Hanna Hämäläinen
yliopistonlehtori
Turun yliopisto
7.4.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 24/2026 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Esityksen ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki sekä muutettavan useita siihen liittyviä, esityksessä eriteltyjä lakeja. Samalla nykyinen ydinenergialaki kumottaisiin.

Esityksen mukaan ydinenergialain kokonaisuudistuksen ensisijaisena tavoitteena on pitää ydinenergian käyttö yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, huolehtia toiminnan turvallisuudesta ja Suomessa syntyvästä ydinjätteestä asianmukaisesti sekä varmistaa, että ydinenergian käyttö ei edistä ydinaseiden leviämistä, ja muutoinkin varmistaa Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattaminen sekä lisäksi EU-sääntelyn täytäntöönpano. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on myös vahvistaa Suomen asemaa houkuttelevana ydinenergian tuotannon ja uusien laitosten rakentamispaikkana luomalla edellytykset ydinlaitoshankkeiden toteuttamisen nopeutumiselle ja sujuvoittamiselle sekä ydinenergian tuotannon kustannustehokkuuden parantamiselle (s. 18).

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esityksessä on tiivis perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskeva jakso 5.2.9, jossa ehdotetun sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia on kuvattu. Osiossa tarkastellaan elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa ydinenergian käyttöä harjoittavien yritysten ja muiden toimintaluvan haltijoiden kannalta ja todetaan vaikutusten olevan käytännössä yritysten kannalta merkittäviä ja elinkeinovapautta rajoittavia, mutta myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta perusteltuja. Lisäksi tarkastelussa ovat ydinlaitoksen turvaamiseen liittyvien tehtävien suorittamisesta aiheutuvat henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvat vaikutukset. On huomattava, että esityksessä ehdotetaan varsin voimakkaasti tähän perusoikeuteen kajoavia toimivaltuuksia, mikä ei ilmene vaikutustenarviointia

koskevasta osuudesta. Esityksessä todetaan ainoastaan turvaamiseen liittyvien toimien yleisyyden olevan riippuvainen tilanteiden määrästä. Vähäisempi, mutta laajaa ihmisjoukkoa koskeva merkitys ko. perusoikeuden kannalta konkretisoituu turvallisuustarkastuksissa aina ydinlaitoksella vierailun yhteydessä ja laitoksen henkilökunta mukaan luettuna.

Esitetyllä sääntelylle on tunnistettu ympäristöperusoikeuden ja siihen liittyvän osallistumisoikeuden toteutumista edistävä vaikutus, joka kohdistuu koko yhteiskuntaan, mutta erityisesti ydinlaitosten lähialueilla asuviin henkilöihin ja ympäristöön. Ydinlaitoksien turvallisuutta koskevien säännösten arvioidaan edistävän turvallisuutta koskevan perusoikeuden toteutumiseen laitoksen työntekijöiden kohdalla, mutta myös laajemmin yhteiskunnassa.

Esitykseen sisältyy laaja ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta useisiin perusoikeuksiin kuten perustuslain 15 §:ään (omaisuuden suoja), PL 18 §:ään (elinkeinovapaus), PL 20 §:ään (vastuu ympäristöstä), PL 21 §:ään (oikeusturva), 7 §:ään (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) sekä PL 10 §:ään (yksityiselämän suoja). Lisäksi tarkastelussa ovat perustuslain 80 §:ssä tarkoitetut asetuksen- ja määräystenantovaltuudet, perustuslain 81 §:n valtion veroja ja maksuja koskeva säännös sekä PL 124 §:n hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Esityksessä kyse on laajasta kokonaisuudistuksesta, jolla on moninaisia valtiosääntöisiä ulottuvuuksia. Tästä syystä ehdotetun sääntelyn arvioinnissa nousevat esille myös monet muut perustuslain säännökset.

Valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä esityksessä nostetaan esille perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja edellä mainittujen perustuslain säännösten aineellinen sisältö. Asiakysymyksinä arvioidaan erityisesti ydinenergian käytön luvanvaraisuus, hyväksymiset ja ilmoitukset viranomaiselle, osallistumisoikeuden ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen, muutoksenhaku, valvonta, virka-apu, turvajärjestelyt, lääkärin ja terveydenhuollon ammattihenkilön ilmoitusoikeus, seuraamussääntely, valtion ydinjätehuoltorahastoa koskeva sääntely, maksut ja verot Säteilyturvakeskuksen toiminnan rahoittamiseksi, julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, lainsäädäntövallan delegointi ja turvallisuusselvitykset. Esityksessä on tuotu esille keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita erityisesti perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Jossain määrin esityksessä kuvataan myös EU-sääntelyä, Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) sekä tehdään joitakin viittauksia eurooppalaisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöön. Esityksen pääluvussa 2 on lisäksi kuvattu Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden asettamia tavoitteita ja pääasiallista sisältöä. Ehdotusten varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on pääasiassa hyvin suppeaa, lähinnä toteavaa.

Esityksessä arvioidaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska esitykseen sisältyy useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja. Esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto olisi perusteltua saada etenkin turvajärjestelyjä koskevien säännösten osittaiseen laajentamiseen ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolelle ja turvahenkilöiden laajennettuun toimivaltuuteen käyttää sitomista voimakeinona.

Kokonaisuudistuksen tarpeesta

Ydinenergialakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu useita kertoja, minkä johdosta voimassa oleva sääntely on varsin vaikeaselkoista ja monitulkintaista. Esityksen mukaan kumottavasta ydinenergialaista ja sen nojalla annetusta sääntelystä on lukuisten muutosten sekä muun oikeusnormiston ja kansainvälisen sääntelyn kehityksen seurauksena muodostunut monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus (s.12). Tästä lähtökohdasta pidän ehdotettua kokonaisuudistusta hyvänä ja välttämättömänäkin ratkaisuna. Kokonaisuutena arvioiden esitys vaikuttaa hyvin valmistellulta. Sääntelykokonaisuus on kuitenkin varsin laaja, eikä vaikeaselkoisuudesta ole kaikilta osin päästy eroon.

Esityksessä kumottavaksi ehdotetun ydinenergialain säännökset ovat olleet useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (PeVL 17/1985 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 1/2008 vp, PeVL 4/2012 vp, PeVL 35/2017 vp, PeVL 22/2020 vp). Täten perustuslakivaliokunnan aiempaa ydinenergialakiin liittyvää tulkintakäytäntöä voidaan soveltuvin osin pitää ohjenuorana myös tätä esitystä arvioidessa. Tässä yhteydessä on huomattava, että osa lausunnoista on nykyistä perustuslakia edeltävältä ajalta.

Lisäksi on syytä todeta, että puolustusministeriössä valmistellaan parhaillaan muutosesitystä nyt käsiteltävänä olevaan uuteen ydinenergialakiin ”Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ydinenergialain 4 §:n ja 69 §:n sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta”. Kyseistä hanketta ei ole hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti mainittu käsiteltävänä olevan esityksen suhdetta muihin esityksiin koskevassa osassa, vaikka kyseessä on käsiteltävänä olevan lain muutosesitys. Pidän ylipäänsä erikoisena ratkaisuna valmistella kokonaisuudistuksen kohteena olevaan lakiin samanaikaisesti muutosesitystä erillisenä hankkeena.

Kiinnitän lausunnossani erityisesti huomiota voimassa olevan ydinenergialain poikkeuslakiluonteisuuden perusteena olevaan sääntelyyn sekä turvajärjestelyjä ja turvahenkilöiden toimivaltuuksia koskeviin ehdotuksiin. En ole arvioinut esitystä muilta osin.

Poikkeuslakiluonteisuus

Ydinenergialaki on voimassa poikkeuslakina. Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kehotti hallitusta välttämään uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä ja arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23; ks. PeVL 46/2005 vp, s. 4 ja PeVL 9/2007 vp, s. 5). Kumottavan ydinenergialain poikkeuslakiluonteisuuden perustana oli eduskunnan asema päätettäessä yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisesta (15 §) ja kansainvälistä valvontatehtävää hoitavan tarkastajan oikeudet (63.2 §). Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut näiden säännösten tulevat arvioitaviksi mahdollisessa myöhemmin toimeenpantavassa ydinenergialain kokonaistarkastelussa (PeVL 1/2008 vp).

Kumottavan lain 15 §:n mukaan eduskunta päättää valtioneuvoston tekemän periaatepäätöksen voimaan jättämisestä tai kumoamisesta. Lain säätämisvaiheessa ongelmallista oli, 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 säätämisjärjestyksessä (PeVL 17/1985 vp). Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, ettei myöskään uuden perustuslain 39 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 19 §:ssä nimenomaan mainita valtioneuvoston periaatepäätöstä asioiden vireilletulotapana (PeVL 1/2008 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston periaatepäätös, jossa ydinlaitoshanke on todettu olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukainen, annettaisiin eduskunnalle selontekona (301 §). Ehdotettu menettely olisi esityksen mukaan perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismin mukainen. Selonteko olisi perustuslain 46 §:ssä tarkoitettu eduskunnalle annettava muu kertomus, josta säädettäisiin ehdotetussa ydinenergialaissa. Esityksessä todetaan, että periaatepäätöstä vaativien hankkeiden arvioidaan olevan siinä määrin merkityksellisiä yhteiskunnan ja valtion vastuiden kannalta, että eduskunnan informoiminen niistä on tärkeää. Sen sijaan eritystä vahvistamista koskevaa menettelyä ei ole esityksessä arvioitu tarpeelliseksi eikä ehdotetun sääntelykokonaisuuden kannalta toimivaksi ratkaisuksi.

Esityksessä ehdotettu menettely heikentäisi eduskunnan roolia voimassa olevassa laissa säädettyyn menettelyyn verraten. Eduskunnan rooli voimassa olevan lain mukaisessa menettelyssä on poikkeuksellinen. Muissa yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa

kuten kaivos- tai infrastruktuurihankkeissa, sillä ei ole vastaavaa roolia. Toisaalta ydinvoimahankkeet ovat myös poikkeuksellisia niiden pitkäaikaisuuden ja niihin liittyvien merkittävien ympäristö- ja turvallisuusvaikutusten vuoksi, mikä on perustellut eduskunnan poikkeuksellista asemaa menettelyssä. Ydinvoimahankkeiden merkittävyydestä huolimatta, ehdotus on kuitenkin nähdäkseni valtiosäännön kannalta mahdollinen. Perustuslain vallanjakoa koskeva säännös (3 §) lähtee siitä, että yksittäistapauksia koskeva päätöksenteko kuuluu lähtökohtaisesti hallinnolle, joten eduskunnan vahvistusmenettelystä luopuminen merkitsee tältä osin paluuta järjestelmän perusratkaisuun. Samalla se, että eduskunta saa periaatepäätöksestä tiedon selontekona, mahdollistaa asiasta käytävän parlamentaarisen keskustelun ja turvaa täten eduskunnan tiedonsaannin perustuslain 47 §:n mukaisesti.

Kumottavaa ydinenergialakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi kansainvälistä valvontatehtävää hoitavan tarkastajan oikeuksia koskevan 63 §:n 2 momentin merkitsevän perustuslaista poikkeavaa valtuutusta, jonka nojalla vieraalle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle voidaan tavallisella lailla osoittaa lainkohdassa määriteltyjä ja ydinenergialain säätämisajankohtana valtion täysivaltaisuutta loukkaaviksi arvioituja tarkastusvaltuuksia (PeVL 17/1985 vp, s. 6). Kyseistä lainkohtaa muutettiin myöhemmin 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). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti kansainvälisen valvonnan välttämättömyyttä (PeVL 11/2000 vp) ja totesi, ettei tavanomainen kansainvälinen yhteistyö, joka vaikuttaa vain vähäisesti valtion täysivaltaisuuteen, ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Nyt ehdotettu sääntely vastaa olennaisilta osin jo voimassa olevaa järjestelmää eikä merkitse laadullista muutosta täysivaltaisuuden kannalta.

Esityksen luvussa 12.5.2 Kansainväliset valvontaviranomaiset ja tietojen toimittaminen on kuvattu ehdotettuun ydinenergialakiin sisältyvää kansainvälisiä valvontaviranomaisia koskevaa sääntelyä. Kyse olisi lähtökohtaisesti Euroopan komission ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön valvonnasta. Perustuslain 1.3 §:ssä säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Aiempaan perustuslakiin ei sisältynyt vastaavanlaista sääntelyä. Koska perustuslakia on näiltä osin muutettu, on ehdotettua sääntelyä arvioitava voimassa olevan perustuslain kannalta (PeVL 11/2000 vp). Sääntely ei nähdäkseni näiltä osin muodostu ongelmalliseksi Suomen valtion täysivaltaisuuden kannalta. Viittaan tältä osin esityksessä selostettuun ja edelläkin viittaamaani perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 11/2000 vp sekä perustuslain esitöihin PL 1 § koskevin osin.

Turvajärjestelyjä koskevien säännösten osittainen laajentaminen ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolelle

Esityksen mukaan ehdotettuun ydinenergialakiin sisältyvät turvajärjestelyjä koskevat säännökset (16 luku) vastaisivat sisällöllisesti merkittäviltä osin kumottavan lain säännöksiä erityisesti voimankäyttöön ja toimivaltuuksiin liittyviltä osin. Näiden perustuslainmukaisuutta on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 22/2020 vp). Näiltä osin ehdotetun sääntelyn katsotaan esityksessä täyttävän perustuslaista johtuvat vaatimukset. Käsittelevänä olevassa esityksessä ehdotetaan turvajärjestelyjä koskevin osin kuitenkin joitakin täydentäviä säännöksiä, joiden suhdetta perustuslakiin on arvioitava erikseen.

Esityksessä ehdotetaan turvajärjestelyihin liittyvää alueellista laajentumista sellaisiin paikkoihin, joista ydinlaitosta koskevan liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolelta suoritetaan ydinlaitoksen ohjaamiseen liittyviä toimintoja. Muutos liittyy erityisesti mahdollisiin SMR-laitoksiin, joiden osalta on otettu huomioon niihin liittyvät erilaiset toteuttamismallit. Esityksessä ehdotetaan, että luvanhaltijalla olisi velvollisuus valvoa myös laitosalueen ulkopuolella sijaitsevia laitoksen ohjaamiseen tai valvontaan liittyviä tiloja ja tietojärjestelmiä. Tilojen henkilö- ja tavaraliikennettä olisi valvottava. Tällaiselle alueelle tulevalle henkilölle, tavaralle, kulkuneuvolle ja lähetykselle on esityksen mukaan tehtävä turvatarkastus (152 §).

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi turvahenkilöiden toimivaltuuksista liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella sijaitsevissa laitoksen turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamiseen käytettävissä tiloissa kuten etävalvomoissa (161.2 §). Esityksen mukaan turvahenkilöiden toimivaltuudet liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella olisivat kuitenkin rajatummat kuin ydinlaitoksen alueella. Toimivalta olisi tilapäistä suhteessa poliisin toimivaltaan. Toimialue olisi esityksen mukaan luonteeltaan myös alueellisesti rajattu siitäkin huolimatta, että kyse olisi laitosalueen ulkopuolisesta sijainnista. Tämä ei esityksen mukaan muuttaisi toiminnan laatua siinä määrin, että se olisi tulkittava aikaisempaan nähden merkittäväksi laajennukseksi perustuslain kannalta. (s. 333.) Säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä otettaisiin huomioon sellaiset ydinlaitoskonseptit, joissa ydinlaitoksen ohjaamiseen liittyviä toimintoja voitaisiin suorittaa muualta kuin liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella, mutta joita täytyy yhtä lailla suojata. Ehdotus on rajattu toimivaltuuksien osalta vain sellaisiin tiloihin, joilla on erityistä merkitystä laitoksen turvallisuuden kannalta. Kyse olisi vain sellaisista tiloista, joista voidaan toteuttaa ydinlaitoksen ohjaamiseen kohdistuvia, turvallisuuteen vaikuttavia toimintoja. Esityksessä todetaan, että rajaus mainittuihin tiloihin on tehty erityisesti sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen perustuen.

Tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on aiemmin edellyttänyt turvahenkilöiden voimakeinojen käytön rajattavan niin, että voimakeinoja voidaan käyttää lähinnä

ydinlaitoksen alueella sekä turvattaessa ydinmateriaalin ja ydinjätteen kuljetuksia ja varastointia (PeVL 22/ 2020 vp, PeVL 1/2008). Turvallisuuden suojaaminen sekä ydinlaitoksen henkilökunnan että laajemmin yhteiskunnan osalta on valtiosääntöoikeudellisesti painava ja nähdäkseni sinänsä hyväksyttävä peruste ehdotetulle sääntelylle. Ydinenergiaan liittyvien riskien vakavuus huomioon ottaen ehdotetulle sääntelylle on täten sinänsä esitettävissä hyväksyttävät perusteet.

Nähdäkseni esityksen mukaista rajausta ei kuitenkaan voida pitää tarkkarajaisena. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että esityksen säännösehdotusten ja niiden perustelujen valossa jää epäselväksi se, mihin liittyvien toimintojen suorittamiseen ulkopuolisilla alueilla oikeastaan viitataan. Edotetussa 152 §:ssä valvontavelvoite koskisi laitoksen ohjaamiseen tai valvontaan liittyviä tiloja tai tietojärjestelmiä. Säännöksen sanamuoto antaa viitteitä siitä, että alueen ulkopuoliset tilat voivat liittyä joko laitoksen ohjaamiseen tai laitoksen valvontaan. Kyse lienee siis kahdenlaisista, erilaisiin toimintoihin tarkoitetuista tiloista. Tämä ehdotus on sinänsä selkeä, mutta sen suhde ehdotetun 161.2 §:n tarkoittamiin tiloihin jää epäselväksi. Ovatko152 §:n tarkoittamat alueen ulkopuoliset tilat laajemmat kuin 161.2 §:ssä?

Ehdotetussa 161.2 §:ssä toimivaltuuksien käyttämistä koskeva sääntely liittyisi puolestaan laitoksen turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamiseen käytettäviin tiloihin, joiden osalta perusteluissa on viitattu esimerkkinä etävalvomoon. Saman momentin perusteluissa todetaan myös, että kyse on tiloista, joista voidaan suorittaa ydinlaitoksen ohjaamiseen liittyviä toimintoja. Perusteluissa (s. 333) todetaan myös, että ulkopuolisia tiloja voisi olla muitakin kuin 161.2 §:ssä tarkoitetut alueet.

Ehdotettu 161.2 §:n sääntely jättää näin ollen nähdäkseni hyvin täsmentymättömäksi, mihin liittyvistä tiloista siinä on kysymys. Epäselväksi jää erityisesti, mitä turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamisella tarkoitetaan. Ja täten se, onko ehdotuksessa kyse laitoksen varsinaisesta ohjaamisesta, turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen ohjaamisesta vai mahdollisesti valvonnasta ylipäänsä, mihin esimerkkinä käytetty etävalvomo viittaa, sekä miten nämä toiminnot suhteutuvat toisiinsa.

Koska alueellista laajentamista koskevissa ehdotuksissa kyse on alueista, joilla turvahenkilöillä olisi toimivaltuuksia, joilla voidaan merkittävästikin puuttua muiden henkilöiden oikeuksiin, on näkemykseni mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvä tarkkarajaisuusvaatimus ja valiokunnan edellä viitatuissa lausunnoissa todettu huomioiden tarkennettava ja selkeytettävä ydinlaitoksen ulkopuolisen alueen määrittelyä.

Turvahenkilöiden laajennettu toimivaltuus käyttää sitomista voimakeinona

Esityksessä ehdotetaan täydennettävän turvahenkilöiden toimivaltuuksia uudella sitomista koskevalla säännöksellä (164 §). Ehdotetussa säännöksessä sitominen olisi

mahdollista ainoastaan, mikäli kyse olisi ydinlaitoksen tai kuljetuksen turvallisuutta vaarantavasta henkilöstä ja rajoittaminen olisi välttämätöntä ydinlaitoksen tai kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi, henkilön karkaamisen estämiseksi, väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi tai uhkaavan väkivallan torjumiseksi. Lisäksi rajoittamista ei saisi jatkaa pitempään kuin on välttämätöntä ja vain siihen asti, kunnes henkilö on saatettu poliisin haltuun. Säännöksellä pyritään turvaamaan se, että henkilö voidaan saattaa poliisin haltuun sekä muiden turvallisuus.

Perustuslain näkökulmasta kyse on PL 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan rajoituksesta merkittävällä tavalla. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 mom.) … Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (3 mom.). Tämän lisäksi perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (mm. PeVL 53/2006 vp, s. 2).

Esityksen mukaan ehdotettu sitomista koskeva säännös olisi monelta osin vastaavalla tavalla rajattu kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty vangin sitomista koskeva säännös poliisilain 20 §:ssä. Perustuslakivaliokunta (PeVL 20/2005 vp) on katsonut, että poliisilain sitomista koskeva sääntely täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvat hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Poliisilain toimivaltuus on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sidottu välttämättömyyteen, sen käyttö on viimesijaista ja ajallisesti rajattua.

Nähdäkseni käsiteltävänä olevan esityksen sitomista koskevaa säännöstä voidaan näiltä osin pitää poliisilain sääntelyä vastaavana ja täten myös perustuslain kannalta sinänsä mahdollisena. Tältä osin voidaan toki kysyä, tuoko sitomisoikeus tosiasiallisesti sellaista lisäarvoa, jota ei voitaisi saavuttaa jo olemassa olevien toimivaltuuksien puitteissa. Toisaalta sitomista voidaan pitää perusoikeuksien kannalta lievemmin puuttuvana keinona verrattuna ankarampiin voimakeinoihin. Sitomisen käytön edellytyksiä koskevilta osin esityksessä ei nähdäkseni ole huomautettavaa.

Esityksessä todetaan, että erona muihin sitomista koskeviin vastaaviin säännöksiin ehdotetun sääntelyn kohdalla on se, että kyseisen toimenpiteen voisi viranomaisen sijaan suorittaa ydinlaitoksen turvahenkilö. Ydinlaitosten turvahenkilöiden tehtävät ovat yksityistä turvallisuusvalvontaa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut ydinenergialain nykyisiä säännöksiä turvajärjestelyistä, voimakeinojen käytöstä, valmiusjärjestelyistä ja yleisistä turvallisuusmääräyksistä erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta, koska säännöksiin liittyi julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän

tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (mm. PeVL 72/2018 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 20/2002 vp, HE 1/1998 vp).

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin PL 124 §:ää koskevan sääntelyn lähtökohdat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä koskien poliisin ja muiden viranomaisten vastuuta yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä tästä johtuvaa vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojien ja vartijoiden avustavaa ja täydentävää roolia (PeVL 22/ 2020 vp, PeVL 22/2014 vp) sekä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien toimivaltuuksien tapauskohtaisuutta ja myös ajallista rajallisuutta koskevat edellytykset (PeVL 22/ 2020 vp, PeVL 1/2008, PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 49/2004 vp, s. 2—3, PeVL 20/2002 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan voimakeinojen käytön tilapäisyysvaatimus täyttyy siinä tilanteessa, kun johtamisvastuu lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa siirtyy poliisiviranomaiselle (PeVL 20/2022 vp, PeVL 1/2008 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan ydinlaitokselle on sen turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä poikkeavia erityisvaatimuksia. Siksi valiokunta on pitänyt perusteltuna, että ydinlaitos itse ensi vaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin. (PeVL 22/ 2020 vp, PeVL 1/2008 vp). Valiokunta on kuitenkin painottanut, ettei sääntely saa merkitä poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä (PeVL 20/2022 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Kuvattujen edellytysten täyttyessä ja ydinlaitoksien itsenäisen, esisijaisen vastuun turvallisuudesta huomioiden perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen ydinlaitokselle on ollut aiemman arvioinnin kohteena olevissa tilanteissa tarpeellista ja asianmukaista (PeVL 20/2022 vp, PeVL 1/2008 vp, s. 3–4).

Ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys itsenäiseen harkintaan perustuvasta oikeudesta käyttää sitomista ja täten merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin. Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava painoarvoa sille, että turvahenkilöllä on jo voimassa olevan lain nojalla, joka on tältä osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, oikeus käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä kuten ampuma-asetta. Tässä suhteessa ehdotettu toimivaltuus ei näyttäydy luonteeltaan olennaisesti uutena tai laadullisesti poikkeavana verrattuna jo olemassa oleviin valtuuksiin, vaan pikemminkin niiden täydentämisenä. Arvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon ydinlaitosten turvallisuuteen liittyvien riskien

poikkeuksellinen vakavuus. Näin ollen toimivaltuuden hyväksyttävyyttä puoltavat painavat turvallisuusperusteet.

Näistä syistä en pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta.

Oikeus puuttua miehittämättömän kulkuvälineen kulkuun liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella

Turvahenkilön toimivaltuuksia ehdotetaan esityksessä täydennettävän siten, että miehittämättömien ilma-alusten lisäksi turvahenkilöllä olisi oikeus puuttua samalla tavoin myös muun miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella. Kyse on turvahenkilöiden toimivaltuuksien laajentamisesta. Esityksen mukaan sääntelyn tarkoituksena olisi ottaa huomioon teknologioiden ja muun sääntelyn kehittyminen. Ehdotettu sääntely merkitsee käytännössä siirtymistä teknologiasidonnaisesta sääntelystä teknologianeutraalimpaan sääntelyyn. Toimivaltuus ei tällöin rajoitu ainoastaan miehittämättömiin ilma-aluksiin, vaan ulottuu yleisemmin miehittämättömiin kulkuneuvoihin niiden käyttöympäristöstä riippumatta.

Ehdotetussa sääntelyssä puuttumisen edellytyksen säilyvät kumottavaa sääntelyä vastaavina. Sääntelytapa edistää sääntelyn kestävyyttä, sillä sääntely ei olisi enää sidottu yksittäisiin teknologisiin toteutustapoihin, ja vähentää täten tarvetta lainsäädäntömuutoksiin teknologian kehityksen seurauksena. Minulla ei ole ehdotuksesta huomautettavaa.

Turvahenkilöihin sovellettava rikosoikeudellinen virkavastuusääntely

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä täydennettäväksi turvahenkilöihin sovellettavalla rikosoikeudellista virkavastuuta koskevalla säännöksellä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä turvaorganisaation ja -henkilöiden vastuiden määrittelemistä. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. (PeVL 22/ 2020 vp, PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7.) Täten ehdotettua sääntelyä on pidettävä perustuslain kannalta myönteisenä.

Helsingissä 7. huhtikuuta 2026

Hanna Hämäläinen
yliopistonlehtori