Valiokunnan lausunto PeVL 35/2017 vp– HE 93/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta (HE 93/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Netta Skön, työ- ja elinkeinoministeriö
- teollisuusneuvos Liisa Heikinheimo, työ- ja elinkeinoministeriö
- yli-insinööri Jorma Aurela, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergialakia. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston antama direktiivi ydinturvallisuusdirektiivin muuttamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa muutosehdotuksia tarkastellaan perustuslain 80 §:n lainsäädäntövallan siirtämistä, 87 §:n talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja 124 §:n hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan sääntelyn kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa ydinenergialaki vastaamaan muutetun ydinturvallisuusdirektiivin (2014) ja ydinjätedirektiivin (2011) vaatimuksia. Ydinenergialakiin ehdotetaan li-

sättäväksi säännökset ydinturvallisuuteen ja ydinjätehuoltoon liittyvästä itse- ja vertaisarvioinnista sekä niiden toteuttamisesta, luvanhaltijan tietojenantovelvollisuudesta sekä lupaviranomaisen toteuttamasta kuulemisesta lupavaiheessa. Ydinlaitosten ydinturvallisuuteen liittyviin luvanhaltijan velvollisuuksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä täsmennyksiä. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset kansallisen ydinjätehuollon ohjelman laatimisesta ja seurannasta sekä säännökset ydinlaitosten käytöstä poistamista koskevasta luvasta.

Ydinenergialain säännökset ovat olleet useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (ks. PeVL 17/1985 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 1/2008 vp ja PeVL 4/2012 vp). Ydinenergialaki on alkujaan säädetty vuonna 1987 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä, jolloin se on voimassa poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta katsoi (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).

Perustuslakivaliokunta voi pitkälti yhtyä säätämisjärjestysperusteluissa nyt esitettyihin näkemyksiin ja esittää siten vain eräitä huomioita, jotka liittyvät perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuun talousarvion ulkopuoliseen rahastoon ja kansallista ydinjätehuolto-ohjelmaa koskevaan sääntelyyn.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitelty ydinenergialain 38 §:n mukainen valtion ydinjätehuoltorahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto. Tällainen rahasto voidaan perustaa taikka rahastoa tai sen käyttötarkoitusta olennaisesti laajentaa vain lailla, jonka hyväksymistä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ydinenergialain 38 §:ää muutettiin vuonna 2003 (ks. HE 128/2003 vp). Tuolloin lakiin lisätyn uuden 7 a luvun (53 a—53 e §) säännöksillä muutettiin valtion ydinjätehuoltorahaston tehtäviä ja varojen kertymistä. Muutokset säädettiin talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 8/2003 vp) pohjalta ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen 40, 44, 53, 53 a ja 53 d §:ään sisältyy valtion ydinjätehuoltorahastoa koskevia muutosehdotuksia. Muutokset ovat sisällöltään sanamuodon täsmennyksiä ja luonteeltaan teknisiä korjauksia, joiden myötä rahasto ei olennaisesti laajenisi. Nyt ehdotetut muutokset eivät ole perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisia.

Hallituksen esityksessä ydinenergialakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 27 b § kansallisesta ydinjätehuollon ohjelmasta. Säännöksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhdessä Säteilyturvakeskuksen kanssa kansallisen ydinjätehuollon ohjelman, jossa esitetään ydinjätehuollon kansallinen toimintapolitiikka ja käytetyn ydinpolttoaineen huoltoa koskeva ohjelma. Kansallisen ydinjätehuollon ohjelman tulee sisältää ainakin ydinjätehuollon yleiset tavoitteet ja periaatteet, ydinjätteiden määrät, sijaintipaikat sekä arvio ydinjätehuollon kustannuksista ja aikataulusta. Ohjelma on päivitettävä 54 a §:ssä tarkoitettujen arviointien tulosten perusteella. Säännöksen 2 mo-

mentin mukaan kansallisen ydinjätehuollon ohjelman sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen perustelujen mukaan uudella säännöksellä ei olisi tarkoitus muuttaa nykyistä käytäntöä, vaan kyse olisi kansallisen järjestelmän, toimintatavan ja käytännön kirjaamisesta lakiin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ydinjätedirektiivi edellyttää, että ydinjätehuollon kansallisesta ohjelmasta ja kansallisesta toimintapolitiikasta säädetään täsmällisesti laissa. Perustelujen mukaan direktiivi edellyttää, että lainsäädännössä tulisi olla selkeästi määritelty velvoite luoda ja ylläpitää kansallista toimintapolitiikkaa, joka sisältää kaikki direktiivin edellyttämät 4 artiklan periaatteet. Perusteluissa todetaan myös, että direktiivin mukaan kansallinen toimintapolitiikka ja kansallinen ydinjätehuollon ohjelma voivat sisältyä yhteen tai useampaan asiakirjaan. Lisäysten tarpeellisuus on hallituksen esityksen perustelujen mukaan todettu myös komission kanssa käydyn keskustelun perusteella.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että kyseessä olevan kaltaisella ohjelmalla ei vaikuttaisi olevan normatiivisia vaikutuksia ja että kyseessä on lähinnä informatiivinen, yhtenäistävä ja ohjaava säännös. Valiokunta ei ole täysin vakuuttunut siitä, että direktiivistä seuraa velvoite säätää nimenomaan laissa nyt kyseessä olevan kaltainen säännös, mutta sen säätäminen kuuluu valiokunnan mielestä epäilyksittä lainsäätäjän harkintavaltaan. Ydinjätehuollon kansallinen ohjelma on hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti yhteiskunnallisesti merkittävä dokumentti, ja sen merkittävyyttä osoittaa sekin, että säännöksen 2 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden. Kun kansallinen ydinjätehuollon ohjelma sisältää tosiasiallisesti merkittäviä linjauksia, talousvaliokunnan on syytä harkita laintasoisen sääntelyn täydentämistä tarkemmilla säännöksillä ohjelman laatimismenettelystä ja esimerkiksi ohjelman laatimiseen liittyvästä kuulemismenettelystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.10.2017

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 Kimmo Kivelä si
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2017 vp

jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen