Juha Lavapuro 9.9.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 116/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköturvallisuuslaiksi ja laiksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetulla sähköturvallisuuslailla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston pienjännitedirektiivi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston sähkömagneettista yhteensopivuutta koskeva direktiivi. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisempää kuitenkin on, että esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on saattaa sähköturvallisuusääntely perustuslain mukaiseksi. Voimassa oleva sähköturvallisuuslaki on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta v. 1996. Käsitellessään sittemmin eräitä siihen ehdotettuja muutoksia, valiokunta kiinnitti erityistä huomiota sähköturvallisuuslakiin ehdotettuihin asetuksenantovaltuuksiin, jotka eivät valiokunnan mukaan täyttäneet perustuslain 80 §:n mukaisia vaatimuksia (ks. PeVL 57/2006 vp, lausunnon kohteena ollut HE 230/2006 peruutettiin). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä alemmanasteista sääntelyä ehdotetaan nostettavaksi lain tasolle. Asiasisältömuutoksia ehdotetaan tehtäväksi esityksen mukaan hyvin rajallisesti. Yleisesti ottaen sääntely on varsin teknistä, mikä tietysti on täysin normaalia tällaisessa sääntely-yhteydessä.

Hallituksen esitykseen sisältyy varsin laajat säätämisjärjestysperustelut, mikä on myönteistä. Säätämisjärjestysperusteluissa on myös pääosin onnistuttu seuraamaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä asianmukaisesti ja varsinaisen lakiehdotuksen kannalta relevantteja näkökohtia esiin tuoden. Esimerkiksi asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuuden arviointia helpottaa, että säätämisjärjestysperusteluissa on lueteltu kaikki ne pykäläehdotukset, joihin sisältyy tällainen valtuussäännös. Samoin on merkille pantavaa, että valtuussääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on kiinnitetty erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 5/2013 vp ja siinä esitettyyn kritiikkiin EU-sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä omaksutusta viittaustekniikasta. Käsitykseni mukaan asetuksenantovaltuudet täyttävät perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Sama huomio koskee myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Käsitykseni mukaan lakiehdotukseen sisältyvät sähköturvallisuuslain 65 §:ssä tarkoitettua pätevyydenarviointilaitosta koskeva sääntely sekä 75 §:n mukaista valtuutettua tarkastajaa ja valtuutettua laitosta koskeva sääntely on säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt näkökohdat huomioiden valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista.

Merkittävin valtiosääntöoikeudellinen ongelma liittyy nähdäkseni sähköturvallisuuslakiehdotuksen sisältämiin tarkastus- ja tiedonsaantivaltuuksiin. Keskityn lausunnossani seuraavaksi arvioimaan tämän sääntelyn valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Tarkastusvaltuudet

Sähköturvallisuuslakiehdotuksen 91.1 § sisältää perussäännöksen sähköturvallisuusviranomaisen oikeudesta tehdä sähköturvallisuuslain valvontaa varten tehdä tarkastuksia sekä päästä sähkölaitteen tai -laitteiston valmistus-, rakennus-, korjaus-, huolto-, varastointi- ja myyntipaikalle sekä sähkölaitteen tai -laitteiston käyttöpaikalle. Tarkastuksissa noudatetaan, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Ehdotetun 91.2 §:n mukaan valvontatoimenpiteet voidaan ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin vain jos on syytä epäillä, että tiloissa oleva sähkölaite tai -laitteisto aiheuttaa kohtuutonta häiriötä radioviestinnälle, sähkönjakelu- tai viestintäverkoille taikka niihin kytketylle sähkölaitteelle tai -laitteistolle, ja on syytä epäillä, 117 §:n 1 momentin 1—3, 8, 18, 21 tai 22 kohdassa tarkoitettua sähköturvallisuutta koskevien säännösten rikkomista, ja tarkastus on välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. edellyty Sähköturvallisuuslain 117 §:n säännösten rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä katsottiin, ettei perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus mahdollistanut puuttumista kotirauhan suojaan toimitettaessa tarkastusta sellaista rikkomusta koskevan epäilyn perusteella, josta voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Sittemmin perustuslakivaliokunta on kuitenkin myöhemmässä käytännössään erkaantunut tästä vaatimuksesta. Valiokunta on esimerkiksi pitänyt julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvomiseksi tehtävien tarkastuksen toimittamista hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus, kun kysymys oli vielä toiminnasta, jossa osa elinkeinonharjoittajan toimitiloista yleensä sijaitsee hänen asunnossaan (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Kilpailulainsäädännön yhteydessä perustuslakivaliokunta on puolestaan hyväksynyt kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset myös silloin, kun ne liittyvät rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen, joskin näissä yhteyksissä valiokunta on viitannut myös kilpailuoikeudellisten seuraamusmaksujen varsin suureen rahamäärään ja siihen, että maksun suuruuteen vaikuttaa muun muassa rikkomuksen moitittavuus, vahingollisuus yhteiskunnalle ja sillä saadun hyödyn suuruus.

Kenties merkittävänäkin irtautumista perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuodosta voidaan kuitenkin pitää perustuslakivaliokunnan kohtuullisen tuoretta lausuntoa EU:n ns. luomuasetusta koskevassa asiassa (ks PeVL 51/2014 vp, HE 47/2014 vp eduskunnalle laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta). Siinä valiokunta viittasi ristiriitaan yhtäältä hallituksen esityksessä ehdotetun tarkastusvaltuuden ja toisaalta EU:n toimeenpanoasetuksen 65 ja 67 artikloihin. Ensin mainitun mukaan tarkastusviranomaisen tai -laitoksen oli tarkastetta-

va kaikki toimijat fyysisesti vähintään kerran vuodessa, minkä isäksi tarkastusviranomainen tai -laitos saattoi tehdä myös satunnaisia tarkastuskäyntejä. Toimeenpanoasetuksen 67 artikla puolestaan velvoitti toimijan päästämään tarkastusviranomainen tai -laitos tarkastamaan yksikön kaikki osat ja kaikki tuotantopaikat sekä kirjanpito ja siihen liittyvät tositteet. Hallituksen esityksessä oli kuitenkin pyritty ottamaan huomioon perustuslain kotirauhasäännös sitä koskevine tulkintakäytäntöineen. Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen olisi saanut toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä lain tai EU:n lainsäädännön säännöksiä rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla ja tarkastus on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

Hallituksen esitykseen sisältynyt tarkastusvaltuus oli perustuslain kannalta ongelmaton, kun taas EU:n toimeenpanoasetukseen sisältyi merkittävä, normaalisti säätämisjärjestykseen vaikuttavan laatuinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Valiokunta päätyi kuitenkin ehdottamaan perustuslainmukaisen lakiehdotuksen muuttamista EU:n toimeenpanoasetuksen mukaiseksi (ja siis perustuslain kanssa ristiriitaiseksi):

> ”Vaikuttaisi siltä, että 13 §:n 2 momenttiin sisältyvät pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät kaikilta osin ole EU:n asetuksen mukaisia, koska tarkastukset on asetuksen perusteella ulotettava kaikkiin tiloihin vähintään kerran vuodessa, vaikka toimijaan ei kohdistu minkäänlaisia rikosepäilyjä. Ehdotettu luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain 13 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä oleva säännös tulisi siksi unionin lainsäädännöstä seuraavista syistä valiokunnan mielestä joko poistaa tai kirjoittaa toisin.”(PeVL 51/2014 vp)

On valtiosääntöoikeudellisesti hankalaa arvioida, mikä merkitys perustuslakivaliokunnan lausumalle tulisi oikeastaan antaa. Kirjaimellisesti luettuna valiokunnan kanta käytännössä sivuuttaa kokonaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nimenomaisen vaatimuksen siitä, että lailla voidaan säätää vain perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Jos tätä todellakin pidetään perusteltuna lähtökohtana, ei nyt ehdotettuihin tarkastusvaltuuksiin liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, vaikka ne sinänsä kytkeytyvätkin ainoastaan sakolla rangaistaviin tekoihin tavalla, jota valiokunnan muun aiemman käytännön valossa voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta ainakin osin ongelmallisena.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä voidaan kuitenkin arvioida myös sen kannalta, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi".

Sähköturvallisuuslakiehdotuksen 91 §:ssä tarkastusten edellytyksenä on epäily siitä, että tiloissa oleva sähkölaite tai -laitteisto aiheuttaa kohtuutonta häiriötä radioviestinnälle, sähkönjakelu- tai viestintäverkoille taikka niihin kytketylle sähkölaitteelle tai –laitteistolle. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan tältä osin siihen, että tarkastussääntelyn tavoitteena on turvata häiriötön viestin-

tä erilaisia viestintäpalveluita käyttäville ja näin ollen turvata perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden toteutuminen. Lisäksi todetaan, että sähkömagneettiset häiriöt voivat aiheuttaa virhetoimintoja sellaiseen laitteeseen, jonka tarkoitus on varmistaa käyttäjänsä turvallisuus, kuten esimerkiksi uniapnealaitteet tai turvarannekkeet, minkä vuoksi valtuuksilla turvattaisiin perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja turvallisuuteen.

Lienee sinänsä mahdollista, että viallinen sähkölaite saattaa aiheuttaa säännöksessä kuvattua häiriötä mm. radioviestintään. Samoin viallinen sähkölaite voinee hyvinkin mahdollisesti olla turvallisuusriski. Katsoisin tällä perusteella, että esitetyillä tarkastusvaltuuksilla on perustuslain kannalta riittävän suora yhteys perusoikeuksien turvaamiseen, vaikkakaan tarkastusvaltuuksia ei ole rajattu yksinomaan sellaisiin tilanteisiin, joissa kysymys olisi selvästi perusoikeuksien turvaamisesta. Tämä käsitys perustuu varsinkin perustuslakivaliokunnan aiemmalle käytännölle, jossa melko etäistäkin liityntää perusoikeuksien turvaamiseen on pidetty riittävänä perusteena sille, että tarkastusvaltuudesta voidaan säätää tavallisena lakina. Valiokunta on muun muassa pitänyt asuntojen korjausavustuksiin liitettyjä tarkastusvaltuuksia perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla perusoikeuksia turvaavina. Avustusten myöntäminen toteutti valiokunnan mukaan omalta osaltaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyjä tehtäviä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Lisäksi se katsoi avustussääntelyllä olevan yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä samoin kuin perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Sääntelyssä oli näin ollen perimmiltään kysymys perusoikeuksien turvaamisesta. Samoin valiokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomana sääntelyä, joka mahdollistaa onnettomuustutkinnan tekemisen kotirauhan piirissä, kun voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I). Myös palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi. (PeVL 31/1998 vp.)

Edellä esitetyn perusteella katson, että ehdotettuja tarkastusvaltuuksia voidaan valiokunnan aiemman käytännön valossa pitää sillä tavoin välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi, etteivät ne vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Tiedonsaanti- ja luovutusvaltuudet

Sähköturvallisuusviranomaisella on 89 §:n mukaan oikeus saada valvontaa varten välttämättömät tiedot talouden toimijalta, toiminnanharjoittajalta, sähkötöiden johtajalta, sähkölaitteiston haltijalta ja käytön johtajalta. Tiedonsaantioikeus koskee myös sellaisia valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, jotka yksityistä liike- tai ammattitoimintaa, yksityisen taloudellista asemaa tai terveydentilaa koskevina taikka muutoin ovat viranomaisen hallussa ollessaan salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla.

Sähköturvallisuuslakiehdotuksen 90 §:ssä säädetään puolestaan sähköturvallisuusviranomaisella oikeudesta salassapitovelvollisuuden ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä saada valvonnan tai sähkötapaturmien syiden selvittämisen kannalta välttämättömiä tietoja toiselta viranomaiselta. Sähköturvallisuusviranomainen saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa valvonnassa saamiaan tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalaisuudesta taikka yksityisen henkilökohtaisista oloista. Tahot, joille tietoja voidaan luovuttaa, on lueteltu 90 §:n 2 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Alle siteerattu kanta toistuu suurin piirtein saman sisältöisenä useassa valiokunnan lausunnossa:

> ”Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Ehdotettu sääntely sitoo tietojensaantioikeuden tietojen välttämättömyyteen markkinavalvontaviranomaisen ja tullin valvontatehtävien kannalta. Välttämättömyysvaatimukseen sidottuna tiedonsaantioikeus näyttäisi päällisin puolin vastaavan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä noudatettuja vaatimuksia. Ottaen kuitenkin huomioon, että tiedonsaanti ja –luovuttamisvaltuudet ovat hyvin laajoja ja näyttävät koskevan periaatteessa myös arkaluonteiseksi luonnehdittavia tietoja, joiden käsittelemisen perustetta ei täsmennetä lainkaan, on tiedonsaanti ja –luovuttamisvaltuuksia koskeva sääntely nähdäkseni ongelmallisen väljää (ks. myös. PeVL 59/2010 vp).

Juha Lavapuro
professori