Teuvo Pohjolainen
23.9.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköturvallisuuslaiksi ja laiksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta (HE 116/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

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. Euroopan komissio antoi 21 päivänä marraskuuta 2011 yhdeksän direktiiviehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston tuotedirektiiveiksi niin sanottu "Alignment Package" (jäljempänä *direktiivipaketti*). Direktiivipaketti sisälsi yhdeksän direktiiviehdotusta ja niiden joukossa olivat myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkömagneettista yhteensopivuutta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta KOM(2011) 765 lopullinen, ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyllä jännitealueella toimivien sähkölaitteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta KOM(2011) 773 lopullinen. Direktiivipaketti sisälsi myös voimassa olevan sähköturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvan direktiiviehdotuksen:

ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi hissien ja hissien turvakomponenttien markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta KOM(2011) 770 lopullinen.

Euroopan parlamentti hyväksyi direktiivit 5 päivänä helmikuuta 2014 ja neuvosto hyväksyi direktiivit 20 päivänä helmikuuta 2014. Direktiivit tulivat voimaan 18 päivänä huhtikuuta 2014. Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä ja julkaistava direktiivien toimeenpanoon tarvittavat kansalliset säädökset viimeistään 19 päivänä huhtikuuta 2016 ja säännöksien soveltaminen alkoi 20 päivänä huhtikuuta 2016.

Direktiivipaketissa hyväksyttyjen direktiivien joukossa olivat myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkömagneettista yhteensopivuutta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta (2014/30/EU)), jäljempänä *EMC-direktiivi* ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyllä jännitealueella toimivien sähkölaitteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta (2014/35/EU)), jäljempänä *pienjännitedirektiivi* sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hissejä ja hissien turvakomponentteja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta (2014/33/EU), jäljempänä *hissidirektiivi*. Pienjännitedirektiivi ja sähkömagneettista yhteensopivuutta koskeva direktiivi ovat osa Euroopan unionissa toteutettavaa laajaa tuotesääntelyuudistusta.

Direktiiveihin perustuvan sääntelyn lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyy myös kansallista sähköturvallisuussääntelyä. Hallituksen esityksen mukaan esitetyllä lailla varmistettaisiin sähkölaitteistojen rakentamisen sekä sähkölaitteiden ja sähkölaitteistojen käytön aikainen turvallisuus. Laissa on tarkoitus säätää sähkölaitteistojen rakentamista sekä sähkölaitteistojen ja sähkölaitteiden huoltamista, korjaamista ja tarkastamista koskevista vaatimuksista, sähköalan töistä ja niiden valvonnasta sekä sähkövahinkojen korvaamisesta. Ehdotettu laki korvaisi voimassa olevan vastaavan lainsäädännön. Sähköturvallisuuslainsäädännön kokonaisuudistus on hallituksen esityksen mukaan pääasiassa lainsäädäntötekninen uudistus, johon ei sisälly juurikaan sisällöllisiä muutoksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annettua lakia siten, että hissiturvallisuuslaki, painelaitelaki, räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäväksi tarkoitettujen laitteiden ja suojausjärjestelmien vaatimustenmukaisuudesta annettu laki, räjähteiden vaatimustenmukaisuudesta annettu laki ja sähköturvallisuuslaki kuuluisivat yleislain soveltamisalaan.

> *Hallituksen esityksen mukaan voimassa olevat pienjännitedirektiivi ja hissidirektiivi on toimeenpantu kansalliseen lainsäädäntöön pääosin kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksillä. Näiden direktiivien toimeenpanoratkaisut eivät täytä enää voimassa olevan perustuslain vaatimuksia, sillä perustuslain mukaan monista asioista olisi tullut säätää laintasolla. Tältä osin ehdotettua sääntelyä on pidettävä perustuslain kannalta perusteltuna.*

Ehdotetulla lainsäädännöllä on paljon perusoikeuskytkentöjä. Hallituksen esitykseen sisältyvät laajat säätämisjärjestysperustelut. Käsittelen tässä lausunnossa vain kysymystä kotirauhan suojasta.

> *Elinkeinovapautta ja oikeutta työhön ja julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle käsittelevät ratkaisut ja säätämisjärjestysperusteluissa esitetty ovat nähdäkseni perusteltuja ja perustuslain kannalta ongelmattomia.*

Lakiehdotukseen sisältyy paljon säädösvallan delegointivaltuuksia. Ne ovat perusteltuja ottaen huomioon sähköturvallisuuslain sekä muiden hallituksen esitykseen sisältyvien lakien tekninen luonne. Delegointivaltuuksien nojalla annettaviin asetuksiin on sisällytetty myös liitteinä Euroopan unionin eräiden direktiivien liitteiden määräyksiä.

> *Hallituksen esityksessä omaksuttu käytäntö, joissa ei vain viitata ko. direktiiveihin ja niiden liitteisiin, vaan sisällytetään ne asetuksiin, on hyväksyttävä. Pelkästään asianomaisiin liitteisiin viittaaminen voisi johtaa siihen, että sitouduttaisiin myös määräyksiin, jotka ehkä tulevaisuudessa muuttuvat.*

2 Kotirauhan suoja

Ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyy säännös (91,2 §), jonka mukaan sähköturvallisuusviranomaisen oikeus tehdä tarkastuksia sekä päästä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Kotirauha on PeL 10 §:n suojaama perusoikeus, joka on osa saman säännöksen sisältämää yksityisyyden suojaa. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Ehdotetun pykälän yksityiskohtaisien perustelujen mukaan lainkohdassa valvontatoimenpiteet pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin rajattaisiin tilanteisiin, joissa tarkastus tiloissa on välttämätöntä sähkölaitteen tai -laitteiston sähkömagneettisesta yhteensopimattomuudesta epäillyn ongelman selvittämiseksi. Tarkastusta ei voisi tehdä, jos häiriön selvittäminen olisi muulla tavoin mahdollista. Häiriön selvittäminen vaatii usein mittauksia tiloissa, joissa häiriintyvä laite sijaitsee ja joissa

häiriön lähteen epäillään sijaitsevan. Tarkastuksen tulee olla välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen sekä säätämisjärjestysperustelujen mukaan lisäksi edellytettäisiin, että olisi syytä epäillä kyseessä olevan 117 §:n 1 momentin 1—3, 8, 18, 21 tai 22 kohdassa tarkoitettu sähköturvallisuutta koskevien säännösten rikkominen. Viitattu rangaistussäännös on sakonuhkainen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 32/2010 vp). Sen sijaan tarkastuksen perusteeksi on hyväksytty muiden perusoikeuksien turvaaminen:

> PeVL 32/2010 vp: ”Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi".
> …
> Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että viranomaisten tarkastusoikeudet ulotetaan yksityishenkilöiden kotirauhan piiriin perusoikeuksien turvaamiseksi (esim. PeVL 39/2005 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 31/1998 vp). Esimerkiksi valiokunta on katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa (perustuslain 10 §:n 3 momentti) tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I).
> …
> Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että tarkastusoikeus ulottuu vain niihin tiloihin, joissa ampuma-aseita säilytetään. Lisäksi tarkastuksesta on ilmoitettava kirjallisesti luvanhaltijalle vähintään kaksi viikkoa ennen sen tekemistä. Luvanhaltija voi myös siirtää tarkastusta enintään kahdella viikolla.”

Nyt ehdotettua säännöstä ei lakiehdotusten perustelujen mukaan kuitenkaan annettaisi rikosten selvittämiseksi, vaan perusoikeuksien turvaamiseksi. Sähköturvallisuusrikkomusepäily olisi perustelujen mukaan yksi lainkohdassa tarkoitetun tarkastuksen tekemisen edellytys, jonka tarkoituksena olisi osaltaan rajata viranomaisen tarkastusoikeutta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

> *Kun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on selkeästi todettu, että kotirauhan suojaan ei tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikko-*

musten selvittämiseksi, sähköturvallisuusrikkomusepäilyn ei tulisi olla miltään osin tarkastuksen tekemisen edellytys, vaan tarkastuksen hyväksyttävyyden tulee perustua yksinomaan muiden perusoikeuksien turvaamisen välttämättömyyteen.

Sinänsä säännös täyttää perusoikeusrajoituksen välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset, ja näin tarkastukset olisivat oikeassa suhteessa niillä suojeltaviin perusoikeuksiin nähden. Olisi kuitenkin syytä harkita, tulisiko lakiin lisätä perustuslakivaliokunnan edellä siteeratussa lausunnossa korostetut oikeasuhtaisuuden turvatakeet, velvollisuus ilmoittaa tarkastuksesta kaksi viikkoa ennen sen suorittamista ja asianomaisen oikeus siirtää tarkastusta kahdella viikolla. Muutoin lakiehdotukseen sisällytetty viittaus velvollisuuteen noudattaa tarkastuksessa hallintolain 39 §:n säännöksiä on perusteltu.

Säännös on siis hyväksyttävä, mutta vain perusoikeuksien turvaamiseksi. Vaatimusten vastainen sähkölaite tai -laitteisto voi hallituksen esityksen mukaan aiheuttaa sähkömagneettista häiriötä erityisesti sähköiseen viestintään käytettäville laitteille. Sähkömagneettiset häiriöt voivat vaikeuttaa tai estää kokonaan esimerkiksi yleisradiolähetysten seuraamisen tai radioamatööriviestinnän. Niin ikään internetyhteydet ja puhelinliikenne voivat häiriintyä tai pahimmassa tapauksessa estyä kokonaan. Tämä saattaisi merkitä paitsi yksityisten henkilöiden viestiliikenteen vaikeutumista myös kokonaisten yritysten toimintaedellytysten heikkenemistä. Sääntelyn tavoitteena olisi turvata häiriötön viestintä erilaisia viestintäpalveluita käyttäville ja näin ollen turvata perustuslain 12 §:n mukainen sananvapauden toteutuminen.

Sääntelyn tavoitteena olisi 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. Nykyisin suuntauksena on ollut, että vanhusten- ja sairaanhoidossa yhä enemmän ihmisiä hoidetaan kotona. Esimerkiksi dialyysihoidon voi suorittaa jo omatoimisesti tai avustetusti kotona. Sähkömagneettisten häiriöiden aiheuttamat virhetoiminnot hoitolaitteessa voivat aiheuttaa tällöin erittäin suuren vaaran potilaalle. Sähkömagneettiset häiriöt voivat häiritä tai estää myös viranomaisten VIRVE-verkon käytön ja aiheuttaa näin ongelmia muun muassa pelastustoimen, poliisin, sosiaali- ja terveyssektorin, puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, Tullin, Finavian ja hätäkeskuslaitoksen viestinnän toimintaan.

Tarkastusvaltuuksista säädettäisiin ehdotetussa laissa, ja ne olisivat yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, koska ne liittyisivät sananvapauden sekä elämän ja turvallisuuden takaamiseen. Tarkastusvaltuus olisi perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisesti välttämätön.

> *Ehdotettu yksityiselämän suojaa koskeva rajoitusperuste (muiden perusoikeuksien suojaaminen) on edellä sanotun perusteella hyväksyttävä, ja rajoittaminen on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (häiriötön viestintä, henkilökohtainen turvallisuus).*

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että kotirauhan piiriin kuuluvan tarkastusoikeuden aiheuttama *rajoitus ei myöskään ulotu rajoitetun perusoikeuden ytimeen*. Euroopan unionin tuomioistuimen Digital Rights Ireland -asiassa antaman tuomion jälkeen perustuslakivaliokunta on arvioinut, että kategorinen erottelu perusoikeuksien suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös perusoikeusrajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). Valiokunnan uusimmasta lausuntokäytännöstä ei ole vielä selvästi pääteltävissä, tarkoittaako tällainen uudelleenarviointi aikaisemman perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin nojaavan tulkintalinjan muuttumista. *Joka tapauksessa säätämisjärjestysperustelujen lausuma on Euroopan unionin tuomioistuinkäytännön valossa virheellinen*.