Valiokunnan lausunto PeVL 21/2018 vp– HE 28/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Helena Korpinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Ville Haataja, edustaen sosiaali- ja terveysministeriötä
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi säteilylaki ja kumottavaksi nykyinen, samanniminen laki. Lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön Euroopan unionin uusi säteilyturvallisuusdirektiivi, jossa säädetään ionisoivaa säteilyä käyttävän toiminnanharjoittajan velvollisuuksista ja säteilyn turvallisesta käytöstä sekä säteilysuojelusta säteilyvaaratilanteissa ja vallitsevissa altistustilanteissa. 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. Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset kuuden muun lain muuttamisesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018.

Valmis
5.0

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia on arvioitu muun muassa suhteessa perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaan, 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja kotirauhan suojaan, 80 §:n sääntelyyn lainsäädäntövallan delegoimisesta ja 81 §:n sääntelyyn valtion veroista säätämisestä.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska esitys kuitenkin sisältää useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä asioita, hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelytaso

Säteilylailla pannaan osittain täytäntöön Euroopan unionin uusi säteilyturvallisuusdirektiivi. Lisäksi uudistuksessa on tarkoitus muun muassa säätää perustuslaissa edellytetyllä tavalla laissa joistakin sellaisista seikoista, joita säännellään nykyisin asetuksella tai joita koskevat Säteilyturvakeskuksen ohjeet.

Säteilylakiin sisältyy lukuisia asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia. Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta. Lakia alemmanasteisen sääntelyn runsaus liittyy sääntelykohteen teknisluonteisuuteen ja varsin yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeeseen. Asetuksen- ja määräyksenantotoimivaltuudet kytkeytyvät osin myös Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseen, mikä osaltaan rajoittaa asetuksen- ja määräyksenantajan toimivaltaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan Euroopan unionin verraten yksityiskohtainen lainsäädäntö yhdessä kansallisen lain säännösten kanssa muodostaa sen kokonaisuuden, jota "tarkempia" säännöksiä valtioneuvosto tai ministeriö voi valtuuksien nojalla antaa (PeVL 34/2012 vp, s. 2/II, PeVL 37/2005 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee vielä varmistua siitä, että sääntelykokonaisuudessa on perussäännökset niistä seikoista, joita tarkempia säännöksiä ja määräyksiä säteilylain 10 ja 24 §:n valtuussäännöksien nojalla on tarkoitus antaa.

Valvontamaksu

Toiminnanharjoittajalta perittävästä valvontamaksusta ja sen perusteista ehdotetaan säädettäväksi säteilylain 189 §:ssä. Maksu peritään pykälän 1 momentin mukaan säteilylain noudattamisen valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

Lakiehdotuksen sanamuodosta ja sen perusteluista käy ilmi, että valvontamaksulla on tarkoitus kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia. Tällaisia maksuja ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista (ks. esim. PeVL 48/2010 vp, s. 8/I, PeVL 47/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 36/2005 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (PeVL 48/2010 vp, s. 8/I, PeVL 12/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 46/2004 vp, s. 3/I). Edellä mainittujen kriteerien perusteella valiokunta pitää selvänä, että valvontamaksu on vero.

Ehdotettua sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Valtion verosta säädetään sen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 48/2010 vp, s. 8, PeVL 37/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 67/2002 vp, s. 3/II).

Valvontamaksu peritään lakiehdotuksen 189 §:n 1 momentin mukaan turvallisuuslupaa ja suuritehoisen laserlaitteen käyttöön oikeuttavaa lupaa edellyttävän toiminnan toiminnanharjoittajilta. Valvontamaksut peritään ehdotuksen 189 §:n 3 momentin mukaan lain liitteen mukaisesti. Valvontamaksun oikaisusta ja siitä koskevasta muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi 194—196 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 189 §:n 5 momentin sääntelyyn siitä, että Säteilyturvakeskus määrittää valvontamaksun tapauskohtaisesti toiminnasta aiheutuvan riskin ja toiminnan vaativuuden perusteella, jos kyseessä on säteilytoiminta tai säteilylähde, jolle valvontamaksua ei voida määrittää liitteen mukaisesti. Pykälän 5 momentin säännös ei ole sillä tavoin tarkka, että Säteilyturvakeskuksen harkinta valvontamaksua määrättäessä olisi sidottua. Säännös tulee poistaa lakiehdotuksesta tai sitä on merkittävästi täsmennettävä. Tällainen muutos on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Henkilötietojen suoja

Säteilyturvakeskuksen rekistereistä ehdotetaan säädettäväksi säteilylain 19—21 §:ssä. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta siltä osin kuin sääntelyssä on kyse henkilötiedoista.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä. Valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa (ks. tarkem-

min PeVL 14/2018 vp, s. 4). Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa kuitenkin edelleen syytä arvioida myös valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Säteilylakiehdotuksen 20 §:ssä tarkoitettua työntekijöiden annosrekisteriä pidetään säteilytyöntekijöiden terveyden sekä säteilyturvallisuuden varmistamista varten. Rekisteriin talletettavista tiedoista säädetään pykälän 2 momentissa. Rekisteriin talletettaisiin myös henkilötietoja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee vielä varmistua sääntelyn asianmukaisuudesta tietosuoja-asetuksen kannalta.

Lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, talletetaanko työntekijöiden annosrekisteriin arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 20 §:ssä mainituista tiedoista on kuitenkin ainakin välillisesti pääteltävissä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulee vielä arvioida sääntelyä tältä kannalta ja tarvittaessa täsmentää säännöksiä.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädetään työntekijöiden annosrekisterin tietojen luovuttamisesta ja säilyttämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan rekisteristä saadaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa työperäistä altistusta koskevia tietoja säteilyyn perehtyneelle työterveyslääkärille, toiminnanharjoittajalle ja ulkopuolisen työntekijän työnantajalle, jos tietojen saaminen on tarpeen tässä laissa säädettyä terveydentilan seurantaa, säteilytyöntekijän luokittelemista tai työntekijän myöhemmän altistuksen seurantaa varten.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 21 §:ää on muutettava siten, että se täyttää nämä vaatimukset. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Suostumus kuvantamiseen

Suostumuksesta kuvantamisesta johtuvaan muuhun kuin lääketieteelliseen altistukseen ionisoivalle säteilylle ehdotetaan säädettäväksi säteilylain 124 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan altistettavalta henkilöltä tai hänen lailliselta edustajaltaan pyydetään suostumus kuvantamiseen, jol-

lei muualla toisin säädetä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan 4 momentin mukaan tarkemmat säännökset muun muassa suostumuksen pyytämisestä.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen (s. 281) mukaan edustajan tulisi riippuen alaikäisen kehitysasteesta ennen päätöksen tekemistä keskustella lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Säännöksen sanamuodon perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että alaikäisen tai muuten vajaavaltaisen kuvantamiseen riittää hänen laillisen edustajansa suostumus. Perustuslakivaliokunta ei pidä ehdotusta ongelmattomana perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta.

Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (ks. myös PeVL 24/2010 vp, s. 3—4 ja PeVL 30/2010 vp, s. 3/II).

Perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat lähtökohtaisesti myös alaikäisiä ja muita vajaavaltaisia. Heidän osaltaan perusoikeussuojaan liittyy käytännössä perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kuitenkin kysymys siitä, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa vajaavaltaisen puhevaltaa. Myös muihin vajaavaltaisiin nähden voidaan omaksua sama peruslähtökohta (HE 309/1993 vp, s. 24/I ja s. 44/II). Myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa on määräyksiä lapsen oikeudesta ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa samoin kuin lapsen näkemysten huomioon ottamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Säteilylakiin tulee lisätä säännökset alaikäisen ja muun vajaavaltaisen mielipiteen selvittämisestä ja kuvantamisen suorittamisesta yhteisymmärryksessä hänen kanssaan iän ja kehitystason mukaisesti (ks. esim. potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen 21 ja 189 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 20.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala