

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojan rajoittamista koskevan lakivarauksen ja Euroopan unionin lainsäädännön välinen suhde

Tausta

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioitun lakivarauksen suhde EU-lainsäädännössä säädettäviin tai EU-sääntelystä seuraaviin viranomaisten tarkastustoimivaltuuksiin on noussut ajoittain esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annettua lakia koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi ensimmäistä kertaa nimenomaisesti Euroopan unionin sääntelyssä säädetyn tarkastustoimivaltuuden suhdetta kansallisesti ehdotettuun tarkastustoimivaltuuden rajaukseen ja katsoi, että kansallisesti ehdotettu rajausta tarkastustoimivaltuuteen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävien tilojen osalta ei vaikuttanut olevan EU-asetuksen mukainen. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että kansallisesti ehdotettu rajausta tulisi unionin lainsäädännöstä seuraavista syistä joko poistaa tai kirjoittaa toisin (PeVL 51/2014 vp). Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt useassa Euroopan unionin sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvässä viranomaisen tarkastustoimivaltuuksia koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että perusoikeuskirja ei sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäädännön kanssa (esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 39/2016 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt tällaisen selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp ja PeVL 12/2019 vp). Valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään todennut painokkaasti pitävänsä perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (esim. PeVL 47/2024 vp, PeVL 15/2024 vp ja PeVL 5/2023 vp). Kotirauhan suojan ja EU-sääntelyn suhdetta koskevan kysymyksen osalta valiokunta on korostanut, että selvityksessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäättään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (PeVL 6/2019 vp, PeVL 36/2017 vp, PeVL 39/2016; ks. myös PeVL 51/2022 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 9/2019 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 51/2014 vp).

Voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto vastaa perusoikeusuudistuksessa kotirauhan suojasta ja sen rajoittamisen edellytyksistä säädettyä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on kuvattu tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon mukaisen kotirauhaa turvanneen säännöksen soveltamiskäytäntöä ja toisaalta kiinnitetty huomiota siihen, että kotietsinnän lisäksi myös muunlaisista kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista on

katsottu voitavan säätää tietyin edellytyksin tavallisella lailla¹. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä momentin sanamuotoa väljennettiin siten, että kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten sijaan säännöksessä viitataan kotirauhan suojan piiriin ulottuviin toimenpiteisiin, koska lainsäädäntökäytännön katsottiin osoittavan, että muunkinlaisten toimien kuin tarkastusten osalta on jouduttu rajanvetoihin kotirauhan suojan suhteen (PeVM 25/1994 vp).

Kotirauhan suojaa koskevan lakivarauksen ja Euroopan unionin lainsäädännön välinen suhde

Kotirauhan suojan piiriin ulottuvien toimenpiteiden arviointi unionin oikeuden täytäntöönpanovaiheessa

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuvattu kansallisen sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen toteamalla, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp). Lausuntokäytännössä viitataan vakiintuneesti myös siihen, että suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin 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 (ks. PeVL 51/2014 vp ja siinä viitatuksi lausunnot). Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä seuraa, että hallituksen esityksissä tulisi myös perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun kotirauhan suojan rajoittamista koskevan sääntelyn osalta tehdä selkoa EU-sääntelyn jättämän kansallisen liikkumavaran alasta.

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut useita hallituksen esityksiä, joissa säädettävät tarkastustoimivaltuudet ovat liittyneet unionin sääntelyyn ja sen täytäntöönpanoon. Valtaosassa perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleista esityksistä näyttäisi kuitenkin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä jääneen epäselväksi, missä määrin unionin oikeus ja sen täytäntöönpano edellyttävät nimenomaisesti kotirauhan suojan piiriin ulottuvia tarkastustoimivaltuuksia. Lähtökohtaisesti kansallisen liikkumavaran ala on jäänyt mietintövaliokunnassa tarkemmin selvitettäväksi. Perustuslakivaliokunta on tyypillisesti edellyttänyt, että siltä osin kuin Euroopan unionin sääntelyyn liittyvissä tarkastustoimivaltuuksissa on kyse kansallisen harkintavallan piiriin kuuluvasta sääntelystä, on toimivaltuuden käyttö rajattava perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioituja lakivarauksia koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tavalla. Kotirauhan suojan piiriin ulottuvan toimivaltuuden rajaaminen Euroopan unionin oikeuden edellyttämään on ollut näissä

¹ Hallituksen esityksessä todetaan, että tällaisia tarkastusvaltuuksia sisältyi tuolloin esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/86, 18 §), työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettuun lakiin (131/73, 3 §), rakennussuojelulakiin (60/85, 18 §), radiolakiin (517/88, 16 §) ja sosiaalihuoltolakiin (710/82, 41 §). Yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä, esimerkiksi huoneenvuokralain (653/87) 17 §:ssä ja asunto-osakeyhtiölain (809/91) 79 §:ssä, on puolestaan saatettu antaa toiselle yksityiselle oikeus päästä henkilön asuntoon (HE 309/1993 vp).

esityksissä säätämisjärjestyskysymys (PeVL 51/2022 vp, PeVL 21/2022 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 9/2019 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 44/2016 vp, PeVL 39/2016 vp, PeVL 69/2002 vp).

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä olleiden hallitusten esitysten osalta mietintövaliokunnassa tarkastustoimivaltuuksia on täsmennetty tai rajattu eri tavoin. Kaikkien edellä mainittujen esitysten osalta mietintövaliokunnassa on arvioitu, että unionin sääntely mahdollistaa tarkastustoimivaltuuden täsmentämisen tai rajaamisen. Tämä arvio on ollut kuitenkin korostetun tapauskohtaista, ja kussakin sääntely-yhteydessä tarkastustoimivaltuuden täsmentäminen tai rajaaminen on tehty kyseiseen yhteyteen sopivaksi katsotulla tavalla.² Tarkastustoimivaltuudet on saatettu rajata kokonaan kotirauhan suojan piiriin ulkopuolelle tai tarkastustoimivaltuutta on rajattu siten, että se vastaa jompaa kumpaa perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoitusedellytyksistä.

Yhden tarkastustoimivaltuuksiin liittyvän hallituksen esityksen osalta perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti arvioinut, että unionin sääntely ei mahdollista tarkastustoimivaltuuden rajaamista perustuslain 10 §:ssä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla (PeVL 51/2014 vp). Kyseisessä tilanteessa sääntelyä arvioitiin perustuslakivaliokunnassa Euroopan unionin sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut myös unionin sääntelyyn liittyviä tarkastustoimivaltuuksia, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain näkökulmasta asianmukaisina (PeVL 23/2020 vp ja PeVL 2/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ei suoraan ilmene, katsottiinko tarkastustoimivaltuus näissä esityksissä asianmukaiseksi nimenomaan unionin oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi vai myös muutoin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esiin nousseiden tilanteiden osalta vaikuttaa siltä, että useimmiten unionin sääntelyä on eduskuntakäsittelyssä tulkittu siten, että tarkastustoimivaltuuksiin on liittynyt sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaa kotirauhan suojan piiriin ulottuvien toimenpiteiden rajaamisen siten, että toimivaltuus vastaa perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyjä rajoitusedellytyksiä.

Kotirauhan suojan piiriin ulottuvien toimenpiteiden arviointi Euroopan unionin sääntelyä neuvoteltaessa

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös Euroopan unionin sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 4/2023 vp, PeVL 15/2017 vp, PeVL 9/2017 vp ja niissä viitatu lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 20/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut perusoikeusuudistuksen jälkeen ajoittain, mutta kuitenkin suhteellisen harvoin, U- ja E-asioita, joissa kotirauhan suojaan liittyviä kysymyksiä on arvioitu nimenomaisesti (PeVL 1/2024 vp, PeVL 39/2012 vp, PeVL 44/2002 vp, PeVL 20/2001 vp, PeVL 12/2001 vp ja PeVL 3/1996 vp).

Valtioneuvoston U-kirjelmissä ja E-kirjeissä on vaihtelevasti käsitelty ehdotettuun EU-sääntelyyn liittyviä kotirauhan suojaa koskevia kysymyksiä. Kotirauhan suojaan liittyviä kysymyksiä nousee esiin jonkin verran EU-sääntelyä koskevissa neuvotteluissa. Tyypillisemmin asiaa on käsitelty tarkemmin Euroopan unionin sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen esityksissä eduskunnalle toimitettavien U-kirjelmien sijaan. Kotirauhan suojaan liittyviin kysymyksiin on kuitenkin

² MmVM 13/2022 vp, TaVM 45/2022 vp, MmVM 4/2019 vp, MmVM 3/2019 vp, TaVM 13/2020 vp, HaVM 14/2018 vp, MmVM 16/2016 vp, TaVM 24/2016 vp, MmVM 17/2002 vp.

kiinnitetty huomiota nimenomaisesti joissakin U-kirjelmissä (ainakin U 26/2022 vp, U 84/2021 vp ja U 12/2018 vp).

Eduskunta-aineiston ja ministeriöiltä saatujen tietojen perusteella näyttää siltä, että kotirauhan suojaan liittyviin kysymyksiin on ainakin jossain määrin kiinnitetty huomiota unionisääntelyä valmisteltaessa. Joiltakin osin kotirauhan suojaan liittyen on nimenomaisia mainintoja asian käsittelyyn liittyvissä eduskuntakirjelmissä. Osassa tilanteita asiaa on pyritty muutoin huomioimaan neuvotteluissa. On myös huomattava, että merkittävää osaa eduskuntakirjelmistä ei käsitellä perustuslakivaliokunnassa, jolloin asiasta saattaa olla mainintoja eduskuntakirjelmissä, mutta asia ei nouse välttämättä erikseen esiin eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslain 10 §:n 3 momenttia koskevia tulkintakysymyksiä on noussut esiin myös korkeimman oikeuden Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaisesti antamissa lausunnoissa Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä maakuntalaeista. Taustaltaan unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyneen maakuntalain osalta korkein oikeus on esimerkiksi arvioinut sellaisen maakuntalakiin sisältyneen tarkastustoimivaltuuden perustuslain kannalta ongelmattomaksi, jossa mahdollistettiin kotirauhan suojan piirissä toimivaltuus tehdä asunnossa lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän tarkastus niissä tilanteissa, joissa rakennuksella ei ole energiatodistusta (KO-HD/12/2021).

Nykytilan arviointi

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suoja koskevien kvalifioitujen lakivarausten suhde unionin sääntelystä seuraaviin tai sen edellyttämiin tarkastustoimivaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella aiheuttanut lainsäädäntökäytännössä jossain määrin tulkintahaasteita. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on selvää, että kansallisen ja EU-oikeuden ristiriitatilanteissa EU-oikeudella on etusija. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin 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. Keskeiseksi kysymykseksi tällöin nousee EU-oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran tulkinta, joka on viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä.

EU-oikeudesta seuraavista tarkastustoimivaltuuksista säätäminen on lainsäädäntökäytännössä katsottu mahdolliseksi pääsääntöisesti joko perustuslain 10 §:n 3 momentin perusoikeuksien turvaamista tai rikosten selvittämistä koskevalla rajoitusperusteella. Vain harvoin tarkastustoimivaltuudesta säätäminen on ollut lopulta välttämätöntä perustaa EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen nojaavaan tulkintaan (ks. PeVL 51/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä (PeVM 4/2018 vp). Tämä puoltaisi perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarausten muuttamista siten, että lakivarauksista ilmenisi selkeämmin kaikki ne perusteet, joilla tulkintakäytännön mukaan on ollut mahdollista rajoittaa kotirauhan suoja.

Toisaalta sanamuodoltaan erityisesti perusoikeuksien turvaamista koskeva rajoitusperuste on jo itsessään verrattain väljä ja tähän rajoitusperusteeseen on voitu nojautua myös EU-oikeudesta seuraavista tarkastustoimivaltuuksista säädettyäessä. Rikosten selvittämistä koskevaan

rajoitusperusteeseen taas on lainsäädäntökäytännössä usein nojaututtu sellaisten, unionin sääntelyn yhteydessä suhteellisen usein kyseeseen tulevien, tarkastustoimivaltuuksien säätämiseksi, joissa tarkastustoimivaltuudella selvitetään tekoa tai laiminlyöntiä, josta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen seuraamusmaksu (PeVL 30/2025 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 39/2005 vp ja PeVL 7/2004 vp). Mahdollista kuitenkin on, että EU-oikeudesta seuraava tarkastustoimivaltuus, jossa selvitetään tekoa tai laiminlyöntiä, josta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen seuraamusmaksu, perustetaan myös perusoikeuksien turvaamista koskevaan rajoitusedellytykseen.

Perustuslain sanamuodon muuttamista puoltavat tilanteet, joissa EU-sääntelystä seuraavia tarkastustoimivaltuuksia ei ole ollut mahdollista perustaa kumpaankaan perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivaruuksista ja joissa toimivaltuus on säädetty EU-oikeuden etusijaan nojautuen. Nämä tilanteet ovat kuitenkin tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä olleet lopulta harvinaisia. Tavanomaisempaa on ollut, että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on täsmennetty tarkastustoimivaltuutta siten, että se täyttää jommankumman perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoitusperusteista, jolloin ei ole ollut tarve nojautua tulkinnallisesti unionin oikeuden etusijaperiaatteeseen.

Euroopan unionin sekundaarilainsäädännön edellyttämät tarkastustoimivaltuudet ovat liittyneet erilaisiin sääntely-yhteyksiin. Tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä tyypillisiä ovat olleet tilanteet, joissa elinkeinotoimintaa harjoitetaan kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa ja elinkeinon harjoittamiseen liittyvä tarkastusoikeus on tämän vuoksi tullut ulottaa myös kotirauhan suojaamiin tiloihin. Lisäksi tyypillisiä ovat olleet tilanteet, joissa on ollut kyse erilaisten tukien myöntämiseen liittyvien ehtojen noudattamisen valvonnasta, jonka osalta EU-sääntely on voinut edellyttää kotirauhan suojan piiriin ulottuvaa tarkastustoimivaltuutta. Kolmantena unionin sekundaarioikeudessa tarkastustoimivaltuudet ovat liittyneet erilaisiin perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin tilanteisiin, joissa tarkastus tehtäisiin esimerkiksi tiettyjen kotirauhan suojan piiriin kuuluvien tiloihin sijoitettujen laitteiden turvallisuuden tarkastamiseksi. Kokonaisuutena EU-oikeuden edellyttämät poikkeamat kansalliseen perusoikeussuojaan ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi.

Euroopan unionin sääntelyssä on tähänastisen lainsäädäntökäytännön perusteella tunnistettavissa edellä mainittujen kaltaisia tyypillisiä tilanteita, jotka ovat edellyttäneet jossain määrin kotirauhan suojan piiriin menevästä tarkastustoimivaltuudesta säätämistä. Jos tavoitteena olisi saada myös tulevaisuudessa unionin sääntelyyn liittyvät tilanteet varmuudella katettua kansallisessa perustuslaissa, tulisi perustuslaissa säätää hyvin väljästä uudesta rajoitusperusteesta. Euroopan unionin sääntelyn kattamat tilanteet ovat jo tähänastisessa käytännössä olleet moninaisia ja mahdollista on, että jatkossa tarkastustoimivaltuuksia pitäisi liittää vielä moninaisempiin sääntely-yhteyksiin.

Työryhmä on arvioinut joitakin muotoiluvaihtoehtoja, joita olisi mahdollista lisätä perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ja joihin voitaisiin ainakin osin perustaa EU-oikeuteen liittyviä tarkastustoimivaltuuksia. Arvioinnissa on havaittu, että mahdollinen muotoilu tulisi laatia suhteellisen väljäksi, jotta voitaisiin varmistua siitä, että muotoilu kattaisi paitsi jo ilmenneet myös tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevät tarpeet. Työryhmän työssä on hahmoteltu esimerkiksi seuraavanlaisia muotoiluja:

- Lailla voidaan säätää (*viranomais*)*tarkastusten tekemiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

- Lailla voidaan säätää *lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- Lailla voidaan säätää *lakisääteisen veloitteen merkittävän rikkomisen selvittämiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- Lailla voidaan säätää *(muun kuin vähäisen) hallinnollisen seuraamuksen määräämisen edellytysten selvittämiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi, *lainsäädännön muun kuin vähäisen rikkomisen* tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Edellä esitetyt väljemmät muotoilut eivät vastaisi perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyistä sääntelytapaa, jossa on pyritty mahdollisimman tarkasti määrittämään perusteet, joilla kotirauhan suojaa voidaan rajoittaa. Sääntelytavan näin merkittävä muutos voisi edellyttää perustuslain 10 §:n ja perusoikeusluvun systematiikan laajempaa arviointia, mikä ei vaikuta perustellulta ottaen huomioon, että käytännössä tarve varsinaisesti nojautua EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen on ollut lainsäädäntökäytännössä tähän mennessä lopulta varsin vähäistä. Täsmällisempään rajoittamiseen pyrkivät muotoilut ovat ongelmallisia sen vuoksi, että niillä ei olisi mahdollista kuitenkaan varmuudella kattaa kaikkia EU-oikeudesta myös tulevaisuudessa seuraavia tarpeita.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös Euroopan unionin sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 4/2023 vp, PeVL 15/2017 vp, PeVL 9/2017 vp ja niissä viitatu lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta Euroopan unionin lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 20/2017 vp). Nykytilan kuvauksesta ilmenee, että unionin sääntelyä neuvoteltaessa on jossain määrin tunnistettu perustuslain 10 §:n 3 momentin sääntelyn merkitys Euroopan unionin oikeudessa säädettävien tarkastustoimivaltuuksien kannalta ja myös pyritty lopputulokseen, joka olisi yhteensovittavissa kansallisen perustuslain kanssa. Unionin sääntelyn ja kansallisen perustuslain yhteensovittamiseen tulisi ensisijaisesti pyrkiä tunnistamalla kysymykset EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa ja Suomen kantaa muodostettaessa.

Perustuslain 1 §:n muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitiin muun muassa, että Euroopan unionin jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa kaikissa niissä kohdin, joihin unionijäsenyydellä on tosiasiallisia vaikutuksia, ei ole tarkoituksenmukaista, etenkin jos perustuslaki muutoin ilmaisee jäsenyyden sen merkityksen huomioon ottavalla tavalla (HE 60/2010 vp, s. 21). On mahdollista, että unionijäsenyyden voi vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti myös muiden perustuslain säännösten soveltamiseen tavalla, joka edellyttää yhteensovittamista kansallisen perustuslain ja sen tulkinnan kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Euroopan unionin jäsenyydestä seuraa, että Euroopan unionin sekundaarilainsäädännön etusijaperiaate on osa suomalaista oikeusjärjestystä. Periaatteesta voi seurata, että EU-oikeus saa joissakin tilanteissa etusijan myös suhteessa perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut perustuslain muutostarpeiden arvioinnin lähtökohdaksi vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain esitöistä ilmenevän ajatuksen perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain muuttamiseen tulee tämän lähtökohdan mukaan suhtautua pidättyvästi (PeVM 4/2018 vp, ks. myös PeVM 10/2006 vp ja PeVM 5/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi korostanut yleisesti sitä, ettei yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaisen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa eikä päinvastoin (PeVL 8/2023 vp). Koska EU-sääntelyyn liittyvät tarkastustoimivaltuudet ovat tähänastisen lainsäädäntökäytännön mukaan pitkälti kyetty yhteensovittamaan perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintakäytännön kanssa ja asiaan on mahdollista kiinnittää nykyistä perusteellisemmin huomiota EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa, ei perustuslain muuttaminen vain tällä perusteella vaikuta perustellulta.