



Sosiaali- ja terveysministeriölle

Lausuntopyyntönnö 21.11.2016
STM4524/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SÄTEILYLAKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi säteilylaki, jolla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin uusi säteilyturvallisuuksidirektiivi. Lisäksi eräitä asetustasoisia säännöksiä ja Säteilyturvakeskuksen ohjeita siirrettäisiin lain tasolle perustuslain edellyttämällä tavalla. Esityksellä muutettaisiin lisäksi terveydensuojelulakia, rikoslakia sekä ydinenergialakia.

Oikeusministeriö pitää kannatettavana esityksen tavoitetta säteilylain uudistamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Kommentit koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole mainittu.

Valvontaviranomaiset

Valvontaviranomaiset ja muut viranomaiset

Esityksen 3. luku on otsikoitu ”Valvontaviranomaiset ja muut viranomais-tehtävät”. Luvussa viitataan sosiaali- ja terveysministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön, säteilyturvakeskukseen, kunnan terveydensuojeluviranomaiseen ja Tulliin. Lisäksi 17 §:n ”Muut viranomaiset” otsikon alla viitataan Elintarviketurvallisuusvirastoon sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon. Lisäksi luvun 18 §:ssä säädetään säteilyturvaneuvottelukunnasta.

Esitysluonnoksessa viitataan useassa kohdin valvontaviranomaisiin. Luonnoksen 3. luvun muotoilu jättää hieman epäselväksi, mitkä luvussa luetellut viranomaiset ovat laissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia.

Säteilyturvaneuvottelukunta

Esitysluonnoksen 18 §:ssä säädettäisiin säteilyturvaneuvottelukunnasta. Sen mukaan säteilyturvallisuutta koskevien asioiden valmistelevaa käsitteilyä varten Säteilyturvakeskuksen yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama säteilyturvaneuvottelukunta, jonka kokoonpanosta, toimikaudesta ja tehtävistä annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Yleensä neuvottelukuntien tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan neuvottelukunta olisi neuvoantava toimielin, jonka tehtävänä olisi alan kehityksen seuraaminen, esitysten ja aloitteiden tekeminen sekä lausuntojen antaminen Säteilyturvakeskuksen säteilytoiminnan turvallisuuden valvonnan kannalta merkittävistä asioista ja säteilytoiminnan turvallisuutta koskevista säännöksistä, määräyksistä ja ohjeista. Neuvottelukunnan toimintaan ei siten liity julkisen vallan käyttöä, eikä oikeusministeriöllä 18 §:n muotoiluun ole huomauttamista.

Luvan peruuttaminen ja lupaehtojen muuttaminen

Toimiluvan, tässä tapauksessa turvallisuusluvan, peruuttaminen on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai lainlyönnteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 11/2016 vp ja PeVL 34/2012 vp).

Esitysluonnoksen 41 §:n 3 momentin mukaan Säteilyturvakeskus voi peruuttaa turvallisuusluvan, jos jokin luvan myöntämisen edellytys ei täyty tai luvanhaltija toistuvasti tai olennaisesti rikkoo lupaehtoja tai tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä eikä kehotuksesta huolimatta korjaa menettelyään. Lisäksi 131 §:n 3 momentin mukaan laserlaitteen käytön lupa voidaan peruuttaa, jos luvan myöntämisen edellytyk-

set eivät täyty tai luvanhaltija on rikkonut lupaehtoja olennaisesti tai toistuvasti, eikä tämä ole kehotuksesta huolimatta korjannut menettelyään.

Laissa säädettäisiin myös koulutusohjelman hyväksynnän peruuttamisesta: 35 §:n 4 momentin mukaan koulutusohjelman hyväksyntä voidaan peruuttaa, jos hyväksymisen edellytykset lakkaavat tai koulutusohjelmassa tai koulutuksen antamisessa havaitaan olennaisia puutteita eikä niitä ole kehotuksesta huolimatta määrääjässä korjattu.

Oikeusministeriö toteaa, että luvan ja hyväksynnän peruuttamista koskevat säännökset on muotoiltu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti, eikä niihin ole huomauttamista.

Esitysluonnoksen 37 §:n 4 momentin mukaan turvallisuusluvan lupaehtoja voidaan muuttaa luvan myöntämisen jälkeen, jos turvallisuuden varmistamisen kannalta perustellut syyt sitä vaativat. Näitä ovat yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan esimerkiksi se, jos toiminnassa tai siihen vaikuttavissa olosuhteissa tapahtuu jokin turvallisuuden kannalta merkittävä muutos. Tarve voi syntyä myös, jos saadaan uutta tietoa jonkin toimintaan liittyvän seikan turvallisuusmerkityksestä. Myös 131 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että laserlaitteen käytön lupaehtoja voidaan muuttaa, jos turvallisuuden varmistamisen kannalta perustellut syyt sitä vaativat.

Lupaehtojen muuttaminen linkittyy luottamuksensuojaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että lupaehtojen muuttaminen pitäisi olla siis sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 8/2002 vp perustuslakivaliokunta on todennut lupaehtojen muuttamisesta, että lakiehdotuksessa toimivalta luvan muuttamisesta on asianmukaisesti sidottu luvan myöntämisen jälkeen sattuneisiin olosuhteiden olennaisiin muutoksiin ja niistä johtuviin erityisiin syihin (PeVL 19/1998 vp). Ehdotusta oli valiokunnan mielestä kuitenkin syytä täydentää maininnalla, jonka mukaan luvan ehtoja ei voida muuttaa, ellei se ole laissa ilmaistujen tarkoitusten saavuttamiseksi välttämätöntä (ks. PeVL 26/2001 vp ja PeVL 44/2004).

Lupaehtojen muuttaminen tulisi siten sitoa luvan myöntämisen jälkeen sattuneisiin olosuhteiden olennaisiin muutoksiin ja niistä johtuviin erityisiin syihin, sekä siihen, että lupaehtojen muuttaminen on välttämätöntä.

Jos lupaehtojen muuttamiseen liitetään välttämättömyys-kriteeri, tulee viranomaisen vapaaharkintaisuuteen viittaavaa sanamuotoa ("lupaehtoja voidaan muuttaa") muuttaa velvoittavammaksi siten, että lupaviranomaisen on mainittujen edellytysten täytyessä muutettava lupaehtoja (ks. PeVL 58/2014 vp).

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ulkopuoliset asiantuntijat

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. Lisäksi sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevydestä.

Esitysluonnoksen 144 §:ssä säädettäisiin: ”Valvontaviranomainen voi valvontatoiminnassaan käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa, jolla on tarvittava asiantuntemus tarkastusten, tutkimusten, selvitysten ja mittauksien tekemiseen valvonnan kannalta merkityksellisen seikan selvittämisessä.” Suhde perustuslakiin osiossa on todettu, että valvontaviranomainen voisi käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa valvonnan kannalta merkityksellisen seikan selvittämisessä. Oikeaoppisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ulkopuolisella asiantuntijalla ei kuitenkaan 137 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla olisi tarkastusoikeutta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Yksityiskohtana tässä yhteydessä todettakoon, että myös Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa sivulla 167 tulisi käyttää johdonmukaisesti kotirauhan piirin sijasta termiä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat.

Valvontaviranomaisella olisi 137 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tämän lain noudattamisen valvontaa varten oikeus suorittaa korvauksetta valvonnan edellyttämät kokeet ja mittaukset, ottaa ja saada tarvittavat näytteet, valokuvat ja muut mahdolliset tallenteet sekä sijoittaa valvonnan edellyttämät laitteet toiminnan harjoittamispaikkaan tai sen läheisyyteen. Esitysluonnoksen 144 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan näytteiden ottaminen saattaisi edellyttää toiminnassa käytettävän välineen purkamista, ja että valvontaviranomainen voisi käyttää näytteiden ottamisessa ja tutkimisessa apunaan myös ulkopuolista asiantuntijaa.

Asiassa vaikuttaa jäävän hieman epäselväksi ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtävät eli millä tavoin avustavat tehtävät määrittyvät. Voisivatko avustajat ottaa esimerkiksi viranomaisnäytteitä, joilla mahdollisesti saatettaisiin elinkeinotoiminnassa käytettävä laite toimintakelvottomaksi (laitteen purkaminen)? Lisäksi ulkopuolisten henkilöiden sopivuus ja pätevyys määrittyisi 143 §:n 1 momentin perusteella, jonka mukaan asiantuntijalla tulisi olla *tarvittava* asiantuntemus tarkastusten, tutkimusten, selvitysten ja mittausten tekemiseen valvonnan kannalta merkityksellisen sei-

kan selvittämisessä. Vaikuttaa siltä, että termi *tarvittava* on sekä epämääräinen että jättää epäselväksi myös sen, kuka määrittelee tämän.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, viittausta hallinnon yleislakeihin ei välttämättä tarvita. Kuitenkin mikäli näihin viitataan, tulisi luettelon olla täydentävä, ja 143 §:n 2 momentista puuttuukin laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ja henkilötietolaki. Oikeusministeriö muistuttaa, että julkisuuslain soveltamisesta julkista hallintotehtävää hoitavaan tulee kuitenkin säätää, sillä julkisuuslain soveltamisala kiinnittyy julkisen vallan käyttöön (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4 §:n 2 momentti).

Elinkeinonvapaus ja omaisuudensuoja

Lisäksi 137 §:n 1 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan valvonta saattaa edellyttää, että viranomaisen keskeyttää toiminnan tai purkaa toiminnassa käytettävän välineen sen säteilyturvallisuuden selvittämiseksi. Valvontaviranomainen tai turvallisuuden kannalta kiireellisissä tapauksissa tarkastaja voi antaa toiminnan keskeyttämistä tai rajoittamista koskevan määräyksen (139 §) tai tuotetta koskevan kiellon (140 §). Keskeytys- ja rajoittamismääräykset sekä kiellot puuttuvat elinkeinonharjoittamisen vapauteen ja toisen elinkeinon.

Työntekijän velvollisuus osallistua terveystarkastukseen ja muuhun tutkintaan

Esitysluonnoksen 84 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että jos on perusteltua syytä epäillä, että työntekijälle on aiheutunut annosrajan ylittävä säteilyaltistus, hän on velvollinen osallistumaan häneen itseensä kohdistuneen altistuksen ja sen vaikutusten selvittämiseksi tarpeelliseen tutkimukseen. Lainkohdan 2 momentin mukaan ehdotetulla 1 momentin säännöksillä ei olisi tarkoitus poiketa työterveyshuoltolain 13 §:stä.

Oikeusministeriö toteaa, että työterveyshuoltolain 13 §:n ja ehdotetun 1 momentin suhde jää perusteluiden valossa hieman epäselväksi. Edelleen ehdotettua momenttia ei ole tarkasteltu perustuslain näkökulmasta tai Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osiossa (ks. näiltä osin esimerkiksi PeVL 39/2001 vp, jossa käsitelty mainitun työterveyshuoltolain 13 §:ssä säädettyä pakollista terveystarkastusta perusoikeusnäkökulmasta).

Suostumuksen pyytäminen

Esitysluonnoksen 100 §:ssä säädettäisiin, että altistettavan henkilön tai hänen laillisen edustajan tulee saada asianmukainen tieto kuvantamisen säteilyaltistuksesta ja mahdollisista terveyshaitoista ja tältä tulee pyytää suostumus kuvantamiseen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle tai perheenkokoajalle

sekä huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista. Tiedot on annettava hakijan tai perheenkokoajan sekä huoltajan tai muun laillisen edustajan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävä. (s. 114) Ehdotettu lakiteksti ja yksityiskohtaiset perustelut vaikuttavat olevan näiltä osin osittain ristiriidassa. Oikeusministeriö muistuttaa, että yksityiskohtaisilla perusteluilla ei voi säätää.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty suostumuksen sisältöä tai luonnetta tarkemmin eikä perusoikeuksien ja perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta. Myöskään säteilyvaara-avustajilta edellytettävää suostumusta ei ole tarkemmin käsitelty.

Julkisuus ja henkilötiedot

Valvontaviranomaisen oikeus saada tietoja

Esitysluonnoksen 137 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että valvontaviranomaisella on tämän lain noudattamisen valvontaa varten oikeus ”salassapitosäännösten estämättä saada valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja henkilötietojen osalta välttämättömät tiedot”.

Luonnoksen 137 §:n 1 momentin muotoilussa jää epäselväksi, mihin tahoihin nämä 1-5 kohdissa listatut valvontaviranomaisen oikeudet kohdistuvat, esimerkiksi yllä mainittu tiedonsaantioikeus. Pykälää tulee näiltä osin tarkentaa.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 137 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittaman tiedonsaantioikeuden kohdalla kysymyksessä voisivat olla vain joko yksityiseen liike- tai ammattitoimintaan tai yksityisen taloudelliseen asemaan taikka terveydentilaan perustuvat salassa pidettävät tiedot. Kyseessä olisi esimerkiksi kauneudenhoitopalveluiden säteilyn käyttöön liittyvät ongelmatapaukset. Säteilylain noudattamisen valvonta koskee esimerkiksi solariumeja, terveydenhuollon käyttämiä säteilylähteitä, säteilyjätteitä sekä suuritehoisia laserlaitteita.

Kohdan muotoilu ”salassapitosäännösten estämättä” viittaa kuitenkin siihen, että näissä tilanteissa on taustalla säännöksiä, joissa on säädetty salassapitovelvollisuuksista. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi julkisuuslaki tai erityislainsäädäntöön kuuluvat lait kuten laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Oikeusministeriö muistuttaa, että julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin vain, kun niin on erikseen lailla säädetty tai niiden käyttäessä julkista valtaa.

Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, mihin yksityisiä tahoja velvoittaviin salassapitosäännöksiin mainitussa 137 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan. Nämä mahdolliset kohdassa viitatuksi salassapitosäännökset tulisi mainita yksityiskohtaisissa perusteluissa. Mikäli tällaisia ei kuitenkaan ole, tulisi kohdan muotoilua tarkentaa, sillä muuten se on harhaanjohtava. Mainitussa esitysluonnoksen kohdassa lienee tarkoituksena säätää, että valvontaviranomaisella on oikeus saada lain noudattamisen valvontaa varten liike- tai ammattisalaisuuden tai terveydentilan piiriin kuuluvia tietoja.

Puolestaan 141 §:ssä säädettäisiin, että valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja toiselta valvontaviranomaiselta ja käyttää toisen viranomaisen hankkimia näytteitä valvontaa varten. Tietojensaantioikeus henkilötietojen osalta rajoittuu vain valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Rajaus on tehty asianmukaisesti.

Esitysluonnoksen 19 ja 20 §:ssä säädettäisiin Säteilyturvakeskuksen rekistereistä. Luonnoksen 20 §:n mukaan Säteilyturvakeskuksen pitämästä työntekijöiden annosrekisteristä saadaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja esimerkiksi säteilyyn perehtyneelle työterveyslääkärille työntekijän myöhemmän altistuksen seuranta varten.

Henkilötietolaista tarvitaan erityissäännöksiä niiltä osin kuin on tarkoitus sallia salassa pidettävien henkilötietojen luovuttaminen. Henkilörekisterin käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimuksesta seuraa, että jos henkilörekisteristä on tarpeen säätää erityislaissa, samassa yhteydessä on määriteltävä rekisterinpitäjän lisäksi rekisterin käyttötarkoitus. Esitysluonnoksesta puuttuu rekistereiden käyttötarkoitukset (esim. valvontaa varten). Lisäksi sisältävätkö 19 §:ssä listatut rekisterit salassa pidettäviä tietoja, joita on tarpeen luovuttaa muille viranomaisille? Mikäli näin on, tulisi näistä säätää asianmukaisesti. Lisäksi 19 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset annosrekisteriin sisällytettävistä ja sieltä luovutettavista tiedoista. Oikeusministeriö toteaa, että 19 §:n 2 momentissa ehdotetaan jo säädettäväksi, että salassapitosäännösten estämättä voidaan luovuttaa työntekijän säteilyaltistusta koskevia tietoja. Lisäksi 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin, mitä tietoja työntekijöiden annosrekisteriin tallennetaan. Näin ollen esitysluonnoksessa jää epäselväksi kyseinen asetuksenantovaltuuden käyttöala ja merkitys.

Oikeusministeriö muistuttaa lisäksi, että sallittaessa salassa pidettävien arkaluonteisten henkilötietojen luovuttaminen tulee osoittaa, mitä tietoja ja mitä käyttötarkoitusta varten tietoja saa luovuttaa. Jos tämä ei onnistu, luovuttamisen edellytykset voidaan muotoilla yleisempään muotoon ja tällöin luovutuksen edellytyksenä tulee olla tietojen välttämättömyys säännöksessä määriteltävän tehtävän kannalta.

Oikeus luovuttaa tietoja

Esitysluonnoksen 142 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä valvonnassa saatuja tietoja tässä laissa tarkoitetuille toisille valvontaviranomaisille sekä eräille muille viranomaisille näiden suorittaessa laissa säädettyä valvontaa sekä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille Euroopan unionin säteilylainsäädännön valvontaa varten. Lisäksi säädettäisiin tietojen luovuttamisesta poliisille, pelastusviranomaisille sekä ministeriöille laissa säädettyjä tehtäviä varten sekä esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle heidän tehtäviään varten.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle voisi syntyä tarve tiedon saamiseen tuoteturvallisuutta koskevassa valvonnassa. Oikeusministeriö huomauttaa, että esimerkiksi kuluttajaturvallisuuslain 27 §:n 1 momentissa sekä kosmeettisista valmisteista annetun lain 16 §:n 1 momentissa on säädetty Turvallisuus- ja kemikaaliviraston oikeudesta saada tietoja toisilta viranomaisilta.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin, mutta molempiin niitä ei saa kirjoittaa (ks. Lainkirjoittajan opas osa 12.4.6) eli päällekkäistä sääntelyä on vältettävä. Lisäksi julkisuuslain 29 §:ssä on yleissäännökset salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle. Mahdolliset päällekkäisyydet tulee tarkistaa jatkovalmistelussa ja huomioida 142 §:n muotoilussa.

Yksityiskohtana mainittakoon, että 142 §:n 1 momentin ensimmäinen virke tulisi muotoilla kuten 2 ja 3 momentti eli ”salassapitosäännösten estämättä”.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Esitysluonnos sisältää hyvin runsaasti asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia, joista joihinkin on tässä yhteydessä kiinnitetty huomiota. Oikeusministeriö korostaa, että jatkovalmistelussa olisi syytä tarkistaa vielä kaikkien asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksien ala ja laissa olevat perussäännökset. (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 13)

Esitysluonnoksen 9 §:n 3 momentin mukaan ”valtioneuvoston asetuksella annetaan Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi tarkemmat säännökset oikeutuksesta ja optimoinnista sekä potentiaalisen altistuksen rajoittamisen ja annosrajoitusten perusteista sekä säteilyaltistuksen laskenta- ja määrittämisperusteista.” Asetuksenantovaltuus vaikuttaa olevan hieman epämääräinen, ja epäselväksi jää, onko laissa riittävän tarkka perussäännös tästä. Myös oikeutus-termin sisältö jää epäsel-

väksi. Lisäksi 9 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että Säteilyturvakeskus voisi antaa tarkempia teknislouontaisia määräyksiä muun muassa oikeutuksen ja optimoinnin toteutumisen osoittamisesta. Oikeusministeriö muistuttaa, että yksilön velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, minkä vuoksi velvollisuutta osoittaa oikeutuksen ja optimoinnin toteutumisesta ei voi perustaa vain määräykseen.

Esitysluonnoksen 22 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset 2 momentissa tarkoitetuista taloudellisista ja henkilöstövoimavaroja koskevista vaatimuksista. Momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tällainen toiminta, josta olisi tarve erityisesti säätää asetuksella, olisi esimerkiksi sädehoito, jota koskevia vaatimuksia on nykyisin Säteilyturvakeskuksen ohjeessa ST 2.1. Voimassaoleva ohje sisältää useita toiminnanharjoittajaa koskevia velvoitteita. Oikeusministeriö muistuttaa, että säänneltävästä asiasta tulee olla riittävät perussäännökset laissa ja että yksilön velvollisuuksien perusteista tulee olla säännökset laissa. Asetuksella voidaan antaa näistä ainoastaan tarkempia säännöksiä.

Edelleen 24 §:n 1 momentin mukaan säteilyturvallisuusvastaavan tehtävänä on huolehtia toiminnanharjoittajan apuna säteilysuojelun toteuttamisesta. Esitysluonnoksen 24 §:n 4 momentin mukaan säteilyturvakeskus voi antaa tarkempia määräyksiä säteilyturvallisuusvastaavan nimeämisestä ja tehtävistä. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säteilyturvallisuusvastaavan tehtäviin voisi kuulua myös huolehtiminen siitä, että tarvittavat ilmoitukset tehdään Säteilyturvakeskukselle ja että turvallisuuslupa ja toimintaohjeet ovat jatkuvasti ajan tasalla. Säteilyturvallisuusvastaavan velvollisuuksia ja tehtäviä ei tulisi luoda viranomaisen määräyksellä.

Oikeusministeriö muistuttaa lisäksi 26 §:n 2 momentin kohdalla, että Säteilyturvallisuuskeskuksen määräyksillä ei voida perustaa yksityisille sellaisia velvollisuuksia, joista ei ole perussäännöksiä laissa. Momentin mukaan Säteilyturvakeskus voi antaa tarkempia määräyksiä laadunvarmistusohjelman laadunvarmistamistoimista ja suoritusväleistä sekä laitekohtaisen laadunvalvontaohjeen rakenteesta, vähimmäissisällöstä ja testien vähimmäissuoritusväleistä.

Edelleen tarkasteltaessa asetuksenantovaltuuksia esitysluonnoksen 103 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua hyväksyntämenettelyä ja arviointiperusteista sekä 2 kohdassa tarkoitettujen raja-arvojen perusteista. Mainitun 1 kohdan mukaan toiminnanharjoittajan olisi laadittava suunnitelma päästöistä ja niiden seurannasta ja esitettävä se Säteilyturvakeskukselle hyväksyttäväksi. Momentin 2 kohdan mukaan toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että radioaktiivisten aineiden päästöt eivät ylitä raja-arvoja, jotka Säteilyturvakeskus määrää kyseiselle toiminnalle turvallisuusluvassa. Vaikuttaa siltä, että perussään-

nökset koskien 3 momentin asetuksenantovaltuutta arviointiperusteista ja raja-arvojen perusteista eivät ole laissa.

Asetuksella on mahdollista antaa nimenomaan tarkempia säännöksiä sei-koista, joista on riittävät perussäännökset laissa. (ks. lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 45/2016 vp, jossa kysymys oli ympäristönsuojelulain muutokseen sisältyneestä asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä haja-asutusalueen kuormitusluvusta. Valiokunta katsoi, että kuormitusluvun määrittelyllä on merkitystä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden kannalta, sillä puhdistusvaatimus määrittäisi perusteiltaan kuormitusluvun mukaan, ja kysymys oli sellaisesta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevasta asiasta, jonka määrittelystä pitää perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ongelmallista oli, ettei laista selvinnyt, miten toimivalta kuormitusluvun määrittelyyn määräytyy tai miten keskimääräinen kuormitus määritellään, joten perussäännöstä laissa oli tarkennettava.) Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden, tulisiko tarkemmat perussäännökset olla laissa ja tarvittaessa täsmentää 103 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuutta. Samalla tulisi myös tarkasteltavaksi 4 momentissa ehdotettu Säteilyturvakeskuksen määräyksenantovaltuus koskien vähäisten päästöjen raja-arvoja.

Määräystenantovaltuuksien laajuudesta todettakoon vielä seuraavaa: luonnoksen mukaan 107 §:n 5 momentissa säädettäisiin, että Säteilyturvakeskus voi antaa tarkempia määräyksiä 106 §:n 2 momentissa, 107 §:n 1, 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten sisällöstä ja tekemisestä, 106 §:n 2 momentin 2 kohdan merkittävästä suunnittele mattomasta lääketieteellisestä altistuksesta sekä 107 §:n 2 momentissa tarkoitetuista säteilyturvallisuuspoikkeamien ja niiden syiden selvittämisestä sekä kirjattavien tietojen sisällöstä. Kyseisen momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että Säteilyturvakeskuksen määräyksiin sisällytettäisiin määräajat, missä ajassa poikkeamien syyt on kirjattava ja korjaavat toimenpiteet toteutettava. Mainittu 107 §:n 5 momentin määräyksenantovaltuus ei oikeusministeriön käsityksen mukaan sisällä tällaista, ja lisäksi jatkovalmistelussa on syytä harkita, onko tämä ylipäätään sellainen teknisluonteinen seikka, josta on mahdollista perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioiden antaa viranomaisen määräys.

Edelleen vaikuttaa siltä, ettei laissa ole 108 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuutta koskevaa perussäännöstä tai ainakaan esitysluonnoksesta ei ilmene, mihin perussäännökseen asetuksenantovaltuus kytkeytyy. Momentin mukaan sisäministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta väestölle ennalta annettavien ja säteilyvaaratilanteissa annettavien tietojen osalta. Yksityiskohtaisien perusteluiden mukaan asetuksella pantaisiin täytäntöön säteilyturvallisuusdirektiivin vaatimukset tiedottamisesta.

Esitysluonnoksen 116 §:n 4 momentin mukaan Säteilyturvakeskus voi antaa tarkempia teknisluonteisia määräyksiä selvitysten tekemisestä ja sen tulosten ilmoittamisesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tulosten tiedottamisesta työntekijöille säädetään erikseen luvussa Toiminnanharjoittajan velvollisuudet. Onko näiltä osin päällekkäisyyttä toisaalta mainitun lain luvun kanssa ja määräyksenantovaltuuden sekä annettavien määräysten kanssa?

Todettakoon vielä, että luonnoksen 136 §:n 3 momentin mukaan pääesikunta antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitettua valvonnasta ja käytön turvallisuudesta puolustusvoimissa kun taas 4 momentin mukaan sisäministeriö antaa tarkempia säännöksiä asetuksella 1 momentissa tarkoitettua valvonnasta ja käytön turvallisuudesta Rajavartiolaitoksessa. Vaikuttaisi siltä, että kyse on sisällöllisesti samasta asiasta: valvonnasta ja käytön turvallisuudesta, mutta 3 momentin mukaan näistä on mahdollista antaa määräyksiä ja taas 4 momentin mukaan näistä säädetäisiin asetuksella.

Esitysluonnoksen 138 §:n mukaan valvontaviranomainen tai sen tarkastaja voi antaa toiminnan turvallisuuden varmistamista sekä radioaktiivisten jätteiden vaarattomaksi tekemistä koskevia määräyksiä, joiden toteuttamiselle on asetettava määräaika. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että olennainen osa valvonnan toimeenpanoa on valvontaviranomaisen oikeus antaa tarvittaessa määräyksiä turvallisuuden varmistamiseksi. Yksityiskohtaisten perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että 138 §:ssä on kysymys valvontaviranomaisen valvonnan perusteella tekemistä velvoittavista hallintopäätöksistä eikä varsinaisista viranomaismääräyksistä. Lainkirjoittajan oppaassa on todettu, että selvyuden vuoksi sanaparia määrätä/määräys tulee käyttää, kun kyse on oikeussäntöjen antamisesta (=normipäätöksestä), ja sanaparia päättää/päätös, kun kysymys on hallintopäätöksen tekemisestä (13.8.2). Oikeusministeriö toteaa, että 138 §:n sanamuotoa ja otsikkoa olisi syytä tarkistaa jatkovalmistelussa väärinkäsitusten välttämiseksi. Esimerkiksi kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011) on käytetty termejä korjausmääräys ja oikaisumääräys.

Muutoksenhaku

Valituslupaedellytyksestä (ehdotuksen 151 §:n 2 momentti)

Haettaessa muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, muutoksenhakija tarvitsisi luonnoksen 151 §:n mukaan pääsääntöisesti valitusluvan. Valituslupaa ei tarvittaisi turvallisuusluvan peruuttamista, toiminnan keskeyttämistä tai rajoittamista, annosmittauspalvelun hyväksynnän peruttamista (pykäläluonnoksessa on kirjoitusvirheitä), suuritehoisen laserlaitteen käyttöön oikeuttavan luvan peruuttamiseen eikä 140 §:ssä tarkoitettua kieltoa koskevassa asiassa. Valituslupa tarvittaisiin esimerkiksi

asioissa, jotka koskevat lupien myöntämistä ja toiminnanharjoittajalle säteilyturvallisuuden varmistamiseksi annettuja määräyksiä.

Oikeusministeriö toteaa, että valituslupasäätelyn ala on laajentunut merkittävästi viime vuosina. Hallituksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kehittää korkeinta hallinto-oikeutta oikeuskäytäntöä linjaratkaisuina ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä vastaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan viime vuosina lausunnoissaan esittämää linjaa.

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään (esim. PeVL 32/2012 vp) pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta mahdollisena valituslupajärjestelmän laajentamista. Valituslupamenettelyyn perustuvan muutoksenhaun voidaan katsoa täyttävän myös Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset (ks. myös PeVL 33/2012 vp, PeVL 68/2014 vp).

Luonnoksessa valituslupa-arviointi on ilmeisesti tehty ns. muutoksenhakupaketissa (HE 230/2014 vp) esitetyin kriteerein. Tuossa esityksessä valituslupaa ei ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita olivat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Kyseisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että asian laatu tai merkittävyys ei välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Valituslupasäätelyn alaa on ns. muutoksenhakupaketin jälkeen laajennettu uusiin asiaryhmiin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosäätöoikeudellisesti ongelmallisena laajentaa valituslupasäätelyä esimerkiksi kaikkiin julkisia hankintoja koskeviin asioihin lukuun ottamatta niitä markkinaoikeuden päätöksiä, joissa se on ensi asteena määrännyt merkittävän hallinnollisen seuraamusmaksun ja korkein hallinto-oikeus toimii ainoana muutoksenhakuasteena (PeVL 49/2016 vp). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että valituslupasäätely ei sinänsä ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (ks. PeVL 14/2013 vp, PeVL 49/2016 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetut poikkeukset valituslupasäätelyyn eivät ole välttämättömiä perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen valossa. Valituslupasäätelyn tavoitteena on lyhentää muutoksenhaun kokonaiskestoa ja parantaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa hallintoa ja hallintotuomioistuimia ohjaavia linjaratkaisuja. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi siten harkita valituslupa-

säännöstä, joka kattaisi nekin päätökset, joihin luonnoksessa ei nyt ehdoteta valituslupaedellytystä. Valituslupasääntelyllä ja sen kattavuudella on merkitystä myös, kun arvioidaan, voidaanko valvontaviranomaiselle säätää oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä niin kuin luonnoksessa ehdotetaan.

Oikeusministeriö toteaa, että valituslupaperusteista olisi syytä kirjoittaa pykäläkohtaisiin perusteluihin.

Valvontaviranomaisen muutoksenhakuoikeus (ehdotuksen 151 §:n 4 momentti)

Valvontaviranomaisen muutoksenhakuoikeus olisi ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti yleinen. Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että viranomaisen harkintaa rajoittavat kriteerit kuten oikeuskäytännön yhtenäisyys tai tulkintalinjan epäselvyys ovat seurausta perustuslain 21 §:n 1 momentin asianmukaisuuden vaatimuksesta, ja viranomaisen on omaloitteisesti huolehdittava asianmukaisen menettelyn toteutumisesta, eikä lueteltuja kriteereitä otettaisi lain tasolle.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti erityissäännöksiin viranomaisen valitusoikeudesta niin kuin esitysluonnoksen perusteluissa todetaan. Erityissäännös viranomaisen valitusoikeudesta on aina poikkeuksellinen suhteessa hallintolainkäyttölain yleissäännöksiin, joten se edellyttää riittäviä perusteluja hallituksen esityksessä. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan säännös viranomaisen valitusoikeudesta on voitu kuitenkin ottaa erityislakiin, jos valitusoikeus on rajattu oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyviin perusteisiin.

Jatkovalmistelussa on oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeen arvioida ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta ja muotoilua suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin säännökseen viranomaisen valitusoikeudesta silloin, kun sen valvottavana on julkinen etu. Säännösehdotus kaipaisi myös esityksen perustelujen täydentämistä näiltä osin.

Muita huomioita

Muutoksenhakua koskevien 150 ja 151 §:n yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä täydentää. Yksityiskohtaisten perustelujen tulisi kertoa lukijalle säännöksen merkityksestä, olla informatiiviset eduskunnan ja lainsoveltajan kannalta sekä antaa esimerkkejä soveltamistilanteista (HELO-ohjeet, s. 19-). Osittain 151 §:n kannalta olennaisia seikkoja on esitetty säättämisyjärjestysperusteluissa, eikä yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi kyseisen pykälän yksityiskohtaisten perustelujen momenttien numerointi on virheellinen.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen 75 §:n 3 momentissa säädetään valituskiellosta, jota ei myöskään ole perusteltu. Luonnoksen 151 §:ssä kyseiseen valituskieltoon ei viitata, mutta viittaus voisi olla informatiivinen muutoksenhakusäännösten kokonaisuuden hahmottamiseksi.

Rangaistussäännökset

1. Säteilylaki

Rangaistussäännösten täsmällisyysvaatimus

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Yksi laillisuusperiaatteen vaatimuksista on lain riittävä täsmällisyys. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp).

Ehdotettu säteilylain 147 §:n 1 momentin rangaistussäännös on niin sanottu blankorangaistussäännös, mikä tarkoittaa sitä, että rangaistavien tekojen tunnusmerkistöjen sisältö määräytyy tarkemmin muiden säännösten perusteella. Blankorangaistussäännöksiä on pyrittävä lähtökohtaisesti välttämään. Jos blankorangaistustekniikka joudutaan käyttämään, tulee viittaamalla konkretisoida, minkä säännösten rikkomisesta rangaistaan. Lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistavat teot (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.6, finlex.fi). Säännöksessä olisi siten hyvä viitata mahdollisimman yksityiskohtaisesti niihin asiallisiin säännöksiin, joiden rikkomisesta rangaistus on säädetty. Pääosin ehdotettu säteilyrikkomusta koskeva säännös täyttää edellä mainitut vaatimukset. Säännöksen 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tosin voisi olla syytä harkita, tulisiko niihin lisätä viittaus lain 37 §:ään, jossa säädetään turvallisuusluvan hakemisesta. Tällöin 1 kohta voisi olla seuraavan sisältöinen: ”harjoittaa turvallisuuslunalaista toimintaa ilman 37 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvallisuuslupaa”. Ja 2 kohtaa voisi samoin täsmäntää seuraavasti: ”rikko 37 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvallisuusluvan ehtoja...”.

Huomiota olisi kiinnitettävä myös siihen, että nyt ehdotetussa rangaistussäännöksessä on joissakin kohdissa viitattu koko pykälään, vaikka ko. pykälässä olisikin selkeä velvoite vain yhdessä tai kahdessa momentissa, tai rangaistava teko määrittyy vain jonkin momentin perusteella. Tällaisia ovat ainakin kohdat 11 ja 13. Rangaistussäännöksessä tulisi olla viittaukset vain sellaisiin säännöksiin, joissa on jokin selkeä velvoite, jonka rikkomisesta voidaan rangaista.

Rangaistussäännöksen 10 kohtaa voi pitää ongelmallisena, koska aineellisessa säännöksessä oleva velvoite ”viipymättä ilmoitettava” ja toisaalta rangaistussäännöksessä oleva ilmaisu ”aiheettomasti viivyttää” eivät ole

yksiselitteiset. Näitä ilmaisuja ei ole täsmennetty aineellisen säännöksen sisältävän 73 §:n perusteluissa eikä rangaistussäännöstä koskevissa perusteluissa. Epäselväksi siis jää se, mitä aiheettomalla viivyttelyllä käytännössä rangaistussäännöksessä tarkoitetaan. Tällaiset kriminalisoinnit eivät täytä laillisuusperiaatteen asettamaa vaatimusta riittävästä täsmällisyydestä. Vastaavankaltainen säännös sisältyy 7 kohtaan: ” ilman pätevää syytä jättää huolehtimatta...”. Tämän osalta rangaistussäännöstä koskevissa perusteluissa on kuitenkin täsmennetty esimerkin avulla, mitä tällaisena pätevänä syynä voitaisiin pitää.

Rangaistussäännösten tarve

Sipilän hallituksen hallitusohjelman yksi tavoitteista on turhan sääntelyn purkaminen. EU-säännösten toimeenpanossa tulisi pidättäytyä kansallisesta lisäsääntelystä. Esityksessä ei ole tuotu esiin sitä, millaisia kriminalisointeja direktiivi edellyttää tai edellyttääkö direktiivi tällaisia ylipäätään. Esityksessä ei ole myöskään tuotu esiin sitä, miltä osin ehdotettavat kriminalisoinnit vastaavat voimassa olevan säteilylain rangaistussäännöksessä olevia kriminalisointeja, ja miltä osin kriminalisoinnit mahdollisesti ovat siihen nähden uusia. Rangaistussäännöstä koskevissa perusteluissa (s. 149–150) on todettu, että rangaistavaksi säädettäisiin lain noudattamisen valvonnan kannalta keskeisimpien velvoitteiden noudattamatta jättäminen. Kriminalisoinnin tarvetta on kuitenkin perusteltu lähinnä vain säännöksen 1 kohdan osalta. Tältä osin perusteluissa todetaan, että turvallisuusluvan hakematta jättämiseen puuttuminen jälkikäteen yksinomaan hallinnollisilla toimenpiteillä ei yksinään olisi riittävä keino turvallisuusluvan hakemisen varmistamiseen. Rangaistusuhalla arvioidaan tältä osin olevan ennalta estävää vaikutusta. Muiden kriminalisointien osalta ei perusteluista ilmene tehdyn vastaavanlaista tarpeellisuusharkintaa.

Edellä esiin tuodun lisäksi ehdotettujen kriminalisointien tarvetta tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, että rikoslaki tulisi nähdä rikosoikeudessa hyväksytyjen kriminalisointiperiaatteiden mukaan viimesijaisena keinona ihmisten käyttäytymisen ohjaamisessa. Ehdotetun säteilylain 146 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus tehostaa lain nojalla antamaansa määräystä tai kieltoa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään tai säteilylähteen käyttö kielletään. Olisi kenties syytä vielä arvioida riittäisikö joidenkin nyt kriminalisoitavaksi ehdotettujen tekojen osalta valvontaan liittyvän uhkasakon määräämisen mahdollisuus. Tällaisia voisivat olla ainakin kohdissa 10 ja 16 kriminalisoitavaksi ehdotettavat teot. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että ehdotettu rikkomussäännös soveltuu ainoastaan luonnollisiin henkilöihin, mutta uhkasakko voidaan kohdistaa myös oikeushenkilöön.

Kuten edellä on todettu, ehdotettu laki antaisi valvontaviranomaiselle mahdollisuuden asettaa uhkasakko antamansa määräyksen tai kiellon tehosteeksi. Tämän vuoksi voisi olla syytä lisätä säteilyrikkomusta koskevaan pykälään säännös rikosoikeudellisen seuraamuksen viimesijaisuudesta. Pykälään voisi lisätä momentin, joka kuuluisi seuraavasti: ”Säteilyrikkomuksesta voidaan jättää syyte nostamatta tai rangaistus määräämättä, jos teon johdosta annetusta muusta viranomaisen päätöksestä aiheutuneita taloudellisia seurauksia on pidettävä tekijälle teon vakavuuteen nähden riittävinä taikka jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määräystä.”. Tämä ilmentäisi Sipilän hallituksen hallitusohjelmassakin esiin tuotua ajatusta hallinnollisen taakan ja sääntelyn keventämistä. Hallinnolliset sanktiot ovat lähtökohtaisesti rikosprosessia kevyempi vaihtoehto.

Syyksiluettavuuden aste

Ehdotetussa rangaistussäännöksessä tekojen rangaistavuus on ulotettu tahallisten tekojen lisäksi tuottamuksellisiin tekoihin (”tai huolimattomuudesta”). Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan syyksiluettavuuden alimman asteen käyttö vaatii erityisiä perusteita, jotka on tuotava esiin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä. Asiaa ei ole nyt käsitelty lainkaan rangaistussäännöstä koskevan pykälän perusteluissa. Olisikin syytä vielä arvioida syyksiluettavuuden astetta, joka voi olla tahallisuuden tai huolimattomuuden lisäksi myös törkeä huolimattomuus (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.7, finlex.fi).

Toissijaisuuslauseke

Ehdotettuun rangaistussäännökseen on sisällytetty niin sanottu toissijaisuuslauseke, jonka mukaan rangaistussäännöstä sovelletaan vain, jollei teko ole 148 §:n mukaan rangaistava taikka, jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Hallituksen esityksessä tulisi tuoda esiin ne rikokset, joihin nähden rangaistussäännös on toissijainen (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.12, finlex.fi). Nyt esityksen perusteluissa on ainoastaan mainittu, että vakavat vaaratilanteet säteilyn käytössä tulisivat arvioitavaksi rikoslain säännösten perustella, johon viitataan 148 §:ssä. Perusteluissa ei ole täsmennetty, mitä muita mahdollisia säännöksiä muualla lainsäädännössä voisi olla, jossa säädettäisiin teoista ankarampi rangaistus.

Esityksen vaikutukset

Esityksen perusteluissa ei ole tuotu esiin sitä, missä määrin ehdotettavat rangaistussäännökset vastaavat jo olemassa olevia kriminalisointeja. Sen lisäksi, että mahdollisten uusien rangaistussäännösten tarve tulee perustella, tulee tällaisten uusien rangaistussäännösten taloudelliset vaikutukset

set, vaikutukset oikeusviranomaisten toimintaan sekä muut mahdolliset vaikutukset arvioida.

Muita huomioita

Selkeyden vuoksi olisi syytä harkita, tulisiko luettelomuotoon kirjoitettu säännös rakentaa niin, että viittaukset aineellisiin säännöksiin olisivat numerojärjestyksessä. Tällöin 4 ja 5 kohdissa olevien säännösten paikat tulisi vaihtaa, ja 9 sekä 14 kohdassa olevien säännösten paikkaa muuttaa luettelossa.

Vaikuttaisi siltä, että säteilyrikkomusta koskevan säännöksen 15 kohdassa tulisi olla viittaus 132 §:n 2 momenttiin ja 16 kohdassa 133 §:ään. Vakiintuneen käytännön mukaan rangaistussäännökset kirjoitetaan tavallisesti joka-sanalla alkavaan muotoon ”Joka (rikkoo....)”. Näin ollen ehdotetun säteilyrikkomusta koskevan momentin alusta voisi poistaa sanan ”se”.

Ehdotetun rangaistussäännöksen nimike pykälän lopussa tulee kursivoida.

Ehdotettu 147 §:n 2 momentti

Ehdotetun momentin perusteluissa voisi tuoda selkeämmin esiin sen, miten ehdotettu säännös poikkeaa vastaavasta, voimassa olevassa säteilylaissa olevasta säännöksestä. Lisäksi ehdotettu muotoilu jättää avoimeksi sen, onko mahdollisuus rikosilmoituksen tekemisen jättämiseen tarkoitettu kohdistetun valvontaviranomaisena toimivalle Säteilyturvakeskukselle vai onko mahdollisesti olemassa muitakin tahoja, joita tällainen harkintamahdollisuus voisi koskea. Tätä voisi selventää säännöksen perusteluissa.

Rangaistuksia koskevat viittaussäännökset

Ehdotettavassa 148 §:ssä on viittaukset rikoslain säännöksiin. Pykälän 1 momentti tulisi muotoilla samalla tavoin kuin 2 momentti siten, että momentissa ainoastaan lueteltaisiin kyseiset rikosnimikkeet ja niitä koskevat pykälät. Momentti tulisi siten muotoilla seuraavasti: ”Rangaistus terveyden vaarantamisesta ja yleisvaaran tuottamuksesta säädetään rikoslain 34 luvun 4, 5, 7 ja 8 §:ssä.”. Samoin 3 momentti tulisi muotoilla siten, että siinä mainittaisiin vain viitattujen pykälien rikosnimikkeet ilman mitään täsmennyksiä. Momentti tulisi siten muotoilla seuraavasti: ”Rangaistus terveysrikkoksesta, varomattomasta käsittelystä ja radioaktiivisen aineen hallussapitorikkoksesta säädetään rikoslain 44 luvun 1 §:ssä, 12 §:ssä ja 12 a §:ssä.”.

Syytteeseenpano

Ehdotettavan 149 §:n mukaan syyttäjä ei saa nostaa syytettä säteilylaissa tarkoitettusta rikoksesta ennen kuin on hankkinut asiasta Säteilyturvakeskuksen lausunnon. Pykälän perustelujen mukaan säännös kattaisi myös syytteen nostamisen 148 §:ssä tarkoitetuista rikoslaissa rangaistavaksi säädettyistä rikoksista. Ehdotettua säännöstä ja myös sen perusteluja voidaan pitää asianmukaisena vain siltä osin kuin vaatimus koskisi säteilylaissa olevia kriminalisointeja, eli 147 §:ssä rangaistavaksi säädettyä säteilyrikkomusta. Viittaussäännöksen sisältävässä 148 §:ssä on lueteltu useita erityyppisiä rangaistussäännöksiä, joista osa voi käytännössä koskea myös tekoja, jotka eivät millään lailla liity Säteilyturvakeskuksen toiminta-alaan. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristön turmelemista koskevat rikokset. Lisäksi on huomioitava, että lausunnon pyytäminen lisää hallinnollista taakkaa sekä syyttäjille että Säteilyturvakeskukselle, minkä vuoksi lausunnon pyytäminen tulisi rajata tarkasti koskemaan vain niitä rikoksia, joiden osalta lausunnon pyytäminen on tarpeen.

Jotta tällainen rajoitus voisi koskea myös rikoslaissa olevia rikoksia, tulisi säännös olla rikoslaissa kunkin mainitun luvun lopussa. Mikäli sosiaali- ja terveysministeriö päätyy esittämään tällaista ratkaisua, on asian valmistelussa oltava hyvissä ajoin yhteydessä oikeusministeriön lainvalmisteluosastoon.

Ehdotettavan pykälän otsikkoa voisi myös vielä harkita. Onnistuneempi voisi olla esimerkiksi ”Säteilyturvakeskuksen lausunto” tai ”Lausunto syytteen nostamisesta” (vrt. 34 §:n otsikko).

3. Laki rikoslain 44 luvun 12 a §:n muuttamisesta

Ehdotettu muutos rikoslain 44 luvun 12 a §:n 1 momenttiin vaikuttaisi tekevän rangaistussäännöksestä epätasemmalla kuin mitä se nykyisellään on. Ensinnäkin pykälässä tulisi olla viittaus säännökseen, jossa määritellään se, mitä säteilylain mukaan pidetään säteilylähteenä (5 §:n 19 kohta). Lisäksi viittaus 6 §:ssä olevaan oikeutusperiaatteeseen vaikuttaisi tekevän tunnusmerkistöä hyvin epätasemmalla. Rikostunnusmerkistöissä ei ole tapana viitata yleisluontoisiin oikeusperiaatteisiin. Viitattu säteilylain 6 § on sisällöltään väljä, eikä kuvaa riittävän selkeästi yhdessä ehdotetun rikoslain säännöksen kanssa sitä, millaista tekoa olisi pidettävä radioaktiivisen aineen hallussapitorikoksena. Ehdotetusta säännöksestä saa vaikutelman, että rangaistavuus riippuisi teon hyöty-haitta-arvioinnista, mitä ei voida pitää rangaistussäännöksen osalta hyväksyttävänä. Edelleen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että perustelujen mukaan vaikuttaisi siltä, että rikoksesta epäillyllä olisi todistustaakka siitä, että hänellä on ollut hyväksyttävä käyttötarkoitus hallussaan pitämälle aineelle. Rangaistusvastuun toteutuminen perustuu tavanomaisesti siihen, että syyttäjällä on näyttötaakka rikostunnusmerkistön täyttymisestä. Kyseinen lause olisikin syytä poistaa perusteluista.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi olla yhteydessä oikeusministeriön lainvalmisteluosastoon pykälän jatkovalmistelusta.

Rangaistussäännöksen nimike pykälän lopussa tulee kursivoida.

Oikeusministeriö muistuttaa, että esittelylupa rikoslakiin ehdotettavalle muutokselle tulee pyytää hyvissä ajoin ennen hallituksen esityksen viemistä valtioneuvoston istuntoon.

Yksityiskohtaisia huomioita

Esitysluonnoksen 24 §:ssä vaikuttaa jäävän epäselväksi, kuka nimeää säteilyturvallisuusvastaavan: 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on nimettävä säteilyturvallisuusvastaava. Saman pykälän 3 momentissa säädetään puolestaan, ”jos säteilyturvallisuusvastaavaksi *nimettäväksi esitetyn* henkilön suorittamasta säteilyturvallisuusvastaavan koulutuksesta ja työskentelystä säteilyturvallisuusvastaavan tai muussa vastaavassa tehtävässä on kulunut enemmän kuin kymmenen vuotta, Säteilyturvakeskus voi edellyttää kyseisen koulutuksen uudelleen suorittamista tai täydentämistä.”. Onko niin, että turvallisuuslupaa haettaessa esitetään nimettäväksi tietty säteilyturvallisuusvastaava, jonka Säteilyturvakeskus luvan myöntäessään hyväksyy (”nimettäväksi esitetty henkilö”) vai niin, että toiminnanharjoittaja nimeää säteilyturvallisuusvastaavan? Luonnoksen 24 §:n 3 momentin muotoilu ”nimettäväksi esitetty henkilö” vaikuttaa epäselvältä.

Esitysluonnoksen 30 §:n pykälätekstin ja yksityiskohtaisten perusteluiden numerointi ei täsmää: yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan 3 momentista ja itse pykälätekstissä on enää kaksi momenttia.

44 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan tuotteen säteilyturvallisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä lisäksi huomiota ”nykyiseen tietoon ja tekniikkaan”. Tämä maininta vaikuttaa hyvin yleiseltä ja epäselvältä eikä sitä ole myöskään avattu yksityiskohtaisissa perusteluissa.

66 §:n 1 momentin mukaan vapauttamisrajat on asetettava siten, että työntekijöille ja väestölle aiheutuva altistus on vähäinen. Toisen momentin mukaan säteilyturvakeskus antaa tarkemmat määräykset vapauttamisrajoista. Mainittu 66 §:n 1 momentti olisi selkeyden vuoksi syytä muotoilla siten, että lakitekstistä ilmenee, mikä taho asettaa vapauttamisrajat.

86 § on otsikoitu *lääkärin yhteydenottovelvollisuus* ja siinä säädettäisiin säteilyyn perehtyneen työterveyslääkärin velvollisuudesta olla yhteydessä Säteilyturvakeskukseen, jos terveydentilan seurannassa tehty havainto antaa aiheutta epäillä säteilyturvallisuuden merkittävästi vaarantuneen. Sisällöltään pykälä tarkoittanee lääkärin velvollisuudesta ilmoittaa tällaisesta epäilystä Säteilyturvakeskukselle. Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko lakitekstissä harvemmin käytettävä termi yh-

teydenottovelvollisuus muuttaa ilmoitusvelvollisuudeksi sekä lisätä pykälään maininta "salassapitosäännösten estämättä".

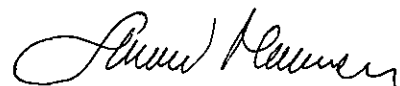
101 §:n 1 momentin mukaan pakkokeinolaissa tarkoitetun henkilönkatsastuksen edellytykset arvioi ja ratkaisee asianomainen toimivaltainen viranomainen, jonka on annettava kirjallinen osoitus säteilylle altistavalla menetelmällä tehtävään henkilönkatsastukseen. Lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut jäävät hieman vajaiksi ja esimerkiksi kirjallista osoitusta olisi voitu avata yksityiskohtaisissa perusteluissa.

122 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennuksen sisäilman radonpitoisuus ei ylitä sitä koskevaa viitearvoa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä avata, mitä rakennushankkeeseen ryhtyvällä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

123 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että asunnon tai muun oleskelutilan omistajan on huolehdittava mahdollisuuksien mukaan siitä, jollei muualla laissa toisin säädetä, että asunnon tai muun oleskelutilan sisäilman radonpitoisuus on niin pieni kuin mahdollista eikä ylitä sitä koskevaa viitearvoa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viitearvo ei olisi sitova raja-arvo, vaan sen ylittymistä olisi pidettävä indikaationa liian korkeana pidettävästä sisäilman radonpitoisuudesta, jota olisi pyrittävä alentamaan (s. 133). Kuitenkin laissa asetetaan omistajalle velvollisuus: on huolehdittava, ettei radonpitoisuus ylitä sitä koskevaa viitearvoa. Lisäksi maininta "mahdollisuuksien mukaan" on epämääräinen, eikä sitä ole avattu myöskään yksityiskohtaisissa perusteluissa. Omistajalle asetettu huolehtimisvelvollisuus vaikuttaa epämääräiseltä. Edelleen oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1 momentissa ei varsinaisesti velvoiteta omistajaa huolehtimaan radonmittauksista, joten myös 2 momentin asetuksenantovaltuuden laissa oleva perussäännös jää epäselväksi. Asetuksenantovaltuuden 123 §:n 2 mom. mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset asunnon tai muun oleskelutilan sisäilman radonpitoisuuden mittauksen toteuttamisesta sekä radonpitoisuutta koskevista viitearvoista ja niiden käytöstä.

Lopuksi yksityiskohtana todettakoon, että lain nimike ei liene Uusi säteilylaki (s. 172).

osastopäällikkö, ylijohdaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä