

**ASIA**

Säteilyturvakeskuksen palvelutuotannon järjestäminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 6.4.2015 osoittamassaan kirjoituksessa säteilyturvakeskuksen (STUK) toimintaa ympäristön säteilynvalvonnassa toisaalta valvovana viranomaisena ja toisaalta radonmittauspalveluita tuottavana toimijana. Kantelija katsoo, että verovaroin toimiva palveluntarjoaja on eriarvoisessa asemassa yksityisiin toimijoihin nähden. Hän epäilee myös, että säteilyturvakeskuksen radonlaboratorio uudistetaan verovaroin, jotta se voitaisiin myöhemmin yksityistää.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on toimittanut säteilyturvakeskuksen 31.8.2015 päivätyn selvityksen ja antanut asiasta 2.11.2015 päivätyn lausunnon.

Säteilyturvakeskus on lisäksi pyynnöstä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon nähtäväksi työjärjestyksensä (määräys STUK 2.1) 7.3.2015, 1.5.2015, 6.10.2015 ja 12.2.2016.

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa selvityksen ja lausunnon johdosta vastine. Vastinetta ei kuitenkaan ole annettu.

RATKAISU

Säteilyturvakeskusta koskevat oikeusohjeet

Säteilyturvakeskuksesta annetun lain (1069/1983) 1 §:n mukaan säteilyn vahingollisten vaikutusten estämistä ja rajoittamista, säteilyn ja ydinenergian käytön turvallisuusvalvontaa sekä näihin liittyvää tutkimusta, koulutusta ja tiedottamista varten on sosiaali- ja terveysministeriön alainen säteilyturvakeskus.

Lain 4 §:ssä säädetään, että säteilyturvakeskus voi tulo- ja menoarvion rajoissa käyttää tarvittaessa asiantuntijoita sekä tehdä toimialansa rajoissa sopimuksia muiden viranomaisien, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa määriteltyjen tutkimusten ja selvitysten sekä tietojen vaihdon suorittamisesta ja yhteistyösopimuksia muiden keskuksen toimialaan kuuluvaa tutkimustyötä suorittavien laitosten ja korkeakoulujen kanssa yhteisten tutkimusohjelmien toteuttamisesta.

Lain 5 §:n mukaan säteilyturvakeskuksella on oikeus periä tarkastuksista, pyynnöstä suorituksista selvityksistä ja tutkimuksista sekä muista palveluista maksuja, joista säädetään asetuksella. Maksuja määrättäessä on noudatettava, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) on säädetty.

Säteilyturvakeskuksesta annetun asetuksen (618/1997) 1 §:n mukaan säteilyturvakeskuksen tulee ydinenergialain (990/1987), säteilylain (592/1991), säteilyturvakeskuksesta annetun lain (1069/1983) sekä keskuksen toimintaa koskevien muiden säädösten ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti

- 1) valvoa ydinenergian käytön turvallisuutta, turva- ja valmiusjärjestelyjä sekä ydinmateriaaleja;
- 2) valvoa säteilyn käytön ja muun säteilytoiminnan turvallisuutta;
- 3) valvoa säteilytilannetta maan alueella ja ylläpitää valmiutta normaalista poikkeavien säteilytilanteiden varalta;
- 4) pitää yllä toimialansa kansallisia mittanormaaleja;
- 5) tehdä säteily- ja ydinturvallisuutta edistävää tutkimus- ja kehittämistyötä;
- 6) tiedottaa säteily- ja ydinturvallisuusasioista sekä osallistua alan koulutustoimintaan;
- 7) tuottaa toimialaansa soveltuvia asiantuntijapalveluja;
- 8) tehdä ehdotuksia toimialansa lainsäädännön kehittämiseksi ja antaa säteily- ja ydinturvallisuutta koskevia yleisiä ohjeita; sekä
- 9) osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtia sille säädetyistä tai määrätyistä kansainvälisistä valvonta-, yhteys- ja raportointitehtävistä.

Säteilylain 45 §:n mukaan joka käyttää luonnossa olevia maa-, kivi- tai muita aineksia taikka näiden aineksien käytön tuloksena syntyneitä materiaaleja elinkeinotoiminnassa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa, on velvollinen säteilyturvakeskuksen hyväksymällä tavalla selvittämään toiminnasta aiheutuvan säteilyaltistuksen, jos ilmenee tai perustellusti epäillään, että toiminta on säteilytoimintaa. Sama velvollisuus on työnantajalla, jonka työtiloissa tai muussa työskentelypaikassa todetaan tai perustellusti epäillään, että luonnonsäteilystä kohdistuu ihmiseen säteilyaltistusta, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa terveydellistä haittaa.

Säteilyturvakeskuksella on 2 momentin mukaan oikeus määrätä tehtäväksi tässä pykälässä tarkoitettu selvitys, jos selvityksen tekemiseen velvollinen ei sitä muuten tee (voimassa 30.6.2015 asti; 1.7.2015 lukien 2 momentissa säädetään, että säteilyturvakeskus voi antaa tarkempia määräyksiä tässä pykälässä tarkoitettua säteilyaltistuksen selvittämisestä).

Huoneilman radonpitoisuutta koskevat enimmäisarvot vahvistaa säteilylain 48 §:n nojalla sosiaali- ja terveysministeriö.

Säteilyturvakeskuksen työjärjestyksen (7.3.2015) mukaan STUK:n tulosalueina ovat ydinenergia, säteilytoiminta, ympäristö, valmius, tutkimus ja kehitys, palvelut ja viestintä. Toiminnan päätulosyksikköinä on kantelun vireille tullessa ollut neljä osastoa: ydinjätteiden ja ydinmateriaalien valvonta (YMO), ydinvoimalaitosten valvonta (YTO), säteilytoiminnan valvonta (STO) ja ympäristön säteilyvalvonta (VALO). Tällä hetkellä osastoja on viisi, kun hallinto- ja

sisäisiä palveluja tuottava hallintoryhmä (HAL) on nostettu yhdeksi päätulosyksiköksi ja omaksi osastokseen. VALO:n nimeä on täydennetty muotoon ”ympäristön säteilyvalvonta ja valmius”.

STO:n tehtävänä on työjärjestyksen 6 §:n mukaan valvoa ionisoivan säteilyn käytön ja muun ionisoivalle säteilylle altistavan säteilytoiminnan turvallisuutta. STO huolehtii myös säteilytyöntekijöiden annosrekisteristä ja mittanormaalien ylläpitoon kuuluvista tehtävistä, sekä tekee osaston turvallisuustyötä tukevaa tutkimusta. Lisäksi tehtävänä on valvoa ionisoimattoman säteilyn käytön turvallisuutta niiltä osin kuin se säädösten mukaan on STUK:n tehtävä, sekä tutkia ionisoimattomasta säteilystä aiheutuvaa altistumista ja sen määrittämistä.

VALO:n tehtävänä on työjärjestyksen 7 §:n mukaan ympäristön säteilyvalvonta sekä varautuminen normaalista poikkeavaan säteilytilanteeseen. Tehtävässään VALO ylläpitää ympäristön säteilyvalvontaohjelmia ja kehittää niitä, tekee ympäristön säteilyvalvontaan ja valmiuteen kiinteästi liittyviä kehitys- ja tutkimushankkeita, tekee viranomaisvalvontaa tukevia selvityksiä ja palveluja, ylläpitää ja kehittää kenttä- ja laboratoriotointoja poikkeavan säteilytilanteen nopeaksi havaitsemiseksi ja selvittämiseksi, arvioi säteilyannoksia ja suunnittelee ennakkoon suojelutoimenpiteitä poikkeavien säteilytilanteiden varalta sekä tuottaa asiantuntija- ja mittauspalveluja.

Selvitys ja lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausunnossaan, että STUK on työpaikan sisäilman radonin aktiivisuustasoja valvova viranomainen ja sillä on oikeus selvittää tietyin perustein työpaikan säteilyaltistus ja antaa määräyksiä työpaikkojen radonin haittojen vähentämiseksi, mutta sillä ei ole viranomaisroolia asuntojen sisäilman radonvalvonnassa. Asuntojen sisäilman radonpitoisuuksia valvoo terveydensuojeluviranomainen. Sekä STM että STUK katsovat, että kodeista tehtyjen mittaustulosten keskitetty kerääminen on tärkeää mm. kaavoitukseen, rakennusvalvontaan ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien viranomaistehtävien näkökulmasta. Rakennuksessa käytetyistä rakenneratkaisuista ja radonin torjuntamenetelmistä saatavia tietoja STUK voi käyttää arvioidessaan eri rakenneratkaisujen vaikutusta asuntojen radonpitoisuuteen ja eri torjuntamenetelmien tehokkuutta. Ministeriön käsityksen mukaan nykyiset STUK:n asuntojen radonmittauspalvelut mahdollistavat keskitetyn ja koordinoitujen tietojen keruun. STUK on ministeriön lausunnon mukaan jo vuosien ajan toteuttanut STM:n toimeksiannosta riskiperustaisia radontalkoita tietyillä korkean radonpitoisuuden alueilla.

Säteilyturvakeskus toteaa selvityksessään, että yhtenä sen asetuksessa säädettyinä tehtävänä on tuottaa toimialaansa soveltuvia asiantuntijapalveluja. Asuntojen radonmittaukset STUK tekee selvityksen mukaan nettobudjetoituna palveluna, eikä radonpurkkimittauksiin käytetä budjetti-rahaa. Mittauspalvelusta saatavat tuotot kattavat toiminnasta syntyneet kulut. Säteilyturvakeskuksen mittausten hinnat ovat selvityksen mukaan olleet pääosin korkeammat kuin yksityisillä radonmittausfirmoilla, jotka hyödyntävät ulkomailla olevia suuria mittauslaboratorioita. STUK katsoo, että koska sen radonmittaus on hinnaltaan kalliimpi kuin yksityisten yritysten tarjoamat mittaukset, se ei aseta yksityisiä yrityksiä eriarvoiseen asemaan. Sekä STM että STUK esittävät myös, että säteilyturvakeskuksen viestinnästä hyötyvät epäsuorasti myös yksityiset radonalan palveluita tarjoavat yritykset, kun asukkaita kehoitetaan tekemään radonmittaus. Ministeriö ei näe ongelmana sitä, että STUK tarjoaa omia mittauspalveluitaan radontalkoissa, koska se ei ole asuntojen sisäilman radonaktiivisuutta valvova viranomainen.

Selvityksen mukaan radonmittaukset tehdään säteilyturvakeskuksessa eri osastolla ja eri henkilöiden toimesta kuin radonin mittausten menetelmien ja mittareiden hyväksyminen. STUK arvioi, että niiden voidaan tällöin katsoa olevan riippumattomia toisistaan. Säteilyturvakeskuksen ilmoituksen mukaan kaikille osastoille kuuluu myös viranomaistehtäviä, mutta pääosin niistä huolehtivat YMO, YTO ja STO. VALO:n yksi tulosyksikkö on radon ja terveyslaboratorio, joka tuottaa STUK:n radonmittauspalvelut. STO:n tehtäviin kuuluu radonmittausmenetelmien ja mittareiden hyväksyminen.

Radonmittauslaboratorion uudistamista ja yksityistämistä koskevien väitteiden osalta STUK toteaa, että radonmittauslaboratorion laitteistoa eli radonpurkkeihin perustuvaa mittausjärjestelmää on uudistettu vanhan laitteiston ikääntymisen vuoksi, ja että laboratorio on siirtymässä pienempiin tiloihin vuokratustannusten alentamiseksi valtionhallinnon budjettirahoituksen leikkausten vuoksi. Toiminnallisesti ja fyysisesti nämä tilat ovat osa ympäristön säteilyvalvonta ja valmius -osastoa. Selvityksen mukaan säteilyturvakeskuksen suunnitelmissa ei ole radonmittauslaboratorion yksityistämistä.

Arviointi

Kantelussa nostetaan esiin viime vuosina laajemminkin tiedostettu kilpailupoliittinen ongelma, joka liittyy julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseen eli ns. kilpailuneutraliteettiin. EU:n kilpailulainsäädäntö edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteuttamista. Kehitys on johtanut mm. useiden liikelaitosten yhtiöittämiseen (esimerkiksi Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos, Luotsausliikelaitos ja Metsähallituksen maa-ainestoiminta). Julkisilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä on havaittu olevan sellaisia kilpailuetuja, joita muut tahot eivät voi saada. Tällaisia kilpailuneutraliteettiongelmia aiheuttavia keskeisiä tekijöitä voivat mm. kilpailulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 40/2013 vp.) mukaan olla esimerkiksi rahoituksen saataavuus ja sen ehtojen edullisuus, markkinaehtoisuudesta poikkeava hinnoittelu, edullinen vero-kohtelu ja konkurssisuoja, liiketoimintariskien vähäisyys, erilaiset yksinoikeudet sekä sellaisten markkinoita koskevien tietojen hallinta, jotka eivät ole muiden toimijoiden käytössä (s. 19). Kilpailuneutraliteettia koskevat ongelmat voivat koskea paitsi liikelaitoksia, myös valtion virasto- ja laitostoimintoja sekä kunnallisia liikelaitoksia ja virastoja, jotka toimivat markkinoilla.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on otettu kantaa mm. Museoviraston toimintaan arkeologisissa hankkeissa (päätös 22.4.2014, OKV/436/1/2012). Apulaisoikeuskanslerin sijaisena antamassani päätöksessä katsoin, että Museoviraston rooli sekä julkista valtaa käyttävänä viranomaisena että asianomaisten elinkeinonharjoittajien kanssa kilpailevana yksikkönä saattaa herättää epäilyksiä siitä, onko viraston harjoittama liiketoiminta, yhteiskunnalliset velvoitteet sekä julkiset hallintotehtävät riittävän selkeästi erotettu toisistaan. Eri toimintojen tulisi olla järjestetty siten, että viranomaistoiminnan tosiasiallinen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan ja että se myös näyttäytyisi ulkopuolisille sellaisena. Katsoin myös, että viraston avoimuutta ja julkisuusperiaatetta tukevia menettelyjä tuli edelleen lisätä.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27 ja 28 §:ssä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Viranomaisen toiminnan puolueettomuus ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta, jonka mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai muuten vieraisiin perusteisiin. Hallintolain 6 §:ää koskevien perustelujen mukaan tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu (hallituksen esitys HE 72/2002 vp, s. 55). Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa, eikä se saa herättää epäilyksiä epäasiallisista kytköksistä tai riippuvuuksista.

Kantelussa ei ole yksilöity konkreettista tilannetta, jossa säteilyturvakeskuksen viranomaistoiminta olisi ollut puolueellista tai epäuskottavaa, tai että siinä olisivat vaarantuneet yhdenvertaisuuden, tasapuolisuuden taikka muut hyvän hallinnon vaatimukset. Kantelija ei myöskään esitä, että esimerkiksi esteelliset henkilöt olisivat olleet tekemässä radonmittauksia. Kantelussa sen sijaan arvostellaan mittauspalveluiden markkinointia osana radonia koskevaa tiedottamista ja yleisesti asetelmaa, jossa säteilytasoja valvova viranomainen tuottaa itse maksullisia mittauspalveluita ja toimii siten samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa. Kantelija epäilee myös, että palveluja tuotetaan ainakin osittain verovaroin, mikä vääristäisi mittauspalveluiden vapaata kilpailua.

Säteilyturvakeskuksen tehtäviin kuuluu mm. säteilytilanteen valvominen, säteilyturvallisuuksiä edistävän tutkimus- ja kehittämistyön tekeminen, toimialansa kansallisten mittanormaalien ylläpitäminen, säteilyasioista tiedottaminen ja toimialaansa soveltuvien asiantuntijapalvelujen tuottaminen (säteilyturvakeskusasetuksen 1 §). Säteilyturvakeskuksella on oikeus periä palveluista maksuja, joista säädetään asetuksella ja joita määrättäessä on noudatettava valtion maksuperustelakia. Saadusta selvityksestä ilmenee, että säteilyturvakeskuksen mittauspalveluiden hinnoittelu on pääosin korkeampaa kuin yksityisillä toimijoilla. Säteilyturvakeskuksella voidaan lähtökohtaisesti olettaa viranomaisena olevan markkinaetua maineestaan uskottavana ja luotettavana asiantuntijavirastona ja mittanormaaleja ylläpitävänä laitoksena. Sillä on myös koottuna keskitetysti tietoja markkinointiin vaikuttavista säteilypitoisuuksista. Toisaalta säteilyturvakeskuksen keräämät tiedot tukevat viranomaistoimintaa ja vahvistavat osaltaan sen asiantuntija-asemaa, ja esimerkiksi tietoja kohonneiden radonpitoisuuksien alueista on löydetävissä STUK:n verkkosivuiltakin. Säteilyasioista tiedottaminen kuuluu edellä esitetyn tavoin STUK:n tehtäviin, eikä sinänsä voida pitää epäasianmukaisena, että se tiedottaa myös tarjoamistaan mittauspalveluista. Sopivan tasapainon löytyminen neutraalin viranomaistiedottamisen ja omien maksullisten palveluiden markkinoinnin välillä voi kuitenkin edellyttää pohdintaa siitä, tulisiko radonmittauksen tarpeellisuudesta tiedotettaessa selkeämmin tuoda esiin, että mittauksia voivat suorittaa myös muut toimijat kuin STUK.

Selvityksestä ja lausunnosta ilmenevin tavoin säteilyturvakeskuksen radonmittaustoiminta palvelee viranomaisen tiedonkeruuta mm. asuinrakennuksissa käytetyistä rakenneratkaisuista ja radonin torjuntamenetelmistä, minkä vuoksi mittauspalveluiden tuottamista voidaan pitää kiinteämpänä osana viranomaistoimintaa kuin jos palvelutuotanto perustuisi puhtaasti liiketaloudellisiin intresseihin ja olisi selvästi erotettavissa viranomaistoiminnasta. Merkille pantavaa on myös, ettei säteilyturvakeskus ole asuinhuoneistojen huoneilman radonpitoisuuksia valvova viranomainen, vaan tämä tehtävä kuuluu kunnallisille terveydensuojeluviranomaisille.

Totean, että kun säteilyturvakeskuksella on yhtäältä kilpailun piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa ja toisaalta (työpaikkojen radonhaittojen osalta) valvovaa ja sääntelevää viranomaistoimintaa, on kiinnitettävä huomiota siihen, miten viraston liiketaloudelliset toiminnot ja viranomaistoiminta on eriytetty toisistaan. Viranomaistoiminnan tosiasiallinen riippumattomuus ja puolueettomuus tulisi varmistaa ja järjestää toiminta sillä tavoin, että se näyttäytyisi riippumattomana ja puolueettomana myös ulkopuolisille. Toisaalta viranomaisen liiketaloudellinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

toiminta tulisi organisaatiossa pyrkiä eriyttämään riittävän etäälle julkisista hallintotehtävistä, jotta viranomaisen eri roolit eivät sekoittuisi keskenään. Tämä lisäisi myös toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Viranomaistoiminnan tulee edellä esitetyin tavoin olla puolueetonta, tasapuolista ja muutoinkin vieraista vaikuttamista vapaata. Objektiiisuusvaatimuksella turvataan osaltaan myös viranomaistoiminnan luotettavuutta, uskottavuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Viranomaisen toiminnan tulee näyttäytyä tasapuolisena ja puolueettomana myös ulospäin. Tasapuolisuutta ja puolueettomuutta turvataan yksittäistapauksessa esteellisyysäännöksillä. Oleellista on kuitenkin myös, että viranomaisen toiminta on järjestetty organisaatiossa siten, että edellytykset viranomaistoimintojen ja vapailla markkinoilla toimivien palveluiden hoitamiseksi riittävän etäällä toisistaan ovat olemassa ja myös selkeästi yleisön nähtävillä.

Saatan edellä esittämäni näkökohdat säteilyturvakeskuksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja huomioon otettavaksi mahdollisessa lainsäädännön ja säteilyturvakeskuksen organisaation kehittämistyössä.

Muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin kantelukirjoitus ei anna aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
