Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Sari Rapinoja
vanhempi hallitussihteeri
työelämä- ja markkinaosasto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

MUISTIO
8.9.2016

Viite HE 116/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE SÄHKÖTURVALLISUUSLAIKSI JA LAIKSI ERÄITÄ TUOTERYHMIÄ KOSKEVISTA ILMOITETUISTA LAITOKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sähköturvallisuuslaki. Ehdotetulla lailla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston pienjännitedirektiivi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston sähkömagneettista yhteensopivuutta koskeva direktiivi. Pienjännitedirektiivi ja sähkömagneettista yhteensopivuutta koskeva direktiivi ovat osa Euroopan unionissa toteutettavaa laajaa tuotesääntelyuudistusta.

Direktiiveihin perustuvan sääntelyn lisäksi ehdotettuun sähköturvallisuuslakiin sisältyisi myös kansallista sähköturvallisuussääntelyä.

Sähköturvallisuuslainsäädännön kokonaisuudistus on pääasiassa lainsäädäntötekninen uudistus ja sisällöllisiä muutoksia on ehdotettu rajallisesti.

Sähköturvallisuuslain kokonaisuudistus

Sähköturvallisuuslainsäädäntö ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Uusi sähköturvallisuuslaki kattaisi EMC-direktiivin ja pienjännitedirektiivin toimeenpanon sekä sähköturvallisuuteen kuuluvan kansallisen sääntelyn.

Sähköturvallisuuslain kokonaisuudistuksella on pyritty yksinkertaistamaan ja selkeyttämään lakisystematiikkaa. Sähköturvallisuuslainsäädäntöön ei pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää enää hissiturvallisuussäädöksiä. Hissiturvallisuutta koskevat säännökset on esitetty säädettäväksi erillisessä hissiturvallisuuslaissa, joka kattaisi hissidirektiivin toimeenpanon ja hisseihin liittyvän kansallisen käytön aikaisen sääntelyn. Tämä sääntelymalli mahdollistaisi sähkö- ja hissisäädösten kokoamisen selkeäksi ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä on selvitetty myös nykyisen sähköturvallisuuslain perusteella annetut alemmanasteiset säädökset ja esitetty niissä säädettyjä asioita nostettavaksi lakitasolle esitettyyn sähköturvallisuuslakiin.

Esitetyn sähköturvallisuuslain rakennetta on pyritty selkeyttämään siten, että uudessa sähköturvallisuuslaissa sähkölaitteiden ja -laitteistojen vaatimukset ovat eriytetty eri lukuihin.

Horisontaalisella eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetulla lailla olisi tarkoitus pääosin kansallisesti toimeenpanna EMC-direktiivin 5 luku ja pienjännitedirektiivin 4 luku.

Horisontaalisella eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetulla lailla (278/2016) olisi tarkoitus kansallisesti toimeenpanna EMC-direktiivin neljäs luku, jossa säädetään vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksista.

Uuden sähköturvallisuuslain nojalla olisi tarkoitus antaa viisi valtioneuvoston asetusta.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Esitettyyn sähköturvallisuuslakiin sisältyy useita valtuuksia antaa alemmanasteisia säännöksiä (ehdotuksen 8, 12, 13, 16, 28, 31, 34, 37, 39, 43, 45, 46, 51, 56, 70, 74, 76, 82, 85, 115 ja 120 §). Asetuksenantovaltuuksista kaikki ehdotetaan annettavaksi valtioneuvostolle.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Laissa säädettäisiin perusasioista ja ehdotetusta laista kävisi selkeästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Valtuutukset on laadittu tarkkarajaisiksi ja täsmällisiksi. Laissa oleva perussäännös sitoo ja rajaa asetuksenantajan toimivaltaa.

Toimeenpantavien direktiivien osalta lakiehdotukseen on esitetty käytettäväksi staattista viittaustekniikkaa direktiivin liitteisiin. EMC-direktiivin liite II, III ja IV sekä pienjännitedirektiivin liite III ja IV koskevat teknisiä yksityiskohtia ja niitä käyttää hyvin rajattu joukko. Kyseisissä direktiivin liitteissä ei ole säännelty jäsenvaltioille aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista saattaa nämä vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen ja EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksen sisältöä koskevat direktiivin liitteet voimaan käyttämällä valtioneuvoston asetuksessa staattista viittaustekniikkaa direktiivin edellä mainittuihin liitteisiin. Nämä viittaukset olisivat staattisia viittauksia eli tarkoituksena ei olisi toimeenpanna tulevaa EU-sääntelyä ikään kuin etukäteen. Näissäkin tapauksissa valtuuden kattamat asiat olisi määritelty laissa tarkasti ja valtuuden soveltamisala olisi rajattu.

Osa EMC-direktiivin ja pienjännitedirektiivin liitteistä on esitetty sisällytettäväksi lakiin ja valtioneuvoston asetukseen. Ehdotettuun lakiin sisältyy

asetuksenantovaltuuksia muun muassa erityyppisistä olennaisista vaatimuksista. Näiden osalta lakiin on ehdotettu otettavaksi nimenomainen perussäännös, jossa on olennaisia vaatimuksia kuvattu ja niistä voisi sitten tarkemmin säätää valtioneuvoston asetuksella. Pienjännitedirektiivin liite ”tietyllä jännitteellä toimivien sähkölaitteiden turvallisuustavoitteiden pääkohdat” (pienjännitedirektiivi liite I) sekä EMC-direktiivin liite ”olennaiset vaatimukset” (EMC-direktiivin liite I) olisi tarkoitus sisällyttää tavanomaisen valtuutussäännöksen nojalla valtioneuvoston asetukseen. Edellä mainittuja liitteitä voidaan lain käyttäjien kannalta pitää teknisestä sisällöstä huolimatta sen verran keskeisinä, että ne voidaan katsoa olevan tarpeen tuoda kansalliseen lainsäädäntöön. Menettelytapaa voidaan perustella myös sillä, että olisi systemaattista säätää kaikista olennaisista vaatimuksista (sähkömagneettista yhteensopivuutta koskevat olennaiset vaatimukset, tietyllä jännitealueella toimivien sähkölaitteiden olennaiset turvallisuusvaatimukset, sähkölaitteistojen olennaiset turvallisuusvaatimukset ja sähkötyön turvallisen suorittamisen olennaiset turvallisuusvaatimukset) valtioneuvoston asetusten liitteissä. Sähkötyön olennaiset vaatimukset ja sähkölaitteiden olennaiset turvallisuusvaatimukset ovat kansallista sääntelyä ja niissä ei voi käyttää viittaustekniikkaa direktiiviin.

Lakiehdotuksen valtuutussäännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallintotehtävien uskominen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on poikkeus pääsäännöstä. Julkisen hallintotehtävän hoitamisen tulee kuulua ensisijaisesti viranomaiseksi organisoidulle toimielimelle. Perustuslain 124 § kuitenkin sallii julkisen hallintotehtävän yksityistämisen, mutta asettaa sille reunaehdot. Säännös mahdollistaa julkisen hallintotehtävän joustavan kehittämisen viranomaiskoneiston ulkopuolisia toimijoita hyödyntämällä. Julkinen hallintotehtävä voidaan kuitenkin vain rajoitetusti antaa muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle esimerkiksi lausunnoissa PeVL 23/2000 vp (arpajaislaki) ja PeVL 28/2001 vp (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista). Perustuslakivaliokunta on todennut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 11/2006 vp). Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne PeVL 48/2010 vp (laki Suomen metsäkeskuksesta).

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen nojalla hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen edellyttää, että julkista hallintotehtävää muulle kuin viranomaiselle annettaessa varmistetaan hallintotehtäviä hoitavien pätevyys ja sopivuus, hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuva valvonta ja ohjaus sekä sääntelyn täsmällisyys ja muu asianmukaisuus. Muille kuin viranomaisille annettavien tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulee säätää lain tasolla riittävän yksityiskohtaisesti, tarkkarajaisesti ja kattavasti. Tehtävien ja mahdollisten itsenäisten toimivaltuuksien määrittelyn tulee olla täsmällistä. Ehdotetussa laissa on

säädetty 4 luvussa täsmällisesti valtuutetun laitoksen, valtuutetun tarkastajan ja pätevyydenarviointilaitoksen tehtävistä, kelpoisuusvaatimuksista ja toiminnan valvonnasta. Sähköturvallisuusviranomainen valvoisi pätevyydenarviointilaitoksen, valtuutetun laitoksen ja valtuutetun tarkastajan toimintaa.

Lakiehdotuksen 65 §:n mukaan pätevyydenarviointilaitos arvioi henkilön kelpoisuuden ja antaa pätevyystodistuksen. Pätevyydenarviointilaitos arvioi ehdotetun lain 71 §:n mukaan myös ulkomailla suoritettujen tutkintojen tai ulkomailla hankitun ammattikokemuksen riittävyyttä ammattipätevyysdirektiivin mukaisesti.

Lakiehdotuksen 76 §:n mukaan sähköturvallisuusviranomainen hyväksyy pätevyydenarviointilaitoksen. Hyväksymisen edellytyksenä on, että pätevyydenarviointilaitos täyttää esitetyn lain 77 §:ssä säädetyt pätevyys- ja riippumattomuusvaatimukset sekä muut 77 §:ssä tarkoitetut edellytykset.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus julkisen hallintotehtävän siirtämisessä muulle kuin viranomaiselle on perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan mukaan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 48/2010 vp ja PeVL 53/2010 vp). Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 321).

Sähköturvallisuusviranomainen valvoo pätevyydenarviointilaitoksen toimintaa ja hyväksymisen edellytetyksi säädettyjen vaatimusten täyttymistä. Lain 79 §:ssä velvoitetaan pätevyydenarviointilaitos toimittamaan sähköturvallisuusviranomaiselle säännöllisesti pykälässä säädetyt tiedot ja asiakirjat julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Lain 89 §:n 2 momentin nojalla sähköturvallisuusviranomaisella on oikeus saada pätevyydenarviointilaitokselta lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Lain 81 §:ssä mahdollistetaan tarvittaessa sähköturvallisuusviranomaisen nopean ja tiukankin puuttumisen esiintyviin epäkohtiin. Lisäksi on huomattava, ettei pätevyydenarviointilaitoksen pätevyystodistus vielä suoraan anna ammatinharjoittamisoikeutta, vaan myös muidenkin esitetyssä laissa ehdotettujen edellytysten tulee täyttyä.

Pätevyydenarviointilaitoksen harkintavaltaa päätöksenteossa kaventaa olennaisesti se, että säännöksissä soveltuvan tutkinnon sisältö ja laajuus on määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Pätevyystodistuksen edellytyksenä oleviin eri osatekijöihin: koulutukseen, työkokemukseen ja turvallisuustutkintoon sisältyy vähän harkintaan. Pätevyydenarviointilaitos ei myönnä oikeutta sähkötöiden aloittamiseen eikä se myöskään valvo toiminnanharjoittajia. Vasta kun sähköturvallisuusviranomainen on saanut lain 55 §:n mukaisen ilmoituksen, toiminnanharjoittaja saisi oikeuden sähkötöiden aloittamiseen. Ilmoituksessa tulee käydä ilmi nimetty sähkötöiden johtaja, jolla on pätevyystodistus. Pätevyystodistus ei siis oikeuta tekemään sähkötöitä vaan lisäksi vaaditaan, että sähköturvallisuusviranomaiselle tulee tehdä ilmoitus. Toisaalta pätevyystodistuksen puute ei myöskään ole este ammatinharjoittamiselle, sillä aina on mahdollista palkata pätevä sähkötöiden johtaja, jonka valvonnassa voi itsekin tehdä sähkötöitä.

Pätevyydenarviointilaitokselle annettu pätevyydenarviointiarviointitehtävä on osoittautunut perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaiseksi hallinnolliseksi ratkaisuksi. Arvioitaessa ehdotettujen julkisten hallintotehtävien hoitamista pätevyydenarviointilaitoksessa on aiheellista ottaa huomioon se tosiseikka, että pätevyydenarviointilaitoksella on jo vuodesta 1996 saakka ollut oikeus antaa pätevyystodistus henkilöille, jotka täyttävät laissa säädetyt vaatimukset, joten kyse on hyvin vakiintuneesta hallinnollisesta ratkaisusta (PeVL 53/2010 vp). Pätevyydenarviointilaitos on hoitanut hyvin julkista hallintotehtäväänsä eikä tehtävien hoidossa ole vaarannettu perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pätevyydenarviointilaitoksen tehtävät säilyisivät ennallaan eikä laitokselle ehdoteta uusia tehtäviä.

Esitetyllä lailla ei olisi tarkoitus muuttaa pätevyydenarviointilaitoksen tehtävää, asemaa eikä sitä julkisen hallintotehtävän luonnetta, joka pätevyydenarviointilaitokselle on kertaalleen jo annettu vuonna 1996 ja vuoden 2004 lakimuutoksella. Sääntely ei pätevyydenarviointilaitoksen osalta muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Lakiehdotuksessa tarkoitettuihin valtuutettujen laitosten, valtuutettujen tarkastajien ja pätevyydenarviointilaitosten toimintaan sovelletaan nimenomaisen lain 80 §:n 2 momenttiin ehdotetun viittauksen mukaisesti hallinnon yleislakeja. Lakiehdotukseen ehdotetaan otettavaksi informatiivisesti viittaus hallinnon yleislakeihin, vaikka perustuslakivaliokunnan uudemman käytännön mukaan tällaista viittausta ei enää ole tarpeen sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 15/2012 vp, PeVL 13/2010 vp ja PeVL 42/2005 vp). Kuitenkin perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnon yleislakeihin voidaan viitata säännöksissä, kunhan pykälässä luetellaan kattavasti sovellettavat hallinnon yleislait (PeVL 37/2010 vp).

Valtuutetun laitoksen ja pätevyydenarviointilaitoksen henkilökunta sekä valtuutettu tarkastaja toimivat ehdotetun lain 80 §:n 1 momentin mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Valtuutettu laitos tai pätevyydenarviointilaitos voi lakiehdotuksen 77 §:n 3 momentin mukaan käyttää ulkopuolisia testaus-, tarkastus- tai muita palveluja arviointitehtävien osatoimenpiteiden tekemiseksi. Tällöin niiden on huolehdittava, että kyseinen alihankkija täyttää lain asettamat vaatimukset ja ne vastaavat muutenkin alihankkijalla teettämästään työstä. Valtuutetulla laitoksella ja pätevyydenarviointilaitoksella on aina kokonaisvastuu asiakkaaseen nähden, eikä se voi siirtää alihankkijalle kokonaisarviointia. Näin alihankkija voidaan ymmärtää laitoksen epäitsenäiseksi tarkastajaksi (PeVL 16/2002 vp).

Lakiehdotuksen 93 §:ssä säädetään sähköturvallisuusviranomaisen mahdollisuudesta käyttää asiantuntija-apua tutkinnassa, testaamisessa ja arvioimisessa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkopuoliselle asiantuntijalle asetettavista vaatimuksista. Tarkoitetunlaisessa valvonnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, jossa sähköturvallisuusviranomainen voi säännöksen mukaan käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Suomen perustuslain mukaan annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle tulee oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset taata. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan

(PeVL 18/2007 vp, PeVL 20/2006 vp ja PeVL 33/2004 vp) julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat virkavastuulla.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista (PeVL 13/2014 vp ja siinä viitatut).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt toimiluvan ja elinkeinovapauden suhdetta muun muassa lausunnoissa PeVL 24/2010 vp, PeVL 33/2005 vp, PeVL 23/2000 vp ja PeVL 35/1998 vp. Rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 24/2000 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan elinkeinon luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselta 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 myös tärkeää, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (esimerkiksi PeVL 32/2010 vp, PeVL 15/2008 vp, PeVL 33/2005 vp ja 66/2002 vp).

Vaikkei ehdotetussa sääntelyssä olekaan kysymys perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoittamisesta lupamenettelyllä, voidaan arvioida, että lain 55 §:n mukaisella ilmoitusvelvollisuudella on tosiasiallisia vaikutuksia elinkeinon harjoittamiseen toiminnanharjoittajan ja sähkötöiden johtajan osalta. Sääntelyn tulee näin ollen täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset mukaan lukien vaatimus elinkeinovapauden rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin viranomaistoiminnan riittävästä ennustettavuudesta. Sähköturvallisuusviranomaiselle tehtävän ilmoituksen taustalla voidaan katsoa olevan sellaisia tärkeitä turvallisuuteen liittyviä yhteiskunnallisia intressejä, jotka puoltavat lakiehdotuksen mukaista sääntelyä.

Lakiehdotuksen 66—69 § vastaa asiallisesti edellä kuvattuja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetettuja vaatimuksia. Pätevyydenarviointilaitoksen harkintavalta on sidottu lain 65 §:ssä eli sen tulee myöntää sähköpätevyys ja antaa pätevyystodistus henkilölle, joka täyttää lain vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä (PeVL 19/2002 vp, PeVL 28/2001 vp). Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintynei-

den puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp, PeVL 8/2006 vp, PeVL 48/2005 vp ja PeVL 40/2002 vp). Luvanhaltijalle on lisäksi ennen toimiluvan peruuttamista varattava mahdollisuus korjata lupaedellytyksissä ilmennyt puute (PeVL 66/2002 vp).

Sähköpätevyys olisi elinikäinen, eikä sitä voisi peruuttaa. Sähköturvallisuusviranomaisella olisi kuitenkin mahdollisuus puuttua toiminnanharjoittajan, sähkötöiden johtajan ja käytön johtajan toimintaan. Lakiehdotuksen 95 §:n mukaan, jos toiminnanharjoittaja, sähkötöiden johtaja tai käytön johtaja ei noudata esitettyä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä, sähköturvallisuusviranomainen voi käyttää pakkokeinoja. Ennen kuin sähköturvallisuusviranomainen kieltää toiminnan, on hänen kehotettava toiminnanharjoittajaa korjaamaan puute määräajassa tai annettava sähkötöiden johtajalle tai käytön johtajalle varoitus. Vasta sen jälkeen, jos puutteet tai laiminlyönnit ovat vakavia tai olennaisia tai, jos ne annetusta kehotuksesta tai varoituksesta huolimatta eivät ole johtaneet puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseen, sähköturvallisuusviranomainen voi kieltää osaksi tai kokonaan toiminnanharjoittajan tai sähkötöiden johtajan toiminnan määräajaksi tai toistaiseksi. Sen sijaan sähköturvallisuusviranomaisen valtuutettua tarkastajaa, valtuutettua laitosta tai pätevyydenarviointilaitosta koskevan hyväksymispäätöksen voisi ehdotuksen 81 §:n nojalla peruuttaa. Tällöin hyväksymispäätöstä ei voi kuitenkaan heti peruuttaa, vaan ensin on annettava määräaika asian korjaamiseksi. Ehdotus sisältää täsmälliset ja tarkkarajaiset pätevyysvaatimukset sähkötyön johtajalle ja käytön johtajalle sekä ammatilliset perusvaatimukset sähkötyötä itsenäisesti tekevälle.

Ehdotus sisältää EU:n tuotesääntelyyn perustuvia useita uusia tarkentavia velvoitteita talouden toimijoille korostaen entisestään sähkölaitteiden ja -laitteistojen valmistajan sekä tuotteita EU-alueelle maahantuovien vastuuta ja tarkentaen myös sähkölaitteita ja -laitteistoja jakelevien ja valtuutettujen edustajien velvoitteita. Muutokset liittyvät erityisesti sähkölaitteiden ja laitteistojen jäljitettävyyttä parantaviin tuotteiden merkitsemistä koskeviin velvoitteisiin toimitusketjun nimeämistä ja asiakirjojen säilyttämisvelvoitteita koskien sekä talouden toimijoiden vastuunjakoa selkeyttäen. Ehdotus on sisällöllisesti pitkälti lakitekninen, eikä esitetty tuo merkittävää muutosta nykytilaan eli sähkölaitteiden ja -laitteistojen valmistajan rooliin varmistua sähkölaitteen ja -laitteiston vaatimustenmukaisuudesta riittävällä huolellisuudella ennen tuotteiden markkinoille saattamista. Ehdotuksessa ei ole merkittäviä muutoksia sähkölaitteiden ja -laitteistojen teknisiin ja turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin. Sähkölaitteet ja -laitteistot voivat virheellisesti toimiessaan johtaa kuolemaan tai aiheuttaa merkittäviä henkilö- tai omaisuusvahinkoja. Tästä näkökulmasta ehdotettuja elinkeinovapautta rajoittavia säännöksiä voidaan pitää perusteltuina.

Ehdotettua sääntelyä ei siten voida pitää ongelmallisena perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Yksityiselämän suoja, sananvapaus ja oikeus turvallisuuteen

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisen tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä

koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 10/2014 vp).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattuun yksityiselämän piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 27/2006 vp, PeVL 35/2004 vp ja PeVL 51/2002 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 54/2010 vp).

Henkilötietojen keräämisestä säädetään ehdotuksen 55 ja 60 §:ssä sekä henkilötietojen luovuttamisesta ehdotuksen 86 §:stä. Ehdotetuista säännöksistä ilmenevät rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset sekä tietojen säilytysaika. Säännösten voidaan siten katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään asettamat edellytykset.

Esitetty sääntely olisi merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Valvontatoimenpiteiden ulottamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin säädettäisiin esitetyn lain 91 §:n 2 momentissa. Esitetyssä lainkohdassa valvontatoimenpiteet pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin rajattaisiin vain tilanteisiin, joissa tarkastus olisi tiloissa välttämätöntä sähkölaitteen tai -laitteiston sähkömagneettisesta yhteensopimattomuudesta epäillyn ongelman selvittämiseksi. Tarkastusta ei voisi tehdä, jos häiriön selvittäminen olisi muulla tavoin mahdollista. Häiriön selvittäminen vaatii usein kuitenkin mittauksia tiloissa, joissa häiriintyvä laite sijaitsee ja joissa häiriön lähteen epäillään sijaitsevan. Tarkastuksen tulisi olla välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että sähköturvallisuusviranomaisella olisi syytä epäillä kyseessä olevan esitetyn lain 117 §:n 1 momentin 1—3, 8, 18, 21 tai 22 kohdassa tarkoitettu sähköturvallisuutta koskevien säännösten rikkominen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä rikosten selvittämiseksi, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Epäilyn tulee kohdistua rikoksena rangaistavaan tekoon eli siihen, onko esimerkiksi jotakin toimintaa koskevia säännöksiä syytä epäillä rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule

puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi. Valiokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, ettei perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimus täyttynyt toimitettaessa kotirauhan piiriin kuuluvissa liiketiloissa tarkastus sellaista rikkomusta koskevan epäilyn perusteella, josta voi seurata enimmillään sakkorangaistus (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Toisaalta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvomiseksi tehtävien tarkastusten sallittavuutta arvioidessaan valiokunta on pitänyt tarkastuksen toimittamista hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 7/2004 vp, s. 2/II) (PeVL 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5).

Ehdotetussa säännöksessä sähköturvallisuusrikkomusepäily ei olisi kuitenkaan kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen tarkoitus, vaan yksi edellytys, jonka tarkoituksena on osaltaan rajata viranomaisen tarkastusoikeutta tällaisiin tiloihin. Tarkastusvaltuutta ei olekaan ehdotetussa säännöksessä sidottu epäilyyn sähköturvallisuussäännösten rikkomisesta, eikä säännös ehdotetussa muodossaan oikeuta viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja "rikoksen selvittämiseksi", vaan tarkastusoikeus annettaisiin perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä, kun tarkastus on välttämätön "perusoikeuksien turvaamiseksi" (katso myös PeVL 18/2010 vp, s. 7).

Vaatimusten vastainen sähkölaite tai -laitteisto voi aiheuttaa sähkömagneettista häiriötä erityisesti sähköiseen viestintään käytettäville laitteille. Sääntelyn tavoitteena on turvata häiriötön viestintä erilaisia viestintäpalveluita käyttäville ja näin ollen turvata perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden toteutuminen. Sääntelyn tavoitteena on myös turvata perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja turvallisuuteen. Sähkömagneettiset häiriöt voivat aiheuttaa virhetoimintoja sellaiseen laitteeseen, jonka tarkoitus on varmistaa käyttäjänsä turvallisuus, kuten esimerkiksi uniapnealaitteet tai turvarannekkeet. Sähkömagneettiset häiriöt voivat häiritä tai estää myös viranomaisten VIRVE-verkon käytön ja aiheuttaa näin ongelmia mm. pelastustoimen, poliisin, sosiaali- ja terveyssektorin, puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, Tullin, Finavian ja hätäkeskuslaitoksen viestinnän toimintaan.

Ehdotuksen mukaan tarkastuksen kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin voisi suorittaa vain viranomainen. Ehdotuksen 93 §:n 4 momentin mukaan ulkopuoliselle asiantuntijalle ei voisi antaa tarkastusoikeutta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Valiokunta on ulkopuolisen suorittamat tarkastukset mahdollistavan lainsäädännön yhteydessä vakiintuneesti edellyttänyt erikseen säädettäväksi siitä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen (katso esimerkiksi PeVL 62/2010 vp, s. 6, PeVL 46/2001 vp, s. 4—5).

Ehdotettu tarkastusvaltuus kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin on tarpeen myös sen johdosta, että tarkastuksen tekemistä ei voida perustaa tarkastuksen kohteena olevan henkilön suostumuksen varaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista suostumukseen perustuvaa sääntelyta-

paa ongelmallisena. Suostumukseen perustuva tarkastusoikeuden ongelmallisuus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa tarkastuksessa puututtaisiin useamman samassa asunnossa asuvan henkilön kotirauhaan. Tällaisesta tilanteesta voi olla useimmiten kyse, koska tarkastus voi olla tarpeen juuri asuntona käytettäviin tiloihin. Valiokunta on korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttöön perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Pidättyväisyyden vaatimus korostuu valiokunnan mielestä vielä entisestään, jos perusoikeussäännökseen liittyy niin sanottu kvalifioitu lakivaraus, jollaisesta nyt on kysymys. Valiokunnan mielestä suostumukseen perustuva sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen sen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp, s. 6–7/I, PeVL 30/2014 vp, s. 3).

Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentissa tavallisen lain säätämiselle asetetut kriteerit (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Ehdotettu tarkastusoikeus on tarkkarajainen ja täsmällisesti määritelty. Tarkastus voitaisiin tehdä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin vain, jos olisi syytä epäillä, että tiloissa oleva sähkölaite tai -laitteisto aiheuttaa kohtuutonta häiriötä radioviestinnälle, sähkönjakelu- tai viestintäverkoille taikka niihin kytketylle sähkölaitteelle tai -laitteistolle. Lisäedellytyksenä olisi, että sähköturvallisuusviranomainen epäilisi kyseessä olevan esitetyn lain 117 §:n 1 momentin 1—3, 8, 18, 21 tai 22 kohdassa tarkoitettu sähköturvallisuutta koskevien säännösten rikkominen. Tarkastuksen tulisi myös olla välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Häiriön selvittäminen vaatii usein mittauksia tiloissa, joissa häiriintyvä laite sijaitsee ja joissa häiriön lähteen epäillään sijaitsevan.

Ehdotettu yksityiselämän suojaa koskeva rajoitusperuste on hyväksyttävä, ja rajoittaminen on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (häiriötön viestintä, henkilökohtainen turvallisuus). Rajoitus ei myöskään ulotu rajoitetun perusoikeuden ytimeen. Ehdotettu säännös täyttää myös suhteellisuusvaatimuksen: kotirauhan piiriin ulottuva tarkastusoikeus on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Tarkastus olisi sallittu ainoastaan, jos tarkastuksen kohteena olevan sähkömagneettisen häiriön aiheuttajaa ei olisi mahdollista selvittää kotirauhaan vähemmin puuttuvin keinoin. Välttämättömyyden maininta säännöksessä korostaa asuntoon ulottuvan tarkastuksen poikkeuksellisuutta. Ehdotetulle tarkastusvaltuudelle on perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät perusteet.

Ehdotettu sääntely valvontatoimenpiteiden ulottamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin olisi myös yhdensuuntainen tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) sääntelyn kanssa (tietoyhteiskuntakaari 326 §), mutta ehdotetussa laissa häiriön aiheuttajaksi epäillään lain soveltamisalan mukaisesti sähkölaitetta tai -laitteistoa, kun tietoyhteiskuntakaaren mukaisen mahdollisen tarkastuksen kohteena on radiolaite.

Rangaistussäännös

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Yksi laillisuusperiaatteen vaatimuksista on lain riittävä täsmällisyys. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaista-

vaa. Ehdotetun lain 117 §:n rangaistussäännös on pyritty laatimaan täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi viittamaalla mahdollisimman yksityiskohtaisesti niihin asiallisiin säännöksiin, joiden rikkomisesta on säädetty rangaistus. Ehdotetussa rangaistussäännöksessä on pyritty ehdottamaan kriminalisoiduksi samat direktiivien artiklat kuin muissakin direktiivipaketin lakiehdotuksissa.