

Asia: VN/10025/2020

HE-luonnos laiksi ydinenergialain sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n ja Finanssivalvonnan valvontamaksuista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyvät asetukset

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan ajantasaistettavaksi ydinenergialakiin sisältyvät Valtion ydinjätehuoltorahastoa koskevat säännökset. Valtion ydinjätehuoltorahaston hallinnoimien varojen sijoitustoiminta voisi olla nykyistä monipuolisempaa ja pitkäjänteisempää sekä mahdollistaa laajemman riskinoton. Samalla rahastoa koskevaa sääntelyä päivitettäisiin ja tarkennettaisiin sekä nostettaisiin osa sääntelystä asetustasolta lakitasolle. Lisäksi Finanssivalvonnalle perustettaisiin toimivalta valvoa rahastoa, jolle vastaavasti asetettaisiin velvollisuus maksaa Finanssivalvonnalle valvontamaksu.

Lausuntopyyynnön liitteenä on toimitettu asetusluonnokset ja näiden perustelumuistiot. Oikeusministeriö on lausunnossaan tarkastellut vain luonnosta hallituksen esitykseksi. Lausunnossa esitetyt huomiot koskevat ydinenergialakia, mikäli ei ole toisin todettu.

Säättämisjärjestys

Valtion ydinjätehuoltorahasto (jälj. VYR) on perustuslain 87 §:n tarkoittama valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut VYR:oon liittyviä ydinenergialain säännöksiä esimerkiksi lausunnossaan PeVL 35/2017 vp. Kuitenkin kuten luonnoksessa on esitetty, voimassa oleva ydinenergialain rahastoa koskeva sääntely kaipa edelleen monilta osin täsmentämistä. Oikeusministeriö pitää luonnokseen sisältyviä muutosehdotuksia monin paikoin tarpeellisenä sääntelyn perustuslainmukaisuuden ja asianmukaisen lakitekniikan takaamiseksi.

Perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Tämän vuoksi tehtäessä muutoksia VYR:a koskevaan sääntelyyn on tarkasteltava ehdotettujen muutosten luonnetta.

Esitysluonnoksessa VYR:a koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahaston sijoitustoimintaa koskeva sääntely mahdollistaisi nykyistä suuremman riskinoton. Perusteluissa on todettu, että rahasto hallinnoi suurta omaisuusmassaa, jonka suuruus arvion mukaan olisi enimmillään yli 3 000 miljoonaa euroa. Luonnoksessa ehdotetaan myös lisättäväksi säännöksiä VYR:n velvollisuudesta hallita sijoitustoimintaan liittyviä riskejä. Laajennettaessa sijoitustoimintaa nykyistä riskipitoisempiin osake- ja korkokohteisiin, on tärkeää, että sijoitustoimintaan liittyviltä riskeiltä suojaudutaan asianmukaisesti rahaston toiminnan ja tarkoituksen varmistamiseksi. Ehdotetut muutokset ovat merkittäviä VYR:n toiminnan kannalta, mutta eivät perustuslain 87 §:n tarkoittamalla tavalla laajenna rahastoa tai sen käyttötarkoitusta. Sääntämisjärjestysperusteluissa tehtyä arviota, jonka mukaan luonnoksessa ei ole kyse olennaisista muutoksista rahastoon tai sen käyttötarkoitukseen, voidaan luonnoksessa esitettyjen tietojen perusteella pitää asianmukaisena, eivätkä ehdotetut muutokset siten edellytä poikkeavaa sääntämisjärjestystä.

Rahaston henkilöstö

Esitysluonnos pyrkii lisäksi saattamaan VYR:a koskevan sääntelyn vastaamaan paremmin perustuslain 119 §:n asettamia vaatimuksia. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Nykyisin rahastoa koskeva perustuslain 119 §:n mukaan lain tasolle kuuluva sääntely nostettaisiin asetustasolta lakitasolle. Ydinenergialaissa säädettäisiin rahaston johtokunnasta, sen tehtävistä, toimikaudesta ja nimitystoimivallasta sekä virkavastuusta, joista nykyisin joko säädetään puutteellisesti tai asetustasolla. Myös toimitusjohtajasta ja tämän tehtävistä säädettäisiin voimassaolevaa tarkemmin. Ehdotetut täsmennykset ovat tarpeellisia.

Luonnoksen 38 b §:n 1 momentin mukaan rahastossa voi olla toimitusjohtajan lisäksi muuta henkilökuntaa. Ilmeisesti nämä olisivat virkasuhteisia, sillä laissa ei ehdoteta heitä koskevia virkavastuusäännöksiä. Tätä tulee selkeyttää jatkovalmistelussa.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi johtokunnan ja sijoitusneuvottelukunnan jäsenten asiantuntemuksesta. Johtokunnassa tulee olla riittävä sijoitustoiminnan ja riskienhallinnan asiantuntemus. Sijoitusneuvottelukunnan jäsenillä tulee olla hyvä sijoitustoiminnan tai riskienhallinnan asiantuntemus. Perusteluiden mukaan johtokunnan jäseneltä vaadittava asiantuntemus olisi vastaava kuin valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 3 §:n 1 momentissa edellytetään valtion eläkerahaston hallitukselta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota

siihen, että luonnoksen mukaan johtokunnan tehtäviin kuuluisi myös ratkaista rahaston päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset ja antaa vastine rahaston päätöksiä koskevissa valitusasioissa. Tällä viitataan tutkimus- ja tutkimusinfrastruktuurihankkeiden rahoituspäätöksiin. Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella, tulisiko näitä erillisvarallisuuden hoitamiseen liittyviin tehtäviin kuuluvaa asiantuntemusta edellyttää johtokunnan jäseniltä. VYR:n tehtävä poikkeaa esimerkkinä käytetyn valtion eläkerahaston tehtävistä.

Siirtymäsäännös sisältää säännöksen, minkä ajan kuluessa toimitusjohtajan on tehtävä sisäpiiri-ilmoitus. Vastaavaa säännöstä ei ehdotuksessa ole muiden rahaston sisäpiiriläisten osalta (38 c §:n 4 mom.). Ilmeisesti uusi johtokunta on tarkoitus asettaa välittömästi lain voimaantullessa. Sisäpiiriläisiin kuuluu ehdotuksen mukaan kuitenkin myös esimerkiksi tilintarkastaja. Siirtymäaika tämän osalta sisäpiiri-ilmoituksen tekemiseen jää epäselväksi (vrt. toimitusjohtajaa koskeva sääntely).

Asiantuntemuksesta säädettäisiin 38 a §:n 2 momentissa ja 52 §:n 4 momentissa seuraavasti: ”Työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä Finanssivalvonnan on annettava lausunto asiantuntemuksesta.” Virkettä olisi molemmissa momenteissa syytä täsmentää yksilöimällä, mistä tai kenen asiantuntemuksesta on kyse.

Laissa säädettäisiin lisäksi sijoitusneuvottelukunnasta, joka valmistelee neuvoa-antavasti rahaston sijoitustoiminnan kehittämissuuntia ja toimintalinjoja sekä varainhoitopalvelujen ja sijoitustoiminnan asiantuntijapalvelujen hankkimista. Sijoitusneuvottelukunnassa olisivat edustettuina myös jätehuoltovelvolliset. Sijoitusneuvottelukuntaa ei juurikaan käsitellä luonnoksen perusteluissa. Pykälämuotoilun valossa vaikuttaa siltä, että sijoitusneuvottelukunta valmistelisi rahaston julkisia hankintoja (varainhoitopalveluiden ja asiantuntijapalveluiden hankinta). Sääntelyä ja perusteluja tulee jatkovalmistelussa tarkentaa näiltä osin kiinnittäen huomiota julkisten hallintotehtävien hoidon organisointiin. Luonnoksen perusteluissa tulisi tehdä tarkemmin selkoa neuvottelukunnan tehtävistä, jotta siitä säätämisen asianmukaisuutta on mahdollista arvioida.

Rahaston toiminta

Luonnoksen tavoitteena on selkeyttää työ- ja elinkeinoministeriön VYR:iin liittyvää ohjausta, mitä voidaan pitää kannatettavana. Oikeusministeriö ehdottaa jatkovalmistelussa pohdittavaksi seuraavaa lisäystä rahastoa koskevaan sääntelyyn: ”Valtion ydinjätehuoltorahaston toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.”

Luonnoksessa ehdotetaan otettavaksi viittaus säädettäväksi Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeudesta ja valvontatoimivallasta. Finanssivalvonnan tulisi siten uusiksi tehtäviksi VYR:n varautumisrahaston sijoitustoiminnan ja sisäpiirisääntelyn noudattamisen valvonta sekä tarvittavien määräysten antaminen. Vastaavasti VYR:lle säädettäisiin velvollisuus valvontamaksun suorittamiseen. Finanssivalvonta valvoisi VYR:a Finanssivalvonnasta annetun lain perusteella.

Kyseisen lain perusteella määrittyisi myös Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeudet. Ehdotettua sääntelyä on näiltä osin pidettävä kannatettavana, eikä siitä ole erityistä huomauttamista.

Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että lausuntoluonnoksessa ei ole käsitelty hallinnon yleislakien soveltumista rahaston toimintaan. Rahaston toimitusjohtaja ja johtokunta käyttäisivät ehdotuksen perusteella julkista valtaa, ja rahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu elin. Luonnos sisältäisi oikaisumenettelyn osalta viittauksen hallintolakiin. Hallinnon yleislakien soveltuminen rahaston toimintaan ei tule jäädä epäselväksi, vaikkei niihin informatiivista viittausta otettaisi (vrt. esimerkiksi informatiivinen viittaus palosuojelurahastolaissa tai laki öljysuojarahastosta). Jos ministeriöllä on rahaston valvontaa varten tarve saada rahastolta myös salassapidettäviä tietoja, tulisi tästä säätää erikseen.

Erillisvarallisuus, tuet ja avustukset

VYR:n erillisvarallisuuden muodostaisivat 53 b §:n mukaan kerätyt maksut, joilla rahoitettaisiin VYR:n tutkimustoiminnalle tai tutkimusinfrastruktuuria varten myöntämiä avustuksia. Avustettavan tutkimustoiminnan tavoitteena tulee olla ydinenergian turvallisen käytön ja ydinjätehuollon ratkaisujen kehittäminen ja sen varmistaminen, että viranomaisten, ydinlaitosten haltijoiden ja jätehuoltovelvollisten saatavilla on näihin liittyen riittävästi ja kattavasti asiantuntemusta ja muita valmiuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa kuudeksi vuodeksi kerrallaan tutkimusohjelman, jonka tulee tehokkaasti edistää 1 momentin mukaisten tavoitteiden saavuttamista.

Avustusten myöntämismenettelystä säädettäisiin 53 d §:ssä. Ehdotetussa sääntelyssä toimivalta avustusten myöntämiseen ja menettely eivät käy selvästi ilmi. Toimitusjohtaja ratkaisisi työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä avustusten myöntämisen (epäsuorasti 53 e §:n 1 momentin ja 38 b §:n 2 momentin perusteella). Oikeusministeriö toteaa, että kun laissa tarkoitetut avustuspäätökset ovat ilmeisesti suuruudeltaan sekä vaikutukseltaan merkittäviä, ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, että näitä koskeva päätösvalta keskitettäisiin vain yhdelle henkilölle (toimitusjohtaja). Ehdotusta tulisi arvioida jatkovalmistelussa näiltä osin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön toimivalta avustuspäätöksissä tulisi selvemmin tulla esille esimerkiksi 53 a §:ssä.

Avustuksiin sovellettaisiin ydinenergiain lain lisäksi, mitä valtionavustuslaissa säädetään. Näin ollen valtionavustuslakia sovellettaisiin muun muassa valvontaan, tarkastuksiin, takaisinperintään ja tietojensaantiin. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, toimiiko valtionapuviranomaisena VYR vai myös työ- ja elinkeinoministeriö. Epäselväksi jää, onko tämä tehtävä VYR:ssä toimitusjohtajan vai johtokunnan. Esimerkiksi valtionavustusten valvontaa ja takaisinperintäpäätöksiä koskevan toimivallan määräytyminen eivät ilmene yksiselitteisesti. Luonnoksen 38 b §:n 3 momentin mukaan toimitusjohtaja ratkaisee rahastossa ratkaistavat asiat työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä, jollei päätösvalta kuulu johtokunnalle. Koska valtionavustuksia koskeva toimivalta ei ole osoitettu johtokunnalle, onko pääteltävissä, että toimivalta on toimitusjohtajalla työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä, ja valtionapuviranomaisiksi on katsottava rahaston lisäksi myös työ- ja

elinkeinoministeriö, joka myös vahvistaa kuudeksi vuodeksi kerrallaan tutkimusohjelman? Mikä taho tekisi esimerkiksi valtionavustuslain mukaisia tarkastuksia? Laista tulisi tulla selväsi esille se valtionavustuslain tarkoittama valtionapuviranomainen.

Henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä

Luonnoksessa ehdotetaan ydinenergialakiin uutta 38 c §:ää, jossa säädettäisiin sisäpiirirekisteristä ja sisäpiiri-ilmoituksesta. Pykäläluonnoksen 1 momentin mukaan valtion ydinjätehuoltorahaston olisi pidettävä sisäpiirirekisteriä. Samaisen 1 momentin mukaan sisäpiirirekisteriin sovelletaan, mitä valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 4 f §:ssä säädetään sisäpiirirekisteristä. Kyseisessä 4 f §:ssä säädetään käsiteltävistä tiedoista, rekisteröitävistä tahoista, tietojen säilytysajasta ja tietojen luovuttamisesta. Käsiteltävät tiedot pitävät sisällään henkilötietoja, kuten luonnollisen henkilön nimi, henkilötunnus ja osoite. Nyt käsiteltävä säännösehdotus kuuluu näin ollen Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679) soveltamisalan piiriin.

Kansallinen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityislainsäädäntö on mahdollista vain niiltä osin, kuin se tietosuoja-asetuksessa nimenomaisesti sallitaan ja on välttämätöntä tietosuoja-asetuksen säännösten täydentämiseksi. Tietosuoja-asetuksen sallimaa liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta ja se, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Nyt käsiteltävästä esitysluonnoksesta kyseinen tarkastelu ja perustelut puuttuvat. Esitysluonnosta tulee näin ollen täydentää tältä osin jatkovalmistelussa.

Kuten todettua, kaavailtu uusi 38 c §:ä sisältäisi aineellisen viittauksen valtion eläkerahastosta annetun lain 4 f §:ään. Kyseinen pykälä lisättiin valtion eläkerahastosta annettuun lakiin 1.4.2015 voimaan tulleella lakimuutoksella (HE 340/2014). Säännös on täten ajalta ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa, joten sitä ei ole arvioitu tietosuoja-asetuksesta kansalliselle erityissääntelylle seuraavien reunaehtojen kannalta. Huomionarvoista on, että myös valtion eläkerahastosta annetun lain 4 f §:n antamisen taustalla olevassa hallituksen esityksessä (HE 340/2014) todetaan, että sen sääntely vastaa kolmessa aikaisemmin annetussa laissa annettua sisäpiirirekisterisääntelyä. Näistä kolmesta mainitusta laeista yksi on sijoitusrahastolaki (tuolloin 48/1999), joka sisältää mutatis mutandis saman sisältöisen säännöksen, kuin nyt tarkasteltavassa esitysluonnoksessa oleva ydinenergialain 38 c §. Kyseinen sijoitusrahastolain sisäpiirirekisteriä koskeva 9 § on tarkistettu tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen (ks. HE 243/2018, jakso 3.4.2). Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa voidaan hakea johdatusta kyseisestä hallituksen esityksestä sen osalta, miten tietosuoja-asetuksen vaatimukset kansalliselle henkilötietojen käsittelyä koskevalle lainsäädännölle on otettava huomioon lainvalmistelussa. Lisäksi todettakoon, että henkilötietojen käsittelyä koskeva uusi tietosuoja laki tuli voimaan 1.1.2019. Tietosuolaissa säädetään esimerkiksi henkilötunnuksen käsittelystä sen 29 §:ssä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, ettei sillä ole sinänsä huomauttamista ydinenergi lakiin kaavaillun 38 c §:n sääntelymallista, jossa viitataan valtion eläkerahastolain 4 f §:ään (ja sisäpiiriläisen ilmoitusvelvollisuuden osalta valtion eläkerahastosta annetun lain 4 e §:ään), mikäli valmistelussa on arvioitu ja huomioitu, että mahdolliset muutokset viitattavaan säännökseen tarkoittaisivat muutosta myös nyt lausuttavana olevan säännöksen soveltamiseen.

Suurpää Helka
OM

Färkkilä Heini
OM