

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi ydinenergiain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ydinenergiain muuttamisesta (HE 117/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- teollisuusneuvos Riku Huttunen ja hallitusneuvos Yrjö Sahrakorpi, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lakimies Mari Andersin, Säteilyturvakeskus STUK
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ydinenergialakia muutettavaksi. Esitys sisältää ehdotukset lain valtuutussäännösten muuttamiseksi perustuslain mukaisiksi. Lisäksi lakiin nostetaan eräät lakia alemmalla tasolla säädetyt ydinturvallisuutta koskevat säännökset, jotka perustuslain mukaan on annettava lailla. Lakiin lisätään myös voimakeinojen käyttöä koskevat säännökset ydinenergian käytön turvaamiseksi lainvastaiselta toiminnalta.

Laki ehdotetaan pääosin tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että aikanaan perustuslain säätämisyjär-

jestyksessä käsitellyn voimassa olevan lain ongelmallisiin 15 ja 63 §:iin ei tässä yhteydessä puututa. Mainitut pykälät on tarkoitus saattaa arvioitaviksi mahdollisessa myöhemmin toimeenpantavassa lain kokonaistarkastelussa. Sääntelyä arvioidaan myös perustuslain 80 §:n mukaisen asetuksenantovaltuuksien kannalta. Lisäksi pohditaan, täyttävätkö ehdotetut voimankäyttöoikeudet perustuslain 124 §:n edellytykset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Hallitus katsoo, että ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Poikkeuslakien välttäminen

Voimassa oleva ydinenergalaki säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä lähinnä lain 15 ja 63 §:n johdosta. Näitä pykäläiä ei ehdoteta nyt muutettaviksi. Ensin mainitun säännöksen mukaan oli ongelmallista, saattoiko asia valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteella tulla vireille eduskunnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä 15 §:n mukainen yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkastaminen oli uusi ja valtiopäiväjärjestyksen 63 §:ää sanatarkasti tulkiten myös uudenmuotoinen eduskunnalle tuleva tehtävä, joka hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä poikkeavana säännöksenä oli säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 17/1985 vp, s. 3/II). Myöskään uuden perustuslain 39 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 19 §:ssä ei nimenomaan mainita valtioneuvoston periaatepäätöstä asioiden vireilletulotapana.

Ydinenergalakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi lain 63 §:n 2 momentin merkitsevän perustuslaista poikkeavaa valtuutusta, jonka nojalla vieraalle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle voidaan tavallisella lailla osoittaa lainkohdassa määriteltyjä ja ydinenergalain säätämisaikana valtion täysivaltaisuutta loukkaaviksi arvioituja tarkastusvaltuuksia (PeVL 17/1985 vp, s. 6/II). Kyseistä lainkohtaa myöhemmin muutettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, jolloin valiokunnan mielestä säännökseltä oli syytä poistaa tällaiseen valtuutukseen ja samalla poikkeuslakiin viittaava luonne esimerkiksi yksilöimällä nimeltä ne ydinenergia-alan kansainväliset järjestöt, joiden tarkastajille Suomi on sitoutunut tarkastusvaltuudet takaamaan (PeVL 11/2000 vp, s. 5/II).

Perustuslain säätämisen yhteydessä valiokunta kehotti hallitusta välttämään uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä ja arvioimaan ennen uuden perustus-

lain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuk-
sia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I; ks. PeVL 46/2005 vp, s. 4/II ja PeVL 9/2007 vp, s. 5/I). Esityksen perustelujen mukaan uuden perustuslain tulkinnan mukaan voimassa olevat 15 ja 63 § eivät muodosta merkittävää poikkeusta perustuslaista, minkä vuoksi hallitus katsoo, ettei tässä esityksessä ole tarpeen lähemmin tarkastella edellä mainittuja ydinenergalain säännöksiä. Ne tulevat arvioitaviksi mahdollisessa myöhemmin toimeenpantavassa lain kokonais-
tarkastelussa.

Ottamatta tässä yhteydessä kantaa mainittujen säännösten perustuslainmukaisuuteen perustuslakivaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena hallituksen tavoitetta olla tarkastelematta säännösten perustuslainmukaisuutta tarkemmin lakia nyt muutettaessa ja siirtää kyseisten säännösten lähempi tarkastelu lain tulevan kokonaisuudistuksen yhteyteen.

Lainsäädäntövallan delegointi

Ehdotettuun 58 §:n 2 momenttiin sisältyy laaja määräystenantovalta. Sen mukaan rakentamisessa on otettava huomioon ydinenergian käytön turvallisuuden, turva- ja valmiusjärjestelyjen tai ydinaseiden leviämisen ehkäisemiseksi tarpeellisen valvonnan erityisvaatimuksia koskevat määräykset. Nämä määräykset annetaan tämän lain nojalla.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan voidaan antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Saman pykälän 2 momentin perusteella myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain

119 §:n 2 momentin nojalla säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu säännös on tarpeettoman väljä, joten sitä on syytä täsmentää siten, että siitä selvittää tarkemmin määräysten oikeudellinen perusta sekä se toimitelin, joka määräykset antaa (PeVL 57/2006 vp, s. 2/II, PeVL 47/2005 vp, s. 4/I, PeVL 6/2002 vp, s. 2/I). Jos kuitenkin kyseessä on viittaussäännös muihin säännöksiin ydinenergialaissa tai muussa laissa, on tämän syytä ilmetä täsmällisemmin laista.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ydinenergialain ehdotettuun 2 a lukuun sisältyy muun muassa säännökset turvajärjestelyistä (7 l §), voimakeinojen käytöstä (7 o §), valmiusjärjestelyistä (7 p §) ja yleisistä turvallisuusmääräyksistä (7 q §). Koska näihin säännöksiin liittyy julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, on niitä aiheellista tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ydinlaitokselle on sen turvariskeistä johtuen asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia. Sen vuoksi on perusteltua, että ydinlaitos itse ensivaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin. Perustuslakivaliokunnan mielestä julkisen hallintotehtävän antaminen ydinlaitokselle on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Sääntely on pääosin täsmällistä ja asianmukaista.

Kuitenkin turva- ja valmiusjärjestelyjä koskeviin 7 l §:n 3 momenttiin ja 7 p §:n 3 momenttiin liittyy eräitä puutteellisuuksia. Niissä todetaan, että turvaorganisaation ja turvahenkilöiden sa-

moin kuin valmiustilanteisiin koulutettujen henkilöiden vastuut on määriteltävä. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (PeVL 18/2007 vp, s. 7/I, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II). Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että mainittujen henkilöiden ja organisaatioiden virkavastuusta on määrittävä laissa, joten sitä ei voida jättää ydinlaitoksen itsensä tai viranomaisten antamien määräysten varaan. Jos kuitenkin mainituissa säännöksissä vastuulla tarkoitetaan virkavastuun sijasta esimerkiksi tehtäväaluetta tai -jakoa, on vastuuta koskevat maininnat syytä täsmentää tai poistaa laista.

Turva- ja valmiusjärjestelyjä koskevien 7 l §:n 3 momentin ja 7 p §:n 3 momentin mukaan turvaorganisaatiolle ja turvahenkilöille samoin kuin valmiusorganisaatioissa työskenteleville on annettava tehtävien mukaiset toimivaltuudet. Valiokunnan mielestä arvioitaessa sääntelyä perustuslain 124 §:n valossa on asianmukaista, että toimivaltuuksien perusteiden tulee käydä ilmi laista. Sääntelyä on tarpeen täsmentää.

Ehdotettu 7 o § sisältää säännökset voimakeinojen käytöstä. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön 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/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tätä mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2—3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan voimakeinojen käytön tilapäisyysvaatimus täyttyy, sillä esityksen 7 q §:n 3 momentin mukaan johtamisvastuu lainvastaisen toiminnan torjuntati-

lanteessa siirtyy poliisiviranomaiselle ja valmiusjärjestelyjen osalta onnettomuustilanteen vaatimista pelastustoimenpiteistä pelastusviranomaiselle. Samoin täyttyy voimakeinojen käyttöön liittyvä suhteellisuusvaatimus, koska niiden käytön edellytetään olevan 7 o §:n 1 ja 2 momenttien mukaan puolustettavia.

Perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin sääntely, jonka mukaan turvahenkilöiden voimakeinojen käyttö rajataan yleisesti turvaamistehävän suorittamiseen, on tarpeettoman väljää. Sääntelyä on täsmennettävä ja rajattava alueellisesti siten, että voimakeinoja voidaan käyttää lähinnä ydinlaitoksen alueella sekä turvattaessa ydinmateriaalin ja ydinjätteen kuljetuksia ja varastointia.

Muuta

Ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta kuuluu 54 §:n 1 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriölle. Kun kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät siirtyivät 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriölle, pitää perustuslakivaliokunta asianmukaisena, että esityksen 16 §:n 2 momenttiin, 22 §:n 2 momenttiin, 28 §:n 1 momenttiin, 32 §:n 1 momenttiin, 43 §:n 2 momenttiin, 48 §:n 2 momenttiin, 53 e §:n 1 momenttiin, 68 §:n 2 momenttiin, 74 §:ään, 75 §:n 2—3 momenttiin sekä 76 §:n 1 momenttiin tehdään tämän johdosta tarpeelliset korjaukset.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Tuomo Hänninen /kesk
Elsi Katainen /kesk
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Naucér /r
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.