Luonnos
24.11.2021

STUK 22/0000/2021
Julkinen

LaV@eduskunta.fi

HE 220/2021 vp / Lausuntopyyntö

Lausunto: Hallituksen esitys uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi erityisesti seuraamussääntelyn osalta (23 luku).

STUK on valvontaviranomainenradioaktiivisten aineiden kuljetusten kohdalla. Lausunnossa otetaan kantaa seuraamuksiin erityisesti radioaktiivisten aineiden osalta. STUK esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä huomioita hallituksen esityksestä

STUK kannattaa verrattain iäkkään VAK-lainsäädännön uudistamista. Esityksessä STUK pysyisi esim. 118 §:n nojalla radioaktiivisten aineiden kuljetusten valvontaviranomaisena, ja valvontamandaattia selvennettäisiin. Uutena asiana laissa olisi myös STUKia koskeva velvoite laatia valvontasuunnitelma. Hallituksen esityksen mukaan STUK valvoisi radioaktiivisten aineiden kuljetusten osa-alueita kuten Liikenne- ja viestintäviraston edellytetään suorittavan valvontaa 114 §:n 2 momentin mukaisesti. Esityksen perusteella STUKin valvonta lisääntyisi nykyisestä, mikä edellyttäisi STUKin valmiuksien ja resurssien tarkempaa tarkastelua. Lisäksi rangaistavien asioiden lisääntyminen lisäisi todennäköisesti STUKin työtä esim. tutkintapyyntöjen muodossa.

Radioaktiivisten aineiden kuljetuksesta säädetään lisäksi mm. säteilylaissa (859/2018) ja ydinenergialaissa (990/1987).

Säteilylain 49 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla korkea-aktiivisten umpilähteiden kuljetus vaatii turvallisuusluvan. Tällaisia kuljetuksia on Suomessa vuosittain noin 80 kpl. Ydinenergialain nojalla ydinmateriaalien kuljetus voi vaatia STUKin myöntämän luvan.

Yleistä seuraamussääntelystä

Seuraamuksista säädettäisiin lain 23 luvussa. Esityksessä seuraamukset on eritelty huomattavasti tarkemmin kuin nykyisessä laissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Lisäksi lakiin tulisi rikoslakiviittausten lisäksi uutena asiana valvontaviranomaisen määräämä hallinnollinen sanktio, joka voisi olla liikennevirhemaksu, seuraamusmaksu tai karenssisanktio seuraavasti:

STUK
SÄTEILYTURVAKESKUS
STRÅLSÄKERHETSCENTRALEN
RADIATION AND NUCLEAR SAFETY AUTHORITY

Osoite / Address | Laippatie 4, 00880 Helsinki
Postiosoite / Postal address | PL / P.O.Box 14, FI-00811 Helsinki, FINLAND
Puh. / Tel. (09) 759 881, +358 9 759 881 | Fax (09) 759 88 500, +358 9 759 88 500 | www.stuk.fi

- Asiakirjarikkomus: liikennevirhemaksu
- Pakkausten, säiliöiden ja irtotavarakonttien valmistusta, maahantuontia, jälleenmyyntiä, omistamista ja käyttämistä: hallinnollisesti seuraamusmaksulla
- ADR-ajolupakokeessa tai turvallisuusneuvonantajan kokeeseen vilpilliseen menettelyyn: karenssi.

Seuraamusmaksu olisi uusi valvontakeino STUKille; säteilylaissa tai ydinenergialaissa vastaavaa ei ole. Valvontaviranomaisena STUK voisi määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Pykäläkohtainen arviointi

Sakkoasiat

Luokitusta, merkitsemistä ja kuljetustietoja koskevien säännösten rikkominen 141 §

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi vakavaa vaaraa aiheuttavien vaarallisten aineiden luovuttaminen tai kuljettaminen ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta.

Kohtaa voisi selvyyden vuoksi täydentää esimerkiksi näin: ” *ilman toimivaltaisen viranomaisen varmistusta ja luokitusta tai luokituksen varmistamista*”.

Matkustajakuljetus ja matkatavarat (144 ja 145 §)

STUKin näkemyksen mukaan pykälien soveltamisessa voi tulla epäselvyyksiä, mihin tahoon rangaistusvaatimus kohdistuu; kuljetuksen suorittajaan vai henkilöön, jonka matkatavarat ovat kyseessä. Sana *kuljettaa* toisaalta viittaa kuljetuksen suorittajaan.

147 § Vaarallisten aineiden kuljetusten koulutusta koskevien säännösten rikkominen

STUK pitää 147 §:n 1 momentin mukaista rangaistavuutta ongelmallisena. Koulutuksen antaminen on pääsääntöisesti työnantajan velvollisuus. On ongelmallista, jos koulutuksen puutteesta rangaistaisiin työntekijää. Asia voisi toisaalta tulla kyseeseen, jos työntekijä harhauttaa työnantajaa. Säännös hämärtää toiminnanharjoittajan vastuuta.

STUK ehdottaa, että rangaistus suunnattaisiin ensisijaisesti työnantajalle, jolla on direktio-oikeus, hallituksen esityksen 154 §:n

perusteella. Hallituksen esityksen 41 ja 42 § kohdistuvat nyt työntekijään, eivätkä työnantajaan. Tarkoitus olisi esimerkiksi, että henkilöstö, joka olisi saanut asianmukaisen koulutuksen, mutta joka on osoitettu uusiin tehtäviin, olisi arvioitava pätevyyden ja osaamisen määrittämiseksi uuden tehtävänsä suhteen.

Nykyisen VAK-lain nojalla radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa voi joissain tapauksissa soveltaa ADR-ajoluvan sijaan ns. tiedostavaa koulutusta (TRAFICOM/443227/03.04.03.00/2020 erityismääräys S12). Koska tätä tiedostavaa koulutusta säänneltäisiin jatkossa ilmeisesti 42 §:n nojalla, olisi tärkeää, että tämän koulutuksen kriteereistä määrättäisiin samoin kuin nykyään.

Koska koulutukseen ja pätevyyteen liittyvistä laiminlyönneistä säädettäisiin myös 154 §:ssä työnantajan osalta viitaten 90 §:ään, STUK ehdottaa harkittavaksi, onko työntekijän rankaiseminen samasta asiasta tarkoituksenmukaista.

148 § ADR-ajolupaa koskevien säännösten rikkominen

Osaa radioaktiivisista aineista voi tällä hetkellä kuljettaa ilman ADR-ajolupaa (ns. tiedostava koulutus, joka osoitetaan työnantajan antamalla todistuksella, joka korvaa ADR-ajoluvan), ja on tärkeää, että myös kuljettaminen ilman tällaista koulutusta ja todistusta olisi jatkossa rangaistavaa.

153 § Kuljetuksen osapuolten velvollisuuksia koskevien säännösten rikkominen

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rangaistavaksi radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa vaadittavan johtamisjärjestelmän tai säteilysuojeluohjelman laatimatta jättäminen. STUK pitää rangaistavuutta yleisellä tasolla kannatettavana. STUKilla ei ole tiedossa kaikkia radioaktiivisia aineita kuljettavia toimijoita, ja rangaistuksen uhka voisi lisätä näiden asiakirjojen laatimista. STUK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ellei näiden asiakirjojen sisällöstä säädetä riittävällä tarkkuudella, rangaistavuuden kriteerien määrittäminen voi olla vaikeaa. Säteilyturvakeskus voi julkaista ohjeistusta aiheesta, mutta ne eivät olisi juridisesti sitovia. Tuomioistuimen harkittavaksi voisikin tulla tilanne, jossa toiminnanharjoittajalla on johtamisjärjestelmäksi nimetty dokumentti, jossa ei ole hallituksen esityksen perusteluiden mukaisia asioita.

STUK ehdottaakin harkittavaksi, että johtamisjärjestelmää ja säteilysuojeluohjelmaa koskevaa momenttia tarkennettaisiin esimerkiksi seuraavasti:

Kuljetuksen osapuolten velvollisuuksia koskevien säännösten rikkomisesta on tuomittava myös se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää laatimatta 63 §:ssä tarkoitetun

johtamisjärjestelmän tai säteilysuojeluohjelman tai laadittu johtamisjärjestelmä tai säteilysuojeluohjelma on selvästi puutteellinen.

154 § Henkilöstön ammattitaidosta huolehtimisvelvollisuutta koskevien säännösten rikkominen

STUK pitää kannatettavana 154 §:ssä esitettyjen asioiden rangaistavuutta. Asiasta on lausuttu myös 147 §:n kohdalla.

STUKilla ei ole tiedossa kaikkia radioaktiivisten aineiden kuljetuksia suorittavia yrityksiä. Tästäkin syystä on tärkeää, että turvallisuusneuvonantajan nimeämisestä ilmoitetaan ja laiminlyönti on rangaistavaa. STUK voi käyttää turvallisuusneuvonantajan käytöstä ilmoittaneiden yritysten tietoja valvonnan kohdentamisessa. Turvallisuusneuvonantajan nimeäminen ja ilmoittaminen parantaa säteilylaissa turvallisuusluvasta vapautettujen radioaktiivisten aineiden kuljetusten turvallisuutta.

Seuraamusmaksut

158 § Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävän tuotteen markkinavalvonnassa määrättävä seuraamusmaksu

Pykälässä säädettäisiin seuraamusmaksusta, joka 159 §:n nojalla olisi STUKin määräämä radioaktiivisten aineiden kuljetusten osalta. Seuraamusmaksu koskisi tuotteita markkinavalvontalain nojalla.

STUK kannattaa esitystä. Yleisimmät radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa käytettävät pakkaukset, peruskollit ja A-tyypin kollit, eivät vaadi viranomaisen ennakkohyväksyntää. Nykylain perusteella lähettäjän on kuitenkin pyydettäessä pystyttävä osoittamaan STUKille pakkausten vaatimustenmukaisuus. Seuraamusmaksu voisi osaltaan lisätä vaatimustenmukaisten pakkausten käyttöä ja nykyisellään käytössä olevien pakkausten vaatimustenmukaisuuden tutkimista.

STUK pitää kannatettavana myös hallituksen esityksen 26 §:ssä olevaa suoraa velvoitetta pakkauksen määräajoin suoritettavaan tarkastukseen ja testaukseen ja sen laiminlyönnin rangaistavuutta seuraamusmaksuin. Jää epäselväksi, koskisivatko määräajat myös radioaktiivisten aineiden kuljetukseen käytettäviä pakkauksia. Tällaiset sitovat määräajat olisivat muutos nykytilanteeseen. Jos sitovia määräaikoja ei ole, pykälän laiminlyönnin osoittaminen käytännössä voi olla vaikeaa.

Muita huomioita

VAK-lain 24 §:n nojalla kaikki pakkaukset vaatisivat hyväksynnän. STUK huomauttaa tämän olevan muutos nykytilaan. Esitykseen

kirjatulla tavalla vaatimus kuljetuspakkausten vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta koskee kategorisesti kaikkia vaarallisten aineiden kuljetuspakkauksia. Suomi on sitoutunut kuljetusmuotokohtaisiin (maa-, meri-, Ilmakuljetukset) kansainvälisiin sopimuksiin, joiden perustana on IAEA:n SSR-6:n mukaiset vaatimukset kuljetuspakkausten viranomaishyväksynnöille. Esimerkkinä todettakoon VAK-luokka 7 kuljetuspakkauksista A-tyypin kollit, joilta ei edellytetä viranomaisen hyväksyntää ADR-sopimuksen luvun 6.4 mukaisesti. STUK ehdottaa sääntelyn muuttamista nykykäytäntöä vastaavaksi tai muuttamista siten että pakkausten vaatimustenmukaisuuden hyväksyntä on yksikäsitteinen edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten mukaisella tavalla myös VAK-luokka 7 pakkausten osalta.

STUKin näkemyksen mukaan 60 §:ssä olisi tarpeellista täsmentää, mitä oikeudellisilla toimenpiteillä tarkoitetaan. Viranomainen toimii muutoinkin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja pyrkii ohjaamaan asiakasta ensisijaisesti neuvomalla ja kehottamalla. Olisiko pykälä tarkoituksenmukaista rajata koskemaan vain rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia?

VAK-lakiehdotuksen 20, 57, 63 ja 152 §:ssä puhutaan radioaktiivisesta saasteesta. STUKin näkemyksen mukaan oikeampi ja vakiintunut termi niin kansainvälisessä kuin kansallisessa lainsäädännössä on radioaktiivinen kontaminaatio.

Johtaja Kaisa Koskinen

Yksikön päällikkö Ville Haataja