

Tuomas Ojanen
8.4.2025

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Lausunnon ala

1. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esitykseen HE 179/2025 vp sisältyvän 1 lakiehdotuksen 19 §:stä, joka koskee kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusoikeutta.
2. Lausuntopyynnön taustalla on se, että oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan liikenne- ja viestintävaliokunnalle huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 19 §:ään siltä kannalta, onko tarkastusoikeus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kategorisesti oikeassa suhteessa perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan rajoittamiseen kaikkien sellaisten tekojen tai laiminlyöntien osalta, jotka voivat olla 1. lakiehdotuksessa tarkoitettun hallinnollisen seuraamusmaksun perusteena. Sääntelyssä on kyse kyberkestävyysasetuksen toimeenpanosta.
3. Arviotani varten olen saanut valiokunnalta käyttöni asiakirjan, jossa on tehty selkoa yhtäältä oikeusministeriön huomioista ao. pykälästä ja toisaalta liikenne- ja viestintäministeriön vastineesta, jonka mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ei katso oikeusministeriön huomioiden antavan aiheutta ao. säännösehdotuksen muuttamiseen.
4. On huomautettava siitä, että liikenne- ja viestintävaliokunta ei ole pyytänyt lausuntoani siitä, syntyykö 1. lakiehdotuksen 19 §:n takia sellainen eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu epäselvyys, jonka takia valiokunnan tulee pyytää lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalta. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Jos valiokunta katsoo lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta vallitsevan eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, sen velvollisuutena on pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta (... valiokunnan tulee pyytää”). Sitä vastoin valiokunnan tehtävänä ei ole itse ratkaista kysymystä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen, vaan tämä valtiosääntöinen tehtävä kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n mukaisesti (ks. myös Mikael Hidén, Muotoja ja juridiikkaa eduskuntatyössä, 4 painos, Helsinki 2019, s. 250-251).

Arvioinnin lähtökohtia

5. 1. lakiehdotuksen 19 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

” Markkinavalvontaviranomaisen oikeus tehdä tarkastuksia ja ottaa ohjelmistoja tutkittavaksi

Sen lisäksi, mitä markkinavalvontalain 9 §:n 1 momentissa säädetään, tarkastus voidaan ulottaa myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, joita talouden toimija käyttää elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin. Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan saadaan tehdä vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltu ja yksilöity syy epäillä kyberkestävyysasetusta tai sen nojalla annettua säädöstä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena tässä laissa tarkoitettu seuraamusmaksu. Lisäksi edellytyksenä on, että epäilyssä rikkomuksessa on kyse digitaalisen elementin sisältävän tuotteen tai siihen liittyvän prosessin vaatimustenvastaisuudesta tai kyberkestävyysasetuksen 57 artiklassa tarkoitettusta tilanteesta, jossa tuote muutoin aiheuttaa merkittävän kyberturvallisuusriskin.

Markkinavalvontaviranomaisen oikeudesta ottaa tuotteita tutkittavaksi säädetään markkinavalvontalaissa. Ohjelmiston tutkittavaksi ottamisesta ei suoriteta talouden toimijalle korvausta.”

6. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on tehty yksityiskohtaisemmin selkoa 19 §:stä. Kuten perusteluista ilmenee, säännös täydentäisi markkinavalvontalain 9 §:ssä markkinavalvontaviranomaisen tarkastusoikeutta koskevaa säännöstä, jota sovellettaisiin muilta osin markkinavalvontaviranomaisen oikeuteen tehdä tarkastuksia. Markkinavalvontalain 9 §:n 2 momentti edellyttää, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistettavasta tarkastuksesta säädetään tarvittaessa erikseen. Säännöskohtaisista perusteluista myös ilmenee, että kyberkestävyysasetuksen alaan kuuluu tuotteita, joiden kehittämistä ja valmistamista on mahdollista ja jossain määrin tavanomaistakin harjoittaa yrityksen erillisten toimitilojen ohella kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Kyberkestävyysasetuksen alaan kuuluvaa elinkeino- tai ammattitoimintaa kuten ohjelmistokehitystä tai laitteiden kokoonpanoa voidaan harjoittaa myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.
7. Lakiehdotuksen 19 §:ssä on siis keskeisesti kysymys kyberkestävyysasetuksen edellyttämästä tarkastuksesta. Yleensäkin 1. lakiehdotus on ns. EU-oikeuden soveltamisalalla sekä sitä myöden EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien piirissä, koska 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin kyberkestävyysasetuksen markkinavalvonnasta, vaatimuksenmukaisuuden arviointilaitoksien ilmoittamisesta kyberkestävyysasetuksen mukaisia arviointitehtäviä varten sekä kyberkestävyysasetuksen rikkomiseen liittyvistä hallinnollisista seuraamuksista. Perusoikeuskirjan 7 artikla turvaa jokaiselle oikeuden siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.
8. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen jaksossa 12.5 ”Kotirauha” on tehty selkoa lakiehdotuksen 19 §:stä yhtäältä perustuslain 10 §:ssä turvattun kotirauhan suojan, ja toisaalta EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 52.1 artiklan säännöskokonaisuuden kannalta.
9. Kuten säätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa, ja että unionin perusoikeuskirja ei sisällä Suomen

perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 39/2016 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on tältä osin katsonut, että jos kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin EU-asetuksen edellyttämä, tarkastustoimivaltuus tulee kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistaa asetuksen kannalta välttämättömään (esim. PeVL 6/2019 vp).

10. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotettu tarkastuksia koskeva toimivaltasääntely on EU-sääntelyn edellyttämää, ja siinä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset.
11. Saamani selvityksen mukaan oikeusministeriön lausunnossa on kiinnitetty huomiota 1. lakiehdotuksen 19 §:ään sen kannalta, onko tarkastusoikeus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kategorisesti oikeassa suhteessa perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan rajoittamiseen kaikkien sellaisten tekojen tai laiminlyöntien osalta, jotka voivat olla 1. lakiehdotuksessa tarkoitettun hallinnollisen seuraamusmaksun perusteena.
12. Oikeusministeriön mukaan tarkastustoimivallan edellytysten kiinnittäminen EU-asetuksen 57 artiklaan 19 §:ssä vaikuttaisi nostavan perusteltavuutta sen kannalta, että tarkastus voidaan suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Sen sijaan edellytys liittyen siihen, että kyse olisi digitaalisen elementin sisältävän tuotteen tai siihen liittyvän prosessin vaatimustenvastaisuudesta, ei vaikuttaisi oikeusministeriön mukaan selkeästi nostavan kynnystä tarkastusoikeuden ulottamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Epäselväksi jää oikeusministeriön mukaan esimerkiksi se, sallisiko viimeksi mainittu edellytys tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa myös silloin, kun mahdollisesti määrättävä seuraamusmaksu olisi liitettävissä luonteeltaan vähäisempiin rikkomuksiin.
13. Liikenne- ja viestintäministeriön vastineessa taas ensinnäkin todetaan, että ehdotetun 19 §:n nojalla tarkastus voidaan ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tilaa käytetään elinkeino- tai ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin. Edellytyksenä myös on, että tarkastus on välttämätöntä sen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltu ja yksilöity syy epäillä kyberkestävyysasetusta rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu seuraamusmaksu. Lisäksi edellytyksenä on, että kysymys on digitaalisen elementin sisältävän tuotteen tai siihen liittyvän prosessin vaatimustenvastaisuudesta tai kyberkestävyysasetuksen 57 artiklassa tarkoitettusta tilanteesta.
14. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan kyberkestävyysasetus edellyttää vastineessa tarkemmin selostetuista syistä ehdotetun 19 §:n kaltaista tarkastustoimivaltuutta ja ehdotus täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut vaatimukset.

Arvio

15. Ratkaisevaksi muodostuu nähdäkseni se, edellyttääkö kyberkestävyysasetus yhdessä muun soveltuvan EU-lainsäädännön kanssa lakiehdotuksen 19 §:n kaltaista tarkastustoimivaltuutta, kuten hallituksen esityksessä ja liikenne- ja viestintäministeriön vastineessa on katsottu. Jos EU-oikeus edellyttää 19 §:n kaltaista sääntelyä, silloin kotirauhan suojan taso määräytyy perusoikeuskirjan 7 artiklan, sellaisena kuin se täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, mukaan, ja lakiehdotuksen 19 §:ää voidaan pitää käskettynä EU-oikeuden kannalta. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp , s. 6 ja PeVL 51/2014 vp , s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (ks. esim. PeVL 19/2021 vp). Toinen asia on, että tällainen EU-oikeuden edellyttämä tarkastustoimivaltuussääntely ei välttämättä ole aivan ongelmaton perustuslain 10 §:ssä turvautun kotirauhan suojan kannalta. Tämä ei kuitenkaan ole tavaton asia, koska perustuslakivaliokunta on jo aiemminkin todennut, että perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaista EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 39/2016 vp).
16. Ministeriön vastineen mukaan kyberkestävyysasetus edellyttää ehdotetun 19 §:n mukaista tarkastustoimivaltuutta, koska kyberkestävyysasetuksen 52(1) artiklan nojalla asetuksen valvontaan sovelletaan markkina- ja valvonta-asetusta (EU) 2019/1020, jonka 14 artiklan 1 kohta sekä 4 kohdan d ja e alakohdat edellyttävät jäsenvaltiota antaman markkina- ja valvontaviranomaiselle toimivallan suorittaa tarkastuksia sekä päästä kaikkiin tiloihin, joita talouden toimija käyttää elinkeino- tai ammattitoimintaan liittyvässä tarkoituksessa. Lisäksi 1. lakiehdotuksella ehdotetut seuraamusmaksut perustuvat ministeriön mukaan tekoihin tai laiminlyönteihin, joista jäsenvaltion on määrättävä hallinnollinen seuraamus kyberkestävyysasetuksen 64 artiklan nojalla.
17. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksiin voidaan yhtyä, so. vastineessa ja hallituksen esityksessä selostetuista kyberkestävyysasetuksen ja markkina- ja valvonta-asetuksen säännöksistä muodostuvan normikokonaisuuden voidaan katsoa edellyttävän 1. lakiehdotuksen 19 §:n mukaista tarkastustoimivaltuussääntelyä. EU-säädösten normikokonaisuus ei myöskään vaikuta mahdollistavan tältä osin ns. kansallista liikkumavaraa, jota käytettäessä voitaisiin ottaa huomioon oikeusministeriön lausunnossa sinänsä aivan perustellusti esitettyjä, ennen muuta perustuslain 10 §:stä suojatusta kotirauhasta, sellaisena kuin se ilmenee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, seuraavia - ja EU-oikeuteen nähden hiukan tiukempia - vaatimuksia.

Johtopäätös

18. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan oikeusministeriön esittämät huomiot eivät anna aiheutta muuttoa lakiesitystä. Korostan, että kyse

on EU-oikeudesta johtuvista syistä, ja että tässä mielessä edellä ollut arvio on perusteiltaan EU-oikeudellinen, ei niinkään valtiosääntöoikeudellinen. Se, että EU-oikeudesta johtuvat velvoitteet toisinaan edellyttävät sellaista ehdotetun 19 §:n kaltaista tarkastustoimivaltuussäätelyä, joka ei parhaalla mahdollisella tavalla ole sopusoinnussa perustuslain 10 §:n kanssa, ei ole uusi asia, vaan se on ollut tiedossa jo 2000-luvulta alkaen.

19. Liikenne- ja viestintävaliokunta voisi kuitenkin harkita sitä, että se sisällyttäisi mietintöönsä lainsoveltamista ohjaavan lausuman, jonka mukaan 1. lakiehdotuksen 19 §:ää tulee tulkita mahdollisimman pitkälle perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan perusoikeuden mukaisella tavalla yksittäisissä soveltamistilanteissa.