Valiokunnan lausunto PeVL 26/2026 vp– HE 24/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 24/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- yliopistonlehtori Hanna Hämäläinen
- apulaisprofessori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki sekä muutettaviksi säteilylakia, rikoslakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, painelaitelakia, kaivoslakia, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, turvallisuusselvityslakia, pelastuslakia, kyberturvallisuuslakia, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, rakentamislakia, eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annettua lakia ja Säteilyturvakeskuksesta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan ydinenergiaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Esityksen mukaan ydinlaitoshankkeen ensimmäinen kokonaisvaltainen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuuden arviointi tapahtuisi periaatepäätöksessä, joka olisi nykyistä yleisluonteisempi. Periaatepäätöksen ratkaisisi valtioneuvosto, mutta pienten ydinvoimalaitoshankkeiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Valtioneuvoston periaatepäätös annettaisiin eduskunnalle selontekona. Ydinlaitoksen lupajärjestelmä olisi modulaarinen. Kuntien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvattaisiin. Ydinlaitosluvissa ei enää käsiteltäisi yksityiskohtaisesti ydinjätehuollon tai ydinmateriaalivalvonnan järjestämistä taikka laitoksen turvallisuuteen liittyviä teknisiä asioita, vaan ne käsiteltäisiin erillisinä asioina työ- ja elinkeinoministeriössä ja Säteilyturvakeskuksessa. Ydinlaitoksen käyttöluvan voimassaolon sääntelyä uudistettaisiin siten, että sen voimassaoloa olisi mahdollista jatkaa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Ydinlaitoslupaa koskevan asian ratkaisisi valtioneuvosto, mutta ydinaineiden ja ydinjätteiden käsittelyyn ja varastointiin tarkoitetun itsenäisen ydinteknisen laitoksen lupa-asian Säteilyturvakeskus.

(2) 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 ja EU-sääntelyn täytäntöönpano.

(3) Esityksessä kumottavaksi ehdotettu ydinenergialaki on säädetty vuonna 1987 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta totesi tuon lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä arvioidessaan (PeVL 17/1985 vp), että ydinenergialain 15 ja 63 § edellyttivät perustuslainsäätämisjärjestystä. Ydinenergialakiehdotuksen 15 § koski periaatepäätöksen vahvistamista eduskunnassa, ja sen katsottiin olevan hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä poikkeava. Ydinenergialakiehdotuksen 63 §:n 2 momentin säännöstä perustuslakivaliokunta piti puolestaan ongelmallisena Suomen suvereniteettia koskevien hallitusmuodon säännösten kanssa, koska säännös antaa vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajalle oikeuden käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa (ks. PeVL 17/1985 vp, s. 6/II).

(4) Perustuslakivaliokunta kehotti perustuslakiuudistuksen yhteydessä hallitusta 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/I; ks. myös esim. PeVL 3/2005 vp, s. 4 ja PeVL 46/2005 vp, s. 4/II).

(5) Esityksessä ehdotetaan luovuttavan periaatepäätöksen vahvistamisesta eduskunnassa, jota valiokunta edellä kuvatusti piti perustuslain säätämisjärjestystä edellyttävänä sääntelynä. Hallituksen esityksessä ehdotetun ydinenergialain 301 §:n mukaan valtioneuvoston periaatepäätös, jossa ydinlaitoshanke on todettu olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukainen,

annettaisiin eduskunnalle selontekona. Esityksessä arvioidaan, että periaatepäätöstä vaativat hankkeet ovat siinä määrin merkityksellisiä yhteiskunnan ja valtion vastuiden kannalta, että eduskunnan informoiminen niistä on tärkeää. Sen sijaan erityistä vahvistamista koskevaa menettelyä ei ole arvioitu tarpeelliseksi eikä ehdotetun sääntelykokonaisuuden kannalta toimivaksi ratkaisuksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu menettely on perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismin mukainen.

(6) Vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajan aseman kannalta merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunta on valvontasopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisen yhteydessä todennut, että Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön koskevan perustuslain 1 §:n 3 momentin esitöiden mukaan sen nojalla on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan merkitse valtion täysivaltaisuuden loukkausta ja lisäpöytäkirjasta aiheutuisi vain vähäisiä vaikutuksia valtion täysivaltaisuuteen, eivätkä valvontaa koskevat säännökset siten ole ristiriidassa perustuslain kanssa (PeVL 11/2000 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmalliseksi.

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan kokonaisuudessaan yhtyä siihen hallituksen esityksessäkin esitettyyn arvioon, ettei nyt käsillä olevaan esitykseen liity sellaisia edellä selostettuja seikkoja, jotka aiemmin ovat perustelleet ydinenergialain poikkeuslakiluonnetta.

Valvonta ja toimivaltuudet ydinlaitoksen ulkopuolella

(8) Ehdotetut turvahenkilöiden toimivaltuudet ja voimankäyttöoikeudet vastaavat pääosin aikaisempia, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2020 vp) säädettyjä toimivaltuuksia. Uutena toimivaltuutena lakiehdotuksen 164 §:ssä säädettäisiin kuitenkin turvahenkilön oikeudesta sitomiseen. Turvahenkilö saa rajoittaa ydinlaitoksen tai kuljetuksen turvallisuutta vaarantavan henkilön liikkumis- ja toimintavapautta käsiraudat laittamalla, muovista sidettä käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos rajoittaminen on välttämätöntä ydinlaitoksen tai kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi, henkilön karkaamisen estämiseksi, väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi tai uhkaavan väkivallan torjumiseksi.

(9) Ehdotettu ydinvoimalaitosten turvahenkilöiden toimivaltuuksia koskeva sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 124 §:n kannalta. 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.

(10) 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. Valiokunta toistaa

tämän arvionsa. Valiokunta kuitenkin painottaa, ettei sääntely saa merkitä poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä (ks. PeVL 72/2018 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp).

(11) Voimakeinojen käytön osalta valiokunta on viitannut siihen, että itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 1/2008 vp).

(12) Nyt säädettäväksi ehdotettavan sitomista koskevan toimivaltuuden arvioinnissa merkitystä on annettava toimivaltuuden tilapäisyydelle, jota perustuslakivaliokunta on korostanut myös aiemmin ydinlaitoksen valvontaan liittyvien voimakeinojen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa (ks. PeVL 22/2020 vp, s. 4—5, PeVL 1/2008 vp). Nyt ehdotettu voimakeinojen käyttö tapahtuu valiokunnan arvion mukaan lähtökohtaisesti myös riittävän tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa, erityisesti siltä osin kuin on kyse laitosalueella käytössä olevista toimivaltuuksista. Ehdotus ottaa tältä osin huomioon ydinlaitosten erityispiirteet voimakeinojen sääntelyssä perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3). Ehdotettu toimivaltuussääntely ei tältä osin muodostu valtiosääntöisesti ongelmalliseksi.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että esityksen 152 ja 161 §:ssä ydinlaitoksen valvonta ja pääsynhallintavelvoite ehdotetaan laajennettavaksi myös laitosalueen ulkopuolelle. Tämän laitosalueen ulkopuolisen valvonnan rajat jäävät esityksessä ehdotetuissa muodoissaan varsin epätäsmällisiksi, mitä edelleen korostaa myös 152 ja 161 §:n välinen terminologinen eroavuus. Tämä ei perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ole ongelmatonta, kun huomioidaan se, että valiokunta on nimenomaisesti pitänyt ydinvoimaloiden turvallisuushenkilöstön voimakeinojen käytön kannalta merkityksellisenä, että tämä käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa. Merkityksellisenä voidaan tältä osin pitää sitä, että ehdotetut toimivaltuudet ovat osin laajempia kuin ne toimivaltuudet, joita yksityisille turvallisuuspalveluille on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2014 vp) säädetty. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ulottaisi laajat ja perusoikeuksien kannalta merkitykselliset valvontavaltuudet liian epämääräisesti myös ydinlaitoksen ulkopuolelle. Ehdotettua sääntelyä on tältä osin täsmennettävä. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Määräyksenantovaltuudet

(14) Säteilyturvakeskus voi ehdotetun ydinenergialain 16 luvun säännösten perusteella antaa tarkempia teknisluontoisia määräyksiä esimerkiksi turvajärjestelyjen suunnittelusta, toteutuksesta ja arvioinnista sekä suojaustarpeiden arvioinnista (150 §), turvajärjestelyihin liittyvien vyöhykkeiden määrittämisestä (151 §), laitosalueen ja sen ulkopuolella sijaitsevien ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävien tilojen valvonnasta, henkilö- ja tavaraliikenteen valvonnan toteuttamisesta sekä laitoksen tiloihin ja tietojärjestelmiin liittyvästä pääsynhallinnasta (152 §), turvasuunnitelman sisällöstä (154 §), hälytyskeskuksen toiminnasta sekä turvajärjestelyjen välineistä, varusteista ja viestintäjärjestelmistä ja niiden toimintakuntoisuudesta huolehtimisesta (155 §), turvahenkilön asusta ja siinä käytettävistä

merkeistä (159 §), turvajärjestelyihin liittyvästä harjoittelusta (168 §) sekä turvajärjestelyihin liittyvästä riippumattoman tahon arvioinnista (169 §).

(15) Perustuslain esitöissä on korostettu sen periaatteen merkitystä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa ei yleensä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle. Muulle viranomaiselle voidaan siten osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti. (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II.) Perustuslain esitöiden mukaan kysymys on valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulisi lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valtuudesta voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat joskus edellyttää myös usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista. Ehdotuksen mukaan viranomaista ei kuitenkaan saisi valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. (HE 1/1998 vp, s. 133/II.)

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettavat ydinenergialain määräyksenantovaltuudet vaikuttavat laaja-alaisilta ja monia ydinlaitosten turvajärjestelyjen kannalta keskeisiä osa-alueita kattavilta. Vaikka yksittäisiä valtuutuksia on rajattu ainoastaan teknisluonteisia asioita koskeviksi, ovat esitetyt säännökset useissa kohdin luonteeltaan varsin yleisiä ja avoimia ilmaisuja sisältäviä. Erityisesti ydinenergialain 152 §:ään kiinnittyvillä määräyksenantovaltuuksilla voinee olla merkitystä myös yksilön liikkumisvapauden ja yksityiselämän suojan kannalta, jolloin sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää perustuslain 80 §:n mukaisesti laintasoista tai asetustasoista sääntelyä.

(17) Talousvaliokunnan tulee täsmentää ehdotettuja määräyksenantovaltuuksia siten, että ne rajautuvat selvästi 80 §:n 2 momentissa tällaisen sääntelyn antamiselle asetettujen edellytysten mukaisiksi, tai muutettava lainsäädäntövallan delegointia koskeva sääntely tarkoittamaan asetuksen antamista. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää vielä huomiota 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).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan laitosalueen ulkopuolisen alueen valvonnan*

täsmentämisestä ja määräyksenantovaltuuksista esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen