Teuvo Pohjolainen

14.6.2018

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle säteilylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Otsikossa mainitun hallituksen esityksen tavoitteena on terveyden suojelu säteilyn aiheuttamilta haitoilta. Lain tarkoituksena on myös ehkäistä ja vähentää säteilystä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja muita haittoja. Hyödyllistä säteilyn käyttöä ei tarpeettomasti rajoitettaisi terveydenhuollossa, teollisuudessa eikä muillakaan yhteiskuntaelämän aloilla.

Lailla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan unionin uuden säteilyturvallisuusdirektiivin vaatimuksia ionisoivan säteilyn osalta sekä uudistettaisiin kokonaisuudessaan säteilyä, sekä ionisoivaa että ionisoimatonta säteilyä, koskevat säännökset kansallisten muutostarpeiden pohjalta. Säteilytoiminnan annosrajoista, säteilyvaaratilanteiden vertailutasoista ja vallitsevien altistustilanteiden viitearvoista säädettäisiin esityksen mukaan tarkemmin asetuksilla. Eräitä asetustasoisia säännöksiä ja Säteilyturvakeskuksen ohjeita siirrettäisiin

lain tasolle uuden perustuslain edellyttämällä tavalla. Lailla täsmennettäisiin nykyisiä asetuksen antovaltuuksia ja annettaisiin Säteilyturvakeskukselle valtuus antaa määräyksiä eräistä yksityiskohtaisista ja teknisluonteisista asioista.

Hallituksen esityksen mukaan lain tarkoituksena on suojella terveyttä säteilyn aiheuttamilta haitoilta sekä ehkäistä ja vähentää säteilystä aiheutuvia muita haittavaikutuksia. Altistustilanteet, joissa säteilyturvallisuus voisi vaarantua, ovat säteilytoiminta, vallitsevat altistustilanteet ja säteilyvaaratilanteet.

Esityksessä todetaan, että ionisoimattoman säteilyn osalta suuri osa lakiin ehdotetuista muutoksista olisi säännöstön nykyaikaistamista ja selkeyttämistä. Perusvaatimuksena ehdotuksissa olisi, että väestön altistus ionisoimattomalle säteilylle ei saa aiheuttaa välittömiä terveyshaittoja.

> *Hallituksen esitykseen liittyvien lakiehdotusten tavoitteita on pidettävä perustuslain näkökulmasta hyväksyttävinä. Ehdotusten voidaan katsoa myös toteuttavan PeL 19 § asettamaa velvoitetta edistää väestön terveyttä.*

Esityksellä on sen luonteesta johtuen paljon kytkentöjä perustuslain sääntelyyn. Perustuslain suhteen ehdotukset vastaavat hallituksen esityksen mukaan pääosin nykyisin voimassa olevaa sääntelyä. Nykyisin voimassa oleva säteilylaki on kuitenkin säädetty vuonna 1991 ennen perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakia. Suurimpana muutoksena voimassa olevaan lakiin verrattuna ovat aikaisemmin säteilyturvallisuusohjeina annettujen vaatimusten muuttaminen perustuslain 80 §:n mukaisesti annettavaksi säännöksiksi.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu suhteessa PeL 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen, PeL 7 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyyn henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaan, PeL 10 §:n yksityiselämän suojaan sekä kotirauhan suojaan, PeL 15 §:n omaisuuden suojaan, PeL 16 §:n ylimmän opetuksen vapauteen ja PeL 123 §:n opetuksen järjestämiseen, PeL 18 §:n elinkeinovapauteen, PeL 21 §:stä johdettavissa olevaan luottamuksen suojaan, PeL 124 §:n julkisen tehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, PeL 81 §:n verolain säätämiseen, PeL 21 §:n oikeusturvaan sekä PeL 80 §:n lainsäädäntövallan delegoimiseen.

Säätämisjärjestysperusteluissa edellä mainittuja valtiosääntökytkentöjä on nähdäkseni pääosin arvioitu asianmukaisesti ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioiden. Kiinnitän sen vuoksi jatkossa huomiota vain muutamiin perustuslakikysymyksiin.

2 Henkilötietojen suoja

Ehdotetussa säteilylain 19 §:n 2 momentissa lausutaan:

> ”Lisäksi Säteilyturvakeskuksen rekistereihin voidaan tallettaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvista valvontakohteista valvonnan ja sen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja. Henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan lisäksi, mitä siitä muualla laissa säädetään.”

Ehdotettu säännös on jossain määrin epätäsmällinen ja siten merkityksellinen PeL 10 §:n kannalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. *Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista* (ks. valiokunnan lausunnoista eri vuosikymmeniltä esim. PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, PeVL 38/2010 vp, PeVL 46/2016 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 2/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on viime aikoina kiinnittänyt huomiota nykyisen oikeustilan ongelmiin muun muassa sääntelyn selkeyden kannalta (ks. kootusti PeVL 31/2017 vp).

Yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut

esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia (ks. esim. PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mielestä esimerkiksi arkaluonteisina tietoina pidettävien biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 29/2016 vp, s. 5). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Ehdotettu 19 §:n 2 momentti on väljä. Siitä ei käy täsmällisesti ilmi, mitä muita tietoja rekisteriin voidaan sisällyttää. Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lueteltu joitakin esimerkkejä tällaisista tiedoista. Niiden perusteella rekisteröitävät tiedot olisivat pääosin tietoja toimijoista ja viranomaisten toimista. Tähän viittaavaa rajoitusta ei kuitenkaan näy ehdotetuissa lakiteksteissä.

On ymmärrettävää, ettei kaikkia valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja voida välttämättä yksityiskohtaisesti luetella. Kun kysymyksessä on kuitenkin mahdollisesti myös arkaluonteisista tiedoista, olisi nähdäkseni perusteltua muuttaa ehdotuksen sanamuoto ”tarpeellisia tietoja” muotoon ”välttämättömiä tietoja”.

3 Norminantovaltuudet

Ehdotettu Säteilylaki sisältää erittäin paljon säännöksiä sääntelyvaltuuksista, joissa lainsäädäntövaltaa delegoidaan valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä säteilyturvakeskukselle.

Kun lähes jokaiseen pykälään on sisällytetty valtuus antaa tarkempia määräyksiä asetuksilla, herää kysymys, ovatko kaikki valtuussäännökset tarpeellisia ja välttämättömiä, vai onko sellaiset sisällytetty lakiin varmuuden vuoksi. On huomattava, että asetuksenantovaltuuksia sisältyy myös sellaisiin säännöksiin, joissa säädösvaltaa on delegoitu Säteilyturvakeskiukselle.

Säteilyturvakeskukselle annettavia määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomainen 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. Tällaiseen valtuuteen kohdistuu asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla lisäksi soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain näkökulmasta muiden viranomaisten norminantovalta on poikkeuksellista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta mainittiin tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 2 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa sekä valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 5). Määräystenantovaltuuksia on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti (PeVL 26/2001 vp, s. 6/I).

Monet ehdotetuista valtuutussäännöksistä ovat sellaisia, että ne perustuslain kannalta soveltuvat sinänsä säteilyturvakeskuksen norminantovallan perustaviksi, etenkin kun

kyseiseen toimintaan liittyy runsaasti ammatillisiksi ja teknisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (PeVL 16/2002 vp, s. 3/II).

> *Jossain määrin ongelmallisena pidän lakiin sisällytettyä järjestelmää, esimerkkinä ehdotettu 55 §, joka on otsikoitu ”Vakuuden määräämisen perusteet”. Ehdotuksen mukaan (55 §) Säteilyturvakeskus päättää vakuuden asettamisesta. Ehdotetun pykälän lopussa on sääntelyvaltuus, jonka mukaan Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset vakuuden määrästä ja sen tarkistamisesta. Menettely ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että valtuuteen tulisi kohdistua asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla lisäksi soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.*
>
> *Sama mielestäni ongelmallinen rakenne näyttää olevan useissa muissakin Säteilyturvakeskukselle toimivaltaa antavissa säännöksissä.*

4 Elinkeinovapaus

Hallituksen esitykseen sisältyy runsaasti säännöksiä, joilla toiminta saatetaan luvanvaraiseksi tai joissa annetaan oikeus asettaa toimintakieltoja. Lakiehdotuksen 48 §:n mukaan säteilyn käyttöön tulisi lähtökohtaisesti olla Säteilyturvakeskuksen myöntämä turvallisuuslupa. Säteilyn käyttö määriteltäisiin lain 4 §:n 23 kohdassa. Säteilyn käytöllä tarkoitettaisiin säteilylähteen käyttöä, valmistusta, kauppaa, asennusta, huoltoa ja korjausta, säteilylähteen ja radioaktiivisen jätteen hallussapitoa, säilyttämistä, tuontia, vientiä, siirtoa ja varastointia, radioaktiivisen aineen ja radioaktiivisen jätteen kuljetusta ja radioaktiivisen jätteen vaarattomaksi tekemistä. Turvallisuusluvan ala on lähtökohtaisesti hyvin laaja. Lakiehdotukseen sisältyy myös muita lupamenettelyjä (esim. 60 §, 69 § ja 165 §)

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena

pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 69/2014 vp).

Arvioidessaan vuonna 2005 lääkelain muuttamista koskevaa esitystä perustuslakivaliokunta katsoi, että tuolloin ehdotetuilla uusilla lupa- ja rekisteröintijärjestelyillä oli lääkkeillä käytävään kauppaan liittyvien julkisten intressien, kuten lääkevalmisteiden turvallisuuden ja väestön terveyden edistämisen kannalta painavat ja hyväksyttävät perusteet (PeVL 33/2005 vp, s. 2). Lääketurvallisuudella katsottiin olevan lisäksi vahva kytkentä myös perusoikeusjärjestelmään, erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan tehtävään edistää väestön terveyttä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tyypillisenä tapauksena tilanteesta, jossa elinkeinon luvanvaraisuus voi edelleen olla perusteltua, mainitaan juuri terveyden ja turvallisuuden suojaamistarkoitukseen liittyvä luvanvaraisuus (ks. HE 309/1993 vp, s. 67). Valiokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle oli siten hyväksyttävät perusteet.

> *Perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden rajoitukselle on sinänsä hyväksyttävät perusteet. Jossain määrin väljäksi jää kuitenkin useisiin lupamenettelyä koskeviin säännöksiin liittyvä Säteilyturvakeskukselle jäävä oikeus päättää luvan myöntämisestä sillä perusteella, että toimintaa voidaan harjoittaa turvallisesti. Pidän tarpeellisena täydentää lupasäännöksiä pykäläkohtaisesti tarkemmilla kriteereillä, joilla lupaharkinta tehdään.*