

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

kirjaamo@lvm.fi

Asianumero VN/7202/2018

Lausunto: Luonnos hallituksen esityksestä uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) kirjallista lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Säteilyturvakeskus on valvontaviranomainen radioaktiivisten aineiden kuljetusten kohdalla.

STUK esittää lausuntonaan seuraavaa. Lausunto on jaoteltu lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti. Lausuntopyynnön väliotsikoiden lisäksi lausunnossa on otettu erikseen kantaa radioaktiivisten aineiden kuljetusta säätelevään 14 lukuun.

Yleistä huomioita esityksestä

STUK kannattaa verrattain iäkkään VAK-lainsäädännön uudistamista.

VAK-lakiehdotuksen pykälät ovat verrattain pitkiä ja niihin sisältyy useita säännöksiä, jotka ovat asiayhteyksiensä puolesta mahdollista kirjoittaa useammaksi pykäläksi. Säädöstä myöhemmin muutettaessa pykälistä voi helposti tulla monipolvisia ja ylipitkiä. Tämä on omiaan heikentämään sääntelyn selkeyttä. Lakiehdotus vaatisi myös oikolukemisen, muutamia kirjoitusvirheitä tuli vastaan.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin selvilläolovelvollisuudesta. Pykälän tarpeellisuutta ja muotoilua on aiheellista vielä pohtia. Yleisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että toimintaa harjoittava tuntee toimintaansa sovellettavan lainsäädännön. Ehdotetussa pykälässä vaatimustasoa vaikutetaan sanamuodon perusteella laskettavan; riittävää olisi, että toiminnanharjoittaja on "riittävässä määrin" selvillä lainsäädännöstä. Muotoilusta voi saada sellaisen käsityksen, että lainsäädännön suurpiirteinen noudattaminen on riittävää. Tähän on mahdollista vedota myös oikeudellisena perusteena. Tällainen vaatimustason muotoilu ei sovi hyvin yhteen erityistä turvallisuutta ja huolellisuutta vaativassa toiminnassa. Valvontaviranomaisen näkökulmasta ei myöskään ole toivottavaa, jos hallinnon asiakkaan kanssa on tarvetta vetää valvonta-asian käsittelyn yhteydessä rajaa, minkälainen selvilläolo on missäkin kohtaa riittävää. Pykälässä käytetään myös ilmaisua "siihen (=vaarallisten aineiden kuljetukseen) liittyvä muu toiminta". Pykälän tai sen perustelujen perusteella ei käy selväksi, mihin säännöksellä konkreettisesti veloitetaan. Lakiin ei tulisi ottaa säännöksiä, joiden velvoittavuus on epäselvä tai heikko puhumattakaan sellaisista säännöksistä, joilta puuttuu oikeudellinen velvoittavuus.

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

Useista lakiehdotuksen pykälistä (mm. 4-6 luvussa ja 56 §:ssä) ei käy ilmi, kenen tehtävänä niissä säädettyjen tehtävien suorittaminen on tai kuka säännösten noudattamisesta on vastuussa tai millä perusteella tehtävän suorittaja tai vastuullinen määräytyy. Jos tehtävän suorittaja tai säännöksen noudattamisesta vastuussa oleva määräytyy muun säädöksen (esim. EU-lainsäädäntö tai kv-sopimus) perusteella, STUK ehdottaa, että asiasta tehtäisiin epäselvyyksien välttämiseksi informatiivinen maininta VAK-lakiin.

Lakiehdotuksen 14, 15, ja 20 §:ssä käytetään lähes samanlaisia termejä kuvaamaan kuljetettavan aineen vaarallisuutta: "erityistä vaaraa", "merkittävää vaaraa", "erityisen vakavaa vaaraa". STUK esittää, että sanamuotoja yhdenmukaistettaisiin, tai HE:ssä eritellään käsitteet ja niiden erot ja tarkoitus selvemmin. Vaaraa tarkemmin määrittävä sana ei välttämättä ole tarpeellinen, sillä tarkoitus useissa kohdissa vaikuttaa olevan se, että tietyissä paikoissa tai tilanteessa toimintaa ei saa suorittaa, jos siitä aiheutuu vaaraa.

Turvallisuusvaatimukset

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan kuormaamiselle ja purkamiselle on haettava tietyissä tapauksissa paikallisen poliisin lupa. Momentin säännöksiä olisi täydennettävä säännöksellä siitä, kenellä tällainen lupa on oltava. Momentista ei myöskään ilmene, minkälaisilla edellytyksillä lupa myönnetään ja missä määrin sen myöntäminen on pakollista tai harkinnanvaraista. Luvan edellyttäminen ja sen myöntämisen edellytykset voidaan katsoa kuuluvaksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin, joten niistä olisi säädettävä laissa. Luvan myöntäminen ei lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusvaatimuksista johtuen voi olla viranomaisen vapaassa harkinnassa.

Lakiehdotuksen 15 §:n perusteluihin ehdotetaan lisättäväksi IAEA:n dokumentti Planning and Preparing for Emergency Response to Transport Accidents Involving Radioactive Material (TS-G 1.2 (2002)).

Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetään kuljetuksen ennakkohyväksynnästä ja luvasta. STUK ehdottaa säädettävän tarkemmin, tarkoitetaanko pykälässä vain yhtä kuljetustapahtumaa, vai onko tarkoitus, että lupa voitaisiin myöntää usealle kuljetukselle. Esimerkiksi tietyn kuljetuspakkauksen käyttäminen useassa kuljetustapahtumassa. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen perusteella (1.7.4.2) hyväksyntä voidaan antaa myös suunnitellulle sarjalähetykselle. Pykälässä ja sen perusteluissa puhutaan kuljetuksen lupamenettelystä silloin, kun se on jollain tapaa poikkeus. Pitäisikö pykälässä tuoda ilmi myös se, että lupaa voidaan edellyttää toisen lain nojalla myös rutiiniosuhteissa. Esimerkiksi säteilylain 49 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lupa edellytetään korkea-aktiivisten umpilähteiden kuljetuksessa. Ilman viittausta säteilylakiin voi käydä niin,

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

että korkea-aktiivisia umpilähteitä kuljetetaan ilman lupaa, koska VAK-laista ei käy ilmi, että jossain tapauksissa 7-luokan aineiden kuljetuksissa pitäisi noudattaa samanaikaisesti säteilylain vaatimuksia. Vaihtoehtoinen paikka viittaukselle voisi olla myös soveltamisalasäännös esimerkiksi ”Radioaktiivisten aineiden osalta korkea-aktiivisten umpilähteiden kuljetusten luvanvaraisuudesta säädetään lisäksi säteilylaissa (859/2018).”

Lakiehdotuksen 24 §:ssä säädetään pakkauksen, säiliön ja irtotavarakontin vaatimustenmukaisuuden arvioinnista ja sen perusteella myönnettävästä hyväksynnästä. Ehdotettu pykälä on ongelmallinen 7-luokan aineiden kuljetuksissa. Nykyisen käytännön mukaan vain B-tyyppin kollit edellyttävät viranomaishyväksyntää. Ehdotuksen sanamuodon perusteella ennakkohyväksyntä koskisi myös kaikkia 7-luokan aineiden kuljetukseen käytettäviä pakkauksia, mikä poikkeaisi nykytilasta esim. A-tyyppin kollojen ja peruskollojen osalta. ADR 5.1.5.2.3:n mukaisesti viranomaislain voi vaatia selvitystä pakkausten vaatimustenmukaisuudesta. Nykytilaan tehtävä muutos ei veisi sääntelyä käytännön näkökulmasta toimivaan suuntaan, koska on paljon tilanteita, joissa kuljetettava säteilylähde tai -laite on sellainen, ettei A-tyyppin kollia ole, koska kyseisiä pakkauksia ei tällä hetkellä valmisteta. Määräyksenantovaltuudessa ei säädetä, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä tarkemmin, mille pakkaustyypeille ennakkohyväksyntä vaaditaan. Ehdotetaan, että pykälää ja tarvittaessa 25 §:ää täsmennetään näiltä osin nykytilaa vastaavaksi.

Tilapäinen säilytys

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädetään viranomaisen tietojensaantioikeudesta tilapäisen säilytyksen aikana. STUK ehdottaa, että viranomaisen tietojensaantioikeudesta säädettäisiin yleisesti eikä yksittäistapauksittain. Pykälän otsikko ei vastaa hyvin pykälän sisältöä.

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin sataman turvallisuusselvityksestä. Käytetty terminologia voi aiheuttaa sekaannuksia suhteessa turvallisuusselvityslakiin. Turvallisuusselvityksen hyväksymisestä säädettäisiin 35 §:ssä. Pykälää olisi täydennettävä säännöksillä siitä, millä edellytyksillä hyväksyntä myönnetään.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen tarvittava koulutus tai pätevyys

STUK ehdottaa, että 8 luku ja 16 luku yhdistetään soveltuvin osin selvyiden vuoksi, sillä molemmissa luvuissa käsitellään mm. koulutusta ja pätevyyttä.

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

Lakiehdotuksen 42 §:ssä säädetään vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettavasta koulutuksesta. Pykälässä on mainittu erikseen radioaktiivisten aineiden kuljetukseen liittyvä koulutus. Onko olemassa erityinen tarve pitää radioaktiivisten aineiden luokitus irrallaan muista luokista?

Osapuolten velvollisuudet

Lakiehdotuksen 10 luvun säännöksissä asetetaan velvollisuuksia kuljetuksen osapuolille. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, ketkä ovat kuljetuksen osapuolia ja kuka viimekädessä säännösten noudattamisesta on vastuussa.

Ehdotetussa 54 §:ssä valvontaviranomainen voi hyväksyä kuljetuksen jatkamisen jäljellä olevalle matkan osalle. Pykälästä jää epäselväksi, minkälaisissa tilanteissa ja minkälaisilla edellytyksillä tällainen hyväksyntä voitaisiin myöntää.

Ehdotetussa 56 §:ssä säädettäisiin onnettomuus-, vaara- ja hätätilanteista ilmoittamisesta sekä suojaustoimista. Pykälästä ei käy ilmi, kenen olisi ilmoitettava ja mille taholle sekä kuka vastaa suojaustoimenpiteistä. Näistä olisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteina säädettävä yksityiskohtaisemmin laissa.

Säteilyturvakeskukselle ilmoittamista koskevassa 58 §:n loppuosassa on ilmeisesti yksi momentti muuttunut epähuomiossa kahdeksi.

Lakiehdotuksen 59 §:ssä rajoitetaan viranomaisen oikeutta ryhtyä oikeudellisiin toimiin rikkomuksen johdosta. Esityksestä ei tarkemmin ilmene, mitä oikeudellisilla toimilla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Lainkohdan perusteluissa tyydytään viittaamaan muualla olevaan sääntelyyn. Sääntelyä ja perusteluja voisi tältä osin täydentää. STUK ehdottaa, että pykälässä säädettäisiin, mitkä viranomaistoimet olisivat kiellettyjä. Olisiko lainkohdan nojalla esimerkiksi sallittua pyytää selvitystä tai kyseenalaistaa luvan voimassa pitäminen, jos kysymys on usein toistuvista tahattomista rikkeistä? STUK ehdottaa myös, että pykälän tarpeellisuutta harkitaan, koska viranomainen toimii muutoinkin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja pyrkii ohjaamaan asiakasta ensisijaisesti neuvomalla ja kehottamalla. Olisiko pykälä tarkoituksenmukaista rajata koskemaan vain rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia?

Lakiehdotuksen 62, 63 ja 65 §:ssä on säännöksiä siitä, että osapuoli saa luottaa muiden osapuolten antamiin tietoihin esimerkiksi kuljetuksen lainmukaisuudesta. Näin ei STUKin käsityksen mukaan saisi olla tilanteessa, jossa tietojen vastaanottaja tietää tai hänen olisi pitänyt tietää saamansa tiedot virheellisiksi.

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

Erityiset velvollisuudet radioaktiivisten aineiden kuljetuksessa

Lakiehdotuksen 78 §:ssä säädettäisiin, että johtamisjärjestelmän olisi perustuttava vaatimuksiin tai ohjeisiin, joita Säteilyturvakeskus pitää hyväksyttävänä. Ehdotuksen perusteella Säteilyturvakeskus voi julkaista luettelon hyväksyttävistä referensseistä. Pykälässä annetaan määräyksenantovaltuus Liikenne- ja viestintävirastolle johtamisjärjestelmän ja säteilysuojeluohjelman sisällöstä ja niihin liittyvästä säteilysuojelusta ja muista toimenpiteistä. STUK pitää ehdotuksessa ongelmallisena sitä, että siinä hämärtyy viranomaisen neuvontavelvollisuus ja toisaalta sitova säädös. Lisäksi käytännössä johtamisjärjestelmästä oli rinnakkain kaksi norminantovaltuutta; toinen STUKilla ja toinen Liikenne- ja viestintävirastolla.

Lakiehdotuksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, mikä on STUKin toimivalta, jos se katsoo, että säteilysuojeluohjelma tai johtamisjärjestelmä ei olisi Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen mukainen. Onko STUKilla esim. oikeus käyttää hallintopakkoa, jos se katsoo, ettei säteilysuojeluohjelma tai johtamisjärjestelmä ei ole STUKin vaatimustenmukainen?

Lakiehdotuksen 79 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta varmistua, että kuljetukselle on tarvittaessa hyväksyntä. STUK ehdottaa pykälään lisättäväksi selvyyden vuoksi viittaukset niihin pykäliin, joiden perusteella hyväksyntä annettaisiin; tarkoitetaanko pykälässä myös 20, 27 ja 139 §:n mukaisia hyväksyntöjä. Asiaa on selvennetty perusteluissa, mutta pykäläteksti ei ole yksiselitteinen. Pykälä vaikuttaa olevan päällekkäinen ehdotetun 20 §:n ja osin 139 §:n kanssa. Hyväksynnöistä säädetään nyt neljässä pykälässä. STUK ehdottaa, että näitä tarkasteltaisiin mahdollisten päällekkäisyyksien tai ristiriitaisuuksien välttämiseksi.

STUK ehdottaa, että mm. 79 §:ssä käytetty sana *saaste* korvattaisiin sanalla *kontaminaatio*. Kontaminaatio on yleisesti säteilylainsäädännössä käytetty ja alalla vakiintunut termi. Lisäksi STUK ehdottaa, että 79 § jaetaan kahdeksi pykäläksi: ensimmäisessä säädetään tarkkaan tilanteista, joissa ennakkohyväksyntä vaaditaan, ja toisessa osapuolten velvollisuuksista.

Lakiehdotuksen 12 luvussa säädetään onnettomuus- ja vaaratilanteista. Lähes samasta asiasta säädetään myös 80 §:ssä. STUK ehdottaa, että näitä pykäliä tarkasteltaisiin ja tarvittaessa selvennettäisiin, jotta mahdolliset ristiriitaisuudet ja päällekkäisyydet esim. ilmoitusten tekemisestä poistuisivat. STUK ehdottaa harkittavaksi myös sen, olisiko 80 § syytä siirtää 12 lukuun. Lakiehdotuksen 80 §:n 3 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuudesta säteilyn annosnopeudesta ja radioaktiivisen saasteen turvallisista raja-arvoista. Mikä olisi annosnopeuden ja kontaminaation turvalliset raja-arvot? Kun lähettäjä on luokitellut radioaktiivinen aineen, selviää, mikä pakkaustyyppi pitää valita ja paljonko annosnopeuden arvot voivat olla

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

esimerkiksi pakkauksen pinnalta tai metrin päässä mitattuna. Nämä teknisluonteiset määräykset tulevat suoraan kv. sopimuksista.

Velvollisuudet huolehtia ammattitaitoisesta henkilöstöstä

STUK ehdottaa lakiehdotuksen 93 §:ään lisättäväksi aikarajan, jonka sisällä muutoksista on ilmoitettava.

Lakiehdotuksen 94 §:ssä tarkoitettaneen, että turvallisuusneuvonantaja säilyttää vuosikertomuksen viiden vuoden ajan. Jos säilyttämisvelvollisuus koskee toiminnanharjoittajaa, tästä olisi selvyden vuoksi säädettävä erillisessä lainkohdassa.

Valvonta ja viranomaisten toimivalta

Lakiehdotuksen 105 §:ssä säädetään Säteilyturvakeskuksen ja Säteilyturvakeskuksen hyväksymän tarkastuslaitoksen tehtävistä. Ehdotuksen perusteella STUKilla tulisi olla kyvykkyys suorittaa pakkausten ja säiliöiden tarkastukset, testaukset ja vaatimustenmukaisuuden arvioinnit. STUK pystyy nykyisellään tekemään tarkastuksia, mutta testauksien ja vaatimustenmukaisuuden arvioinnit ovat sellainen muutos nykytilaan, joka edellyttäisi STUKin valmiuksien ja resurssien tarkempaa tarkastelua.

Lakiehdotuksen 115 §:ssä säädetään Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta, joka on osin päällekkäinen STUKin kanssa. Tämä korostaa koordinaation tarvetta valvonnassa.

Säteilyturvakeskuksen valvontatoimivallasta säädettäisiin 119 §:ssä. STUK ehdottaa, että pykälän lopusta poistettaisiin maininta ”yhdessä muiden valvontaviranomaisten kanssa”. Maininnasta voi tulla käsitys, että STUKin toimivaltaa voisi käyttää vain yhdessä muiden valvontaviranomaisten kanssa. Säännös valvonnan yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta löytyy jo ehdotetusta 115 §:n 3 momentista.

Lakiehdotuksen 124 §:ssä säädetään valvontasuunnitelmasta. STUK kannattaa tällaista vaatimusta, ja vastaava on säteilylaissa. Vaatimus aiheuttaa välillisesti STUKille lisäresurssitarvetta. STUK valvoo nykyään 7-luokan aineiden vastaanottajia ja lähettäjiä Suomessa.

Lakiehdotuksen 125 §:ssä säädetään muista viranomaistehtävistä. STUK toteaa, että 4 momentti ei ole yksiselitteinen, eikä siinä viitata muihin pykäliin, joiden perusteella STUK tekisi päätöksiä. Perusteluissa asiaa ei myöskään avata. Sääntelyä olisi tältä osin merkittävästi täydennettävä. STUK ehdottaa, että momentista keskusteltaisiin STUK, LVM:n ja Liikenne- ja viestintäviraston kesken.

Lakiehdotuksen 132 § säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta kieltää kuljetus ja määrätä vaarallinen aine purettavaksi. Tätä oikeutta ei

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

ole annettu STUKille. Nykyisen käytännön mukaan yhteistyötä on tehty Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa niin, että STUK on ollut vetovastuussa vaarallisen aineen ollessa nimenomaan radioaktiivista. STUK ehdottaa, että tästä lisättäisiin säännös 1 momenttiin.

Lakiehdotuksen 133 §:n 3 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta saada tietoja tilastointia varten. STUK huomauttaa, että sen tekemät selvitykset radioaktiivisten aineiden kuljetusmääristä olisivat pykälän perusteella Liikenne- ja viestintäviraston toimivallassa. STUK voisi tehdä asiassa yhteistyötä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

Lakiehdotuksen 134 §:ssä säädetään virka-apusta. STUK ehdottaa, että sille säädettäisiin velvoite antaa virka-apua poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle radioaktiivisten aineiden kuljetukseen liittyvissä asioissa.

Sanktioiden uudistaminen

Lakiehdotuksen 151 §:ssä säädetään rikkomuksista radioaktiivisen aineen kuljetuksessa. Erityisesti säteilysuojeluohjelmaa ja johtamisjärjestelmää koskeva rikkomus voi olla ongelmallinen, koska niiden sisällöstä ei säädetä tarkasti.

Lakiehdotuksen 161 §:ssä säädetään ympäristösuojelulain soveltamisesta. STUK ehdottaa, että pykälässä huomioitaisiin myös radioaktiiviset aineet, koska nämä eivät ole ympäristönsuojelulain soveltamisalassa.

Huomioita liitelaista

Ehdotetussa säteilylain muutoksessa 179 §:n 3 momentista on jätetty pois ministeriöt salassa pidettävien tietojen saajina. Onko ministeriöt tarkoituksella jätetty pois momentista?

Esityksen vaikutuksen viranomaisiin ja yrityksiin

STUKille tulisi pieni lisäresurssitarve esim. laadittavan valvontasuunnitelman kautta.

Muita huomioita

Hallintolakia sovelletaan yksityisiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Ehdotuksen 114 §:n 1 momentissa vaikuttaisi olevan hallintolain suhteellisuusperiaatteen sekä muiden hyvän hallinnon

6.8.2021

9/0000/2021
Julkinen

periaatteiden kanssa päällekkäistä sääntelyä. Sääntelyn tarpeellisuutta olisi harkittava tai niiden suhdetta hallintolain säännöksiin käsiteltävä.

Muutoksenhakua koskevassa 160 §:ssä säädettäisiin oikaisuvaatimuksesta kaikkia päätöksiä koskien. Tämä on muutos nykytilaan. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida, mihin päätöksiin oikaisuvaatimusmenettely soveltuu hyvin ja mihin suora valitus hallinto-oikeuteen olisi perustellumpi vaihtoehto. Hallintopäätöksellä ratkaistavat asiat ja niihin tyypillisesti käytettävissä oleva selvitys vaihtelee. Oikaisuvaatimusmenettely saattaa joissakin tapauksissa muodostaa tarpeettoman välivaiheen haettaessa muutosta hallintotuomioistuimelta.

Johtajan sijainen,
henkilöstöpäällikkö

Johanna Mäki

Lakimies

Anna Haveri

