

Tuomas Ojanen
8.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 24/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ydinenergialaksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki sekä muutettaviksi useita muita lakeja. Samalla nykyinen ydinenergialaki kumottaisiin.
2. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden, 80 §:n lainsäädäntövallan siirtämistä ja 81 §:n valtion veroja ja maksuja kannalta.
3. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska esitykseen sisältyy useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja. Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi perusteltua saada etenkin turvajärjestelyjä koskevien säännösten osittaiseen laajentamiseen ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolelle ja turvahenkilöiden laajennettuun toimivaltuuteen käyttää sitomista voimakeinona (ks. 152, 161 ja 164 §).

Arvioinnin lähtökohtia

4. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluistakin tulee hyvin esiin, kumottavaksi ehdotetun ydinenergialain säännökset ovat olleet useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (ks. PeVL 17/1985 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 1/2008 vp, PeVL 4/2012 vp, PeVL 35/2017 vp ja PeVL 22/2020 vp). Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnot koskevat nyt kumottavaksi ehdotettavaa nykyistä ydinenergialakia, ne tuovat esiin myös nyt ehdotetun uuden ydinenergialain valtiosäätöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia.
5. Ehdotetun sääntelyn valtiosäätöoikeudellisessa arvioinnissa on huomattava merkitys ydinenergiaan liittyvällä poikkeuksellisella sääntely-yhteydellä, jossa korostuvat etenkin ydinenergialaitosten turvallisuuteen, ydinenergian toimitusvarmuuteen sekä kansalaisten ja työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät vaatimukset. Nämä vaatimukset oikeuttavat tavanomaista pidemmälle meneviä rajoituksia perustuslain perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.
6. Perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut aiemmassa lausuntokäytännössään, että ”ydinlaitokselle on sen turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia

erityisvaatimuksia.” Siksi valiokunta on ”pitänyt perusteltuna, että ydinlaitos itse ensi vaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin.” (ks. PeVL 22/2020 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö). Valiokunta on kuitenkin painottanut, ettei sääntely saa merkitä poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä (ks. PeVL 22/2020 vp, PeVL 72/2018 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp).

7. Ydinlaitoksille asetettavat korostetut turvallisuusvaatimukset huomioiden perustuslakivaliokunnan mielestä esimerkiksi ydinlaitoksessa työskentelevälle henkilölle voidaan asettaa merkittävästi pidemmälle meneviä velvoitteita osallistua terveystarkastuksiin kuin työntekijöille yleensä (PeVL 22/2020 vp).
8. Perustuslakivaliokunnan mielestä ydinlaitosten toiminnalle ja niissä työskenteleville asetettavat korostetut turvallisuusvaatimukset palautuvat myös ihmisten elämään ja turvallisuuteen (PL 7 §), samoin kuin ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §) liittyviin erittäin painaviin syihin (ks. esim. PeVL 22/2020 vp).

Yleisarvio

9. Kysymyksessä on mittava, 564-sivuinen hallituksen esitys, jonka keskeisenä tarkoituksena on ydinenergiain kokonaisuudistus. Ehdotettava uusi ydinenergiainlaki koostuu kaikkiansa 48 luvusta ja 490 pykälästä.
10. Esitys on huolellisesti valmisteltu, kuten ydinenergiain kokonaisuudistukselta on lupa odottaakin. Esitys edustaa hyvää lainvalmistelua.
11. Arvioitava esitys toteuttaa perustuslakivaliokunnan jo vuosia sitten edellyttämää ydinenergiain kokonaisuudistusta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lain kokonaisuudistamiseen jo vuonna 2008. Tuolloin valiokunta piti tarkoituksenmukaisena hallituksen tavoitetta olla tarkastelematta säännösten perustuslainmukaisuutta tarkemmin ja siirtää poikkeuslakimenettelyn käyttöön johtaneiden säännösten lähempi tarkastelu lain tulevan kokonaisuudistuksen yhteyteen (PeVL 1/2008 vp).
12. Perustuslain voimaantulon 1.3.2000 jälkeen ydinenergiainlakia on muutoinkin useaan otteeseen uudistettu lopputuloksella, että lain systematiikasta on muodostunut sekava. Perustuslakivaliokunta painottikin kokonaisuudistuksen pikaista tarvetta, ja piti välttämättömänä ydinenergiain sääntelyn arviointia kokonaisuudessaan voimassa olevan perustuslain kannalta lausunnossaan PeVL 22/2020 vp.
13. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin sekä näkemyksiin ja johtopäätelmiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.

Kumottavan ydinenergiain poikkeuslakiluonne

14. Nyt kumottavaksi ehdotettu ydinenergiainlaki on alkujaan säädetty vuonna 1987 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain

säättämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 17/1985 vp), että ydinenergiain 15 ja 63 § edellyttivät perustuslainsäätämisyjärjestystä. Ydinenergialakiehdotuksen 15 § koski periaatepäätöksen vahvistamista eduskunnassa, ja sen katsottiin olevan hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä poikkeava. Ydinenergialakiehdotuksen 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).

15. Voimassa oleva ydinenergiainlaki on siten luonteeltaan poikkeuslaki. Arvioitavana olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu liitetään tästä syystä osin voimassa olevan ydinenergiain poikkeuslakiluonteeseen (HE, s. 331-332).
16. Poikkeuslakeja koskevan niin sanotun aukkteorian mukaan niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisyjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVL 29/2022 vp, kappale 6 ja 7). Poikkeuslaki kumotaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.
17. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki ovat muuttaneet aukkteorian soveltamismahdollisuuksia (PeVL 8/2006 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan sen vuoksi on kussakin tapauksessa harkittava, voidaanko aukkteoriaa soveltaa perustuslakiuudistuksen yli. Valiokunta piti tätä mahdollisena rakennuslainsäädännön uudistamisen ja aikaisemman valmiuslain muutosten säätämisen yhteydessä, koska valtiosääntöistä arviointipohjaa ei olennaisesti muutettu (PeVL 38/1998 vp, s. 6/II, PeVL 1/2000 vp, s. 3, PeVL 57/2002 vp, s. 3/II). Sen sijaan esimerkiksi pelastustoimilakia käsiteltäessä valiokunta on katsonut, ettei edellytyksiä aukkteorian soveltamiselle ollut. Kysymys oli paitsi yksittäisiä perusoikeuksia koskevan sääntelyn uudistumisesta myös niiden muodostaman normikokonaisuuden muuttumisesta, ja merkittävänä pidettiin myös sitä, että poikkeusolojen sisällöllinen sallittavuus oli ainakin osaksi muuttunut hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentissa säädettyjen materiaalistien luonnehdintojen vuoksi ja siinä ilmaistun, samoin kuin perusoikeusuudistuksessa yleisestikin korostetun, lailla säätämisen vaatimuksen johdosta (PeVL 31/1998 vp, s. 5/II).
18. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa katsotaan siinä tarkemmin selostetuilla perusteilla (ks. HE, s. 331-332), että edellä selostetut voimassa olevan ydinenergiain poikkeuslakiluonnetta perustelleet seikat eivät enää ole ongelmallisia perustuslain kannalta. Tähän käsitykseen voidaan yhtyä.

Turvajärjestelyjä koskevat säännösehdotukset

19. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakson lopussa todetaan, että perustuslakivaliokunnan "lausunto olisi perusteltua saada etenkin turvajärjestelyjä koskevien säännösten osittaiseen laajentamiseen ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolelle ja turvahenkilöiden laajennettuun toimivaltuuteen käyttää sitomista voimakeinona (ks. 152, 161 ja 164 §)." (HE, s. 346)
20. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tehty tarkemmin selkoa näistä aiempaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin toimivaltuuksiin nähden uusista toimivaltasäännöksistä. Kysymys olisi laitosalueen valvonnasta (152 §); koiran käyttämisestä ydinlaitoksen turvallisuustarkastuksen tukena (161 § 1 mom, 10 kohta); turvahenkilön toimivaltuuksista liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella sijaitsevilla ydinlaitoksen turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamiseen käytettävissä tiloissa, kuten etävalvomossa (161 § 2 mom.) sekä turvahenkilön suorittamasta sitomisesta 164 §).
21. Kuten edellä on jo tuotu esiin, perustuslakivaliokunnan mukaan ydinlaitokselle on sen turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä on myös olemassa sellaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia, viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuihin oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, samoin kuin ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §), palautuvia syitä, jotka edellyttävät korostettuja turvallisuusjärjestelyjä ydinlaitosten toimintojen ja niissä työskentelevien henkilöiden suhteen.
22. Esityksessä ehdotetut säännökset turvahenkilöiden toimivaltuuksista ja voimankäyttöoikeuksista sekä yleensäkin turvajärjestelyistä vastaavat suurelta osin voimassa olevassa ydinenergialaissa olevia, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä toimivaltuuksia.
23. Siltä osin kuin on kysymys voimassa olevaan lakiin nähden uusista turvajärjestelyjä koskevista säännösehdotuksista, so. laitosalueen valvonnasta (152 §); koiran käyttämisestä ydinlaitoksen turvallisuustarkastuksen tukena (161 § 1 mom, 10 kohta); turvahenkilön toimivaltuuksista liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella sijaitsevilla ydinlaitoksen turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamiseen käytettävissä tiloissa, kuten etävalvomossa (161 § 2 mom.) sekä turvahenkilön suorittamasta sitomisesta 164 §), näiden säännösehdotusten suhdetta perustuslakiin on tarkemmin arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperustelujen jaksossa 12.7 (HE, s. 333-334).
24. Nähdäkseni ehdotettuja säännöksiä voidaan pitää esityksen säätämisyjärjestysjakson sivuilta 333-334 ilmenevillä perusteilla ongelmattomina perustuslain kannalta, varsinkin kun on tässäkin asiayhteydessä annettava valtiosääntöistä painoa ydinlaitoksille asetettaville korostetuille turvallisuusvaatimuksille.