

Olli Mäenpää

9.4.2026

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 24/2026 vp)

Tässä arviossa keskitytään lakivaliokunnan toimialaan kuuluviin kysymyksiin, jotka liittyvät hallinnollisiin rangaistusseuraamuksiin ja oikeusturvaa koskeviin sääntely-ehdotuksiin.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset

Seuraamuksista säädettäisiin ehdotetun ydinenergialain 38 luvussa. Voimassa olevaan rikoslakiin perustuva ydinenergian käyttörikos (RL 44:10) korvattaisiin täsmällisemmin määritellyllä hallinnollisella seuraamusmaksulla sekä uudistetulla ydinenergian käyttörikoksella.

Hallinnollisten rangaistusseuraamusten soveltamisala

Esityksen keskeisenä lähtökohtana on tältä osin, että hallinnollisten rangaistusseuraamusten kohteeksi määriteltävät teot olisivat ydinenergian käyttörikokseen nähden vähäisempiä puutteita ydinenergialain mukaisten velvoitteiden noudattamisessa. Seuraamusmaksusääntelyn kohdistamista tällaisiin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin rikosoikeudellisen rangaistusvastuun sijasta on nykyään vakiintunut. Se on myös yleistä vastaavanluonteisessa EU-oikeudellisessa lainsäädännössä, joka sääntelee elinkeinotoimintaan liittyviä turvallisuusvelvoitteita ja niiden laiminlyönnin aiheuttamia riskejä.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset kohdistuisivat pääasiassa yksittäisiin laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamatta jättämisiin, ja hallinnollisen seuraamusmaksun kohteena olisivat vastaavasti erilaiset luvanhaltijan keskeisimpien velvoitteiden laiminlyönnit. Seuraamusmaksun kohteena olisivat laiminlyönnit, joihin puuttuminen muilla hallinnollisilla keinoilla ei olisi tarkoituksenmukaista tai mahdollista (s. 337). Sääntelyn lähtökohtia voidaan pitää hyväksyttävinä ja ne vastaavat asianmukaisesti vakiintunutta rajanvetoa rikosoikeudellisten ja hallinnollisten rangaistusseuraamusten soveltamisalan välillä.

Seuraamusmaksun perusteiden täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Seuraamusmaksun perusteet määriteltäisiin lakiehdotuksen 404 §:ssä. Seuraamusmaksu voitaisiin säännöksen mukaan määrätä säännöksessä yksilöidyissä tilanteissa, joissa on laiminlyöty laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus tai perusteettomasti viivytetty sen tekemistä, toimittu ilman lain vaatimaa lupaa tai hyväksyntää taikka niiden vastaisesti tai laiminlyöty lain edellyttämä kirjanpito tai seurantavelvollisuus. Yhteistä näille seuraamusmaksun perusteille on seuraamusvastuun määrittelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta se, että perus-

velvollisuus, johon seuraamusvastuun perustava laiminlyönti tai rikkomus kohdistuu, on määritelty toisaalla samassa laissa riittävän selkeästi, yksilöidysti ja ennakkoivasti. Seuraamusmaksun perusteiden määrittely täyttää siten laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Objektiivinen vastuu

Seuraamusmaksun määrääminen ei ehdotuksen mukaan edellyttäisi tekijä tuottamuksen tai tahallisuuden arviointia, vaan se perustuisi eräänlaiseen objektiiviseen vastuuseen. Tältä osin on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei yleensä ole pitänyt ongelmattomana tuottamusarviointiin perustuvasta vastuusta luopumista hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskevassa sääntelyssä. Valiokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 7/I, ks. myös PeVL 15/2016 vp).

Ydinenergialain soveltaminen ei yleensä perustu yksittäisen toimijan päätöksiin, eikä seuraamusmaksun piiriin kuuluvien velvoitteiden noudattaminen käytännössä riipu yhden henkilön työsuorituksesta. Henkilön subjektiivisen syyllisyyden arviointi soveltuu siten verraten huonosti ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä päättämiseen. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on useassa kohtaa se, että ja velvoitetta on olennaisesti tai toistuvasti laiminlyöty, ja seuraamusmaksun määrää arvioitaessa olisi 405 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon muun muassa menettelyn laatu, laajuus ja kesto-aika. Seuraamusmaksua voitaisiin 3 momentin mukaan kohtuullistaa tai jättää se kokonaan määräämättä muun muassa, jos laiminlyönti on vähäinen tai sille on pätevä syy. Näiden säännösehdotusten perusteella myös tekijän toiminnan moitittavuus sekä subjektiivinen tarkoituksellisuus on otettava huomioon seuraamusmaksua määrättäessä.

Perustuslakivaliokunta onkin jossain määrin vastaavanlaisessa tilanteessa pitänyt kokonaisuutena arvioiden mahdollisena tuottamuksesta riippumatonta ja lakiin perustuvaa objektiivista seuraamusvastuuta, kun seuraamusvastuuseen säännösperusteisesti kohdistuu muun muassa seuraamusmaksun kohtuullistaminen ja määräämättä jättäminen ja seuraamusvastuun perusteet arvioidaan objektiivisesti. Tällaisessa tilanteessa tuottamuksesta riippumaton vastuusääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta (PeVL 39/2017 vp, s. 3-4). Ehdotettua sääntelyä voitaneen nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää asianmukaisena, vaikka seuraamusvastuu ei edellytä tuottamusta tai tahallisuutta.

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus

Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan enintään 100 000 euroa. Tätä maksimitasoa voidaan oikeushenkilölle määrättäviä seuraamus-

maksuja koskevassa sääntelyssä pitää melko tavanomaisena myös toiminnan erityiset riskit huomioon ottaen. Ehdotettua enimmäismäärää voidaan pitää sinänsä asianmukaisena ja oikeasuhtaisena, joskin EU-oikeuteen perustuvassa lainsäädännössä seuraamusmaksun enimmäismäärä on vastaavanlaisessa tilanteessa voitu määritellä huomattavasti korkeammaksi.

Seuraamusmaksun kohteena olevan velvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti voisi joissain tilanteissa aiheuttaa huomattavaa taloudellista vahinkoa yksityisille toimijoille tai erityistä vahinkoa tai haittaa yleiselle edulle taikka sillä olisi mahdollista saada erityistä hyötyä. Siten enimmäismäärä voisi ennaltaestävyyden varmistamiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen puitteissa olla erityisesti vakavammista tapauksissa korkeampikin ja määräytyä myös esimerkiksi osuutena liikevaihdesta.

Määrättävän seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä, että seuraamusmaksun määrää arvioitaessa olisi 405 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika sekä tekijän taloudellinen asema sekä menettelyllä saavutettu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko. Seuraamusmaksua voitaisiin myös kohtuullistaa ja jättää maksu määräämättä lakiehdotuksen 405 §:n 3 momentissa määritellyillä perusteilla. Lisäksi tarkoituksena on, että seuraamusmaksun määrääminen olisi toissijaista muihin hallinnollisiin keinoihin nähden.

Luonnollisen henkilön vastuuvapaus

Vastuusääntelyn kohdentamisen kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 404 §:n johdantolauseen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä toiminnanharjoittajalle. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 56 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, yhteisöä ja säätiötä, joka harjoittaa ydinenergian käyttöä, joten seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös luonnolliselle henkilölle. Perustelujen mukaan seuraamusmaksua ei kuitenkaan lähtökohtaisesti määrättäisi yksittäisille luonnollisille henkilöille (s. 338), mutta tämän poikkeuksen oikeusperusta ja perustelut puuttuvat. Luonnolliselle henkilölle mahdollisesti määrättävän seuraamusmaksun enimmäis- tai vähimmäismäärää ei myöskään määritellä lakiehdotuksessa.

Olisi poikkeuksellista ja seuraamusvastuun soveltamisalan kannalta erikoista, jos luonnollisen henkilön lakisääteisiin velvoitteisiin kohdistuvat rikkomukset toiminnanharjoittajana jäisivät hallinnollisen seuraamusvastuun ulkopuolelle. Sääntelyä olisi tältä osin välttämätöntä täsmentää ottaen huomioon myös oikeasuhtaisuuden vaatimus.

Päätösvalta

Enintään 100 000 euron seuraamusmaksusta voitaisiin ehdotuksen mukaan päättää Säteilyturvakeskuksen päätöksellä, ja päätösvalta voisi siten kuulua myös yksittäiselle virkamiehelle. Kun seuraamusmaksun perusteita koskevaa sääntelyä ei voida pitää poikkeuksellisen vaikeaselkoisena, tällaista toimivaltasääntelyä voidaan pitää mahdollisena. Ydinenergisääntelyn muodostama moniulotteinen ja

osittain monimutkainen kokonaisuus huomioon ottaen, voisi kuitenkin oikeusturvan kannalta olla perusteita säätää määräämistoimivalta monijäseniselle toimielimelle (vrt. PeVL 10/2026 vp, kappale 11). Arvioon vaikuttaa myös luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus.

Oikeusturva

Säädettäväksi ehdotetun lain soveltamisessa sovellettaisiin hallintolakia. Tämän voidaan katsoa määrittelevän asianmukaiset ja riittävät oikeusturvan takeet lain toimeenpanoon kuuluvien hallintoasioiden käsittelyssä.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevaan Säteilyturvakeskuksen päätökseen saisi lakiehdotuksen 464 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Säännöstä voidaan pitää ensisijaisesti informatiivisena, koska kyseinen hallintoprosessilaki tulisi sen soveltamisalaa koskevan sääntelyn mukaan joka tapauksessa sovellettavaksi. Hallintoprosessilaki määrittelee asianmukaisesti oikeuden hakea muutosta hallintotuomioistuimelta seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen sekä tällaisen muutoksenhaun käsittelyn perusteet.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevaan Säteilyturvakeskuksen päätökseen ei saisi 464 §:n 1 momentin mukaan vaatia oikaisua. Kun otetaan huomioon seuraamusmaksun luonne hallinnollisena rangaistusseuraamuksena, on perusteltua, että hallinnonsisäinen oikaisuvaatimus ei ole käytössä vaan seuraamusmaksua koskeva muutoksenhaku ohjautuu suoraan hallintotuomioistuimeen. Tämä on myös vakiintunut käytäntö seuraamusmaksua koskevassa lainsäädännössä.

Erityinen valituskielto kohdistuisi lakiehdotuksen 464 §:n 2 momentin mukaan ydinlaitoshanketta koskevaan periaatepäätökseen ja päätökseen, jolla periaatepäätöstä koskeva hakemus hylätään. Sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet eikä sen voida katsoa vaarantavan yksityisen oikeusturvaa, kun myös otetaan huomioon päätöksenteon erityinen luonne ja oikeusvaikutukset.

Valitusoikeutta koskeva laajentava sääntely lakiehdotuksen 465 §:ssä toteuttaa asianmukaisesti Århusin yleissopimuksesta ja YVA-direktiivistä seuraavia velvoitteita muutoksenhakuoikeuden määrittelyssä. Sillä toteutetaan myös perustuslain 20 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.