

Olli Mäenpää
23.9.2016

Perustuslakivaliokunnalle

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

Oikeus tehdä tarkastuksia ja kotirauhan suoja

Sähköturvallisuuslakia koskevan ehdotuksen 91 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontatoimenpiteistä, jotka voidaan ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Tällaiset kotirauhan suojan piiriin kohdistuvat valvontatoimenpiteet olisivat mahdollisia

”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.”

Säännösehdotusta on paikallaan arvioida etenkin siltä kannalta, että jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan kuitenkin pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta. Tällaisen lakivaruksen tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (PeVL 54/2014 vp).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin säännös mahdollistaa näissä yleisissä puitteissa laintasoisen sääntelyn, joka määrittelee viranomaiselle riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen toimivallan kohdistaa valvontatoimenpide kotirauhan suojan piiriin. Tällainen toimivalta viranomaiselle voidaan säätää vain, jos toimivalta on välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on luonnollisesti otettava huomioon arvioitaessa lainsäädäntöä, jossa määritellään viranomaiselle toimivalta puuttua kotirauhan suojaan.

Tarkastuksen toimittaminen perusoikeuksien turvaamiseksi

Sääntelyn lähtökohdat huomioon ottaen ehdotettua toimivaltasäännöstä on tarpeen arvioida ensin siltä kannalta, onko kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla.

Tarkastustoimivallan käytön edellytyksenä oleva kohtuuton häiriö radioviestinnälle tai viestintäverkoille voi epäilemättä vaarantaa sananvapauden suojaan perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan kuuluvan oikeuden julkistaa ja vastaanottaa viestejä ilman ennakkollista estettä. Sananvapauden turvaama viestinnän vapaus perustuu olennaisesti juuri erilaisiin sähköisiin viestintäverkkoihin. Tarkastustoimivallan kytkentää perusoikeuksien turvaamiseen voidaan tältä osin pitää riittävän kiinteänä.

Kohtuuton häiriö sähköjakeluverkoille taikka niihin kytketyille sähkölaitteelle tai laitteistolle voi puolestaan vaikuttaa haitallisesti myös perusoikeutena perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen, joissain tapauksissa myös henkilökohtaiseen vapauteen ja ääritilanteessa oikeuteen elämään (vrt. myös PeVL 42/2013). Tällaisen häiriön estäminen ja korjaaminen voi olla välttämätöntä myös väestön terveyden edistämiseksi (PL 19.3 §). Tältä osin sääntelyllä on niin ikään perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä hyväksyttävä tavoite.

Tosin sähköverkkoon tai sähkölaitteisiin kohdistuva kohtuuton häiriö voi aiheuttaa myös ensisijaisesti teknisiä tai taloudellisia ongelmia, joilla ei ole suoranaista perusoikeusvaikutusta. Ehdotettua kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastustoimivaltaa voidaan pitää erityisen laajana lähinnä siltä osin, kuin toimivallan käytön edellytyksenä riittäisi se, että sähkölaite aiheuttaa kohtuutonta häiriötä sähkölaitteelle. Kohtuuttoman häiriön poistaminen on tältäkin osin epäilemättä perusteltua. Etenkin tältä osin voidaan kuitenkin kysyä, merkitseekö ehdotus avoimempaa valtuutta perusoikeutena turvatun kotirauhan rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen. Vaatimus häiriön kohtuuttomuudesta kuitenkin nostaa soveltamiskynnystä Lisäksi ongelmallisuutta voidaan mahdollisesti vähentää rikosepäilyyn perustuvaa tarkastustoimivallan edellytystä tiukentamalla.

Tarkastustoimivalta rikosten selvittämiseksi

Lakiehdotuksen mukaan kotirauhan piiriin ulottuvalla tarkastuksella pyritään myös rikosten selvittämiseen. Säännösehdotuksessa mainittujen sähköturvallisuusrikkomusten rangaistusuhka on kuitenkin enimmillään sakko, joten sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksen vuoksi kotirauhan suojaan ei ilman muuta voida puuttua niiden selvittämiseksi (PeVL 32/2010 vp). Sähköturvallisuussäännöksiä rikkomista koskeva epäily olisi kuitenkin yksi edellytys kotirauhan piiriin ulottuvalle tarkastukselle.

Tällä edellytyksellä on merkitystä siltä kannalta, että perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää myös rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, että ainakin eräissä tapauksissa tarkastuksen toimittamista voidaan pitää hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 14/2013 vp).

Tässä sääntely-yhteydessä kotirauhaan puuttuminen moitittavuudeltaan verraten vähäisten sähköturvallisuusrikkomusten selvittämiseksi ei ilmeisesti sellaisenaan olisi painavan tarpeen vaatimaa eikä siten täyttäisi yksinään vaatimusta perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta (ks. esim. PeVL 40/2002 vp; PeVL 69/2002 vp). Yhtenä perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävän tarkastustoimivallan edellytyksenä sillä on kuitenkin täydentävästi sääntelyn suhteellisuutta vahvistavaa merkitystä.

Kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastustoimivallan yksi edellytys olisi se, että *”on syytä epäillä...sähköturvallisuutta koskevien säännösten rikkomista”*. Tarkastustoimivaltaa ei siten ole säännösehdoituksessa tältä osin sidottu siihen perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 14/2013 vp) vaadittuun edellytykseen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Tämä edellyttäisi esimerkiksi muotoilua: *on perusteltu syy epäillä*.

Jos lähdetään siitä muun muassa säätämisyjärjestysperusteluissa esitetystä näkemyksestä, että ehdotuksen mukainen tarkastustoimivallan käyttö kotirauhan piirissä ei ole tarkoitettu perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla rikosten selvittämiseksi, tällaista lisäkriteriä ei välttämättä tarvittaisi. Tarkastustoimivallan täsmentämiseksi ja sen välttämiseksi, että lailla ei määritellä avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen, tällainen kvalifioitu lisävaatimus voisi kuitenkin olla perusteltu. Sitä puoltaisi myös ehdotetun tarkastustoimivallan laajuus muun muassa sillä perusteella, että sähkölaite aiheuttaa kohtuutonta häiriötä sähkölaitteelle tai -laitteistolle.

Suhteellisuusperiaate

Kun kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastustoimivaltaa arvioidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, perusoikeussäännöksen sisältämä välttämättömyyshedellytys korostaa erikseen yleisiin perusoikeusrajoituksiin muutenkin sisältyvän suhteellisuusperiaatteen merkitystä. Viranomaisen valvontatoimenpide voidaan välttämättömyyshedellytys huomioon ottaen ulottaa kotirauhan piiriin vain, jos valvontaa ei muuten voida toteuttaa tehokkaasti ja lisäksi valvontatoimenpide on välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi.

Välttämättömyyshedellytys on nimenomaisesti kirjattu säännösehdoitukseen siten, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus olisi mahdollinen vain, jos *”tarkastus on*

välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi”. Näin muotoiltu säännös mukautuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen arvioon, jossa on edellytetty toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esim. PeVL 14/2013). Ehdotettu lakiin kirjattu edellytys täyttää sinänsä tämän vaatimuksen.

Tarkastuksen kohdetta ei säännöksessä muuten tarkemmin määritellä, joten välttämättömyyedellytys jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Säännöksen perusteluissa kuitenkin mainitaan tarkastuksen kohteena mittaukset kyseisissä tiloissa (s. 106). Käytännössä muutkin häiriön lähteen ja rikkomuksen laadun selvittämiseksi tehtävät toimenpiteet saattavat olla säännösehdotuksen tarkoittamalla tavalla välttämättömiä.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että laista käyvät riittävällä tarkkuudella ilmi myös ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa kotirauhan piirissä (PeVL 54/2014 vp). Tarkastuksen tavoitteena lienee tältä osin lähinnä kohtuuttoman häiriön poistaminen tai estäminen. Näin täsmennettynä sääntelyä voitaneen tältä osin pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Tarkastustoimivallan täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Toimivallan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta voidaan ensin todeta, että ehdotetun 91 §:n 2 momentin mukaan yleisesti ”valvontatoimenpiteet” voitaisiin ulottaa kotirauhan suojan piiriin. Tällainen sääntely ei määrittele valvontatoimenpiteen toteuttajaa. Sääntely-yhteydestä voitaneen kuitenkin päätellä, että tarkoituksena olisi määritellä ainoastaan sähköturvallisuusviranomaiselle toimivalta suorittaa 91 §:n 2 momentissa tarkoitettu tarkastus kotirauhan piirissä. Toimivaltasääntelyn täsmällisyyden vuoksi ja koska vain tällaisia tarkastuksia säännellään valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta tarkemmin hallintolain 39 §:ssä, varsin väljäsisältöinen ”valvontatoimenpiteet”-termi on aiheellista korvata esimerkiksi viittaamalla 91 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tarkastukseen.

Toimivaltasääntelyn täsmällisyyttä kohentaisi tässä perusoikeusrelevantissa yhteydessä myös se, että myös tarkastustoimivallan käyttäjä erikseen määriteltäisiin 91 §:n 2 momentissa. Tarkoituksena lienee, että tarkastustoimivaltaa voisi käyttää vain lakiehdotuksen 88 §:ssä mainittu Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja käytännössä sen palveluksessa oleva virkamies, eikä esimerkiksi ministeriö, valtuutettu tarkastaja tai ulkopuolinen asiantuntija. Viimeksi mainitun toimijan tarkastustoimivalta on tosin tältä osin erikseen suljettu pois 93 §:n 4 momentissa, mutta tämä tarkoittaa vain osittain tarkastusten toimittajien piiriä.

Hyvä hallinto

Hyvään hallintoon kuuluu perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeiden kannalta perusteltuna voidaan pitää viittausta hallintolain 39 §:ään etenkin siltä osin kuin tarkastukset olisivat valvontatyyppisiä (PeVL 35/2014 vp; PeVL 29/2013 vp). Hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on yleensä ilmoitettava tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jolla on myös oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Lisäksi asianosaiselle on kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Tarkastuksesta on viipymättä laadittava kirjallinen tarkastuskertomus, joka on annettava tiedoksi asianosaiselle. Hyvän hallinnon toteutumista tukee myös se että kertomus on lähtökohtaisesti julkinen, poikkeuksena siihen mahdollisesti sisältyvät tiedot, jotka on erikseen säädetty salassa pidettäväksi.

Oikeusturva

Oikeusturvaan kuuluu perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tältä kannalta on asianmukaisena lähtökohtana, että sähköturvallisuusviranomaisen tekemään hallintopäätökseen saa hakea muutosta 118 §:n mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen.

Viranomaisen päätös ryhtyä tarkastuksen toteuttamiseen ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkaan yleensä vielä sisällä sellaista sitovaa asiaratkaisua, joka olisi erikseen valituskelpoinen. Välttämättä tarkastuksen toimittamisesta ei myöskään tehdä päätöstä. Tarkastuskertomus, joka hallintolain 39 §:n mukaan on laadittava tarkastuksesta, sisältää tiedot tarkastuksen kulusta ja tarkastajan tekemistä keskeisistä havainnoista. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi asianosaiselle. Jos tarkastuskertomus ei sisällä nimenomaista päätöstä asianosaisen velvollisuudesta tai oikeudesta, on todennäköistä, että sitä ei myöskään pidetä hallintolainkäyttölain 5 §:n tarkoittamana valituskelpoisena hallintopäätöksenä (esim. KHO 2010:72).

Etenkin siltä osin kuin tarkastus ulottuu kotirauhan piiriin, tarkastuksen lainmukaisuus ja tarkastusviranomaisen toimivaltaisuus tulisi kuitenkin aina voida saattaa, ainakin jälkikäteen, tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä on välttämätöntä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan riittävän ja tehokkaan oikeusturvan toteuttamiseksi. Myös oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn edellyttävät perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) ja 13 artiklan normit sisältävät vastaavan edellytyksen (ks. kotirauhan suojan osalta esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot Harju v. Suomi 15.2.2011 ja Heino v. Suomi

15.2.2011). Perustuslakivaliokunta on arvioinut samoin perustein oikeusturvan vähimmäisedellytyksiä kotirauhan suojan piiriin ulottuvan kotietsinnän yhteydessä (PeVL 66/2010 vp, s. 6).

Käytännössä on tosin ehkä mahdollista, että hallintotuomioistuimet tulkitsisivat hallintolainkäyttölain säännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti siten, että ne pitäisivät kotirauhan suojan piiriin ulottuvasta tarkastuksesta tehtyä päätöstä tai tarkastuskertomusta valituskelpoisena riippumatta sen sisällöstä. Yksiselitteinen oikeus saattaa kotirauhan piiriin ulottuvan viranomaisen tarkastuksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi tulisi kuitenkin taata myös lailla. Laintasoinen määrittely olisi tärkeä myös hallintotuomioistuimen toimivallan kannalta. Välillisesti tosin tuomioistuinkontrollin mahdollisuus voisi perustua virkavastuun toteuttamiseen, mutta se kohdistuisi vain yksittäisen virkamiehen menettelyn rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliseen arviointiin.

Oikeusturvan tehokkuuden ja saatavuuden kannalta olisi siksi perusteltua lisätä lakiin nimenomainen säännös, jonka mukaan tarkastuksen toimittamisesta ja/tai tarkastuskertomuksesta saa erikseen valittaa hallinto-oikeuteen. Erityissäännös voisi vaihtoehtoisesti määritellä oikeuden muulla tavalla saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, ovatko kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen toimittamisen edellytykset olleet olemassa.