

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE YDINENERGIALAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 24/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergilaki ja kumottavaksi nykyinen ydinenergilaki. Lisäksi muutettaisiin säteilylakia, rikoslakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, painelaitelakia, kaivoslakia, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, turvallisuusselvityslakia, pelastuslakia, kyberturvallisuuslakia, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, rakentamislakia, eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annettua lakia ja Säteilyturvakeskuksesta annettua lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Kokonaisuudistuksen ensisijaisena tavoitteena on pitää ydinenergian käyttö yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, huolehtia toiminnan turvallisuudesta ja Suomessa syntyvästä ydinjätteenä asianmukaisesti sekä varmistaa, että ydinenergian käyttö ei edistä ydinaseiden leviämistä, ja muutoinkin varmistaa Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattamisen sekä lisäksi EU-säätelyn täytäntöönpano. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on vahvistaa Suomen asemaa houkuttelevana ydinenergian tuotannon ja uusien laitosten rakentamisaikana luomalla edellytykset ydinlaitoshankkeiden toteuttamisen nopeutumiselle ja sujuvoittamiselle sekä ydinenergian tuotannon kustannustehokkuuden parantamiselle.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso (12). Siinä on tehty arviointia suhteessa tai viitattu perustuslain 1 §:ään (täysivaltaisuus), 2 §:ään (oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä oikeusvaltioperiaate), 3 §:ään (valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi), 7 §:ään (oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen), 8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 9 §:ään (liikkumisvapaus), 10 §:ään (yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 18 §:ään (elinkeinovapaus ja työvoiman suojele), 20 §:ään (ympäristöperusoikeus), 21 §:ään (oikeusturva), 46 §:ään (eduskunnalle annettavat kertomukset), 80 §:ään (asetusten antaminen ja lainsäädäntövallan delegoiminen), 81 §:ään (valtion verot ja maksut), 93 §: n 3 momenttiin (ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittaminen muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille), 118 §:ään (virkavastuu), 119 §: n 2 momenttiin (lailla säätämisen velvoite valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista) ja 124 §:ään (julkisen hallinto- tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Lisäksi esityksessä on viitattu runsaasti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön.

Esityksen mukaan lakiehdotuksen 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 voima-keinona (152, 161 ja 164 §).

Arviointi

Yleisarvio

Esityksessä ehdotettu ydinenergialaki sisältää useita perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia. Esityksessä asetetaan laajasti erilaisia toimintaa rajoittavia vaatimuksia tavalla, joka vaikuttaa toiminnanharjoittajien elinkeinovapautta (perustuslain 18 §) ja omaisuuden suojaa (perustuslain 15 §) koskevaan perusoikeuteen. Toisaalta sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on luoda vaatimukset toiminnan turvalliseksi harjoittamiseksi, millä suojataan perustuslain 7 §:n mukaista jokaisen oikeutta turvallisuuteen ja turvataan lisäksi perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuuta koskevan perusoikeuden toteutumista. Lisäksi viranomais-toimintaan liittyen säädettäisiin täsmällisemmin perustuslain 80 §:ssä tarkoitetuista asetuk-senantovaltuuksista ja Säteilyturvakeskukselle annettavista määräystenantovaltuuksista. Esi-tyksellä on merkitystä myös perustuslain 81 §:n valtion veroja ja maksuja koskevien säännös-ten kannalta. Ehdotettu seuraamussääntely on merkityksellistä puolestaan perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi esitys sisältää turvajärjes-telyjä koskevia ehdotuksia, joilla on vaikutusta perustuslain 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden toteutumisen kannalta sekä myös perustuslain 10 §:ssä sää-detyn yksityiselämän suojan ja 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta.

Esitykseen sisältyvässä perustuslakijaksossa on otettu huomioon varsin asianmukaisesti ja kattavasti ehdotusten laajat perustuslakikytkökset. Esityksessä on arvioitu myös perus- ja ih-misoikeusvaikutuksia ja käsitelty kansallista liikkumavaraa.

Poikkeuslakina säädettyä ydinenergialakia on muutettu useaan otteeseen ja nämä säännök-set ovat olleet useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (ks. PeVL 20/2020 vp, PeVL 35/2017 vp, PeVL 4/2012 vp, PeVL 1/2008 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 17/1985 vp). Va-liokunnan mukaan lain systematiikasta on muodostunut sekava. Valiokunta on painottanut kokonaisuudistuksen pikaista tarvetta. Sen mukaan ydinenergielain sääntelyä on välttämä-töntä arvioida kokonaisuudessaan voimassa olevan perustuslain kannalta. (PeVL 20/2020 vp, s. 7, ks. myös PeVL 1/2008 vp).

Ehdotettu uuden ydinenergielain säätäminen vastaa perustuslakivaliokunnan edellyttämään ydinenergielain kokonaisuudistuksen tarpeeseen. Lain kokonaisuudistus on tarpeellinen ot-taen huomioon ydinenergialakiin aiemmin tehtyjen muutosten hajanaisuus sekä ydinenergia-lain poikkeuslakiluonne ja poikkeuslakien välttämisen periaate (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 23).

Esitän tarkempaa valtiosääntöoikeudellista arviointia ydinenergialakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä sekä uudesta sääntelystä valvonnan ulottamisesta ydinlaitoksen ulkopuolelle ja turvahenkilön oikeudesta sitomiseen. Esittämäni arviot kohdistuvat ehdotukseen uudeksi ydinenergialaiksi (1. lakiehdotus).

Ydinenergielain poikkeuslakiluonne ja säätämisyjärjestys

Ydinenergi laki on säädetty poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 17/1985 vp), että ydinenergi lain 15 ja 63 § edellyttivät perustuslainsäätämisyjärjestystä. Ydinenergi alakiehdotuksen 15 § koski periaatepäätöksen vahvistamista eduskunnassa, ja sen katsottiin olevan hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä poikkeava. Ydinenergi alakiehdotuksen 63 §:n 2 momentin säännöstä perustuslakivaliokunta piti puolestaan ongelmallisena täysivaltaisuutta 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).

Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kehotti hallitusta välttämään uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä ja arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I, ks. PeVL 9/2007 vp, s. 5/I, PeVL 46/2005 vp, s. 4/II).

Hallituksen esityksessä ehdotetun ydinenergi lain 301 §:n mukaan valtioneuvoston periaatepäätös, jossa ydinlaitoshanke on todettu olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukainen, annettaisiin eduskunnalle selontekona. Esityksessä arvioidaan, että periaatepäätöstä vaativat hankkeet ovat siinä määrin merkityksellisiä yhteiskunnan ja valtion vastuiden kannalta, että eduskunnan informoiminen niistä on tärkeää. Sen sijaan erityistä vahvistamista koskevaa menettelyä ei ole arvioitu tarpeelliseksi eikä ehdotetun sääntelykokonaisuuden kannalta toimivaksi ratkaisuksi. Esityksen mukaan ehdotettu menettely olisi perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien mukainen. Selonteko olisi perustuslain 46 §:ssä tarkoitettu eduskunnalle annettava muu kertomus, josta säädettäisiin ehdotetussa ydinenergi alaisissa.

Lisäksi ehdotettu ydinenergi laki sisältäisi Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusten velvoitteiden noudattamista koskevan valvonnan järjestämiseksi myös muuta kuin suomalaisten viranomaisten valvontaa koskevaa sääntelyä. Kyse olisi lähtökohtaisesti Euroopan komission ja Kansainvälisen atomienergi ajärjestön valvonnasta.

Kansainvälisen valvonnan mahdollistaminen on merkityksellinen perustuslain 1 §:n kannalta, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Esityksen mukaan 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 (ks. myös PeVL 11/2000 vp, s. 3–4).

Kumottavan lain poikkeuslakiluonteisuuden perustana oli eduskunnan asema päätettäessä yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisesta sekä kansainvälistä valvontatehtävää hoitavan tarkastajan oikeudet (PeVL 17/1985 vp). Arvioni mukaan esityksessä on tehty näiltä osin asianmukaista ehdotusten arviointia nykyisen perustuslain kannalta. Ehdotus vastaisi myös oppia poikkeuslakien välttämisestä (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 22–23, HE 1/1998 vp, s. 125).

Valvonta ja toimivaltuudet ydinlaitoksen ulkopuolella

Ehdotetun 152 §:n 1 momentin mukaan luvanhaltijan on huolehdittava laitosalueen ja sen ulkopuolella sijaitsevien ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävien tilojen ja tietojärjestelmien valvonnasta ja pääsynhallinnasta turvallisuutta vaarantavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Valvonta on toteutettava siten, että turvallisuutta vaarantava toiminta voidaan havaita oikea-aikaisesti ja turvallisuuden kannalta riittävän kattavasti ja luotettavasti. Lisäksi 2 momentin 1 virkkeen mukaan ydinlaitoksen ja sen laitosalueen ulkopuolella sijaitsevien ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävien tilojen henkilö- ja tavaraliikennettä on valvottava. 2 momentissa säädettäisiin myös, että laitosalueelle tuleville henkilöille, kulkuneuvoille, tavaroille ja lähetyksille on tehtävä turvallisuustarkastus.

Turvahenkilön toimivaltuuksista säädettäisiin lain 161 §:ssä. Sen mukaan turvahenkilöllä olisi 157 §:ssä tarkoitetun tehtävänsä suorittamiseksi oikeus ydinlaitosta koskevalla liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella 1) estää pääsy alueelle, 2) poistaa henkilö alueelta, 3) estää henkilöä pakenemasta, 4) ottaa henkilö kiinni, tarkastaa kiinni otettu henkilö ja hänen mukanaan olevat aineet ja esineet, 5) ottaa henkilöltä ihmisen tai omaisuuden vahingoittamiseen soveltuva aine tai esine pois, 6) poistaa este, 7) tehdä turvallisuustarkastus ja päihdetestaus 162 §:n mukaisesti, 8) puuttua ilmailulain (864/2014) 2 §:n 1 momentin 21 kohdassa tarkoitetun miehittämättömän ilma-aluksen taikka muun miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun 166 §:n mukaisesti, 9) pitää koira mukana noudattaen, mitä turvapalvelulain 21 §:ssä säädetään vartijan oikeudesta pitää koira mukana sekä 10) käyttää voimankäyttöön ja turvallisuustarkastukseen koira, joka on hänen ohjauksessaan hyväksytysti suorittanut Poliisiammattikorkeakoulun asettamat koulutusvaatimukset ja täyttää turvapalvelulain 21 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa säädetyt edellytykset. Lisäksi 161 §:n 2 momentin mukaan turvahenkilöllä olisi 157 §:ssä tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi oikeus liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella ydinlaitoksen turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamiseen käytettävissä tiloissa käyttää 1 momentin 1–7 kohdissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Ehdotettu valvonta-alueen alueellinen laajennus liittyy esityksen perustuslakijakson mukaan erityisesti mahdollisiin pieniin modulaarisiin reaktoreihin (SMR), joiden osalta on otettu huomioon niihin liittyvät erilaiset toteuttamismallit. Jos ydinlaitoksen ohjaamiseen liittyviä paikkoja sijaitsisi nykyisestä poiketen ydinlaitosta koskevan liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella, liittyisi niihin myös vastaavanlaisia turvallisuustarkastukseen ja voimankäyttöön liittyviä vaatimuksia kuin ydinlaitosta koskevalla liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella. Turvahenkilöiden toimivaltuudet liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella olisivat kuitenkin rajatut. Esimerkiksi miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen ja koiran käyttämistä koskeviin toimivaltuuksiin ei olisi oikeutta liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella (161 §).

Esityksen mukaan toimialue olisi luonteeltaan alueellisesti rajattu siitäkin huolimatta, että kyse olisi mainitun alueen ulkopuolisesta sijainnista. Ydinlaitoksen toimintaa liittyviä liikku- mis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolisia tiloja voi olla muitakin, mutta ehdotus on rajattu toimivaltuuksien osalta vain sellaisiin tiloihin, joilla on erityistä merkitystä laitoksen turvalli- suuden kannalta. Kyse olisi vain sellaisista tiloista, joista voidaan toteuttaa ydinlaitoksen oh- jaamiseen kohdistuvia, turvallisuuteen vaikuttavia toimintoja. Muita tiloja voitaisiin suojata tarvittaessa esimerkiksi vartijoita käyttämällä. Hieman vastaava tilanne on kuljetusten turva- järjestelyjen osalta, joista säädetään kumottavassa laissa. Lisäksi liikkumis- ja oleskelurajoi- tusalueiden ulkopuolisten paikkojen suojaaminen tulisi toteuttaa riskiperusteisesti, esim. ot- taen huomioon sieltä mahdollisesti suoritettavien toimintojen merkittävyys, jolloin turvajär- jestelyt olisi mitoitettava oikeasuhtaisesti niihin nähden. Esityksen mukaan ehdotus ei muut- taisi toiminnan laatua siinä määrin, että se olisi tulkittava aikaisempaan nähden merkittäväksi laajennukseksi perustuslain kannalta.

Huomio kiinnittyy siihen, että ehdotetussa 152 §:ssä laajennettaisiin ydinlaitoksen valvonta- ja pääsynhallintavelvoite myös laitosalueen ulkopuolelle. Mainittu valvonta- ja pääsynhallin- tavelvoite on sidottu sinänsä asianmukaisesti turvallisuutta vaarantavan toiminnan havaitse- misen ja estämisen tarkoitukseen. Velvoite kattaisi ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävien tilojen ja tietojärjestelmien valvonnan. Ehdotetussa 152 §:ssä on lisäksi täsmen- netty laitosalueella tapahtuvaa valvontaa esimerkiksi turvallisuustarkastusta koskevalla sääntelyllä. Myös ehdotettu 160 §:n 2 momentin sääntely turvahenkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta on tältä osin tärkeää sääntelyn perustuslainmukaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 22/2020 vp s. 2, PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7).

Ehdotuksessa laitosalueen ulkopuolinen valvonta on jäänyt tarkentamatta, vaikka nähdäkseni juuri tämä laajennus edellyttäisi täsmentämistä ja rajaamista. Ehdotus ulottaisi laajat ja pe- rusoikeuksien (mm. perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden) kannalta merkitykselliset valvontavaltuudet mielestäni liian epämääräisesti myös ydinlaitoksen ulkopuolelle. Tarkoitettua laitosalueen ulkopuolella sijait- sevaa tilaa ei ole määritelty myöskään lakiehdotuksen määritelmäsäännöksessä. Säännöksen perusteluissakaan tähän seikkaan ei kiinnitetä huomiota. Sääntelystä muodostuu kaikinensa varsin epäselvä kokaisuus, kun käytetään muun muassa ydinlaitoksen, liikkumis- ja oleskelu- rajoitusalueen, laitosalueen, ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella olevan tilan sekä ulkopuolisen alueen käsitteitä. Epäselvyyttä aiheuttaa myös terminologinen eroavuus 152 §:n ja 161 §:n välillä ("ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävien tilojen" vrt. "ydinlaitoksen turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamiseen käytettä- vissä tiloissa").

Esityksessä on ylipäänsä kuvattu varsin vähän mainitun valvontavaltuuden laajennuksen mer- kitystä perusoikeuksien (ml. perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojan) kannalta. Perustuslakijaksossa mainittu toimivaltuuksien ra- jaus vain sellaisiin tiloihin, joilla on erityistä merkitystä laitoksen turvallisuuden kannalta, jää ehdotuksen valossa epäselväksi. Ainakaan ilmaisu "erityistä merkitystä laitoksen turvallisuus- den kannalta" tai vastaavaa rajausta ei havaintojeni mukaan säädöstekstissä käytetä.

Myöskään toimivaltuuksien käytön suhteellisuudesta on vaikea täysin vakuuttua, kun vertaa eri tilojen ja alueiden valvontaa. Myös lain 161 §:n 2 momentissa tehty turvahenkilön toimivaltuuksien rajausta jätetään perusteiltaan epäselväksi. Perustuslakijaksossa mainittu velvoite toteuttaa liikkumis- ja oleskelurajoitusalueiden ulkopuolisten paikkojen suojaaminen riskiperusteisesti jätetään nähdäkseni vaille säädosperusteista vastinetta. En myöskään pidä ehdotettua 152 §:ää voimassa olevaa kuljetusten turvajärjestelyä koskevaa sääntelyä vastaavana, vaan sitä laajempana ja epätasaisempänä. Lain 161 §:n 2 momentissa ehdotettuja toimivaltuuksia ei myöskään sidota kuljetuksia koskevan 3 momentin tavoin lisäedellytyksiin (mm. perusteltu syy). Mielestäni sääntelyssä tulisi nyt tehtyä selkeämmin eriyttää ydinlaitoksen alueen ja sen ulkopuolisten alueiden ja tilojen valvonta sekä myös tietojärjestelmien valvonta toimivaltuuksiin toisistaan.

Turvahenkilön oikeus sitomiseen

Lakiehdotuksen 164 §:ssä säädettäisiin sitomisesta. Turvahenkilö saisi rajoittaa ydinlaitoksen tai kuljetuksen turvallisuutta vaarantavan henkilön liikkumis- ja toimintavapautta käsiraudat laittamalla, muovista sidettä käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos rajoittaminen on välttämätöntä ydinlaitoksen tai kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi, henkilön karkaamisen estämiseksi, väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi tai uhkaavan väkivallan torjumiseksi. Turvahenkilön suorittamaa henkilön liikkumis- tai toimintavapauden rajoittamista ei saisi jatkaa pitempään kuin on välttämätöntä ja vain siihen asti, kunnes henkilö on saatettu poliisiin haltuun. Lain 165 §:ssä säädettäisiin voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käytöstä.

Esityksen perustuslakijakson mukaan valmistelun aikana on arvioitu, että ehdotettu sääntely täyttäisi tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset, toimivaltuuden käyttäminen on sidottu välttämättömyyskriteeriin ja toimenpide on rajattu ajallisesti vain välttämättömään tai siihen asti, kunnes henkilö on saatettu poliisiin haltuun. Esityksen mukaan sitomista koskeva sääntely on luonteeltaan rinnastettavissa jo aikaisemmin turvahenkilölle asetettuihin toimivaltuuksiin. Sen vuoksi sen ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut ydinenergiain nykyisiä säännöksiä turvajärjestelyistä, voimakeinojen käytöstä, valmiusjärjestelyistä ja yleisistä turvallisuusmääräyksistä (PeVL 20/2020 vp, PeVL 1/2008 vp). Valiokunta tarkasteli sääntelyä erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta, koska säännöksiin liittyi julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Ydinlaitosten turvahenkilöiden tehtävät ovat yksityistä turvallisuusvalvontaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että ydinenergiain mukaisten turvahenkilöiden tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (PeVL 1/2008 vp, s. 3).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella merkittävän

julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta on kuuluttava poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojien ja vartioiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 22/2014 vp, s. 2). Merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan valiokunnan tulkintakäytännön mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien toimivaltuuksien on oltava siten tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia. (PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3.) Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on antanut ratkaisevaa merkitystä sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarviointissa muodostu erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan ovat mahdollisimman lähellä yksityishenkilön oikeuksia. (PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s. 4–5, PeVL 28/2001 vp, s. 4–6.) Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä turvaorganisaation ja -henkilöiden vastuiden määrittelyä. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. (PeVL 20/2020 vp, s. 2, PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7.)

Ydinenergialakiin vuonna 2008 tehdyn muutoksen (342/2008) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että julkisen hallintotehtävän antaminen ydinlaitokselle on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Valiokunta piti perusteltuna, että ydinlaitos pyrkii itse ensivaiheessa varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että ydinlaitoksille on niiden turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä erillisiä turvallisuusvaatimuksia. (PeVL 1/2008 vp, s. 3.) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut, ettei sääntely saa merkitä poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä. (PeVL 20/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 72/2018 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp.)

Voimakeinojen käytön osalta perustuslakivaliokunta on viitannut siihen, että itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 1/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan voimakeinojen käytön tilapäisyysvaatimus täyttyi sääntelyssä, jossa johtamisvastuu lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa siirtyi poliisiviranomaisille ja valmiusjärjestelyjen osalta onnettomuustilanteen vaatimista pelastustoimenpiteistä pelastusviranomaiselle. Valiokunta edellytti turvahenkilöiden voimakeinojen käyttöä kuitenkin rajattavan niin, että voimakeinoja voidaan käyttää lähinnä ydinlaitoksen alueella sekä turvattaessa ydinmateriaalin ja ydinjätteen kuljetuksia ja varastointia. Valiokunnan mukaan myös voimakeinojen käyttöön liittyvä suhteellisuusvaatimus täyttyi, koska niiden käytön edellytettiin olevan lain 7 o §:n 1 ja

2 momentin mukaan puolustettavia (PeVL 1/2008 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyssä tulee säädösperustaisesti varmistaa erityisesti voimankäyttöä koskevien toimivaltuuksien sitominen esimerkiksi turvallisuuspalvelulain 17 §:n kaltaisella sääntelyllä voimakeinojen käytön välttämättömyyteen, puolustettavuuteen ja oikeasuhtaisuuteen. Tämä muodostui säätämisyjärjestyskysymykseksi. (PeVL 20/2020 vp, s. 3.)

Ehdotetut turvahenkilöiden toimivaltuudet ja voimankäyttöoikeudet vastaavat pääosin aikaisempia, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä toimivaltuuksia. Kuitenkin ehdotettu sitomista koskeva säännös olisi ydinenergialaissa uusi. Kyse olisi voimakeinojen käytöstä. Kyseinen säännös on merkityksellinen perustuslain 7 §:ssä suojatun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden kannalta. Sitomisen voi katsoa merkitsevän vakavaa puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (ks. PeVL 20/2005 vp, s. 6/II).

Sitomista koskeva säännös olisi monelta osin vastaavalla tavalla rajattu kuin vangin sitomista koskeva säännös poliisilain 2 luvun 20 §:ssä (ks. PeVL 67/2010 vp). Erona on kuitenkin se, että poliisilaissa on säädetty myös, ettei rajoittaminen saa aiheuttaa kohteena olevalle henkilölle vaaraa tai tarpeetonta kipua. Nähdäkseni mainittu rajausta olisi asianmukainen myös nyt ehdotettavassa sääntelyssä.

Lisäksi olennaisena erona muihin sitomista koskeviin vastaaviin säännöksiin on se, että kyseisen toimenpiteen voisi viranomaisen sijaan suorittaa yksityisen turvallisuusvalvonnan piiriin kuuluva ydinlaitoksen turvahenkilö. Tällainen sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, mutta ehdotusta ei ole arvioitu tältä osin esityksessä.

Esityksessä ehdotuksen hyväksyttävyyden perustetaan toimivaltuuden tilapäisyyteen, mille on annettu merkitystä ydinlaitoksen valvontaan liittyvien voimakeinojen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa (ks. PeVL 20/2020 vp, s. 3, PeVL 1/2008 vp). Ehdotettu voimakeinojen käyttö tapahtuisi myös riittävän tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa. Ehdotus ottaa nähdäkseni huomioon ydinlaitosten erityispiirteet voimakeinojen sääntelyssä perustuslakivaliokunnan aiemmin hyväksymällä tavalla (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, s. 3). Nähdäkseni ehdotettu 164 § sitomisesta täyttää yhdessä 165 § voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käytöstä kanssa perustuslakivaliokunnan edellyttämän vaatimuksen voimakeinojen käytön välttämättömyydestä, puolustettavuudesta ja oikeasuhtaisuudesta (ks. PeVL 20/2020 vp, s. 3).

Helsingissä 7.4.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori