

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAEIKSI YDINENERGIALAIN, TURVALLISUUSSELVITYSLAIN 21 §:N JA KAI-
VOSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 8/2020 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergilain (990/1987), kaivoslain (621/2011) ja turvallisuus selvityslain (726/2014) säännöksiä ydinenergian käytön turvajärjestelyistä ja ydinjätehuollosta sekä julkisesta kuuluttamisesta ja muutoksenhausta. Muutosehdotusten taustalla ovat osittain myös perustuslaista johtuvat syyt, kuten oikea säädöstaso, sääntelyn täsmentäminen ja perusoikeuksien turvaaminen. *Kiinnitän lausunnossani huomiota erityisesti julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, turvahenkilöiden tehtäviin ja toimivaltuuksiin sekä henkilöturvallisuus selvityksen soveltamisalan laajennukseen.*

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksessä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi turvahenkilöitä koskevia ydinenergilain säännöksiä vartijoita koskevien yksityisistä turvallisuus palveluista annetun lain (1085/2015, turvallisuus palvelulaki) säännösten kanssa. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon ydinlaitosten erityispiirteet, minkä vuoksi turvallisuus palvelulakia ei ole katsottu voitavan soveltaa suoraan. Esityksessä ei pidetä ydinenergian käytön suojaamiseksi riittävinä turvallisuus palvelulaissa vartijoille säädettyjä toimivaltuuksia. Tämän vuoksi ehdotukseen ydinenergilain muuttamisesta sisältyy säännöksiä muun muassa turvahenkilöiden oikeudesta tehdä

päihdetestejä, poistaa esteitä voimakeinoin ja puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun.

Ydinlaitosten turvahenkilöiden tehtävät ovat yksityistä turvallisuusvalvontaa, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Säännöksen 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että ydinenergialain mukaisten turvahenkilöiden tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (PeVL 1/2008 vp, s. 3, ks. vartijoiden ja järjestyksenvälvojen osalta PeVL 22/2014 vp). Ydinenergialakiin vuonna 2008 tehdyn muutoksen (342/2008) käsittelyn yhteydessä valiokunta totesi, että julkisen hallintotehtävän antaminen ydinlaitokselle on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Valiokunta piti perusteltuna, että ydinlaitos pyrkii itse ensivaiheessa varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että ydinlaitoksille on niiden turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä erillisiä turvallisuusvaatimuksia. (PeVL 1/2008 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta on kuuluttava poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvälvojen ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 22/2014 vp, s. 2). Merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan valiokunnan tulkintakäytännön mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteesta

tarpeesta saada ulkopuolista apua. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien toimivaltuuksien on oltava siten tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia. (PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3.) Tapauskohtaisuudesta irtautuvaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on antanut ratkaisevaa merkitystä sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kennellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa muodostu erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan ovat mahdollisimman lähellä yksityishenkilön oikeuksia. (PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s. 4–5, PeVL 28/2001 vp, s. 4–6.) Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä turvaorganisaation ja -henkilöiden vastuiden määrittelyä. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. (PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7.)

Turvahenkilöillä olisi ydinenergialain nojalla merkittäviä toimivaltuuksia ja niiden tehtäviin kuuluisi myös merkittävän julkisen vallan käyttöä. Säännösten turvahenkilöiden tehtävistä ja toimivallasta on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tämän vaatimuksen voi katsoa vieläpä korostuvan, kun turvahenkilöiden toimivaltuuksiin esitetään laajennuksia. Ottaen huomioon myös perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset, on pidettävä asianmukaisena, että esityksessä nojaututaan pitkälti turvallisuuspalvelulain sääntelytapaan. Turvallisuuspalvelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakisysteemaattisesti perustelluin vaihtoehto on säätää kaikista järjestyksenvalvontatehtävistä turvallisuuspalvelulaissa (PeVL 20/2002 vp, s. 5). *Esityksen perusteella jää osin epäselvyyttä siitä, miltä osin turvahenkilöihin sovellettaisiin turvallisuuspalvelulakia. Lisäksi on huomionarvoista, että voimassaolevassa ydinenergialaissa ei ole virkavastuusäännöksiä, eikä myöskään nyt arvioitavana olevassa esityksessä käsitellä virka- tai vahingonkorvausvastuuta. Ylipäänsä turvahenkilöiden asemaa suhteessa ydinlaitokseen ei käsitellä esityksessä selkeästi.*

Ehdotetuista säännöksistä ydinenergialain 7 v § turvahenkilön oikeudesta puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun merkitsisi uuden toimivaltuuden antamista viranomaistahon ulkopuolelle. Ehdotettu sääntely vastaisi muualla lainsäädännössä viranomaisille annettuja vastaavia toimivaltuuksia (laki rajavartiolaitoksen muuttamisesta, 9/2019, laki puolustusvoimista

annetun lain muuttamisesta, 1089/2018, laki vankeuslain muuttamisesta, 507/2019, laki poliisilain 2 luvun muuttamisesta, 243/2019). *Toimivaltuuden antamista muulle kuin viranomaiselle perustelee osaltaan se, että ydinvoimalaitosten tulisi ensisijaisesti itse hoitaa turvajärjestelyjään. Ehdotuksen mukaan tehdyistä toimenpiteistä olisi viipymättä ilmoitettava viranomaisille ja miehittämätön ilma-alus olisi luovutettava poliisille, jolloin myös vastuu tilanteesta siirtyisi viranomaiselle. Lisäksi esitys on tältä osin rajattu koskemaan vain ydinvoimalaitoksia. Näin ollen esitettyä sääntelyä miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta voidaan pitää perustuslain kannalta ongelmattomana.*

Turvahenkilöiden tehtävät ja toimivaltuudet

Turvajärjestelyjen määritelmän kytkös turvahenkilöiden tehtäviin ja toimivaltuuksiin

Ydinenergialain 3 §:n 1 momentin 6 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että turvajärjestelyillä tarkoitettaisiin tarvittavia turvaamistoimenpiteitä ydinenergian käytön turvaamiseksi ydin- tai säteilyturvallisuutta vaarantavalta toiminnalta ydinlaitoksessa ja sen alueella sekä muussa paikassa tai kulkuvälineessä, jossa ydinenergian käyttöä harjoitetaan. Voimassa olevassa laissa tällä käsitteellä viitataan ydinenergian käytön turvaamiseksi lainvastaiselta toiminnalta tarvittaviin toimenpiteisiin. Vastaava muutos tehtäisiin lain 7 §:ään. Ydinenergialain 7 l §:n 1 momentti sisältäisi jatkossa luvanhaltijan velvollisuuden luoda ja ylläpitää turvajärjestelyt ydinlaitoksessa ja sen alueella.

Sinällään turvajärjestelyjen määritelmän muutosta voidaan pitää sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta asianmukaisena, koska lainvastaisen toiminnan käsite on jossakin määrin epämääräinen. Sääntelyn tarkoitukseen nähden voidaan pitää perusteltuna, että turvajärjestelyt kattaisivat kaiken ydin- tai säteilyturvallisuutta vaarantavan toiminnan, eikä vain lainvastaista toimintaa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että ydinenergialain sääntelyyn liittäisiin 7 l §:n muutoksella uusi raja turvajärjestelyjen alueellisesta ulottuvuudesta.

Esityksessä turvahenkilöiden tehtäviä tai toimivaltuuksia ei suoraan sidota turvajärjestelyiden määritelmään, vaan esimerkiksi tehtävänmäärittelyssä käytetään toisenlaista ilmausta (7 m §). Tämä on omiaan hämärtämään turvahenkilöiden tehtävien ja toimivaltuuksien määrittelyä

sekä niiden suhdetta turvajärjestelyjen käsitteeseen. Esityksen perusteluissa todetaan, että turvahenkilöiden toimivaltuudet ovat sidoksissa turvajärjestelyjen määritelmään ja että määritelmä osaltaan määrittäisi turvahenkilöiden toimivaltuuksia. Lakiehdotuksessa turvajärjestelyjen määritelmän kytkös turvahenkilöiden toimivaltuuksiin jää kuitenkin epäselväksi. Kun määritelmän muutos ilmeisesti myös laajentaa turvahenkilöiden toimivaltuuksia, on syytä kiinnittää huomiota myös ehdotettuun ydinenergialain 7 l §:n 2 momentin muotoiluun: Sen mukaan turvajärjestelyjen tulisi olla riittävät suhteessa ydinenergian käyttöön mahdollisesti kohdistuviin uhkiin ja suojaustarpeisiin. Säännöksen perusteella vaikuttaisi olevan mahdollista myös ylimitoittaa turvajärjestelyt. *Ehdotetun sääntelyn turvajärjestelyistä ja niiden kytköstä turvahenkilöiden tehtäviin ja toimivaltuuksiin ei voida näin ollen katsoa täyttävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia.*

Turvahenkilöiden käytön ajallinen ulottuvuus

Ydinenergialain 7 m §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi turvahenkilöiden käytön ajallisesta ulottuvuudesta. Momentin mukaan turvahenkilöitä on käytettävä ydinlaitoksella rakentamisluvan myöntämisestä lähtien aina siihen saakka, kun ydinaineet ja ydinjätteet on lopullisesti poistettu alueelta tai pysyvästi loppusijoitettu alueelle.

Säännös on perustuslain näkökulmasta merkityksellinen, koska turvahenkilöillä on rajoitetulla alueella merkittäviä toimivaltuuksia, joilla voidaan puuttua muiden henkilöiden oikeuksiin. Toimivaltuuksien käyttö edellyttää tarkkarajaista säännöstä myös ajallisen ulottuvuuden osalta. Tällä on merkitystä myös turvahenkilön ja luvanhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien sekä oikeusturvan kannalta. Sinällään säännöstä turvahenkilöiden käytön alkamis- ja päättymisajankohdasta voidaan pitää perusteltuna ja sääntelyä täsmentävänä; ydinenergialaissa ei tällä hetkellä ole tällaista rajausta. Tältä osin rajauksen voi katsoa täyttävän osin niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta edellytti vuonna 2008 toteutetun ydinenergialain muutoksen yhdessä (ks. PeVL 1/2008 vp, s. 4). On kuitenkin kysyttävä, voidaanko pitää suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisena, että säännöksen mukaan turvahenkilöitä olisi käytettävä ydinlaitoksella ennen kuin laitosta olisi olemassa. Toisaalta voidaan pohtia, olisiko turvahenkilöiden käyttö asianmukaista sitoa esimerkiksi rakennustöiden aloitukseen, myös

siksi, että joitakin valmistelevia töitä voitaneen käynnistää jo ennen rakennusluvan saamista. Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että ennen rakennusluvan saamista valvonta voitaisiin hoitaa muita yksityisiä turvallisuuspalveluita käyttäen. *Sääntelyyn turvahenkilön käytön ajallisesta ulottuvuudesta jää näin ollen ongelmallisuutta täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta siten, ettei myöskään esityksen perustelujen no-jalla ole mahdollista täysin vakuuttua ehdotettujen ratkaisujen asianmukaisuudesta ja joh-donmukaisuudesta sekä hyväksyttävästä perusteesta.*

Turvahenkilön kelpoisuus- ja koulutusvaatimukset

Ydinenergialain 7 m §:n 4 momentissa säädettäisiin turvahenkilön kelpoisuusvaatimuksista. Turvahenkilönä voisi 1 kohdan mukaan toimia vain henkilö, jolla on turvallisuuspalvelulain mukainen voimassa oleva hyväksyntä vartijaksi. Lisäksi 2 ja 3 kohdassa säädettäisiin turvahenkilön koulutusvaatimuksissa. Uuden 7 o §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ydinlaitoksen luvanhaltijalta edellytettävässä turvaohjesäännössä olisi esitettävä tiedot turvahenkilöiltä vaadittavasta koulutuksesta. Turvahenkilön kelpoisuusvaatimuksista ei tällä hetkellä säädetä lain tasolla, vaan koulutusvaatimuksista on täsmällisimmin määrätty Säteilyturvakeskuksen määräyksessä (STUK Y/3/2016).

Ehdotettu sääntely olisi yhdenmukainen sen kanssa, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu koulutuksen tarpeen korostuvan, jos toimivaltuuksiin sisältyy oikeus käyttää voimankäyttövälineitä (PeVL 54/2001 vp, s. 5). *Koska turvahenkilö käyttää rajoitetulla alueella merkittäviä toimivaltuuksia, on perusoikeuksien turvaamisen kannalta perusteltua, että koulutusvaatimuksista säädettäisiin laissa. Sääntely vastaisi perustuslain 80 §:n mukaista lailla säätämisen vaatimusta.* Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Saman pykälä 2 momentin perusteella myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Ehdotetussa sääntelyssä on kuitenkin syytä kiinnittää huomioon myös siihen, että ehdotuksella ilmeisesti kumottaisiin voimassa olevan ydinenergialain 7 n §:n 3 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus, jonka mukaan turvahenkilöltä edellytettävän koulutuksen perusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi mainitussa säännöksessä todetaan, että turvaohjesäännössä määrätään erikoiskoulutuksesta.

Ydinlaitosten turvaohjesäännön sisällöllä on merkitystä julkisen hallintotehtävän hoitamisen kannalta, sillä asiakirjassa määritellään julkisen vallan käytön yksityiskohtia muun muassa voimakeinojen käytöstä. Esityksen perusteluissa todetaan, että turvaohjesäännössä määritellään, miten luvanhaltijalle annettua julkista valtaa konkreettisesti käytetään. *Sääntelyssä on syytä varmistua siitä, ettei turvaohjesäännössä esitetä sellaisia tietoja, joista perustuslain mukaan on säädettävä laissa. Tältä osin huomiota kiinnittää myös se, että ehdotetussa ydinenergialain 7 o §:n 2 momentin 10 kohdassa on varsin avoimeksi jäävä säännös ("muista tarpeellisista järjestelyistä ydinenergian käytön turvaamiseksi"). Esityksessä ei ole tehty tarkkaa selkoa näistä säädöstason muutoksista ja niiden perustuslainmukaisuudesta. Lisäksi on syytä nostaa esille, että koulutusvaatimuksia koskevissa säännöksissä käytetty ilmaus "tarpeellinen koulutus" on omiaan aiheuttamaan kysymyksen sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä ja jättämään mahdollisesti turhan laveaa harkinnanvaraa turvahenkilön kelpoisuudesta. Käsitteiden käyttö on myös epäjohdonmukaista; ehdotetussa 7 v §:n 2 momentissa viitataan puolestaan "riittävään osaamiseen ja koulutukseen". Sääntelyssä tulisi yksiselitteisesti varmistaa se, että turvahenkilöiltä edellytetään perusteellista ja asianmukaista koulutusta tehtäviinsä ja toimivaltuuksiensa käyttöön.*

Voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käyttö

Ydinenergialain ehdotetussa 7 n §:ssä on pyritty luettelemaan kootusti, selkeästi ja tyhjentävästi turvahenkilöiden toimivaltuudet. Pykälän 2 momentissa on lueteltu ne toimivaltuudet, joiden suorittamiseksi turvahenkilöiden on oikeus käyttää voimakeinoja ja 3 momentissa on esitetty muut toimivaltuudet – tosin myös 3 momentin 1 kohtaan sisältyy säännös koiran käytämisestä voimankäyttökeinona. Lisäksi turvahenkilöiden voimakeinojen käytöstä ehdote-

taan säädettäväksi yleisesti ehdotuksen 7 t §:ssä. Suurin osa toimivaltuuksista sisältyy jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi turvallisuustarkastuksia ja päihdetestausta koskevien säännösehdotusten sisältö vastaa pitkälti voimassa oleva ydinergialain 7 m §:ää. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyisi kuitenkin joitakin uusia toimivaltuuksia, kuten oikeus estää henkilöä osallistumasta tai puuttumasta ydinaineiden tai ydinjätteen kuljetukseen ja oikeus pitää mukana koiraa. Lisäksi ydinenergialain 7 u §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös turvahenkilöille sallituista voimankäyttövälineistä. Ehdotettu sääntely voimankäyttövälineistä vastaisi turvallisuuspalvelulain vartijalle sallittujen voimankäyttövälineiden säännöksiä muutoin paitsi koiran käyttämisen osalta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään edellyttänyt, että voimakeinojen käytöstä säädettäessä on käytävä ilmi, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä voimakeinoja voidaan käyttää (PeVL 40/2002 vp, s. 4). Lisäksi on edellytetty voimakeinojen käytön tilapäisyyttä. Valiokunnan mukaan vaatimus täyttyy siinä tilanteessa, että johtamisvastuu lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa siirtyy poliisiviranomaiselle (PeVL 1/2008 vp, s. 3–4).

Ehdotettua toimivaltuussääntelyn koontia, täsmentämistä ja uusia toimivaltuuksia voidaan sinällään pitää tarpeellisena, perusteltuna ja välttämättömänäkin sääntelyratkaisuna ottaen huomioon toimivaltuuksien perusoikeusvaikutukset, sääntelyn tavoitteet, toimintaan kohdistuvat riskit ja ydinmateriaalivalvontaan kohdistuvat kansainväliset velvoitteet. Ydinenergialain uudessa 7 n §:n 1 momentissa viitattaisiin turvahenkilön tehtävissä noudatettavina yleisinä periaatteina turvallisuuspalvelulain 6 ja 7 §:n sääntelyyn. Esityksen perusteella jää epäselväksi tämän valitun sääntelytavan asianmukaisuus ja riittävyys perusoikeuksien näkökulmasta. Kaikkiaan turvahenkilön toimivaltuuksia koskevan sääntelyn kokonaisuus jää vaikeaselkoiseksi. Erityisesti on kysyttävä, miksi lakiehdotus ei sisällä nykyisen ydinergialain 7 o §:ää tai turvallisuuspalvelulain 17 §:ää vastaavaa säännöstä voimakeinojen käytöstä tai niiden käytön edellytyksistä. Sääntelyssä tulisi varmistaa erityisesti voimankäyttöä koskevien toimivaltuuksien sitominen voimakeinojen käytön tarpeellisuuteen, puolustettavuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Tilapäisyysvaatimuksen voi katsoa täyttyvän, koska ehdotuksen mukaan kiinniotetut henkilöt ja haltuun otetut esineet tai aineet tulisi viipymättä luovuttaa poliisille. Lisäksi säädettäisiin johtamisvastuun siirtämisestä poliisille. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan rajoitettaisi turvahenkilön toimivaltaa tiettyihin tilanteisiin, joissa henkilön pääsy alueelle tai poistaminen alueelta olisi mahdollista (vrt. turvallisuuspalvelulaki 15 §). Myöskään pykälän 2 momentin 4 kohtaa ”estää henkilöä pakenemasta”, 5 kohtaa ”ottaa henkilö kiinni” ja 8 kohtaa ”poistaa este” ei rajoitettaisi tietynlaisiin tilanteisiin tai edellytyksiin (vrt. voimassa olevan ydinenergialain 7 o §:n 1 momentti ja turvallisuuspalvelulain 16 §:n 2 momentti). Sääntely vaikuttaa muodostuvan näiltä osin liian väljäksi ja epätasmalliseksi, etenkin ottaen huomioon sen, että kyse on merkittävästi yksilön perusoikeuksiin puuttuvasta toimivallasta (ks. PeVL 22/2014 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on ottanut aiemmin kantaa siihen, että lakiin on aiheellista ottaa säännökset siitä, mitä voimankäyttövälineitä saa käyttää. Valiokunta on todennut, että ampumaseen kantaminen voidaan liittää vain tietynlaisiin tehtäviin, kuten arvo-kuljetuksiin. Lisäksi valiokunnan mukaan koulutusvaatimuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. (PeVL 6/2018 vp, s. 2–3, PeVL 28/2001 vp, s. 4.) *Ehdotettua sääntelyä ampumaseen käytöstä voidaan pitää yleisen turvallisuuden takaamiseksi tarpeellisenä ja hyväksyttävänä. Ehdotukseen sisältyy sääntelyä turvahenkilöiden koulutusvaatimuksista myös voimakeinojen käyttämisen osalta – tältä osin on kuitenkin syytä ottaa huomioon edellä todettu koulutusta koskevan sääntelyn epätasmallisuus.*

Henkilöturvallisuusselvityksen soveltamisalan laajennus

Ydinenergialain 7 i §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti luvanhaltijan ja -hakijan velvollisuudesta varmistaa palvelukseen tai toimeksiantosuhteeseen ottamansa henkilön nuhteettomuus ja luotettavuus turvallisuusselvityksellä. Tämä säännös henkilöturvallisuusselvitysten tekemisvelvoitteesta siirrettäisiin Säteilyturvakeskuksen määräyksestä (STUK Y/3/2016) lain tasolle. Lisäksi turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 5 kohtaa laajennettaisiin koskemaan ydinjätteiden kuljetuksia ja sellaisia tilanteita, joissa henkilöllä ei ole fyysistä pääsyä ydinlaitokseen tai sen rakentamisalueelle, mutta hänellä on muutoin pääsy ydinlaitoksen turvallisuuteen vaikuttaviin tietoihin. Osalle näistä henkilöistä voidaan tehdä jo nykyään myös perusmuotoinen turvallisuusselvitys turvallisuusselvityslain 19 §:n nojalla.

Ehdotettua sääntelyä turvallisuusselvityksistä on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Säännöksessä turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Esitys merkitsee turvallisuusselvityslain mukaisen henkilöturvallisuusselvityksen henkilöllisen soveltamisalan laajentamista. Henkilöturvallisuusselvitys perustuu osaltaan tietoihin, joiden käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 3/2014 vp, s. 3, ks. esim. PeVL 37/2013 vp, s. 2). Turvallisuusselvityksen menetelyn tietopohjan ja luonteen vuoksi tämä merkitsisi rajoitusta turvallisuusselvityksen kohteiden perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Turvallisuusselvityslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei pitänyt tuolloin, eikä se ole aiemminkaan pitänyt, henkilöitä koskevaa turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena (PeVL 3/2014 vp, PeVL 21/2001 vp, PeVL 39/1997 vp, PeVL 29/1997 vp, PeVL 8/1995 vp). Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että turvallisuusselvitysmenettelystä aiheutuvalla perusoikeusrajoituksella on hyväksyttävä peruste ja että suhteellisuusvaatimus toteutuu (PeVL 3/2014 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaa rajoittavan turvallisuusselvitysmenettelyn taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste (PeVL 3/2014 vp, s. 3). Nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettuja muutoksia voidaan perustella tavoitteella turvata turvallisuusselvityslain 1 §:ssä tarkoitettua valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta ja muita niihin verrattavia yleisiä etuja. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan ydinenergian käytön turvallisuutta. *Turvallisuushkien torjumisen kannalta voidaan pitää tärkeänä, että ydinenergian käytön turvaamiseen vaikuttavissa tehtävissä olevien henkilöiden taustat tarkistetaan riittävässä laajuudessa ja ettei turvallisuusselvitysten tekemistä sidottaisi yksinomaan ydinlaitos- tai rakentamisaalueelle pääsyyn. Henkilöturvallisuusselvitysten henkilöllisen soveltamisalan laajennuksen*

merkitsemällä henkilötietojen suojan rajoituksella voidaan näin ollen katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisen merkityksellisenä sitä, millaiseksi laissa järjestetään sen turvallisuusselvityksen kohdehenkilön asema (PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 21/2001 vp, s. 3). Esityksellä ei muuteta esimerkiksi sitä, että turvallisuusselvityksen laatiminen ja selvitykseen liittyvän luotettavuuden seurannan toteuttaminen edellyttävät selvityksen kohteen etukäiteistä kirjallista suostumusta (ks. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 21/2001 vp, s. 3, PeVL 25/1998 vp, s. 3). Turvallisuusselvitysten kohdehenkilöt on määritelty ehdotetuissa säännöksissä tarkkarajaisesti heidän tehtäviensä perusteella. Omaksuttu sääntelytapa vastaa voimassaolevan turvallisuusselvityslain sääntelyä. *Kun näin ollen myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytyksen voi katsoa täyttyvän, ei ehdotus henkilöturvallisuusselvityksen henkilöllisen soveltamisalan laajennuksesta muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.*

Lopuksi

Kaikkiaan voidaan todeta, että hallituksen esityksessä on sinällään tunnistettu keskeisimmät ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset seikat. Toisaalta kuitenkin monessa kohtaa säätämisyjärjestysperustelut ovat jääneet niukkojen ja yleistasoisten perustuslainmukaisuutta koskevien toteamusten varaan. Huolimatta esityksen yleisestä tavoitteesta tehdä ydinenergialakiin täsmennyksiä, on ehdotettuun sääntelyyn jäänyt huomattavan paljon epätäsmällisyyttä. Lisäksi yleisesti on syytä tuoda esille ehdotetun sääntelyn ja ylipäänsä ydinenergialakiin aiemmin tehtyjen muutosten hajanaisuus, mikä vaikeuttaa sääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointia. Kun lisäksi ottaa huomioon ydinenergielain poikkeuslakiluonteen (ks. PeVL 1/2008 vp, s. 2) ja poikkeuslakien välttämisen periaatteen (PeVM 10/1998 vp, s. 23), lain kokonaisuudistus vaikuttaisi olevan tarpeellinen.

Helsingissä 10.3.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori