



16.12.2021

OKV/3158/21/2021

OKV/3158/21/2021-OKV-2

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite:

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 19.11.2021 (alkuperäinen pvm 18.10.2021)
VN/21366/2020

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja luonnos sanomalehtien määräaikaista jakelua koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on 18.10.2021 julkaisemallaan lausuntopyynnöllä pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi postilain muuttamisesta sekä sanomalehtien määräaikaista jakelutukea koskevasta asetusalunnoksesta. Valtioneuvoston oikeuskansleri ei ole ollut mukana lausuntopyynnön jakelussa. Lausuntopyyntö on toimitettu oikeuskanslerinvirastoon sähköpostitse 19.11.2021. Tästä syystä ja ministeriön kanssa sovitusti annan lausuntoni lausuntopyyntöön merkityn määräajan jälkeen. Esitän lausuntonani seuraavaa:

PL 124 §, virkavastuu, tiedoksiantomenettely ja tiedonsaantioikeudet

Minulla on ollut lausuntoa laatiessani käytettävissäni muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 26.11.2021 päivätty ja oikeusministeriön 29.11.2021 päivätty lausunto.

Apulaisoikeusasiamies ja oikeusministeriö ovat lausunnoissaan esittäneet mielestäni perusteltuja näkemyksiä ja huomioita, jotka liittyvät muun muassa julkisten hallintotehtävien määrittelyyn, virkavastuun kohdentamiseen, julkisten hallintotehtävien subdelegointiin, yleispalveluvollisuuden sisältöön, viranomaiskirjeiden tiedoksiantomenettelyyn,

viranomaisasiointiin, yhdenvertaisuuden, sananvapauden eri ulottuvuuksien ja oikeusturvan toteutumiseen sekä viranomaisen tiedonsaantioikeuksiin. Totean, että mainituissa lausunnoissa esitetyt näkemykset ja huomiot on syytä kattavasti ottaa jatkovalmistelussa huomioon enkä omassa lausunnossani niitä toista.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen luonnoksessa monessa kohdin vedotaan meneillään olevaan viestinnän ja palvelujen digitalisaatiokehitykseen. Haluan erityisesti korostaa sitä, että julkisella vallalla on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vahvistettu velvollisuus huolehtia myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen asiointin mahdollisuuksien säilyttämisestä riittävässä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on siksi mielestäni tarpeen kuvata esitysluonnosta seikkaperäisemmin ehdotusten vaikutuksia erityisesti niiden henkilöiden viranomaisasiointiin, jotka eivät syystä tai toisesta voi hyödyntää digitaalista asiointia. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että Suomessa on huomattava joukko ihmisiä, jotka eivät voi saada käyttöönsä esimerkiksi vahvaa tunnistamista edellyttäviä palveluita ja, joille paperinen tai muu perinteinen viranomaisasiointi ovat joko lainsäädännöllisistä tai tosiasiallisista syistä ainoa vaihtoehto. Digitalisaatiotavoitteet eivät tule tätä asetelmaa lyhyellä aikavälillä muuttamaan, sillä käsitykseni mukaan tätä koskevia lainsäädäntömuutoksia ei ole edes vireillä.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa tulee lisäksi seikkaperäisemmin kuvata ehdotusten vaikutuksia sananvapauden toteutumiseen (mukaan lukien siihen sisältyvä oikeus ottaa vastaan tietoja ja mielipiteitä) niiden henkilöiden osalta, joiden mahdollisuudet ja kyky hyödyntää digitaalisia menetelmiä ovat heikot. Esimerkiksi sanomalehtien jakelulla on suuri merkitys sen kannalta, miten oikeus saada tietoa sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiset, kansanvaltaan kuuluvat yksilön osallistumisoikeudet toteutuvat.

Painotan lisäksi sitä, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että julkisia hallintotehtäviä hoitavat henkilöt ovat kattavasti rikosoikeudellisen virkavastuuvastuun piirissä. Julkisten hallintotehtävien käsitteen piiriin luettavat tehtävät eivät saa myöskään johtua lähinnä sattumanvaraisista tai esimerkiksi postitoiminnan käytännön järjestelyihin perustuvista seikoista.

Sanomalehtien jakelun tukeminen

Keskityn lausunnossani esitykseen sanomalehtien jakelun tukemisesta, josta säädettäisiin postilain uudessa 18 a–18 c §:ssä sekä postilain ja valtionavustuslain (688/2001) nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Suhde EU:n valtioneuvoston sääntelyyn ja palveluntuottajan valinta

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei selosteta uuden avustusinstrumentin suhdetta EU:n valtioneuvoston sääntelyyn lainkaan. Asetusta koskevan muistion luonnoksen mukaan kyse olisi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun (SGEI) rahoittamisesta valtionavustuslaissa tarkoitettulla yleisavustuksella.

SGEI-palveluntuottajan valintaan on sovellettava hankintalain säännöksiä, jos järjestely täyttää hankintalain mukaisen hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän. Jos järjestely täyttää avustuksen kriteerit, palveluntuottajaa ei tarvitse valita hankintalain mukaisessa menettelyssä. Muistioloannoksesta ei käy ilmi, millä perusteella palveluntuottajan valinnassa ehdotetaan tässä tapauksessa käytettävän valtionavustusten myöntämistä koskevaa eikä hankintalain mukaista menettelyä. Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa, asetusta koskevan muistion luonnoksessa sekä molempien säädöstekstien luonnoksissa käytetään sekaisin ja sattumanvaraisesti ilmaisuja, joista osa viittaa hankintalain mukaiseen menettelyyn (esimerkiksi ”kilpailutus”, ”tarjous”, ”jakelun ostaminen”, ”hankintasopimus”) ja osa puolestaan valtionavustusten myöntämistä koskevaan menettelyyn (esimerkiksi ”hakumenettely”, ”hakija”, ”hakemus”, ”avustuksen saaja”, ”avustus”). Hallituksen esityksessä tulee käsitellä avustuksen suhdetta EU:n valtioneuvoston sääntelyyn ja palveluntuottajan valinnassa käytettävälle menettelylle tulee esittää perustelut. Kaikissa luonnosasiakirjoissa käytetty terminologia tulee myös tarkistaa.

Avustuskelpoisten alueiden määrittely

Postilain uuden 18 a §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi ennen hakumenettelyn aloittamista tehtävä markkina-analyysi ja määriteltävä sen pohjalta alueet, joilla tapahtuvalle jakelulle avustusta voisi myöntää. Liikenne- ja viestintävirasto tekisi alueista hallintopäätöksen. Hallintopäätöksen sisällöstä säädetään hallintolain (434/2003) 44 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksestä on käytävä ilmi muun muassa asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu. Markkina-analyysin pohjalta tehtävän päätöksen osalta on vaikeasti hahmotettavissa, ketkä olisivat päätöksen asianosaisia. Jatkovalmistelussa onkin syytä selvittää, onko hallintopäätös oikea instrumentti avustuskelpoisten alueiden määrittämiseen.

Ehdotettavan uuden sääntelyn mukaan avustuskelpoisten alueiden määrittämistä koskevaan päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta (oikaisuvaatimus ja valitus). Postilain 80 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Ehdotettava uusi sääntely vaikuttaisi siten mahdollistavan tilanteen, jossa Liikenne- ja viestintävirasto olisi myöntänyt ja maksanut jakeluyritykselle avustusta, mutta hallintotuomioistuimien myöhemmin toteaisi, että alue, jolla

tapahtuvaa jakelua myönnetty avustus koskee, ei olisikaan avustuskelpoinen. Sääntelyä on jatkovalmistelussa arvioitava uudelleen myös tästä näkökulmasta.

Julkinen palveluvelvoite

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että sen hakija sitoutuu Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan palveluvelvoitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston erillisessä päätöksessä määrittelemäksi ajaksi. Hallituksen esityksen luonnoksesta, muistiolounnoksesta tai säädöstekstistä ei selkeästi ilmene, minkälaisella päätöksellä julkinen palveluvelvoite asetettaisiin ja sen kesto määriteltäisiin. Tehtäisiinkö tämä avustuksen myöntämistä koskevalla päätöksellä vai jollakin itsenäisellä hallintopäätöksellä ja, miten sitoutuminen päätökseen toteutettaisiin? Sääntelyä on tarpeen jatkovalmistelussa tältä osin selventää.

Avustukseen käytettävissä olevat määrärahat

Avustusta myönnettäisiin postilain uuden 18 a §:n 4 momentin mukaan vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa. Asetusluonnoksen 8 §:n 2 momentissa ja sen perusteluissa ennakoidaan kuitenkin tilannetta, jossa avustuskauden aikana tarkoitukseen osoitetut määrärahat loppuisivat kesken. Tällöin Liikenne- ja viestintäviraston olisi säännösluonnoksen mukaan ilmoitettava määrärahojen loppumisesta ja avustuksen maksatuksen keskeytyksestä avustuksen saajalle kohtuullisessa ajassa. Jos avustus myönnetään käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa, on mahdotonta ymmärtää, miten voisi syntyä tilanne, jossa määrärahat loppuisivat kesken avustuskauden. Tilanne olisi ongelmallinen sekä valtion taloudenhoidon asianmukaisuuden että avustuksen saajan luottamuksensuojan kannalta. Tällaista tilannetta varten asetuksetasoisena säädetty avustuksen maksatuksen keskeyttämismahdollisuus olisi lisäksi ristiriidassa valtiovastuulain 19 §:n kanssa, jossa säädetään valtiovastuun maksatuksen keskeytysperusteista. Viittaan avustusmäärärahojen loppumisen osalta myös oikeusministeriön lausunnossa todettuun ja huomautan, että mikäli avustusmäärärahojen loppuminen voisi johtaa tilanteeseen, jossa viisipäiväistä jakelua ei pystyttäisi tietyille alueille toteuttamaan, tulee sääntelyä jatkovalmistelussa tältä osin tarkastella myös sananvapauden ja yhdenvertaisuuden kannalta.

Muutoksenhaku

Postilain uuden 80 a §:n mukaan eräisiin sanomalehtien jakeluavustusta koskeviin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiin saisi hakea oikaisua Liikenne- ja viestintävirastolta. Uuden säännöksen suhde postilain voimassa olevaan 80 §:ään jää epäselväksi. Säännökset ovat osin päällekkäisiä, sillä 80 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sääntelyä tulee jatkovalmistelussa selkeyttää.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia valtioneuvostolle ja Liikenne- ja viestintävirastolle.

Postilain 18 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin siitä, milloin saaristoaluetta on pidettävä vaikeakulkuisena saaristoalueena. Tällaisilla alueilla yleispalvelun tarjoajalla olisi oikeus poiketa 17 §:ssä säädetyistä keräily- ja jakelutiheydestä. Keräily ja jakelu olisi tällaisilla alueilla tehtävä vähintään kerran viikossa. Ottaen huomioon yleispalvelun merkitys etenkin sananvapauden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta, on jatkovalmistelussa arvioitava tarve säätää lain tasolla niistä seikoista, jotka saaristoalueen vaikeakulkuisuuden määrittelyssä voitaisiin ottaa huomioon (esimerkiksi lauttayhteyksien tiheys). Nyt niitä on selostettu ainoastaan valtuussäännöksen perusteluissa.

Myös postilain uudessa 18 a §:n 7 momentissa säädettäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuuden muotoilussa on syytä huolehtia yhtäältä siitä, että asetuksella säädettäväksi ei siirretä sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioon ottaen kuuluisi lain tasolle. Kiinnitän tältä osin huomioita siihen, että asetuksella ehdotetaan nyt säädettäväksi jakeluyritykselle asetettavasta julkisesta palveluveloitteesta sekä avustuksen maksatuksen keskeyttämisestä. Asetuksenantovaltuuden muotoilussa on syytä myös huolehtia siitä, että se kattaa kaikki sellaiset seikat, joista asetuksella on tarkoitus säätää. Valtuus ei esitysluonnoksessa muotoiltuna esimerkiksi kata avustuksen maksamisesta säätämistä.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia tulee myös käsitellä esityksen säätämisympäristöperusteluissa suhteessa perustuslain 80 §:ään.

Lopuksi

Yhdyn apulaisoikeusasiamiehen ja oikeusministeriön näkemykseen, jonka mukaan hallituksen esityksestä olisi perusteltua saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Asetusluonnos on lisäksi välttämätöntä toimittaa oikeusministeriön laintarkastukseen ennen kuin se esitellään valtioneuvostolle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen