STUK 25/0000/2021

Haataja Ville (STUK) 2.2.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

HE 220/2021 vp

Lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) lausuntoa otsikon asiasta. Osa lausunnossa olevista asioista on esitetty jo aiemmin lakivaliokunnalle. STUK esittää lausuntonaan seuraavaa:

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta

STUK kannattaa lainsäädännön uudistusta. STUKilla on kuitenkin muutamia huomioita, jotka nähdäksemme parantaisivat sääntelyn selkeyttä sekä helpottaisivat sen noudattamista ja valvontaa.

Lakiehdotuksessa on useita säännöksiä, joista ei suoraan käy ilmi, kenen tehtävänä niissä edellytettyjen tehtävien hoitaminen on tai kuka säännösten noudattamisesta on vastuussa. Mahdollisia tahoja voisivat olla esimerkiksi lähettäjä, kuljetuksen suorittaja sekä vastaanottaja. Oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden ja viranomaisvalvonnan näkökulmasta kysymys on tärkeä. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi 8–10, 12, 15, 16, 30, 32 ja 63 §:ssä. Lakiehdotuksesta olisi tarkistettava, ovatko nämä velvoitteet riittävän yksilöityjä niiden noudattamisen ja valvomisen kannalta. Esimerkiksi velvoitteet toiminnan muuttamiseen sekä seuraamukset on kohdistettava siihen oikeushenkilöön, joka kyseisten säännösten noudattamisesta on vastuussa.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin aluksessa kuljettavaa pakattua säteilytettyä ydinpolttoainetta, plutoniumia tai korkea-aktiivista jätettä varten laadittavasta valmiussuunnitelmasta. Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyisi valmiussuunnitelman. Pykälää olisi täydennettävä säännöksellä siitä, millä edellytyksillä Liikenne- ja viestintävirasto voi tällaisen hyväksynnän myöntää. Pykälään olisi myös täsmennettävä, kenen vastuulla on huolehtia, että 1 momentissa tarkoitetut turvallisuusohjeet ja 3 momentissa tarkoitetut varusteet ovat miehistölle helposti saatavissa.

Lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi hyväksyä keskeytetyn kuljetuksen matkan jatkamisen jäljellä olevan matkan osalle. Pykälästä ei käy ilmi, minkälaisissa tilanteissa tai minkälaisilla

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

edellytyksillä tällainen hyväksyntä voidaan antaa. Pykälän perusteluissa todetaan, että ennen kuljetuksen jatkamista olisi arvioitava, että kokonaisturvallisuuden kannalta kuljetuksen jatkaminen on turvallisempi ja parempi vaihtoehto kuin se, että kuljetus odottaisi korjaustoimenpiteitä. Viranomaistoiminnan lakisidonnaisuusvaatimuksista johtuen nämä kriteerit on aiheellista kirjata pykälään näkyviin.

Lakiehdotuksessa on muitakin pykäliä, joiden kohdalla viranomaispäätöksen tekemisen (esim. hyväksynnän myöntämisen) edellytykset vaikuttavat puuttuvan. Näitä ovat esimerkiksi 33, 35 ja 43 §.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä velvoitetaan varmistamaan, että kuljetusta varten on olemassa tarvittavat luvat ja tarvittavat ilmoitukset on tehty. Pykälässä voisi selvyyden vuoksi tarkemmin yksilöidä tarvittavat luvat ja ilmoitukset tai viitata niihin säännöksiin, joissa velvoite luvan hakemiseen tai ilmoituksen tekemiseen asetetaan. Täsmällisen sääntelyn vaatimusta alleviivaa 142 §:n 6 momentissa oleva rangaistusuhka. Vastaako pykälässä käytetty termi *kuljetus erityisehdoin* kuljetusmuotokohtaisissa kv-sopimuksissa tarkoitettua *kuljetusta erityisjärjestelyin*? VAK-laissa olevan sääntelyn lisäksi ilmoituksia ja hyväksyntöjä kuljetuksiin johtuu muualta lainsäädännöstä. Esimerkiksi korkea-aktiivisten umpilähteiden maantie- ja raidekuljetukset edellyttävät säteilylaissa tarkoitettua turvallisuuslupaa ja ilmoitusta STUKille. Myös ydinaineita ja ydinjätteitä koskevat vastaavan tyyppiset vaatimukset ydinenergialainsäädännössä.

Lakiehdotuksen 33 §:ssä on ilmeisesti tarkoitettu, että Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy sisäisen pelastussuunnitelman. Pykälää olisi täydennettävä säännöksellä, jossa nimenomaisesti todetaan toimivalta suunnitelman hyväksymiseen (vrt. 35 §).

Lakiehdotuksessa (20, 57, 63 ja 152 §) käytetään ilmaisua radioaktiivinen saaste. Kansallisesti ja kansainvälisesti vakiintunut termi, myös lainsäädännössä, on radioaktiivinen kontaminaatio (esim. säteilylaki ja direktiivi 2013/59/Euratom). Radioaktiivisella kontaminaatiolla tarkoitetaan radioaktiivisten aineiden tahatonta tai epätoivottua esiintymistä pinnoilla tai kiinteissä aineissa, nesteissä taikka kaasumaisissa aineissa tai ihmiskeholla. Lakiehdotusta tulisi tältä osin muuttaa.

Lakiehdotuksen 51 §:n mukaan vaarallisen aineen kuljetuksen osapuolten on asianmukaisin turvatoimin varauduttava turvauhkiin. Osapuolten on toimittava tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään ja viranomaisten kanssa tarvittavalla tavalla turvauhkia koskevien tietojen välittämisessä ja soveltuvien turvatoimien hoitamisessa. STUK kiinnittää huomiota siihen, että tietojen välittämisessä on huomioitava tietoturvallisuus. Tietoturvallisuutta koskevia velvoitteita ei lainsäädäntöön tällä hetkellä yksityisten toimijoiden osalta sisälly.

Lakiehdotuksen 53 §:n mukaan kuljetettaessa ainetta, josta voi aiheutua merkittävä turvauhka, kuljetuksen suorittajan on varustettava kuljetusväline asianmukaisilla laitteilla tai turvattava kuljetus muutoin varkauksien ja muun tahallisen väärinkäytön estämiseksi. Tulisiko kuljetusvälineen varustelulla ja turvaamisella pyrkiä estämään varkauksien ja tahallisen väärinkäytön lisäksi myös huolimattomuudesta tapahtuneet teot? Tällä kommentilla STUK haluaa osoittaa huomiota kuljetuksen kokonaisturvallisuuden varmistamiseen systemaattisin toimin, joilla pyritään estämään sekä tahalliset teot että kuljetukseen osallisten huolimattomuuteen tai inhimilliseen virheeseen liittyvät seuraukset.

Lakiehdotuksen 60 §:n mukaan viranomainen ei saa ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin suunnittelemattoman tai tahattoman rikkomuksen johdosta, joka tulee sen tietoon tämän luvun säännösten nojalla tehdyn tiekuljetusta koskevan selvityksen tai satamassa tapahtunutta onnettomuutta tai vaaratilannetta koskevan selvityksen perusteella, ellei kyse ole törkeänä huolimattomuutena pidettävästä velvollisuuksien laiminlyömisestä tai rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädetystä menettelystä. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, mitä oikeudellisilla toimenpiteillä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Pykälää ja sen perusteluja olisi siis aiheellista täsmentää. STUKin näkemyksen mukaan oikeudellisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi selvityksen pyytäminen (132 §) ja tarkastuksen tekeminen (130 §), koska toimivalta ja perusteet näihin toimiin määritellään laissa. STUK kiinnittää huomiota siihen, että viranomainen toimii joka tapauksessa hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja pyrkii ohjaamaan hallinnon asiakasta ensisijaisesti neuvomalla ja kehottamalla. Olisiko pykälä tarkoituksenmukaista rajata koskemaan vain rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia?

Pykälän perusteluissa todetaan, että ehdotus perustuu ilmailulain, merilain ja raideliikennelain vastaaviin säännöksiin. STUK kiinnittää huomiota siihen, että aiheuttaako uudentyyppisen kuljetusmuodon (maantiekuljetukset) lisääminen sääntelyn piiriin tarvetta arvioida sääntelyn vaikutuksia tarkemmin. Ovatko maantiekuljetukset ja kyseistä kuljetustoimintaa harjoittavat riittävällä tavalla verrannollisia näihin muihin kuljetusmuotoihin?

Lakiehdotuksen 65 ja 67 §:ssä on säännöksiä, joiden mukaan osapuoli saa luottaa muilta saatuihin tietoihin. STUKin näkemyksen mukaan sääntely on liian varauksetonta. Säännösten nojalla saisi luottaa esimerkiksi myös sellaisiin tietoihin, jotka osapuoli tietää virheellisiksi tai joiden virheellisyys hänen olisi tullut havaita.

Lakiehdotuksen 108 §:ssä voisi selvyyden vuoksi säätää siitä, että myös STUK voisi ulkoistaa tarkastuslaitokselle säädettyjä tehtäviä silloin, kun se itse toimii tarkastuslaitoksena. STUK ehdottaa myös säädettäväksi, että STUK ei itse tarvitse 111 §:ssä tarkoitettua

hyväksyntää tarkastuslaitoksena toimimiseen. Hyväksynnän hakematta jättäminen on 156 §:n nojalla rangaistavaa.

Viranomaisvalvontaa koskevissa 114 ja 117 §:ssä on säännöksiä, jotka ovat päällekkäisiä suhteessa hallintolain 6 §:ssä säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Pykälissä on säännöksiä muun muassa tasapuolisesta kohtelusta, harkintavallan väärinkäytön kiellosta ja valvontatoimien suhteellisuudesta. Säännösten suhdetta hallintolakiin ei käsitellä perusteluissa. STUKin näkemyksen mukaan tällaista hallintolain kanssa rinnakkaista tai päällekkäistä erityissääntelyä olisi vältettävä ja asia olisi jätettävä hallintolain yleissääntelyn varaan aina, jos se vain on mahdollista.

Lakiehdotuksen 124 §:n mukaan STUK voi päättää eräitä 4 momentissa lueteltuja asioita, jotka koskevat radioaktiivisia aineita. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa asiasta 7 momentin nojalla tarkempia määräyksiä. Pykälä sekä määräyksenantovaltuus jäävät STUKin näkemyksen mukaan sisällöltään hyvin avoimeksi. Pykälästä ei esimerkiksi käy ilmi, keneen tällaiset päätökset voivat kohdistua sekä minkälaisissa tilanteissa, millä edellytyksin tai missä tarkoituksissa päätöksentekotoimivaltaa voitaisiin käyttää. Asiaa olisi pohdittava myös siitä näkökulmasta, mitä asioita on tarkoituksenmukaista päättää hallintopäätöksellä ja mitä antaa oikeussääntöinä.

Lakiehdotuksen 138 §:n 1 momentissa säädetään huomautuksen antamisesta ja päätöksen peruuttamisesta tilanteissa, joissa toimija ei *enää* täytä vaadittuja kriteereitä. Momentista voisi poistaa tarpeettomana enää-sanan. Soveltaminen olisi tällöin suoraviivaisempaa, koska on myös mahdollista, että toimija ei ole tarkemman tarkastelun perusteella alun perinkään täysin täyttänyt kriteereitä.

Lakiehdotuksen 138 ja 139 §:ssä säädetään huomautuksen antamisesta. STUK ehdottaa, että huomautusten antamista koskevien säännösten tarpeellisuutta harkitaan, koska huomautuksilla ei ole käytännössä oikeusvaikutuksia.

Lakiehdotuksen 162 §:n mukaan hallintopäätöksiin on vaadittava oikaisua hallintolain mukaisesti ennen kuin päätöksestä saa tehdä valituksen hallintotuomioistuimeen. STUKin näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä olisi tarkemmin harkittava. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu kaikkiin päätöksiin ja se voi käytännössä muodostaa tarpeettoman välivaiheen ennen muutoksen hakemista hallintotuomioistuimelta. Monissa hallintoasioissa asia selvitetään siinä määrin perusteellisesti ja asianosaisen mielipidettä selvittäen ennen päätöksen tekemistä, että oikaisuvaatimusmenettelystä ei ole osapuolten kannalta lisäarvoa. Esimerkiksi 138 ja 139 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin olisi perusteltua hakea muutosta suoraan hallintotuomioistuimelta ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Lisäksi STUK esittää harkittavaksi, että 138

ja 139 §:ssä tarkoitettuihin huomautuksiin säädettäisiin selvyyden vuoksi muutoksenhakukielto, koska huomautuksilla ei ole käytännössä oikeusvaikutuksia.

Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta

Asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin mukaan radioaktiivisten aineiden kuljetukseen tarkoitetun säiliön hyväksyy käyttöön STUK. Tähän tehtävään tulisi STUKin näkemyksen mukaan kelpuuttaa myös tarkastuslaitos.

Johtaja Kaisa Koskinen

Yksikön päällikkö Ville Haataja

Asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Dokumentet har gjorts upp och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Johtaja Annakaisa Koskinen
Ratkaistu 2.2.2022

Yksikönpäällikkö Ville Haataja
Esitelty 2.2.2022

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