Perustelumuistio: Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi Säteilyturvakeskuksesta

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

1. Johdanto

Nykyistä säteilyturvakeskuksesta annettua lakia (1069/1983) ollaan uudistamassa säädöksen ollessa ajalta ennen nykyistä Suomen perustuslakia (1999/731) ja Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Samassa yhteydessä on tarpeen päivittää myös nykyinen säteilyturvakeskuksesta annettu asetus (618/1997). Asetuksella korvattaisiin nykyinen säteilyturvakeskuksesta annettu asetus (618/1997). Asetuksella pantaisiin täytäntöön eräitä Euroopan unionin neuvoston direktiiviin (2014/87/Euratom, ydinturvallisuusdirektiivi) sisältyviä velvoitteita, joiden toimeenpano on pääosin jo toteutettu aiemmin ydinenergialain (990/1987) muutoksella (905/2017).

2. Keskeiset muutokset

Ydinturvallisuusdirektiivi

Asetuksen keskeisimmät muutokset liittyisivät Euroopan unionin neuvoston direktiivin 2014/87/Euratom, ydinlaitosten ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyksen perustamisesta annetun direktiivin 2009/71/Euratom muuttamisesta, eli ydinturvallisuusdirektiivin edellyttämään uuteen sääntelyyn. Asetuksessa annettaisiin ydinturvallisuusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi säännökset Säteilyturvakeskuksen johtamisjärjestelmästä ja henkilöstön koulutusjärjestelyistä.

Ydinturvallisuusdirektiivin 8 b artiklan (ydinlaitosten ydinturvallisuustavoitteen täytäntöönpano) 2 alakohta edellyttää johtamisjärjestelmää koskevaa sääntelyä. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on ydinturvallisuustavoitteen saavuttamiseksi varmistettava, että kansallisessa kehyksessä edellytetään toimivaltaisen valvontaviranomaisen toteuttavan toimenpiteitä edistääkseen ja vahvistaakseen tehokasta ydinturvallisuuskulttuuria. Tällaisiin toimenpiteisiin lukeutuvat johtamisjärjestelmät, joissa ydinturvallisuus on asianmukaisesti etusijalla ja joissa edistetään henkilöstön ja johdon kykyä kaikilla tasoilla kyseenalaistaa asiaankuuluvien turvallisuusperiaatteiden ja käytäntöjen tehokas toteutuminen sekä kykyä raportoida ajoissa turvallisuuskysymyksistä.

Säteilyturvakeskuksella on tosiasiallisesti ollut käytössään johtamisjärjestelmä aina vuodesta 1997. Johtamisjärjestelmä noudattaa kansainvälisen standardisoimisjärjestön julkaisemien laadunhallinnan keskeisten standardien periaatteita (SFS-EN ISO 9001 ja 9004, SFS-EN ISO/IEC 17025) ja siinä on otettu myös huomioon laadun itsearviointiin käytettävät kriteerit (CAF Common Assessment Framework) sekä IAEA:n turvallisuusstandardit GSR Part 1 ja GS-R-3. Johtamisjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa strategisten tavoitteiden saavuttaminen ja operatiivisen toiminnan tehokkuus ja laadukkuus ja näin vahvistaa ydin- ja säteilyturvallisuutta. Säteilyturvakeskuksen johtamisjärjestelmää koskevaa velvoitetta ei sisälly kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin velvoitteiden toimeenpanemiseksi ehdotetaan tämä lisättäväksi Säteilyturvakeskuksesta annettavaan asetukseen.

Ydinturvallisuusdirektiivin 7 artikla (ydinturvallisuutta koskeva asiantuntemus ja taidot) edellyttää, että kansallinen kehys velvoittaa kaikki osapuolet huolehtimaan järjestelyistä sellaisen henkilöstönsä koulutusta varten, jolla on ydinlaitosten ydinturvallisuuteen liittyviä vastuita siten, että voidaan saada, ylläpitää ja edelleen kehittää ydinturvallisuusalaan ja laitosalueen valmiusjärjestelyihin liittyvää asiantuntemusta ja taitoja.

STUK huolehtii henkilöstönsä koulutusjärjestelyistä suunnitelmallisesti osana organisaation hyvän turvallisuuskulttuurin ylläpitämistä ja henkilöstöjohtamista. STUK ylläpitää ja kehittää koko henkilöstöä koskevaa koulutusohjelmaa, minkä lisäksi kullakin STUKin työntekijällä on henkilökohtainen kehittymissuunnitelma. STUKin koulutustoimintaa ja sen vaikuttavuutta myös arvioidaan ja kehitetään jatkuvasti. Nykyinen kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä Säteilyturvakeskuksen osalta direktiivissä edellytettyä sääntelyä, minkä vuoksi se esitetään sisällytettäväksi asetukseen.

Johtaminen, organisaatio ja henkilöstö

Asetus vastaisi sisällöllisesti muilta osin pitkälti aiempaa oikeustilaa. Asetuksessa annettaisiin säännöksiä, jotka koskevat Säteilyturvakeskuksen johtamista, ratkaisuvaltaa, työjärjestystä, henkilöstöä ja sen kelpoisuutta. Lisäksi säädettäisiin valtion edustamisesta, pysyvistä asiantuntijoista ja neuvottelukunnasta. Nykyisin vastaavista asioista säädetään osin säteilyturvakeskuksesta annetussa laissa ja osin asetuksessa. Sääntelyn joustavuuteen liittyvien seikkojen vuoksi keskuksesta, sen johtamisesta ja henkilöstöstä säädettäisiin pitkälti asetuksella niiltä osin kuin tämä on PL 80 §:n ja 119 §:n nojalla mahdollista. Lain tasoisesti säädettäisiin Säteilyturvakeskuksen toimialasta ja asemasta (1 §), tehtävistä (2 §) sekä toimialaan ja tehtäviin liittyvistä sopimuksista ja asiantuntijoista (3 §).

Verrattuna aiempaan oikeustilaan sääntelyä kevennettäisiin eräiltä osin. Aiemmin asetukseen sisältynyt maksuja koskeva pykälä jätettäisiin asetuksesta pois tarpeettomana, keskuksen suoritteiden maksullisuuden perustuessa valtion maksuperustelainsäädäntöön ja STUKin suoritteiden maksullisuutta koskeviin säädöksiin. Nykyisessä asetuksessa säädetty virkavapautta koskeva pykälä vastaa pitkälti valtion virkamieslaissa säädettyä, minkä vuoksi sen päällekkäinen osa kumottaisiin ja muu sisältö yhdistettäisiin henkilöstöä koskevaan pykälään. Tutkimusjohtajaa koskevat kelpoisuusvaatimukset ja arvonimisääntely jätettäisiin uudesta asetuksesta pois. Sääntelylle ei ole tältä osin tarvetta, koska STUKissa ei tosiasiallisesti ole tutkimusjohtajaa, eikä tällaista ole näköpiirissä. Mikäli tutkimusjohtaja nimitettäisiin, soveltuisivat johtajia koskevat kelpoisuusvaatimukset myös tutkimusjohtajaan. Samalla pääjohtajan arvonimi sidottaisiin jatkossa tohtorin tutkintoon.

3. Esityksen taloudelliset ja muut vaikutukset

Asetuksella ei ole tunnistettavia taloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia, eikä myöskään viranomaisten toimintaan tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, koska kyseessä on pääasiassa säädöstekninen uudistus.

Vaikutukset jäisivät vähäisiksi myös ydinturvallisuusdirektiivin toimeenpanoa merkitsevän uuden sääntelyn osalta. Säteilyturvakeskuksella on jo nykyisellään käytössään johtamis- ja koulutusjärjestelmät, joita ylläpidetään ja kehitetään jatkuvasti, eikä ydinturvallisuusdirektiivi edellytä niihin sisällöllisiä tai menettelyllisiä muutoksia. Kysymys on siten lähinnä lainsäädännön tasolla tapahtuvasta muutoksesta, eikä muutoksesta tosiasialliseen toimintaympäristöön.

4. Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Johtaminen

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Säteilyturvakeskuksen johtamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan Säteilyturvakeskusta johtaisi pääjohtaja, jonka nimittäminen kuuluisi valtioneuvostolle. Verrattuna nykyiseen oikeustilaan säännös sisällytettäisiin lain sijaan asetustasolle, mutta sisällöllisesti se säilyisi ennallaan. Pääjohtaja vastaisi 2 momentin mukaan siitä, että keskuksen tehtävät hoidetaan taloudellisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että pääjohtajalla on vastuu siitä, että toiminta on järjestetty taloudellisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Pääjohtajalla olisi professorin arvonimi aiempaa oikeustilaa rajatummin. Arvonimen edellytyksenä olisi 3 momentissa olevan ehdotuksen mukaan se, että pääjohtajalla on tohtorin tutkinto.

2 §. Johtamisjärjestelmä ja työjärjestys

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Säteilyturvakeskuksella olisi johtamisjärjestelmä, joka sisältää työjärjestyksen ja muut keskuksen laadukkaan toiminnan, johtamisen ja hyvän turvallisuuskulttuurin varmistamiseksi tarpeelliset määräykset ja ohjeet.

Säteilyturvakeskuksella on ollut vuodesta 1997 johtamisjärjestelmä, mutta tätä koskevaa velvoitetta ei sisälly kansalliseen lainsäädäntöön. Ydinturvallisuusdirektiivin 8 b artiklan 2 alakohta kuitenkin edellyttää johtamisjärjestelmää osana turvallisuuskulttuurin vahvistamista, minkä vuoksi asiasta olisi tarpeen säätää asetuksessa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat määräykset keskuksen organisaatiosta, asioiden ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä. Pykälän 3 momentissa valtuutettaisiin pääjohtaja vahvistamaan työjärjestys. Sääntely vastaisi näiltä osin olemassa olevaa oikeustilaa.

3 §. Ratkaisuvalta

Pykälän 1 momentin mukaan pääjohtajalla olisi yleistoimivaltansa mukaisesti oikeus ratkaista laitoksessa sellaiset asiat, joiden ratkaisemisesta ei muuta säädetä tai työjärjestyksessä toisin määrätä. Verrattuna nykyiseen asetukseen sisällytettäisiin asetukseen tieto siitä, että ratkaisuvallan kuuluminen muulle kuin pääjohtajalle voi työjärjestyksen lisäksi perustua myös laissa säädettyyn. Tällaista sääntelyä merkitsee esimerkiksi säteilylain 177 §, jossa säädetään Säteilyturvakeskuksen lisäksi sen yksittäisen tarkastajan oikeudesta velvoittaa toiminnanharjoittaja korjaamaan toiminnassa havaitut puuteet. Pääjohtaja voi 2 momentin nojalla myös ottaa ratkaistavakseen yksittäisen asian, joka työjärjestyksen mukaan kuuluisi muun virkamiehen päätettäväksi. Pykälän 3 momentin mukaan ratkaisu tapahtuisi esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrättäisi. Sääntely vastaisi näiltä osin olemassa olevaa oikeustilaa.

4 §. Neuvottelukunta

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Säteilyturvakeskuksen neuvottelukunnan asemasta ja sen tehtävistä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tukea keskuksen strategista johtamista ja edistää keskuksen ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä. Käytännössä neuvottelukunta toimisi siten etenkin pääjohtajan tukena strategisen tason suunnittelussa ja toiminnassa. Säteilyturvakeskus olisi nykytilaa vastaten riippumaton suhteessa neuvottelukuntaan, sillä neuvottelukunnalla ei olisi määräys- tai ohjausvaltaa virastoon tai sen päätöksentekoon. Neuvottelukunta olisi siten puhtaasti neuvoa antava elin, jonka tehtävissä ei olisi kyse julkisen vallan käyttämisestä tai julkisesta hallintotehtävästä.

Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnan asettaisi Säteilyturvakeskus.

Lisäksi pykälän 3 momenttiin sisällytettäisiin uutena informatiivinen viittaus koskien muita Säteilyturvakeskuksen yhteydessä toimivia neuvottelukuntia. Näitä ovat säteilyturvallisuusneuvottelukunta, ydinturvallisuusneuvottelukunta ja turvajärjestelyneuvottelukunta. Säteilyturvallisuusneuvottelukunta on valtioneuvoston asettama ja kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimittämä elin, jonka tehtävänä on muun muassa tehdä esityksiä ja aloitteita säteilyturvallisuutta koskevissa asioissa sekä antaa säteilyturvallisuutta koskevia lausuntoja. Sen asemasta ja tehtävistä säädetään säteilylain 18 §:ssä ja valtioneuvostona asetuksessa ionisoivasta säteilystä (1034/2018). Säteilyturvakeskuksen yhteydessä toimivat lisäksi ydinenergian käytön turvallisuutta koskevien asioiden valmistavaa käsittelyä varten ydinturvallisuusneuvottelukunta (YTN) ja ydinenergian käytön turvajärjestelyjä koskevien asioiden käsittelyä varten toimii turvajärjestelyneuvottelukunta. Ydinturvallisuus- ja turvajärjestelyneuvottelukunnista säädetään YEL 56 §:ssä ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Neuvottelukunnat asettaa valtioneuvosto.

5 §. Valtion edustaminen

Pykälässä vahvistettaisiin, että Säteilyturvakeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa, viranomaisissa ja välimiesmenettelyissä valtion etua ja oikeutta kaikissa keskusta koskevissa asioissa. Ehdotettu pykälä vastaisi voimassa olevaa pykälää.

6 §. Kelpoisuusvaatimukset

Pykälässä säädettäisiin johtajan ja tutkimusprofessorin kelpoisuusvaatimuksista. Sisällöllisesti vaatimukset vastaisivat aiempaa oikeustilaa. Verrattuna aikaisempaan, ei tutkimusjohtajan kelpoisuusvaatimuksista enää säädettäisi erikseen, vaan johtajan vaatimukset soveltuisivat myös mahdollisessa tutkimusjohtajan valintatilanteessa.

Johtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi 1 momentin mukaan ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys asianomaisen vastuualueen tehtäviin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Ylemmällä korkeakoulututkinnolla tarkoitettaisiin yliopistotutkinnon lisäksi ylempää ammattikorkeakoulututkintoa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tutkimusprofessorin kelpoisuusvaatimuksena olisi tohtorin arvoon oikeuttavat opinnäytteet tai tohtorin tutkinto sekä tieteellinen ja käytännöllinen perehtyneisyys alansa tutkimus- ja kehittämistehtäviin.

7 §. Henkilöstö

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että henkilöstön nimittäisi tai ottaisi pääjohtaja, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä. Vastaavasti pääjohtajalle kuuluisi henkilöstön virkavapaudesta päättäminen, ellei tätä erikseen työjärjestyksessä delegoida. Sääntely vastaisi olemassa olevaa oikeustilaa kuitenkin niin, että mahdollisuudesta delegoida virkavapaudesta päättäminen työjärjestyksellä säädettäisiin nimenomaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Säteilyturvakeskus huolehtisi koulutusjärjestelyistä henkilöstön asiantuntemuksen ja taitojen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Velvoite perustuu ydinturvallisuusdirektiivin 7 artiklaan, joka edellyttää koulutusjärjestelyjä ydinlaitosten ydinturvallisuusalaan liittyvän henkilöstön osalta. Kansallisessa sääntelyssä koulutusjärjestelyistä huolehtimista ei rajattaisi koskemaan vain henkilöitä, joilla on suoranaisia ydinlaitoksen ydinturvallisuuteen liittyviä vastuita. Velvollisuus kattaisi yleisemmin koko organisaation henkilöstön jättäen koulutuksen muodon, sisällön ja toteuttamistavan sisäiseen päätösvaltaan. Koulutusta voitaisiin nykytilaa vastaten edelleen kohdentaa organisaation sisäisesti työntekijän roolin, tehtävien ja vastuiden sekä muiden vastaavien seikkojen perusteella. Sääntelynä 2 momentti olisi uutta.

8 §. Pysyvät asiantuntijat

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että Säteilyturvakeskus voi kutsua keskuksen pysyviksi asiantuntijoiksi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan kokeneita ja taitavia henkilöitä, jotka edustavat keskuksen toimialan kannalta merkittävää tieteellistä tai muuta asiantuntemusta. Pysyväksi asiantuntijaksi suostunut henkilö olisi velvollinen antamaan edustamaansa alaa koskevaa asiantuntija-apua keskukselle. Pykälä vastaisi nykyistä oikeustilaa. Pysyviä asiantuntijoita koskevasta asetuksenantovaltuudesta ehdotetaan säädettäväksi Säteilyturvakeskuksesta annettavan lain 3 §:n 2 momentissa.

Säteilyturvakeskus käyttää sen säädös-, määräys ja ohjevalmistelun tukena pysyviä asiantuntijoita, kuten erikoisalojen lääkäreitä ja fyysikoita. Kysymys on henkilöistä, joiden asiantuntemusta hyödynnetään suosituksina edellä kuvatussa työssä, mutta jotka eivät osallistu hallintopäätösten valmisteluun tai muuhun julkisen tehtävän hoitamiseen tai julkisen vallan käyttämiseen. Pysyviin asiantuntijoihin ei siten sovelleta rikosoikeudellista tai vahingonkorvausoikeudellista virkavastuusta.

Pysyvistä asiantuntijoista erillinen asia on, että eräiden säteilylain ja ydinenergialain mukaisten tehtävin hoitamisessa käytetään ulkopuolisia asiantuntijoita, joiden tehtävistä ja virkavastuusta säädetään kyseisissä erityislaeissa.

9 §. Voimaantulo

Pykälä sisältäisi tavanomaisen voimaantulossäännöksen.

Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Säteilyturvakeskuksen kanssa.

Esitys oli lausunnolla samanaikaisesti lakiluonnoksen kanssa 8.7.-27.8.2021välisen ajan. Lausuntoja pyydettiin keskeisiltä viranomaisilta, järjestöiltä ja toiminnanharjoittajilta. Lausuntoja saatiin yhteensä x kappaletta.

Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan Säteilyturvakeskuksesta annettavan lain kanssa päivänä kuuta 20 .