

Veli-Pekka Viljanen

HE 116/2016 vp SÄHKÖTURVALLISUUSLAIKSI JA LAIKSI ERÄITÄ TUOTERYHMIÄ KOSKEVISTA ILMOITETUISTA LAITOKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.9.2016

1. Yleistä

Hallituksen esitys sisältää laajahkon esityksen suhdetta perustuslakiin koskevan jakson (HE, s. 97-106). Voin pääosin yhtyä hallituksen esityksessä tältä osin esitettyihin käsityksiin ja perusteluihin. Hallituksen esitys sisältää lukuisan määrän valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Esityksen perusteluissa on esitetty tälle lainsäädännölliselle ratkaisulle sinänsä hyväksyttäviä perusteluja (sääntelyn yksityiskohtaisuus ja teknisluonteisuus sekä sääntelyn kytkentä Euroopan unionin lainsäädäntöön) (HE, s. 98). Hallituksen esitykseen sisältyy useita asetuseräluonnoksia, joissa tarkennettaisiin lain tasoista sääntelyä. Minulla ei ole tässä yhteydessä ollut mahdollisuutta arvioida tätä asetustasosta sääntelyä perustuslain 80 §:n lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Lausunnossani olen rajoittunut käsittelemään kahta asiaryhmää, jolta osin esitykseen liittyy valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

2. Elinkeinovapaus

Sähköturvallisuuslakiehdotuksen 81 §:n 2 momentin mukaan sähköturvallisuusviranomaisen on peruutettava antamansa laitoksen tai valtuutetun tarkastajan hyväksyminen, jos laitos tai valtuutettu tarkastaja ei ole korjannut puutteita, rikkomuksia tai laiminlyöntejä annetussa määräajassa taikka se ei enää täytä hyväksymisen edellytyksiä.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan

jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta onkin katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5-6; PeVL 34/2012 vp, s. 2).

Ehdotettu 81 §:n 2 momentin säännös hyväksymisen peruuttamisesta ei näyttäisi täysin vastaavan perustuslakivaliokunnan käytännössä luvan ja siihen rinnastuvan hyväksymisen peruuttamista koskevia vaatimuksia. Ehdotuksessa on kyllä osittain toteutettu ajatus peruuttamisen toissijaisuudesta edellyttämällä ensi vaiheessa asian korjaamista määrääjan kuluessa. Hyväksymisen peruuttamiselle ei ole kuitenkaan ehdotuksessa asetettu vaatimuksia, jonka mukaan laitoksen tai valtuutetun tarkastajan toiminnassa esitetyt rikkomukset tai laiminlyönnit olisivat vakavia tai olennaisia. Lisäksi 81 §:n 2 momentti sisältää itsenäisenä kriteerinä peruuttamiselle sen, ettei laitos tai tarkastaja enää täytä hyväksymisen edellytyksiä. Tältä osin siis korjauskehotuksen antaminen ei olisi edellytyksenä hyväksymisen peruuttamiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti säännöstä olisi täsmennettävä siten, että hyväksymisen peruuttaminen tulisi kysymykseen ainoastaan silloin, jos puutteet, rikkomukset tai laiminlyönnit olisivat olennaisia ja vakavia. Lisäksi virkkeen loppuosa ”taikka se ei enää täytä hyväksymisen edellytyksiä” tulisi poistaa ehdotuksesta.

Lakiehdotuksen 95 §:n 1 momentin mukaan sähkötarkastusviranomainen voi kieltää osittain tai kokonaan toiminnanharjoittajan, sähkötöiden johtajan tai käytön johtajan toiminnan määrääjäksi tai toistaiseksi, jos puutteet tai laiminlyönnit ovat vakavia tai olennaisia tai jos annetusta kehotuksesta tai varoituksesta huolimatta puutteita tai laiminlyöntejä ei ole korjattu.

Perustuslakivaliokunnan edellä selostettu kannanotto edellyttää toiminnan kieltämiseksi kuitenkin molempien vaatimusten täyttymistä yhtäaikaaisesti: siis puutteiden ja laiminlyöntien tulee olla vakavia tai olennaisia ja sen ohella niitä ei ole kehotuksesta tai varoituksesta huolimatta korjattu. Ehdotettua 95 §:n 1 momentin sanamuotoa tulisi tarkistaa tätä vastaavasti (eli: jos puutteet tai laiminlyönnit ovat vakavia tai olennaisia *eikä* niitä ole annetusta kehotuksesta tai varoituksesta huolimatta korjattu).

3. Oikeus tehdä tarkastuksia

Ehdotetun sähköturvallisuuslain 91 §:n mukaan sähköturvallisuusviranomaisella olisi oikeus kyseisen lain noudattamisen valvontaa varten tehdä tarkastuksia sekä päästä sähkölaitteen tai –laitteiston valmistus-, rakennus-, korjaus-, huolto-, varastointi- ja myyntipaikalle sekä sähkölaitteen tai –laitteiston käyttöpaikalle.

Pykälän 2 momentin 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 kytketyille 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.

Pysyväisluonteisen asumiseen käytettyihin tiloihin ulottuvana tarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna puuttumisena kotirauhan suojaan. Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään 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. Valiokunta on lisäksi katsonut, että tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi. Valiokunta on toisaalta eräissä tapauksissa pitänyt hyväksyttävänä kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. esim. PeVL 30/2014 vp, s. 3).

Ehdotetussa 91 §:n 2 momentissa tarkastusoikeus kotirauhan piirissä on rajattu koskemaan tilanteita, joissa on syytä epäillä sähköturvallisuuslain 117 §:n rangaistussäännösten yksilöityjä kohtia rikotun. Ongelmana kuitenkin on, että 117 § säätää sanktioksi kyseisten tekojen ja lai-

minlyöntien osalta vain sakkorangaistuksen, kun perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on tosin vuoden 2014 valtiopäivillä terveydensuojelulain muuttamista koskevassa asiassa tähän yleiseen linjaansa nähden jossain määrin epäjohdonmukaisesti katsonut, että tarkastuksen toimittaminen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa oli siinä asiayhteydessä mahdollista myös enimmillään sakolla rangaistavien rikkomusten selvittämiseksi, jos tarkastusmahdollisuus sidottiin konkreettiseen ja yksilöityyn syyhyn epäillä lakia rikotun tai rikottavan ja tarkastus voitiin toimittaa vain, jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä (PeVL 30/2014 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen perusteluissa tarkastusvaltuutta ei kuitenkaan perustella rikoksen selvittämisen tarkoituksella, vaan perustelujen mukaan tarkastusvaltuus annettaisiin perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä ”perusoikeuksien turvaamiseksi”. Perustelujen mukaan sääntelyn tavoitteena on turvata häiriötön viestintä erilaisia viestintäpalveluja käyttäville ja näin ollen myös turvata perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden toteutuminen. Lisäksi sääntelyn tavoitteeksi ilmoitetaan turvata myös perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja turvallisuuteen (HE, s. 105).

Kotirauhan suoja rajoittavan toimenpiteen yhteyden johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen tulee olla selvä ja riittävän läheinen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä esimerkiksi tarkastusoikeus ampuma-aseiden säilytystiloihin kotirauhan piirissä on katsottu hyväksyttäväksi sillä perusteella, että sen avulla voitiin pienentää henkeen ja terveyteen kohdistuvia riskejä (PeVL 18/2010 vp, s. 8). Vastaavasti palotarkastuksen on katsottu kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä lailla välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen sekä omaisuudensuojan, turvaamiseksi kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan (PeVL 31/1998 vp).

Sähköturvallisuuslain 91 §:n 2 momentin tarkastusoikeuden suhde perusoikeuksien turvaamistarkoitukseen on kuitenkin selkeästi etäisempi kuin edellä tarkoitetuissa tilanteissa. Edellytyksenä olisi, että kotirauhan piirissä olevissa tiloissa oleva sähkölaite tai –laitteisto aiheuttaa kohutuotonta häiriötä radioviestinnälle, sähköjakelu- tai viestintäverkoille taikka niihin kytketylle sähkölaitteelle tai –laitteistolle. Edellytyksiä ei ole suoraan liitetty esimerkiksi konkreettiseen epäilyyn sähkölaitteen ihmisten henkilökohtaiselle turvallisuudelle aiheuttamasta vaarasta tai muiden henkilöiden sananvapauden käytön estymisestä. Jos ehdotusta pyritään perustelemaan

perusoikeuksien turvaamisella, tulee se selkeästi täsmentää koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily toisten ihmisten perusoikeuksien vaarantumisesta. Toinen mahdollisuus on rakentaa säännös selkeästi koskemaan tarkastuksia ”rikosten selvittämiseksi”, jolloin edellytyksenä on muun ohella säädösperusteisesti rajata sen soveltamisalaa niin, että tarkastus on sidottava ”konkreettiseen ja yksilöityyn syyhyn epäillä lakia rikotun tai rikottavan” ja se voidaan toimittaa vain, ”jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä” (ks. PeVL 30/2014 vp, s. 3-4).