

25.8.2025

VN/12625/2023
VN/12625/2023-OM-32

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Seuraamusmaksu

Kaavaillun ydinenergialain 394 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksusta ja 395 §:ssä seuraamusmaksun määrästä ja perimisestä. Seuraamusmaksulla tarkoitettaisiin hallinnollista sanktiota, jonka sääntelyyn on liitetty erinäisiä sääntelyperiaatteita (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10). Oikeusministeriö toteaa, että mainittujen sääntelyperiaatteiden huomiointi lakiin kaavaillun sääntelyn osalta on jäänyt suurilta osin tekemättä ja lakiin olisi välttämätöntä lisätä erinäisiä säännöksiä, jotta sääntelyperiaatteet tulisivat asianmukaisesti huomioiduiksi. Hallinnollisten sanktioiden käyttö ja perusteet sille tulisi huomioida myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisjärjestystä koskevassa jaksossa.

Sikäli kuin seuraamusmaksut olisi tarkoitus kaavaillun 395 §:n 5 momentin mukaisesti periä sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetyssä järjestyksessä, osana lainvalmistelua on varmistuttava siitä, että Oikeusrekisterikeskuksella on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja muut resurssit. Tämä tulee arvioida myös esityksen vaikutusarvioinneissa. Järjestely edellyttää myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista. Huomioitavaa on, että sakon täytäntöönpanosta annettu laki uudistuu 1.1.2026 alkaen. Muutokset tulevat osin vaikuttamaan lainkirjoittajan oppaan sisältöön. Tämä tulee ottaa esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

Suhde hallintolakiin

Ydinenergialakiluonnoksen 312 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen olisi ennen periaatepäätöksen tai lupa-asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia käsiteltävän asian johdosta. Muille kuin asianosaisille olisi varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Pykälän 2 momentin mukaan kuulemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta säädetään lisäksi hallintolaissa. Jatkovalmistelussa tulisi oikeusministeriön mielestä arvioida sitä, onko hallintolain yleissääntelystä tarpeen poiketa ja jos on, niin säännöksen sisällöstä tulisi tehdä selkoa säännöskohtaisissa perusteluissa, luonnoksessa olevien perusteluiden nyt jäädessä yleisluonteiksi kuvaamatta mitä "saattaa koskea" tarkoittaa ja mitä ylipäätään tarkoitetaan "muistutuksella".

Kaavaillun ydinenergialain 423 §:ssä säädettäisiin päätös- ja lausuntoasioita koskevista hallintomenettelyistä. Pykälän 1 momentin mukaan hyväksymispäätöksen muuttamisessa sekä päätöksen ja lausunnon peruuttamisessa noudatettaisiin soveltuvin osin samaa menettelyä kuin hyväksymispäätöstä tehtäessä ja lausuntoa annettaessa. Pykälän 2 momentin mukaan hyväksymispäätöstä ja lausuntoja koskeviin asioihin sovellettaisiin lisäksi, mitä hallintolaissa säädetään asian käsittelystä sekä

hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannosta. Oikeusministeriö huomauttaa, että hallintolaki on hallintomenettelyä koskeva yleislaki. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.1). Kaavaillusta 423 §:stä tai sen perusteluista ei käy selville, miksi hallintolaissa oleva sääntely ei riittäisi. Jos tuollaista erityistä (painavaa) syytä ei ole, 423 §:n sääntelylle ei ole perustetta ja pykälä tulisi poistaa lakiehdotuksesta.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa, alajaksossa 12.3 (s. 285) viitataan siihen, että hallintolaki olisi täydentävää sääntelyä suhteessa kaavailtuun sääntelyyn. Myös tältä osin oikeusministeriö toteaa jo edellä todettuun viitaten, että hallintolaki on hallinnon yleislakina ensisijaisesti sovellettavaa lainsäädäntöä ja hallintolaista poikkeaminen erityislailla edellyttää erityistä, painavaa perustetta.

Lainsäädäntövallan delegointi

Kaavaillussa ydinenergialaissa olisi huomattava määrä lainsäädäntövallan delegointeja. Erityisen paljon olisi Säteilyturvakeskukselle osoitettuja määräyksenantovaltuuksia. Oikeusministeriön mielestä esitysluonnoksen jaksossa 9.2 olevat perustelut määräyksenantovaltuuksille tulisi sijoittaa esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevaan jaksoon. Viranomaismääräysten käyttämistä olisi esityksessä myös perusteltua verrata suhteessa perustuslakivaliokunnan sellaiseen käytäntöön, jossa on kyse lainsäädäntövallan delegoimisesta viranomaismääräysten antamista varten.

Esitysluonnoksessa on useita asetuksenantovaltuuksia, joiden mukaan ”valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa tarkemmin”. Oikeusministeriö toteaa, että pääsääntöisesti harkinnanvaraa sisältävät asetuksenantovaltuudet kirjoitetaan muodossa ”valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä”, kuten esitysluonnoksen useassa valtuussäännöksessä onkin tehty (vrt. Lainkirjoittajan opas, jakso 13.5.4).

Ydinenergialakiluonnoksen 203 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi viranomaisvalvonnasta vapauttamisen edellytyksistä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyseinen asetuksenantovaltuus on perustuslain 80 §:n kannalta turhan avoin ja sitä olisi perusteltua tarkentaa (ei viitattaisi pelkästään yleisesti Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon). Kyseisen säännöksen perusteluissa (s. 149) todetaan, että ”Tarkoitus olisi säätää nykyistä YEA 10 c §:ää vastaavasti.” Jatkovalmistelussa perusteluja olisi syytä tarkentaa.

Turvahenkilön toimivaltuudet ydinlaitoksen ulkopuolella

Ydinenergialakiluonnoksen 158 §:n 2 momentin mukaan turvahenkilöllä olisi 154 §:ssä tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi oikeus myös liikkumis- ja oleskelurajoitusalueen ulkopuolella ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävissä tiloissa käyttää 154 §:n 1 momentin 1–7 kohdissa säädettyjä toimivaltuuksia, joita olisivat 1) estää pääsy alueelle; 2) poistaa henkilö alueelta; 3) estää henkilöä pakenemasta; 4) ottaa henkilö kiinni, tarkastaa kiinni otettu henkilö ja hänen mukanaan olevat aineet ja esineet; 5) ottaa henkilöltä ihmisen tai omaisuuden vahingoittamiseen soveltuva aine tai esine pois; 6) poistaa este; 7) tehdä turvallisuustarkastus ja päihdetestaus sen mukaan kuin 159 §:ssä tarkemmin säädetään. Lakiluonnoksen 159 §:n 1 momentin mukaan turvahenkilöllä olisi oikeus suorittaa turvallisuustarkastus ydinlaitoksella ja sitä koskevalla liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella työskentelevälle ja asioivalle henkilölle, näiden mukana olevien tai alueelle tuleville aineille, esineille ja kulkuneuvoille.

Oikeusministeriö pitää sinänsä mainittuja kaavailtuja toimivaltuuksia perusteltuina ydinturvallisuuden takaamiseksi, mutta kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuudet ovat suhteellisen väljästi sidottu ”ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettäviin tiloihin”. Esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua selvittää, voitaisiinko mainittuja toimivaltuuksia tarkentaa säännöspерusteisesti siten, että olisi täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin todettavissa, mitä ovat sellaiset ydinlaitoksen ohjaamiseen tai valvontaan käytettävät tilat, joissa toimivaltuuksia voitaisiin tarvittaessa käyttää.

371 § Turvallisuusselvitystä koskeva velvollisuus

Ydinenergialain 371 §:ssä säädettäisiin turvallisuusselvitystä koskeva velvollisuus. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että turvallisuusselvityksen hakeminen on turvallisuusselvityslain lähtökohtaisesti vapaaehtoista ja velvollisuus selvityksen hakemiseen on poikkeus. Tällainen velvollisuus tosin on säädetty nimenomaan voimassa olevan ydinenergialain 7 i §:n 7 momentissa.

Velvollisuudesta säädetäessä on otettava huomioon, että turvallisuusselvityslain lähtökohtana on, että toimivaltainen viranomainen tekee edellytysten täytyessä turvallisuusselvityksen, mutta selvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään (turvallisuusselvityslaki 42 §:n 3 momentti). Arvio henkilön soveltuvuudesta tehtävään jää siten selvityksen hakijan arvioitavaksi.

Ehdotetussa 371 §:ssä säädetty velvollisuus vaikuttaa koskevan vain selvityksen hankkimista ja sen pitämistä voimassa. Sääntely ei ottaisi kantaa siihen, miten selvityksessä tai sitä seuraavassa nuhteettomuusseurannassa (turvallisuusselvityslain 51 §) ilmeneviä tietoja on arvioitava ja mikä merkitys on esimerkiksi tiedolla henkilön tekemästä rikoksesta. Tietojen merkitys jää siten muun sääntelyn varaan. Oikeusministeriö pitää tätä sinänsä joustavana sääntelyratkaisuna. Ehdotetussa muotoilussa on jonkinasteista eroa voimassa olevaan säännökseen, jonka mukaan velvollisuuden sisältönä on varmistaa palvelukseen tai toimeksiantosuhteeseen otettavan henkilön nuhteettomuus ja luotettavuus. Velvollisuuden varsinaista kohdetta olisi hyvä selostaa esityksen perusteluissa.

Koska 371 § koskee velvollisuutta turvallisuusselvityksen hankkimiseen, se ei perusta hakijalle oikeutta eikä toimivaltaiselle viranomaiselle toimivaltaa turvallisuusselvityksen tekemiseen, vaan ne määräytyvät turvallisuusselvityslain perusteella. Oikeus tai toimivalta eivät siten ole johdettavissa 371 §:stä. Jatkovalmistelussa on siksi syytä arvioida tilanteita, joissa turvallisuusselvitystä ei joko käytännön syistä tai turvallisuusselvityslain säännösten vuoksi voida tehdä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälän 1 ja 2 momentti on kirjoitettu passiivimuodossa, jolloin ei ole aivan selvää, ketä velvollisuus koskee.

Pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat suppeat ja niissä pääasiassa toistetaan pykälän sisältö. Perusteluissa olisi syytä selostaa mm. edellä mainittuja säännöksen tarkoitusta koskevia lähtökohtia.

Rikosoikeudellinen sääntely

Esityskokonaisuuteen sisältyy ehdotus rikoslain muuttamisesta (3. lakiehdotus), jolla täydennettäisiin lain 17 luvun 6 §:n järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamista koskevaa sääntelyä sekä muutettaisiin terveyden vaarantamista koskevaa 34 luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa ja uudistettaisiin ydinenergian käyttörikosta koskeva rikoslain 44 luvun 10 §.

Lisäksi esityskokonaisuuden sisältämään aineelliseen lainsäädäntöön sisältyy muutoksia, jotka koskevat po. lakien sakkorangaistuksella uhattuja rikkomuksia. Tällainen säännös ehdotetaan uuden ydinenergilain 393 §:ksi. Säteilylain säteilyrikkomusta koskevaa 185 §:ää muutettaisiin.

Vielä esityskokonaisuuteen sisältyy virkavastuuta koskevaa sääntelyä. Asiasta säädettäisiin turvahenkilön osalta ydinenergilain 157 §:n 2 momentissa, valtion ydinjätehuoltolaitoksen johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten osalta lain 272 §:n 3 momentissa, tarkastuslaitoksen henkilökunnan osalta lain 437 §:n 2 momentissa ja neuvottelukunnan jäsenen ja muun kokoukseen osallistuvan asiantuntijan osalta lain 446 §:n 3 momentissa.

Esityskokonaisuuden seuraamussääntelyyn sisältyy myös hallinnollisten sanktioiden hyödyntämistä. Seuraamussääntely uudistettaisiin perustelujen s. 293 todetulla tavalla kokonaisuudessaan. Sanktiojärjestelmän valinnan perusteita rikoslainsäädännön, sakonuhkaisen rikkomussääntelyn ja hallinnollisten sanktioiden välillä selostetaan perusteluissa (s. 293). Oikeusministeriö toteaa, että olennaista on, että huolehditaan säädösperustaisesti siitä, että rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamussääntelyyn ei muodostu yhteensovittamisongelmia eikä ongelmia ne bis in idem -kiellon suhteen.

Rikoslain sääntely

Rikoslain 17 luvun 6 §:n 2 momentissa säädetään siitä, mitä järjestystä ylläpitävällä henkilöllä tarkoitetaan kyseisessä säännöksessä. Näihin henkilöihin lisättäisiin momentin uudessa 4 kohdassa ydinenergalaisissa tarkoitettu turvahenkilö. Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista tähän täydennykseen.

Rikoslain 34 luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa muutettaisiin nykyisestä ilmauksesta ”käyttää ydinainetta tai ydinjätettä taikka toimii ydinenergiaa käytettäessä ydinenergilain (990/1987) vastaisesti” koskemaan ydinenergian käytön harjoittamista ydinenergilain vastaisesti. Perusteluissa s. 267 todetun mukaan ehdotettu muotoilu vastaisi ehdotetun ydinenergilain mukaista terminologiaa ja käytännössä kattaisi kumottavan lain tekemuodot ydinaineen tai ydinjätteen käyttämisestä taikka muusta ydinenergilain vastaisesti toimimisesta ydinenergian käytössä. Rangaistussäännökseen sisältyy kaikkia pykälän tekotapakohtia koskeva rangaistavuuden rajaamisen kannalta keskeinen vaaratunnusmerkki, joka säilyisi ennallaan.

Ydinenergiakaliluonnoksen määritelmiä koskevan 5 §:n 1 kohdan mukaan ydinenergian käytöllä tarkoitetaan tämän lain 2 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Säännöksen mukaan tätä lakia sovelletaan: 1) ydinaineiden ja muiden ydinmateriaalien sekä ydinjätteiden hallussapitoon, valmistukseen, tuottamiseen, luovutukseen, käsittelyyn, käyttämiseen, varastointiin, tuontiin, vientiin, siirtoon ja kauttakulkuun; 2) ydinpolttoainekiertoa liittyvään tutkimus- ja kehittämis toimintaan; 3) ydinlaitoksen ja ydinaineen talteenottolaitoksen suunnitteluun, rakentamiseen, käyttämiseen sekä käytöstäpoistoon tai sulkemiseen; 4) ydinjätehuoltoon; 5) ydinaineiden ja

ydinjätteiden kuljetukseen; 6) ydinmateriaalivalvonnan kannalta merkityksellisten yksityisoikeudellisten sopimusten tekemiseen; 7) ydinalan kansainvälisiin sopimuksiin perustuviin muihin kuin 1–6 kohdassa tarkoitettuihin velvoitteisiin.

Ydinenergialain 2 ja 5 §:n valossa ”ydinenergian käyttäminen” viittaa varsin laajaan joukkoon käyttötapoja. Ilmaisulla ”harjoittaminen” ei rangaistussäännöksen perustelujen pohjalta arvioiden näytä olevan erityistä itsenäistä rajaavaa merkitystä. Ilmaisuihin ”ydinenergialain vastaisesti” ei sääntelyn laajuus huomioon ottaen merkittävästi yksilöi rangaistavuuden alaa. Merkittävän rajauksen muodostaa säännöksen vaaratunnusmerkki. Oikeusministeriö katsoo, että vähintäänkin perusteluissa on syytä selvittää ydinenergian käyttämisen harjoittamisen tunnusmerkin sisältöä.

Rikoslain 44 luvun 10 §:n ydinenergian käyttörikos ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan vastaamaan ehdotetun ydinenergialain mukaisia säännöksiä. Rikoksen enimmäisrangaistus ehdotetaan korotettavaksi vuodesta kahteen vuoteen johtuen s. 267 todetun mukaisesti tiettyjen tekemuotojen vakavista vaikutuksista, joita säteilyaltistuksesta ihmisille voi seurata ottaen huomioon myös merkittävimpien toiminnanharjoittajien hallussa olevat radioaktiivisia aineita sisältävien aineiden ja materiaalien määrän. Syyksiluettavuusvaatimus rajattaisiin tahallisuuteen ja törkeään huolimattomuuteen.

Merkittäviltä osin tekotavat vastaisivat säännöksessä nykyisellään rangaistavaksi säädettyä. Esityksen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miltä osin sääntely vastaisi nykyistä, miltä osin taas rangaistavuus laajenisi. Erityisesti siltä osin kuin kysymys olisi rangaistavuuden laajentamisesta, esityksessä tulisi arvioida rangaistavaksi säätämisen välttämättömyyttä perustuslakivaliokunnan rangaistavaksi säätämistä koskevien kriteerien ja kriminalisointiperiaatteiden perusteella.

Oikeusministeriö katsoo, että enimmäisrangaistuksen korottaminen esitetyin tavoin voi olla perusteltua, kun samalla syyksiluettavuusvaatimusta rajataan ja mikäli rikostunnusmerkistö tällöin koskee nimienomaan vakavimpia ja moitittavimpia tekemuotoja. Perusteluja onkin aihetta täydentää sen osoittamiseksi, että kysymyksessä on tällainen teko. Tämä koskee esimerkiksi kohtia 5–7.

Ydinenergian käyttörikos olisi blankotyyppinen rikos. Tällaista sääntelyä koskevat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteuttamiseksi perustuslakivaliokunnan asettamat kriteerit. Esityksen s. 293–294 todetaan laillisuusperiaatteesta:

”Rikosoikeudelliset rangaistussäännökset rajoittavat perusoikeuksien toteutumista omaisuuden suojan tai vakavimmillaan vapaudenmenetyksen kautta. Rangaistussäännöksille on asetettu mahdollisimman suureen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen pyrkivä tavoite rikosoikeuden laillisuusperiaatteen vuoksi ja sanamuodon perusteella oleva ennakoitavuus siitä, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Ehdotettujen rangaistussäännösten osalta tällaisten tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten arvioidaan toteutuvan, ja ehdotetun ydinenergialain säännöksissä on erityisesti yksilöity säännöskohtaisesti ne teot, joista seuraamuksia voi syntyä. Rikoslain muutosehdotuksessa aivan vastaavaan täsmällisyyteen ei ole pyritty, jotta säännökset asettuisivat yhdenmukaiselle tasolle muiden rikoslain rangaistussäännösten kanssa. Siitäkin huolimatta on arvioitu, että tekotavat olisi riittävästi yksilöity laillisuusperiaatteen toteutumisen kannalta.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laillisuusperiaatteen rangaistavuudesta säätämisen edellytykset koskevat yhtä lailla rikoslain rangaistussäännöksiä kuin aineellisessa erityislainsäädännössä säädettyjä kriminalisointeja. Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua säännöstä laillisuusperiaatteen kannalta tyydyttävänä. Rangaistussääntely jää esityksessä monin kohdin varsin avoimeksi ja tulkinvaraiseksi, eikä eräisiin tekotapoihin lisätty abstraktia vaaraa koskeva edellytys rajaa rangaistavuutta merkittävästi. Esimerkiksi kohdassa 5 rangaistavaa olisi mm. jättää noudattamatta ydinenergialain mukaista ydinjätehuoltoon liittyvää huolehtimisvelvollisuutta siten, että teko on omiaan aiheuttamaan muuta kuin vähäistä haittaa ydinjätehuollon toteuttamiselle. Perustelujen s. 268 mukaan huolehtimisvelvollisuus kattaa käsitteenä laajan joukon toimia toiminnan suunnittelusta ydinjätteiden loppusijoituksen toteuttamiseen ja loppusijoituslaitoksen sulkemiseen. Rangaistavuus tulisi kyseeseen siinä tilanteessa, että noudattamatta jättäminen aiheuttaisi muuta kuin vähäistä haittaa ydinjätehuollon toteuttamiselle. Pykälää tulee täsmentää esimerkiksi pykäläviittauksin ja perusteluja täydentää.

Säännöksen 3 kohta koskee ydinaineiden ja ydinjätteiden kuljettamista. Asia on esillä myös ympäristörikosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1203 ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivien 2008/99/EY ja 2009/123/EY korvaamisesta) toimeenpanoa koskevassa lainvalmistelussa. Ympäristön turmelemista koskeva säännös voi mainitussa yhteydessä tulla koskemaan kaikkea jätettä, myös radioaktiivista jätettä tai ydinjätettä, joka täyttää perustelujen s. 268 mainitun VAK-lain kriteerit. Jatkovalmistelussa on tärkeää ottaa huomioon tämä lainvalmistelu.

Jatkovalmistelussa on muutoinkin syytä olla yhteydessä oikeusministeriöön ottaen huomioon esittelylupamenettely.

Lisäksi on huomioitava, että ympäristörikosdirektiivi sisältää muun muassa kriminalisointivelvoitteen, joka koskee laitonta radioaktiivisen materiaalin tai radioaktiivisten aineiden valmistusta, tuotantoa, jalostusta, käsittelyä, käyttöä, hallussapitoa, varastointia, kuljetusta, tuontia, vientiä tai loppusijoitusta, kun tällainen menettely ja tällainen materiaali tai tällaiset aineet kuuluvat neuvoston direktiivien 2013/59/Euratom, 2014/87/Euratom tai 2013/51/Euratom soveltamisalaan ja tällainen menettely aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kuoleman tai vakavan vamman ihmiselle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle tai huomattavaa vahinkoa ekosysteemille, eläimille tai kasveille (3 artiklan 2 kohdan I alakohta), sekä muita tähän liittyviä velvoitteita. Mainittujen velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi vaikuttaa olevan tarpeen täydentää rikoslain sääntelyä asiaa koskevalla rangaistussäännöksellä, jossa viitattaisiin voimassa olevaan ydinenergi lakiin. Jatkovalmistelussa tulee tarvittavilta osin ottaa huomioon mainittu direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hanke myös näiltä osin.

Ydinenergi lain rangaistavuutta koskevat säännökset

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista ehdotetun lain 392 §:n viittauksia rikoslakiin koskevasta säännöksestä.

Lain 393 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi turvavalvontarikkomuksesta. Säännös on blankotyyppinen, ja siihen sovelletaan niitä koskevia kriteereitä. Yksittäisenä huomiona voidaan kiinnittää huomiota siihen, että 156 §:ssä ei tarkkaan ottaen puhuta asun käyttämisestä vaan sen tunnistettavuudesta. Lisäksi 393 §:n 2 momenttia voi olla syytä rajata säännöksessä tai perusteluissa siten, että rangaistavuus koskee asun käyttöä relevantissa ympäristössä (eikä missä tahansa). Säännöksen sanamuoto ei näyttäisi kattavan turvahenkilön asua merkittävästi muistuttavan asun käyttämistä (vrt. perustelujen s. 222).

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä (ydinenergi lain 157 §:n 2 momentti, 272 §:n 3 momentti, 437 §:n 2 momentti ja 446 §:n 3 momentti).

Muut rangaistussäännökset

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista säteilylain säteilyrikkomusta koskevan säännöksen täydentämistä koskevaan ehdotukseen (lain 185 §).

Turvallisuusselvityslaki (8. lakiehdotus)

Esitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi turvallisuusselvityslakia. Lain nykyinen 21 §:n 1 momentin 5 kohta jaettaisiin neljäksi kohdaksi. Lisäksi sääntely hieman laajenisi muun muassa siten, että säännöksessä mainittaisiin muun muassa ydinaineen talteenottolaitos. Säännökseen lisättäisiin aiempaa selkeämpi edellytys ”saa laitoksesta tietoja, joiden paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa laitoksen turvallisuuden vaarantumisen”. Oikeusministeriö pitää muutoksia perusteltuina.

Ehdotus poikkeaa voimassa olevan turvallisuusselvityslain rakenteesta siten, että samaa tehtäväaluetta koskisi jopa neljä eri kohtaa. Toisaalta sääntely olisi tämän seurauksena täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa. Ehdotusta voi siten pitää hyväksyttävänä.

Ehdotettu 5 kohta on varsin monitasoinen, joten on tärkeää varmistua, että sen kielellinen rakenne (muun muassa konjunktiot ja pilkut) vastaa tarkoitettua lopputulosta. Työ- ja elinkeinoministeriön on syytä olla yhteydessä oikeusministeriöön lopullisesta sanamuodosta ennen esittelyluvan pyytämistä.

Lakiehdotuksen säännöskohtaiset perustelut ovat suppeat, eikä niissä kuvata, mitä sisällöllisiä muutoksia ehdotetaan ja mistä syystä. Koska turvallisuusselvitys on merkityksellinen kohdehenkilön yksityiselämän suojan kannalta, ehdotusta on syytä käsitellä ainakin lyhyesti myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Muita huomioita

1.

Ydinenergi lakiluonnoksen 119 §:n 1 momentissa on säännös, jonka mukaan luvanhaltija vastaisi siitä, että luvan mukaisessa toiminnassa menettelyt, toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet ovat asianmukaisessa suhteessa keskenään sen mukaan kuin on niiden merkitys ydinlaitoksen turvallisuuden kannalta ja että inhimilliset ja organisatoriset tekijät otetaan huomioon asianmukaisesti. Oikeusministeriö toteaa, että kyseinen säännös luvanhaltijaan kohdistuvana velvoitteena vaikuttaa melko vaikeaselkoiselta ja esityksen jatkovalmistelussa säännöstä olisi perusteltua pyrkiä muokkaamaan luvanhaltijan näkökulmasta selkeämmäksi, sikäli kuin se katsotaan tarpeelliseksi laissa.

2.

Ydinenergialakiluonnoksen 268 §:n 2 momentin mukaan rahaston toiminnassa noudatettavista hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolaissa, kielilaissa (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja vahingonkorvausvastuusta vahingonkorvauslaissa. Säännökohtaisissa perusteluissa (s. 168) viitataan voimassa olevan lain 38 §:n 1 momenttiin. Oikeusministeriö toteaa, että lainvalmistelun ohjeistuksessa todetaan, ettei viittausta hallinnon yleislakeihin ole välttämätöntä tehdä, jollei sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi pidetä tarpeellisena. Tällöin kuitenkin viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.1)

Edellä oleva huomio yleislakeihin viittaamisesta on liitettävissä myös ydinenergialakiluonnoksen 437 §:ään.

3.

Ydinenergialakiluonnoksen 351 §:ssä on säännökset Säteilyturvakeskuksen ja muun kaavaillussa laissa tarkoitetun valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Oikeusministeriön mielestä lain luettavuuden ja vakiintuneen lainsäädäntökäytännön näkökulmasta olisi perusteltua säätää tiedonsaantioikeuksista ja tarkastusoikeuksista erillisissä pykälissään.

Kaavaillon 351 §:n 1 momentin 6 momentin mukaan Säteilyturvakeskuksella ja muulla kaavaillussa laissa tarkoitetulla valvontaviranomaisella olisi oikeus tehdä tarkastuksia. Säännöksen perustelujen (s. 203) mukaan kyseiset tarkastukset olisivat tavanomaisia valvontaviranomaisen tekemiä, toimintaan kohdistuvia tarkastustoimenpiteitä. Oikeusministeriö toteaa, että kyseinen toimivaltuus jättää täysin avoimeksi sen, mitä tarkastukseen voitaisiin sisällyttää. Säännös ja sen perustelut olisi välttämättömästi kirjoittaa täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi, jotta sääntely täyttäisi perustuslain 2 §:n 3 momentin edellytykset.

4.

Ydinenergialakiluonnoksen 360 §:n 2 momentin mukaan Säteilyturvakeskus voisi tutkinnassa kuulla tapahtuman osapuolia, kolmansia osapuolia sekä näiden palveluksessa olevia henkilöitä. Kuulemisesta laadittaisiin pöytäkirja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei säännöksestä tai sen perusteluista selviä, olisiko kuulemiseen osallistuminen henkilöille pakollista, toisin sanoen olisiko kuultavana oleminen velvoittavaa (perusteluissa s. 209 viitataan siihen, että kuultavalle tulisi riittävästi selventää ennen kuulemista hänen oikeudellinen asemansa sekä oikeutensa ja velvollisuutensa, mutta tätä ei perusteluissa avata tarkemmin). Tämän selventäminen olisi tärkeää ja perusteltua. Jos kuultavana olemiseen velvoitettaisiin, sääntelyssä olisi tarpeellista selventää myös mahdollisten pakkokeinojen käyttö, jos sellaisia tulisi olla mahdollista käyttää kuulemisvelvoitteen toteuttamiseksi.

Kaavaillujen tutkintatoimivaltuuksien osalta voidaan todeta myös, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa olisi perusteltua arvioida mainittujen osalta seikkaperäisemmin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä, varsinkin kun tutkintaoikeuksilla voitaisiin rajata useampaakin perusoikeutta.

5.

Ydinenergialakiluonnoksen 363 §:n mukaan Säteilyturvakeskus voisi edellyttää luvanhaltijaa toteuttamaan sellaiset Suomea sitovista ydinalan kansainvälisistä velvoitteista johtuvat taikka tieteellisen tutkimuksen tai kansainvälisten käyttökokemusten perusteella ilmenneet ydinlaitosten turvallisuuden parantamiseksi välttämättömät toimenpiteet, jotka ovat oikeasuhtaisia niiden turvallisuutta parantavaan vaikutukseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin nähden. Pykälän perusteluissa (s. 210) viitataan siihen, että pykälän sääntelyn soveltamiskynnyks on verrattain korkealla. Oikeusministeriön mielestä Säteilyturvakeskukselle kaavaillua kyseistä toimivaltuutta tulisi perusteiltaan arvioida esityksessä suhteessa siihen, voisivatko pykälässä mainitut seikat olla joissain tapauksissa kuitenkin sellaisia, että ne edellyttäisivät erikseen lainsäädäntötoimenpiteitä Säteilyturvakeskuksen päätöksentekotoimivallan sijaan (perustuslain 80 §:n lailla säätämisen vaatimus).

6.

Ydinenergialakiluonnoksen 364 §:n 3 momentissa on viittaus uhkasakkolakiin. Nykyään viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.7).

7.

Ydinenergialakiluonnoksen 370 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus saada poliisilta virka-apua ydinmateriaalien ja ydinjätteiden löytämiseksi ja huostaan ottamiseksi suorittamalla kotietsintä tai henkilöntarkastus. Säännöksen perusteluissa (s. 212) viitataan tilanteisiin, joissa

ydinaineita tai ydinjätteitä on kadonnut ja niiden löytämiseksi joudutaan etsintää kohdistamaan kotirauhan piiriin tai henkilöön. Kotietsintään ja henkilöntarkastukseen sovellettaisiin lisäksi, mitä pakkokeinolaissa säädetään. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei säännöksessä tai sen perusteluissa viitata sellaiseen laissa olevaan pykälään tai aineelliseen säännökseen, jolla valvontaviranomaiselle nimenomaisesti perustettaisiin toimivaltuuksia kadonneiden ydinaineiden tai ydinjätteiden löytämiseksi. Toimivaltasäätelyn kannalta ei voida pitää riittävänä sitä, että virka-apua koskevissa säännöksissä säädetään mainittua varten olevan oikeus saada virka-apua poliisilta.

8.

Ydinenergialakiluonnoksen 457 §:n 2 momentin mukaan päätöksen tehnyt viranomaislainen voisi määrätä, että 361, 362 ja 364 §:ssä tarkoitettua päätöstä on noudatettava lainvoimaa vailla olevana. Lain 361 §:ssä säädetäisiin toiminnan keskeyttämisestä tai rajoittamisesta, 362 §:ssä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta ja 364 §:ssä uhkasakosta, teettämisuhasta ja keskeyttämisuhasta. Perusteluissa (s. 254) 2 momentin säätelyn todetaan vastaavan keskeisiltä osin voimassa olevan ydinenergielain 75 §:n 7 momenttia. Viimeksi mainitussa annetaan viranomaiselle harkintavaltaa voimassa olevan lain 65 §:n osalta, jossa säädetään puutteellisuuden ja epäkohtien poistamisesta (toiminnanharjoittajan velvoittaminen määräajassa korjaamaan puutteellisuudet ja epäkohdat). Mainitun perusteella 457 §:n 2 momentin säätely vastaisi kaavailun 362 §:n osalta sitä, mitä voimassa olevassa ydinenergialaissa on säädetty.

Päätöksen tehneen viranomaisen toimivaltaa siis laajennettaisiin kaavailujen 361 ja 364 §:ien osalta. Epäselväksi jää, mitä tämä tarkoittaa 364 §:n osalta, jossa säädetäisiin uhkasakosta, teettämisuhasta ja keskeyttämisuhasta, kun mainitut ovat uhkaperuste ja tällaiset hallinnolliset pakkokeinot ovat siinänsä erillään siitä päätöksestä, jonka tehosteeksi ne on asetettu.

9.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa alajaksossa 12.5 olisi perusteltua peilata kaavailuja valvontatoimivaltuuksia suhteessa perustuslakivaliokunnan vastaavainlaisia valvontatoimivaltuuksia koskevaan tulkintakäytäntöön.

Esittelyluvan pyytäminen

Sikäli kuin esityksellä olisi tarkoitus muuttaa rikoslakia, turvallisuusselvityslakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, oikeusministeriö pyytää valmistelemaa ministeriötä toimittamaan mainittuja koskevan esittelylupapyynnön hyvissä ajoin ennen asian esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/12625/2023-OM-32

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: