

31.12.2008

Dnro 1515/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen**

## **PUUTTEET PUOLUSTUSVOIMIEN RÄJÄHDETURVALLISUUDESSA**

1

### **KANTELU**

Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston osastopäällikön ja apulaisosastopäällikön allekirjoittamassa kirjoituksessa arvosteltiin puolustusministeriötä ja Pääesikuntaa puolustusvoimien räjähteiden varastointiin liittyvien ongelmien korjaamista edellyttävien toimenpiteiden jatkuvasta siirtämisestä ja hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä.

Kirjoituksen mukaan puolustusvoimien räjähteiden varastoinnissa ja siihen olennaisesti liittyvässä räjähdeturvallisuudessa oli vuosien varrella tehdyissä erilaisissa selvityksissä ja tarkastuksissa todettu merkittäviä puutteita. Räjähteiden varastointi ei ollut kaikilta osin voimassa olevien lakien, asetusten, ohjeiden ja turvallisten toimintatapojen mukaista. Varastoinnista puolustusvoimien henkilöstölle ja ympäröivälle yhteiskunnalle muodostuva turvallisuusriski oli suurempi kuin mitä yleisesti voidaan hyväksyä.

Vuodesta 2000 lähtien Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto oli kirjoituksen mukaan pyrkinyt useilla asiakirjoillaan käynnistämään asiaan liittyviä toimenpiteitä ja selvityksiä. Räjähteiden varastointiin liittyvät toimenpiteet oli mm. kirjattu erääksi tulostavoitteeksi vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja otettu omaksi erilliseksi kohdaksi puolustusministeriön ja puolustusvoimain komentajan vuoden 2001 tulossopimukseen. Kuitenkin monet sovituista toimenpiteistä olivat jääneet puolitiehen tai asiat kokonaan hoitamatta. Ensimmäistäkään näiden suunnitelmien mukaista maapeitteisen varastointisuojan rakentamista ei ollut aloitettu 1.5.2006 mennessä. Viimeisten tiedossa olevien suunnitelmien mukaan räjähddevarastosuojien rakentamisen aloittaminen oli kirjoituksen mukaan siirretty alkamaan vasta vuonna 2008.

Kirjoituksen mukaan räjähdessäännösten ja ohjeiden noudattamatta jättämisellä oli puolustusvoimissa pitkät perinteet. Tästä piittaamattomuudesta oli kirjoituksen mukaan tullut lähes "maan tapa". Kirjoituksen liitteenä olevasta selvitysmiesten raportista ja muista asiakirjoista kävi kirjoituksen mukaan selkeästi ilmi, että puolustusvoimat rikkoi tietoisesti voimassa olevia räjähdessäännöksiä. Puolustusvoimien ylin johto oli kirjoituksen mukaan ilmoittanut ottavansa tietoisesta riskistä räjähteisiin liittyvien investointipäätösten osalta.

Myös puolustushallinnon suunnitteluprosessissa oli kirjoituksen mukaan ongelmia. Budjettirahat oli kiintiöity monella tavalla ja määrärahojen käytöstä on muodostunut tulostavoite. Itse asetetut esteet ja rajoitukset olivat usein järkevän varainkäytön esteenä. Myöskään räjähdeturvallisuudesta vastaavilla vastuuhenkilöillä ei ollut aitoa mahdollisuutta poistaa puutteita.

Teknilliselle tarkastusosastolle oli kirjoituksen mukaan vuodesta 2000 lähtien luvattu, että uusien varastosuojien rakentaminen alkaa piakkoin. Vuosittain oli kuitenkin tullut uusia esteitä, laadittu uusia suunnitelmia ja valitettu rahapulaa. Varastosuojat ja niihin sijoitetut räjähteet

vanhenivat kuitenkin vuosi vuodelta. Turvallisuusriskit kasvoivat ja lopulliset kustannukset saattoivat muodostua arvaamattoman suuriksi.

Myös räjähdevarastoinnin turvallisuuden kehittämistä laaditussa selvityksessä oli todettu heikkokuntoisten varastojen sijaitsevan eräin paikoin niin lähellä varuskuntaa ja harjoitusalueita, että ne saattavat aiheuttaa merkittävää vaaraa suurelle joukolle ihmisiä.

## 2

### SELVITYKSET

Puolustusministeriö toimitti kantelun johdosta 30.6.2006 päivätyn selvityksen ja lausunnon, jossa selostettiin lähemmin muun muassa räjähteiden varastointia koskevia säännöksiä, puolustusministeriön toimenpiteitä asiassa sekä varastorakentamisen senhetkistä tilannetta.

Toimitetuissa selvityksissä lueteltiin useita tuolloin valmisteilla olleita suunnitelmia ja hankkeita räjähdevarastoinnin tilan parantamiseksi. Selvityksessä mainittiin muun muassa valmisteilla olleista räjähdevarastointia koskevasta rakentamisohjelmasta ja varastosuojien vallitustöiden hankesuunnitelmista. Selvityksessä selostettiin myös ministeriön tekemiä esityksiä räjähdevarastointihankkeiden lisärahoitukseksi vuosina 2007–2011. Ministeriö oli selvityksen mukaan edellyttänyt, että räjähteiden varastointijärjestelmä saatettaisiin kaikilta osiltaan määräysten mukaiseksi viimeistään 31.12.2012.

Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto antoi selvitysten johdosta 14.8.2006 päivätyn vastineen.

Katsoin 12.6.2008 tarpeelliseksi pyytää ministeriötä hankkimaan vielä ennen asian ratkaisemista lisäselvityksen räjähdevarastoinnin kehittämisen senhetkisestä tilanteesta sekä toimenpiteistä, joita räjähdevarastoinnin kuntoon saattamiseksi on parin edellisvuoden aikana tehty. Lisäselvityksessä pyydettiin myös uutta arviota siitä, ovatko räjähdevarastoinnin puutteet korjattavissa ministeriön asettamaan määräaikaan mennessä. Samalla selvityksiä antaneille pyydettiin varaamaan tilaisuus tulla kuulluiksi vastineessa esitetyn johdosta.

Puolustusministeriö antoi selvityspyynnön johdosta 4.8.2008 päivätyn lausunnon, jossa viitattiin muun muassa ministeriön tarkastusyksikön asiasta laatimaan selvitykseen ja muistioon. Ministeriö toimitti myös Pääesikunnan lausunnon liitteineen. Näissä selvityksissä selostettiin seikkaperäisesti kantelun jälkeen asiassa suoritteita toimenpiteitä.

Kantelija toimitti vielä asiassa 23.7.2008 päivätyn lisäkirjoituksen.

### 2.1

#### Poimintoja selvitysten sisällöstä

**Puolustusministeriö oli lausunnon 30.6.2006** mukaan jo vuonna 1984 antamassaan hallinnonalan räjähdystarvikkeiden varastointia koskevassa päätöksessä antanut 15 vuoden siirtymäajan räjähteiden varastoinnin saattamiseksi päätöksen edellyttämälle tasolle. Ähtärin asevarikolla tapahtui räjähdeonnettomuus 19.7.1999. Onnettomuuteen johtaneet tapahtumat olivat tutkijalautakunnan mukaan seurausta muun muassa siitä, että varastointiolosuhteet olivat materiaalille sopimattomia. Tutkijalautakunta piti ministeriön mukaan tapahtuman uusiutumista mahdollisena.

Pääesikunnan päällikkö määräsi huoltoesikunnan selvittämään 1.4.2000 mennessä, mihin toimenpiteisiin räjähteiden varastointiturvallisuuden kehittämiseksi tuli ryhtyä. Puolustusvoimien johdolle lähetettiin 3.5.2000 päivätty muistio, jossa todettiin pahimmat puutteet sekä se, että oli puolustusvoimien edun mukaista korjata ne mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.

Puolustusministeriö asetti ohjauskirjeessään 10.1.2002 Pääesikunnalle uuden tulostavoitteen, jonka mukaan räjähteiden varastointijärjestelmä ja elinkaaren hallinta oli saatettava kaikilta osin määräysten mukaiseksi viimeistään 31.12.2012.

Koska räjähdeturvallisuuden suhteen esiintyi edelleen toistuvasti ongelmia, ministeriö asetti 7.6.2005 hankkeen, jonka tarkoituksena oli selvittää räjähdevarastoinnin yleisiä toimintaedellytyksiä ja räjähdeturvallisuuden toteutumista puolustusvoimissa.

Puolustusministeriön 16.6.2005 Pääesikunnalle lähettämässä kirjeessä todettiin, ettei ministeriön määräämiin toimenpiteisiin ollut ryhdytty riittävällä tehokkuudella sekä ettei ministeriön edellyttämiä toimenpiteitä saataisi toteutettua asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Selvitysmiesten raportissa 2.12.2005 todettiin varastojen kunto pääosin erittäin heikoksi, tarkasteltiinpa asiaa räjähdeturvallisuuden, anastusturvallisuuden, paloturvallisuuden tai materiaalin säilyvyyden näkökulmasta. Raportin mukaan varastorakenteiden kunto oli ollut bajalti tiedossa. Lukuisia esityksiä oli tehty, jotta asian tilaan saataisiin parannusta. Ongelmien korjaamisen käynnistyminen on kuitenkin vuosi vuodelta viivästynyt, kun muut investoinnit infrastruktuuriin on koettu tärkeämpinä eivätkä resurssit olleet enää riittäneet räjähteiden varastointiin liittyvien rakenteellisten puutteiden poistamiseen. Selvitysmiehelle oli myös muodostunut käsitys, ettei asioista päättävällä tasolla ole välttämättä tarpeellista tuntemusta räjähdealasta ja alan koulutusta on merkittävästi vähennetty kaikessa sotilaskoulutuksessa.

Selvitysmiesten raportin perusteella puolustusministeriö edellytti 18.1.2006 uudelleen, että puolustusvoimien räjähdevarastointi saatetaan kaikilta osin määräysten edellyttämään kuntoon vuoden 2012 loppuun mennessä. Puolustusministeriö totesi 2.6.2006 päivätyssä asiakirjassaan, ettei Pääesikunnan toiminta kaikilta osin toteuttanut ministeriön määrittämiä linjauksia.

Puolustusministeriön lausunnon 30.6.2006 mukaan räjähdevarastointiin liittyvät ongelmat olivat olleet puolustusministeriön tiedossa ja ne olivat perua varsin pitkältä ajalta. Ministeriön mukaan voitiin puhua jopa sotien jälkeisen ajan ongelmasta. Ministeriö oli lausuntonsa mukaan toiminut vilpittömässä mielessä parhaan tietämyksensä mukaan ja voimavarojensa puitteissa. Sotilaallisten räjähteiden varastointeja koskevista säädöksistä kävi ilmi, että asian arviointiin vaikuttavat määräykset ja ohjeet ovat olleet puolustushallinnon sisällä laadittuja ja määrääjat puolustushallinnon itsensä asettamia. Näytti ministeriön mukaan siltä, että äkanaan määriteltä varsin pitkä siirtymäaika oli vienyt asialta jonkin verran uskottavuutta.

**Pääesikunnan lausunnon 14.6.2006** mukaan puolustusvoimien toimintaan liittyvien räjähteiden turvallisuus oli vuosikymmenten aikana muodostunut tarkoitettua suuremmaksi ristiteki-jäksi. Puolustusvoimien toimenpiteillä ei tätä riskiä ollut toistaiseksi pystytty saamaan tyydyttävälle tasolle. Pääesikunnan käsityksen mukaan asiassa on kuitenkin mahdotonta osoittaa mitään yksittäistä laiminlyöntiä tai piittaamattomuutta, joka olisi ollut lainvastainen.

Teknillisen tarkastusosaston **vastineen 14.8.2006** mukaan säädösten vastaisen yleistä ja valtakunnan turvallisuutta vaarantavan tilan ylläpitäminen ylitti hyväksyttävyyden rajat. Oli vaikea-

ta kuvitella, että esimerkiksi Turvatekniikan keskus hyväksyisi räjähdeteollisuuden osalta säästövastaisen tilan pitkittämisen ja "tietoisensa riskinoton".

Räjähteiden nykyinen varastointi muodosti vastineen mukaan turvallisuusriskin rauhan aikana. Sen huono taso oli ehkä suurin yksittäinen riski sotilaallisen puolustusvalmiuden ja valtakunnan turvallisuuden kannalta. Valtaosa varastosuojista oli lähinnä sääsuojia, jotka eivät käytännössä antaneet lainkaan suojaa vihollisvaikutuksia vastaan.

**Puolustusministeriön tarkastusyksikön lausunnossa 2.7.2008** lausuttiin seuraavaa.

"Räjähdysvaarallisista aineista annettu laki, *laki räjähdysvaarallisista aineista* (263/1953) oli tarkoitettu yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä henkilö- ja omaisuusvahinkojen estämiseksi. Lisäksi laissa oli säädetty, että puolustuslaitoksen osalta lakia ei ole sovellettava osittain tai ollenkaan, mikäli se katsotaan mahdolliseksi vaarantamatta lailla tarkoitettua yleisen turvallisuuden ylläpitämistä sekä hengen ja omaisuuden suojaamista.

Räjähteistä on annettu uusi laki, *laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta* (390/2005), jolla kumottiin räjähdysvaarallisista aineista annettu laki. Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää yleistä turvallisuutta. Tätä lakia sovelletaan puolustusvoimien toimintaan.

Voimassa olleiden ja voimassa olevien säädösten mukaan velvoitteet yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä henkilö- ja omaisuusvahinkojen estämiseksi ovat koskeneet puolustusvoimia koko ajan.

Puolustusvoimien toimintaa on kehitetty puolustusministeriön linjausten ja viimeaikoina valtioneuvoston antamien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selonteiden perusteella. Näiden mukaan sotilaallisen puolustuksen muodostavat henkilöstö- ja materiaaliset voimavarat. Tehtyjen linjausten mukaisesti puolustusbudjetista noin kolmannes pyritään käyttämään puolustusmateriaalihankintoihin. Uuden teknologian puolustusmateriaali on entistä kalliimpaa, joten materiaalin hankinta muodostaa enää vain noin kolmasosan materiaalin elinjakson kustannuksista. Ministeriön linjauksissa ja selonteissa ei ole erikseen mainintoja materiaalin varastoinnista, mutta varastoinnin kustannusten voidaan katsoa sisältyvän materiaalin elinjakso-kustannuksiin.

Nykyiset varastointiongelmät johtuvat osittain entisen puolustusministeriön rakennusosaston toimenpiteistä ja päätöksistä, joissa ei aina otettu huomioon varastoijan näkemyksiä ja varastoinnin ohjeita. Näiden ongelmaksi koettujen kevytrakenteisten varastosuojien rakentaminen aloitettiin Uudenkylän onnettomuuden seurauksena. Lisäksi tietämys erilaisten varastointitapojen vaikutuksesta räjähteisiin ja niiden säilymiseen oli puutteellista. Nämä eri tekijät yhdessä ovat johtaneet räjähdetarastoinnin nykyiseen tilanteeseen.

Lindqvistin vuonna 1931 kirjoittaman räjähteiden varastointia koskevan käsikirjan mukaan *varastojen on oltava lujasti ja huolellisesti rakennetut ja niin asetetut ja suunnitellut, että ilma niissä koko vuoden pysyy kuivana ja lämpötila sopivana sekä mahdollisimman tasaisena*. Tämä periaate pätee edelleenkin, jotta räjähteet säilyisivät käyttökelpoisina koko elinjaksonsa ajan. Käytössä olevissa kevytrakenteisissa varastosuojissa lämpötila ja kosteus muuttuvat ulkoilmassa tapahtuvien muutosten mukaisesti ja näin ollen räjähteiden varastointiolosuhteet eivät ole sellaisia kuin niiden pitäisi olla. Lisäksi näistä varastorakennuksista on tulossa puolustusvoimille mittava asbestiongelma.

Säädösten ja määräysten vastaiseksi tilanteen voidaan katsoa muodostuneen vuonna 1965 Pääesikunnan antaman määräyksen *"Räjähdyksineiden ja ampumatarvikkeiden varastoinnista, käsittelystä ja kuljetuksesta sekä lataamotoiminnasta puolustuslaitoksessa"* seurauksena, koska ero annettujen vaatimusten ja todellisuuden välillä oli huomattava.

Nämä vaatimukset vahvistettiin määräyksiksi ensimmäisen kerran ministeriötason päätöksellä vuonna 1984. Tällöin varastoinnin ja valmistuksen kuntoon saattamiselle asetettiin viidentoista vuoden määräaika. Määräaika pidettiin ennallaan vuonna 1996 annetussa puolustusministeriön räjähdyspäätöksessä, joten räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin piti olla kaikilta osiltaan määräysten ja säädösten mukaista 20.6.1999. Valmistuksen osalta määräaika kuitenkin jatkettiin 31.12.2002 saakka.

Rakentamisen aikaan ei tiedetty, että kevytrakenteiset varastorakennukset rakennettiin liian lähelle toisiaan räjähdysten välittymisen kannalta katsottuna. Ähtärin varikolla vuonna 1999 sattunut onnettomuus kuitenkin osoitti, että varastosuojat ovat liian lähellä toisiaan. Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto edellytti tuolloin, että varastoalueiden rakennetta on muutettava siten, ettei räjähdysten välittyminen varastosuojasta toiseen ole mahdollista. Asian kuntoon saattamiseksi ei kuitenkaan tehty mitään konkreettisia toimenpiteitä.

Ministeriö edellytti vuonna 2002 ja toistamiseen vuonna 2006 varastoinnin saattamista määräysten ja säädösten mukaiseksi. Näin ollen Pääesikunta on ollut tietoinen varastoinnin määräysten vastaisesta tilasta Ähtärin onnettomuuden jälkeen annettujen määräysten ja velvoitteiden jälkeen. Pääesikunta ei kuitenkaan ryhtynyt riittäviin ja voimakkaisiin toimenpiteisiin esiintulleiden puutteiden poistamiseksi, vaan antoi määräysten vastaisen tilanteen jatkuu.

Tarkastusyksikkö katsoo, että materiaalitoimintoihin ja kiinteistöalaaan liittyvänä suurena ongelmana on puolustusvoimien päätöksentekomenettely ja -kulttuuri. Puolustusvoimien päätöksentekoko perustuu nopeasti saavutettavaan tavoitteeseen, jossa päätöksenteon lähtökohtana on sillä hetkellä käytettävissä oleva tieto, joka voi olla puutteellista taikka täysin virheellistä. Päätöksen tavoite on lähtökohtaisesti hyvin lyhyen ajan, viikkojen, kuukausien, enintään vuoden päässä.

Sitä vastoin materiaalitoimintoihin ja kiinteistöalaaan liittyvän päätöksen tavoite on pääsääntöisesti vuosien, jopa vuosikymmenien päässä. Tämä edellyttää oikeisiin lähtötietoihin perustuva päätöksentekoa ja johdon sitoutumista vuosien ajaksi tehtyihin päätöksiin. Lisäksi päätöksentekoon liittyy suunnitelmia, joiden realistinen toteuttaminen lyhyessä ajassa on mahdotonta teknisten ongelmien taikka käyttöön saatavien taloudellisten resurssien johdosta. Nämä samat päätöksentekoon liittyvät organisatoriset ongelmat käyvät ilmi Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 30.5.2008 antamassa päätöksessä Dnro 1171/2/06, joka koski Panssariprikaatin kasarmirakennusten kuntoa.

Lisäksi yhtenä organisaatioon liittyvänä ongelmana on nähty, että räjähdeturvallisuutta valvova osapuoli (pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto) sijaitsee puolustusvoimien sisällä. Kuitenkin lainsäädäntö asettaa toimintavelvoitteet yksiselitteisesti toiminnanharjoittajalle, ei toiminnan valvojalle.

Varastoinnissa esiintyvien puutteiden poistaminen on alkanut vasta vuonna 2007, jolloin tehtiin ensimmäinen päätös rakentamisesta, joka aloitettiin Ähtärin varikolla. Rakentamispäätöksiä on tehty yhteisarvoltaan 31 600 k€. Rakentamisen kokonaistarpeeksi on arvioitu 50 600 k€. Puut-

tuvasta osasta ei ole päätöksiä. Aikaisempaan kokemukseen viitaten suunnitelmat eivät takaa rakentamista.

Tarkastusyksikön näkemyksen mukaan puutteita ei saada poistettua ministeriön asettamaan määräaikaan (vuoden 2012 loppuun) mennessä olemassa olevien päätösten perusteella. Eri-laisia suunnitelmia on tehty suunnitelma toisensa jälkeen, jotka sitten ovat jääneet sillensä. Kun otetaan huomioon Senaatti-kiinteistöjen investointikatto ja ilmoitus, jonka mukaan suunnitelmiin perustuva rakentaminen voidaan toteuttaa aikaisintaan 2015 loppuun mennessä.

Tarkastusyksikkö on selvittänyt asiaa laajemmin liitteenä olevassa muistiossa."

Tarkastusyksikön muistion yhteenvedossa todetaan seuraavaa.

"Puolustusvoimilla ei ole yhtenäistä räjähdeturvallisuuteen liittyvää johtamis-, päätöksenteko- eikä seurantajärjestelmää. Kyseessä on todellinen johtamisongelma. Kun tavoite on liian kaukana tulevaisuudessa, ei organisaatio kykene tekemään päätöstä siitä mitä pitäisi tehdä heti, jotta tavoitteeseen päästäisiin. Vastuuhenkilöiden vaihtuessa muutaman vuoden välein puolustusvoimiin ei ehdi muodostua sellaista pitkäjänteistä johtamistapaa, jota räjähdeturvallisuuden hoitaminen edellyttää.

Puolustusvoimien räjähdeturvallisuuden johtaminen on sattumanvaraista ja usein myös asiantuntematonta. Toiminnassa keskitytään yksittäisten puutteiden korjaamiseen ja asioiden so-optimointiin. Tarvittavaa turvallisuuskulttuuria ei ole kyetty luomaan, koska ala kärsii arvostuksen ja resurssien puutteesta.

Räjähteiden käytön, käsittelyn ja varastoinnin yhteydessä tapahtuneista onnettomuuksista saatuja tietoja ei ole hyödynnetty, eikä niistä ole otettu opiksi räjähdeturvallisuuden hallinnan ja johtamisen kehittämiseksi.

Puolustusvoimilla ei ole selkeää kokonaiskäsitystä siitä, mitä varastoinnin kuntoon saattamiseksi on tehty ja mitä olisi pitänyt tehdä. Tämän seurauksena puolustusvoimilta puuttuu myös realistinen käsitys siitä, millä tavalla ja missä aikataulussa varastointi on mahdollista saada määräysten mukaiseksi. Suunnitelmat eivät perustu realistisiin rahoitusmahdollisuuksiin.

Räjähteiden varastointiolosuhteet ovat vain osittain voimassa olevien säännösten mukaisia. Vanhentunutta materiaalia ei saada hävitettyä puuttuvien hallinnollisten päätösten tai ymmärtämättömyyden johdosta. Varastoissa pidetään määräysten vastaisesti edelleen mm. täysin käyttökelvottomia fosforitäytteisiä kranaatteja sekä pilaantuneeksi epäiltyä heksogeenia, jolle ei tällä hetkellä ole tiedettyä käyttötarkoitusta.

Uusien räjähteiden hankinnassa toistetaan kerta toisensa jälkeen samat virheet ja laiminlyön- nit. Hankintojen yhteydessä ei päätetä tarvittavista asianmukaisista resursseista, mm. varasto- tiloista hankittaville räjähteille, taikka huolto- ja kunnossapito- ja valvontajärjestelmistä."

Ministeriön tarkastusyksiköstä toimitetun sähköpostiviestin 26.8.2008 mukaan Senaattikiinteis- töjen investointikattoa nimenomaan räjähdevarastoinnin kehittämiseen on korotettu 25 milj. euroa. Näin ollen aiemmassa lausunnossa esitetty näkemys, jonka mukaan puutteita saataisi poistettua vuoden 2012 loppuun mennessä, on osoittautumassa turhan pessimistiseksi. Ra- kentamistoimien päätöksenteko, valmistelu ja tekninen toteutus vievät aikansa, mutta tehty päätös parantaa sähköpostiviestin mukaan oleellisesti mahdollisuuksia saada puutteet korjat- tua asetettuun määräaikaan mennessä.

**Pääesikunnan lausunnon 31.7.2008** mukaan Puolustusvoimien räjähdevarastointi on tarkoitus saattaa vuoteen 2013 mennessä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) säätämälle tasolle. Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää yleistä turvallisuutta.

Mainitun lain johdosta Pääesikunnan logistiikkaosasto on antanut useita räjähdeturvallisuuden liittyviä ohjeistoja vuoden 2005 lopusta lähtien. Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto on antanut lisäksi ohjeita koskien pitkäaikaisvarastointia ja luokittelua.

Varastoinnin kehittämiseen liittyen Puolustusvoimain komentaja on hyväksynyt Puolustusvoimien varastoinnin perusajatuksen 8.12.2005, jonka mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen, varastointisuunnitelma, ampumatarvikestrategia ja puolustusministeriön selvitys on yhdistetty toimenpideohjelmaksi keväällä 2006. Varastoinnin kehittämisen pitkän aikavälin suunnitelmaa on tarkennettu sekä viety varastorakentamisen kohteet osaksi toimitila- ja rakennetarpeita.

Vuoden 2006 aikana on luotu edellytykset toteuttaa talousarviossa vuodelle 2007 suunnitellut varastorakentamisen hankkeet. Pääesikunnan päällikön 3.4.2007 tekemän päätöksen mukaisesti Puolustusvoimille tuotetaan 70 maapeitteisen räjähdevaraston kapasiteetti kaikkien Puolustusvoimien suorituskykyalueiden käyttöön sekä lisätään varastoinnin turvallisuutta vuoden 2012 loppuun mennessä. Samalla päätöksellä Maavoimille on delegoitu johtamisvastuu varastoinnin kehittämisestä. Rakentamissuunnitelma on sovittu yhdessä Senaattikiinteistöjen kanssa.

Kokonaissuunnitelma vallituksista valmistui kesäkuussa 2007. Varastosuojia vallitetaan keskitetyn varastokapasiteetin osalta kahdellatoista varastoalueella. Maavallien rakentamiseen Maavoimien rahoituksessa on käytössä yhteensä noin 11 miljoonaa euroa. Maavallien rakentamisen lisärahoitusarve on 2- 4 miljoonaa euroa.

Vuosien 2007 ja 2008 aikana on luotu yhteistoiminnassa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaattikiinteistöjen kanssa edellytykset toteuttaa talousarvioissa vuodelle 2008 ja 2009 suunnitellut varastorakentamisen hankkeet tilaamalla tarvittavat hankesuunnitelmat ja laatimalla esivuokrasopimukset sekä muut tarvittavat selvitykset.

Senaattikiinteistöt käyttää Puolustusvoimien varasto- ja turvarakentamisen hankkeisiin investointivaroja noin 25 miljoonaa euroa vuodessa vuoteen 2012 saakka. Räjähdevarastointiin liittyvään turvallisuustekniikkaan investoidaan vuoteen 2013 mennessä noin 6 miljoonaa euroa.

Materiaalin seurantajärjestelmään liittyen Puolustusvoimissa on käynnissä tutkimus radiotaajuuteen perustuvasta materiaalin seurantajärjestelmästä. Tutkimus valmistuu vuonna 2010 ja sen avulla on tarkoitus parantaa räjähteiden paikkatietämystä sekä varastoinnin ja kuljetusten aikaisten olosuhteiden vaikutusta räjähteeseen. Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen antamat tekniset ohjeet määrittävät sen ohella räjähteiden materiaalivalvonnan menettelytavat.

Puolustusvoimien varastointisuunnitelman mukaan räjähteiden varastoinnin toteuttaminen etenee asetettujen tavoitteiden mukaisesti siten, että vuoteen 2013 mennessä räjähteet on varastoitu määräysten mukaisesti, vallitukset on saatu toteutettua, nykyisiä tiedossa olevia vaatimuksia vastaavat maapeitteiset varastot ja luolavarastot rakennettua sekä varastoaluei-

den vartiointi ja kulunvalvonta saatetaan räjähteitä koskevien turvallisuusvaatimusten edellyttämälle tasolle.

Pääesikunnan lausunnon liitteinä olevissa Pääesikunnan **suunnitteluosaston ja logistiikkaosaston lausunnoissa** on selostettu laajasti räjähdysturvallisuuden kehittämiseksi suoritettuja toimenpiteitä. Suunnitteluosaston mukaan räjähteiden varastoinnin puutteiden korjaamisessa on edetty suunnitelmien mukaisesti. Asiassa oli edetty niin tehokkaasti kuin se maavoimien kokonaistoiminnan kannalta on ollut mahdollista ja sen ydintoimintaa haavoittamatta.

Pääesikunnan logistiikkaosaston lausunnossa on selostettu muun muassa räjähdeturvallisuuden liittyvän ohjeiston muutoksia sekä myönnettyjä määrärahoja, vartiointijärjestelyjen kehittämistä, teknisten valvontalaitteiden hankintaa, varastojen vartiointia ja valvontaa ja räjähteiden hävittämistä. Lausunnon mukaan rahoituksen niukkuus voi muodostua hävittämistoiminnan tarvitsemien investointien esteeksi. Lausunnossa on mainittu myös hävittämistoimintaan liittyvistä ympäristöongelmista.

Kantelijan **lisäkirjoituksen 23.7.2008** mukaan puolustusvoimien räjähteiden varastoinnissa oli kantelun jälkeen tapahtunut paljon positiivista kehitystä. Räjähdevarastosuojia ympäröivien vallien rakentaminen oli alkanut, murtoturvallisuutta oli parannettu ja maapeitteisten varastosuojien rakentamiseen liittyvät aluerakentamistyöt olivat käynnistymässä. Myös uusittuja selvityksiä ja suunnitelmia oli tehty.

Lisäkirjoituksen mukaan toimintaa ei kuitenkaan nykyrahoituksella ollut mahdollista saada kaikilta osin säädösten mukaiseksi vuoden 2012 loppuun mennessä. Lainvastaisen tilanteen pitkittymisen syynä on rakentamisen liian hidas käynnistyminen ja jatkuva suunnittelu, joka ei läheskään aina ole johtanut toimenpiteisiin. Osasyynä ovat myös määräysten kiristyminen, uusi tieto turvallisuusriskeistä ja muut yllättävät vaikeudet. Puolustusvoimat ei myöskään omista rakennuksia tai maaperää, jossa varastointia suoritetaan eikä tee lopullisia päätöksiä rahoituksesta ja rakentamisesta. Teknillinen tarkastusosasto on lisäkirjoituksen mukaan huolissaan etenkin huonokuntoisiin räjähdevarastoihin mahdollisesti jäävistä vanhoista hylätyistä räjähteistä, jotka muodostavat potentiaalisen suuronnettomuusriskin.

Lisäkirjoituksen liitteenä on Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan Maavoimien Esikunnalle 5.5.2008 osoittama pyyntö, joka koskee vaarallisuusluokkaan 1.2 kuuluvien räjähteiden varastointia kevytrakenteisissa varastosuojissa. Asiakirjan mukaan Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan arvio vuoden 2012 jälkeistä tilasta on se, että tällöin jouduttaisiin varastoimaan valleilla suojatuissa kevytrakenteisissa varastosuojissa noin 40 % silloin olemassa olevista maavoimien räjähteistä. Hyväksyttävän riskitason mukaisesti olisi mahdollista varastoida tällaisia räjähteitä ainoastaan pieni murto-osa. Vaihtoehtoina ovat, että maavoimiin rakennettavaksi suunniteltujen 70 maapeitteisen varastosuojan lisäksi rakennetaan lisää tarvittava määrä (yli 100) maapeitteistä varastosuojaa tai että hyväksytään nykyistä korkeampi onnettomuuden välittymisen riskitaso. Asiakirjan mukaan maapeitteisten varastosuojien kokonaistarve 167 kpl oli tuotu esiin muun muassa 30.1.2003 Pääesikunnassa pidetyssä räjähteiden varastointia koskevassa neuvottelussa.

3

ARVIOINTIA

Puolustusvoimat on viime vuosina useissa eri yhteyksissä korostanut sitä, ettei puolustusvoimien toiminnan turvallisuudesta voida missään olosuhteissa tinkiä. Esimerkiksi viime syyskuussa järjestettyjen turvallisuus- ja puolustusalan erikoismessujen yhtenä teema oli yhteis-



kunnan turvallisuus. Puolustusvoimien toimintaan liittyy luonnollisesti turvallisuusriskejä. Muun yhteiskunnan tulee voida kuitenkin luottaa siihen, ettei niitä aiheudu puolustusvoimien räjähdemateriaalin varastoinnista.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus muun muassa turvallisuuteen. Räjähdevarastoinnin turvallisuutta koskevan selvitysmiesten raportin mukaan heikkokuntoisia varastoja sijaitsi eräin paikoin niin lähellä varuskuntaa ja harjoitusalueita, että ne saattavat aiheuttaa merkittävää vaaraa suurelle joukolle ihmisiä.

Selvitysten mukaan erityisesti puolustusvoimien räjähteiden varastoinnissa on turvallisuusongelmia kuitenkin esiintynyt jo varsin pitkään. Puolustusministeriön mukaan voitiin puhua jopa sotien jälkeisen ajan ongelmasta. Puolustusministeriön tarkastusyksiköllä ja Pääesikunnan teknillisellä tarkastusosastolla on nähdäkseni parhaat edellytykset arvioida puolustusvoimien räjähddevarastoinnin tilaa. Molempien arviot asiasta ovat hyvin kriittisiä. Myös ulkopuoliset selvitysmiehet ovat raportissaan todenneet varastojen kunnon pääosin erittäin heikoksi. Muissakaan selvityksissä ei räjähteiden varastointiin liittyviä ongelmia ole kiistetty.

Selvityksissä on selostettu lähemmin aiempia ja nykyisiä puolustusvoimien räjähteiden varastointia koskevia säännöksiä. Muutoksista riippumatta säännösten perussisältö on koko ajan ollut, että räjähteiden varastoinnin tulee olla riittävän turvallista. Kysymys ei ole myöskään siitä, että turvallisuusongelmat olisivat jääneet havaitsematta puutteellisen valvonnan johdosta. Selvityksistä käy ilmi, että toiminnan turvallisuudesta vastaava Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto on koko 2000-luvun tehnyt parhaansa epätydyttävän tilanteen korjaamiseksi. Kaikki osapuolet ovat olleet tietoisia räjähddevarastoinnin hyvin pitkään jatkuneista turvallisuusongelmista. Räjähdevarastoinnin valvonnan järjestämistavalla ei ole nähdäkseni ollut ratkaisevaa merkitystä asiassa.

Puolustusministeriö on todennut, että asian arviointiin vaikuttavat määräykset ja ohjeet ovat olleet puolustushallinnon laatimia ja määrääjät itse asetettuja. Edellä mainittu räjähdelaiki (390/2005), jonka tarkoituksena on ollut parantaa räjähdeturvallisuutta, koskee kuitenkin myös puolustusvoimia. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 279/2004 vp) mukaan puolustusvoimien sotilaalliseen toimintaan tarkoitettut räjähteet ovat luonteeltaan hyvin eri tyyppisiä kuin muut räjähteet. Eri välineitä ja tarvikelajeja on lukuisia, kuten miinat, kranaatit ja pommit, ja räjähteiden määrä on suuri. Niiden turvallinen käsittely vaatii perustelujen mukaa omaa, hyvin yksityiskohtaista sääntelyä. Samalla on mahdollista säätää lakitasoa tarkemmin räjähdysaineiden turvallisesta käsittelystä mahdollisten yhteiskunnallisten häiriötilojen varalta ja puolustusvoimien valmiutta kohotettaessa. Perusteluista on mielestäni pääteltävissä lainsäätäjän tarkoituksena olleen, että puolustusvoimien räjähdeturvallisuudelle tulee asettaa erityisen tiukat vaatimukset. Ylivoimaisesti suurin osa vaarallisista räjähteistä on puolustusvoimien varastoissa.

Puolustusvoimien toiminnan erityisen luonteen vuoksi kaikki räjähteitä koskevat Turvatekniikan keskukselle, pelastusviranomaisille, poliisille ja muille viranomaisille räjähdelaissa säädetty tehtävät hoidetaan puolustusvoimissa puolustushallinnon sisäisesti. Näitä tehtäviä hoitavien on räjähdelain 3 §:n 4 momentin mukaan toimittava yhteistyöstä laissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhteistoiminta järjestettäisiin muun muassa yhteistoimintasopimuksin. Näin varmistettaisiin toiminta esimerkiksi niissä tapauksissa joissa puolustusvoimien tuotantolaitos ja muu tuotantolaitos sijaitsevat lähellä. Annetuissa selvityksissä ei ole mitään mainintaa yhteistyöstä siviiliviranomaisten kanssa.

Puolustusvoimien räjähdevarastointi perustuu siis mainittuun räjähdelakiin (390/2005), 1.9.1996 voimaan tulleeseen puolustusvoimien räjähteistä annettuun asetukseen (648/1996), sekä 1.1.1997 voimaan tulleeseen puolustusministeriön räjähdepäätökseen. Valmisteilla olevan puolustusministeriön asetuksen sotilasräjähteistä on suunniteltu tulevan voimaan 1.3.2009. Asetuksessa (648/1996) ei ole tarkempaa mainintaa puolustusministeriön roolista räjähdevalvonnassa. Asetuksen mukaan asetuksen ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamista valvovat Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto sekä muut sotilasviranomaiset siten kuin siitä asianomainen ministeriö määrää. Valmisteilla olevan asetusluonnoksen mukaan ministeriölle kuuluu sotilasräjähteitä koskevien asioiden ylin johto ja ohjaus. Myös puolustushaaraesikunnan on asetusluonnoksen mukaan osaltaan varmistettava turvallisuusvaatimusten täyttymisestä.

Selvityksissä on kiinnitetty huomiota myös puolustusvoimien räjähteiden varastointia koskevien määräysten ja ohjeiden varsin pitkiin siirtymäaikoihin (10 ja 15 vuotta). Teknillisen tarkastusosaston vastineessa 14.8.2006 on kommentoitu asiaa mielestäni huomionarvoisella tavalla. Vastineessa todetaan mm. seuraavaa: "Kyse on säädösten vastaisesta tilasta, jolloin korjauvat toimenpiteet on käynnistettävä etupainotteisesti ja mahdollisimman pikaisesti. Jossakin vaiheessa kohtuullinen viivytys muuttuu säännösten vastaisen tilan pitkittämiseksi ja saavutetaan laillisen toiminnan raja. Puolustusministeriön tarkastusosaston ja Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston edellyttämien toimenpiteiden jatkuva siirtäminen on jo johtanut tähän laittomaan tilanteeseen, koska räjähdevarastosuojien tai -luolien rakentamista ja puutteiden korjaamista ei aloitettu viipymättä vuonna 2000 tehtyjen päätösten tai viimeistään puolustusministeriön ohjauskirjeen antamisen jälkeen vuonna 2002. "

Ähtärin räjähdeonnettomuus tapahtui vuonna 1999 ajankohtana, jolloin edellinen varastoinnin kuntoon saattamiseksi asetettu 15 vuoden määräaika oli juuri päättymässä. Onnettomuus oli tutkijalautakunnan mukaan seurausta muun muassa varastointiolosuhteiden puutteista. Myös onnettomuuden uusiutumista pidettiin mahdollisena. Edellä selostetusta onnettomuuden jälkeisestä kirjeenvaihdosta käy ilmi, että varastoinnin puutteisiin edellytettiin tuolloin pikaista korjausta. Kantelun mukaan sovituista toimenpiteistä huolimatta ensimmäistäkään suunnitelmien mukaista maapeitteisen varastointisuojan rakentamista ei ollut kuitenkaan aloitettu 1.5.2006 mennessä.

Tälläkin hetkellä on asetettuun määräaikaan vuoden 2012 loppuun vielä neljä vuotta tilanteessa, joka on myönnetty määräysten vastaiseksi. Jos kysymys on myös yleistä turvallisuutta vaarantavasta tilasta, niin kuin selvitysten valossa on pääteltävissä, ei tilannetta voida pitää hyväksyttävänä. Tällaisessa tilanteessa ei ole mahdollista vedota resurssipulaan ja rahojen puutteeseen. Selvityksen mukaan aikaa räjähdevarastojen kuntoon saattamiseksi on ollut riittävästi.

Kantelussa on kiinnitetty mielestäni perustellusti huomiota myös räjähteiden varastoinnista vastaavien henkilöiden oikeusturvaan. Kentällä työskentelevillä räjähdeturvallisuudesta vastaavilla henkilöillä ei ole käytännössä ollut mahdollisuuksia päättää todettujen puutteiden korjaamisesta. Karjalan Prikaatin komentaja on muun muassa vuonna 2005 ilmoittanut, ettei hän enää voinut varastojen huonosta kunnosta johtuen vastata joukko-osastonsa räjähdevarastoinnista.

Selvitysten tiedot siitä, onko räjähteiden varastointi saatavissa määräysten mukaiseksi määräaikaan mennessä, poikkeavat toisistaan. Senaattikiinteistöt on 6.6.2005 arvioinut, ettei varasto-ohjelmaa ole mahdollista saada kuntoon kuin aikaisintaan 2015. Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunnan 5.5.2008 esittämän arvion mukaan 40 % toiseksi vaarallisimmaksi luokitel-

lusta (yhteensä kuusi luokkaa) materiaalista pystytään varastoimaan määräysten mukaisesti vuoden 2012 jälkeen. Kantelija on vastineessaan 23.7.2008 katsonut, ettei tilannetta saada nykyrahoituksella ja suunnitelmilla kaikilta osin määräysten mukaiseksi vuoden 2012 loppuun mennessä.

Selvitysten perusteella kysymys on ollut viime kädessä siitä, mihin tärkeysjärjestykseen eri hankkeet on määrärahoista päätettäessä asetettu. Ministeriön puolustuspoliittisen osaston lausunnon 2.6.2006 mukaan räjähteiden asianmukainen varastointi ja käsittely on kansallisen puolustuksen avainkysymys. Useissa muissa lausunnoissa on todettu, että asiaa on pyritty hoitamaan resurssien puitteissa ja niin, ettei puolustusvoimien ydintoimintaa vaaranneta. Tarkastusyksikön muistiossa selostetuista toiminta- ja taloussuunnitelmista ja talousarvioista voidaan mielestäni päätellä, ettei räjähdeturvallisuuteen ole tiedossa olleista turvallisuusongelmista huolimatta varattu riittäviä voimavaroja.

Selvityksistä ei käy ilmi, että puolustusvoimilla olisi yhtenäistä räjähdeturvallisuuteen liittyvää johtamis- tai seurantajärjestelmää. Selvityksissä mainittu vastuuhenkilöiden vaihtuminen muuttaman vuoden välein vaikeuttaa lisäksi osaltaan pitkäjänteistä räjähdeturvallisuuden kehittämistä. Puolustusministeriön tarkastusyksikön mukaan tarvittavaa turvallisuuskulttuuria ei ole kyetty luomaan, koska ala kärsii arvostuksen ja resurssien puutteesta.

Puolustusvoimien turvallisuusorganisaatiota on arvioitu myös muun muassa Rovajärven ampuma-alueella 2.12.2005 sattuneesta kranaatinheitinonnettomuudesta laaditussa tutkintaselostuksessa. Onnettomuustutkintakeskuksen asettaman tutkintalautakunnan maaliskuussa 2007 antaman tutkintaselostuksen mukaan joiltakin osin turvallisuus pyritään järjestämään puolustusvoimissa jämäkin toimenpitein. Tästä ovat tutkintaselostuksen mukaan esimerkkeinä varomääräykset ja liikenneturvallisuus. Toisaalta joissain asioissa turvallisuustoiminta ei ole noussut riittävästi esille. Esimerkiksi turvallisuusjohtamisjärjestelmää ei ole tutkintaselostuksen mukaan hankittu.

Tutkintaselostuksen mukaan taustatekijänä turvallisuusasioiden osittaiseen syrjään jäämiseen on todennäköisesti se, että turvallisuustoiminta on hajallaan ja resurssit ovat pienet. Puolustusvoimien turvallisuusorganisaatio on hajallaan, mikä tutkintaselostuksen mukaan todennäköisesti aiheuttaa päällekkäisyyksiä, harmaita alueita, kokonaisvaltaisuuden puutetta ja voimattomuutta suurten muutosten ajamisessa. Hajanaisuutta kuvaa se, että turvallisuuden eri osa-alueiden työtä tehdään muun muassa Pääesikunnan operaatioesikunnassa turvallisuusosastolla, henkilöstöesikunnan henkilöstöosastolla ja koulutusosastolla. Teknisistä asioista huolehtivat ainakin Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen Esikunta ja Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto. Käytännön toteutuksesta vastaavat tutkintaselostuksen mukaan maanpuolustusalueet, sotilasläänit ja joukko-osastot. Toimintatavat poikkeavat myös toisistaan ilmavoimissa, merivoimissa ja maanpuolustusalueilla (maavoimissa). Kehittyneintä turvallisuustoimintaa on tutkintaselostuksen mukaan ilmavoimissa, jossa näkyvät siviili- ja sotilasilmailun turvallisuustyön pitkät perinteet.

Elokuussa 2008 toimitetuista uusimmista selvityksistä ei käy ilmi, että puolustusvoimien turvallisuusorganisaatioon olisi tullut muutoksia tutkintaselostuksen antamisen jälkeen.

Kantelijakin on korostanut sitä, että kysymys oli ensisijaisesti järjestelmässä olevista ongelmista, sekä sitä, ettei kantelu kohdistunut kehenkään yksittäiseen tahoon. Kaikki osapuolet tiedostivat hänen mukaansa ongelman ja olivat tehneet parhaansa asian edistämiseksi. Lisäkirjoituksen 23.7.2008 mukaan puolustusvoimien räjähteiden varastoinnissa on kantelun jättämisen jälkeen tapahtunut paljon positiivista kehitystä.

Selvitysten perusteella ei ole osoitettavissa yksittäistä virkamiestä, jonka menettely asiassa olisi ollut sinänsä lainvastainen. Epätyydyttävä asiantila on pitkän ajanjakson kehityksen tulosta. Toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi ovat kuitenkin jääneet riittämättömiksi. Selvitysten perustella jää epäselväksi, ovatko räjähteiden varastoinnin puutteet poistettavissa asetettuun määräaikaan mennessä. Myös erityisesti vanhentuneen räjähdemateriaalin hävittämisessä on selvitysten mukaan ongelmia, joita ei ole pystytty ratkaisemaan tyydyttävällä tavalla.

Saatan puolustusministeriön ja Pääesikunnan tietoon edellä esittämäni käsitykset puolustusvoimien räjähdevarastoinnin turvallisuusongelmista ja yleisesti koko puolustusvoimien turvallisuusorganisaation kehittämistarpeista. Muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin ei asia ole voinut ainakaan tässä vaiheessa johtaa.