Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.10.2017 KELLO 10.00
HE 93/17 vp ydinenergialain muuttamisesta

Esityksen tavoittteena on perustelujen mukaan saattaa ydinenergialaki vastaamaan muutetun ydinturvallisuusdirektiivin (2014) ja ydinjätedirektiivin (2011) vaatimuksia. Lakiin lisätään mm. säännökset ydinturvallisuuteen ja ydinjätehuoltooon liittyvästä itse- ja vertaisarvioinnista ja luvanhaltijan tiedonantovelvollisuudesta. Lain lupajärjestelmä saatetaan kattamaan ydinlaitoksen elinkaaren kaikki vaiheet täydentämällä lakia käytöstä poistamista koskevilla lupajärjestelyillä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset kansallisen ydinjätehuollon ohjelman laatimisesta ja seurannasta ja tehtäisiin joitakin teknisluonteisia täsmennyksiä.

Ydinenergialain säännökset ovat eri otteissa – sekä lain säätämisvaiheissa (1985) että lain muutosten yhteydessä - olleet tarkasteltavana perustuslakivaliokunnassa. Tässä yhteydessä ehkä merkittävimpiä ovat lausunnoissa pevl 17/85 vp, pevl 11/00 vp, pevl 1/08 vp ja pevl 4/12 vp esitetyt kannanotot. Nyt ehdotetut muutokset , joissa voidaan nähdä kausihuollon ja ajan tasalle saattamisen piirteitä, eivät nähdäkseni tuo valtiosäännön kannalta mitään periaatteellisesti merkittävää uutta nykyiseen säätelyyn. Tässä tilanteessa voidaan pitää ymmärrettävänä, että esityksen perusteluihin sisältyvä, suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso on verraten suppea. Jaksossa esitettyjen näkemysten ja perustelujen tässä yhteydessä oleellisiin piirteisiin voidaan nähdäkseni yhtyä. En käsittele näitä kysymyksiä enempää. - Pidän seuraavassa kuitenkin aiheellisena tuoda esiin pari asiaa, jotka kumpikin ovat sisällöltään epätavallisia perustuslakivaliokunnan käytännössä.

- - - - - - -

Toinen niistä on esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin käsitelty kysymys nyt esitetystä muutoksista valtion ydinjäterahaston tehtäviä koskeviin säännöksiin. Ydinenergialain 38

§:ssä säädetty valtion ydinjätehuoltorahasto on PL 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto. Tällainen rahasto voidaan perustuslainkohdan mukaan perustaa taikka rahastoa tai sen käyttötarkoitusta olennaisesti laajentaa vain lailla , jonka hyväksymistä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Säätämisjärjestysperusteluissa lähdetään siitä, että nyt ehdotetut muutokset eivät merkitse PL 87 §:ssä tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista ja ettei ehdotetuilla muutoksilla ole vaikutusta rahaston käyttötarkoitukseen.. Tähän käsitykseen voidaan hyvin yhtyä, jos ehdotettujen muutosten mukaista tilannetta verrataan nyt voimassa olevien säännösten mukaiseen tilanteeseen. Nyt voimassa olevien säännösten tausta sisältää kuitenkin PL 87 §:n kannalta erityisiä piirteitä.

Kun ydinenergialaki ja mm. sen em. 38 § vuonna 1987 säädettiin, oli voimassa HM 66 §:n säännös, jossa tehtiin mahdolliseksi jättää valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolelle rahasto, joka ei ollut tarkoitettu valtion vuotuisia tarpeita varten. Säännöksen hiukan vakiintumattomassa tulkinnassa pidettiin kuitenkin jotenkin esillä ajatusta, että rahastot eivät saa muodostua niin suuriksi, että eduskunnan budjettivalta sen johdosta olisi vaaarassa tulla loukatuksi. Perustuslakien valtiontaloussäännösten kokonaisuudistuksessa 1991 säännös jätetiin kokonaan pois perustuslaista nimenomaisena tarkoituksena se, ettei talousarvion ulkopuolisia rahastoja enää voitaisi perustaa muutoin kuin poikkeuksena perustuslaista. Uuden perustuslain säätämisessä taas lähdettiin siitä, että talousarvion ulkopuolisia rahastoja täytyy tarvittaessa voida perustaa tai laajentaa. Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi pidettiin kuitenkin tarpeellisena, että tällaisilla päätöksillä oli eduskunnassa yksinkertaista enemmistöä laajempi tuki. Perustuslain uudelle 87 §:n säännökselle säätämisvaiheissa esitetyistä perusteluista voidaan tässä tyytyä mainitsemaan vain perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämä lausuma, jonka mukaan ”valiokunta pitää rahastojen perustamismahdollisuutta käytännön syistä perusteltuna, mutta ainoastaan esityksen mukaisia edellytyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten”(pevm 10/98 vp, s. 24).

Kun ydinjätehuoltorahasto perustettiin uudessa ydinenergialaissa vuonna 1987 tarkasteli perustuslakivaliokunta rahaston perustamismahdollisuutta HM 66 §:n puitteissa ja päätyi siihen, että rahasto voitiin ehdotetussa muodossa perustaa tavallisella lailla (pevl 17/85 vp, s. 5- 6). Perustuslain noudattamisen kannalta tilannetta voitiin pitää varsin selvänä. Perustuslainmukaisuuden selvittämisen kannalta epätyydyttävä tapahtumaketju syntyi sen sijaan vuonna 2003, kun ydinenergialain 38 §:ää muutettiin ja lakiin lisätyn uuden 7 a luvun (53 a § - 53 e §) säännöksillä muutettiin ydinjätehuoltorahaston varojen kertymistä ja tehtäviä (L 1131/2003). Uusi perustuslaki oli tuolloin voimassa ja sen 87 §:n kannalta

ongelmallinen kysymys ei niinkään ollut rahaston laajentaminen vaan sen käyttötarkoituksen laajentaminen.

Muutokseen johtaneessa esityksessä HE 128/03 vp todettiin esityksen pääasiallisesta sisällöstä:
”Esityksessä ehdotetaan ydinenergialakia muutettavaksi siten, että valtion talousarvion ulkopuoliseen Valtion ydinjätehuoltorahastoon kerättäisiin varoja rahaston muista varoista erillään pidettäviksi kahdeksi erillisvarallisuudeksi. Varojen kerääminen perustuisi lakiehdotuksessa määriteltyyn vuosittaiseen maksuun rahastolle. Esityksen tarkoituksena on varmistaa, että Suomen viranomaisten ja muiden tarvitsijoiden käytettävissä on korkeatasoista ja nopeasti saatavissa olevaa ydinturvallisuutta koskevaa asiantuntemusta. Lisäksi tavoitteena on saada käyttöön korkeatasoista asiantuntemusta ydinjätehuollon erilaisista ratkaisuista. Kunakin vuonna jaettavissa olevin varoin rahoitettaisiin kahteen hankekokonaisuuteen liittyviä tutkimushankkeita siten, että hankekokonaisuudet tarkoituksenmukaisella tavalla tukisivat edellä mainitunlaisen asiantuntemuksen säilyttämistä ja kehittämistä.” .

Esityksen perusteluissa todettiin mm.(s 8):
”... Tavoitteiden saavuttamiseksi kerättäisiin valtion talousarvion ulkopuoliseen Valtion ydinjätehuoltorahastoon varoja kahdeksi rahaston muista varoista erillään pidettäväksi erillisvarallisuudeksi. Valtion ydinjätehuoltorahaston käyttäminen erillisvarallisuuksien hallinnointiin on tarkoituksenmukaista, koska kerättävien varojen käyttötarkoitus liittyy muita olemassa olevia rahastoja läheisemmin juuri tämän rahaston käyttötarkoitukseen. Täysin uuden rahaston perustamisen ei voida katsoa olevan perusteltua sen vähäisen koon vuoksi eikä katsoa vastaavan valtiontalouden hoidon kehittämistä koskevia yleisiä linjauksia.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todettiin mm. (s.14):
”Perustuslain 87 §:n kannalta keskeisin kysymys esityksessä on se, onko ydinjätehuoltorahastoon kerättävää kahta erillisvarallisuutta pidettävä perustuslain tarkoittamalla tavalla olennaisena rahaston tai sen käyttötarkoituksen laajentamisena. ….. Vaikka hallituksen esityksessä ehdotetaan lisätehtäviä Valtion ydinjätehuoltorahastolle siten, että valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta hallinnoitavaksi sijoitettaisiin vastaavansuuruisia ja vastaavanlaisiin tarkoituksiin kohdistettuja tutkimusvaroja, jotka nykyisin on sisällytetty valtion talousarvioon, hallituksen käsityksen mukaan ehdotuksella ei muutettaisi olennaisesti ydinjätehuoltorahaston käyttötarkoitusta.....
Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella on hallituksen mielestä selvää, etteivät rahaston varojen määrän vähäinen kasvu ja käyttötarkoituksen muutos ole perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaisia....”

Esityksestä annetussa talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 8/03 vp) todettiin rahastoon kerättävistä erillisistä varoista :
”Talousvaliokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman, jonka mukaan Valtion ydinjätehuoltorahastoon kerättävät erillisvarallisuudet pidetään erillään ydinenergialain mukaisesti ydinjätehuoltoa varten jätehuoltovelvollisilta kerätyistä varoista. Lakiin tehtävällä muutoksella ei voida millään tavalla kajota Valtion ydinjätehuoltorahastoon alkuperäiseen tarkoitukseen kerättyihin varoihin, jotka jätehuoltovelvolliset ovat maksaneet rahastoon ja jotka jätehuoltovelvolliset käyttävät ydinjätehuollosta vastaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin .*(Valiokunnan lausumaehdotus).”*

Esityksestä ei hankittu perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

On tietysti mahdotonta sanoa, mitä perustuslakivaliokunta olisi lausunut, jos vuoden 2003 muutoksiin johtanut ehdotus olisi saatettu sen tarkasteltavaksi. On mahdollista, että valiokunta olisi katsonut mahdolliseksi toteuttaa ydinjätehuoltorahaston tehtäviin ehdotetut laajennukset yksinkertaisella enemmistöllä säädettävällä lailla. Pidän toisaalta myös mahdollisena, että valiokunta olisi päätynyt pitämään rahastolle annettavia uusia tehtäviä niiin merkittävinä, että tällainen käyttötarkoituksen muutos olisi PL 87 §:n puitteissa toteutettavissa vain kahden kolmasosan enemmistöllä säädettävällä lailla. Mahdollista on myös, että valiokunta olisi (vain) tietyin muutoksin hyväksynyt rahaston käyttötarkoituksen laajennukset toteutettaviksi yksinkertaisella enemmistöllä. - Rahaston käyttötarkoituksen laajennukset olivat mielestäni joka tapauksessa periaatteellisesti niin merkittäviä, että laajennusten suhde PL 87 §:n vaatimuksiin olisi tullut saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Miten kuvattuun asetelmaan pitäisi suhtautua nyt kun 2003 luotuun järjestelyyn ollaan tekemässä vain teknisiksi luonnehdittavia muutoksia? Mahdollista on tietysti , että valiokunta tyytyy nyt vain toteamaan vallitsevaan tilanteeseen tehtävien muutosten vähäisyyden ja että PL 87 § ei estä niiden toteuttamista yksinkertaisella enemmistöllä. Kun vuoden 2003 em. muutoksia ei arvioitu perustuslakivaliokunnassa, ei tuolloin tehtyjen muutosten ja niihin myöhemmin tehtyjen muutosten ja nyt ehdotettujen muutosten muodostaman kokonaisuuden arviointi PL 87 §:n kannalta merkitsisi valiokunnan omien kannanottojen kyseenalaistamista. Tällainen muutosten kokonaisuuden arviointi sisältäisi kuitenkin tosiasiasssa sen arviointia, onko jo yli 10 vuotta noudatettavana ollut säännöstö alunperin säädetty perustuslain edellyttämällä tavalla. Jo voimassaolevien säännösten (synnyn) perustuslainmukaisuuden arvionti taas ei oikein kuulu valiokunnan rooliin. - Ehkä valiokunta kuitenkin voisi todeta sen, että tässä nyt pohjana olevan vuoden 2003 järjestelyn suhdetta PL 87 §:n säännökseen ei ole aikanaan selvitetty perustuslakivaliokunnassa.

Toinen epätavallinen tarkastelun kohde on ehdotuksen 27 b §:ssä säädetty kansallinen ydinjätehuollon ohjelma. Ohjelma–nimisillä dokumenteilla ei lähtökohtaisesti ole, eikä tässäkään tapauksessa esitetä olevan, normatiivista merkitystä. Kuten hallitusohjelmista nähdään, varsinaisen juridisen normatiivisen merkityksen puuttuminen ei välttämättä sulje pois huomattavaa tosiasiallista ohjaavaa merkitystä. Tässä tarkoitetun ohjelman merkitystä ei tietysti voida rinnastaa hallitusohjelman merkitykseen, mutta tässäkin on piirteitä, jotka

antavat aihetta kysyä, minkälaista ohjaavaa merkitystä ohjelmalle voi tulla. Ehdotetun säännöksen mukaan ohjelman tulee sisältää mm. ”ydinjätehuollon yleiset tavoitteet ja periaatteet, ydinjätteiden määrät, sijaintipaikat sekä arvio ydinjätehuollon kustannuksista ja aikataulusta”. Säännöksen mukaan ohjelman ”laatii” ministeriö yhdessä Säteilyturvakeskuksen kanssa. Ohjelman käsittämistä jotenkin merkittäväksi dokumentiksi osoittaa sekin, että säännöksessä on pidetty tarpeellisena järjestää asetuksen antajalle valtuus antaa ”ojelman sisällöstä” tarkempia säännöksiä (2 mom). Esimerkiksi ydinjätteen loppusijoitusta koskevassa kysymyksessä on julkisuudessa käydyssä keskustelussa ollut esillä yritysten hyvin erilaisia käsityksiä siitä, kuinka monta loppusijoituspaikkoja pitäisi olla ja missä. Jos kansallisen ydinjätehuollon ohjelman ajatellaan voivan sisältää esimerkiksi tällaisessa kysymyksessä vaikkakaan ei juridisesti sitovia, mutta kuitenkin tosiasiallisesti merkittäviä linjauksia, voisi olla paikallaan, että ohjelman laatimismenettelylle asetettaisiin jo säännöksissä lisäedellytyksiä – osallistumisesta /kuulemisista/ lausuntomenettelystä . Voisi myös olla paikallaan, että valiokunnan kannanotossa todettaisiin jotakin ohjelman luonteesta (informatiivisena, yhtenäistävänä, ohjaavana, mutta ei normatiivisena, normeja korvaavana dokumenttina).