Tuomas Ojanen
23.9.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohteen rajaus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani lähinnä 1. lakiehdotuksen 91 §:n (oikeus tehdä tarkastuksia) suhteeseen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 104-106) käsiteltyyn perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaiseen kotirauhan suojaan. Keskityn seuraavassa vain tähän kysymykseen.

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö tarkastelun kohteena olevasta kysymyksestä

Oikeudesta tehdä tarkastuksia perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentissa seuraavasti:

> "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."

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on selostettu s. 104-106 eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä koskien tarkastuksia kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa kuitenkin korostetaan, että ehdotetussa "säännöksessä sähköturvallisuusrikkomusepäily ei olisi kuitenkaan kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen tarkoitus, vaan yksi edellytys, jonka tarkoituksena on osaltaan rajata viranomaisen tarkastusoikeutta tällaisiin tiloihin."

Kuten 1. lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentista ilmenee, ehdotettavaa tarkastusvaltuutta ei olekaan säännöksessä sidottu epäilyyn sähköturvallisuussäännösten rikkomisesta. Säännös ei siis ehdotetussa muodossaan oikeuttaisi viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja "rikoksen selvittämiseksi".

Sitä vastoin säätämisjärjestysjakson mukaan tarkastusoikeuden perusteena olisi, että tarkastus olisi välttämätön "perusoikeuksien turvaamiseksi" perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tässä asiayhteydessä esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 18/2010 vp, s. 7, jossa oli kysymys poliisin oikeudesta tarkastaa myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, noudattaako ampuma-aseen hallussapitoluvan haltija ampuma-aseen säilyttämisestä annettuja säännöksiä. Myös tuota tarkastusvaltuutta ei ollut säännöksessä sidottu epäilyyn säilyttämistä koskevien säännösten rikkomisesta, eikä säännös siten oikeuttanut

viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja "rikoksen selvittämiseksi". Sitä vastoin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeistä oli se, voitiinko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi". Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja että ampuma-aseen säilyttämisen tarkastus oli kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, suojaamiseksi, kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan. Samoin perustuslakivaliokunta on muutamassa muussa lausunnossaan pitänyt mahdollisena, että viranomaisten tarkastusoikeudet ulotetaan yksityishenkilöiden kotirauhan piiriin perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 39/2005 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 31/1998 vp).

Nyt ehdotettavan tarkastuksen välttämättömyyttä "perusoikeuksien turvaamiseksi" perustellaan ensinnäkin sillä, että vaatimusten ”vastainen sähkölaite tai -laitteisto voi aiheuttaa sähkömagneettista häiriötä erityisesti sähköiseen viestintään käytettäville laitteille.” Sääntelyn tavoitteena on esityksen mukaan ”turvata häiriötön viestintä erilaisia viestintäpalveluita käyttäville ja näin ollen turvata perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden toteutuminen.” Edelleen esityksen mukaan ”sääntelyn tavoitteena on myös turvata perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja turvallisuuteen, koska 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 viranomaisverkon käytön.”

Lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentin yksityiskohtaisista perusteluissa esitetään pykäläehdotuksesta pääosin samanlaisia seikkoja. Lisäksi yksityiskohtaisista perusteluista kuitenkin ilmenee, että ehdotettu tarkastusääntely ”olisi yhdensuuntainen tietoyhteiskuntakaaren sääntelyn kanssa, mutta ehdotetussa laissa häiriön aiheuttajaksi epäillään lain soveltamisalan mukaisesti sähkölaitetta tai laitteistoa, kun tietoyhteiskuntakaaren mukaisen mahdollisen tarkastuksen kohteena on radiolaite.” Tietoyhteiskuntakaari on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2014 vp). Tosin tuossa lausunnossa valiokunta ei ottanut kantaa tietoyhteiskuntakaaren tarkastusvaltuutussääntelyyn (ks. kuitenkin PeVL 26/2001 vp).

> Tietoyhteiskuntakaaren 326 §:n 1 ja 2 momenteissa on säädetty radiolaitteen tarkastuksesta seuraavasti:
>
> ”Viestintävirastolla on oikeus tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus paikassa, jossa on:
>
> 1) radiolähetin, jonka hallussapitoon vaaditaan tässä laissa tarkoitettu radiolupa tai jonka käyttöön vaaditaan tässä laissa tarkoitettu pätevyys- tai kelpoisuustodistus;
>
> 2) radiolaite, jonka on todettu tai jonka todennäköisin syin epäillään toimineen tai toimivan säännösten tai määräysten vastaisesti tai aiheuttavan häiriön; (17.6.2016/456)

3) 97 §:n 2 momentissa tarkoitettu sähkölaite, jonka on todettu tai jonka todennäköisin syin epäillään toimineen tai toimivan säännösten tai määräysten vastaisesti tai aiheuttavan häiriön;

4) radiolaite, jota pidetään kaupan tai joka on tarkoitettu markkinoille saatettavaksi; (17.6.2016/456)

5) 269 §:n 2 momentissa tarkoitettu suojauksen purkujärjestelmä.

Viestintävirastolla on oikeus päästä paikkaan, jossa 1 momentissa tarkoitetun laitteen todennäköisin syin epäillään olevan. Tarkastuksen saa kuitenkin suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, vain jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on erityinen syy epäillä, että tämän lain 348 §:n 1 momentin 1–3 kohdan säännöksiä tai rikoslain 38 luvun 5–7 tai 8 b §:ää on rikottu.”

Arvio

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty varsin asianmukaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten perustuslaillisista edellytyksistä.

Ehdotettua tarkastusvaltuutta ei ole tarkoitettu sitoa epäilyyn lakiehdotuksen 117 §:n 1 momentin 1—3, 8, 18, 21 tai 22 kohdassa tarkoitettujen sähköturvallisuutta koskevien sääntöjen rikkomisesta, eikä säännös siten ehdotetussa muodossaan oikeuttaisi viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja "rikoksen selvittämiseksi". Näin ollen ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on keskeistä se, voidaanko tarkastuksia pitää välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi" perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysjaksossa sekä 91 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kyetään esittämään ehdotetulle sääntelylle riittävästi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Tarkastuksia voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi". Kysymys olisi sekä perustuslaissa suojatun sananvapauden että oikeutta elämään ja turvallisuuteen koskevan oikeuden toteutumisen turvaamisesta.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentti ei kuitenkaan kunnolla ilmennä sitä, mitä säätämisjärjestysjaksossa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa siitä esitetään. Tämä johtuu osaksi jo siitä, että pykäläehdotus ei ole sääntelyteknisesti onnistunut.

Ongelmana pykäläehdotuksessa on, ettei se riittävän selvästi tuo esiin tarkastuksen kohteena olevia seikkoja, so. sitä, missä tarkoituksessa tarkastus voidaan toimittaa. Tarkastusoikeudelle ei myöskään pykäläehdotuksessa aseteta niin tiukkoja edellytyksiä kuin kotirauhan piiriin ulottuvilta tarkastuksilta pitää edellyttää.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 91 §:ää pitäisi muuttaa seuraavasti, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä:

- Lakiehdotuksen 91 §:stä tulisi riittävän täsmällisesti käydä ilmi nimenomaan ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa, so. sananvapauden turvaaminen ja ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen.
- Tarkastusoikeuden kynnystä pitäisi korottaa vaatimuksella siitä, että on ”*todennäköisiä syitä*” epäillä, että tiloissa oleva sähkölaite tai –laitteisto aiheuttaa ”*vakavaa*” häiriötä radioviestinnälle, sähkönjakelu- tai viestintäverkoille taikka niihin kytketylle sähkölaitteelle tai –laitteistolle.
- Edellä mainittujen kehittämistarpeiden ohella saattaisi olla paikallaan edellyttää sitä, että on “*erityinen syy*” epäillä 117 §:n 1 momentin 1—3, 8, 18, 21 tai 22 kohdassa tarkoitettua sähköturvallisuutta koskevien säännösten rikkomista.

Helsingissä 23. päivänä syyskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki