

Asia: VN/12625/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa, jolla on paljon yhtäläisyyksiä suhteessa Onnettomuustutkintakeskuksen tekemään turvallisuustutkintaan. Ennen yksityiskohtaisia kommenttejamme toteamme, että OTKES pitäisi perusteltuna, että hallituksen esityksestä pyydettäisiin myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tämä olisi tärkeää tutkintoihin osallisten oikeusturvan varmistamiseksi. Samalla se tukisi viranomaisten tutkintatoiminnan sääntelyn kehittämistä.

Annamme seuraavassa yksityiskohtaiset kommenttimme.

Säädöskohtaiset perustelut

Sivu 207: Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että "Säteilyturvakeskuksen virkahenkilöiden lisäksi tutkintaan voisi osallistua ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuoliset asiantuntijat eivät toimisi virkavastuulla, vaan heidän roolinsa rajautuisi teknisten tai muiden vastaavien erityiskysymysten selvittämiseen. Ulkopuoliset asiantuntijat eivät myöskään käyttäisi julkista valtaa. Näiden toimivaltuudet olisi rajattu ja toiminta tapahtuisi tutkinnasta vastaavan virkamiehen ohjauksessa."

Esityksessä olisi hyvä olla kuvattuna, mitä nämä muut toimivaltuuksien rajaukset olisivat. Muutoin asia jää ratkaistavaksi käytännön tilanteessa, jossa resurssit olisi hyvä keskittää tutkintaan. Selkeyden ja oikeusturvan vuoksi toimivaltuuksien rajausten olisi hyvä ilmetä suoraan laista.

Sivut 207-208: Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tutkinnan lopputuloksesta. "Tutkinnasta laadittaisiin julkinen raportti. Valvontatoimenpidetarpeet ja suositukset turvallisuuden kehittämiseksi tulisi esittää tutkintaryhmän laatimassa julkisessa tutkintaraportissa. Tietojen mahdollinen osittainen salaaminen tapahtuisi julkisuuslain yleisö- ja asianosaisjulkisuussäännösten sekä salassapitosäännösten mukaisesti. Kolmannen oikeudesta saada tieto Säteilyturvakeskuksen tutkinnan yhteydessä saamista asiakirjoista sekä viranomaisen toiminnan vaitiolovelvollisuudesta ja asiakirjojen salassapidosta säädetään julkisuuslaissa."

Jäämme pohtimaan, tarkoittaako virke tietojen osittaisesta salaamisesta sitä, että julkisestakin tutkintaraportista voitaisiin salata osa, vai viitataanko sillä vain tutkinnan taustamateriaalina käytettyyn aineistoon. Kohtaa voisi olla hyvä selkeyttää. Toiminnan uskottavuuden kannalta olisi tärkeää, että raportti olisi täysin julkinen, ja sellainen tieto, jota ei voida julkaista, kirjoitetaan raporttiin siten, että se antaa riittävän kuvan asiasta paljastamatta salassa pidettävää tietoa.

Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko julkinen raportti juridiselta luonteeltaan hallintopäätös. Koska kyse on valvontatarkoituksessa tehtävästä tutkinnasta, on todennäköistä, että lopullinen raportti on valituskelpoinen hallintopäätös eikä tutkintaryhmän itsenäinen näkemys tapahtumasta, sen kulusta, suorista ja epäsuorista syistä ja suosituksista. Koska kyseessä on mitä ilmeisemmin hallintopäätös, kohteena on hallintolain mukainen asianosainen, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että tutkintaa ei lähtökohtaisesti tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi.

Sivu 208: "Pykälän 3 momentin mukaisesti tutkinnan perusteella voitaisiin ensisijaisesti antaa laajalti suosituksia turvallisuuden parantamiseksi. Suositukset voisivat kohdistua luvanhaltijalle, ydinaineen talteenottolaitoksen luvan haltijalle, toimialalle ja viranomaisille tai olla esim. esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi. Turvallisuuksuosituksina annettavat johtopäätökset voisivat perustua laajemmin henkilöstön kuulemiseen kuin valvonnalliset tai oikeudelliset seuraamukset. Valvontatarkoituksessa tehtävästä tutkinnasta tulisi kuitenkin voida seurata niin valvonnallisia toimenpiteitä ja oikeudellisen vastuun kohdentumista siitäkin huolimatta, että lähtökohtaisesti tutkintaa ei tehdä oikeudellisen vastuun toteuttamiseksi. Velvoitteiden laiminlyöntiin liittyvät tilanteet jäisivät ensin tavanomaisten hallintomenettelyiden ja hallintopakkojen avulla saatettavaksi turvalliselle ja lainmukaiselle tasolle. Riittävän vakavina ne saattaisivat siirtyä poliisin tutkittaviksi. Valvontaviranomaisen valvontatehtävään kuuluvia toimenpiteitä ei kuitenkaan voisi korvata pelkillä suosituksilla. Tutkinnalla ei siis tulisi korvata tavanomaisia hallinto- tai rikosprosessuaalisia menettelyitä. Tämä piirre erottaa valvontaviranomaisen tutkinnat oleellisesti ns. turvallisuustutkinnoista."

Kun puhutaan valvontatarkoituksessa tehtävästä tutkinnasta, käsillä on jo lähtökohtainen ristiriita siihen, että tutkintaa ei tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi. Tästä seuraa riskiä sekä tutkinnan kohteen että esimerkiksi kuultavien oikeusturvalle. Heidän on voitava tietää, missä asemassa heitä kuullaan tai millä näkökulmalla tutkinta kohdistuu toimijaan. Selkeämpää olisi, jos tutkinta eriytettäisiin täysin valvontatehtäviin liittyvistä toimenpiteistä.

Sivut 208-209: "Pykälän 2 momentin mukaisesti tutkinnassa voitaisiin kuulla tutkinnan kohteena olevien tapahtumien osapuolia, kolmansia osapuolia sekä näiden henkilöstöä. Tämä voi tarkoittaa esim. alihankkijoita. Tutkinnan suorittajat viime kädessä valitsisivat tutkinnassa kuultavat henkilöt, ja kuuleminen tulisi aina tehdä ilman työnantajan edustajan läsnäoloa kuulemistilaisuudessa. Kuultava henkilö olisi lähtökohtaisesti kuultavana, ei asianosaisena, epäiltynä tai todistajana, mutta tämän asema saattaisi muuttua tutkinnan edetessä, jos tutkinnassa ilmenisi seikkoja, jotka johtaisivat oikeudellisten vastuukysymysten selvittämiseen. Tästä syystä kuultavalle tulisi riittävästi selventää ennen kuulemistä hänen oikeudellinen asemansa sekä oikeutensa ja velvollisuutensa. Kuulemisesta tehtäisiin pöytäkirja, jonka kuultava allekirjoittaisi. Kuulemisessa saadut tiedot voitaisiin tarvittaessa salata osin tai kokonaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella."

Hallituksen esityksestä ei selviä, mitkä kuultavan oikeudet ja velvollisuudet ovat, eikä niitä ole kirjattu pykäläehdotuksiin. Pohdimme, mikä on tämän kuulemisen suhde hallintolain 34 §:ssä säädettyyn asianosaisen oikeuteen tulla kuulluksi. Samoin jää epäselväksi, voiko kuultava kieltäytyä kuulemisesta. Viittaukset kuultavan roolin mahdolliseen muuttumiseen epäilyksi tai todistajaksi herättävät kysymyksiä, koska STUK:n ei liene tarkoitus toimia esitutkintaviranomaisena. Kuultavien oikeusturva ja itsekriminointisuoja toteutuminen on tärkeää varmistaa selkeällä sääntelyllä. Kuultavan on myös voitava tietää, milloin hän saa pitää kiinni työnantajalle antamastaan vaitiolositoumuksesta tai lakiin perustuvasta vaitiolovelvollisuudesta. Kuultava ei välttämättä halua allekirjoittaa pöytäkirjaa sellaisena kuin sen laatija on sen kirjoittanut. Kannattaa myös huomata, että Kansallisarkisto saattaa määrätä STUK:n asiakirjoja pysyvään säilytykseen yleisen edun mukaisen arkistoinnin tarkoituksiin, mikä kattaa paljon muutakin kuin tieteellisen tutkimuksen. Viranomaisten asiakirjoja voidaan myöhemmin haluta käyttää alkuperäisestä poikkeaviin käyttötarkoituksiin.

Sivu 209: "Koska valvontaviranomaisen tekemässä tutkinnassa olisi kyse valvontaluonteisesta tutkinnasta eikä varsinaisesta turvallisuustutkinnasta, tiedonsaantioikeuksiin ei kuuluisi esim. henkilöiden terveystiedot taikka sijainti- tai puhelutiedot tai luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueeseen kuuluvat tiedot. Erityiset henkilötietoryhmät rajattaisiin kokonaan pois tiedonsaantioikeuksista. Muutoin suhde viranomaisen ja valvottavan välillä voisi muodostua ongelmalliseksi, jos valvovalle viranomaiselle annettaisiin oikeuksia, jotka lähenevät esitutkintaa tai esim. riippumattoman tutkintaorganin Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaoikeuksia."

Perusteltu raja, mutta ristiriitainen edellisen kappaleen kanssa, jos kuultava saattaa päätyä epäilyksi tai todistajaksi. Olisiko STUK:lla pyydettyäessä velvollisuus luovuttaa kaikki saamansa tiedot esitutkintaviranomaiselle?

Sivu 288 (Tutkintaoikeus): "Samoin tutkintoihin liittyvässä kuulemisessa olisi selvitettävä kuultavalle henkilölle tämän oikeudet ja velvollisuudet, jotta tutkinnan vuoksi hänelle ei tapahtuisi oikeuden menetyksiä esim. mahdollista rikostutkintaa ajatellen."

Toivomme että lainsäätäjä ottaa kantaa siihen, mitkä ovat kuultavan oikeudet ja velvollisuudet. Käsittlemättä jää erityisesti itsekriminointisuoja, joka on erityisen tärkeää, koska kyseessä on valvontatarkoituksessa tehtävä tutkinta. Esitutkintalain 4 luvun 3 §:n mukaan rikoksesta epäillyllä on oikeus olla myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, josta häntä epäillään. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa säädetään erilaisista velvollisuuksista tai oikeudesta kieltäytyä todistamasta. Itsekriminointisuojusta on olemassa lukuisia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, ja se on luonteeltaan laajempi, kuin pelkkä oikeus vaieta poliisin kuulusteltavana rikoksesta epäiltynä. Olisi hyvä, jos tutkinnassa mukana olevien oikeusturvaan liittyvät asiat käsiteltäisiin perustuslakivaliokunnassa.

Sivu 288: "Tästä syystä tutkinnan suorittaminen kytkettäisiin selkeään onnettomuus- tai vaaratilanteeseen, ja tutkintamenettelyistä säädettäisiin tarkasti, jotta viranomaisen puuttuminen yksityisen vapauspiiriin voidaan katsoa oikeutetuksi sekä oikeusjärjestyksen ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaiseksi."

On perusteltua säätää tutkintamenettelyistä tarkasti. Emme havainneet, missä kohtaa esitystä tutkinnan menettelyjä tai teknistä toteutusta kuvattiin. Olisiko syytä lisätä säädökseen momentti, jolla annetaan Säteilyturvallisuukskeskukselle määräyksenantovaltuutus (vrt. turvallisuustutkinta-laki, 47 §)?

Lakiehdotukset

Sivu 452; 359 § Säteilyturvakeskuksen tutkintaoikeus: 2-3 mom.

Olisiko nimeämiseen toimivaltaisesta tahosta, nimeämisen kirjallisesta muodosta, nimettävien kelpoisuusvaatimuksista ja ulkopuolisten asiantuntijoiden toimivaltuuksien rajauksista syytä säätää?

Kolmannessa momentissa tulisi ehkä selvyiden vuoksi lukea valvontaviranomaisen sijaan Säteilyturvallisuukskeskus (Säteilyturvallisuukskeskuksen on tarvittaessa ryhdyttävä...).

Sivu 453; 360 § Tiedonsaanti ja muut oikeudet tutkinnassa: 2 mom.

Pykäläehdotuksessa ei ole mainintaa, että kuultavalle tulisi kertoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Oikeuksia ja velvollisuuksia ei ole tarkennettu eikä itsekriminointisuoja ole käsitelty. Ongelmallista oikeuksien määrittämisen ja niistä informoimisen kannalta on, että

hallituksen esityksen mukaan kuultavan asema saattaa muuttua prosessin aikana. Pykäläehdotuksessa ei ole myöskään mainintaa siitä, onko kuultavalla oikeus kieltäytyä kuulemistilaisuudesta. Jos kuulemistilaisuuteen osallistuminen on pakollista, tulee olla määriteltä myös pakkokeinot (virka-apu).

Kokko Kurt
Onnettomuustutkintakeskus

Järvinen Johanna
Onnettomuustutkintakeskus