

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 56/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till postlag samt om godkännande av världspostkonventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 oktober 2010 en proposition med förslag till postlag samt om godkännande av världspostkonventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen (RP 216/2010 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsråd Elina Normo och kommunikationsråd Asta Virtaniemi, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en postlag som ersätter den nu gällande lagen om posttjänster och de författningar på lägre nivå som utfärdats med stöd av den. Dessutom föreslår regeringen att lagen om avgift för tryggnad av postförmedling i glesbygden upphävs.

Postlagen utgör en ny allmän ram för regleringen i fråga om bedrivande av postverksamhet. Dessutom föreskrivs i lagen i synnerhet om tillhandahållande av i EU:s postdirektiv avsedda samhällsomfattande tjänster. Ändringarna i postdirektivet samt de senaste ändringarna i världspostkonventionen som kräver ändringar i

lagstiftningen införs i den nationella lagstiftningen genom den nya postlagen.

Syftet med lagen är att säkerställa att det i hela landet finns tillgång till grundläggande posttjänster på rimliga, öppna och icke-diskriminerande villkor. Dessutom ska lagen allmänt främja postbranschens och posttjänsternas utveckling.

Regeringen föreslår inga ändringar i tillämpningsområdet jämfört med den nuvarande lagen om posttjänster. Bedrivande av postverksamhet ska fortfarande vara koncessionspliktig verksamhet, men bestämmelserna om innehållet i

koncessionen föreslås bli preciserade. Regeringen föreslår också ändringar i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen koncessionsbestämmelserna mot grundlagens 12 § om yttrandefrihet och 18 § 1 mom. om näringsfrihet. Postföretagens och Kommunikationsverkets rätt att i vissa fall öppna slutna försändelser speglas mot grundlagens 10 § om skydd för förtroliga meddelanden. Regeringen tar fasta på förbudet mot särbehandling i grundlagens 6 § 2 mom. i sin analys av ålderskriteriet vid fastställandet av utdelningsställe. I motiven till lagstiftningsordning diskuterar

regeringen också hur normgivningsbefogenheterna förhåller sig till 80 § i grundlagen och avgiftsbestämmelserna till 81 § i grundlagen. Regeringen menar att förslaget till postlag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men ser det dock som önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet. Regeringen anser att världspostkonventionen inte innehåller bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i grundlagens 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. och att den följaktligen kan godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av den i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Världspostkonventionen

Behovet av riksdagens samtycke och lagstiftningsordning

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. De bestämmelser i världspostkonventionen som hör till området för lagstiftning redovisas på behörigt sätt och i detalj i motiven. En konvention av det här slaget kräver riksdagens samtycke.

Av skäl som framgår av motiven är konventionen ett s.k. blandat avtal, dvs. ett avtal med delad behörighet. En del av bestämmelserna faller därmed inom Europeiska unionens behörighet och andra inom medlemsstaternas behörighet. Därför föreslår regeringen att riksdagen godkänner konventionen till de delar den faller inom Finlands behörighet. Förslaget till hur riksdagens godkännandebeslut ska formuleras följer hävdvunnen praxis (se t.ex. GrUU 19/2010 rd, s. 3).

Konventionsbestämmelserna berör inte grundlagen på det sätt som avses i lagens 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Det betyder att beslut om att godkänna konventionen kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av konventionen i vanlig lagstiftningsordning.

Förslaget till postlag

Koncessionsplikt för postverksamhet

Grundlagsutskottet utgick i sitt utlåtande GrUU 28/2000 rd från grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet och 12 § om yttrandefrihet i sin bedömning av koncessionsplikten för postverksamhet. När det gällde bestämmelserna acceptabilitet tog utskottet fasta på koncessionspliktens syfte, dvs. att garantera tillgång till posttjänster på lika villkor, och på den enskilda människans kommunikationsrättigheter. På grund av proportionalitetskravet var det viktigt att begränsa lagens tillämpningsområde till det som är nödvändigt. Dessutom stötte bestämmelserna inte på några problem i och med att koncession beviljas enligt rättslig prövning.

Nu bygger den föreslagna postlagen på samma premisser när det gäller koncessionsplikt. Regeringen har på behörigt sätt beaktat den kri-

tik utskottet anförde mot koncessionsvillkoren utifrån kravet på proportionalitet och exakthet. Av skäl som anges i propositionsmotiven (s. 162) utgör det nya kravet på nationell säkerhet i 6 § 5 punkten inget problem jämfört med den gällande lagen om posttjänster. Korrekta ur konstitutionell synvinkel är också 10 § om ändring av koncession (jfr GrUU 44/2004 rd, s. 2) och 11 § om återkallande av koncession (se t.ex. GrUU 16/2003 rd, s. 2).

Utskottet har dock noterat koncessionsbestämmelsen i den föreslagna 9 § och dess förhållande till näringsfriheten. I samband med en sådan här bestämmelse är det bl.a. viktig med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna att det i koncessionen inte föreskrivs om sådant som bör regleras på lagnivå.

Kommunikationsministeriet får enligt 9 § 2 mom. 5 punkten förena koncessionen med villkor som gäller skyldighet att på ett sätt som föreskrivs särskilt betala en bidragsandel, om en andel enligt 33 § av nettokostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna ska ersättas. I den föreslagna 33 § åläggs andra postföretag att delta i ersättandet av kostnaderna i förhållande till omsättningen eller försändelsevolymerna av den postverksamhet de bedriver i Finland i enlighet med vad som föreskrivs separat i lag. Ersättning blir aktuell endast i det fall att tillhandahållandet av tjänster blir en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren enligt kriterierna i 33 § 1 mom. Den eventuella ersättning som ska betalas är då en skatt enligt 81 § i grundlagen som det ska bestämmas om genom lag. Den lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Därför behöver det inte föreskrivas om skyldighet att betala en bidragsandel i en bestämmelse om koncessionsvillkor och följaktligen bör 9 § 2 mom. 5 punkten strykas. Därtill bör det observeras att det föreslagna 33 § 2 mom. som sådant inte kan grunda skyldighet för postföretag att betala ersättning, eftersom det krävs bestämmelser i lag om grunderna för skattens storlek.

Skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

Enligt det föreslagna 23 § 1 mom. ska Kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga ett eller fler postföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som avses i 3 kap., om bedömningen av marknaden visar det vara nödvändigt för tryggnad av de samhällsomfattande tjänsterna. I 2 mom. räknas upp kriterier för när de samhällsomfattande tjänsterna ska anses vara tryggade utan att skyldighet att tillhandahålla sådana behöver åläggas.

Det kan vara motiverat att ålägga ett eller flera postföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster för att sådana tjänster ska finnas tillgängliga på lika villkor i hela landet. Det finns alltså godtagbara och tungt vägande samhälleliga skäl för regleringen. Det väsentliga ur proportionalitetssynpunkt är att det föreslagna 24 § 2 mom. utgår från att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska åläggas postföretag, som har de bästa förutsättningarna att klara av uppdraget. Dessutom föreskriver den föreslagna 33 § att tillhandahållaren ska få ersättning för samhällsomfattande tjänster som utgör en orimlig ekonomisk belastning. En på detta sätt fastlagd och begränsad skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster utgör inget problem med avseende på näringsfriheten i grundlagens 18 § 1 mom.

Ett postföretag kan med stöd av det föreslagna 24 § 3 mom. åläggas skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster också på andra områden än dess koncessionsområde eller åläggas att tillhandahålla också andra samhällsomfattande tjänster än de som företaget har tillhandahållit. Utskottet såg vid bedömningen av lagen om posttjänster på denna typ av bestämmelser som berättigar att föreskriva om förpliktelser som inte bygger på ansökan som en inskränkning i den grundlagsfästa näringsfriheten (GrUU 28/2000 rd, s. 2—3). Regeringen har i propositionen tagit ad notam utskottets påpekanden om de proportionalitetskrav som ställs på bestämmelserna.

Öppnande av slutna försändelser

Innehållsligt motsvarar bestämmelserna om öppnande av slutna försändelser i 10 kap. i den föreslagna posttjänstlagen i stort sett bestämmelserna i lagen om posttjänster som tillkommit med utskottets medverkan (GrUU 30/2001 rd, s. 2—3, se även GrUU 59/2006 rd).

I lagförslaget 57 § 3 mom. 3 punkt ingår en ny bestämmelse som tillåter Kommunikationsverket att öppna ett slutet brev också när det är uppenbart att innehållet i försändelsen av säkerhetsskäl hindrar det från att bli transporterat vidare. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bl.a. vid säkerhetskontroll. Med det uttrycket anspelar man i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna på ett viktigt säkerhetsintresse som förutsätter att postförsändelser granskas (RP 309/1993 rd, s. 58). Det framstår med all tydlighet att bestämmelsen tillvaratar ett sådant intresse och regleringen utgör därmed inget problem med tanke på grundlagen (GrUU 30/2001 rd, s. 3).

Jämlikhet

När beslut fattas om utdelningsstället kan enligt det föreslagna 43 § 2 mom. avseende fästas vid lokala omständigheter eller adressatens personliga specialbehov som beror på ålder eller hälsotillstånd. Bland de personliga specialbehoven

ska adressatens rörelsehinder eller minst 75 års ålder beaktas i enlighet med vad Kommunikationsverket närmare bestämmer.

Det är helt klart, menar utskottet, att det kan vara extra svårt för en ålderstigen eller sjuklig person att avhämta posten från en normalt placerad postlåda, vilket framgår av den allmänna bestämmelsen i momentets första mening. Tanken bakom bestämmelsen är att dessa personer i största möjliga utsträckning ska likabehandlas med andra. Det finns ett godtagbart skäl enligt grundlagens 6 § 2 mom. till denna positiva särbehandling, som i detta fall även har ett sakligt och nära samband med lagens syfte (se GrUU 44/2010 rd, s. 6). Regleringen tillgodoser för sin del de rättigheter för äldre som nämns i artikel 23 i Europeiska sociala stadgan och artikel 25 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens godkännande behövs för konventionen till den del den hör till Finlands behörighet,

att beslut om riksdagens godkännande fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 18 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Juha Hakola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.