

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2000 vp**

Hallituksen esitys Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ydinenergialain muuttamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä helmikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ydinenergialain muuttamisesta (HE 5/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on an-

nettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainsihteerin Pasi Tuominen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ne Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenmaiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöön-

panosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen. Lisäpöytäkirja täydentää osapuolten välillä tehtyä sopimusta ydinsulkusopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta.

Esitys sisältää ehdotukset laiksi lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja laiksi ydinenergiain lain muuttamisesta.

Lisäpöytäkirjan tavoitteena on tehostaa Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) ydinmateriaalivalvontaa salaisten ydinaseohjelmien paljastamiseksi. Pöytäkirjalla lisätään jäsenvaltioiden velvollisuutta toimittaa järjestölle tietoja alueellaan tapahtuvasta ydinenergia-alan toiminnasta sekä laajennetaan IAEA:n tarkastus-oikeuksia.

Lisäpöytäkirja on ns. sekasopimus, jonka toteuttaminen kuuluu osittain Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) ja osin jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Lisäpöytäkirja tulee voimaan sinä päivänä, jolloin IAEA vastaanottaa Euratomilta ja sopimusvaltioilta kirjalliset ilmoitukset siitä, että voimaantuloa koskevat vaatimukset niiden osalta täyttyvät.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin lisäpöytäkirja.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ydinenergiain lain 63 §:ään ja lisäpöytäkirjan 4—7 ja 9 artiklaan sisältyvät täydentäviä tarkastuskäyntejä koskevat säännökset ja määräykset ovat ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa, minkä vuoksi lakiehdotukset tulisi käsitellä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy mm. lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Säännöksen esitöissä todetaan, että ilmaisua "lainsäädännön ala" tulkitaan perustuslakivaliokunnan viime vuosien lausuntokäytännön pohjalta (ks. siitä esim. PeVL 4/1998 vp). Tulkinnassa on otettava huomioon asetuksenantovallan aineellista alaa rajoittava perustuslain 80 §:n 1 momentin uusi säännös. Sen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (HE 1/1998 vp, s. 148/II). Ilmaisun tulkintaan vaikuttaa myös perustuslakiuudistuksen tarkoitus eduskunnan aseman vahvistamisesta kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista ja voimaansaattamista koskevassa päätöksenteossa (HE 1/1998 vp, s. 50/II).

Valiokunnan mielestä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu eduskunnan hyväksy-

mistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys on näin ollen luettava lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.

Lisäpöytäkirjan määräykset täydentävistä tarkastuskäynneistä koskevat julkisen vallan käyttämistä, minkä tulee Suomessa perustua lakiin. Lisäpöytäkirjan eräät määräykset kuuluvat hallituksen esityksessä mainituin tavoin ydinenergiain soveltamisalaan ja jotkut niistä vaativat lain muuttamista. Ydinenergiailaissa säänneltyjä asioita koskevat lisäpöytäkirjan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Lisäpöytäkirjan

2 artiklan b kohdan määräys koskee mm. henkilötietojen toimittamista. Määräys kuuluu henkilötietojen suojaa koskeva perustuslain 10 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen lainsäädännön alaan. Lisäpöytäkirja sisältää näin ollen useita eduskunnan suostumusta vaativia määräyksiä.

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vain ne lisäpöytäkirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen. Ehdotus vastaa perustuslakiuudistusta edeltänyttä käytäntöä, jonka mukaisesti eduskunta on hyväksynyt pelkästään lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset eikä koko velvoitetta. Perustuslain esitöissä on kuitenkin katsottu mahdolliseksi muuttaa käytäntöä siten, että eduskunta ilmaisisi päätöksensä koskevan koko velvoitetta (HE 1/1998 vp, s. 150/I). Tämä näkemys vastaa aiempaa käytäntöä paremmin perustuslain 94 §:n 1 momentin uutta sanamuotoa. Sen mukaan eduskunta nimittäin hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet eikä pelkästään niiden lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Valiokunnan mielestä eduskunnan päätös lisäpöytäkirjan hyväksymisestä koskee lisäpöytäkirjaa kokonaisuudessaan.

Hyväksymisestä päättäminen

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Vuonna 1987 säädetyllä ydinenergialailla annettiin kansainvälisen järjestön edustajille oikeus tarkastusvaltuuksien muodossa käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa, minkä katsottiin olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Tämä ns. poikkeuslaki säädettiin perustusla-

kivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/1985 vp).

Käsiteltävänä olevan lisäpöytäkirjan määräykset täydentävistä tarkastuskäynneistä koskevat sitä, että määrättyssä menettelyssä hyväksytyt Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) tarkastajat saavat tulla Suomen alueelle ja tehdä lisäpöytäkirjassa tarkoitetuissa paikoissa sekä määrätarkoituksessa pöytäkirjassa määritellyjä tarkastustoimia, kuten tehdä näköhavaintoja, ottaa ympäristönäytteitä ja käyttää erilaisia mittalaitteita. Lisäpöytäkirjan valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy perustuslain säännöksiin valtion täysivaltaisuudesta ja myös siihen, että ydinenergialaki on säädetty poikkeuslakina.

Perustuslain 1 §:n 3 momentissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Aiempaan perustuslakiin ei sisällynyt vastaavanlaista sääntelyä. Uudella säännöksellä on esitöiden mukaan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Koska perustuslakia on asiaan vaikuttavilta osiltaan muutettu, on lisäpöytäkirjan määräyksiä arvioitava suoraan uuden perustuslain eikä ydinenergialailla aikaisemmin säädetyn perustuslakipoikkeuksen kannalta (PeVL 31/1998 vp).

Lisäpöytäkirjan määräykset täydentävistä tarkastuksista liittyvät ydinaseiden leviämisen estämiseksi tehdyssä sopimuksessa (SopS 11/1970) eli ns. ydinsulkusopimuksessa edellytettävään valvontajärjestelmään. Sen tarkoituksena on ydinsulkusopimuksen velvoitteiden täyttämisen todentaminen sen estämiseksi, että ydinvoimaa siirretään rauhanomaisesta käytöstä ydinaseisiin tai muihin ydinräjähteisiin. Tätä valvontajärjestelmää koskevat Suomea velvoittavat määräykset sisältyvät nykyisin ns. valvontasopimukseen (SopS 55/1995).

IAEA:n tarkastustoimille on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa poikkeuksellisen painavat terveyden ja elämän suojaamiseen liittyvät perusteet. Kansainvälistä valvontajärjes-

telmää on lisäksi pidettävä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömänä.

IAEA:n tarkastajina voivat lisäpöytäkirjan 11 artiklan ja valvontasopimuksen 9 artiklan mukaisesti toimia vain sopimusvaltion hyväksymät henkilöt. Heidän toimensa voivat kohdistua vain lisäpöytäkirjassa määriteltyihin paikkoihin (5 artiklan a—c kohta ja 9 artikla). Tarkastusten pääasiallisia kohteita ovat ydinlaitokset, kaivokset ja rikastuslaitokset sekä paikat, joissa käytetään tai on käytetty suurehkoja määriä ydinaineita.

Esityksen perustelujen (s. 5/II) mukaan nykyisin IAEA:n valvonnan piiriin kuuluu Suomessa kahdeksan ydinaineiden haltijaa. Valvottavien kokonaismäärä lisääntyy lisäpöytäkirjan määräysten johdosta vain muutamalla laitoksella tai yrityksellä, jotka kuitenkin jo nykyisin kuuluvat Euratomin valvonnan alaisuuteen. Ydinalalla toimivien laitosten ja yritysten erityisluonne ja niiden tästä johtuva vähäinen määrä huomioon ottaen IAEA:n tarkastustoimia ei voida pitää laajasti vaikuttavana julkisen vallan käyttämisenä. Ydinalalla toimivat itse taas ovat tai heidän pitää olla selvillä alan poikkeuksellisesta luonteesta ja siihen liittyvistä jo tavanomaisiksi käyneistä kansainvälisistä valvontajärjestelmistä.

Tarkastukset eivät voi ulottua perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu kotirauhan piiriin, koska lisäpöytäkirjan 5 artiklan a kohdassa tarkoitettu paikka ei käytännössä voi olla asuntona käytetty ja koska sopimusvaltio ei ole 5 artiklan b ja c kohdassa sekä 9 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa velvollinen järjestämään tarkastajien pääsyä kyseisiin paikkoihin. Tarkastajilla ei ole itsenäisiä voimankäyttövaltuuksia. Tarkastuksissa käytettäviä menetelmiä ei voida pitää tarkastettavan toiminnan luonne huomioon ottaen ylimitoitettuina tai muuten valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmallisina.

Täydentävät tarkastukset poikkeavat valvontasopimuksen määräysten mukaisista rutiinitarkastuksista. Täydentävillä tarkastuksilla ei pyritä mekaanisesti ja järjestelmällisesti todentamaan IAEA:lle toimitettuja tietoja, vaan selvittämään eri lähteistä peräisin olevista tiedoista

aiheutuneita epäilyjä ja tietojen mahdollisia epä johdonmukaisuuksia. Näin ollen täydentävä tarkastuskäynti toimitetaan, jos eri tietolähteiden pohjalta on perusteltua syytä epäillä ydinaineita käytettävän ydinsulkusopimuksen vastaisesti.

Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön koskevan perustuslain uuden säännöksen esitöiden mukaan sen nojalla on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan merkitse valtion täysivaltaisuuden loukkausta. Täydentäviä tarkastuskäyntejä koskevat lisäpöytäkirjan määräykset vaikuttavat kokonaisarvion perusteella vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Ne eivät ole ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Eduskunta voi näin ollen päättää lisäpöytäkirjan hyväksymisestä äänten enemmistöllä.

Voimaansaattamislakiehdotus

Koska lisäpöytäkirja ei valiokunnan käsityksen mukaan sisällä valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä, voidaan lisäpöytäkirjan voimaansaattamislakiehdotus käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen 1. lakiehdotuksen johtolauseesta on siten poistettava ns. supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen viittaava maininta.

Lakiehdotuksen nimike on muutettava vastamaan lain tarkoitusta. Kysymyksessä ei ole laki lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, vaan perustuslain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettu laki valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Myös 1 §:ää on syytä tarkistaa. Siitä tulee ilmetä, että lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat valtiosisäisesti lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Voimaansaattamislain voimaantuloa koskevan asetuksen antaminen on asianmukais-

ta osoittaa 2 §:ssä tasavallan presidentin tehtäväksi (HE 1/1998 vp, s. 152/I).

Ydinenergialakiehdotus

Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeudet

Lailla ydinenergielain muuttamisesta ehdotetaan laajennettavaksi Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeuksia, jotta ne vastaisivat lisäpöytäkirjaan perustuvia IAEA:n tarkastusvaltuuksia. Lisäpöytäkirja ei kuitenkaan tätä edellytä. Ehdotetut säännökset eivät näin ollen perustu valtiosopimuksen määräyksiin, vaan kansallisiin syihin. Ehdotuksessa ei näiltä osin ole kysymys valtiosopimuksen määräysten voimaansaattamisesta. Kun lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan valtiosisäisesti voimaan esityksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettulla lailla, ei lakia ydinenergielain muuttamisesta voida muutoinkaan pitää perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuna valtiosopimuksen voimaansaattamislakina. Esityksen 2. lakiehdotuksen supistettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen viittaava johtolauseen maininta on siten jo lähtökohdiltaan virheellinen ja poistettava.

Ydinenergielain 63 §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeudet ulottuvat koskemaan myös lain 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Siihen lakia sovelletaan ehdotuksen mukaan "asetuksella säädettävissä tapauksissa". Valiokunnan mielestä lain soveltamisalaa ei pidä ehdotetulla tavalla jättää asetuksella säänneltäväksi etenäkään, kun asetuksella samalla annettaisiin säännöksiä viranomaiselle lain mukaan kuuluvien toimivaltuuksien käyttöalasta. Ehdotettua 2 §:n sääntelyä tulee täsmentää siten, että lainkohdassa viitataan suoraan lisäpöytäkirjassa käytettyyn tutkimus- ja kehittämistoiminnan määritelmään. Vaihtoehtoisesti asetuksenantovaltuuden sisältö voidaan kytkeä lisäpöytäkirjan asianomaiseen määräykseen, jolloin valtioneuvosto on mainittava säännöksessä asetuksenantajana.

Ydinenergielain 63 §:n 1 momentin 8 kohdan viimeisessä virkkeessä on kotirauhan suojaamat

paikat rajattu lainkohdassa tarkoitettujen tarkastustoimien ulkopuolelle. Vastakohtaispäätelmän perusteella momentin 1—7 kohdassa tarkoitettujen Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeudet sen sijaan näyttäisivät periaatteessa ulottuvan myös kotirauhan piiriin, mitä valvonnan pääasialliset kohteet huomioon ottaen ei voida pitää välttämättömänä. Valiokunnan mielestä ehdotusta tulee tarkistaa siten, että lain 63 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valvontaoikeudet eivät millään osin ulotu valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan piiriin kuuluviin eli pysyväisluontoisena asuntona käytettäviin tiloihin.

63 §:n 2 momentti

Perustuslakivaliokunta katsoi aikanaan ydinenergielain 63 §:n 2 momentin merkitsevän perustuslaista poikkeavaa valtuutusta, jonka nojalla vieraille valtiolle tai kansainväliselle järjestölle voidaan tavallisella lailla osoittaa lainkohdassa määritellyt ja ydinenergielain säätämisaikakohtana valtion täysivaltaisuutta loukkaaviksi arvioituja tarkastusvaltuuksia (PeVL 17/1985 vp). Valiokunnan mielestä säännökseltä on syytä poistaa tällaiseen valtuutukseen ja samalla poikkeuslakiin viittaava luonne esimerkiksi yksilöimällä nimeltä ne ydinenergia-alan kansainväliset järjestöt, joiden tarkastajille Suomi on sitoutunut tarkastusvaltuudet takaamaan.

Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana päivänä kuin lisäpöytäkirja ja sen voimaansaattamislaki. Lain voimaantulosäännös on kuitenkin kirjoitettu tavanomaiseen tapaan siten, että voimaantuloajankohdasta päätetään lain vahvistamisen yhteydessä. Jotta esityksen tarkoitus on mahdollista saavuttaa, tulee lain voimaantuloajankohdasta voida säätää asetuksella. Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laissa voidaan erityisestä syystä säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Tässä tapauksessa erityisenä syynä voidaan pitää lain kiinteää yhteyttä kansainväliseen velvoitteeseen. Samasta syystä on perusteltua, että valta antaa asetus lain voimaantuloajankohdasta osoitetaan tasavallan presidentille.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen

III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvään lisäpöytäkirjaan,

että eduskunta hyväksyy lisäpöytäkirjan kokonaisuudessaan, mistä päättään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäsen. Jouko Jääskeläinen /skl
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk
Hannes Manninen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.