Olli Mäenpää

5.10.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ydinenergialain muuttamisesta (HE 93/2017 vp)

Valtion ydinjätehuoltorahastoa koskevat säännökset

Perustuslain 87 §:n mukaan lailla talousarvion ulkopuolisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Hallituksen esityksen 40, 44, 53, 53 a ja 53 d §:ään sisältyy muutosehdotuksia, jotka koskevat valtion ydinjätehuoltorahastoa. Tältä osin kysymys on siitä, merkitsevätkö muutokset perustuslain tarkoittamalla tavalla rahaston olennaista laajentamista.

Ehdotetut muutokset ovat sisällöltään sanamuodon täsmennyksiä ja luonteeltaan teknisiä korjauksia, joilla ei ehdoteta rahastoa olennaisesti laajennettavaksi. Muutoksilla ei olisi myöskään vaikutusta rahaston käyttötarkoitukseen. Ehdotetut muutokset sopeutuvat perustuslain 87 §:n vaatimuksiin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ydinenergialain 60 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi 5 momentti, jonka mukaan Säteilyturvakeskus voi edellyttää painelaitteiden valmistuksen aikana käytettäville tunnustetuilta kolmansilta osapuolilta ilmoitetun laitoksen pätevyyttä tai muuta vastaavaa soveltuvaa pätevyyttä.

Sääntely liittyy perustuslain 124 §:ssä ulkoistetulta julkisten hallintotehtävien hoitajilta edellytettäviin vaatimuksiin. Tarkoituksena on, että pätevät ja riippumattomat valmistuksen valvojat varmistaisivat, että turvallisuudelle tärkeiden laitteiden valmistukselle asetetut vaatimukset toteutuvat käytännössä. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan laajenna ulkoistamisen alaa, joka määräytyy lähinnä pykälän voimassa olevan 1 momentin perusteella, vaan täsmentää voimassa olevaan lakiin perustuvia kriteereitä. Sääntelyehdotukseen ei ole huomauttamista perustuslain 124 §:n kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ydinlaitoksen käytöstä poistamista koskevista suunnitelmista, tietojen nähtävillä pitämisestä, kansallisen ydinjätehuollon ohjelman sisällöstä sekä turvallisuuden valvomiseksi

noudatettavista menettelyistä ydinlaitosta käytöstä poistettaessa. Asetuksenantovaltuuksien voidaan niiden teknisyys ja lakiperustaisuus huomioon ottaen katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Säteilyturvakeskuksen määräystenantovalta

Säteilyturvakeskuksen määräystenantovalta perustuu ydinenergialakiin lailla 22.5.2015/676 ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta lisättyyn 7 q §:ään, jolla aikaisemmin valtioneuvoston asetuksella annetut yleiset turvallisuusmääräykset siirrettiin annettavaksi Säteilyturvakeskuksen määräyksillä. Määräystenantovaltaa perusteltiin hallituksen esityksessä muun muassa sillä, että ydinenergian käytön turvallisuusvaatimusten asettaminen vaatii syvällistä teknistä asiantuntemusta. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että ydinenergia-alan kehitys on ajoittain melko nopeaa ja kansainvälinen vaatimustaso muuttuu. Esimerkiksi Fukushiman ydinvoimalaonnettomuudesta seurasi uusia vaatimuksia ydinvoimaloiden turvallisuudelle. Kyseisen onnettomuuden seurauksena myös ydinturvallisuusvalvonnan riippumattomuus on korostunut. Turvallisuusmääräykset ovat suurimmaksi osaksi teknisluontoisia määräyksiä, jotka ohjaavat ydinlaitosten rakentamista ja käyttöä. Määräykset kohdistuvat rajalliseen joukkoon luvanhaltijoita ja luvan hakijoita (HE 320/2014 vp, s. 12-13 ja s. 21).

Perusteluja voidaan pitää asianmukaisina ja riittävinä siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi 7 q §:ään sisältyvän toimivaltasäännöksen voidaan katsoa olevan perustuslain edellyttämällä tavalla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Hallituksen esityksen mukaan Säteilyturvakeskuksen nykyistä määräyksenantovalta laajennettaisiin 7 q §:n 1 momentin 20 kohdassa siten, että sen kohteena olisi radioaktiivisten aineiden päästöjen hallinta ja valvonta sekä väestön säteilyannosten arviointi. Saman momentin 22 kohtaa laajennettaisiin niin, että toimivalta määräysten antamiseen kattaisi henkilöturvallisuuden, tietoturvallisuuden, turvavalvonnan, turvahenkilöstön, uhkatilanteisiin varautumisen ja uhkatilanteissa toimimisen osalta ydinlaitosten lisäksi myös muun ydinenergian käytön. Perustelujen mukaan (s. 36) 22 kohdan uusi muotoilu laajentaisi toimivallan antaa määräyksiä myös kuljetuksiin liittyviin turvajärjestelyihin, mitä tosin lain voimassa oleva sanamuotokaan ei estä.

Ehdotettua sääntelyä voidaan näiltä osin pitää luonteeltaan lähinnä voimassa olevaa toimivaltasääntelyä täsmentävänä. Se on edelleen luonteeltaan sillä tavoin teknistä ja erityistä asiantuntemusta edellyttää, että se sopeutuu niihin puitteisiin, jotka perustuslain 80 §:n 2 momentissa asetetaan muun viranomaisen oikeussääntöjä sisältävälle määräystenantovallalle.