Janne Salminen 15.6.2018
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2018 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi säteilylaki ja eräitä muita lakeja. Nyt voimassa oleva säteilylaki on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vanha, sillä se on säädetty jo ennen perusoikeusuudistusta. Voimassa olevaan säteilylakin tehtyjä muutoksia on kuitenkin arvioitu myös perustuslain kannalta suhteellisen tuoreeltaan (ks. PeVL 5/2012 vp), ja osa senkaltaisista säännöksistä, joita nyt ehdotetaan lakiin, on nimenomaisesti aikaisempaan lakiin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Uudella lailla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan unionin säteilyturvallisuusdirektiivi.

2. Ehdotetussa laissa on useita valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia säännöksiä. Alalla on jo vanhastaan runsaasti asetuksenantovaltuuksia ja myös määräyksenantovaltuuksia. Myös uudessa laissa on niitä huomattavasti. Lisäksi sääntely on merkityksekästä muun muassa elinkeinovapauden sääntelyn kannalta. Samoin alalla on muutoinkin kuin tältä osin yksityisen oikeusasemaan perusoikeuksien suojan kannalta puuttuvia säännöksiä. Alalla on syystäkin perinteet hyvin yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Ja alalla ja sen erikoistuneiden toimijoiden piirissä samoin on perusteitakin eräisiin varsin pitkälle meneviin sääntelyihin. Osin Euroopan unionin sääntely ja alan muu kansainvälinen sääntely lisäävät sääntelyn intensiteettiä.

3. Hallituksen esitykseen sisältyy esityksen suhdetta perustuslakiin käsittelevä laajahko jakso. Suhdetta on käsitelty pääosin asianmukaisesti ja asiantuntevasti perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen.

4. Käsittelen seuraavassa esityksen perusteella vahvasti esiin nousevaa teemaa lain perusteella annettavista normeista ja norminantovaltuuksista. Huomioni normiantovaltuuksista ovat kriittisiä. Sen sijaan esimerkiksi toiminnan luvanvaraisuuden osalta ja erilaisten toimiluvan tai toiminnan harjoittamisen muun luvanvaisuuden kannalta minulla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksessä asiasta elinkeinovapauden kannalta esitettyyn. Havaintojeni mukaan esitys ja sitä koskeva perustuslakiarviointi vastaavat tältä osin perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

5. Kuten yllä totesin, esitys sisältää runsaasti asetuksenantovaltuuksia ja määräyksenantovaltuuksia koskevia ehdotuksia. Asetuksenantovaltuudet on kohdistettu valtioneuvos-

tolle, sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Määräyksenantovaltuudet ehdotetaan Säteilyturvakeskukselle, Pääesikunnalle ja Rajavartiolaitoksen esikunnalle.

6. Perustuslain 80 §:ssä on säädetty määräyksenantovaltuuksista yhtäältä asetuksenantovaltuutena ja toisaalta määräyksenantovaltuutena. Säännöksen mukaan presidentti. valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Samoin myös muu 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.

Asetuksenantovaltuuksista ja määräyksenantovaltuuksista on laajaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Asetuksenantovaltuuden ja määräyksenantovaltuuden suhde on käytännön perusteella selvä. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Tämä nimenomainen seikka on hankaluutena nyt käsiteltävässä ehdotuksessa. Hankaluutena ei ole se, että delegoitua normiantovaltaa sinänsä tässä käytetään. Siltäkin osin kuin se sinänsä näyttäisi menevän suhteellisen pitkällekin, sille on käsitykseni mukaan myöhemmin erittelemäni perusteet.

Määräystenantovaltuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna muulle viranomaiselle osoitettuun valtuuteen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva vielä pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on laissa tarkoin määriteltävä. Jo aikaisempaan lakiin on sisältynyt runsaasti asetuksenantovaltuuksia ja määräyksenantovaltuuksia, mutta nyt uuteen lakiin näitä olisi tullut tarkistaa nimenomaan siltä kannalta, että olisi kiinnitetty enemmän huomiota siihen, että laissa on asianmukainen perussäännös, jota asetuksenantovaltuuden kautta voidaan täsmentää.

Perustuslakia säädettäessä lähtökohtana oli, että valtaa antaa yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Perustuslain säännöksessä tarkoitetuin verraten tiukoin edellytyksin korostetaankin muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta.

Näiltä osin kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Valtuutuksesta on siten säädettävä laissa tavanomaista tarkemmin. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä. Esityksen määräyksenantovaltuudet ovat tyypillisesti kohderyhmänsä perusteella varsin tarkoin rajattuja ja alalle erikoistuneita toimijoita. Tällä alalla on lisäksi ilmeinen tarve alan erityispiirteiden sääntelyyn, ja normiantovaltuutta myös rajoittaa ja toisaalta myös edellyttää kansainvälinen ja myös unionin sääntely. Useat delegoituun norminasetantaan liittyvät sisällöt johtuvat itse asiasta unionin oikeuden täytäntöönpanemisesta. Tämä sinänsä on myös perustuslakivaliokunnan käytännössään tuntema seikka perustella poikkeuksellisesti pitkällekin menevää delegoitua norminantovaltuutta.

7. Ehdotettuun säteilyturvalain 10 §:ään sisältyy säännös, joka otsikkonsa mukaan koskee tarkempia säännöksiä. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan Euroopan unio-

nin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkemmat säännökset säteilytoiminnan ja suojelutoimien oikeutusperiaatteen mukaisuuden arvioinnista ja säteilysuojelun optimoinnista sekä säteilyaltistuksen laskenta- ja määrittämisperusteista. 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään työntekijöiden ja väestön annosrajoista Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ja 3 momentin mukaan säteilyturvakeskus antaa tarkemmat määräykset yleisesti käytettävistä säteilytoiminta- ja säteilylähdekohtaisista annosrajoituksista ja potentiaalista altistusta koskevista rajoituksista ja niiden käytöstä sekä oikeutuksen ja säteilysuojelun optimoinnin toteutumisen osoittamisesta. Tässä asetuksenantovaltuus ei ole riittävän tarkka siltä kannalta, että ehdotettuun lakiin ei sisälly sellaista asianmukaista perussäännöstä, jonka varassa ja puitteissa tällaisia tarkempia säännöksiä olisi annettavissa. Siltä osin kuin 3 momentissa annetaan määräyksenantovaltaa ”oikeutuksen ja säteilysuojelun optimoinnin toteutumisen osoittamisesta”, en havaitse, että laissa olisi selkeä velvoite yksityiselle tällaiseen osoittamiseen, jota määräyksenantovalta puolestaan voisi koskea.

Vastaavan tapainen rakenne ja ongelma on ehdotetun lain 23 §:ssä, joka koskee suoraan toiminnanharjoittajaa ja hänen toimintaansa kohdistuvia velvoitteita joita yhtäältä annettaisiin asetuksella ja toisaalta myös määräyksellä. Ehdotuksen mukaan toiminnanharjoittajan on huolehdittava toiminnan järjestämisestä siten, että toiminta täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset ja että säteilyturvallisuuspoikkeamat on riittävän tehokkaasti estetty ja niiden seuraukset ovat mahdollisimman vähäiset. Toiminnanharjoittajan on toteutettava sellaiset toimenpiteet säteilyturvallisuuden parantamiseksi, joita voidaan pitää perusteltuina niiden laatuun ja kustannuksiin sekä säteilyturvallisuutta parantavaan vaikutukseen nähden. 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että sen käytettävissä on toiminnan luonteeseen ja laajuuteen katsoen tarpeellinen asiantuntemus sekä riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat toiminnan toteuttamiseksi turvallisesti. 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset 2 momentissa tarkoitetuista taloudellisia ja henkilöstövoimavaroja koskevista vaatimuksista. Ja 4 momentin mukaan säteilyturvakeskus antaa tarkemmat teknisluonteiset määräykset säteilyturvallisuuspoikkeamien estämiseksi ja niiden seurausten rajoittamiseksi. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ehdotettu 2 momentti ei vielä tällaisenaan sisällä riittävän selkeää perussäännöstä ja perustaa 3 momentissa ehdotetulle asetuksenantovaltuudelle. Käsitys vahvistuu tarkasteltaessa esityksen perustelujen valossa, mistä kaikista seikoista ajatellaan, että asetuksessa säädettäisiin ja määräyksissä edellytettäisiin toteutettavaksi yksityisiltä elinkeinoharjoittajilta.

Esityksen 24 § koskee uudentyyppisen tai olemassa olevan toiminnan oikeutusarviointia. Sen mukaan toiminnanharjoittajan on osoitettava uudentyyppinen turvallisuuslupaa edellyttävä säteilytoiminta oikeutetuksi. Sama koskee olemassa olevaa säteilytoimintaa, jos toiminnan tehokkuudesta, mahdollisista seurauksista taikka vaihtoehtoisista menetelmistä tai tekniikoista saadaan uutta merkittävää tietoa. Säteilyturvakeskus vahvistaa toiminnan oikeutetuksi osana turvallisuusluvan myöntämistä tai erikseen. 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset oikeutusarvioinnissa noudatettavista menettelyistä. Myös tältä osin ehdotetusta laista puuttuu 3 momenttiin sisältyvälle asetuksenantovaltuudelle riittävä perussäännös.

Ehdotuksen 26 ja 27 §:n säännökset sisältävät samoin mielestäni riskin siitä, että määräyksiin valuu elinkeinoharjoittajia koskevia velvoitteita, joille ei löydy asianmukaisia puitteita laista.

8. Laajempikin huomio ehdotuksesta on, että varsin monessa ehdotetussa kohdin sinänsä kyllä todetaan, että määräyksenantovaltuus on tarkentavaa, mutta laissa ei ole asianmukaista puitetta tai perussääntöä asiakokonaisuudelle, jota määräys (taio asetus voisi koskea).

Tällä alalla on tarvetta erilaiselle teknisluonteisia seikkoja sisältävälle määräyksenannolle ja asetuksillekin. Myös perustuslakivaliokunnan käytäntö sinänsä on eräillä aloilla ollut tällaiselle lähestymistavalle sinänsä hyväksyvä. Esityksessäkin viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt sääntelyn teknisluonteisuutta, sääntelyyn liittyvää erityisasiantuntemusta ja ammatillisia erityispiirteitä sellaisina erityisinä syinä, joiden johdosta oikeussääntöjen antaminen voidaan antaa viranomaisen tehtäväksi (esim. PeVL 10/2016 vp). Lisäksi määräyksenantovaltuuksia ja asetuksen antovaltuuksia rajoittaa unionin oikeuden sääntelykokonaisuus. Myös se on voitu perustuslakivaliokunnan käytännössä ottaa huomioon asetuksenantovaltuutta ja määräyksenantovaltuutta rajoittavana seikkana.

Tämä ei kuitenkaan mahdollista sitä, että laissa ei olisi perussäännöstä esimerkiksi yksityiselle kohdistuvista velvoitteista, joista on säädettävä lailla.

Ongelma ei siten ole siinä, etteikö asetuksenantovaltuus tai määräyksenantovaltuus olisi sinänsä mahdollista asianmukaisesti toteuttaa ja etteikö valtiosäännössä olisi ymmärrystä sille, että alalla on paljon teknisluonteista ja toiminnan harjoittajiin perustellusti kohdennettavaa tarpeellista sääntelyä, vaan ongelma ehdotuksen osalta on siinä, että esimerkiksi mainitsemissani kohdin laista oman käsitykseni mukaan puuttuu riittävän selkeät perussäännökset delegoidulle norminantovallalle.

Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista tulee kuitenkin paikoin esille käsitys/perusteella syntyy ymmärrys, jonka mukaisesti määräyksiin olisi tarkoitus sisällyttää varsin laajoja ja intensiivisiäkin velvoitteita. Tämän vuoksi määräyksenantovaltuudet eivät mielestäni ole kaikin osin säännöksin riittävän tarkasti sidottuja, vaikka otetaan huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet, kun esityksen yksityiskohtaista perusteluista ilmenee, kuinka pitkälle määräysten sisällöt menisivät. Tältä kannalta etenkin esityksen määräystenantovaltuuksien perkaaminen on varsin laajaa selvittämistä edellyttävä työ.