



Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto
7.4.2026

1/14

Viite

HE 24/2026 vp

OTSIKKO

HE YDINENERGIALAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki sekä muutettaviksi säteilylakia (859/2018), rikoslakia (39/1889), sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002), painelaitelakia (1144/2016), kaivoslakia (621/2011), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia (390/2005), Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008), turvallisuusselvityslakia (726/2014), pelastuslakia (379/2011), kyberturvallisuuslakia (124/2025), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017), rakentamislakia (751/2023), eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annettua lakia (954/2012) ja Säteilyturvakeskuksesta annettua lakia (1164/2022). Samalla nykyinen ydinenergialaki (990/1987; jäljempänä *kumottava laki*) kumottaisiin.

Ydinenergialain kokonaisuudistuksen ensisijaisena tavoitteena on pitää ydinenergian käyttö yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, huolehtia toiminnan turvallisuudesta sekä Suomessa syntyvästä ydinjätteestä asianmukaisesti ja vastuullisesti. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että ydinenergian käyttö ei edistä ydinaseiden leviämistä, ja varmistaa muutoinkin Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattaminen ja EU-säätelyn täytäntöönpano. Ydinenergian käyttöön liittyvien riskien hallinta ja ydinenergian käytön hyväksyttävyyden säilyttäminen ovat samoin keskeisiä tavoitteita.

Esityksen mukaan ydinlaitoshankkeen ensimmäinen kokonaisvaltainen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuuden arviointi tapahtuisi periaatepäätöksessä, joka olisi nykyistä yleisluontoisempi. Periaatepäätöksen ratkaisisi valtioneuvosto, ja valtioneuvoston periaatepäätös annettaisiin eduskunnalle selontekona. Toisin kuin kumottavassa laissa eduskunta ei päättäisi periaatepäätöksen kumoamisesta sellaisenaan tai sen voimaanjättämisestä sellaisenaan. Jos kyseessä olisi enimmäislämpöteholtaan 50 megawatin ydinvoimalaitos hanke, myös tällaisesta hankkeesta tehtäisiin periaatepäätös toisin kuin kumottavassa laissa, ja asiasta päättäisi työ- ja elinkeinoministeriö.

Ydinlaitoksen lupajärjestelmä olisi modulaarinen. Kuntien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvattaisiin. Ydinlaitosluvuissa ei enää käsiteltäisi yksityiskohtaisesti ydinjätehuollon tai ydinmateriaalivalvonnan järjestämistä taikka laitoksen turvallisuuteen liittyviä teknisiä asioita, vaan ne käsiteltäisiin erillisinä asioina työ- ja elinkeinoministeriössä ja Säteilyturvakeskuksessa. Ydinlaitoksen käyttöluvan voimassaolon sääntelyä uudistettaisiin siten, että sen voimassaoloa olisi mahdollista jatkaa säädettyjen edellytysten täytyessä. Ydinlaitoslupaa koskevan asian ratkaisisi valtioneuvosto, mutta ydinaineiden ja ydinjätteiden käsittelyyn ja varastointiin tarkoitetun itsenäisen ydinteknisen laitoksen lupa-asian Säteilyturvakeskus, ja kuten kumottavan lain mukaan myös maaperäloppusijoituslaitoksen lupa-asian.

Ydinjätehuollosta ja sen kustannuksiin varautumisesta säädettäisiin vastaavasti kuin kumottavassa laissa. Ydinjätteiden tuontia ja vientiä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin, mutta peruseriaa ei muutettaisi.

Kaivos- ja malminrikastustoiminnan turvallisuussääntelyä ja lupajärjestelmää uudistettaisiin. Toimintaan liittyvästä ydinmateriaalivalvonnasta säädettäisiin ehdotetussa ydinenergiailaissa periaatteiltaan vastaavasti kuin kumottavassa laissa. Ydinaineen talteenottolaitosta koskevat vaatimukset ja lupajärjestelmä olisivat soveltuvin osin vastaavat kuin ydinlaitosten osalta säädetään. Toisin kuin ydinlaitosten osalta sääntely ei esim. ulottuisi ydinaineen talteenottolaitoksen rakenteisiin ja laitteisiin sekä turvajärjestelyjä koskevat velvoitteet olisivat asiaa koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa edellytetyllä tasolla mutta rajatummalla kuin ydinlaitoksissa. Ydinaineen talteenottolaitosta koskevien ehdotetun ydinenergiailain mukaisten jätehuollon velvoitteiden laiminlyönnin varalta vaadittaisiin vakuus, mikä olisi uusi vaatimus. Säteilyturvakeskus käsittelee ja ratkaisisi ydinaineen talteenottolaitosta koskevan lupa-asian, mikä olisi muutos verrattuna kumottavaan lakiin.

Säteilyturvakeskuksen toiminnan rahoitusta koskeva sääntely uudistettaisiin.

Ydinenergian käytön yleisistä periaatteista ja velvollisuuksista (mm. yhteiskunnan kokonaisuus, ydinlaitosten ja muun ydinenergian käytön turvallisuus) säädettäisiin ehdotetun ydinenergiailain I osassa. Ydinmateriaalivalvonnan velvoitteista ja menettelyistä säädettäisiin lakiehdotuksen II osassa. Ydinlaitosten turvallisuuden edellyttämistä vaatimuksista ja menettelyistä säädettäisiin lakiehdotuksen III osassa. Ydinjätehuollon vaatimuksista ja sen kustannuksiin varautumisesta sekä niihin liittyvistä menettelyistä säädettäisiin lakiehdotuksen IV osassa. Ydinlaitosten lupajärjestelmästä sekä ydinlaitosten

käyttöönotosta ja käytöstäpoistosta tai loppusijoituslaitosten osalta sulkemisesta säädettäisiin lakiehdotuksen V osassa. Ydinlaitoksia koskevien säännösten soveltamisesta ydinaineen talteenottolaitokseen säädettäisiin III–V osan viimeisessä luvussa. Valvonnasta, hallintopakosta ja seuraamuksista säädettäisiin lakiehdotuksen VI osassa. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Säteilyturvakeskuksen päätöksiin liittyvä täydentävä sääntely olisi lakiehdotuksen VII osassa. Teknisiä vaatimustenmukaisuuden, tarkastuksen ja laadunvarmistuksen palveluita tarjoavista laitoksista, tietoturvallisuudesta, salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta, valvontamaksuista ja muista maksuista, muutoksenhausta sekä kansallisesta ohjelmasta ja kansainvälisistä vertaisarvioinneista säädettäisiin lakiehdotuksen VIII osassa. Voimaantulosäännökset ja siirtymäsäännökset olisivat lakiehdotuksen IX osassa.

Ehdotetun ydinenergialain säännökset olisivat kumottavaan lakiin verrattuna kokonaisuudessaan yksityiskohtaisempia ja kattavampia. Tarkoituksena olisi tarkentaa sääntelyä ydinmateriaalivalvonnasta, ydinlaitoksista ja ydinjätehuollosta annettavilla valtioneuvoston asetuksilla. Säteilyturvakeskus antaisi laissa olevien yksityiskohtaisten valtuussäännösten perusteella määräyksiä, joissa tarkennettaisiin laissa olevia vaatimuksia ja menettelyitä. Säteilyturvakeskuksen määräysten mukaisten yksityiskohtaisten vaatimusten määrä vähenisi olennaisesti, ja ne olisivat tavoitteellisempia.

Ydinräjähdekiello on esityksessä ennallaan suhteessa nykytilaan. Asiaan liittyvät mahdolliset muutokset ratkaistaan puolustusministeriön valmisteleman esityksen käsittelyn yhteydessä. Ydinräjähteitä koskevan pykälän mahdollinen poistaminen ei mahdollista ydinaseiden leviämisen edistämistä ydinvoiman tuotannon yhteydessä Suomessa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

2. Esityksen perustuslain mukaisuuden arviointi ja peruste perustuslakivaliokunnan lausunnolle

Esityksen 12 jaksossa on arvioitu suhdetta perustuslakiin ja säätämisen järjestykseen:

1. Yleiset perustuslakia koskevat näkökohdat
2. Ydinenergian käytön luvanvaraisuus, hyväksymiset ja ilmoitukset viranomaiselle
 - Johdanto
 - Ydinlaitosten lupajärjestelmä
 - Ydinmateriaalivalvontaan liittyvät luvat
 - Hyväksymiset
 - Henkilöihin liittyvät hyväksymiset
 - Ilmoitusvelvollisuudet

3. Osallistumisoikeuden ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen
4. Muutoksenhaku
5. Valvonta
 - Kansallisten viranomaisten valvontaoikeudet
 - Valvontaoikeudet
 - Tiedonsaantioikeus
 - Muut valvontaoikeudet
 - Tutkintaoikeus
 - Kansainväliset valvontaviranomaiset ja tietojen toimitaminen
6. Virka-apu
7. Turvajärjestelyt
8. Lääkärin ja terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeus
9. Seuraamussäätely
10. Valtion ydinjätehuoltorahasto
11. Maksut ja verot Säteilyturvakeskuksen toiminnan rahoittamiseksi
 - Yleistä
 - Valvontamaksu
 - Valvontasuunnitelmaan perustuvat maksut
12. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle
13. Lainsäädäntövallan delegointi
14. Turvallisuusselvitykset

Perustuslakivaliokunta on kumottavan lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissaan (PeVL 17/1985 vp) kiinnittänyt huomiota:

- a) lakiehdotuksen 2 §:n lainsäädäntövallan delegointia tarkoittaviin säännöksiin;
- b) lakiehdotuksen mukaiseen yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen¹ rakentamista koskevaan päätöksentekojärjestelmään, joka tarkoittaa eduskunnan osallistumista päätöksentekoon;
- c) lakiehdotuksen säännöksiin ydinjätehuoltomaksusta ja ydinjätehuoltorahastosta hallitusmuodon 61 ja 66 §:n kannalta; sekä
- d) lakiehdotuksen 63 §:ään Suomen suvereniteettia koskevien perustuslakien säännösten kannalta.

¹ Kumottavan lain 11 §:n 2 momentin mukaan yleiseltä merkitykseltään huomattavia ovat 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuista ydinlaitoksista:

1) sellaiset ydinenergian aikaansaamiseen käytettävät laitokset, joiden lämpöteho on enemmän kuin 50 megawattia;

2) sellaiset laitokset, joita käytetään ydinjätteiden loppusijoitukseen; sekä

3) sellaiset muuhun kuin ydinenergian aikaansaamiseen käytettävät laitokset, jotka niissä kerrallaan olevan ydinaineen tai ydinjätteen määrän tai säteilyvaarallisuuden vuoksi ovat, siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään, 1 kohdassa tarkoitettuun laitokseen rinnastettavissa.

Kumottavan lain poikkeuslakiluonteisuuden perustana oli b kohdan mukainen eduskunnan asema päätettäessä yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisesta (PeVL 17/1985 vp, s. 3) ja d kohdan mukainen kansainvälistä valvontatehtävää hoitavan tarkastajan oikeudet (PeVL 17/1985 vp, s. 6). Näitä on tarkasteltu jäljempänä 3 ja 4 kohdassa.

Esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto olisi perusteltua saada etenkin turvajärjestelyjä koskevien säännösten osittaiseen laajentamiseen ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen² ulkopuolelle ja turvahenkilöiden³ laajennettuun toimivaltuuteen käyttää sitomista voimakeinona (ks. 152, 161 ja 164 §). Näitä on tarkasteltu jäljempänä 5 kohdassa.

3. Eduskunnan asema päätettäessä yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisesta

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kumottavaa lakia koskevan lakiehdotuksen osalta eduskunnan asemaa päätettäessä yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisesta: Koska yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkastaminen on uusi ja valtiopäiväjärjestyksen 63 §:ää sanatarkasti tulkiten myös uudenmuotoinen eduskunnalle tuleva tehtävä, perustuslakivaliokunta katsoo lakiehdotuksen 15 §:n olevan sellainen hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä poikkeava säännös, joka on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 17/1985 vp, s. 3).

Ehdotetun ydinenergialain 301 §:n mukaan valtioneuvoston periaatepäätös, jossa ydinlaitoshanke on todettu olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukainen, annettaisiin eduskunnalle selontekona. Ehdotettu menettely olisi perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien mukainen. Selonteko on perustuslain 46 §:ssä tarkoitettu eduskunnalle annettava muu kertomus, josta säädettäisiin ehdotetussa ydinenergialaissa. Ehdotettu sääntely ei olisi enää poikkeus perustuslaissa säädetyistä eduskunnan tehtävistä.

Arvioidessaan kumottavaa lakia koskevaa lakiehdotusta muulta kuin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta (PeVL 17/1985 vp, s. 3) perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että eduskunta osallistuu

² Liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella tarkoitetaan ehdotetun ydinenergialain 5 §:n 1 momentin 39 kohdan mukaan aluetta, jossa ydinlaitoksen tai ydinaineen talteenottolaitoksen suojaamiseksi liikkumista ja oleskelua on poliisilain (872/2011) 9 luvun 8 §:n nojalla annetussa sisäministeriön asetuksessa rajoitettu.

³ Turvahenkilöiden käyttämistä koskevasta vaatimuksesta säädettäisiin ehdotetun ydinenergialain 157 §:ssä ja turvahenkilöille asetetuista vaatimuksista 158 §:ssä.

ydinlaitoksen rakentamista koskevan päätöksen tekemiseen. Koska kysymys on yhteiskuntapoliittiselta ja kansantaloudelliselta merkitykseltään erittäin tärkeästä asiasta, on eduskunnan mukanaolo päätöksenteossa täysin luonnollista. Tässä mielessä lakiehdotus onkin oikeansisältöinen, koska eduskunnan ratkaisusta jää riippumaan, pysyykö valtioneuvoston tekemä periaatepäätös voimassa vai ei.

Perustuslakivaliokunta on kumottavaa lakia koskevan lakiehdotuksen arvioinnissaan käsitellyt myös periaatepäätöksen sisällölle asetettavia vaatimuksia (PeVL 17/1985 vp, s. 4). Eduskunnan asemaan lakiehdotuksen mukaisessa päätöksenteossa vaikuttaa olennaisesti, millainen eduskunnan tarkastettavaksi toimitettava valtioneuvoston periaatepäätös on täsmällisyydeltään ja päätöksessä käsiteltävien seikkojen määrän osalta. Lakiehdotuksesta selviää valtioneuvoston periaatepäätöksen tekemisen edellytyksenä olevan, että yhtäältä suunnitellun ydinlaitoksen sijaintikunta on puoltanut laitoksen rakentamista ja että toisaalta ei ole ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat, ettei laitosta ilmeisesti voida rakentaa lakiehdotuksen 6 §:n mukaisen turvallisuustason täyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta pitää kiistattomana, että näiden periaatepäätöksen laillisuusedellytysten toteamiseksi tarvittavien seikkojen on käytävä ilmi eduskunnan tarkastettavaksi toimitettavasta päätöksestä tai sen perustetuista. Lakiehdotuksesta ilmenee lisäksi, että laillisuusedellytysten täytyessä valtioneuvoston on harkittava periaatepäätöstä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta kiinnittäen erityisesti huomiota ydinlaitoshankkeen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta, ydinlaitoksen suunnitellun sijaintipaikan sopivuuteen ja ydinlaitoksen ympäristövaikutuksiin sekä ydinpolttoaine- ja ydinjätehuollon järjestämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että myös näiden harkintaperusteiden soveltamisen kannalta keskeisten tietojen tulee käydä ilmi periaatepäätöksen yhteydessä samoin kuin sen, kuinka kyseisiä seikkoja on arvioitu toisiinsa nähden päätöstä tehtäessä. Valiokunta korostaa eduskunnan päätöksenteon kannalta niiden tietojen merkitystä, jotka koskevat ydinlaitoshankkeen taloudellisuutta sekä periaatepäätöksen hakijan suunnitelmia niin sanotusta välivastoinnista ja loppusijoituksesta. Yleisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että periaatepäätöksen tulisi tiedollisesti antaa perusteita asian sellaiselle eduskuntakäsittelylle, jossa voidaan yhteiskuntapolitiikan ja kansantaloudellisten vaikutusten kannalta arvioida periaatepäätöksen hyväksymisen vaihtoehtoja.

Kumottavan lain sääntely on huomattavasti suppeampaa ja yleisluontoisempaa verrattuna ehdotettuun ydinenergialakiin. Kumottavan lain 5–7 §:ssä säädettiin alun perin ydinenergian käytön yleisistä periaatteista⁴ ja 8–10 §:ssä luvanvaraisesta toiminnasta johtuvista

⁴ 5 § Yhteiskunnan kokonaisetut: Ydinenergian käytön tulee olla, sen eri vaikutukset huomioon ottaen, yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

velvollisuuksista⁵. Kumottavaan lakiin lisättiin vuonna 2008 uusi 2 a luku turvallisuutta koskevista vaatimuksista, ja mainitun luvun säätelyä täydennettiin vuonna 2011, 2012, 2013, 2015, 2017, 2018 ja 2020 (ks. kumottavan lain 7 a–7 x §). Lisäksi kumottavaan lakiin lisättiin vuonna 2018 säteilyturvallisuutta koskeva 2 a §, jossa säädetään säteilylain (859/2018) soveltamisesta. Toiminnassa olevista ydinvoimalaitoksista Loviisa 1 ja 2 ja Olkiluoto 1 ja 2 ovat aloittaneet toimintansa ennen kumottavan lain voimaantuloa, ja niiden osalta ei ole tehty periaatepäätöstä. Toiminnassa olevista ydinvoimalaitoksista ainoastaan Olkiluoto 3:n osalta on tehty periaatepäätös vuonna 2002. Loppusijoituslaitos Onkalon käyttöluvan myöntämisestä valmistellaan, ja tätä laitosta koskevat periaatepäätökset on tehty vuosina 2000 ja 2002. Myös ainakin vuosina 2010 ja 2014 on tehty ydinvoimalaitoksia koskevia periaatepäätöksiä, mutta nämä hankkeet eivät ole toteutuneet.

Ehdotetussa ydinenergialaissa säädetään ydinlaitoksen, ydinjätehuollon ja kuljetusten turvallisuutta koskevista ja muista vaatimuksista sekä niihin liittyvistä menettelyistä kattavasti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ks. erityisesti:

- a) ydinlaitosten ja kuljetusten säteilyturvallisuutta koskeva 7 luku;
- b) ydinlaitoksen sijaintipaikkaa koskeva 8 luku;
- c) ydinlaitoksen turvallisuuden yleisiä vaatimuksia koskeva 9 luku;
- d) ydinlaitoksen suunnittelun arviointia ja hyväksymistä koskeva 10 luku;
- e) ydinlaitoksen rakennuksia, rakenteita ja laitteita koskeva 11 luku;
- f) ydinpolttoaineita ja säätöelementtejä koskeva 12 luku;
- g) ydinlaitoksen organisaatiota ja johtamista koskeva 13 luku;
- h) ydinlaitoksen käyttöä koskeva 14 luku;
- i) ydinlaitoksen turvallisuuden varmistamista ja kehittämistä koskeva 15 luku;
- j) turvajärjestelyjä koskeva 16 luku;

6 § Turvallisuus: Ydinenergian käytön on oltava turvallista eikä siitä saa aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle.

7 § Turva- ja valmiusjärjestelyt ja muut niihin verrattavat järjestelyt: Ydinenergian käytön edellytyksenä on, että turvajärjestelyt ja valmiusjärjestelyt sekä muut järjestelyt ydinvahinkojen rajoittamiseksi ja ydinenergian käytön turvaamiseksi lainvastaiselta toiminnalta ovat riittävät.

⁵ 8 § Velvollisuus hakea lupa: Ydinenergian käyttö on kielletty ilman tämän lain mukaista lupaa. Kauppa- ja teollisuusministeriön on pyynnöstä annettava sitova ennakkotieto siitä, onko aiottuun toimintaan haettava lupa.

9 § Luvanhaltijan velvollisuudet: Luvanhaltijan velvollisuutena on huolehtia ydinenergian käytön turvallisuudesta. Luvanhaltijan velvollisuutena on huolehtia sellaisista turva- ja valmiusjärjestelyistä ja muista ydinvahinkojen rajoittamiseksi tarpeellisista järjestelyistä, jotka eivät kuulu viranomaisille. Luvanhaltijan, jonka toiminnan seurauksena syntyy tai on syntynyt ydinjätettä (jätehuoltovelvollinen), on huolehdittava kaikista näiden jätteiden ydinjätehuoltoon kuuluvista toimenpiteistä ja niiden asianmukaisesta valmistelemisesta sekä vastattava niiden kustannuksista (huolehtimisvelvollisuus).

10 § Velvollisuuksien jatkuminen: Luvan peruuttaminen tai sen voimassaolon päättyminen ei vapauta luvanhaltijaa tai sitä, jolla lupa on ollut, noudattamasta sitä, mitä 9 §:ssä sekä 6 ja 7 luvussa tai niiden nojalla taikka lupaehdoissa on säädetty tai määrätty.

- k) säteilyturvallisuuspoikkeamia ja valmiustilanteita koskeva 17 luku;
- l) ydinaineiden ja ydinjätteiden kuljetusta koskeva 18 luku;
- m) ydinjätehuollon periaatteita ja vaatimuksia koskeva 20 luku,
- n) ydinlaitoksen ja sen muutosten käyttöönottoa koskeva 32 luku;
- o) ydinlaitoksen käytöstäpoistoa ja sulkemista koskeva 33 luku;
- p) tietoturvallisuutta, salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta koskeva 44 luku.

Kumottavan lain 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on todettava ennen kuin se tekee periaatepäätöksen, että suunnitellun ydinlaitoksen sijaintikunta on puoltanut ydinlaitoksen rakentamista ja että esiin ei ole tullut seikkoja, jotka osoittavat, ettei ole riittäviä edellytyksiä rakentaa ydinlaitosta siten kuin 6 §:ssä edellytetään. Ehdotetun ydinenergiain mukainen periaatepäätös olisi yleisluontoisempi. Sijaintikunnan puolto olisi rakentamislupahakemuksen vireilletulon edellytys, ja suunnitellun ydinlaitoksen turvallisuutta koskevat asiat varmistettaisiin ensimmäisen kerran rakentamisluvan yhteydessä.

Kumottavan lain 14 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen ennakkoedellytysten täytyessä valtioneuvoston on harkittava periaatepäätöstä yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta ja otettava huomioon ydinlaitoksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat, kiinnittäen erityisesti huomiota:

- ydinlaitoshankkeen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta;
- ydinlaitoksen suunnitellun sijaintipaikan sopivuuteen ja ydinlaitoksen ympäristövaikutuksiin;
- ydinpolttoaine- ja ydinjätehuollon järjestämiseen.

Ehdotetun ydinenergiain 297 §:ssä säädettävät periaatepäätöksen hyväksymisen edellytykset olisivat kumottavan lain 14 §:n 2 momenttiin verrattuna kattavammat. Periaatepäätöksen hyväksyminen perustuisi kokonaisarviointiin, jossa asiaa olisi harkittava yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ja otettava huomioon ydinlaitoshankkeesta aiheutuvat hyödyt ja haitat, kiinnittäen erityisesti huomiota:

- hankkeen tarpeellisuuteen energiahuollon kannalta;
- hankkeen arvioituihin taloudellisiin, ympäristö- ja muihin vaikutuksiin;
- hankkeen toteutettavuuteen ja siihen, miten hankesuunnitelmassa on otettu huomioon ehdotetussa laissa säädettyjen vaatimusten noudattaminen;
- hankekehittäjän osaamiseen sekä taloudellisiin ja muihin edellytyksiin toteuttaa hankkeeseen liittyvä suunnittelu ja kehittäminen;
- suunnitellun luvanhaltijan osaamiseen sekä taloudellisiin ja muihin edellytyksiin rakennuttaa hankkeeseen sisältyvät

ydinlaitokset ja käyttää niitä turvallisesti ja muutoin ehdotetun lain mukaisesti;

- hankkeen aikatauluun;
- hankkeen arvioituihin riskeihin.

Ydinlaitosluvan myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa ydinenergialaissa (ks. 306–308 §) myös jonkin verran kattavammin kumottavaan lakiin (ks. 18–20 ja 20 a §) verrattuna. Ehdotetun ydinenergialain mukaan valtioneuvoston rakentamisluvan ja käyttöluvan myöntämisen edellytyksenä olisi muun muassa, että hakijan omistus tai muut hakijaan liittyvät seikat eivät vaaranna tai ole omiaan vaarantamaan turvallisuutta, energian toimitus- ja huoltovarmuutta tai ydinlaitoksen luotettavaa käyttöä (ks. 306 §:n 2 momentin 1 kohta ja 307 §:n 2 momentin 1 kohta).

Ehdotetun ydinenergialain eduskuntakäsittelyssä eduskunta arvioi sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ottaen huomioon lakiehdotuksen mukaiset ydinenergian käytön hyväksyttävyyden edellytykset ja rajoitukset sen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan elinkaaren eri vaiheissa sekä muun muassa arvioi, ohjaako lakiehdotuksen mukainen sääntely yhteiskunnan kannalta asianmukaisesti valtioneuvostoa sen harkitessa periaatepäätöksen ja ydinlaitosluvan hyväksymisen edellytyksiä.

Valtioneuvoston periaatepäätöstä vaativien hankkeiden arvioidaan olevan siinä määrin merkityksellisiä yhteiskunnan ja valtion vastuiden kannalta, että ehdotetun ydinenergialain mukaisesti eduskunnan informoiminen niistä on katsottu tärkeäksi (ks. 301 §). Sen sijaan erityistä vahvistamista koskevaa menettelyä ei ole arvioitu tarpeelliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn kattavuus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Myös kumottavan lain soveltamisesta kertyneiden kokemusten perusteella menettely ei ole osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Lisäksi kumottavan lain säätämisen jälkeen muu oikeusnormisto on muun muassa alueidenkäytön ja ympäristönsuojelun osalta kehittynyt merkittävästi.

Kokonaisuutena arvioiden eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa ydinenergiahankkeiden hyväksyttävyyteen ehdotetun ydinenergialain myötä perustuisi eduskunnan laissa säätämiin periaatteisiin, edellytyksiin, vaatimuksiin ja kieltoihin, kun se kumottavan lain mukaan – sellaisena kuin se vuonna 1987 hyväksyttiin – perustui ydinlaitosta koskevan periaatepäätöksen käsittelyyn hyvin yleisluontoisen ja väljän sääntelyn perusteella.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kumottavan lain lakiehdotuksen 15 §:ää myös eduskuntakäsittelyn muotojen ja menettelytapojen kannalta (PeVL 17/1985 vp, s. 4). Valiokunnan käsityksen mukaan ei

ole estettä rinnastaa valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n kannalta valtioneuvoston periaatepäätöstä käsittelevän osalta mainitun pykälän 4 kohdassa tarkoitettuihin eduskunnan tarkastettaviksi saatettuihin asetuksiin sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin. Siksi valtioneuvoston periaatepäätös on ennen asian lopullista käsittelyä täysistunnossa käsiteltävä valmistelevasti asianomaisessa erikoisvaliokunnassa. Ehdotetun ydinenergilain 301 §:n mukaisesti eduskunnalle annettavan selonteon käsittely vastaisi käytännössä keskeisiltä osin kumottavan lain mukaisen periaatepäätöksen käsittelyä. Selonteon käsittely aloitettaisiin lähetekeskustelussa täysistunnossa, minkä jälkeen olisi valiokuntakäsittely asiantuntijakuulemisineen, valiokuntakäsittelyn perusteella laadittaisiin mietintö ja palautekeskustelu olisi täysistunnossa, joka sisältäisi eduskunnan kannanoton asiassa.

4. Kansainvälistä valvontatehtävää hoitavan tarkastajan oikeudet

Perustuslakivaliokunta on kumottavaa lakia koskevassa arvioinnissaan katsonut lakiehdotuksen 63 §:n 2 momentin antavan vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajalle oikeuden käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa, mikä ei ole sopusoinnussa Suomen perustuslakien, varsinkaan hallitusmuodon Suomen suvereniteettia koskevien säännösten kanssa (PeVL 17/1985 vp, s. 6). Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on todennut, että asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin ei vaikuta, että nyt voimassa olevien sopimusten edellyttämät ulkomaalaisen valvontaoikeudet on jo saatettu Suomessa valtiosisäisesti voimaan, koska lakiehdotuksen puheena oleva kohta merkitsee valtuutuksen antamista saattaa tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen tällaiset suvereniteettiloukkaukset voimaan tulevaisuudessa, mikäli ne osoittautuvat tarpeellisiksi. Näin ollen lakiehdotus on 63 §:n 2 momentin takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotetun ydinenergilain 365 § olisi keskeiseltä sisällöltään vastaava kuin kumottavan lain 63 §:n 3 momentti (aiemmin 2 momentti). Euroopan komission ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön valvontaelimillä olisi pääosin vastaavat toimivaltuudet valvonnan osalta kuin Säteilyturvakeskuksella. Toimivaltuuksia rajaisi asiallisesti se, että niitä sovelletaan vain siltä osin kuin ydinalan kansainvälisistä velvoitteista johtuu eli käytännössä ydinmateriaalivalvontaan liittyvien laitteiden asentamiseen, ydinmateriaalien ja niiden käyttöpaikkojen tarkastuksiin sekä tällaista toimintaa harjoittavien ja niiden lähialueilla tapahtuvaan liikkumiseen. Kansainvälistä valvontatehtävää hoitavien tarkastajien olisi ehdotetun ydinenergilain mukaisesti oltava kansallisesti hyväksyttyjä.

Kansainvälisen valvonnan mahdollistaminen on merkityksellinen perustuslain 1 §:n kannalta, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Suomi osallistuu perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Ydinmateriaalivalvonnan voidaan katsoa suoraan liittyvän kansainväliseen yhteistyöhön rauhan turvaamiseksi, sillä sen tarkoituksena on ehkäistä ja estää ydinaseiden leviäminen. Kansainvälisen yhteistyön muodot ovat kumottavan lain säätämisen jälkeen laajentuneet ja moninaistuneet, Suomi on liittynyt Euroopan unioniin ja perustuslaki on kokonaisuudessaan uudistettu. Sen vuoksi arvioidaan, että esityksen mukainen kansainvälinen valvonta ei olisi vastaavalla tavalla ongelmallinen kuin hallitusmuodon valossa tarkasteltuna.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ydinmateriaalivalvontasopimuksen⁶ lisäpöytäkirjan⁷ kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä, että Kansainvälisen atomienergiajärjestön tarkastustoiminnalle on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa poikkeuksellisen painavat terveyden ja elämän suojaamiseen liittyvät perusteet ja että kansainvälistä valvontajärjestelmää on pidettävä valvontajärjestelmän tavoitteisiin nähden välttämättömänä (PeVL 11/2000 vp, s. 3–4). Valvontaan liittyvät kansainväliset velvoitteet eivät ole näiltä osin merkittävästi muuttuneet. Perustuslakivaliokunta on valvontasopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisen yhteydessä todennut, että Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön koskevan perustuslain uuden säännöksen esitöiden mukaan sen nojalla on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan merkitse valtion täysivaltaisuuden loukkausta ja lisäpöytäkirjasta aiheutuisi vain vähäisiä vaikutuksia valtion täysivaltaisuuteen, eivätkä valvontaa koskevat säännökset siten ole ristiriidassa perustuslain kanssa (PeVL 11/2000 vp, s. 4/II).

Ehdotetun ydinenergilain kansainvälistä valvontaa koskevat valvontasäännökset olisivat linjassa nykyisten valvontasäännösten kanssa.

⁶ Ydinmateriaalivalvontasopimus = ydinsulkusopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehty Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välinen sopimus (SopS 55/1995). Suomi on mukana Euroopan atomienergiayhteisön, Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisessä valvontasopimuksessa (SopS 2/1972).

⁷ Ydinmateriaalivalvontasopimusta täydentää lisäpöytäkirja Itävallan tasavallan, Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Portugalin tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan, Euroopan atomienergiayhteisön ja IAEA:n sopimukseen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanemiseksi (SopS 53/2004).

Niiden ei myöskään arvioida olevan ongelmallisia perustuslain 1 §:n kannalta.

5. Turvajärjestelyjä koskevien säännösten täydentäminen

Ehdotettuun ydinenergi lakiin sisältyvät turvajärjestelyjä koskevat säännökset (ks. 16 luku) vastaisivat sisällöllisesti merkittävältä osin kumottavan lain säännöksiä erityisesti voimankäyttöön ja toimivaltuuksiin liittyviltä osin. Näiden perustuslain mukaisuutta on arvioitu kumottavan lain muutosesityksessä (HE 8/2020 vp) ja siihen liittyvässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 20/2020 vp). Turvajärjestelyjen osalta valiokunta piti tuolloin erityisen tärkeänä, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta on kuuluttava poliisille eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä saa antaa perustuslain 124 §:n mukaan muille kuin viranomaisille. Sääntely ei saa merkitä poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä, ja turvajärjestelyihin liittyvä voimakeinojen käytön tilapäisyysvaatimus on ollut tältä osin keskeinen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt perusteltuna sitä, että ydinlaitokselle on sen turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia ja että ydinlaitos itse ensi vaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin (PeVL 22/2020 vp, s. 2–3). Ehdotetussa ydinenergi laissa on lähdetty siitä, että turvajärjestelyjä koskeva sääntely olisi näiltä osin kumottavaa lakia vastaava ja täyttäisi siten sille perustuslaista johtuvat vaatimukset. Voimankäyttövälineitä ja koulutusta koskeva sääntely vastaisi kumottavan lain sääntelyä, jonka osalta asiaa koskeva perustuslain mukaisuuden arviointi on tehty silloisen esityksen yhteydessä, eikä esitys muuta näihin liittyviä lähtökohtia.

Esitykseen sisältyy kuitenkin joitain täydentäviä säännöksiä kumottavan lain turvajärjestelyjä koskeviin säännöksiin nähden. Perustuslain kannalta näistä merkittäviä ovat turvajärjestelyihin liittyvä alueellinen laajentuminen sellaisiin paikkoihin, joista ydinlaitosta koskevan liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolelta suoritetaan ydinlaitoksen ohjaamiseen liittyviä toimintoja. Muutos liittyy erityisesti mahdollisiin pienten modulaaristen reaktorien ydinlaitoksiin (SMR-laitoksiin), joiden osalta on otettu huomioon niihin liittyvät erilaiset toteuttamismallit. Jos ydinlaitoksen ohjaamiseen liittyviä paikkoja sijaitsisi nykyisestä poiketen ydinlaitosta koskevan liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella, liittyy niihin myös vastaavanlaisia esim. turvallisuustarkastukseen ja voimankäyttöön liittyviä vaatimuksia kuin ydinlaitosta koskevalla liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella (ks. 152 §). Turvahenkilöiden toimivaltuudet liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella olisivat kuitenkin rajatut, esim. mie-

hittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen ja koiran käyttämistä koskeviin toimivaltuuksiin ei olisi oikeutta liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella (161 §). Kuten liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella, toimivalta olisi tilapäistä suhteessa poliisin toimivaltaan. Toimialue olisi luonteeltaan myös alueellisesti rajattu siitakin huolimatta, että kyse olisi mainitun alueen ulkopuolisesta sijainnista. Tämä ei muuttaisi toiminnan laatua siinä määrin, että se olisi tulkittava aikaisempaan nähden merkittäväksi laajennukseksi perustuslain kannalta. Ydinlaitoksen toimintaan liittyviä liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolisia tiloja voi olla muitakin, mutta ehdotus on rajattu toimivaltuuksien osalta vain sellaisiin tiloihin, joilla on erityistä merkitystä laitoksen turvallisuuden kannalta. Kyse olisi vain sellaisista tiloista, joista voidaan toteuttaa ydinlaitoksen ohjaamiseen kohdistuvia, turvallisuuteen vaikuttavia toimintoja. Tämä on tehty erityisesti sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen perustuen. Muita tiloja voitaisiin suojata tarvittaessa esim. vartijoita käyttämällä. Hieman vastaava tilanne on kuljetusten turvajärjestelyjen osalta, joista säädetään jo kumottavassa laissa. Sääntely myös tarkentuisi jossain määrin verrattuna kumottavan lakiin, jonka 7 n §:n 4 momentin mukaan turvahenkilön toimivaltuudet ovat voimassa ydinlaitoksen alueella, jossa liikkumista ja oleskelua on poliisilain (872/2011) 9 luvun 8 §:n nojalla rajoitettu, sekä muulla ydinlaitoksen alueella, jonne kulku on rajoitettu. Lisäksi sääntely tarkentuisi jossain määrin kuljetusten turvajärjestelyjen osalta verrattuna kumottavaan lakiin, koska ehdotetun ydinenergialain 148 §:n 4 momentin mukaan kuljetusten turvajärjestelyjä koskevien säännösten soveltaminen rajoitaisiin kuljetettavan ydinaineen tai ydinjätteen vaarallisuuden perusteella.

Ehdotettu sitomista koskeva säännös (ks. 164 §) olisi ydinenergia-laissa uusi. Säännös selkeyttäisi turvahenkilön toimivaltuuksia, koska kyse on voimakeinojen käytöstä, mutta ei voimankäyttövälineen käytöstä, jolloin asiasta on tarpeen säätää erikseen. Kyseinen säännös on merkityksellinen perustuslaissa suojatun henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetty henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja koskee henkilön liikkumis- ja toimintavapauden rajoittamista esim. sitomalla tai kahlehtimalla. Vangin sitomisen on esim. katsottu muodostavan vakavaa puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PeVL 20/2005 vp, s. 6/II).

Ehdotettu sitomista koskeva säännös olisi monelta osin vastaavalla tavalla rajattu kuin vangin sitomista koskeva säännös poliisilain 2 luvun 20 §:ssä sekä vankeuslain (767/2005) 18 luvun 2 §:ssä ja tutkintavankeuslain (768/2005) 13 luvun 2 §:ssä, joista jälkimmäiset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut vankeuslain ja tutkintavankeuslain sitomista koskevien säännösten täyttävän sääntelyn tarkkuutta koskevan ja

hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen (PeVL 20/2005 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on myös säädetty mielenterveyslain (1116/1990) 22 f §, johon liittyen valiokunnan mukaan rajoitettaessa henkilökohtaista vapautta sitomalla tulee suhteellisuusperiaatteen mukaisesti turvautua sitomiseen vain kaikkein vaikeimmissa tilanteissa viimekätisenä keinona (PeVL 34/2001 vp, s. 3/II).

Ensinnäkin sitomisen mahdollisuus on ehdotetun ydinenergialain 164 §:n 1 momentissa rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa se on ydinlaitoksen tai ydinaineiden tai ydinjätteiden kuljetuksen turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Lisäksi mahdollisuus sitomiseen olisi silloin, kun se katsotaan välttämättömäksi henkilön karkaamisen estämiseksi, mikä on perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa henkilö täytyy saattaa poliisin haltuun uhkaavan toiminnan seurauksena. Lisäksi henkilö voitaisiin sitoa uhkaavan väkivallan torjumiseksi ja väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi. Tämä on perusteltua erityisesti muiden henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamisen kannalta. Valmistelun aikana on arvioitu, että ehdotettu sääntely täytäisi tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset, toimivaltuuden käyttäminen on ehdotetun 164 §:n 2 momentin mukaan sidottu välttämättömyyskriteeriin ja toimenpide on rajattu ajallisesti vain välttämättömään tai siihen asti, kunnes henkilö on saatettu poliisin haltuun.

Erona poliisilain, vankeuslain ja tutkintavankeuslain sitomista koskeviin vastaaviin säännöksiin on se, että kyseisen toimenpiteen voisi viranomaisen sijaan suorittaa ydinlaitoksen turvahenkilö, jolloin turvahenkilö käyttäisi julkista valtaa rajoittaessaan henkilön liikkumis- ja toimintavapauksia. Vastaavasti kuin muiden turvahenkilöiden voimankäyttöä koskevien säännösten osalta kyse olisi väliaikaisesta toimenpiteestä, kunnes henkilö on saatettu poliisin haltuun. Turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta olisi aina ilmoitettava viranomaisille, ja toimivalta siirtyy poliisille, kun poliisi on saapunut ottamaan johtovastuun ydinlaitoksella ja henkilö on saatettu tämän haltuun. Perustuslakivaliokunta on turvahenkilöitä koskevan muun sääntelyn yhteydessä katsonut, että toimivaltuuden tilapäisyys on ollut keskeistä sen hyväksyttävyyden suhteen perustuslain kannalta (PeVL 22/2020 vp, s. 2–3). Vastaava periaate toteutuu myös ehdotetussa sitomista koskevassa sääntelyssä, ja se on luonteeltaan rinnastettavissa jo aikaisemmin turvahenkilölle asetettuihin toimivaltuuksiin. Sen vuoksi sen ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.

Anja Liukko
hallitusneuvos