

21.12.2016

Dnro 5377/4/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **PUOLUSTUSVOIMIEN RÄJÄHDEVARASTOINNIN TURVALLISUUS**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 8.12.2015 osoittamassaan kirjoituksessa puolustusministeriön, pääesikunnan sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimintaa puolustusvoimien räjähteiden varastointia koskevassa asiassa.

Kantelija kirjoittaa räjähteiden varastoinnissa noudatetun poikkeuspäätösjärjestelyn ongelmallisuudesta. Kantelijan mukaan poikkeuspäätöksiä on sovellettu puolustusvoimissa niin laajasti, että näistä on muodostunut pääsääntö ja niitä käytetään mahdollistamaan määräysten vastainen toiminta. Lisäksi niitä tehdään ilman teknillisen tarkastusosaston turvateknisiä lausuntoja. Kantelijan mukaan poikkeuspäätökset eivät noudata lain, asetuksen ja puolustusvoimien oman räjähdemääräyksen vaatimuksia. Merkittävä osa puolustusvoimien varastosuojista toimii hänen mukaansa pääesikunnan antamien poikkeuspäätösten varassa eivätkä ne näin ollen täytä varastoinnille asetettuja vaatimuksia.

Kantelussa esitetään arvostelua räjähdevarastointiin liittyvään rakentamisen jatkuvaa siirtämistä kohtaan. Kantelija viittaa kantelussaan puolustusministeriön vuonna 2013 eduskunnan oikeusasiamiehelle antamaan raporttiin, jonka mukaan puolustushallinnon räjähteiden varastointi olisi tullut olla kaikilta osin voimassa olevien säädösten mukaista 31.12.2017 mennessä, jolloin edellä mainituille poikkeuspäätöksille ei olisi enää tarvetta. Puolustusvoimien vuoden 2015 osavuosiraportista ilmenee kuitenkin, ettei räjähdevarastoinnin kehittämiseen liittyvää varastorakentamisen suunnitelmaa ole realistista toteuttaa vuoden 2017 loppuun mennessä. Näin ollen räjähteiden varastointi tulee osittain jatkumaan säännösten vastaisena ja perustumaan edelleen poikkeusmenettelyyn.

Kantelijan näkemyksen mukaan teräshallien sijaan tulisi rakentaa maanpeitteisiä- ja luolavarastoja, jotka antavat kevyitä teräshalleja paremman suojan ilmahyökkäyksiä ja sabotaasia vastaan. Lisäksi esitetään arvostelua vanhojen varastojen turvateknikasta huolehtimista kohtaan. Varastoinnista ympäröivälle yhteiskunnalle muodostuva turvallisuusriski on kantelijan mukaan suurempi kuin mitä puolustusministeriö on antanut ymmärtää. Myöskään materiaali-siirron riskiä ei voida poistaa.

Kantelija tuo esille myös pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston roolin räjähdevarastoinnissa. Kantelijan mukaan poikkeuspäätöksiä on tehty vastoin teknillisen tarkastusosaston lausuntoa tai kokonaan ilman sitä. Lisäksi kantelussa esitetään kritiikkiä myös valvontatehtävää suorittavan tarkastusosaston asemasta ja valtuuksista operatiiviseen toiminnanharjoittajaan nähden. Nykyinen hallintorakenne ei kantelijan mukaan takaa räjähdeturvallisuutta valvovan tahon riippumattomuutta.

Kantelussa arvostellaan myös sitä, ettei puolustushallinnon yhteistyö muiden viranomaisten kanssa sotilasräjähteitä koskevien normien valmisteluvaiheessa ole toteutunut vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 3 §:n 4 momen-

tin edellyttämin tavoin. Tässä yhteydessä kantelija viittaa työ- ja elinkeinoministeriöön, jolle mainitun lain säännösten ylin johto ja ohjaus kuuluvat.

Lisäkirjoituksessaan kantelija esittää arvostelua 1.1.2016 voimaan tullutta Pääesikunnan antamaa sotilasräjähdemääräystä kohtaan. Esitetty arvostelu koskee valikoidusti räjähdysväälittymiseen liittyviä riskejä ja riskiarvioiden taustalla olevia teknisiä laskentanormeja.

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin puolustusministeriön selvitys, jonka liitteenä on pääesikunnan, puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja pääesikunnan teknisen tarkastusosaston lausunnot.

Pyysin puolustusministeriötä kiinnittämään selvityksessään erityisesti huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Poikkeuslupamenettelyn oikeudellinen perusta ja menettely poikkeuslupaharkinnassa.
2. Voimassa olevien poikkeuslupien määrät sekä hylättyjen poikkeuslupien määrä viimeiseltä kahdelta vuodelta.
3. Poikkeuslupiin perustuvan varastoinnin pinta-alan määrällinen suhde kokonaisvarastointimäärään.
4. Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa sekä teknillisen tarkastusosaston rooli räjähddevarastoinnissa.
5. Räjähddevarastoinnissa tapahtunut kehitys apulaisoikeusasiamiehen antaman ratkaisun (31.12.2008, dnro 1515/4/06) jälkeiseltä ajalta sekä tämän hetkiset aikataulutavoitteet räjähddevarastoinnin kehittämiseksi.
6. Kokonaisarvio tämän hetkisen räjähddevarastoinnin turvallisuusriskistä ympäröivälle yhteiskunnalle.

Selvityksessä pyydettiin lisäksi harkinnan mukaan ottamaan myös kantaa muihin kantelijan kirjoituksessa esittämiin väitteisiin sekä hänen esittämiinsä ehdotuksiin jatkotoimenpiteiksi räjähddevarastoinnin kehittämiseksi.

Olen asian tutkinnan yhteydessä 16.2.2016 tutustunut puolustusministeriön ja pääesikunnan edustajien kanssa räjähteiden valmistamiseen, räjähddevarastointiin, erilaisiin räjähddevarastotyyppisiin sekä räjähddevarastoinnin nykyhetkiseen tilaan kahdessa eri puolustusvoimien kohteessa.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Selvityksistä ilmenevät vastaukset kysymyksiin

#### 3.1.1 Poikkeuslupamenettelyn oikeudellinen perusta ja menettely poikkeuslupaharkinnassa

**Puolustusministeriön** selvityksestä ilmenee, että niin sanottu poikkeuspäätösmenttely perustuu vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) 3 §:n nojalla annettuun puolustusministeriön asetukseen sotilasräjähteistä (772/2009, jäljempänä sotilasräjähddeasetus). Tarkempia mää-

räyksiä on lisäksi annettu pääesikunnan antamassa sotilasräjähdemääräyksessä (SRMT ja SRMY) ja muissa ohjeissa.

Kemikaaliturvallisuuslain ja sotilasräjähdeasetuksen perusteella pääesikunnan on päätettävä räjähteiden varastoinnista ja varastointiin liittyvistä ehdoista puolustusvoimissa. Sotilasräjähdeasetuksen 10 § 2 momentin mukaan sotilasräjähteitä voidaan varastoida 1) kallioluoliin, 2) maapeitteisiin varastosuojiiin ja 3) muun tyyppisiin varastosuojiiin, jos voidaan varmistaa, että perusteet riittävän turvalliseen varastointiin ovat olemassa. Tässä yhteydessä tarkoitettu poikkeusmenettely koskee 3) kohdan mukaisia varastosuojia.

Poikkeuspäätöksellä tarkoitetaan pääesikunnan sotilasräjähdeasetukseen perustuvan toimivallan puitteissa tekemää päätöstä, jossa toiminnan päätetään voivan jatkua, vaikka jokin tai jotkin lainsäädännössä yleisellä tasolla ilmaistut tai sotilasräjähdemääräyksissä yksityiskohtaisesti asetetut turvallisuusmääräykset eivät täyty. Poikkeuspäätökset tehdään tyypillisesti siksi, ettei korvaavaa säädösten mukaista varastointitilaa ole olemassa. Poikkeuspäätös on määräaikainen ja siinä asetetaan räjähteiden varastoinnille lisäehtoja, joilla varastointi voidaan toteuttaa mahdollisimman turvallisella tavalla käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin nähden.

Menettely, jossa poikkeuspäätöksiä tehdään, perustuu pääesikunnan työjärjestykseen ja sotilasräjähdemääräyksiin. Pääesikunta on toimivaltainen viranomainen päättämään räjähteiden varastoinnista, kun varastoon sijoitetaan vähintään 4000 nettokilogrammaa sotilasräjähteitä (sotilasräjähdeasetus 9 §). Toiminnanharjoittaja hakee pääesikunnalta varastointipäätöstä.

Pääesikunnan päätökset valmistellaan pääesikunnan logistiikkaosastolla. Teknillinen tarkastusosasto antaa asiassa turvateknisen lausunnon, jossa mainitut ehdot ja vaatimukset tulee viedä varastointipäätökseen. Asiakirjavalvonnalla seurataan, että ehdot ja vaatimukset täyttyvät. Merkittävässä tapauksissa teknillisen tarkastusosaston osastopäällikkö on läsnä asiaa esiteltäessä pääesikunnan päällikölle.

**Pääesikunta** korostaa lausunnossaan, että poikkeuspäätöksissä ei poiketa kaikista räjähteiden varastointia koskevista turvallisuusvaatimuksista. Tyypillisesti poikkeuspäätökset koskevat varastoinnille sotilasräjähdemääräyksessä asetetuista sisäisistä suojaetäisyyksistä poikkeamista. Edelleen huomionarvoista on, että turvallisuusvaatimukset, jotka koskevat yksittäisen räjähdevaraston suojaetäisyyksiä puolustusvoimien ulkopuoliseen yhteiskuntaan nähden, täytyvät kaikissa räjähdevarastoissa eikä voimassaolevissa poikkeuspäätöksissä yhdessäkään sallita näistä suojaetäisyyksistä poikkeamista.

Pääesikunta toteaa, että toisin kuin kantelussa väitetään, kaikista voimassa olevista poikkeuspäätöksistä on hankittu ennen niiden antamista sotilasräjähdeasetuksen 7 §:n edellyttämä pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston turvatekninen lausunto. Edelleen kaikissa poikkeuspäätöksissä on asetettu rajoituksia toiminnalle ja ne on annettu voimassaololtaan rajatusti ajaksi. Poikkeuspäätösten rajattu voimassaoloaika palvelee asiakokonaisuutta siten, että niiden olemassaoloa ei unohdeta, vaan puolustusvoimien eri organisaatiotasoilla tehdään aktiivisia toimenpiteitä, jotta poikkeuspäätökset voitaisiin muuttaa säädökset täyttäviksi käyttöpäätöksiksi. Poikkeuspäätösten myöntäminen ei myöskään ole automaatio.

Poikkeuspäätöksien osalta on pääesikunnan mukaan keskeistä ymmärtää niiden liittyminen yhtäältä laajempaan turvallisuuskäsitysten ymmärryksen laajentumiseen ja tätä kautta tapahtuneeseen turvallisuusmääräysten muuttumiseen ja toisaalta räjähdeturvallisuuden kehittämiseen räjähdevarastoinnin rakentamisen myötä. Ensimmäisen sotilasräjähdemääräyksen (2011) myötä tapahtui muutos, jolloin sotilasräjähdemääräyksen yksityiskohtaisia turvallisuus-

vaatimuksia ryhdyttiin soveltamaan myös vanhoihin, aikaisemman sääntelyn nojalla rakennettuihin varastosuojiiin. Tämän taustalla oli sotilasräjähdeasetuksen 25 §, jonka perusteella turvallisuusvaatimuksia sovellettiin myös ennen vuotta 2009 rakennettuihin varastosuojiiin asetuksen mukaisia päätöksiä tehtäessä. Tämä tarkoitti sitä, että pääesikunnan asettamat nykyisin voimassa olevat räjähteiden varastointia koskevat turvallisuusmääräykset asetettiin tällöin koskemaan takautuvasti myös 1960–90 -luvuilla rakennettuja varastosuojia, jotka on aikanaan rakennettu ja otettu käyttöön erilaisiin, jopa 1950-luvulta periytyneisiin turvallisuusvaatimuksiin ja ymmärryksiin pohjautuen. Koska varastosuojien infrastruktuurin uusiminen samanaikaisesti vaati pitkäjänteisyyttä, aiheutti tämä tarpeen poikkeuspäätöksille.

### 3.1.2

Voimassa olevien poikkeuslupien määrät sekä hylättyjen poikkeuslupien määrä viimeiseltä kahdelta vuodelta

Puolustusministeriön selvityksen mukaan poikkeuspäätöksiä oli voimassa vuoden 2016 maaliskuussa 424 kappaletta. Vuonna 2013 poikkeuspäätöksiä oli voimassa 658 kappaletta, joten vertailu osoittaa varastoinnin kehittämisessä tehdyn merkittävää työtä.

Hylkääviä päätöksiä poikkeuspäätösasioissa ei ole sellaisenaan tehty, koska pääesikunnan on ratkaistava sotilasräjähdeiden varastointia koskevat asiat kemikaaliturvallisuuslain mukaan. Tarvittaessa toiminnanharjoittaja on päätösprosessin aikana muuttanut hakemustaan, tai pääesikunta on asettanut toiminnanharjoittajalle hakemuksesta poikkeavia ehtoja. Pääesikunta on sallinut määrääjäksi varastoinnin otettuaan huomioon teknillisen tarkastusosaston lausunnon.

### 3.1.3

Poikkeuslupiin perustuvan varastoinnin pinta-alan määrällinen suhde kokonaisvarastointimäärään

Puolustusministeriön pääesikunnalta saaman selvityksen mukaan poikkeuspäätöksiin perustuvien varastosuojien pinta-alojen suhde varastosuojien kokonaispinta-alaan on maaliskuussa 2016 noin 33 %. Vastaava osuus oli vuonna 2013 noin 50 %.

### 3.1.4

Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa, sekä pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston rooli räjähdetarastoinnissa

**Puolustusministeriön** lausunnossa todetaan, että kemikaaliturvallisuuslain 3 § 4 momentin mukaan on viranomaistehtävää puolustushallinnossa hoitavien toimittava yhteistyössä muiden laissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tämän lainkohdan mukaisesti on pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto toteuttanut säännöllisten yhteistoimintakokousten käytäntöä. Yhteistoimintakokouksiin ovat osallistuneet edustajat seuraavilta tahoilta: TEM, SM, TUKES.

Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto antaa turvateknisen lausunnon sotilasräjähdeasetuksen 6 §, 11 § ja 13 § tarkoittamissa tilanteissa. Turvatekniset lausunnot teknillinen tarkastusosasto antaa hakemuksen saatuaan itsenäisesti säädösten ja sotilasräjähdemääräysten perusteella. Teknillinen tarkastusosasto päättää kemikaaliturvallisuuslain 99 § tarkoittamasta tutkinnasta, sekä sanotun lain 13 luvun tarkoittamista kielloista ja rajoituksista. Tutkinnasta sekä kielloista ja rajoituksista päättäminen on riippumatonta pääesikunnasta siinä merkityksessä, että teknillinen tarkastusosasto tekee päätöksensä pääesikunnan linjaorganisaation kannasta riippumatta.

Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston käytettävissä ovat kemikaaliturvallisuuslain 13 luvun tarkoittamat kiellot ja rajoitukset. Selvityksen mukaan sanotun luvun 109 §:ää ("tuotantolaitoksen toiminnan rajoittaminen") on jouduttu soveltamaan räjähdevarastoinnin yhteydessä. Esimerkkinä on 1.10.2009 asiakirjalla AF20666 annettu eräiden räjähdevarastojen ilman-kuivaintyyppien käyttökielto. Pääesikunnan teknillisellä tarkastusosastolla ei ole käytettävissä kemikaaliturvallisuuslain 123 §:n mukaisia hallinnollisia pakkokeinoja, eli uhkasakkoa ja teettämis- tai keskeyttämishakua.

**Pääesikunnan** lausunnon mukaan kemikaaliturvallisuuslain 3 §:n 4 momentin mukaista yhteistoimintaa on kehitetty eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2008 antaman ratkaisun jälkeen ja sitä on viime vuosina toteutettu puolustusvoimissa erityisesti pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston järjestämien yhteistoimintakokousten kautta. Kokouksiin ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön ja turvallisuus- ja kemikaaliviraston edustajat. Myös puolustusvoimien linjaorganisaatiolla on käynnissä olevaa yhteistyötä siviiliviranomaisten kanssa turvallisuusvaatimusten muuttamiseen liittyvässä toiminnassa. Valtioneuvoston päätöksen (280/1978, valtioneuvoston päätös viranomaisten yhteistoiminnasta räjähdysainetarkastusten suorittamisessa) mukaista yhteistoimintaa on pääesikunnassa toteutettu mm. siten, että muille viranomaisille on tarjottu mahdollisuus osallistua tarkastuksiin ja yhteisistä kohteista on sovittu vuosisuunnittelun yhteydessä. Sotilasräjähdemääräys on laadittu puolustusvoimissa hallinnon sisäisenä määräyksenä. Asiaan liittyen voidaan kuitenkin todeta, että muodollisen lausuntokierroksen sijaan turvallisuusvaatimusten muutoksia on käsitelty mm. yhteistoimintakokouksissa muiden ministeriöiden ja turvallisuus- ja kemikaaliviraston edustajien kanssa. Pääesikunta kiinnittää jatkossa kuitenkin huomiota siihen, että valtioneuvoston päätöksen 11 §:n mainituilla tahoilla on myös mahdollisuus lausua sotilasräjähdemääräyksen luonnoksesta sitä koskevan lausuntokierroksen yhteydessä.

### 3.1.5

Räjähdevarastoinnissa tapahtunut kehitys apulaisoikeusasiamiehen antaman ratkaisun (31.12.2008) jälkeiseltä ajalta sekä tämän hetkiset aikataulutavoitteet räjähdevarastoinnin kehittämiseksi

Puolustusministeriö on raportoinut eduskunnan oikeusasiamiehelle räjähdevarastoinnin kehityksestä 13.9.2013 asiakirjalla PLM.FI.2013–4239. Raportin antamisen jälkeen on rakennettu 12 varastosuojaa ja valleilla on varustettu 4 suojaa. Vuonna 2016 valmistuu 14 suojaa ja 2017 24 suojaa. Vuonna 2016 valmistuu 19 varastosuojan ja vuoden 2017 loppuun mennessä 54 varastosuojan vallit.

Tämän hetkiset tavoitteet räjähdevarastoinnin kehittämiseksi vuoden 2022 loppuun asti perustuvat pääesikunnan 18.11.2015 päivättyyn räjähdevarastoinnin kehittämispäätökseen (AL15942) ja puolustusministerin päätökseen 19.1.2016 (FI.PLM.2016–328). Räjähdevarastoinnin kehittämistä koskeva muutos aiheutui Senaatti-kiinteistöjen investointikehyksen leikkauksesta, jonka johdosta puolustusvoimien räjähderakentamiseen tarvittiin lisää aikaa. Mikäli valtiovarainministeriö muuttaa Senaatti-kiinteistölle antamaansa rahoituspäätöstä, niin rakentamistoimenpiteet on mahdollista toteuttaa nopeutetussa aikataulussa.

Vuonna 2016 puolustusministeriö käyttää puolustushallinnon kokonaisbudjetista 0.73 % räjähdevarastoinnin pääoma- ja ylläpitovuokriin (21 100 000,00 euroa). Tämä summa sisältää varastoinnin kehittämiseen käytettävät varat.

Pääesikunnan lausunnossaan esittämän näkemyksen mukaan kehittämistoimenpiteiden myötä nykytila tulee huomattavasti paranemaan ja jo nyt toteutetun rakentamisen myötä poikkeus-

päätöksellä olevien varastosuojien määrä on merkittävästi vähentynyt. Esimerkiksi minerit-pintaisten varastosuojien lukumäärä on vähentynyt jo tähänastisilla toimenpiteillä yli 50 % vuodesta 2013. Vallitettujen peltivarastosuojien rakentamisesta on luovuttu ja niiden sijasta tullaan rakentamaan vastaava varastointikapasiteetti maapeitteisiä varastosuojia. Myös luola-varastoinnin osalta käynnissä on parhaillaan ns. LUSER-projektin työ, jolla luolavarastoinnin kokonaisturvallisuutta parannetaan. Kehittämistoimenpiteiden loppuunsaattamisen myötä rä-jähdevarastoinnissa tullaan pääsemään ministeriön asettamaan tavoitetilaan.

### 3.1.6

Kokonaisarvio tämän hetkisen räjähddevarastoinnin turvallisuusriskistä ympäröivälle yhteiskunnalle

Kemikaaliturvallisuuslain 1 § mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja, sekä edistää yleistä turvallisuutta.

Puolustusministeriö on vastaanottanut pääesikunnan ja teknillisen tarkastusosaston arviot varastointitilanteen aiheuttamasta turvallisuusriskistä ympäröivälle yhteiskunnalle.

Räjähddevarastoinnista aiheutuva riski muodostuu kemikaaliturvallisuuslain mukaan mahdollisista henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahingoista. Suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan pääesikunta on katsonut, että poikkeuspäätöksistä ei johdu kohonnutta henkilövahinkoriskiä noudatettavien suojaetäisyyksien johdosta. Teknillinen tarkastusosasto on todennut, että poikkeuspäätöksistä aiheutuu ilmeisen kohonnut omaisuus- ja ympäristöriski.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan ulkoisten suojaetäisyyksien osalta yksittäiset varastosuojat täyttävät kemikaaliturvallisuuslain 14 §:n yleisen vaatimuksen, ja räjähdemääräyksen sitä tarkentavat suojaetäisyydet. Pääesikunnan näkemys räjähdysten välittymisen osalta poikkeaa kantelijan käsityksestä. Tämän hetkisessä varastointitilanteessa pääesikunnan käsityksen mukaan räjähdysten välittyminen saattaa pahimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa useita räjähddevarastosuojia tuhoutuu. Niiden tuhoutuminen ei kuitenkaan tapahdu täysin samanaikaisesti. Tästä johtuen ulkoiselle yhteiskunnalle ei koidu kasvanutta henkilöonnettomuuden riskiä.

Puolustusministeriö katsoo niin ikään, että sotilasräjähteiden käyttötarkoituksesta johtuen mahdollinen onnettomuus saattaisi aiheuttaa omaisuus- ja ympäristövahinkoa. Varastosuojien keskinäisistä suojaetäisyyksistä johtuen räjähdysonnettomuus voisi välittyä varastosuojasta toiseen tietyillä varastoalueilla, mistä aiheutuu lisääntynyt omaisuus- ja ympäristövahinkoriski. Puolustusministeriö yhtyy kuitenkin pääesikunnan arvioon siitä, että mahdollisesta räjähddeonnettomuudesta ulkopuoliselle yhteiskunnalle aiheutuva riski on erittäin pieni.

## 3.2

Arviointia

### *Kysymyksenasettelu*

Asiassa ei ole kyse siitä, ettei pääesikunnalla olisi toimivaltaa sotilasräjähteiden varastoinnista ja varastointiin liittyvien määräysten antamiseen ja varastointia koskevista ehdoista päättämiin puolustusvoimissa. Kantelussa on kyseenalaistettu se, onko tämänasteinen sääntely ja sen mahdollistama turvallisuuskontrolli riittävää ja tarpeeksi riippumatonta asian laatu huomioiden.

Kantelussa on esitetty useita räjähdetarastointiin liittyviä kysymyksiä. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta asian arvioinnissa on keskeistä se, noudattavatko viranomaiset toiminnassaan lakia. Lähestyn asiaa räjähdetarastoinnin turvallisuutta ja sen valvonnan riippumattomuutta koskevan aihekokonaisuuden kautta.

### *Räjähdetarastoinnin turvallisuus*

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Perustuslain 15 §:ssä turvataan jokaisen omaisuus.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Keskeinen keino, jolla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa, on perusoikeutta turvaavan lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp s. 75).

Kemikaaliturvallisuuslain 1 §:n mukaan 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.

On selvää, että puolustusvoimien räjähteiden varastointiin liittyy turvallisuus- ja muita riskejä, kuten esimerkiksi ympäristö- ja omaisuusvahinkojen riskit. Räjähdetarastointi kytkeytyy julkiseen valtaan ja muun muassa sen perustuslaillisiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin sidottuihin velvoitteisiin esimerkiksi turvallisuuteen ja ympäristöoikeuksiin liittyen. Lainsäätäjä on varautunut räjähdetarastointiin liittyviin riskeihin erilaisin turvallisuusvalvonnan järjestelyin.

Kantelun mukaan räjähdetarastoinnista ympäröivälle yhteiskunnalle muodostuva turvallisuusriski on suurempi kuin mitä puolustusministeriö on antanut ymmärtää. Myöskään materiaaliinriskiä ei voida poistaa. Kantelussa väitetään, että poikkeuspäätöksiä on sovellettu puolustusvoimissa niin laajasti, että näistä on muodostunut pääsääntö.

Kuten selvityksistä ilmenee, poikkeuspäätösten lukumäärä on ollut viimeiset vuodet laskusuunnassa. Toisaalta on mielestäni selvää, että räjähdetarastoinnin turvallisuutta tiukentavien määräysten kehittyminen johtaa siihen kehitykseen, että osa varastoinnista tulee jatkossakin olemaan tilapäisratkaisujen ja poikkeuslupien varassa, ennen kuin ne saadaan korvattua tai päivitettyä määräysten mukaisiksi. Merkityksellistä on, että saadun selvityksen mukaan yksittäisten räjähdetarastojen suojaetäisyyksiä puolustusvoimien ulkopuoliseen yhteiskuntaan nähden koskevat turvallisuusvaatimukset täyttyvät kaikissa räjähdetarastoissa eikä voimassaolevissa poikkeuspäätöksissä sallita näistä suojaetäisyyksistä poikkeamista.

Käytettävissäni oleviin selvityksiin perustuvan näkemykseni mukaan asiassa ei ole ilmennyt viitteitä siitä, että räjähteiden varastointiin liittyvät riskit tai mahdolliset turvallisuusongelmat olisivat jääneet havaitsematta puutteellisen valvonnan johdosta tai että poikkeuslupamenetelyllä tietoisesti pyrittäisiin kiertämään räjähteiden varastointia koskevia turvallisuusmääräyksiä.

### *Turvallisuusvalvonnan riippumattomuus*

Kemikaaliturvallisuuslain 3 §:n 3 momentissa on todettu muun muassa, että puolustusvoimissa viranomaisille säädetyt räjähteitä koskevat tehtävät hoidetaan puolustushallinnon sisäisesti. Näitä tehtäviä hoitavien on toimittava yhteistyössä muiden tässä laissa tarkoitettujen viran-

omaisten kanssa lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tehtävien hoitamisesta säädetään tarkemmin puolustusministeriön asetuksella.

Kemikaaliturvallisuuslain ja puolustusministeriön antaman sotilasräjähdeseasetuksen lisäksi yksityiskohtaisempia turvallisuusvaatimuksia muun muassa sotilasräjähteiden varastoinnista on annettu sotilasräjähdeseasetuksen 4 §:n nojalla annetussa kulloinkin voimassa olevassa sotilasräjähdemääräyksessä, erityisesti sen teknisessä osassa.

Pääesikunnan teknillisellä tarkastusosastolla on turvallisuusvalvonnan toteuttamisessa merkittävä rooli. Nähdäkseni tarkastusosaston ohjaus- ja valvontatehtävillä voidaan nähdä paitsi ohjaava ja neuvova luonne, myös erityinen turvallisuutta lisäävä funktio. Mitä suurempi toimintaan liittyvä turvallisuusintressi on, sitä suurempi on myös toiminnan valvontaan liittyvä julkinen intressi.

Kun turvallisuustekijät ovat puolustushallinnon itsensä päätettävissä, on puolustushallinnon sisäinen organisaatio merkityksellinen. Selvityksen perusteella puolustusvoimissa on pyritty erottamaan operatiivinen ja valvonnallinen toiminta. Räjähdevarastointiin liittyvä operatiivinen toiminta on erillään turvallisuusvalvonnasta, josta huolehtii pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto. Selvityksen mukaan tarkastusosaston tekemä päätöksenteko kemikaaliturvallisuuslain tarkoittamista tutkinnasta, kielloista ja rajoituksista on pääesikunnan linjaorganisaation kannalta riippumatonta.

Periaatteelliselta kannalta voidaan lähtökohtaisesti pitää oudoksuttavana sitä, että puolustusvoimat voi itse määrittää räjähdevarastointinsa turvallisuustason sekä antaa poikkeuspäätöksellä toiminnan jatkoa, vaikka jokin tai jotkin lainsäädännössä yleisellä tasolla ilmaistut tai sotilasräjähdemääräyksissä yksityiskohtaisesti asetetut turvallisuusmääräykset eivät täytyisi.

Mielestäni on tärkeää, että valvontajärjestelmän organisatorinen riippumattomuus ja sitä kautta toiminnan tehokkuus ja uskottavuus saadaan turvattua pitämällä valvontajärjestelmä riittävän erillään operatiivisesta toiminnasta. Vaikka sinänsä hallinnonalat ylittävälle valvontajärjestelylle olisi mielestäni olemassa periaatteellisellakin tasolla sen puolesta puhuvia seikkoja, voimassa oleva organisatorinen järjestely perustuu kemikaaliturvallisuuslakiin.

Viranomaisella on laaja harkintavalta siitä, miten se järjestää sille lain mukaan kuuluvat tehtävänsä. Katson, ettei asiassa ole tältä osin aihetta toimenpiteisiini. Korostan, ettei minulla ole aihetta epäillä, että räjähdevarastoinnin valvonnan järjestämistavalla olisi käytännössä merkitystä mahdollisten turvallisuusriskien huomiotta jäämiseen tai ettei räjähdevarastoinnin valvonta perustuisi riittävään asiantuntemukseen.

Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että yhteistyö puolustusvoimien ja muiden kemikaaliturvallisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisten välillä lain tarkoituksen toteuttamiseksi olisi jollain tavoin laiminlyöty. Viittaan tältä osin Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston lausuntoon.

*Lopuksi*

Puolustusministeriön raportissa vuodelta 2013 on todettu, että puolustushallinnon räjähteiden varastointi olisi kaikilta osin voimassa olevien säädösten mukaista 31.12.2017 mennessä. Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että puolustushallinnossa on toimittu tämän annetun määräajan mukaisesti syksyyn 2015 saakka, jolloin Senaatti-kiinteistöjen puolustusvoimien vuoden 2015 investointihankkeita koskevan päätöksen johdosta pääesikunnalle annettiin teh-



tävä esittää puolustusministeriölle uutta määräaika kehittämissuunnitelman loppuunsaattamiselle.

Tämän jälkeen puolustusministeriö jatkoi 19.1.2016 antamallaan päätöksellä määräaika vuoden 2017 lopusta vuoden 2022 loppuun saakka. Määräajan jatkamista on päätöksessä perusteltu valtiontalouden merkittävällä heikkenemisellä, jonka johdosta valtiovarainministeriö on leikannut Senaatti-kiinteistöjen määrärahakehystä, jossa oli osoitettu määrärahat puolustushallinnon räjähdevarastoinnin kehittämistä varten. Pääesikunta toteaa, että täten rakentamiseen liittyvien investointien osalta tehty investointien leikkauspäätös ei ole ollut puolustusvoimien päätösvallassa.

Mielestäni on selvää, että rakenteelliset ratkaisut, joissa otetaan huomioon räjähdevarastoinnin turvallisuuden edellyttämät vaatimukset, ovat hitaasti toteutettavia, vaativat pitkäjänteistä suunnittelua ja edellyttävät huomattavia taloudellisia investointeja.

Havaitsemastani hyvästä kehityksestä huolimatta tilannetta ei voida pitää edelleenkin täysin hyväksyttävänä. Kulunut aika räjähdevarastojen kuntoon saattamiseksi on ollut liian pitkä. Edellinen apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on jo vuonna 2008 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota asiaan.

Asianmukaisella räjähdevarastoinnilla torjutaan henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja sekä edistetään yleistä turvallisuutta. Ottaen huomioon näiden suojattavien intressien merkityksen, suhtaudun kriittisesti räjähdevarastoinnin kehittämiseen varattujen määrärahojen vähentämiseen.

4

#### TOIMENPITEET

Kuten edellä selostetusta käy ilmi, on räjähdevarastoinnin turvallisuuteen liittyvissä asioissa edelleen jossain määrin kehitettävää. Myönteistä kehitystä on kuitenkin tapahtunut viime vuosien aikana. Saaduissa perusteellisissa selvityksissä kerrotut korjaustoimenpiteet ja kehittämissuunnitelmat huomioon ottaen ei mikään yksittäinen asia ole kuitenkaan ainakaan tässä vaiheessa antanut enempää toimenpiteisiin, kuin että kiinnitän edelleen puolustusministeriön ja pääesikunnan huomiota räjähdevarastoinnin turvallisuuteen. Tässä tarkoituksessa lähetän puolustusministeriölle ja pääesikunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös valtiovarainministeriölle.

Kantelussa esitetyn muun arvostelun osalta tyydyn viittaamaan oheisissa selvityksissä todettuun.

Muihin toimenpiteisiin asia ei ole antanut aihetta.

*Puolustusministeriö ilmoitti tiedotteessaan 12.1.2017, että se on asettanut 30.5.2016 lainsäädäntötyöryhmän selvittämään kemikaalien ja räjähteiden turvallisuusvaatimuksia, päätöksentekoprosessia ja valvontaa koskevaa sääntelyä ja tarvittaessa valmistelemaan tarvittavat sääntömuutokset.*