

Tuomas Ojanen

26.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 8/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergilain, turvallisuus selvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta

Arvioinnin lähtökohtia

Viittaa esityksen pääasiallisesta sisällöstä esityksestä ilmenevään.

Esityksen säätämistäjärjestysjaksossa (jakso 11) on verraten laajasti ja yksityiskohtaisestikin arvioitu ehdotettua sääntelyä turvallisuus selvityksistä (11.2), turvahenkilöistä ja toimivaltuuksista (11.3), miehittämättömien ilmailualusten kulkuun puuttumista (11.4) ja terveystarkastuksesta ja lääkärin ilmoitus oikeudesta (11.5) perustuslain kannalta. Samalla on monessa suhteessa – mutta toisaalta vain monessa suhteessa – tehty asianmukaisesti selkoa ao. kysymyksiin liittyvästä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Nähdäkseni esityksen säätämistäjärjestysjaksossa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista esitetyn lisäksi on syytä korostaa seuraavia valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia:

- Säätämistäjärjestysjaksosta tai muualtakaan esityksestä ei havaitakseni lainkaan ilmene, että voimassaoleva ydinenergilaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. *poikkeuslaki*: ydinenergilaki on alun perin säädetty vuonna 1987 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämistäjärjestyksessä, jolloin se on voimassa poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin (PeVL 17/1985 vp), että ydinenergilain 15 ja 63 § edellyttivät perustuslainsäätämistäjärjestystä. Ydinenergilakiehdotuksen 15 § koski periaatepäätöksen vahvistamista eduskunnassa, ja sen katsottiin olevan hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä poikkeava. Ydinenergilakiehdotuksen 63 §:n 2 momentin säännöstä perustuslakivaliokunta piti puolestaan ongelmallisena Suomen suvereniteettia koskevien hallitusmuodon säännösten kanssa, koska säännös antaa vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajalle oikeuden käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa (ks. PeVL 17/1985 vp, s. 6/II). Viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2017 vp esitettyyn ydinenergilain poikkeuslakiluonteesta (ks. myös PeVL 1/2008 vp).
- Ydinenergilain säännökset ovat olleet useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (ks. PeVL 17/1985 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 1/2008 vp ja PeVL 4/2012 vp ja PeVL 35/2017 vp).

- Samoin kaivoslaki (ks. PeVL 32/2010 vp) ja turvallisuusselvityslaki (PeVL 3/2014 vp) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
- Säättämisyjärjestysjakson alajaksossa 11.4 katsotaan muun ohella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten, että ” ... viestin tunnistamistiedot (välitystiedot) jäävät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 37/2002 vp, s. 3 ja PeVL 26/2001 vp, s. 3).” On syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että valiokunnan tuoreemmassa lausuntokäytännössä on tarkistettu tätä käytäntöä, koska ” sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 48/2018 vp ja PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös esim. PeVL 36/2018 vp, s. 22).

Arvio

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava painoa sille, että ydinlaitokselle on sen turvariskeistä johtuen asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia. Sen vuoksi on muun muassa perusteltua, että ydinlaitos itse ensivaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin (ks. myös esim. PeVL 1/2008 vp).

Ydinenergialaitoksen turvallisuusjärjestelyjen poikkeuksellista erityisluonnetta osoittaa myös se, että laaja ydinvoimala- tai säteilyonnettomuus ja sen välitön jälkitila voivat muodostaa valmiuslain 3 §: 4 kohdassa tarkoitetun erityisen vakavan suuronnettomuuden tai sen välittömän jälkitilan.

Juuri sääntelykohteen erityisluonteen vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 72/2018 vp, PeVL 20/2002 vp, s. 3/I ja HE 1/1998 vp). Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 72/2018 vp ja PeVL 20/2002 vp, s. 3/II sekä PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Vaikka ehdotettavassa sääntelyssä on kohdittain kysymys itsenäiseen harkintaan perustuvasta oikeudesta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, nähdäkseni tässä tapauksessa voidaan

valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa antaa merkitystä juuri sille edellä todetulle seikalle, että ydinlaitokselle on sen turvariskeistä johtuen asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia ja että tästä syystä on perusteltua, että ydinlaitos itse ensivaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin (ks. myös PeVL 1/2008 vp). Näistä syistä en pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka perustuslain pykälässä kielletäänkin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on edelleen perustuslain 124 §:n mukaan se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös esim. PeVL 72/2018 vp).

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on ongelmaton myös tästä näkökulmasta syistä, joita tuodaan esiin esityksen säätämisyjärjestysjaksossa.

Sääntely on myös sinänsä riittävän täsmällistä. Toinen asia on, että ydinenergialaki on muodostunut lukuisten muutostensa takia niin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi, että laki alkaa jo itsessään olla turvallisuusriskiksi. Palaan tähän erikseen vielä jäljempänä.

Kaiken kaikkiaan pidän ehdotettua sääntelyä ongelmattomana perustuslain 124 §:n kannalta.

Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä voidaan pitää muutoinkin ongelmattomana perustuslain kannalta esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenevillä ja edellä täydentämilläni perusteilla.

Muita seikkoja: kokonaisuudistuksen välitön tarve

Ydinenergialaki on alun perin säädetty vuonna 1987 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Se on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslaki. Lain säätämisaikana noudatettiin kokolailla toisenlaisia lainlaadintaperiaatteita kuin nykyään. Kun lisäksi lakia on voimaantulonsa jälkeen muutettu lukuisia kertoja, ydinenergialain sääntely on kokonaisuutena muodostunut huomattavan vaikeaselkoiseksi.

Lain monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta on omiaan osoittamaan, että nyt ehdotettavan sääntelyn voimaantulon myötä aakkoset (a-ö) alkavat jo loppua 2 a luvussa, jossa säädetään turvallisuutta koskevista vaatimuksista. Ehdotetun sääntelyn voimaantulon myötä 7 §:ssä olisi päästy jo w kirjaimeen (ks. 7 w §). Tuskin on syytä alkaa jatkossa turvautua roomalaisiin kirjaimiin sen jälkeen, kun aakkosia ei voida enää käyttää.

Nähdäkseni ydinenergialain sisällön selvittämisen vaivalloisuus lain monimutkaisuuden takia uhkaa muodostaa jo itsessään turvariskin. Kun lisäksi otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta kiinnitti jo vuonna 2008 huomiota lain kokonaisuutostarpeeseen ja vieläpä tuolloin piti ” tarkoituksenmukaisena hallituksen tavoitetta olla tarkastelematta säännösten perustuslainmukaisuutta tarkemmin lakia nyt muutettaessa ja siirtää kyseisten säännösten lähempi tarkastelu lain tulevan kokonaisuudistuksen yhteyteen” (PeVL 1/2008 vp), perustuslakivaliokunnan lausunnossa nyt käsillä olevasta esityksestä olisi syytä korostaa painokkaasti ydinenergialain mahdollisimman pikaisen kokonaisuudistuksen tarvetta, ml. tarvetta saattaa sääntely voimassaolevan perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

Helsingissä 26. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki