edellyttää, että 20 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus antaa palveluita eri kielillä voidaan asettaa postiyritykselle tilanteessa, jossa yleispalveluvelvoitetta ei ole asetettu. Säännöksen kirjoitusasua on kuitenkin syytä kehittää siten, että 2 momentti yksiselitteisesti koskee *vain* perusteluissa viitattua mahdollisuutta asettaa kielellisiä palveluita koskeva velvollisuus Viestintäviraston toimesta muulle kuin yleispalvelun tarjoajalle tilanteessa, jossa yleispalveluvelvollisuutta ei ole asetettu.

#### *Rangaistussäännös*

Voimassa olevan postilain 76 §:n mukaan postitoimintaa ilman 3 §:ssä mainittua toimilupaa harjoittava on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, luvattomasta postitoiminnan harjoittamisesta sakkoon. Säännökseen ei ehdoteta muutosta. Tämän johdosta uuden järjestelmän mukaiset, vain ilmoitusvelvollisuuden täyttäneet postitoiminnanharjoittajat on tuomittava sakkoon luvattomasta postitoiminnan harjoittamisesta sen jälkeen, kun toiminta on aloitettu. Tämä ei liene lakiehdotuksen tarkoitus.

#### *Voimaantulosäännös*

Lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan toimiluvanhaltijalla, jolla on tämän lain voimaan tullessa voimassa oleva toimilupa, tarkoitetaan 3 §:ssä säädettyä ilmoituksen tehnyttä posti-

toiminnan harjoittajaa, eikä se ole velvollinen ilmoittautumaan Viestintävirastoon. Säännöksen kirjoitustapa määritelmäsäännökseksi ("tarkoitetaan") ei ole kokonaan onnistunut.

Osastopäällikkö, ylijhtaja



Asko Välimaa

Erityisasiantuntija



Mikael Koillinen

