

Lausunto

LsN Virpi Korhonen
LsN Marietta Keravuori-Rusanen

1.4.2020

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergilain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta (HE 8/2020 vp)

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi ydinenergilakiin aikaisempaa täsmällisemmät säännökset turvahenkilöiden asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista. Turvajärjestelyjä koskevista muutoksista johtuen ehdotetaan muutettavaksi myös turvallisuusselvityslakia. Lisäksi ydinenergilakiin ja kaivoslakiin ehdotetaan tehtäväksi julkisia kuulutuksia koskevasta hallintolain muutoksesta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaantulosta johtuvat tarpeelliset tarkistukset.

Ottaen huomioon, että esitys on saatettu myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, tässä lausunnossa ei ole katsottu aiheelliseksi arvioida sääntelyyn liittyviä valtiosääntö-oikeudellisia kysymyksiä. Oikeusministeriö on antanut esityksestä asiantuntijalausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Terveystieteiden ammattihenkilön ilmoitusoikeus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 w §:ssä ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden ilmoitusoikeudesta luvanhaltijan vastuulliselle johtajalle, turvajärjestelyistä vastaavalle henkilölle sekä Säteilyturvakeskukselle ydinvoimalaitoksen ohjaajasta ja lisäksi poliisille turvahenkilöstä, jonka hän potilastietojen ja henkilön tapaamisen tai tutkimuksen perusteella katsoo perustellusta syystä olevan terveydentilansa tai käyttäytymisensä perusteella soveltumaton tehtäväänsä tai vaaraksi ydin- tai säteilyturvallisuudelle.

Valmisteltaessa kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä on myös arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuojasuojatun kansallisen lainsäädännön jättämän liikkumavaran puitteissa. Henkilötietojen

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, ettei käsittelylle ole toimijoiden osalta nimetty tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaista käsittelyperustetta, vaan ainoastaan 9 artiklan mukainen peruste. Muutoin säännöksen perusteissa on tehty selkoa henkilötietojen käsittelyyn liittyvän kansallisen liikkumavaran alasta.

Ennen tietojen ilmoittamista lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön olisi kerrottava tarkastettavalle tämän terveydentilan vaikutuksesta toimintakykyyn ja oikeudesta ilmoitusoikeuden käyttämiseen. Esityksen perustelujen mukaan lähtökohtana tietojen luovuttamisessa yleisesti on sen perustuminen suostumukseen tai siihen, että henkilö ilmoittaa itse työnantajalleen terveydentilastaan ja sen vaikutuksesta tehtävien hoitamiseen. Ilmoitusoikeutta koskeva säännös tulisi perustelujen mukaan sovellettavaksi vasta siinä tilanteessa, jossa suostumusta ei jostain syystä henkilöltä saada. Tästä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13 §:n pääsääntö on, että terveydenhuollon ammattihenkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja, mutta mainitun estämättä tietoja saadaan antaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Pykälän viimeisessä momentissa viitataan tietojen antotapoihin. Teknisen käyttöyhteyden sääntely on julkisenhallinnon tiedonhallintalaissa (906/2019) korvattu huomattavasti yksityiskohtaisemmalla teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden jaotteluun perustuvalla sääntelyllä. Tämän vuoksi sääntelyn kiinnittämistä teknisen käyttöyhteyden käsitteeseen ei voida pitää onnistuneena. Lisäksi säännöksen perusteella vaikuttaisi siltä, ettei tiedon luovuttaminen esimerkiksi paperilla olisi mahdollista.

Säännöksen mukaan luvanhaltijan on varmistettava, että Säteilyturvakeskuksella tai poliisilla on tieto ilmoituksesta. Oikeudellisesti säännös vaikuttaa hiukan epäselvältä ottaen huomioon, että pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusoikeus on terveydenhuollon ammattihenkilöllä.

Turvallisuusselvityslaki

Esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi turvallisuusselvityslain (726/2014) 21 §:ää.

Turvallisuusselvityksen tarkoituksena on turvallisuusselvityslain 1 §:n mukaan parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Turvallisuusselvityslain 18 §:n 1 momentin mukaan henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä on, että selvityksen hakija on huolehtinut toimitilojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta ja ryhtynyt asianmukaisiin toimiin muiden turvajärjestelyjen toteuttamiseksi. Tarkoituksena on, että turvallisuusselvityksiä käytetään aina osana laajempia turvallisuusjärjestelyjä, ei niiden sijasta. Näin ollen turvallisuusselvityslain muutoksella on kytkös ydinenergialain 7 l §:ssä säädettäväksi ehdotettuun.

Turvallisuusselvityslaissa määritellään ne tehtävät, joihin hakeutuvista selvitys voidaan tehdä. Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvat tehtävät eroavat turvallisuusvaatimusten osalta toisistaan. Suppea turvallisuusselvitys kohdistuu tavanomaisesti sellaisia tehtäviä hoitaviin henkilöihin, joilla on työtehtävissään pääsy tiettyyn suojeltavaan paikkaan tai tilaan.

Suppean henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluvia tehtäviä koskevan 21 §:n 1 momentin 5 kohtaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että selvitys voitaisiin tehdä myös henkilölle, joilla on rakentamiseen tai suunnitteluun osallistuessaan pääsy tietoon ydinlaitoksen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä. Muutosta esitetään lisäksi sen suhteen, että turvallisuusselvitys voitaisiin tehdä myös henkilöstä, joka osallistuu ydinjätteen kuljettamiseen. Muutos laajentaisi soveltamisalaa koskemaan myös matala- ja keskiaktiivista jätettä sekä muuta korkea-aktiivista jätettä kuin käytettyä polttoainetta, joiden kuljetuksiin osallistuville voitaisiin riskiperusteisesti tehdä turvallisuusselvitys.

On syytä huomata, että perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys voidaan voimassa olevan turvallisuusselvityslain 19 §:n mukaan laatia muun muassa sellaiseen palvelusuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka toimii tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista. Asiaa koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 57/2013 vp s. 38) mukaan olennaista soveltamisalan kannalta on, mikä vaikutus asianomaisen henkilön toiminnalla voi olla yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin tai kriittisen tuotannon jatkumiseen kaikissa tilanteissa ja minkälaisia seurauksia hän toiminnallaan voi saada aikaan. Säännös ei ole sidottu mihinkään yksittäiseen toimialaan. Edelleen voimassa olevan turvallisuusselvityslain mukaan perusmuotoinen turvallisuusselvitys voidaan laatia myös henkilöstä joka hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä.

Turvallisuusselvityslain 24 §:n mukaan Suojelupoliisilla on kuitenkin oikeus päättää henkilöturvallisuusselvityksen tasosta, sen estämättä, mitä 19 ja 21 §:ssä säädetään. Suojelupoliisi voi käsitellä suppeaa henkilöturvallisuusselvitystä koskevan hakemuksen perusmuotoisena henkilöturvallisuusselvitysasiana, jos se on tarpeen valtion tai yleisen turvallisuuden varmistamiseksi, ja edelleen perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä koskevan hakemuksen suppeana henkilöturvallisuusselvitysasiana, jos se on tarkoituksenmukaista eikä henkilöturvallisuusselvityksen laatiminen perusmuotoisena ole tarpeen valtion tai yleisen turvallisuuden vuoksi.

Ehdotetut muutokset laajentavat jonkin verran turvallisuusselvitysmenettelyn kohteeksi tulevaa henkilöpiiriä. Ehdotetuilla muutoksilla on kuitenkin yleiseen turvallisuuteen liittyvä hyväksyttävä peruste. Muutoksissa on kyse nykyisen selvityspäätteen täydentämisestä ja täsmentämisestä. Turvallisuusselvitys tehtäisiin ehdotuksen mukaan suppeana, minkä voidaan katsoa vastaavan turvallisuusselvityslaissa vastaavissa tilanteissa tehtävien selvitysten tasoa.

Julkisia kuulutuksia koskevat säännösehdotukset

Esitykseen sisältyvien julkisen kuulutuksen toimittamista koskevien ydinenergiain ja kaivoslain säännösehdotusten todetaan sisältyneen julkisia kuulutuksia koskevan yleissääntelyn uudistamiseen tähdänneeseen ja 9.2.–9.3.2018 oikeusministeriön järjestämällä lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen.

Edellä tarkoitettuun esitysluonnokseen sisältyneissä liitelakiehdotuksissa oli pääosin kyse kumottuun julkisista kuulutuksista annettuun lakiin kohdistuvien viittausten tekniestä tarkistamista vastaamaan hallintolakiin ehdotettua sääntelyä. Nyt käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin sisältyy sen sijaan monilta osin myös sellaisia hallintolain kuulutussäännöksistä poikkeavia, täydentäviä ja sen kanssa päällekkäisiä säännöksiä, joita ei sisällynyt mainittuun esitysluonnokseen. Tässä yhteydessä on siksi näiltä osin aiheellista kiinnittää huomiota eräisiin yksityiskohtiin.

Hallintolain 62 a §:n mukaisessa julkisessa kuulutuksessa on kyse erityisestä tiedoksiantotavasta, joka soveltuessaan syrjäyttää muut hallintolain mukaiset tiedoksiantomuodot. Hallintolaki ei tarjoa toimivaltaa julkisen kuulutuksen toimittamiseen, vaan menettely vaatii aina nimenomaisen toimivaltaperustan muussa laissa. Hallintolakiin sisältyy säännökset myös tietojen julkaisemisesta salassapidon ja henkilötietojen suojan kannalta julkista kuulutusta toimitettaessa (HL 62 b §).

Oikeusministeriö on julkisia kuulutuksia koskevan yleislainsäädännön uudistamisen vaatimien erityislainsäädännön muutosten valmistelusta muille ministeriölle lähettämässään kirjeessä (29.3.2019 VN/1084/2018, OM039:00/2017) pitänyt tärkeänä, että niissä tilanteissa, joissa julkista kuulutusta koskevalle menettelylle katsotaan olevan hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä perusteltu tarve, asianomaisessa erityislaissa nojaututaan mahdollisimman kattavasti uudistettuihin hallintolain kuulutussäännöksiin. Yleislaista poikkeavalle sääntelylle tulisi olla verraten painavia ja asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Tarve hallintolaista poikkeavalle tai täydentävälle sääntelylle on perusteltava.

Julkisen kuulutuksen käyttöönottoa koskevassa hallituksen esityksessä tulee tehdä selkoa myös ehdotettavan sääntelyn suhteesta EU:n yleiseen tietosuojasetukseen, jos on mahdollista, että yleisessä tietoverkossa julkaistavaan kuulutukseen ja kuulutettaviin asiakirjoihin saattaa sisältyä henkilötietoja.

Ydinenergiain 23 § (Lupahakemuksen käsitteleminen)

Muutettavaksi ehdotetun ydinenergiain 23 §:n 5 momentin mukaan ”julkista kuulutusta olisi kuitenkin pidettävä nähtävillä vähintään 14 mutta enintään 30 vuorokautta”. Sääntely poikkeaa hallintolain 62 a §:stä, jonka mukaan kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä 14 vuorokautta. Jos asiakirjan tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on hallintolain mukaan kuitenkin pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti.

Hallintolaista poikkeavan sääntelyn tarvetta ei ole esityksessä perusteltu. Epäselväksi jää, miksi hallintolain sääntelyä ei voida pitää ehdotetussa yhteydessä riittävänä etenkin, jos ydinenergiain 23 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on tarkoitus varata yleisölle tilaisuus esittää kuulutettavasta lupahakemuksesta mielipiteitä. Kuulutus on tällöin hal-

lintolain mukaan pidettävä nähtävillä mielipiteiden esittämiselle varatun määräajan. Ehdotettu säännös voi johtaa myös virheelliseen päätelmään siitä, että kuulutus voitaisiin poistaa verkosta ennen mainitun määräajan päättymistä.

Ehdotetun 5 momentin mukaan kuulutettava hakemus olisi lisäksi annettava tiedoksi kunnan ilmoituksena. On syytä todeta, että säännösehdotuksessa viitatussa kuntalain 108 §:ssä ei ole kyse tiedoksiannosta vaan tiedottamisesta. Säännös olisi siksi asianmukaista tarkistaa viittaukseksi siitä, että tieto kuulutuksesta on lisäksi julkaistava asianomaisessa/vaikutusalueen kunnassa esim. seuraavasti: *"Tieto kuulutuksesta on julkaistava [asianomaisessa] kunnassa. Kunnan ilmoituksista säädetään kuntalain (410/2015) 108 §:ssä."*

Ehdotetun 23 §:n 6 momentin mukaan julkisesta kuulutuksesta olisi käytävä ilmi, "sen lisäksi, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään, tiedot 4 momentissa ja 13 §:ssä säädetystä tiedottamisesta sekä kuulemisesta koskevien velvoitteiden hoitamisesta ja niiden määrääjoista". Viitatussa ydinenergialain 23 §:n 4 momentissa ei säädetä tiedottamisesta tai kuulemisesta, vaan mainittu säännös sisältää yksinomaan informatiivisen viittauksen ympäristövaikutusten arviointimenettelylain veloitteeseen liittää lupahakemuksen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Epäselväksi jää, mihin 23 §:n 6 momentin on katsottu tältä osin kohdistuvan.

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Kuulutusta toimitettaessa on soveltuvin osin noudatettava myös muita hallintolain säännöksiä. Ehdotetulle 6 momentille ei jääne nimenomaista tarvetta.

Kaivoslain 40 § (Tiedottaminen)

Ehdotetun 40 §:n 2 momentin mukaan kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä menettelyä muistutuksia tehtäessä ja mielipiteitä ilmaistaessa on noudatettava. Ks. kommentit edellä.

Mainitun 2 momentin mukaan kuulutus ja hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä vähintään 30 päivän ajan lupaviranomaisen verkkosivuilla. Perustelujen mukaan hallintolain mukaista 14 vuorokauden nähtävilläpitoaikaa on pidettävä kaivosasioiden osalta monimuotoisuuden vuoksi liian lyhyenä.

Kuten edellä on todettu, hallintolain 62 a §:n mukainen 14 vuorokauden aika koskee vain niitä tilanteita, joissa kuulutuksen julkaisemisesta ei lähdä kulumaan vastaanottajan oikeuteen vaikuttavaa määräaikaa. Jos sen sijaan julkaisemisesta lähtee kulumaan esim. muistutusten tai mielipiteiden esittämiselle varattu määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on hallintolain mukaan pidettävä nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti. Ehdotettu nähtävilläpitoaikaa koskeva säännös vaikuttaa tarpeettomalta. Jos sen sijaan tarkoituksena on säätää mielipiteiden esittämiselle varattavan määräajan pituudesta, säännös tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi.

Kaivoslain 40 §:ään ehdotetaan lisäksi otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä kuulutukseen sisällytettävistä asioista ja kuulutuksen julkaisemisesta. Perusteluista ei ilmene, minkä tyyppisiä säännöksiä valtuuden nojalla on mahdollisesti tarkoitus antaa.

Hallintolaissa säädetään julkisen kuulutuksen sisällöstä ja sen julkaisemisesta. Hallintolaista voidaan sen 5 § huomioon ottaen poiketa vain lailla. Valtuus on syytä poistaa lakiehdotuksesta.

Kaivoslain 57 § (Lupapäätöksen antaminen)

Kaivoslain 57 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että lupapäätöstä koskevassa kuulutuksessa olisi mainittava myös päätöstä koskeva valitusaika.

Velvoite valitusajan ilmoittamisesta kuulutuksessa johtaa vastakkaispäätelmiin suhteessa hallintolain 62 a §:ään, johon vastaavaa mainintaa ei sisälly. Valitusaika kuten myös esimerkiksi se, mitä valituksen tulee sisältää ja minne se tulee toimittaa, ilmenevät valitusosoituksesta, joka hallintolain mukaan on päätökseen liitettävä. Säännös olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.

Valitusaikaa koskeva maininta valitusajan ilmoittamisesta on ollut voimassa olevassa kaivoslain 57 §:n 2 momentissa sinänsä perusteltu, koska julkipanomenettelyssä päätöstä ei ole annettu kuulutusmenettelyyn verrattavalla tavalla tiedoksi, vaan päätöksen antamisesta on ilmoitettu etukäteen. Säännökselle ei sen sijaan jää vastaavaa aineellista merkitystä siirryttäessä päätöksen tiedoksiannossa hallintolain mukaiseen kuulutusmenettelyyn.

Muutoksenhaku

Esityksen muutoksenhakua koskeviin säännöksiin oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa. Ydinenergialain 75 §:n 2 momentin osalta voidaan kielellisenä huomiona todeta kuitenkin, että tavanomaisesti käytetään ilmaista ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019)”.

Eräitä muita huomiota

Kaivoslain 58 § (Lupapäätöksestä tiedottaminen)

Tieto päätöksen antamisesta olisi kaivoslain 58 §:n 2 momentin mukaan lähetettävä kirjeellä tai sähköisesti asianosaisille, ja asiassa muistutuksen tehneille sekä mielipiteen ilmaiselle. Tieto päätöksen antamisesta annettaisiin ehdotuksen mukaan sähköisestä asiointinnissa annetun lain 19 §:ssä tarkoitettuna tavallisena sähköisenä tiedoksiantona. Perustelujen mukaan sääntely merkitsisi poikkeusta asiointilain 19 §:ään nähden, sillä sähköinen tiedoksianto voitaisiin toimittaa ilman vastaanottajan suostumusta. Poikkeamisen tarvetta ei ole perusteltu.

On syytä todeta, ettei ehdotettu säännös mahdollista poikkeamista sähköisen asiointilain mukaisesta suostumusedellytyksestä.

Esityksen perusteella jää kaikkiaan epäselväksi, onko 58 §:ssä kyse päätöksen tiedoksiantamisesta vai muusta tiedottamisesta ja mikä sen suhde on 57 §:ssä tarkoitettuun kuulutukseen.

Ydinenergiain 7 v § (Miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttuminen)

Pykälän 1 momentin mukaan ydinvoimalaitoksen turvahenkilöllä on ydin- tai säteilyturvallisuuden turvaamiseksi oikeus ottaa miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakkeina käyttäen tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos miehittämätön ilma-alus saapuu oikeudetta luvanhaltijan pysyvässä käytössä olevalle alueelle, jossa ilmailu on kielletty ilmailulain 11 §:n nojalla.

Ilmailulain 11 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella taikka ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeiden alueiden yläpuolella.

Säännös olisi asianmukaista tarkistaa koskemaan tilanteita, joissa miehittämätön ilma-alus saapuu ydinlaitoksen alueelle tai tämän alueen yläpuoliseen, ilmailulta rajoitettuun ilmatilaan.