

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 22 juni 1993
Utlåtande nr 14

Till Trafikutskottet

När riksdagen den 14 maj 1993 remitterade regeringens proposition nr 49 med förslag till lagstiftning om postförmedling till trafikutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till trafikutskottet.

Utskottet har hört överdirektören Vesa Palonen vid trafikministeriet, riksdagens justitieombudsman Jacob Söderman, tf. lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, generaldirektören Pekka Vennamo och vice verkställande direktören Pekka Luukkainen vid Post- och televerket, vice verkställande direktören Håkan Gabrielsson vid Tidningarnas Förbund, professor Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Olli Mäenpää, biträdande professorn Matti Pellonpää och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en lag om postförmedling och i anslutning till den att lagen angående rättighet att idka näring skall ändras.

Den som utövar postförmedling skall ha koncession som beviljas av statsrådet. Den som utövar masspostförmedling skall göra en anmälan om sin verksamhet till trafikministeriet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som Post- och televerket blir ett aktiebolag.

I det avsnitt av motiveringen till propositionen som behandlar lagstiftningsordningen hänvisas till att det vid remissbehandlingen under ärendets beredning har påståtts att systemet med koncession strider mot grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget emellertid behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av att saken ger rum för tolkning har det ansetts önskvärt att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

Regeringsformen, 10 §

Enligt 10 § regeringsformen har finska medborgare ordets frihet samt rättighet att genom tryck ge ut skrift eller bildlig framställning utan att hinder för detta får läggas i förväg. Stadganden om utövningen av dessa rättigheter utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att den i 10 § regeringsformen grundlagsfästa rätten inbegriper rätt att uttrycka sina tankar i tal, skrift och bildlig framställning samt rätt att genom tryck ge ut en skrift eller bildlig framställning. Till denna rätt hör också friheten att åhöra en uttalad tanke, ett tal samt frihet att läsa en skrift och ett tryckalster och att åse bildlig framställning (GrUU 8/1961 rd och 2/1986 rd). Om saken förstås på detta sätt inbegriper den grundläggande rättigheten oundgängligen också rätt att distribuera skrifter och tryckalster.

Det centrala syftet med propositionen är att säkerställa en smidig och kontinuerlig postförmedling i hela landet. Syftet med 10 § regeringsformen främjas av att det i landet finns ett fritt och utan störningar fungerande distributionsnät för förmedling av meddelanden. När lagförslaget bedöms från statsförfattningsrättslig synpunkt bör det som en allmän bakgrundsfaktor beaktas att propositionen i synnerhet med tanke på dem som mottar meddelanden går ut på att främja att syftet med det aktuella lagrummet i grundlagen uppnås i praktiken, något som samtidigt är viktigt med tanke på jämställdhetsprincipen.

Tillstånd för tidningsdistribution

Med tanke på de centrala statsförfattningsrättsliga principerna är den viktigaste punkten i propositionen systemet med koncession (3 §). Såsom utskottet tidigare (GrUU 2/1986 rd) har konstaterat är det inte förbehållslöst förenligt

med yttrandefriheten att denna grundläggande rättighet görs beroende av tillstånd.

På grund av de statsförfattningsrättsliga aspekter som till följd av 6 § regeringsformen ansluter sig till frågan om tillstånd är det skäl att konstatera att stadgandena om ersättning i 33 § är tillräckliga med beaktande av utskottets tidigare praxis.

Med tanke på nämnda grundläggande frågeställning har det varit svårt att bedöma lagförslaget, eftersom det inte helt entydigt framgår om systemet med koncession kommer att gälla tidningsdistribution och i så fall i vilken omfattning eller om det är beroende av skyldighet att göra anmälan eller om den inte alls berörs av lagen.

Utskottet har förstått den föreslagna lagtexten och vissa uttalanden i motiveringen på följande sätt. En förläggares distribution av en egen tidning skall inte höra till lagens tillämpningsområde. Det i lagens 5 § 2 mom. stadgade kontraheringstvånget kan sålunda inte förknippas med detta. Om en förläggare har ingått ett avtal om distribution av även andra tidningar (eller andra masspostförsändelser) kommer denna verksamhet helt att omfattas av lagen och stadgandena om anmälningsplikt i lagens 4 § blir tillämpliga; och om verksamheten utöver tidningsdistribution omfattar annan distribution som bör betraktas som postförmedling är hela verksamheten — också tidningsdistributionen — möjlig endast med stöd av sådan koncession som avses i 3 §. När det gäller distribution av tidningar bör det dessutom noteras att distribution av dagstidningar och tidskrifter med omslag med stöd av definitionen i lagförslagets 2 § 1 mom. 2 punkt är sådan postförmedling som kräver koncession.

Sålunda synes lagförslaget leda till att distribution av tidningar med omslag är beroende av koncession och att distribution av tidningar i andra fall kräver koncession endast om det bolag som sköter distributionen också utövar sådan verksamhet som bör betraktas som postförmedling. Oberoende av den lag som skall stiftas skulle emellertid en tidningsförläggare vara berättigad att distribuera sina egna tidningar, om andra tidningar inte samtidigt distribueras. Ett bolag som distribuerar flera tidningar skulle inte behöva koncession utan bolaget skulle bara vara skyldigt att anmäla sin verksamhet.

Förslaget om att distribution av tidningar med omslag skall vara beroende av tillstånd kan med tanke på den allmänna målsättningen att reglera postförmedlingen anses vara behövt

och ändamålsenligt. Med tanke på statsförfattningsrätten är det emellertid viktigare att grundtanken bakom den grundlagsfästa yttrandefriheten inte kan anses vara rätt att distribuera tidningar med omslag. I detta avseende har en tidningsförläggare i fråga om distributionssättet en sådan faktisk valfrihet som utskottet i olika sammanhang understrukit i sina statsförfattningsrättsliga ställningstaganden. Till en liknande valfrihet kan det också hänvisas till den del en postförmedlars tidningsdistribution synes komma i fråga endast på grund av den koncession som behövs för postförmedling.

I bägge fallen kan systemet med koncession närmast anses vara formellt och i vilket fall som helst ett ringa avsteg från yttrandefriheten.

Hänvisande till ovan nämnda omständigheter anser utskottet att den föreslagna regleringen, som innebär ett koncessionssystem, inte strider mot 10 § regeringsformen. Med tanke på statsförfattningsrätten är det emellertid enligt utskottets mening inte på sin plats att det, när ett distributionsbolag också utövar postförmedling, inte heller vore möjligt att distribuera tidningar med stöd av anmälan. Utskottet understryker att de stadganden i lagen om postförmedling som påverkar koncessionssystemets omfattning med tanke på 10 § regeringsformen bör göras så klara att det med beaktande av det ovan konstaterade inte kan uppstå någon misstanke om att regleringen inte är grundlagsenlig.

Det i 5 § 2 mom. nämnda kontraheringstvånget gäller både verksamhet som är beroende av koncession och verksamhet som är beroende av anmälningskyldighet. I och för sig påverkar inte denna omständighet den ovan nämnda bedömningen av lagstiftningsordningen. I synnerhet med tanke på masspostverksamhet bör det emellertid i den förordning eller i de leveransvillkor som utfärdas med stöd av 5 § 2 mom. i mån av möjlighet förhindras att masspostverkets kontraheringstvång blir en faktor som äventyrar dess verksamhetsförutsättningar.

Administrativa påföljder

Lagförslagets 19 § gäller administrativa tvångsmedel. De kommer att vara vite, hot om att åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad och hot om att verksamheten avbryts. Tvångsmedlen skall också kunna tillämpas på masspostverk.

Av de föreslagna tvångsmedlen skulle avbrytande av distributionen innebära en radikal fak-

tisk begränsning av yttrandefriheten. På grund av att regleringen är så generell kunde påföljden bli oskäligt sträng i relation till de olägenheter för vars skull administrativa tvångsmedel tillgripits. Utskottet har också uppmärksammat att hot om att en verksamhet avbryts som ett administrativt tvångsmedel i allmänhet har förknippas med situationer där en fortsatt verksamhet kan äventyra någons liv eller hälsa. Vid tidsningsdistribution kan det inte vara fråga om detta.

Lagens 21 § skulle berättiga statsrådet att helt eller delvis förbjuda ett masspostverks verksamhet. Föresättningsarna för ett dylikt beslut skulle vara lika vaga som i 19 §. Ett beslut om förbud vore en ytterligare något strängare åtgärd än avbrytande av verksamheten.

Hänvisande till det ovan anförda anser grundlagsutskottet att avbrytande av verksamheten och förbudande av den är sådana i administrativ ordning verkställbara, synnerligen stränga påföljder som inte ens generellt kan samordnas med det grundläggande rättsskyddet utan bekymmer. Eftersom det enligt lagförslaget är möjligt att dessa påföljder under mycket lösa föresättningar hänför sig till yttrandefrihet som speciellt tryggats mot ingrepp från myndigheternas sida i 10 § regeringsformen, måste lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Regeringsformen, 12 §

Enligt 12 § regeringsformen är bl.a. brevhemligheten okränkbar om det inte stadgas undantag i lag. Med tanke på brevhemligheten är lagförslaget 6 och 10—12 §§ viktiga.

Enligt 6 § i lagen ankommer det endast på postverken men däremot inte på masspostverken att trygga brevhemligheten. Med beaktande av hur masspostförsändelser definieras i 2 § är det enligt utskottets mening t.o.m. mycket möjligt att också massposten kan komma att förmedla försändelser som traditionellt anses vara omfattade av brevhemligheten. Om detta håller streck måste också masspostverken åläggas en skyldighet att trygga brevhemligheten.

Regeringsformen, 62 §

Enligt 62 § regeringsformen stadgas genom lag om de allmänna grunderna för att statsmyndigheternas verksamhet skall vara avgiftsbelagd samt om de allmänna grunderna för storleken av avgifterna. Enligt den uppfattning som grund-

lagsutskottet omfattat (GrUB 17/1990 rd) räcker det i fråga om den förstnämnda synpunkten till med att det generellt stadgas i lagen vilka tjänsteåtgärder det är möjligt att bära upp avgifter för eller vilka tjänsteåtgärder som är avgiftsfria.

Lagförslaget 17 § kan anses uppfylla de minimikrav som 62 § regeringsformen ställer för en reglering på lagnivå, om förslaget anses innebära att tillsynen i allmänhet är avgiftsbelagd och om det allmänna syftet med avgiften är att täcka kostnaderna för den aktuella verksamheten. Om emellertid avsikten är att till vissa delar avvika från dessa premisser bör också grunderna för detta anges i lagen.

Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter

Kravet på koncession i lagförslaget innebär inte en övervakning i sak av rätten att utöva yttrandefriheten, och kravet kan inte i föreslagen omfattning hindra distribution av tryckalster. Av dessa orsaker kan det föreslagna koncessionssystemet enligt vad utskottet erfarit inte anses stå i strid med bestämmelserna om yttrandefrihet i artikel 10 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Ej heller anmälningsskyldigheten ingriper i den yttrandefrihet som garanteras i artikeln. På det hela taget bör det konstateras att det i lagförslaget inte finns någon punkt som redan som sådan kunde anses stå i strid med artikel 10 i konventionen om mänskliga rättigheter.

Rättsskyddssynpunkter

Fram till dessa dagar har postväsendet praktiskt taget varit ett monopol för Post- och televerket och dess föregångare. Lagen om postförmedling avses träda i kraft samtidigt som Post- och televerket blir ett aktiebolag. Bolagiseringen innebär bl.a. att sådana viktiga normer i generella förvaltningslagar som alltså skall följas inom Post- och televerket och som är viktiga för individens rättsskydd, t.ex. om förvaltningsförfarandet och handlingars offentlighet blir betydelselösa i aktiebolaget. Bolagiseringen leder också till att verksamheten inte längre kan prövas av de högsta laglighetsövervakarna.

Lagförslaget syftar i viss mån till acceptabla rättsskyddsarrangemang, men inte i den utsträckning som skulle krävas med anledning av att de ovan avsedda allmänna förvaltningslagar-

na inte längre kommer att tillämpas. Enligt utskottets uppfattning bör trafikutskottet sätta sig in i denna fråga. Ätminstone borde beslutsprocessen i fråga om de allmänna grunderna för leveransvillkoren och posttaxorna inom postförmedlingen utformas så att också kunderna skulle ha möjligheter att påverka besluten.

Som en rättsskyddsfråga bör det särskilt bedömas hur den föreslagna lagen motsvarar kraven på att det i olika lagar stadgas om att delgivning skall tillställas "per post" i myndighets- och domstolsärenden. Till denna del hänvisar utskottet allmänt till de problem som eventuellt kan orsakas av stadgandena i 8 § och i synnerhet dess 2 mom., som skulle tillåta att posten inte delas ut varje arbetsdag (se också 5 § 2 mom., sista meningen).

Lagens 14 § 2 mom. kan medföra rättsskyddsproblem av annan art. Enligt lagrummet blir t.ex. en privatägare av en byggnad tvungen att tillåta att brev- och postlådor fästs bl.a. på en vägg. Enligt utskottets mening kan det leda till olägenheter om förutsättningarna för en dylik skyldighet är de samma som i 1 mom. Enligt utskottets åsikt får en sådan skyldighet som avses i 2 mom. emellertid endast komma i fråga, om den kan anses skäligen med tanke på ägaren.

Den i lagens 18 § föreslagna regleringen i fråga

om rätten att få upplysningar som normalt skall hållas hemliga bör preciseras.

De i lagförslaget omfattade begreppen har ställvis använts rätt inexakt. Med tanke på lagens tillämpning måste definitionen av vissa centrala begrepp justeras över hela linjen och begreppen användas konsekventare. Dylika nyckeltermer är bl.a. postförmedling, masspostförmedling, postförsändelse och masspostförsändelse. Lagförslagets språkdräkt är också i övrigt sådan att den inte motsvarar de krav på klarhet och förståelighet som bör ställas på en lag som i princip berör alla medborgare. Enligt utskottets åsikt bör trafikutskottet överväga att anlita sakkunniga i de inhemska språken vid den fortsatta behandlingen av propositionen.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det första lagförslaget till följd av det som utskottet anfört om 19 och 21 §§ bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen och

att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Kaarihahti, Kekkonen, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Moilanen, Näsi, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle och Komi.