

VAK-valvonta kuljetusketjussa

– kehittämistarpeet vaarallisia aineita lähettävien ja vastaanottavien yritysten valvonnassa sekä valvonnan koordinoinnissa



Tekijät Ylva Gilbert, Anna Kumpulainen		Julkaisun laji Tutkimus	
Anu Vaahtera, Gaia Consulting Oy		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi VAK-valvonta kuljetusketjussa – kehittämistarpeet vaarallisia aineita lähettävien ja vastaanottavien yritysten valvonnassa sekä valvonnan koordinoinnissa			
Tiivistelmä <p>Tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää, miten vaarallisten aineiden kuljetusten (VAK) valvonta voitaisiin tehokkaasti kohdentaa myös kuljetusketjun alkuun eli lähettäviin yrityksiin ja tukea samalla turvallisuusneuvonantajien työtä. Hankkeen osatavoitteina oli 1) tuottaa tietoa VAK-valvonnan nykytilasta Suomessa sekä kolmessa valitussa tarkastelumaassa Alankomaissa, Ruotsissa ja Britanniassa, 2) koota suomalaisten viranomaisten ja yritysten toiveet ja tarpeet valvonnan kehittämiseksi sekä 3) tunnistaa ja arvioida Suomen olosuhteisiin soveltuvat valvonnan organisointimallit.</p> <p>Hankkeessa tunnistettiin suomalaiset viranomaiset, joiden nykyiseen toimintakuvaaan kuuluu aine- ja turvallisuuteen liittyvä valvonta yritysten toimipaikoissa. Tarkemman tarkastelun kohteeksi valittiin työsuojeluviranomainen (työturvallisuuden valvonta), pelastustoimi (kemikaaliturvallisuus ja yleinen turvallisuus) ja Turvatekniikan keskus (laitosten kemikaaliturvallisuus). Näillä viranomaisilla on paitsi osaamista turvallisuuden valvonnasta myös olemassa oleva yhteys valvonnan kohdeyrityksiin sekä valvontakäyntejä tekevä kenttäorganisaatio. Sekä hankkeen ohjausryhmä että nämä kolme viranomaista arvioivat VAK-valvontatehtävän soveltuvuutta osaksi viranomaisten nykyisiä tehtäviä. Arvioinnin perusteella parhaaksi vaihtoehdoksi todettiin malli, jossa Tukes valvoisi VAK-toimintaa laitosvalvontansa piiriin kuuluvien yritysten ja pelastustoimien muiden yritysten osalta. Valvontamallin käytännön vaatimuksista (mm. koulutus ja ohjeistus) ja kustannuksista ei kuitenkaan tässä hankkeessa vielä tehty yksityiskohtaista selvitystä.</p> <p>Kuljetusten aikana tehtävä valvonta ja tämän vastuunjako koettiin jo nykyisellään toimivaksi ja tehokkaaksi, eikä tätä tarkasteltu tarkemmin. On kuitenkin olennaista huomioda kuljetusketju kokonaisuudessaan ja parantaa tiedonvaihtoa eri valvontaviranomaisten välillä. Erityisenä kehitystarpeena tunnistettiin yhteisen koordinoititahon määrittely VAK-valvonnalle. Hankkeen tulosten perusteella koordinoituvastuu voisi sopia luontevasti esimerkiksi tulevalle liikenteen turvallisuusvirastolle.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Vaarallisten aineiden kuljetus (VAK), valvonta, turvallisuusneuvonantaja			
Muut tiedot Yhteyshenkilöt: Seija Miettinen-Bellevergue, Anu Häkkinen ja Mari Suominen, liikenne- ja viestintäministeriö			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 42/2009		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkajulkaisu)	ISBN 978-952-243-103-5 (painotuote) 978-952-243-104-2 (verkkajulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 134	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare Ylva Gilbert, Anna Kumpulainen och		Typ av publikation Undersökning	
Anu Vaahtera, Gaia Consulting Oy		Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet	
Publikation Transportkedjan för farliga ämnen – utvecklingsbehov av övervakning och koordinering av företag som tar emot och sänder farliga ämnen			
Referat <p>Det primära syftet med forskningsprojektet var undersöka hur övervakningen av transporter för farliga ämnen kunde effektivt riktas även till början av transportkedjan, dvs. företagen som sänder farligt gods, och på så sätt också samtidigt stöda säkerhetsrådgivarnas arbete. Projektets delmålsättningar var 1) att generera kunskap om nuläget för transporter av farliga ämnen i Finland samt i tre granskade länder Nederländerna, Sverige och Storbritannien, 2) samla ihop de finska myndigheternas och företagens utvecklingsbehov och -önskemål samt 3) identifiera och evaluera sådana övervakningsmodeller som lämpar sig till finska förhållanden.</p> <p>I projektet identifierades de inhemska myndigheterna till vars befattningsbeskrivning hör övervakning av företagets hantering av farliga ämnen. Av dessa valdes för närmare granskning arbetskyddsmyndigheten (övervakning av arbets säkerheten), räddningsväsendet (kemikaliesäkerhet och allmän säkerhet) och Säkerhetsteknikcentralen (anläggningars kemikaliesäkerhet). Dessa myndigheter har förutom kunskap om säkerhetsövervakning även etablerade kontakter med företagen i målgruppen samt en fältorganisation som utövar övervakningar i praktiken. Såväl styrgruppen som de granskade myndigheterna bedömde tillämpbarheten av uppgiften att övervaka transporter av farliga ämnen som en del av dessa myndigheters nuvarande uppgifter. På basis av bedömningen ansågs den bästa modellen vara den där Säkerhetsteknikcentralen övervakar transporter av farliga ämnen av sådana anläggningar som redan hör till Säkerhetsteknikcentralens övervakningsområde. Räddningsväsendet skulle övervaka alla övriga företag. Bearbetning av modellens praktiska förutsättningar t.ex. skolning, anvisningar och kostnader stod dock utanför forskningsprojektets omfattning.</p> <p>Den övervakning som sker under själva transporten ansågs i den nuvarande formen vara tillräckligt effektiv och fungerade och granskades inte närmare i detta arbete. Det är emellertid viktigt att se på transportkedjan som en helhet och förbättra informationsutbytet mellan olika myndigheter. Särskild uppmärksamhet bör läggas på att fastställa en koordinerande myndighet för övervakning av transporter av farliga ämnen. Utgående från projektets resultat skulle koordinationsansvaret naturligt tillfalla till exempel den kommande trafikens säkerhetsverk.</p>			
Nyckelord Transport av farliga ämnen, övervakning, säkerhetsrådgivare			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid kommunikationsministeriet är LVM Seija Miettinen-Bellevergue, Anu Häkkinen och Mari Suominen			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 42/2009		ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-243-103-5 (trycksak) 978-952-243-104-2 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak) 134	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Kommunikationsministeriet		Förlag Kommunikationsministeriet	



Authors Ylva Gilbert, Anna Kumpulainen and	Type of publication Report		
Anu Vaahtera, Gaia Consulting Oy	Assigned by Ministry of Transport and Communications		
	Date when body appointed		
Name of the publication Monitoring of transport of dangerous goods (TGD) in the transportation chain – needs of improvement of monitoring and coordination of companies sending and receiving dangerous goods			
Abstract <p>The main objective of the research project was to examine how the monitoring of TDG could be targeted to the beginning of the transportation chain, i.e. the consignor, and thereby support the work of security advisors. Sub-objectives were 1) to generate information of the present state of monitoring TDG in Finland and compare it with three other countries, the Netherlands, Sweden and Great Britain, 2) to collate the monitoring needs and expectations of the Finnish authorities, and to 3) identify and evaluate potential monitoring models that suit the Finnish conditions.</p> <p>In the project those Finnish authorities who already work with monitoring of substance safety were identified. The occupational safety and health inspectorates (monitoring of occupational safety), the rescue service (chemical safety and safety in general) and the Safety Technology Authority (chemical safety of plants) were chosen for a closer examination. In addition to knowledge of safety monitoring these authorities have existing connections to the consignor and consignee companies and field organizations conducting field inspections. The steering group and the three concerned authorities evaluated how the TDG monitoring tasks would fit in with the current task descriptions of the authorities. The results indicate that the best monitoring model would be one where the Safety Technology Authority monitors the TDG compliance of such plants that are already within its jurisdiction. The rescue service would monitor the compliance of TDG of all the other consignee and consignor companies. Practical requirements such as training, instructions and expenditure were not included in detail within the scope of this project.</p> <p>The current monitoring system for TDG compliance during transport was found to be effective and functional. However, it is essential to take the whole transportation chain into consideration and to improve the communication between authorities. The need for a coordinating body for the monitoring of TDG was identified. Based on the results of the project, the future office of traffic safety could be an eligible authority to coordinate monitoring of TDG.</p>			
Keywords Transport of Dangerous Goods (TDG), monitoring, security advisor			
Miscellaneous Contact persons: Ms Seija Miettinen-Bellevergue, Ms. Anu Häkkinen and Ms. Mari Suominen Ministry of Transport and Communications			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 42/2009	ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-243-103-5 (printed version) 978-952-243-104-2 (electronic version)	
Pages, total (printed version) 134	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

ESIPUHE

Vaarallisten aineiden kuljetukset (VAK) palvelevat Suomen teollisuutta ja kulluttajia päivittäin. Liikenne- ja viestintäministeriön VAK-strategian 2006–2015 tavoitteena on taata toimivat ja turvalliset VAK-toimitusketjut Suomessa¹. VAK-valvonnalla on tärkeä osansa tämän tavoitteen edistämisessä. VAK-kentän lukuisat toimijat – niin yritysten moninaisuus kuin valvontavastuun jakautuminen useille hallinnonaloille – tekevät kuitenkin valvonnan organisoinnista haastavan tehtävän. Erityisiksi haasteiksi ovat aiemmissa tutkimuksissa nousseet VAK-valvonnan ulottaminen entistä tehokkaammin kuljetusketjun alkupäähän eli vaarallisia aineita lähettäviin yrityksiin sekä turvallisuusneuvonantajien työn tukeminen.

Tässä tutkimushankkeessa on selvitetty VAK-valvonnan nykytila Suomessa sekä kolmessa valitussa kohdemaassa, suomalaisten viranomaisten sekä yritysten toiveet valvonnan organisoinnille sekä mahdolliset Suomen oloihin sopivat valvontamallit. Hankkeessa tunnistettiin kolme mahdollista valvonnan organisointimallia, jotka arvioitiin hankkeen ohjausryhmässä kehitettyjen kriteerien mukaisesti. On huomattava, että valvojaehdokkaiden hallinnonaloilta ei haettu virallista lausuntoa tämän hankkeen puitteissa. Tärkeää on myös vielä arvioida valvontamallien toteutettavuus ja kustannustehokkuus yksityiskohtaisesti ja kokonaisvaltaisesti. Hankkeen tulokset tarjoavat pohjan jatkoselvityksille ja tietoa esimerkiksi tulevan liikenteen turvallisuusviraston valvonnan koordinoititehtävien suunnitteluun.

Hankkeen ohjausryhmään kuuluivat Ilmailuhallinnosta Senja Hakola, liikenne- ja viestintäministeriöstä Anu Häkkinen, Mari Suominen sekä Liisa Virtanen, liikkuvasta poliisista Erkki Vikman, Merenkululaitoksesta Juha-Matti Korsi (Suomenlahden tarkastusyksikkö), Seppo Nousiainen (Saaristomeren tarkastusyksikkö) sekä Jyrki Vähätalo, Helsingin poliisilaitoksen liikenne- ja erityispoliisista Pentti Koskinen, Rautatievirastosta Mikko Pelho ja VR Cargo Oy:stä Ari Hannula. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi liikenneneuvos Seija Miettinen-Bellevergue liikenne- ja viestintäministeriöstä. Hankkeen toteutti Gaia Consulting Oy tammi-syyskuussa 2009.

Helsingissä, 12.10.2009



Seija Miettinen-Bellevergue

¹ LVM (2006) VAK-strategia 2006-2015 - Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO	4
1 HANKKEEN KUVAUS.....	5
1.1 Määritelmät	5
1.2 Tavoitteet.....	5
1.3 Hankkeen viitekehys	6
1.4 Menetelmät	7
2 VAK-VALVONNAN NYKYTILA SUOMESSA	13
2.1 Johdanto VAK-kenttään.....	13
2.2 VAK-valvonnan koordinointi.....	14
2.3 VAK-valvonnan viranomaiset.....	14
2.4 Lähettävä yritys.....	17
2.5 Kuljetusten suorittaja	18
2.6 Vastaanottava yritys	21
2.7 Kuljetuskaluston ja pakkausten vaatimukset ja valvonta.....	22
2.8 Infrastruktuurin ylläpito ja sen valvonta.....	22
2.9 Osaamisvaatimukset yrityksille	23
2.10 Turvallisuusneuvonantajan rooli.....	25
2.11 Omavalvonta.....	25
3 LAAJEMPI VIRANOMAISKENTTÄ TURVALLISUUDEN VALVONNASSA ..	27
3.1 VAK-turvallisuus osana kokonaisturvallisuutta	27
3.2 Kemikaaliturvallisuus	28
3.3 Kemikaalien käsittelyturvallisuus	33
3.4 Liikenneturvallisuus.....	34
3.5 Työturvallisuus	35
3.6 Ympäristöturvallisuus	36
3.7 Pelastustoiminta	38
3.8 VAK-toimijoihin kohdistuva laajempi viranomaisvalvonta	40
3.9 Viranomaisyhteistyö.....	45
3.10 Toiminnan mittaaminen	47
3.11 Onnettomuuksien tutkinta ja tilastointi.....	47
4 KANSAINVÄLISET ESIMERKIT	48
4.1 Alankomaat.....	48
4.2 Britannia	49
4.3 Ruotsi.....	49
5 VAK-VALVONNAN NYKYTILA- JA TAVOITETILA-ANALYYSI	50
5.1 Hyvät toimintatavat nykyvalvonnassa	50
5.2 Merkittävimmät haasteet	51
5.3 VAK-lainsäädäntö.....	51
5.4 Standardit	52
5.5 Kuljetusten valvonta	52
5.6 Rajalla ja satamassa tapahtuva valvonta.....	54
5.7 Lähettäjän ja vastaanottajan valvonta.....	54

5.8	Turvallisuusneuvonantajan rooli.....	55
5.9	Omavalvonta.....	57
5.10	VAK-turvallisuusselvitykset.....	59
5.11	Koulutus ja ohjeistus.....	59
5.12	Valvonnan koordinointi.....	60
5.13	Valvonnan kohdentaminen ja säännöllisyys.....	60
5.14	Tavoitteiden asettaminen.....	62
5.15	Valvonnan vaatimusten täytäntöönpano	62
6	VAK-VALVONNAN TUNNISTETUT KEHITYSTARPEET	62
6.1	Tunnistetut valvontatarpeet	62
6.2	Valvojaehdokkaiden alustava tunnistaminen.....	63
6.3	Valvojaehdokkaiden alustava arviointi.....	64
7	EHDOTUS LÄHETTÄVIEN JA VASTAANOTTAVIEN YRITYSTEN VAK- VALVONNAN ORGANISOINTIMALLIKSI SUOMESSA	66
7.1	Koordinointi.....	66
7.2	Tunnistetut valvojaehdokkaat	67
7.3	Turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen.....	80
7.4	Kuljetusten valvonta	80
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	80
	LIITE 1: HANKKEEN OSALLISTUJAT.....	82
	Ohjausryhmä	82
	Haastattelut.....	82
	Työpajaosallistujat 1.9.2009	83
	LIITE 2: VAARALLISIIN AINEISIIN JA VIRANOMAISVALVONTAAN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ	85
	Viranomaisten velvoitteet vaarallisten aineiden valvonnassa.....	85
	IMDG-koodin velvoitus koulutuksesta.....	91
	LIITE 3: VAK-VALVONNAN VASTUUVIRANOMAISET.....	93
	LIITE 4: VALMISTEILLA OLEVIA HALLINNON ORGANISOINTIUUDISTUKSIA105	
	Aluehallinnon uudistamishanke.....	105
	Liikennehallinnon virastouudistus	106
	Kemikaalivalvonnan mahdollinen keskittäminen Tukesille	108
	LIITE 5: VAK-VALVONNAN NYKYTILA VALITUISSA KOHDEMAISSA.....	109
	Alankomaat.....	109
	Britannia	112
	Ruotsi.....	117
	LIITE 6: KOOTTUJA TOIVEITA VALVONNAN KEHITTÄMISESTÄ SUOMESSA120	
	Lainsäädäntö.....	120
	Kuljetusten valvonta	120
	Omavalvonta, koulutus ja turvallisuusneuvonantajan rooli.....	122
	Valvonnan kohdentaminen.....	123

JOHDANTO

Vaarallisten aineiden kuljetukset (VAK) palvelevat Suomen teollisuutta ja kuluttajia päivittäin. Toimiva VAK-logistiikkaketju onkin perusedellytys alan yritysten liiketoiminnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) tavoitteena on VAK-strategian 2006–2015 mukaisesti taata toimivat ja turvalliset VAK-toimitusketjut Suomessa². VAK-valvonnalla on tärkeä osansa tämän tavoitteen edistämisessä. VAK-kentän lukuisat toimijat – niin yritysten moninaisuus kuin valvontavastuun jakautuminen useille hallinnonaloille – tekevät kuitenkin valvonnan kokonaisuuden organisoinnista ja koordinoinnista haastavan tehtävän.

Vuoden 2009 aikana toteutetun ”VAK-valvonta kuljetusketjussa”-tutkimushankkeen yhtenä tavoitteena oli tuottaa tietoa valvonnan nykytilasta Suomessa. Hankkeen painopisteenä oli selvittää, miten valvontaa voitaisiin tehokkaasti kohdentaa myös kuljetusketjun alkupäähän eli lähetettäviin yrityksiin. VAK-valvonnan nykyiset käytännöt ja rajapinnat hahmotettiin suhteessa Suomen kemikaali-, ympäristö- ja työsuojeluvalvontaan sekä peilattiin niitä myös liikennevalvontaan ja pelastustoimintaan. Valvonnan organisointimalleja ja käytännön esimerkkejä haettiin myös maailmalta – Alankomaista, Ruotsista ja Britanniaista.

Eri toimijoiden nykyiset hyvät käytännöt ja konkreettiset kehitysehdotukset on hankkeessa kerätty yhteen. Tavoitteena oli taustoittaa toimijakentän tarpeet ja toiveet mahdollisimman laajasti. Tämän perusteella on koostettu yhteinen toive-tila, jossa on pyritty nostamaan esiin näkemyksiä niin VAK-valvonnan organisoinnista, käytännön työstä kuin esimerkiksi sanktiojärjestelmistäkin. Nyky- ja toive-tilaa analysoitiin ja tämän perusteella tunnistettiin kolme vaihtoehtoista mallia VAK-valvonnalle yritysten toimipaikoissa: nämä olivat työsuojeluviranomainen, pelastustoimi tai Turvatekniikan keskus (Tukes) valvontaa suorittavana tahona. Vertailemalla vaihtoehtoja hankkeen ohjausryhmän asettamiin arviointikriteereihin tunnistettiin eri mallien heikkoudet ja vahvuudet. Valvontamallin toimivuuden kannalta olennaiseksi tekijäksi tunnistettiin lisäksi yhteinen koordinaattoritaho, joka koordinoisi valvontatoimintaa läpi koko kuljetusketjun kattaen eri kuljetusmuodot ja tarjoaisi valvontaa suorittavalle viranomaiselle tukea esimerkiksi lainsäädäntöosaamisessa.

Tämän raportin toisessa luvussa esitellään hankkeen tausta, tavoitteet, käytetyt määritelmät ja työmenetelmät sekä viitekehys. Kolmannessa luvussa pureudutaan VAK-valvonnan nykytilaan Suomessa. Neljännessä luvussa esitellään VAK-valvontaan liittyvä laajempi viranomaiskenttä. Viides luku esittelee VAK-valvonnan nykykäytännöt kolmessa valitussa kohdemaassa. Luvussa kuusi esitellään haastattelujen ja ohjausryhmäkokousten perusteella tunnistettuja haasteita ja kehityskohteita nykyvalvonnassa. Luvussa seitsemän esitellään analyysin tulokset ja luvussa kahdeksan kiteytetään tunnistetut mahdolliset VAK-valvonnan organisointimallit lähetettäviin ja vastaanottaviin yrityksiin. Luku yhdeksän antaa suositukset jatkotoimenpiteille.

² LVM (2006) VAK-strategia 2006-2015 – Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa

1 HANKKEEN KUVAUS

1.1 Määritelmät

Vaarallinen aine on määritelty aineeksi, joka räjähdys-, palo-, tartunta- tai säteilyvaarallisuutensa, myrkyllisyytensä, syövyttävyytensä tai muun sellaisen ominaisuutensa vuoksi saattaa aiheuttaa vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle³. Vaarallisten aineiden kuljetus on VAK-lainsäädännön alaista toimintaa.

Kemikaali on määritelty alkuaineiksi ja niiden kemiallisiksi yhdisteiksi sellaisina kuin ne esiintyvät luonnossa tai teollisesti tuotettuina (aineet) sekä kahden tai useamman aineen seoksiksi (valmisteet)^{4,5}. Vaarallisella kemikaalilla tarkoitetaan palo- ja räjähdysvaarallista tai terveydelle tai ympäristölle vaarallista kemikaalia sekä muuta palavaa nestettä⁶. Kaikki kemikaalit eivät ole VAK-lainsäädännön piirissä.

Tässä raportissa käytetään termiä vaarallinen aine kun viitataan nimenomaan VAK-lainsäädännön alaiseen toimintaan. Termillä kemikaali viitataan laajempaan kokonaisuuteen.

1.2 Tavoitteet

VAK-valvonnan organisoinnissa haasteeksi on Suomessa aiemmin tunnistettu valvonnan ulottaminen entistä tehokkaammin kuljetusketjun alkupäähän eli vaarallisia aineita lähettäviin yrityksiin⁷. Tämän hankkeen tavoitteiksi määriteltiin siten:

1. Tuottaa riittävä tieto VAK-valvonnan nykytilanteesta sekä kehitystarpeista ja -toiveista
2. Selvittää, miten VAK-valvonta voitaisiin tehokkaasti kohdentaa myös kuljetusketjun alkupäähän (lähettäviin yrityksiin) ja tehostaa yritysten turvallisuusneuvonantajajärjestelmää
3. Tunnistaa Suomen olosuhteisiin soveltuva, kustannustehokas VAK-valvonnan toimintamalli kattaen koko kuljetusketjun ja eri kuljetusmuodot

VAK-valvonnan tehostamismahdollisuuksien etsiminen ja eri vaihtoehtojen mallintaminen tarkoitti käytännössä tässä hankkeessa:

1. Nykyvalvonnan puutteiden ja kehityskohteiden tunnistamista ja määrittelyä
2. Tarvittavien valvontatehtävien hahmottamista läpi VAK-toimijakentän
3. Viranomaisehdokkaiden tunnistamista yritysten toimipaikalla tehtävän valvonnan suorittajiksi

³ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 3§ – huomioitavaa, että kaikki lainsäädäntö on huomioitu raportissa muutoksineen, vaikka lähdeviitteissä olisikin vain alkuperäinen laki tai asetus

⁴ Kemikaalilaki 1989/744, 10§

⁵ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 6§

⁶ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 6§

⁷ Mm. Gilbert, Y. & Vaahtera, A. (2008) VAK-strategian seurantaraportti

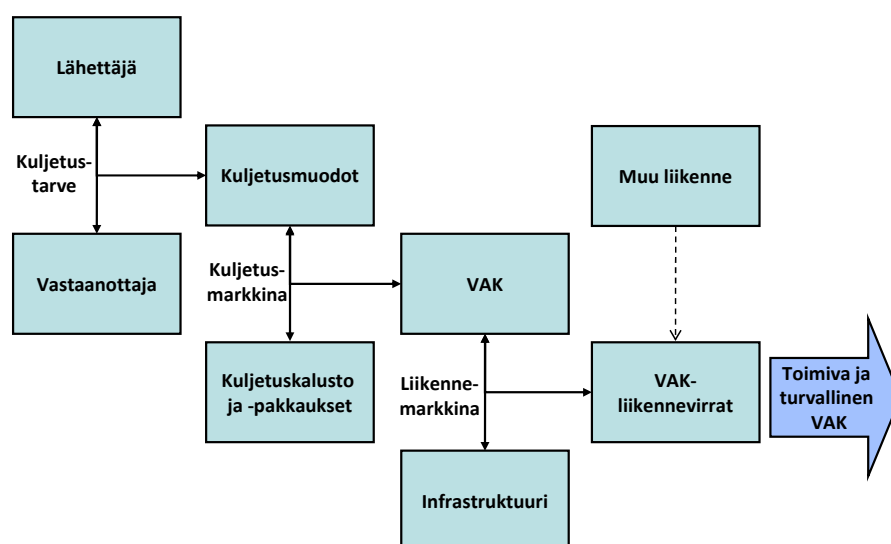
VAK-strategian mukaisesti valvonnassa tulee panostaa entistä enemmän ennaltaehkäisevään, kokonaisvaltaiseen turvallisuustyöhön. Niinpä mallintamisessa yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut mahdollisten puutteiden ja korjaavien toimintojen tunnistamisen lisäksi luoda toimintamalli, jolla voidaan tehokkaasti tukea ennaltaehkäisevää turvallisuustyötä yrityksissä. Yritysten sisäiset VAK-valvontatoimet ja -velvollisuudet on huomioitu ja keskeisenä kehityskohteenä on pohdittu yritysten turvallisuusneuvonantajien työn tukemista.

Toimijoiden tietoisuus vaatimuksista ja velvollisuuksista kasvaa yleensä sen mukaan, mitä suuremman osan VAK muodostaa yrityksen toiminnasta. VAK-osaaminen on usein vähäisempää sellaisilla toimijoilla, joille vaaralliset aineet ja niiden kuljetustapahtumat muodostavat vain pienen osan toiminnasta tai joiden VAK-toiminta on epäsäännöllistä. Niinpä tämän työn erityisenä pyrkimyksenä oli huomioida myös pienimuotoista VAK-toimintaa harjoittavat yritykset.

Koska valvontaresurssit ovat väistämättä rajallisia, tulevaisuuden organisoinnin mahdollisuuksien mallintamisessa on huomioitu toteuttamisen käytännön vaatimukset ja kustannustehokkuus. Resurssivaatimuksia tai lainsäädännön uudistamistarpeita ei kuitenkaan ole hankkeen puitteissa selvitetty yksityiskohtaisesti. Tavoitteena on sen sijaan ollut luoda puitteet tunnistettujen valvontamallien yksityiskohtaiselle toteutettavuuden arvioinnille myöhemmässä vaiheessa.

1.3 Hankkeen viitekehys

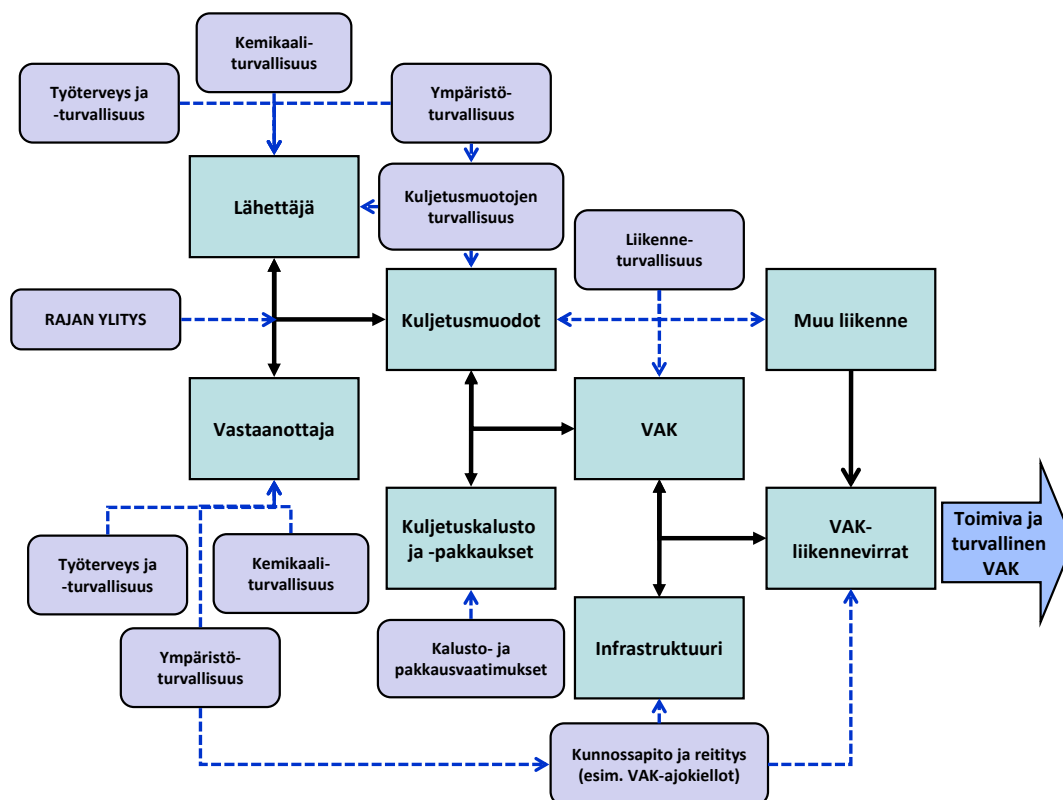
VAK-strategiassa on havainnollistettu alan toimintakenttä, jonka puitteissa voidaan tunnistaa alan toimijoille yhteisiä tavoitteita sekä keinoja niiden saavuttamiseksi⁸. Tämän hankkeen viitekehys perustuu VAK-strategiassa esitettyyn kuvaukseen VAK-järjestelmästä (ks. kuva 1).



Kuva 1: VAK-järjestelmä hankkeen viitekehysenä

⁸ LVM (2006) VAK-strategia 2006-2015 – Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa

VAK-järjestelmän kuvaus on hankkeessa suhteutettu eri turvallisuuden osa-alueiden säännöskokonaisuuksien valvontaan (pyöreäkulmaiset laatikot kuvassa 2). Huomattavaa on, että VAK-turvallisuutta ei kuvassa ole erikseen mainittu osatekijänä, sillä toiminta kokonaisuudessaan vaikuttaa turvalliseen VAK-toimintaan ja on VAK-lainsäädännön piirissä. Viitekehyksellä ja VAK-järjestelmän eri osien systemaattisella tarkastelulla edistettiin hankkeessa valvonnan kehitystarpeiden kattavaa huomiointia sekä haasteiden tunnistamista.



Kuva 2: VAK-järjestelmä suhteessa laajempaan turvallisuuden valvontaan

VAK-toimintaketju lähtäjältä vastaanottajaan voidaan esittää pelkistetyksi kolmivaiheisena ketjuna: lähtettäjä – kuljettaja – vastaanottaja. Ketjussa toimii todellisuudessa myös useita muita toimijoita, kuten huolintaliikkeitä ja tarkastajat. Tässä hankkeessa käsiteltiin toimijoiden rooleja ja vastuuta sekä valvovia viranomaisia kuitenkin edellä mainitun, yksinkertaisen kolmiketjun näkökulmasta. Valvontamallien myöhemmän, tarkemman arvioinnin tulee sisältää myös muut toimijat, jotta osatunnetuksi vältetään.

1.4 Menetelmät

1.4.1 Hankkeen ohjaus

Hanketta ohjasi ohjausryhmä, joka koostui pääasiassa alan viranomaisten edustajista (liite 1). Ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana neljä kertaa.

1.4.2 Tiedonhankinta

Työssä tehtiin laaja kirjallisuuskatsaus sekä hankittiin tietoa haastattelemalla eri VAK-toimijoita. Kirjallisuuskatsaus perustuu alan lainsäädäntöön (ks. liite 2) sekä VAK-kuljetuksia käsitteleviin aiempiin tutkimuksiin, selvityksiin ja raportteihin. Viranomaisten edustajia haastateltiin hankkeen alkuvaiheessa 18 ja valvontamallien arviointivaiheessa uudelleen kolmen tunnistetun valvojaehdokkaan edustajat, yhteensä 6 henkilöä. Yrityksiä haastateltiin seitsemän, yhteensä 9 henkilöä. Lista kaikista haastatteluista on liitteessä 1.

Kansainvälinen kartoitus kohdistui ohjausryhmän valinnan mukaisesti Ruotsiin, Alankomaihin ja Britanniaan. Kustakin maasta haastateltiin kolme alan viranomaisten tai yritysten edustajaa. Työssä hyödynnettiin myös näiden maiden VAK-valvontaa käsitteleviä selvityksiä ja raportteja.

Hankkeen tulokset esiteltiin lopuksi laajassa sidosryhmätyöpajassa (ks. liite 1), jossa myös kerättiin sidosryhmien mielipiteet koskien ehdotettuja valvontamalleja.

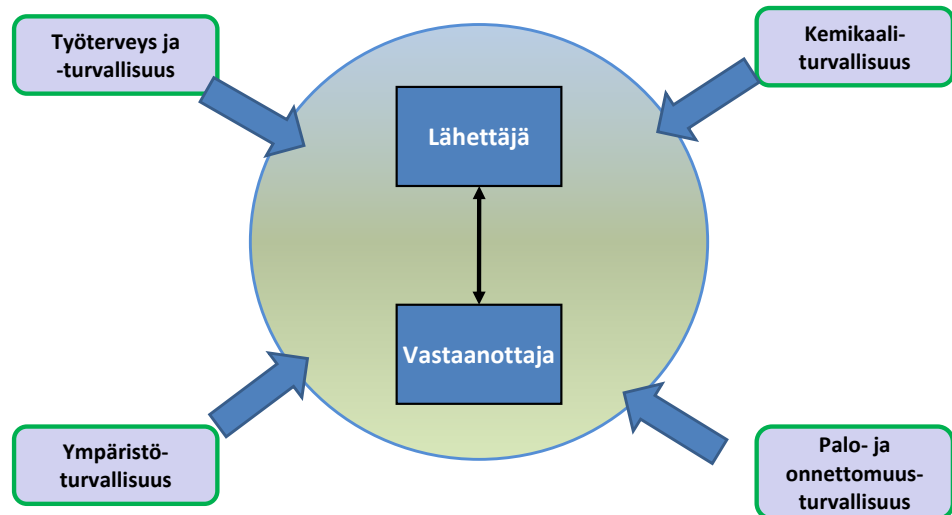
1.4.3 Analyysi nyky- ja toivetilasta

Nykytila-analyysi tehtiin kvalitatiivisesti kerätyn tiedon pohjalta. Tulokset alistettiin ohjausryhmän kommenteille. Yhteisen VAK-valvonnan toivetilän hahmottamisessa valittiin yhdessä ohjausryhmän kanssa tärkeimmät ja useimmiten haastatteluissa esitetyt kehityskohteet mallintamisen perustaksi.

1.4.4 VAK-valvonnan mallintaminen

Mallintamisen painopisteeksi valittiin hankkeen ohjausryhmässä lähetävien ja vastaanottavien yritysten valvonta sekä kokonaisvalvonnan koordinointi. Valvontamalleja rakennettiin kolme.

Lähetäviä ja vastaanottavia yrityksiä valvotaan paitsi VAK-lainsäädännön ja kuljetusmuotojen turvallisuuden näkökulmasta nykyisellään myös ympäristö-, palo-, työ- sekä kemikaaliturvallisuuden näkökulmasta. Valvojaehdokkaiden tunnistamisen perustaksi päätettiin ottaa ne näkökulmat, joissa valvonta kohdistuu jo lähetäjien ja vastaanottajien omiin toimipaikkoihin (ks. kuva 3). Näin ollen esimerkiksi kuljetuksiin kohdistuvaa liikenneturvallisuuden valvontaa ei mallintamisessa huomioitu.



Kuva 3: Turvallisuuden valvonnan osa-alueet, joissa valvonta jo nykyisellään kohdistuu yritysten toimipakkeihin.

1.4.5 Valvontamallien arviointikriteerit

Ohjausryhmässä määriteltiin arviointikriteerit ja näiden suhteelliset painoarvot VAK-valvonnan organisointimalleille. Nämä on koottu taulukkoihin 1–4 jakautuen seuraaviin osa-alueisiin:

1. Yrityksen toimipaikalla tapahtuva valvonta
2. Kuljetusten valvonta
3. Valvontamallin toteutus – käytännön näkökulmat (mm. koordinointi, jalkauttamisen aikajänne ja turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen)
4. Valvontamallin toteutus – juridiset ja taloudelliset näkökulmat

Taulukko 1: Yritysten toimipaikalla tapahtuvan VAK-valvonnan arviointikriteerit

Arvioinnin kohde	Kriteeri	Tärkeys
VAK-lainsäädännön tuntemus	Valvojalla tulee olla riittävä tietoisuus VAK-lainsäädännöstä (oman valvontatehtävän osalta). Syvällistä lainsäädännön asiantuntemusta ei vaadita.	10 %
Turvallisuuden hallintajärjestelmien valvontakokemus	Valvojalla tulee olla riittävä tietoisuus ja ymmärrys turvallisuutta edistävästä järjestelmästä tai vastaavista.	20 %
Yritysrajapinta	Valvojalla tulee olla säännöllinen kontakti VAK-valvonnan kohdeyrityksiin.	20 %
Valvonnan kohderyhmien kattavuus	Valvonnan tulee kattaa VAK-valvonnan kohderyhmään kuuluvat yritykset tehokkaasti.	20 %
VAK-valvonnan soveltuvuus nykytehtävien rinnalle	Valvojan tulee pystyä toteuttamaan VAK-valvontatehtävä nykytehtäviensä rinnalla ilman vaatimusta erillisille valvontakäynteille.	30 %

Taulukko 2: Kuljetusten VAK-valvonnan arviointikriteerit

Arvioinnin kohde	Kriteeri	Tärkeys
Valvonnan kohdentaminen	Mallin tulee määritellä, miten valvontaa kohdennetaan ”ongelmiin”	20 %
Tiedonkulku viranomaisten välillä	Mallin tulee tukea viranomaisten välistä tiedonkulkua rikkeistä	30 %
VAK-valvonnan osaaminen	Valvovalla viranomaisella on riittävä sisäistäminen siitä, mitä, miksi ja miten valvotaan	20 %
Viranomaisyhteistyö Mallissa	tulee tunnistaa yhteistarkastukset ja muut yhteistyömuodot	30 %

Taulukko 3: Valvontamallin toteutuksen arviointikriteerit – käytännön näkökulma

Arvioinnin kohde	Kriteeri	Tärkeys
Valvonnan koordinointi	VAK-valvonnan käytännön koordinoinnille on määriteltävä vastuutaho, jolta yritysten toimipaikkojen valvoja voi esimerkiksi saada ohjeistusta sekä asiantuntija-apua lainsäädäntökysymyksiin.	25 %
Valvontamallin jalkauttamisen aikajänne	Tulisi olla toteutettavissa 2 vuoden aikana päätöksen tekemisestä.	15 %
Turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen	Valvojalla tulisi olla nykytehtäviensä rinnalla mahdollisuus vuorovaikutukseen yrityksen turvallisuusneuvonantajan kanssa. Valvojalla tulisi olla riittävä osaaminen turvallisuuden johtamisesta, jotta voidaan tarkastella yritysten omavalvontaa, kannustaa turvallisuusneuvonantajaa työssään sekä arvioida johdon sitoutumista.	20 %
Sanktiot ja kannustimet	Valvojalla tulisi olla mahdollisuus määrätä rikkeiden perusteella sanktioita yrityksille. Kannustinjärjestelmä olisi myös suositeltava, esimerkkinä valvontakäyntien tiheyden laskeminen hyvästä suorituksesta.	40 %

Lisäksi valvontamallin toteuttamisvaatimusten osalta tunnistettiin tärkeiksi seuraavat juridiset ja taloudelliset kriteerit. Näiden kriteereiden osalta tässä työssä suoritettiin ainoastaan suuntaa-antava arviointi. Tarkempi arviointi on tehtävä ennen valvontamallin virallista valintaa.

Taulukko 4: Valvontamallin toteutuksen arviointikriteerit – juridiset ja taloudelliset näkökulmat

Arvioinnin kohde	Kriteeri	Tärkeys
Lainsäädäntö	Tarvittavat muutokset ovat toteutettavissa	30 %
Kustannukset	Painopiste ”käyttökustannuksissa”	50 %
Tulosohjaus	Mallin tulee olla toteutettavissa ilman mittavaa tulosohjausmuutosta	20 %
Valvojatahon koulutus	Tarjottava riittävä koulutus, resurssit suunnattava tehokkaasti	0 % (väistämätön)

Edellisissä taulukoissa esitetyt arvioinnin neljä osa-aluetta suhteutettiin myös toisiinsa, kuten on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5: VAK-valvonnan organisointimallin arviointikriteeristön osa-alueet

Osa-alue	Tärkeys	Huomioitavaa / perustelut
Yrityksen toimipaikalla tapahtuva valvonta	30 %	Haasteellisin osa-alue tällä hetkellä
Kuljetusten valvonta	10 %	Vastuunjako tällä hetkellä suhteellisen toimiva
Valvontamallin toteutuksen käytännön näkökulmat	30 %	Tulevan valvontatyön toteuttamisen kannalta oleellista
Valvontamallin toteutuksen juridiset ja taloudelliset näkökulmat	30 %	Valvontamallin toteuttamiskelpoisuuden ja siihen sitoutumisen kannalta oleellista

Eri kuljetusmuotoihin kohdistuva valvonta nähtiin nykyisellään pääosin toimivana ja nykyiset valvovat viranomaiset oikeina valvontaa suorittavina tahoina, joten sille ei siten annettu suurta painoarvoa arviointikriteereissä. Koska hankkeessa tunnistetut mahdolliset valvontamallit eivät vaikuttaisi kuljetusten valvonnan organisointiin, lopullisessa arvioinnissa käytettiin ainoastaan kolmea muuta osa-aluetta, jotka ovat keskenään yhtä tärkeitä. Kuljetusten valvonnan näkökulmaa kuitenkin hyödynnettiin valvonnan koordinoinnin ja tiedonkulkua parantavien toimintatapojen etsinnässä.

Kriteerien sanamuotoja muotoiltiin hankkeen aikana muutamia kertoja, mutta tämä ei muuttanut minkään kriteerin painoarvoa.

1.4.6 Valvontamallien arviointi

Tunnistetut valvontamallit arvioitiin ensin kvalitatiivisesti asiantuntijatyönä. Tämän jälkeen ohjausryhmän jäsenet arvioivat kukin itsenäisesti malleja kvalitatiivisesti sekä kvantitatiivisesti asteikolla 1–10 (1 piste = ei vastaa lainkaan kriteeriä... 10 pistettä = vastaa täysin asetettua kriteeriä) edellisessä kappaleessa esitettyjen kriteereiden perusteella. Näin tuotetuista arvioinneista laskettiin painotettu keskiarvo. Niiden organisaatioiden osalta, joilla oli useampi kuin yksi edustaja ohjausryhmässä, laskettiin ensin painotettu keskiarvo ko. organisaation edustajien antamista arvioista. Keskiarvoihin perustuvat tulokset tarkennettiin ohjausryhmän kokouksessa ja tuotettiin yhteinen näkemys arvioista.

Tämän jälkeen valvojaehdokkaiden edustajat haastateltiin uudelleen ja samalla tuotettiin itsearviointi mahdollisuuksista VAK-valvontaan edellä esiteltyjä kriteerejä käyttäen. Samalla tarkennettiin myös kvalitatiivisia arvioita. Ohjausryhmän ja itsearvioinnin keskiarvot painotettiin edellä esitetyin painokertoimin.

Maksimipisteet arvioinnissa olivat 30, kun kuljetusten valvonnan arviointia (taulukko 3) ei huomioitu. Alle 15 pisteen tulos (< 50 %) on nähtävä heikkona. 15–21 pisteen (50–70 %) on jo hyvä sopivuus ja yli 21 pisteen tulos voidaan katsoa edustavan erinomaista sopivuutta.

Arviointi alistettiin keskustelulle laajassa sidosryhmätyöpajassa, jossa myös valvontaehdokkaiden edustajat esittivät näkemyksensä. Työpajassa tuotettu näkemys ei kuitenkaan ole tilastollisesti riittävä otos toimijakentältä, joten tätä tulosta hyödynnettiin tulosten muotoilussa ainoastaan kvalitatiivisessa mielessä.

**Huomattavaa on, että tässä hankkeessa ei haettu virallista lausuntoa valvo-
jaehdokkaiden hallinnonaloilta. Tuloksia tulkittaessa onkin huomioitava,
että arvioita tulee vielä tarkentaa ennen valvontamallin valintaa ja toteu-
tuksen aloittamista.**

2 VAK-VALVONNAN NYKYTILA SUOMESSA

2.1 Johdanto VAK-kenttään

VAK-lainsäädäntö kattaa koko kuljetusketjun lähettäjistä vastaanottajaan (ks. hankkeen viitekehys, kuvat 1 ja 2). Kaikkia kuljetusmuotoja ja kuljetuksiin oleellisesti liittyviä toimintoja, kuten lastausta, purkamista ja pakkaamista, säätelee laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (VAK-laki)⁹, joka on luonteeltaan puitelaki. Yksityiskohtaiset säännökset ja määräykset annetaan kuljetusmuoto-kohtaisilla asetuksilla ja laissa mainittujen viranomaisten päätöksillä. Säännökset perustuvat pitkälti kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön.

Kuljetusmuotokohtaiset vaatimukset maalla (tie- ja raideliikenne) ovat verrattavissa toisiinsa. Ilmakuljetuksien sääntely eroaa tästä huomattavasti. Esimerkiksi turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvollisuutta ei ole, mutta sen sijaan lähettäjälle ja kuljettajalle on tiukat osaamisvaatimukset. Ilmailuun kohdistuvia vaatimuksia myös valvotaan tiukemmin kuin muiden kuljetusmuotojen kohdalla. Merikuljetusten valvontaa käsitellään tässä hankkeessa puolestaan siinä määrin, kuin ne ovat VAK-säännösten piirissä eli vaaralliset aineet kuljetetaan lastiyksiköissä. Bulkkikuljetukset eivät siten sisälly tarkasteluun. Merikuljetuksissa vaatimusten yksityiskohdat eroavat maakuljetuksista, mutta periaatteet noudattavat samoja linjoja.

Tässä luvussa on keskitetysti esitetty eri toimijoiden VAK-velvollisuuksia ja toimintamalleja kattaen sekä maa-, ilma että merikuljetukset. Niiltä osin kuin vaatimus tai toimintamalli kohdistuu vain osaan kuljetusmuodoista, tämä on mainittu erikseen. Läpi koko kuljetusketjun tapahtuvan valvonnan yhteydessä on lisäksi huomattava, että Tukesilla ja Säteilyturvakeskuksella (STUK) on tarvittaessa oikeus määrätä laboratoriotestejä sen varmistamiseksi, että pakkaus ja säiliö täyttävät säädetyt vaatimukset.¹⁰

Tämä luku perustuu kirjallisuuskatsaukseen sekä hankkeen haastatteluihin. Vaikka haastatteluotos erityisesti yritysten osalta ei ollut kattava, haastattelujen avulla voidaan nostaa esille ainakin osa VAK-valvonnan olennaisista haasteista ja kehitystarpeista.

⁹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 3§

¹⁰ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 32§

2.2 VAK-valvonnan koordinointi

LVM:lle kuuluu VAK-valvonnan ylin johto ja ohjaus¹¹. Ministeriön apuna vaarallisten aineiden kuljetusta koskevissa asioissa on vaarallisten aineiden kuljetusasiain neuvottelukunta (”VAK-neuvottelukunta”). VAK-strategian mukaisesti LVM:n VAK-toiminnan tavoitteena on edistää yhteiskunnan hyvinvointia sekä logistiikkaketjun toimivuutta ja kilpailukykyä huolehtimalla turvallisesta VAK-liikenteen sujumisesta. Ministeriön VAK-toiminnassa huomioidaan VAK-lain alaiset toiminnot, kansainvälinen säädöskehikko, laajempi liikenneturvallisuus ja ympäristönäkökohdat sekä onnettomuuden torjuntaan kohdistuvat toimet ja laajempi eri hallintoalojen yhteistyö.¹² Varsinaista koordinoitvelvoitetta ministeriöllä ei kuitenkaan ole.

VAK-valvontaa tiellä suorittavien viranomaisten yhteistyöryhmä (”VAK-valvontaryhmä”) kokoontuu säännöllisesti. Mukana ovat viranomaiset, jotka valvovat vaarallisten aineiden tiekuljetuksia sekä annettujen säännösten ja määräysten noudattamista kukin toimialallaan (ks. taulukko 6). Kokouksissa käsitellään ajankohtaisia valvontaa koskevia asioita sekä tehdään yhteisiä alaa kehittäviä linjauksia. Samoin ryhmässä kootaan vuosittain Euroopan komissiolle VAK-tievalvontadirektiivin¹³ edellyttämät raportit suoritetusta VAK-tievalvonnasta. MKL puolestaan raportoi satamissa toimivan ”VAK-tehotarkastusryhmän” (ks. luku 3.9) tuloksista IMO:lle sekä Itämeren yhteistyöpöytäkirjan osallistujille. Raide- ja ilmakuljetuksissa vastaavaa valvontaryhmää ei ole.

2.3 VAK-valvonnan viranomaiset

Vaarallisten aineiden valvontatehtäviä on jaettu eri viranomaisille mm. kuljetusmuodon mukaisesti. Nykyhetkellä pääosa VAK-valvonnasta kohdistuu kuljetuksen aikaiseen valvontaan, jota suorittavat poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos, Ilmailuhallinto, Merenkulkulaitos (MKL), satamaviranomaiset sekä Rautatievirasto (RVI) kukin omalla toimialallaan. Päävastuu eri kuljetusmuotojen valvonnasta on poliisilla teiden, RVI:lla raiteiden, MKL:lla merikuljetusten sekä Ilmailuhallinnolla ilmakuljetusten osalta. Tietyille aineluokille on myös omia valvovia viranomaisia, kuten STUK. Lisäksi rajalla tapahtuvassa valvonnassa kaikkia liikennemuotoja valvovat Tulli ja Rajavartiolaitos. Kaikkien viranomaisten rooliin kuuluu valvonnan lisäksi opastus, neuvonta ja ennakoiva toiminta.

Rajalla tapahtuva valvonnassa Tullin, sekä vähäisessä määrin Rajavartiolaitoksen, suorittamia tarkastuksia tehdään suhteellisen kattavasti. VAK-valvonta vaatii erityisosaamista ja tähän Tullissa on panostettu koulutuksella. Rajalla tehdään myös yhteistarkastuksia sekä tehostettuja VAK-tarkastuksia. Tällöin mm. poliisi ja pelastuslaitos ovat osallistuneet toimintaan. Tulli myös osallistuu yhteisharjoituksiin. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen omaan tarpeeseensa tekemää vaarallisten aineiden kuljetusta valvovat puolestaan sotilasviranomaiset ja Rajavartiolaitos¹⁴.

¹¹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 5§

¹² LVM (2006) VAK-strategia 2006-2015 – Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa

¹³ Direktiivi yhtenäisestä menettelystä vaarallisten aineiden tiekuljetusten tarkastuksissa 1995/50/EY

¹⁴ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 6§

VAK-lakia ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat toimijat on koottu taulukkoon 6 ja esitetty kuvassa 4. Liitteessä 3 on kuvattu toimijoiden roolit tarkemmin.

Taulukko 6: VAK-lainsäädäntö ja valvovat viranomaiset (taulukossa mainitut lait on huomioitu muutoksineen)

Lainsäädäntö	Valvontaviranomaisia
Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (1994/719)	Ajoneuvohallintokeskus Ilmailuhallinto Merenkulkulaitos Poliisiviranomaiset Rajavartiolaitos Rautatievirasto Sotilasviranomaiset Säteilyturvakeskus Tulli Turvatekniikan keskus Työsuojeluviranomaiset
Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä (2002/194)	Poliisi Rajavartiolaitos Säteilyturvakeskus Tulli
Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä (2002/195)	Rautatievirasto Rajavartiolaitos Säteilyturvakeskus Tulli
Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappalevarana aluksessa (1998/666)	Merenkulkulaitos Poliisi Rajavartiolaitos Säteilyturvakeskus Tulli
Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta (1997/210)	Ilmailuhallinto Poliisi Rajavartiolaitos Sotilasviranomaiset Säteilyturvakeskus Tulli
Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella (2005/251)	Merenkulkulaitos Poliisi Rajavartiolaitos Rautatievirasto Tulli Työsuojeluviranomaiset



Kuva 4: VAK-valvonnan vastuunjako Suomessa¹⁵

¹⁵ Muokattu lähteestä LVM (2006) VAK-strategia 2006-2015 – Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa. Kuvaan mm. lisätty Rautatievirasto.

2.4 Lähettävä yritys

2.4.1 Lähettäjän velvollisuudet

Lähettävä yritys luo VAK-säännösten mukaisella toiminnallaan edellytykset kuljetuksen suorittajalle toimia turvallisesti ja tehokkaasti. Kokonaisvaltaisen turvallisuuden kannalta on oleellista, että lähettäjä on tietoinen velvollisuuksistaan ja toteuttaa näitä tunnollisesti. Myös huolintaliikkeellä ja muilla kuljetusketjun välillisillä osapuolilla on velvollisuutensa, erityisesti asiakirjojen ja tiedon siirron osalta.

Lähettäjän velvollisuuksiin kuuluu vastata siitä, kuljetettavaksi jätetty vaarallinen aine on hyväksytty kuljetettavaksi, luokiteltu, pakattu ja pakkaus merkitty sekä jätetty kuljetettavaksi VAK-lain – tai merikuljetuksissa IMDG-koodin¹⁶ ja ilma-aluskuljetuksissa ilmailumääräysten – mukaisesti¹⁷. Lähettäjän tulee varmistaa, että kuljetukseen käytetään ainoastaan hyväksytyjä pakkauksia ja säiliöitä, jotka on merkitty säännösten mukaisesti – myös tyhjt säiliöt ja kontit on merkittävä säännösten mukaisesti. Lähettäjän tulee myös antaa tavarankuorumaamisesta ja purkamisesta tarpeelliset ohjeet silloin, kun niihin liittyy erityinen vaara¹⁸. Kuljetuksen suorittajalle on annettava tarvittavat tiedot ja asiakirjat.¹⁹

2.4.2 Lähettäjän VAK-toiminnan valvonta

Lähettävän yrityksen VAK-toimintaa valvotaan epäsäännöllisesti. Valvova viranomaisen määräytyy lähettäjän käyttämän kuljetusmuodon mukaan: Ilmailuhallinto tarkastaa lähettäjien pätevyyden. Meritse vaarallisia aineita lähettävien yritysten osaamista tulee vuodesta 2010 alkaen valvomaan tuleva liikenteen turvallisuusvirasto (työnimi, ks. liite 4), johon MKL:n meriturvallisuustoiminnot liitetään²⁰. RVI ei valvo lähettäviä yrityksiä. Poliisi suorittaa valvontakäyntejä lähettäviin yrityksiin, mutta toiminta ei ole järjestelmällistä. Tarkastuskäyntejä suoritetaan lähinnä rikkomusten tai onnettomuuden seurauksena. Vapaaehtoisen viranomaisyhteistyön muodossa toimiva ”VAK-koordinaattoriryhmä” (ks. ”Hyviä esimerkkejä 3”-tietolaatikko kappaleessa 4.9) käy myös lähettävissä yrityksissä, mutta nämä käynnit eivät ole virallisia tarkastuksia. Tukes ja STUK puolestaan ovat valvovat viranomaiset pakkausten ja säiliöiden kohdalla.

Silloin kun poliisi suorittaa VAK-valvontaa lähettävässä yrityksessä – usein tiellä tapahtuneen rikkeen tai onnettomuuden seurauksena – poliisi voi määrätä yritykselle sanktioita samalla tavalla kuin tiellä. Sanktiomenettelyjä ei nähtävästi sovelleta muiden viranomaisten toimesta.

¹⁶ International Maritime Dangerous Goods

¹⁷ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 8§

¹⁸ Työturvallisuuslaki 2002/738, 60§

¹⁹ mm. Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194 ja muut liikennemuo-
tokohtaiset vaatimukset

²⁰ Merenkululaitoksen määräykset vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaleetavarana
aluksessa 15.12.2008 Dnro 2643/30/2008. Merenkululaitoksen tiedotuslehti 11/17.12.2008. Saatavil-
la: [http://veps.fma.fi/portal/page/portal/fma_fi/tietopalvelut/lait_saadokset/tiedotuslehdet/
FI_2008_12_17_NR11.pdf](http://veps.fma.fi/portal/page/portal/fma_fi/tietopalvelut/lait_saadokset/tiedotuslehdet/FI_2008_12_17_NR11.pdf) (viitattu 14.4.2009)

2.5 Kuljetusten suorittaja

2.5.1 Kuljetusten suorittajien velvollisuudet

Kuljetuksia suorittavan yrityksen säädösten mukainen toiminta varmistaa, että kuljetustapahtuma voidaan suorittaa turvallisesti. Kuljettajien osaaminen ja tietoisuus VAK-vaatimuksista toimii omalta osaltaan varmennuksena myös siitä, että lähettäjä on täyttänyt omat velvollisuutensa.

Kuljetuksen suorittajan velvollisuudet eroavat hieman kuljetusmuodoittain²¹. Seuraavassa käsitellään kutakin kuljetusmuotoa erikseen.

Tiekuljetuksissa kuljetuksen suorittajan ja kuljettajan on lähtöpaikalla erityisesti varmistettava, että kuljetettavaksi annettuja aineita saa kuljettaa tiellä²². Ennen kuljetuksen alkua tulee varmistaa, että kuljetettavat aineet ovat asianmukaisesti merkittyjä, luokiteltuja, pakattuja ja vaadittavat asiakirjat ovat kunnossa sekä kuljetusyksikkö vaaditulla tavalla merkitty ja katsastettu. Kuljetusyrityksen täytyy järjestää VAK-kuljetukseen ajoneuvo, jota voidaan käyttää tähän tehtävään ja varmistaa, että se on asianmukaisesti miehitetty²³. Ottaessaan vaarallisia aineita kuljetettaviksi kuljetuksen suorittajan on lisäksi varmistettava seuraavat asiat²⁴:

- Vaaditut asiakirjat ovat mukana kuljetusyksikössä
- Ajoneuvo ja kuorma ovat kuljetuskunnossa
- Säiliöt on tarkastettu ajallaan
- Vaarallisten aineiden määrärajoituksia kuljetusyksikköä kohti ei ole ylitetty
- Säädetty varusteet ovat ajoneuvossa
- Suurlipukkeet ja merkinnät poistetaan ajoneuvosta kuljetuksen jälkeen
- Kuljettajalla on ADR-ajolupa

Rautatiekuljetuksissa ottaessaan vaarallisia aineita kuljetettaviksi kuljetuksen suorittajan on lähtöpaikalla riittävin pistokokein erityisesti varmistettava seuraavat asiat²⁵:

- Kuljetettavaksi annettuja vaarallisia aineita saa kuljettaa rautatiellä
- Rahtikirjaan on liitetty vaaditut liitteet ja että ne toimitetaan edelleen
- Vaunussa ja kuormassa ei ole silmämääräisesti nähtäviä ilmeisiä vikoja, vuotoja tai murtumia ja että niistä ei puutu varusteita
- Säiliöiden seuraava tarkastuspäivämäärä ei ole umpeutunut
- Vaunuja ei ole ylikuormattu
- Vaunulle määrätyt suurlipukkeet ja merkinnät on kiinnitetty

²¹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 9-10§

²² Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 8§ kohta 1

²³ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 9§

²⁴ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194

²⁵ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 9§

Merikuljetukset: Merikuljetusten vaatimukset perustuvat IMDG-koodiin. Tarkkojen teknisten vaatimusten lisäksi kuljetuksen suorittajalle ja miehistölle on siinä määriteltä tarkat osaamisvaatimukset (ks. liite 2).

Ilma-aluskuljetukset: Vaarallisten aineiden kuljettamiseen ilma-aluksella tarvitaan Ilmailuhallinnon myöntämä lupa. Lupa vaaditaan kuljetuksen suorittajalta. Lupia on kolmenlaisia:

1. Lupa vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen rahtina
2. Vaarallista ainetta kuljettavan henkilöstön koulutuslupa
3. Poikkeusluvat, joita myönnetään tapauskohtaisesti vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain ja vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta annetun asetuksen nojalla. Poikkeusluvan saamiseksi tulee asetuksen mukaan olla pakottava tarve, säännösten noudattamisen tulee aiheuttaa huomattavaa haittaa, vaadittava turvallisuus tulee voida saavuttaa muilla tavoin ja poikkeusluvan myöntämisen tulee olla yleisen edun mukaista. Poikkeuslupia on myönnetty esimerkiksi helikopteriyrityksille, jotka ovat kuljettaneet räjähteitä Pohjanmaalla ja Lapissa tulvivien jokien jääpatojen räjäytystä varten.

Ilma-aluksen päälliköllä tulee olla ohjaamossa kirjallinen ilmoitus vaarallisista aineista joita kuljetetaan sekä tieto, missä kohti ruumaa niitä kuljetetaan ja miten ne on pakattu. Vaaratilanteen sattuessa näistä pitää ilmoittaa lennonjohdolle, joka välittää viestin hätälaskupaikalla olevalle pelastuslaitokselle.

2.5.2 Kuljetusten suorittajiin kohdistuva VAK-valvonta

Kuljetuksia suorittavan yrityksen VAK-toiminnan valvonta eroaa kuljetusmuodoittain.

Maantiellä poliisi valvoo vaarallisten aineiden kuljetuksia kohdennetuilla pistotarkastuksilla. Tarkastukset suoritetaan VAK-valvontadirektiivin²⁶ mukaisesti. Tarkastukset suoritetaan tieverkon alueella sekä satama-, varasto- tai tehdasalueella. Valvontaviranomaiset raportoivat tarkastuksista LVM:lle.²⁷ STUK valvoo yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa radioaktiivisten aineiden kuljetusta ja tilapäistä säilytystä²⁸. Räjähteiden siirtoa koskevien säännösten noudattamista valvovat sekä Tukes, poliisi että Tulli²⁹.

Rautatiekuljetuksia valvoo RVI. Valvonnan piirissä ovat sekä VAK-rata-pihoilla tapahtuva toiminta että kuljetukset ja kaluston kunto. Valvontatoimet keskittyvät yleisen turvallisuuden valvontaan. Rautatie-VAK eroaa muista kuljetusmuodoista siinä suhteessa, että kuljetuksia suorittaa tällä hetkellä ainoastaan yksi operaattori (VR). Valvovan viranomaisen ja valvottavan yrityksen yhteistyön edistäminen ja yhteisesti turvallisuutta edistävien prosessien tarkentaminen ja edistäminen muodostaa tärkeän osan valvovan viranomaisen toimenkuvasta.

²⁶ Direktiivi yhtenäisestä menettelystä vaarallisten aineiden tiekuljetusten tarkastuksissa 1995/50/EY

²⁷ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 29b-f§

²⁸ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 30 §

²⁹ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 115§

Merikuljetuksia valvotaan sekä satamassa että aluksessa. Valvovana viranomaisena on MKL. MKL:lla ei ole jatkuvaa säännöllistä yhteydenpitoa satamien tai aluksia edustavien yritysten turvallisuusneuvonantajiin – yhteydenpito tapahtuu tarveperusteisesti. Käytännössä vaarallisiin aineisiin kohdistuva viranomaisvalvontaa tehdään pitkälti satamissa. VAK-liikennettä valvotaan myös yhteistyössä eri viranomaisten kanssa (”VAK-tehotarkastusryhmä”, ks. luku 3.9). Yhteistyötä tehdään myös kansainvälisesti – Itämeren maiden kanssa suoritetaan tarkennettua valvontaa tiettyinä ajankohtina kaikissa Itämeren maissa.

Ilmakuljetuksia valvoo Ilmailuhallinto. Valvonta perustuu pitkälti lentoturvallisuuden varmistamiseen ja perustuu kansainvälisiin säännöksiin. Tarkastukset kohdistuvat laajalti operaattorin hallintajärjestelmän auditointiin sekä pistokoemaisiin tarkastuksiin. Operaattorin toimintaa valvotaan myös kansainvälisestä organisaatiosta pistotarkastuksin. Valvonnalla varmistetaan myös vaadittavat pätevyudet ja VAK-osaaminen. Ilmakuljetuksissa vaarallisten aineiden kuljettaminen on luvanvaraista. Valvova viranomainen tarkastaa kaikki operaattorit, myös sellaiset, joilla ei ole lupaa kuljettaa vaarallisia aineita. Tällöin valvonnan kohteena ovat yrityksen prosessit, joilla varmistetaan että kuljetettavassa rahdissa ei ole vaarallisia aineita. Vaatimukset yritysten omalle valvonnalle ja sisäiselle turvallisuuden hallintajärjestelmälle ovat hyvinkin tiukat.

Tullin (ja Rajavartiolaitoksen) suorittama **valvonta rajoilla** kohdistuu pääosin maantie- ja merikuljetuksiin. Junakuljetuksien kohdalla rajavalvonnassa painopiste on liikenteenharjoittajan suorittamassa valvonnassa. Liikennöitsijä on vastuussa vaunujen kunnosta ja mm. täyttöasteesta silloin, kun vaunu kulkee Suomessa. Liikennöitsijä valvoo tätä rajalla tehtävillä tarkastuksilla ja RVI puolestaan valvoo liikennöitsijää. Tullin ja rajavartioston valvontatehtävät täydentävät pääasiallisen kuljetusmuotoa valvovan viranomaisen toimintaa. Tulli tekee yhteistyötä sekä poliisin (erityisesti maantiekuljetukset) että MKL:n kanssa (merikuljetukset).

Kaikkien kuljetusmuotojen valvonnassa pyrkimyksenä on kohdentaa valvontaa havaittuihin ongelmakohteisiin ja valvonta perustuu pääosin pistokoemaisiin tarkastuksiin. Rautatiellä valvonta perustuu pitkälti vuorovaikutteiseen työhön kuljetusoperaattorin kanssa. Tarkastuksissa kuljetusten yhteydessä havaittuihin rikkeisiin puututaan. Mikäli puute on kuljetustoiminnan suorittajan velvollisuuksien laiminlyönnistä tai virheestä johtuva, tästä ei lain mukaan saa ilmoittaa aineen lähettäjälle. Tällä hetkellä lähettäjä tai aineen omistaja saa tietoa ainoastaan silloin, kun rikkeen aiheuttaja on lähettäjä tai kuljetusliikkeen vapaaehtoisesta ilmoituksesta. Tämä vaikeuttaa sopimusvaatimusten täyttymisen seurantaa ja lähettävän yrityksen kannalta myös toimitusketjun hallintaa.

Muiden VAK-valvontaviranomaisten kuin poliisin antamat sanktiot ovat suhteellisen harvoin käytettyjä. Tehokkaimmaksi sanktioksi on todettu kuljetuksen pysäyttäminen, kunnes puute on korjattu. Ilmakuljetusten kohdalla lähettäjän toimesta puutteellisesti matkaan lähtenyt kolli palautetaan aina lähettäjälle. Muissa kuljetusmuodoissa kuljetuksen pysäyttämistä tehdään eniten satamissa ja rajalla tapahtuvan valvonnan yhteydessä.

2.6 Vastaanottava yritys

2.6.1 Vastaanottajan velvollisuudet

Vastaanottavan yrityksen tulee varmistaa, että aineiden purkaminen on sääntöjen mukaista ja purkamisen riskit on huomioitu ja hallittu ja että purkamisen suorittava taho on tietoinen, miten ja mihin lasti puretaan.

Vastaanottajan rooli VAK-kokonaisturvallisuudessa saa ehkä vähiten huomiota. Vastaanottajan velvollisuudet ovat kuitenkin selkeästi määritelty. Vastaanottaja ei saa kieltäytyä ottamasta vaarallisten aineiden lähetystä vastaan muutoin kuin pakottavista syistä ja hänen on varmistettava kuorman purkamisen jälkeen, että säännöksissä olevat häntä koskevat vaatimukset on täytetty. Vastaanottajan on erityisesti huolehdittava säännöksissä edellytetyissä tapauksissa ajoneuvojen ja konttien puhdistuksesta sekä puhdistettujen konttien suurlipukkeiden ja oranssikilpien poistosta. Vastaanottaja saa palauttaa kontin kuljetuksen suorittajalle vasta, kun nämä toimenpiteet on suoritettu.³⁰ Vastaanottajan on myös omalta osaltaan huolehdittava siitä, että onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä niistä ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle aiheutuvien vahingollisten seurausten vähentämiseksi tarvittavat toimenpiteet tulevat tehdyiksi³¹.

2.6.2 Vastaanottajan VAK-toiminnan valvonta

Vastaanottajien VAK-toimintaa ei valvota säännöllisesti. Vastaanottajien joukko on kirjava, aina suurista teollisuuslaitoksista vähittäiskauppoihin. Vastaanottajan toimintaan liittyvää vaarallisten aineiden laajempaa käsittelyä ja markkinoille saattamista valvotaan usean viranomaisen toimesta eri lakien perusteella. Ilmakuljetusten vastaanottajia ei kuitenkaan valvota VAK-säädösten perusteella.

Kuljetusketjun turvallisuuden kannalta vastaanottajan toiminta purkamistilanteissa on oleellista. Tämä koskee erityisesti maakuljetusten säiliökuljetusten purkutapahtumia. Purkutapahtumat ovat VAK-lainsäädännön ja laitosturvallisuutta säätelevän normiston rajapinnalla. Käytännössä laitosvalvontaa suorittavat viranomaiset (Tukes ja pelastustoimi) valvovat myös purkutapahtumaa säiliöturvallisuuden näkökulmasta, jolloin käytetään näiden valvontatehtävien mukaisia sanktioasteikkoja. Kuljetusten vastaanottoa yksityispuolella (esimerkiksi polttoainekuljetukset omakotitaloihin tai rakennustyömaille) ei tällä hetkellä valvota. Kuljetusyrietykset tai aineen omistajat suorittavat tällöin omavalvontaa eli tarkastavat säiliön sopivuuden silmämääräisesti.

Luokan 1 räjähteiden maahantuontia ja siirtoa koskevien säännösten noudattamista valvovat Tukesin lisäksi poliisi ja Tulli³².

³⁰ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194

³¹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 7§

³² Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 115§

2.7 Kuljetuskaluston ja pakkausten vaatimukset ja valvonta

Kaluston kunnan tarkastuksissa pääasialliset valvontamuodot ovat ajoneuvojen katsastus sekä tarkastuslaitosten suorittamat säiliöiden määräaikaistarkastukset maakuljetusten osalta. Merikuljetuksissa aluksille on tarkat vaatimukset ja suurkonttien vaatimukset perustuvat konttilakiin ja IMDG-säädöksiin. Ilmailuvaatimukset on puolestaan sisällytetty kansainvälisiin säännöstöihin.

Kuljetuskaluston VAK-valvontaa suorittavat poliisi ja Tulli maantiekuljetusten osalta, RVI rautatiekuljetusten osalta, MKL merikuljetusten osalta sekä Ilmailuhallinto ilmakuljetusten osalta.

Vaarallisten aineiden pakkausten ja säiliöiden vaatimuksia valvoo Tukes ja STUK (luokka 7). Tukesilla ja STUK:lla on tarvittaessa – ja erityisesti, jos pakkaus tai säiliö särkyessään aiheuttaa haittaa tai vaaraa – oikeus vaatia määräämässään laboratoriossa testejä sen varmistamiseksi, että pakkaus ja säiliö täyttävät säädetyt vaatimukset.³³ Itse tarkastustoiminnan suorittaa valtuutettu tarkastuslaitos³⁴. Tarkastuksessa hyväksytyssä säiliössä tulee olla säiliökilvet, joista ilmenee tarkastuspäivämäärä ja hyväksyntäleima. Kuljetusmuotokohtaisissa tarkastuksissa valvovat viranomaiset tarkastavat säiliökilvet.

2.8 Infrastruktuurin ylläpito ja sen valvonta

2.8.1 Tiestö

Tiehallinnon tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää maanteitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää. Tiehallinto vastaa tienpidon suunnittelusta, jota tehdään vuorovaikutuksessa muiden liikennemuotojen ja maankäytön suunnittelun sekä yhteiskunnan muunkin suunnittelun kanssa. Teiden kunnossapito tarkoittaa tieverkon kunnosta ja liikennöitävyydestä huolehtimista hoidon ja ylläpidon keinoin. Näin varmistetaan tieverkon liikennöitävyys ja turvallisuus ympäri vuoden.³⁵ Ylläpitoa ei valvota erillisen viranomaisen toimesta.

2.8.2 Raiteet

Ratahallintokeskus (RHK) huolehtii Suomen rataverkon ylläpitämisestä, rakentamisesta ja kehittämisestä. RHK vastaa myös rataverkon turvallisuudesta sekä ratakapasiteetin jakamisesta ja liikenteenohjauksesta. Suomen rataverkon ylläpito, kehittäminen ja kunnossapito ovat RHK:n vastuulla ja RVI:n valvonnassa. Toiminnan tavoitteena on pitää nykyinen rataverkko liikenteen tarpeita vastaavassa kunnossa siten, että liikennöinti on turvallista ja liikenteenvälityskyvyltään tehokasta ja vastaa teollisuuden tarpeita. Teollisuuden vienti- ja tuontikuljetuksissa rautateiden merkitys on koko elinkeinoelämän näkökulmasta suuri.³⁶

³³ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 32§

³⁴ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta 2001/302

³⁵ Tiehallinnon kotisivu. Saatavilla: www.tiehallinto.fi (viitattu 14.4.2009).

³⁶ Ratahallintokeskuksen kotisivu. Saatavilla: www.rhk.fi (viitattu 14.4.2009)

2.8.3 Satamat ja meriväylät

MKL huolehtii Suomen vesitieverkoston kehittämisestä ja ylläpidosta. Väylänpidossa otetaan huomioon niin kauppamerenkulun kuin muunkin vesiliikenteen tarpeet. Tämä tarkoittaa niin laiva- kuin veneväylienkin hoitoa sekä uusien väylien rakentamista. MKL on talvimerenkulun avustamisesta vastaava viranomais-
nen. Suomen meriliikenne pidetään jäänmurtajien avulla käynnissä ympäri vuoden koko rannikon pituudelta. MKL vastaa satamarakenteiden turvatoimista sekä niiden valvonnasta Suomessa. Tarkastuksilla ja katsastuksilla pyritään siihen, että maamme vesillä liikennöivillä aluksilla on turvalliset väylät ja aluksia palvelevat satamat täyttävät asetetut vaatimukset.³⁷

2.8.4 Lentokentät

Ilmailulaitos vastaa ylläpitämiensä 25 lentoaseman kunnossapidosta. Kiitoteiden talvikunnossapito muodostaa tärkeän osan toimintaa.³⁸

2.9 Osaamisvaatimukset yrityksille

Yrityksen on varmistettava, että avainhenkilöstöllä on riittävä pätevyys ja tieto tehdä työnsä turvallisesti. VAK-lain mukaisesti kaikilla henkilöillä, jotka osallistuvat VAK-toimintaan, pitää olla tehtävänmukainen koulutus³⁹.

Maakuljetuksissa osoitetaan avainhenkilön (turvallisuusneuvonantaja) riittävä asiantuntemus Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE) kokeella⁴⁰. Muun henkilöstön koulutuksen ja osaamisen seuraamisesta vastaa turvallisuusneuvonantaja. Henkilöillä tulee olla asianmukainen koulutus ennen kuin hän ryhtyy hoitamaan vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyviä tehtäviä⁴¹. AKE myös myöntää maantielikenteessä vaaditut ADR-ajoluvat.

Rautatiekuljetuksissa ei vaadita kuljettajalta erityisiä pätevyksiä vaarallisten aineiden kuljettamiseen, mutta VAK-lain mukaisesti koulutuksen tulee sisältää kuljetuksen vaatimukset kattava henkilön vastuuseen ja tehtäviin soveltuvaa koulutusta⁴². Koulutuksen tulee muodostua⁴³:

1. Yleisestä tiedostavasta koulutuksesta
2. Tehtäväkohtaisesta koulutuksesta
3. Turvallisuuskoulutuksesta
4. Radioaktiivisten aineiden kuljetukseen liittyvästä koulutuksesta
5. Turvatoimia koskevasta koulutuksesta
6. Täydennyskoulutuksesta

³⁷ Merenkululaitoksen kotisivu. Saatavilla: www.fma.fi (viitattu 14.4.2009).

³⁸ Ilmailuhallinnon kotisivu. Saatavilla: www.finavia.fi (viitattu 14.4.2009).

³⁹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194

⁴⁰ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 10b§

⁴¹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194

⁴² Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 11§, 1. momentti

⁴³ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä 2002/195, 31§

7. Erityiskoulutus kuljetustuen suorittajan henkilöstölle

Myös rautatiekuljetuksissa on turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvollisuus.

Merikuljetukset: IMDG-säännösten perusteella vuoden 2010 alusta myös maissa työskentelevän henkilöstön, joka osallistuu meritse kuljetettavien vaarallisten aineiden kuljettamiseen, tulisi saada koulutusta vaarallisten aineiden säännöistä suhteessa velvollisuuksiin. Yritysten tulee varmistaa, että henkilöstö pysyy noudattamaan IMDG-säännöstä suhteessa siihen, mitkä ovat heidän roolinsa ja velvollisuutensa kuljetusketjussa. Henkilöstön, joka huolehtii seuraavista tehtävistä, tulee saada sekä yleinen perehdytys että tehtäväkohtainen koulutus vaarallisten aineiden kuljettamiseen liittyvistä säännöksistä⁴⁴:

- Vaarallisia aineiden luokittelu ja virallisten nimien identifiointi
- Vaarallisten aineiden pakkaus ja merkintä
- Vaarallisten aineiden kuljetusasiakirjojen sekä lastaus- ja ahtaussuunnitelmien laatiminen
- Kuljetusyksikköjen tai vaarallisten aineiden lastaus tai purkaminen laivoista
- Vaarallisia aineiden tarjoaminen tai vastaanottaminen kuljetettavaksi, vaarallisten aineiden käsittely kuljetuksessa tai niiden kuljetus
- Sovellettavien sääntöjen ja määräysten noudattamisen toimeenpano, selvitys tai tutkinta

Asiasta valmistellaan kansallisia säädöksiä ja määräyksiä ja valvontatehtävän hoitajaksi esitetään MKL:a. Toistaiseksi IMDG-koodin muutossarja 34 on MKL:n määräyksellä suosituksenomainen, mutta 2010 alkaen pakollinen. Tällä hetkellä vaarallisten aineiden aluskuljetukseen osallistuvalla tulee olla tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen soveltuvat työnopastuksen ja koulutuksen avulla hankitut tiedot vaarallisten aineiden turvallisesta käsittelystä kuljetuksessa, jos niiden edellyttäminen perustuu Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen⁴⁵.

Ilmakuljetukset: Kuljetuksen suorittajan on varmistettava, että jokaiselle sellaiselle henkilölle, joka on joko kuljetuksen suorittajan tai tämän puolesta tehtäviä suorittavan maapalveluasiamiehen palveluksessa ja jonka työtehtäviin kuuluu ICAO-TI:ssä⁴⁶ säänneltyjä vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen liittyviä tehtäviä, on ennen kuljetukseen liittyvien tehtävien suorittamista annettu ko. ohjeiston mukainen koulutus.^{47,48} Esimerkiksi ilma-aluksen päälliköllä tulee olla vaarallisten aineiden säädökset kattava koulutus, joka kattaa myös onnettomuustilanteen toiminnan.

⁴⁴ Merenkululaitoksen määräykset vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaletavarana aluksessa 15.12.2008 Dnro 2643/30/2008. Merenkululaitoksen tiedotuslehti 11/17.12.2008. Saatavilla: http://veps.fma.fi/portal/page/portal/fma_fi/tietopalvelut/lait_saadokset/tiedotuslehdet/FI_2008_12_17_NR11.pdf (viitattu 14.4.2009)

⁴⁵ Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaletavarana aluksessa 1998/666

⁴⁶ International Civil Aviation Organization, Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air

⁴⁷ Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta 1997/210, 17§

⁴⁸ ILMAILUMÄÄRÄYS OPS M1-18. VAARALLISTEN AINEIDEN ILMAKULJETUS 11.1.3.

2.10 Turvallisuusneuvonantajan rooli

Vaarallisten aineiden maakuljetusketjussa toimivaa tahoa koskeva turvallisuusneuvonantajan nimeämisvelvollisuus koskee sekä lähettäviä, vastaanottavia että kuljetuksia suorittavia yrityksiä⁴⁹. Yrityksen turvallisuusneuvonantajan roolina on koordinoida VAK-toimintaa sekä raportoida siitä vuosittain yrityksen johdolle. Onnettomuuksista ja muista vaaraa aiheuttaneista tilanteista ilmoitetaan yrityksen johdolle sekä tarvittaessa viranomaiselle. Yrityksen turvallisuusneuvonantaja myös laatii VAK-kuljetuksiin liittyvästä toiminnasta vuosikertomuksen⁵⁰.

Hyviä esimerkkejä 1: Kuljetusliikkeen turvallisuusneuvonantajatyö

Kuljetus- ja huolintaliikkeistä löytyy erittäin hyviä esimerkkejä siitä, miten turvallisuusneuvonantajan aktiivinen ote ja osaaminen ovat toimineet ajureina toiminnan kehittämiseksi. VAK-turvallisuus on integroitu yrityksen sisäisiin hallintajärjestelmiin. VAK-koulutusta annetaan niin varastotyöntekijöille kuin kuljettajille säännöllisesti. Turvallisuutta ja vastuullista toimintaa parannetaan jatkuvasti ja yrityksen johdolle raportoidaan säännöllisesti toiminnasta.

Viranomaisen kontakti turvallisuusneuvonantajaan toteutuu lähinnä onnettomuustilanteessa tai kuljetustarkastusten yhteydessä havaittujen rikkeiden seurauksena. Varsinaisia muita rajapintoja vastaanottavan tai lähettävän yrityksen turvallisuusneuvonantajiin viranomaisilla ei juuri ole. Rautateillä poikkeuksena on valvontaviranomaisen (RVI) ja operaattorin (VR) turvallisuusneuvonantajan välinen aktiivinen yhteys. Muun muassa ratapihatarkastukset tehdään yhdessä.

Turvallisuusneuvonantajan rooli on VAK-säädösten mukaisen toiminnan varmistamisen kannalta kriittinen, mutta tämän täyttymistä ei valvota säännöllisesti. Yhdelläkään viranomaisella ei ole selkeästi osoitettua vastuuta valvoa tai tarkastaa turvallisuusneuvonantajan tekemää vuosikertomusta, joskin se on pyydettyessä esitettävä valvovalle viranomaiselle. Merikuljetusten osalta viranomaisen on tarkastettava, että koulutusvaatimukset täyttyvät.

2.11 Omavalvonta

Yrityksen sisäinen omavalvonta on olennainen osa VAK-toiminnan turvallisuuden varmistamista. Kuljetusliikkeiden toimintamallit eroavat jonkun verran kuljetusmuotokohtaisesti. Esimerkiksi varustamoiden suorittama omavalvonta sisältää sekä lähettäjän että maakuljetusliikkeen valvontaa.

Maantiekuljetuksia suorittavien yritysten taso omavalvonnassa vaihtelee erinomaisesta melko olemattomaan. Omavalvonnan taso on usein sidoksissa siihen, miten suuren osan VAK muodostaa kuljetusta suorittavan toimijan toiminnasta. Huolintaliikkeet vastaavat usein useamman kuljetusmuodon kuljetuksesta ja täl-

⁴⁹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 10b§

⁵⁰ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden maakuljetusten turvallisuusneuvonantajasta 2002/274, 5§

tä sektorilta löytyy kattavia ja tarkasti määriteltyjä omavalvontajärjestelmiä. Myös niitä kuljetuksia, joissa aineen omistaja on ottanut vahvan otteen toimintaverkon turvallisuudesta, on usein pitkälle kehitettyjä turvallisuuden hallintajärjestelmiä, joiden vaatimukset kuljetusyrittysten tulee täyttää.

Rautatieoperaattorilla on jo pitkään ollut integroitu turvallisuuden hallintajärjestelmä. Koska operaattoreita on vain yksi, VR:n turvallisuusneuvonantajalla on säännölliset yhteydet valvovaan viranomaiseen. Tarkastuksissa turvallisuusneuvonantaja on myös itse paikalla.

Merikuljetuksissa edellytetään jo nyt varustamolta toiminnanhallintajärjestelmää, jolla keskitetysti hallitaan alusten turvallisuutta. Varustamon huomaamista puutteista yksiköissä ei kuitenkaan ilmoiteta viranomaisille. Varustamot eivät myöskään vaihda tietoa keskenään VAK-puutteista.

Hyviä esimerkkejä 2: Varustamon VAK-toiminnanhallinta

Ennen lastausta tehdään kaikille alukseen tuleville yksiköille ulkoinen kuntotarkastus. Samalla tarkastetaan myös yksikön kiinnityspisteet. Matkan aikana myös tarkastetaan palovahdin toimesta kaikki yksiköt, erityisesti VAK. Aluksissa on myös kannen kameravalvonta, josta syöttö näkyy koko ajan komentosillalle. Näin mahdollisen onnettomuuden kehittyminen huomataan nopeasti, ja onnettomuus voidaan siten torjua jo alkuvaiheessa (esim. vuoto).

Varustamo tarkastaa kaikki alukseen tulevien lastiyksiköiden asiakirjat. Jo silloin kuin VAK-yksikkö varataan laivaan, tulee lähettäjän tai maakuljetusliikkeen toimittaa varustamolle vaadittu ”Dangerous Goods Declaration”. Puutteiden ilmetessä varustamon turvallisuusneuvonantaja on yhteydessä ko. yrityksen turvallisuusneuvonantajaan. Mikäli kyseisellä yrityksellä ei ole turvallisuusneuvonantajaa, kuljetusta ei hyväksytä alukseen. Varustamo voi myös pitää tästä kirjaa. Hyväksi havaittu tapa on vaatia, että seuraavan kerran kuin kyseinen yritys pyrkii alukseen, yrityksen toimitusjohtajan tulee allekirjoittaa todistus, että autossa ei ole vaarallisia aineita. Toistuvista rikkeistä voidaan evätä kaikki ko. yrityksen VAK-lastit ja viimeisenä keinona kieltää yritykseltä kaikki kuljetukset täysin varustamon aluksilla.

Ilmakuljetusten kohdalla vaatimus turvallisuushallintajärjestelmästä on tulossa pakolliseksi. Tällöin yrityksiltä vaaditaan sekä osaamista vaarallisista aineista että turvallisuusjohtamisjärjestelmä, joka velvoittaa riskien kartoitukseen ja seurantaan. Ilmailuhallinto valvoo näitä järjestelmiä.

Omavalvonnan raportointia tehdään virallisimmin VAK-ratapihojen ja -satamien kohdalla. Molemmissa viranomaisen vaatii selvitystä, jolla tähdätään turvallisuuden systemaattiseen parantamiseen ja toimenpiteiden priorisointiin^{51,52}. Turvallisuusselvityksellä toimija osoittaa tuntevansa toimintansa riskit,

⁵¹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä 2002/195

⁵² Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251

esittelee miten näitä riskejä hallitaan sekä miten jäännösriskeihin on varauduttu. Turvallisuusselvityksen rakenteessa ja esitystavassa tulee pyrkiä siihen, että se kuvaa selkeästi yrityksen toimintaperiaatteet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja sen, miten nämä nivoutuvat yrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmään. VAK-satamien sekä -ratapihojen toimijoille VAK-turvallisuusselvitys on merkittävä riskienhallintaväline, jossa eri toimijoiden yhteinen käsitys riskeistä ja riskienhallinnasta esitetään. Hyvin tehty turvallisuusselvitys antaa eväitä jatkuvalla parantamiselle ja on päivittyvä dokumentti, joka muodostaa osan toimijan laajempaa riskienhallinta- ja varautumisjärjestelmää.

3 LAAJEMPI VIRANOMAISKENTTÄ TURVALLISUUDEN VALVONNASSA

3.1 VAK-turvallisuus osana kokonaisturvallisuutta

VAK muodostaa osan laajempaa vaarallisten aineiden turvallisuuden varmistamisen elinkaarta. Kuljetusten lisäksi ainetta valmistetaan, varastoidaan ja käytetään – ja tätä kaikkea toimintaa säätelee erinäinen joukko normeja. Toiminnan reunaehtoja määrittelee joukko muita lakeja ja valvovia viranomaisia on useita. VAK-toiminnan osapuoliin – lähettäjäan, kuljetuksen suorittajaan ja vastaanottajaan – kohdistuu siis vaatimuksia ja valvontatoimia useiden eri lakien nojalla. Näistä voidaan tunnistaa VAK-lain ohella kaksi olennaista kokonaisuutta:

- Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn, varastoinnin ja teollisen käytön turvallisuutta säätelevä normisto (vastuussa työ- ja elinkeinoministeriö, TEM)⁵³
- Aineominaisuuksiin perustuva kemikaalilaki (sosiaali- ja terveysministeriö, STM, ja ympäristöministeriö, YM)⁵⁴ ja REACH-asetus^{55,56}, jonka toteuttamista valvotaan kemikaalilain puitteissa (STM ja YM)

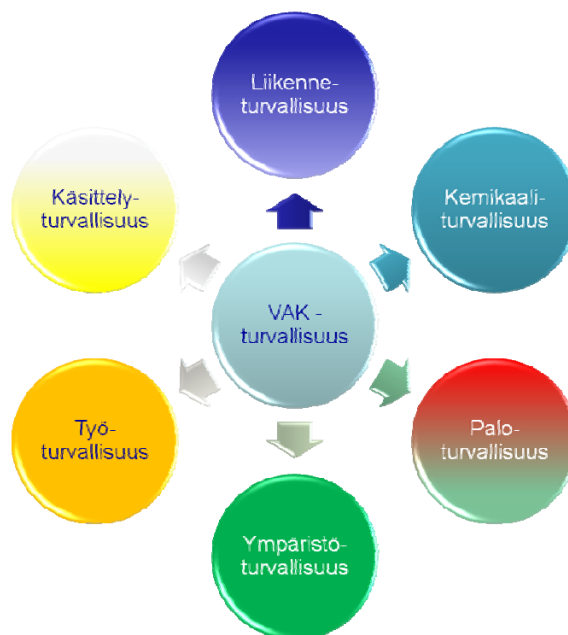
Vaarallisten aineiden kokonaisturvallisuutta voidaan lähestyä myös mm. työntekijän, yhteiskunnan, käyttäjän ja ympäristön turvallisuuden näkökulmista. Niinpä myös työsuojelua (STM), ympäristöä (YM) ja pelastustoimintaa (sisäasiainministeriö, SM) säätelevillä normistoilla on tärkeitä rajapintoja VAK-turvallisuuteen (ks. kuva 5).

⁵³ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390

⁵⁴ Kemikaalilaki 1989/744

⁵⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2006/1907 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH)

⁵⁶ Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of CHemicals eli kemikaalien rekisteröinti-, arviointi-, rajoitus- ja lupamenettely



Kuva 5: VAK-turvallisuus osana vaarallisen aineen kokonaisturvallisuutta

Vaarallisen aineen elinkaaren näkökulmasta kokonaisvalvontaa ei Suomessa tehdä, vaan valvontatoimet ovat jakautuneet eri viranomaisille turvallisuusnäkökulman perusteella. Kuljetusturvallisuuteen vaikuttavilla tekijöillä on vahvat kytkökset erityisesti työturvallisuuteen (turvallisten työolosuhteiden takaaminen yrityksissä), palo- ja onnettomuuksien ehkäisyyn (säädösten mukainen VAK-toiminta riskienhallintakeinona ja onnettomuuksien ennaltaehkäisykeinona) sekä lähettäjän toiminnan prosessien turvallisuuden valvontaan (erityisesti lastaus- ja purkamistoiminta). Liitteeseen 2 on VAK-säädösten lisäksi koottu muut oleellimmat lainsäädännölliset kokonaisuudet, kohteet ja valvonta valvovan viranomaisen perusteella.

Seuraavassa kuvataan kemikaaliturvallisuuden, kemikaalien käsittelyturvallisuuden, työturvallisuuden, liikenneturvallisuuden, ympäristöturvallisuuden sekä pelastustoiminnan näkökulmasta vaarallisten aineiden kokonaisturvallisuuden valvonnan viranomaiskenttä. Samalla esitellään näiden viranomaisten nykyiset valvontatehtävät vaarallisia aineita lähettävien, kuljettavien tai vastaanottavien yritysten kohdalla. Viranomaiset on tässä esitelty vuoden 2009 tilanteen mukaisesti – valmisteilla olevat aluehallinnon ja liikennehallinnon uudistukset kuten myös mahdollinen kemikaalivalvonnan keskittäminen Tukesiin on lisäksi esitelty liitteessä 4.

3.2 Kemikaaliturvallisuus

Kemikaaliturvallisuuden hallintaa ja valvontaa voidaan lähestyä aineen ominaisuuksien perusteella (mm. terveys- ja ympäristöhaitat, palo- ja räjähdysvaarat). Aineen ominaisuudet ovat STM:n hallinnoiman kemikaalilain⁵⁷ sekä REACH -

⁵⁷ Kemikaalilaki 1989/744, 6§

asetuksen⁵⁸ perustana. Kemikaalien käyttöä työpaikoilla valvovat työsuojeluviranomaiset⁵⁹. Lainsäädännön perustavoitteena on varmistaa, ettei kemikaaleista aiheudu haittaa ihmisten terveydelle.

Keskeinen yhteistyöelin kemikaalien valvonnassa on valtioneuvoston asettama Kemikaalineuvottelukunta (KENK). Neuvottelukunnassa ovat edustettuina kemikaalivalvonnan kannalta keskeisimmät viranomaiset sekä kaupan, teollisuuden ja työntekijöiden keskeisten järjestöjen edustajat.⁶⁰

3.2.1 Kemikaalilaki

Lainsäädännön tavoite: Kemikaalilain tavoitteena on ehkäistä ja torjua kemikaalien aiheuttamia terveys- ja ympäristöhaittoja. Kemikaalilainsäädäntö asettaa velvoitteita toiminnanharjoittajalle, jotka saattavat markkinoille ja käsittelevät kemikaaleja. Kemikaalilainsäädännön velvoitteita valvotaan säännöllisesti yrityksissä. Kemikaalilain perusteella on annettu velvoitteita eri viranomaisille kuten taulukossa 7 esitetään.

Taulukko 7: Kemikaalilaki ja valvovat viranomaiset

STM:n ja YM:n alainen normisto	
Kemikaalilaki 1989/744	Alueellinen ympäristökeskus ⁶¹ Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen Lääninhallitus Rajavartiolaitos Suomen ympäristökeskus (SYKE) Tulli Työsuojelupiiri Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Viranomaiset: Kemikaalien aiheuttamien terveyshaittojen sekä palo- ja räjähdysvaarojen ehkäisemisen ja torjumisen osalta ylimpänä viranomaisena toimii STM⁶². Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)⁶³ vastaa kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen sekä lääninhallitusten valvonnan valtakunnallisesta ohjauksesta. Valviran tavoitteena on parantaa ohjauksen ja valvonnan keinoin elinympäristön terveysriskien hallintaa sekä oikeusturvan toteutumista

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2006/1907 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH)

⁵⁹ Kemikaalilaki 1989/744, 6§

⁶⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, Kemikaalineuvottelukunta. Saatavilla: www.stm.fi/stm/neuvottelukunnat/kenk (viitattu 9.9.2009).

⁶¹ 2010 alkaen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ELY, ks. liite 4

⁶² Sosiaali- ja terveysministeriö, Ympäristöterveys. Saatavilla: www.stm.fi/hyvinvointi/ymparistoterveys (viitattu 14.4.2009).

⁶³ Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) ja Terveidenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) yhdistyivät 1.1.2009 uudeksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi (Valvira). Entisen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) velvollisuudet siirtyvät Valviraan.

ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa. Läninhallitus puolestaan ohjaa ja valvoo kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen toimintaa.⁶⁴

Kemikaalilain ohjaus kemikaalien aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisemisen ja torjumisen osalta ylimpänä viranomaisena toimii YM ja Valvira vastaa kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen valtakunnallisesta ohjauksesta. Alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja valvoo kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen toimintaa⁶⁵. Ympäristöviranomaiset tekevät laajalti yhteistyötä mm. terveys- ja työsuojeluviranomaisten sekä Tukesin ja pelastustoimen kanssa.

Kemikaalilain valvonta perustuu valtakunnalliseen valvontaohjelmaan, johon kemikaalien lisäksi kuuluvat myös tupakkalain, terveydensuojelulain, elintarvikelain sekä kulutustuotteita ja -palveluja koskevan lain valtakunnalliset valvontaohjelmat⁶⁶. Kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen tulee kemikaalilain 7§:n perusteella valvoa kemikaalilain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista, kun on kyse kemikaalien markkinoille saattamisesta ja vähittäismyynnistä. Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen on käytännön valvontaa harjoittava taho. Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen tekee tarkastuksia erityisesti kuluttajille myytäviä kemikaaleja markkinoille saattavien toiminnanharjoittajien sekä vähittäismyyntiä harjoittavien toiminnanharjoittajien tiloihin⁶⁷.

Kuljetusyrittäjiä kunnan kemikaaliviranomainen ei valvo, ellei kemikaalien varastoinnin määritelmä täyty kuljetusten yhteydessä. Kunnan tulee laatia ja hyväksyä kemikaalilain valvontasuunnitelma (kunnan valvontasuunnitelma). Kunnan valvontasuunnitelmassa on otettava huomioon sekä valtakunnallinen kemikaalilain valvontaohjelma että ympäristöterveydenhuollon valvontaohjelma.⁶⁸ Kunnan kemikaaliviranomaisen tehtäviä on kuvattu tarkemmin liitteessä 3.

Kemikaalien maahantuonnin ja maastaviennin osalta Tulli on velvollinen antamaan virka-apua kemikaalilain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi ja täytäntöön panemiseksi⁶⁹.

Kemikaalilain suhde VAK-valvontaan: Kemikaalilain valvonta tähtää siihen, että kemikaalit ovat oikein merkittyjä ja luokitettuja ja että vaatimukset turvallisuudesta käytöstä, käsittelystä ja varastoinnista täyttyvät ja että mahdolliset terveys- ja ympäristöhaitat kirjataan ja niistä tiedotetaan. VAK-luokitusperusteita ollaan harmonisoimassa siten, että kuljetusten luokitus perustuu samoihin kriteereihin kuin kemikaalilaissa määritellään. CLP-asetuksella⁷⁰ pannaan täytäntöön maailmanlaajuisesti yhdenmukaistettu kemikaalien luokitus- ja merkintäjärjestelmä GHS (Globally Harmonised System of classification and labelling of chemicals),

⁶⁴ Kemikaalilaki 1989/744

⁶⁵ Kemikaalilaki 1989/744

⁶⁶ Ympäristöhallinnon kotisivu. Saatavilla: www.ymparisto.fi (katsottu 5.9.2009).

⁶⁷ Valtakunnallinen kemikaalilain valvontaohjelma vuosille 2008 – 2010 Valvontaohjelman päivitys 1. 8. 2009 Valvira ja Syke.

⁶⁸ Kemikaalilaki 1989/744, 7§

⁶⁹ Kemikaalilaki 1989/744, 50§

⁷⁰ Classification, labelling and packaging of substances and mixtures

joka kattaa myös kuljetusten luokittelun⁷¹. Tulevaisuudessa kemikaalilain suhde VAK-säännöstään on siten läheisempi.

3.2.2 REACH

REACH-asetus koskee aineiden valmistajia ja maahantuojia, esineiden valmistajia (esineen tuottaja) ja maahantuojia, aineiden käyttäjiä (jatkokäyttäjä) ja jakelijoita. Asetus ei koske VAK-kuljetuksia. Asetus on suoraan jäsenmaita sitovaa lainsäädäntöä. Suomessa REACH-asetuksen toimivaltaisia viranomaisia ovat Valvira ja SYKE⁷². REACH-valvontatehtävät muodostuvat laajalti yrityksen antamien tietojen riittävyyden arvioinnista ja tietojen perusteella annettavien mahdollisten lisäselvitystarpeiden ja/tai rajoitteiden määrittämisestä. REACH-asetuksen perusteella on annettu velvoitteita eri viranomaisille, joita on koottu taulukkoon 8.

Taulukko 8: REACH-asetus ja valvovat viranomaiset

STM:n ja YM:n alainen normisto	
REACH-asetus ⁷³	Alueellinen ympäristökeskus Kuluttajavirasto Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen SYKE Tulli Työsuojelupiiri Valvira

Lainsäädännön tavoite: REACH-asetuksen tavoite on suojata ihmisiä ja ympäristöä kemikaalien aiheuttamilta haitoilta sekä edistää aineiden vapaa liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla.

Viranomaiset: Kemikaalien valmistajan, maahantuojan, jakelijan tai muun toiminnanharjoittajan, joka vastaa kemikaalin saattamisesta markkinoille tai käyttöön Suomessa, on toimitettava tiedot REACH-asetuksen 31 artiklassa tarkoitusta kemikaalista Valviralle.⁷⁴ Valvovia viranomaisia ovat:

- Alueellinen ympäristökeskus valvoo aineen käytölle esitettyjä käyttöolosuhteita ja turvallisuustoimenpiteitä⁷⁵ sekä tekee tässä tarkoituksessa tarkastuksia

⁷¹ CLP - EU-asetus aineiden ja seosten luokittelusta, merkinnöistä ja pakkaamisesta. KENK julkaisu- ja 7/2009.

⁷² Laki kemikaalilain muuttamisesta (491/2008) astui voimaan 21.7.2008. Laissa säädetään REACH-asetuksen noudattamista valvovista viranomaisista ja näiden tehtävistä sekä asetuksen velvoitteiden rikkomisesta seuraavista rangaistuksista. Kemikaalilain muutoksen (2007/628) mukaisesti Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja 1.1.2009 alkaen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) toimivat REACH-asetuksen toimivaltaisina viranomaisina kumpikin omalla toimialallaan.

⁷³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1907/2006 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH)

⁷⁴ Kemikaalilaki 1989/744, 48a§

⁷⁵ REACH-asetuksen 37 artiklan, luvanvaraisten aineiden käyttöä koskevan VII osaston ja aineen rajoituksia koskevan 67 artiklan säännösten valvonta

- kemikaaleja valmistavien, varastoivien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan yhteydessä
- Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo REACH-asetuksen noudattamista kemikaalien ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan yhteydessä⁷⁶
 - Kuluttajavirasto valvoo kuluttajille markkinoitavia esineitä koskevien rajoitusten noudattamista^{77,78}
 - Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen valvoo mm. tiedottamisvelvoitteita⁷⁹ sekä tiettyjen vaarallisten aineiden, valmisteen ja esineiden valmistusta, markkinoille saattamista ja käyttöä koskevien rajoitusten noudattamista^{80,81}
 - SYKE ja Valvira valvovat⁸² em. rajoitusten sekä rekisteröinti- ja ilmoitusvelvoitteiden noudattamista, toimivat kansallisena yhteysviranomaisena Euroopan kemikaaliviraston ja kemikaalilain valvontaviranomaisten tiedonvaihdoissa sekä osallistuvat EU:n jäsenmaiden valvontaviranomaisten väliseen yhteistyöhön ja yhteen sovittavat kemikaaliviraston valvontaforumissa päätettyjen valvontahankkeiden kansallista toimeenpanoa⁸³
 - Tullin tehtävänä on valvoa, että aineiden ja esineiden rekisteröinnit ja ilmoitukset on tehty⁸⁴, luvat on annettu⁸⁵ sekä kieltoja ja rajoituksia noudatetaan⁸⁶ tuotaessa aineita ja esineitä EU:n ulkopuolelta Suomeen⁸⁷
 - Työsuojelupiirin työsuojelutoimisto valvoo rekisteröinti- ja ilmoitusvelvoitteiden⁸⁸, tiedottamista koskevien velvoitteiden⁸⁹, jatkokäyttäjän velvoitteiden⁹⁰, luvanvaraisten aineiden käyttöä koskevien velvoitteiden⁹¹ sekä tiettyjen vaarallisten aineiden, valmisteen ja esineiden valmistusta, markkinoille saattamista ja käyttöä koskevien rajoitusten⁹² noudattamista.

REACH-asetuksen johdosta tehdyt ensimmäiset kemikaalilakia (2007/628) ja kemikaaliasetusta (2007/655) koskevat muutokset tulivat voimaan sovellettaviksi 2.6.2007. Muutokset koskevat mm. käyttöturvallisuustiedotetta ja tietojen toimittamista kemikaalirekisterin tuoterekisteriin. Toinen REACH-asetuksen

⁷⁶ Kemikaalilaki 1989/744, 6a§

⁷⁷ REACH-asetuksen 67 artikla

⁷⁸ Kemikaalilaki 1989/744, 8a§

⁷⁹ REACH-asetuksen 31–33 artiklassa tarkoitetut tiedottamisvelvoitteet, REACH-asetuksen 67 artiklan mukaiset rajoitukset

⁸⁰ REACH-asetuksen 67 artikla

⁸¹ Kemikaalilaki 1989/744, 7§

⁸² REACH-asetuksen II osastossa tarkoitetut rekisteröinti- ja ilmoitusvelvoitteet, IV osastossa tarkoitetut tiedottamisvelvoitteet, 67 artiklassa tarkoitetut rajoitukset sekä 113 artiklassa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus

⁸³ Kemikaalilaki 1989/744, 5§

⁸⁴ REACH-asetus II osasto

⁸⁵ REACH-asetus VII osasto

⁸⁶ REACH-asetuksen 67 artikla

⁸⁷ Kemikaalilaki 1989/744, 8§

⁸⁸ REACH-asetus II osasto

⁸⁹ REACH-asetus IV osasto

⁹⁰ REACH-asetus V osasto

⁹¹ REACH-asetus VII osasto

⁹² REACH-asetus artikla 67

johdosta tehty kemikaalilain muutos (2008/491) tuli voimaan 21.7.2008 ja kemikaaliasetuksen muutos (2008/514) 1.8.2008.⁹³

REACH:n suhde VAK-valvontaan: REACH ei kosketa kuljetuksia. Suoraa rajapintaa VAK-valvontaan ei ole. Tässä yhteydessä asetusta on käsitelty, koska se muodostaa laajan kokonaisuuden yleisestä aineista kattavasta lainsäädännöstä.

3.3 Kemikaalien käsittelyturvallisuus

Vaarallisten aineiden käsittelyn turvallisuuden ylin valvonta kuuluu TEM:lle⁹⁴. Kemikaalien käsittelyn turvallisuuteen viitataan myös usein termillä laitosturvallisuus tai prosessiturvallisuus valvonnan kohteen mukaisesti. Käytännössä valvonta jakautuu toiminnan suuruusluokan mukaisesti. Vähämittaista toimintaa harjoittavia kemikaalikohteita ovat esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemat, alle kymmenen tonnia myrkyllisiä kemikaaleja käsittelevä pintakäsittelylaitos tai kylmälaitos sekä kappaletavaravarasto, jossa varastoidaan alle tuhat tonnia haitalliseksi luokiteltuja pesuaineita. Pelastusviranomaiset valvovat kunnissa pieniä kemikaalikohteita. Kemikaalien laajamittainen teollinen käsittely ja varastointi kuuluvat Tukesin valvontaan ja on luvanvaraista⁹⁵. Tukesin laitosvalvontayksikkö valvoo laitosten ja laitteistojen turvallisuutta, urakointi- ja asennustoimintaa sekä tarkastuspalveluja. Valvontakohteina ovat mm. vaarallisia aineita käsittelevät laitokset ja varastot, neste- ja maakaasukohteet, räjähdetehtaat ja -varastot, kaasu- ja painelaitteet, räjähteet ja iletulitteet.

Lainsäädännön tavoite: Lain tavoite 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.

Viranomaiset: Lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta perusteella on annettu velvoitteita Tukesille, pelastusviranomaisille, poliisille sekä tulliviranomaisille. Poliisi valvoo vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuutta koskevan lain noudattamista, kun on kyse räjähteiden käytöstä, siirrosta sekä luovutuksesta ja tähän liittyvästä säilytyksestä, räjähteiden hävittämisestä tai iletulitusnäytöksistä.⁹⁶ Pelastusviranomaisen tai Tukesin pitää tarkastaa tuotantolaitos kolmen kuukauden kuluessa toiminnan aloittamisesta. Tarkastuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota tuotantolaitoksen turvalliseen käyttöön, laitoksen rakenteiden, laitteistojen ja varusteiden huoltoon ja kunnossapitoon, henkilöstön koulutukseen ja opastukseen sekä onnettomuuksien ehkäisyyn ja pelastustoiminnan organisointiin⁹⁷.

⁹³ Kemikaalilain valvontasuunnitelma, mm. Tampereen kaupungin suunnitelma 2009. Saatavilla: www.tampere.fi/tiedostot/5pfnQoqVj/Kemikaalilainvalvontasuunnitelma_2009.pdf (viitattu 14.4.2009).

⁹⁴ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390

⁹⁵ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 23§

⁹⁶ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 115§

⁹⁷ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, Valtioneuvoston asetuksella (2005/484) säädetään tarkemmin tarkastusten sisällöstä, määräajoista ja ajankohdista sekä ilmoituksista muille viranomaisille ja tarkastusten muusta käytännön toteutuksesta

Muut aiheeseen liittyvät säädökset: Pelastustoimi myös valvoo pyroteknisten välineiden varastointia kaupan yhteydessä ja luovutusta yksityiseen kulutukseen. Räjähdeiden maahantuontia ja siirtoa koskevien säännösten noudattamista valvoo Tukesin lisäksi Tulli. Räjähdeitä koskevasta valvonnasta rajavalvonnan ja -tarkastusten yhteydessä on lisäksi voimassa, mitä rajavartiolaiksesta annetussa laissa⁹⁸ säädetään.

Kemikaalien käsittelyturvallisuuden suhde VAK-valvontaan: Vaikka kemi- ja prosessiteollisuus sekä vaarallisia aineita käyttävät ja varastoivat laitokset ovat kiinteästi sidoksissa kuljetusketjuun, nykyisen lainsäädännön mukaisesti pelastustoimen tai Tukesin laitosvalvonnan tarkastajat eivät käytännössä katso kuljetusturvallisuutta, eikä myöskään VAK-turvallisuutta. Kiinnostavaa VAK-valvonnan kannalta ovat lain vaatimukset onnettomuuden ehkäisemisestä: toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimiin onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä niistä ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle aiheutuvien seurausten rajoittamiseksi. Onnettomuuksien ennaltaehkäisemistä koskevien toimenpiteiden tulee kattaa koko tuotantolaitoksen toiminta.⁹⁹ Vastaava vaatimus on VAK-laissa kattaen kaikki kuljetusten valmisteluun liittyvät toiminnot (pakkaaminen ja lastaaminen) sekä kuljetusten vastaanottoon liittyvät toiminnot (aineen vastaanotto ja lastin purkaminen)¹⁰⁰.

Käytännön työssä lastaus, purkaminen ja tietyissä olosuhteissa kuljetusmuodosta toiseen tapahtuvat siirrot ovat kuitenkin toimintoja, joissa Tukesin laitosvalvonnalla ja pelastustoimella on valvontarooli. Lisäksi vaikka Tukesilla ei ole VAK-lainsäädännön alaista valvontatoimintaa terminaaleissa, ratapihoilla tai satamissa, esimerkiksi satama-alueilla voi olla toimijoita, joiden valvonta varastoitujen ainemäärien tähden kuuluu Tukesin laitosvalvontayksikölle.

3.4 Liikenneturvallisuus

Liikenneturvallisuutta ohjaa usea eri laki. Näitä ovat mm. tieliikennelainsäädäntö¹⁰¹, VAK-lainsäädäntö sekä tieliikenteen sosiaalilainsäädännön ajo- ja lepoaikalainsäädäntö¹⁰². Tarvittaessa voidaan soveltaa rikoslakia¹⁰³.

Lainsäädännön tavoite: Tavoitteena on varmistaa turvallinen ja lainmukainen liikenne. Raskaan liikenteen valvontatarve on viime vuosina lisääntynyt tuntuvasti liikennemäärien kasvun myötä. EU asettaa valvontavelvoitteita raskaalle liikenteelle. Tuloksellinen liikenneturvallisuustyö edellyttää toimivaa yhteistyötä sidosryhmien kanssa. Tämä onkin liikkuvan poliisin raskaan liikenteen valvonnan asiantuntijaverkoston yksi päätehtävistä.¹⁰⁴

⁹⁸ Laki rajavartiolaiksesta 1999/320

⁹⁹ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 10§

¹⁰⁰ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 7§

¹⁰¹ Tieliikennelaki 1981/267

¹⁰² Ajo- ja lepoaika-asetus 2006/561/EY

¹⁰³ Rikoslaki 1889/39

¹⁰⁴ Poliisi, Raskaan liikenteen valvonta. Saatavilla:

www.poliisi.fi/poliisi/lp/home.nsf/pages/AC1694618AA23255C2256FAF0046CA1F (viitattu 14.4.2009).

Viranomaiset: Liikenneturvallisuus raide-, lento- sekä meriliikenteessä on laajalti kyseisen kuljetusmuodon viranomaisen valvonnan alaista (ks. luku 3 ja liite 3). LVM valmistelee tieliikenteen turvallisuutta koskevan lainsäädännön. Tavoitteena on mm. vähentää pääteiden kohtaamisonnettomuuksia rakentamalla keskikaiteita sekä kehittää kuljettajakoulutusta. LVM toimii yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa myös liikennevalvonnan tehostamiseksi. Liikenneturvallisuudesta vastaavat lukuisat eri tahot yhteistyössä ja rajoilla valvontaan osallistuvat myös Tulli ja Rajavartiolaitos.

Tieliikennettä ohjaavat liikennesäännöt ja -merkit. Näiden noudattamista ja yleistä liikenteen turvallisuutta valvoo pääasiallisesti poliisi. Painopiste on nopeusvalvonnassa, päihteiden ja turvalaitteiden käytön valvonnassa sekä riskikuljettajien valvonnassa.¹⁰⁵

Liikenneturvallisuuden suhde VAK-valvontaan: Kuljetusten VAK-valvonta on jo yksi poliisin tehtävistä. Poliisi valvoo siten keskitetysti koko liikenneturvallisuutta, mukaan lukien VAK.

3.5 Työturvallisuus

Työsuojeluviranomaiset valvovat yhteensä yli sadan säädöksen noudattamista. Keskeisiä näistä ovat mm. työturvallisuuslaki¹⁰⁶ ja sen nojalla annetut asetukset, työaikalaki¹⁰⁷ sekä työterveyshuoltolaki¹⁰⁸. Työsuojelulainsäädäntö pohjautuu Kansainvälisen Työjärjestön (International Labour Organization, ILO) yleissopimukseen 81. Työn turvallisuus ja terveellisyys on sidoksissa esimerkiksi työssä käytettävien koneiden, henkilönsuojainten ja muiden teknisten laitteiden sekä kemikaalien turvalliseen käyttöön. Työsuojelulain piirissä on työpaikkavalvonta eli työpaikan olosuhteiden ja työnantajan noudatettavaksi säädettyjen lakien noudattamisen valvonta.

Lainsäädännön tavoite: Tavoitteena on varmistaa turvallinen ja terveellinen työympäristö. Valvonnan tavoitteena on edesauttaa työpaikkojen itsearviointia ja oma-aloitteista työolojen parantamista riskiarvioinnin perusteella. Valvonnassa tarkastetaan omavalvonnan toimivuus.

Viranomaiset: STM:n työsuojeluosasto vastaa työsuojelun valvonnasta, kehittämisestä ja lainsäädännön laatimisesta. Työsuojelun tulee kansainvälisen lain mukaisesti olla riippumaton muista toimijoista ja toiminnoista. Työsuojelupiirit valvoat työsuojelulainsäädännön noudattamista yrityksissä.

Valvonta kattaa sekä turvallisuus- että terveysvaarat. Työsuojeluvälvönnon pii-riin eivät kuulu yksinään toimivat yrittäjät, mutta muutoin valvonta kattaa kaikki työpaikat. Vuosittain valvontakäyntejä tehdään esimerkiksi Uudenmaan työsuojelupiirissä noin 3 000 työpaikkaan eli vajaan 4 % alueen työpaikkojen kokonaisuudesta (80 000 työpaikkaa). Valvonta kohdistuu usein isompien työpaik-

¹⁰⁵ Poliisin kotisivu. Saatavilla: www.poliisi.fi (viitattu 14.4.2009).

¹⁰⁶ Työturvallisuuslaki 2002/738

¹⁰⁷ Työaikalaki 1996/605

¹⁰⁸ Työterveyshuoltolaki 2001/1383

kojen valvontaan. Lisäksi tutkitaan ns. asiakasaloitteesta noin 22 000 tapausta vuosittain.

Tarkastusten painopistealueet valitaan kansallisella tasolla kullekin vuodelle yhteistyössä STM:n kanssa. Painopistealueita kohdennetaan myös nelivuotissuunnitelmassa¹⁰⁹. Vuoden 2009 tavoitteet ovat esimerkiksi¹¹⁰:

- Asiakasväkivallan uhan hallinta
- Haitallinen häirintä ja epäasiallinen kohtelu
- Käsien tehtävät nostot ja siirrot
- Toistotyö
- Työtapaturmat
- Kemikaaliriskit
- Työelämän yleisten pelisääntöjen valvonta

Työpaikalle tehtävästä tarkastuksesta ilmoitetaan yleisesti etukäteen. Tarkastuksesta tehdään tarkastuskertomus, jossa työsuojelutarkastaja antaa toimintaohjeet vähäisten puutteiden korjaamisesta. Suuremmat puutteet johtavat kehotuksen antamiseen. Kehotuksen noudattamista seurataan ja tarvittaessa voidaan tehdä asiasta velvoittava päätös. Velvoittavaa päätöstä voidaan tehostaa sakkouhalla. Mikäli kyseessä on henkeä vaarantavasta puutteesta, voidaan kyseisen työn teon jatkamista kieltää tai toiminnanharjoittajaa voidaan määrätä käyttökieltoon.

Työsuojelutoiminta on ensisijainen valvonnan kohde, joista osana katsotaan yrityksen suhtautumista turvallisuuteen. Työnantajalla tulee olla prosessi jatkuvalla parantamisella ja tätä tukeva hallintajärjestelmä.

Työturvallisuuden suhde VAK-valvontaan: VAK-kappaletavarasatamissa työsuojeluviranomainen on yksi VAK-valvontaa suorittava viranomainen. Työturvallisuustarkastusten piiriin kuuluvat niin lähettävät, kuljettavat kuin vastaanottavat yritykset. Valvonta perustuu pitkälti riskiarviointiin sekä haittojen ja vaarojen systemaattiseen tunnistamiseen ja poistamiseen. Tarkastajilla on selkeä prosessi, jonka perusteella tarkastetaan yrityksen toiminta. Kuljetusten kohdalla painopisteenä ovat olleet työ- ja lepoaikojen noudattamisen tarkastukset.

Periaatteessa vaarallisten aineiden aiheuttamat henkilöriskit työpaikalla (esim. kuljettaja, varastotyöntekijä) voidaan katsoa kuuluvan tarkastuksen. Toisaalta hankkeessa haastatellut työsuojeluviranomaisen edustajat katsoivat, että turvallisen ja terveellisen toiminnan varmistaminen valvottavan työpaikan ulkopuolella, kuten esimerkiksi kuljetuksen aikana tehtaan porttien ulkopuolella, ei ole työsuojeluviranomaisen tehtävä.

3.6 Ympäristöturvallisuus

Ympäristöhallinnolle kuuluu useiden lakien valvontatehtävät: Kemikaalilaissa määrätään kemikaalien aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ja tor-

¹⁰⁹ "Työsuojelu Suomessa" Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:16

¹¹⁰ Kaarina Myyri-Partanen, Uudenmaan työsuojelupiiri, esitys VAK-valvonnan työpajassa 1.9.2009

junnasta¹¹¹. Lisäksi ympäristösuojelulaki¹¹² määrittää toiminnan yleisen ohjauksen, seurannan ja kehittämisen siten, ettei ympäristölle aiheudu toiminnasta liiallisia riskejä. Myös maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) sekä erinäiset muut lait asettavat alueellisille ympäristökeskuksille velvoitteita. Toiminnassa painotetaan haittojen ennalta ehkäisyä. Keinoina ovat lainsäädäntö (ympäristöluvut ja -valvonta), taloudellinen ohjaus, erilaiset vapaaehtoiset ohjauskeinot sekä ympäristötietoisuuden lisääminen. Toimintaa ohjaavat periaatteet ovat: ennaltaehkäisy ja haittojen minimoimisen periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate ja aiheuttamisperiaate¹¹³.

Kuntien ympäristöriskien hallinnasta säädetään esim. kuntalaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa, luonnonsuojelulaissa sekä laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta. Alueellisella ympäristökeskuksella on MRL:n mukainen keskeinen ohjaus- ja valvontarooli kuntakaavoituksessa.

Lainsäädännön tavoite: Tavoitteena on varmistaa turvallinen ja terveellinen ja kestävä ympäristö. Valvonnan tavoitteena on edesauttaa riskien vähentämistä sekä suosia ennaltaehkäisevää toimintaa.

Viranomaiset: YM vastaa ylimpänä viranomaisena ympäristönsuojelun valvonnasta, kehittämisestä ja lainsäädännön laatimisesta. SYKE osallistuu myös kansallisen kemikaaliohjelman suositusten toimenpänön sekä arvioi kemikaaleista aiheutuvia ympäristöriskejä. SYKEN rajapinta VAK-toimintaan rajoittuu pääasiassa merellä tapahtuvien öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan. Pelastustoimi huolehtii lain mukaan öljyvahinkojen torjunnasta maalla ja merellä. SYKE ylimpänä vastuuviranomaisena johtaa torjuntatoimia avomerellä. SYKEN tehtävänä on myös öljyvahinkojen torjunnan yleinen järjestäminen ja kehittäminen. Aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjuntatoimen ylin johto ja valvonta kuuluvat YM:lle.¹¹⁴

Alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin kuuluvat¹¹⁵:

- Kemikaalilain noudattamisen valvonta, erityisesti ympäristölupien kautta, joskin osan ympäristöluvista käsittelevät ympäristölupavirastot
- Aineen käytölle esitettyjen käyttöolosuhteita ja turvallisuustoimenpiteitä koskevan REACH-asetuksen 37 artiklan, luvanvaraisten aineiden käyttöä koskevan VII osaston ja aineen rajoituksia koskevan 67 artiklan säännösten noudattamisen valvonta
- Kunnan kemikaalivalvontaviranomaisen toiminnan ohjaaminen
- Ympäristönsuojelulain noudattamisen valvonta

¹¹¹ Kemikaalilaki 1989/744

¹¹² Ympäristönsuojelulaki 2000/86

¹¹³ Ympäristöhallinnon kotisivu. Saatavilla: www.ymparisto.fi (viitattu 14.4.2009).

¹¹⁴ Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 1979/300

Valtioneuvoston asetus aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 1993/635

¹¹⁵ Ympäristökeskuksen tehtävät on määritelty laissa ympäristöhallinnosta 1995/55 ja asetuksessa alueellisista ympäristökeskuksista 1995/57

- Kemikaaleista aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ja torjumisesta annettujen säännösten noudattamisen valvonta kemikaaleja käsittelevissä laitoksissa
- MRL:n noudattamisen valvonta

Maaöljyvahinko- ja alusjätelakien mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävinä on ohjata ja valvoa öljyvahinkojen torjunnan järjestämistä sekä osallistua torjuntaan. Tämä koskee myös kuljetusten yhteydessä tapahtuvaa vahinkoa. Alueelliset ympäristökeskukset suorittavat kemikaalivalvontaa. Ympäristökeskukset antavat myös ohjeistusta ennakoivasta toiminnasta ja suunnitelmista esim. VAK-onnettomuuden varalta.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena voivat toimia kunnan eri organisaatiot. Ympäristön huomioiminen ja ympäristönsuojelun edistäminen koskee kaikkea kunnan toimintaa.

Ympäristöturvallisuuden suhde VAK-valvontaan: Vaarallisten aineiden valvonta-asioissa ympäristöviranomaiset toimivat yhteistyössä mm. terveys-, työsuojelu- ja maatalousviranomaisten sekä Tukesin ja pelastuslaitosten kanssa. Rajapinta kuljetuksiin ilmenee erityisesti onnettomuuksien yhteydessä. Onnettomuustilanteessa ympäristöhallinnon asiantuntijoilla on tärkeä rooli ympäristövahinkojen torjuntaa tukevan asiantuntemuksen ja ohjeistuksen antajana.

Myös ympäristöluvassa tulisi käsitellä VAK-toimintaan liittyviä riskejä ja arvioida näiden mahdollisia vaikutuksia (ympäristövaikutusten arviointi, YVA). YVA on hankekohtainen menettely, jonka tuloksia hyödynnetään ympäristöluvan käsittelyssä. Liikenneväylät ja kuljetukset ovat ympäristölupien ulkopuolella olevia toimintoja. Satamat ja terminaalit sen sijaan ovat ympäristölupavelvollisia. Alueellinen ympäristökeskus toimii YVA-menettelyissä yhteysviranomaisena.

Toiminnan valvonnassa ympäristölupien ehtojen valvonta on ehkä tärkein toiminto. Tämä koskee kuitenkin vain mittavaa toimintaa harjoittavia yrityksiä. Logistiikkakeskukset, kuljetusliikkeet ja pienemmät kohteet eivät yleisesti ole ympäristölupaprosessin piirissä. Ympäristöhallinnon valvontakäynnit eivät ole säännöllisiä kaikissa kohteissa, vaan rajoittuvat ympäristölupavelvollisiin toimiin.

Kolmas tärkeä ympäristöhallinnon rooli suhteessa VAK-toimintaan on maankäytön suunnittelun ohjaaminen (esim. VAK-reitit, pysähdyspaikat ja liikennekeskukset). Liikenneväylät suunnitellaan maakuntien ja kuntien kaavoituksessa. Alueellinen ympäristökeskus (jatkossa ELY) ohjaa ja valvoo kuntakaavoitusta, YM ohjaa maakuntakaavoitusta ja vahvistaa maakuntakaavat. Tämä ei kuitenkaan suoraan ole kytköksissä valvontaan.

3.7 Pelastustoiminta

Pelastustoimintaan kuuluu nykypäivänä huomattavan laaja valikoima tehtäviä. Pelastustoimen tehtävänä on mm. tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ennal-

ta ehkäiseminen, pelastustoiminta onnettomuustilanteissa sekä poikkeusolojen väestönsuojelutehtävien hoitaminen sekä niihin varautuminen. Painopiste on yhä enemmän siirtymässä puhtaasta torjuntatoiminnasta onnettomuuksia ennaltaehkäisevään työhön. Pelastustoimi suorittaa myös useita valvontatehtäviä, mm. pienimuotoisen kemikaalien käsittelyn valvontaa ja palotarkastuksia¹¹⁶.

Lainsäädännön tavoite: Pelastustoimintaa ohjaa suuri joukko lakeja, asetuksia ja määräyksiä, joista keskeisin on pelastuslaki¹¹⁷. Pelastustoimintaa säätelevän lainsäädännön yhteisenä tavoitteena on onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja onnettomuuksien torjunta.

Viranomaiset: Pelastustoimen palveluiden tuottamisesta vastaavat 22 aluepelastuslaitosta, joiden ylläpidosta vastaavat kullakin pelastustoimen alueella olevat kunnat yhteistoiminnassa. Pelastustoimintaa ohjaa SM:n pelastusosasto. Alueellisen pelastustoimen tehtäviin kuuluu sekä alueen riskien tunnistaminen että riskienhallinta mm. seuraavasti:

- Onnettomuuksien torjunta
- Lausunnot kaavoittajille uusista kohteista (mm. liikennekeskukset sekä Seveso-lainsäädännön¹¹⁸ piirissä olevat laitokset)
- Tarkastukset pienimuotoista kemikaalien käsittelyä harjoittavissa laitoksissa
- Tarkastukset pelastussuunnitelmavollisissa kohteissa, joissa pelastussuunnitelma

Pelastuslaitoksen toimintakuvaan kuuluu myös yhteen sovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa sekä huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Pelastustoiminnan suhde VAK-valvontaan: Pelastustoimen toiminta sivuaa VAK-asioita erityisesti onnettomuuden torjunnassa läpi koko järjestelmän. Pelastustoimi antaa mielipiteensä VAK-kappaletavarasatamaa koskevaan turvallisuusselvitykseen yhteistyössä työsuojeluviranomaisten, Tullin ja ympäristöviranomaisten kanssa¹¹⁹. Pelastustoimea myös pyydetään valvontakäynneille ja heiltä pyydetään lausuntoa ratapihojen turvallisuusselvitykseen. Pelastuslaitos periaatteessa käy joko pelastussuunnitelman tai palotarkastuksen yhteydessä jokaisen sellaisen toimijan luona alueellaan, missä vaarallisia aineita käsitellään, pakataan, lastataan tai puretaan. Vaikka pelastuslaitosten toimenkuvaan ei kuitenkaan varsinaisesti kuulu VAK-valvontatoimia, VAK:iin voidaan jo nykyisellään kiinnittää huomioita muun tarkastustoiminnan yhteydessä, mikäli puutteet ovat ilmeisiä.

¹¹⁶ Pelastustoimen kotisivu. Saatavilla: www.pelastustoimi.fi (viitattu 14.4.2009).

¹¹⁷ Pelastuslaki 2003/468

¹¹⁸ Seveso II -direktiivi säätelee vaarallisia kemikaaleja käyttävien ja varastoivien suuronnettomuusvaarallisten laitosten riskienhallintaa EU-maissa.

¹¹⁹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251, 9§

Pelastuslaitos on valvonut vuodesta 2005 lähtien pienimuotoista kemikaalivalmistusta ja -varastointia¹²⁰. Samalla vuorovaikutus toiminnanharjoittajien kanssa on lisääntynyt ja pelastustoimen rooli neuvonnassa ja ennaltaehkäisevissä toimissa on kasvanut. Laitoksissa, jotka täyttävät lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuuden määrittelemän ns. ilmoitusvelvollisuusvelvoitteen, käydään 1–3 vuoden välein. Yleisen kohteilta (mm. kiinteistöt, kaupat, teollisuus jne.) vaadittavan sisäisen pelastussuunnitelman puitteissa tehtävien käyntien tiheys on kohderiippuvainen eli sidottu kohteen riskitasoon. Sisäisessä pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ennakoitavat vaaratilanteet ja niiden vaikutukset sekä toimenpiteet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi¹²¹. Tämän tulisi kattaa esimerkiksi lähettäjän ja vastaanottajan sekä kuljetusliikkeen kohdalta myös VAK-toiminnan riskit. Kuljetuksia tai merkintä-, pakkaus-, lastaus- tai sidontakäytäntöjä ei kuitenkaan nykyisellään katsota erikseen. ADR-ajolupia voidaan kysyä pistokoemaisesti. Poliisille ilmoitetaan, mikäli havaittu puute on ajoneuvossa tai kuljetusten järjestämisessä.

3.8 VAK-toimijoihin kohdistuva laajempi viranomaisvalvonta

3.8.1 Lähettäjään kohdistuva laajempi viranomaisvalvonta

Lähettäjän toimintaan liittyvää vaarallisten aineiden laajempaa käsittelyä valvotaan usean viranomaisen toimesta eri lakien perusteella. Taulukkoon 9 on koottu eri viranomaisten valvontakohteet ja valvontatavat. Valvonta kohdistuu paitsi itse toiminnan ja yksityiskohtien tarkastukseen myös yrityksen sisäisten hallintajärjestelmien toimivuuden tarkastukseen (esim. ympäristöhallinto, työsuojelupiiri, Tukes, kunnan kemikaalivalvontaviranomainen).

Usean viranomaisen valvonta perustuu kohdennettuun valvontaan. Lähettäjään kohdistuva valvonta kohdennetaan lähettäjän koon tai toimialan mukaan (mm. työsuojelupiiri), ainemäärien mukaan (mm. Tukes), aineiden vaarallisuuden mukaan (mm. pelastustoimi, Tukes) ja toiminnan laadun mukaisesti (mm. kunnan kemikaaliviranomaiset). Mittavaa kemikaalitoimintaa harjoittavia yrityksiä valvotaan säännöllisimmin. Muutoin valvonta tai tarkastustoiminta perustuu pitkälti kuljetusten suorittamisen valvonnan yhteydessä tunnistettuihin puutteisiin.

Ulkomailla olevan lähettäjän valvonta on erityisen puutteellista ja tässä on nojautettavaa kuljetusten valvontaan sekä ylikansalliseen yhteistyöhön. Osassa lähettäjämaita valvonta tai säännöstö on kuitenkin alhaisemmalla vaatimustasolla kuin Suomessa.

3.8.2 Kuljetusten suorittajiin kohdistuva laajempi viranomaisvalvonta

Kuljettajien valvontaa tekee pienempi määrä viranomaisia kuin lähettäjien ja vastaanottajien valvontaa – toisaalta kuljetusten VAK-säädösten mukaisuutta valvotaan määrällisesti huomattavasti enemmän. Säännöllistä kontaktia kuljetusyriyten turvallisuusneuvonantajiin ei yhdelläkään valvovalla viranomaisella kuitenkaan ole.

¹²⁰ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 27§

¹²¹ Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 2003/787, 10§

Taulukkoon 10 on koottu kuljetusten suorittajiin kohdistuva laajempi viranomaisvalvonta ja valvontatavat. Taulukossa mainituista viranomaisista työsuojeluviranomaiset sekä pelastuslaitos käyvät yrityksissä enemmän tai vähemmän säännöllisesti. Työsuojeluvalvonta ei kata sellaisia kuljetusliikkeitä, missä ainoastaan omistaja on töissä. Muissa kohteissa työsuojeluvalvonta kohdistuu paitsi itse toiminnan ja yksityiskohtien tarkastukseen myös yrityksen sisäisten hallintajärjestelmien toimivuuden tarkastukseen.

3.8.3 Vastaanottajaan kohdistuva laajempi viranomaisvalvonta

Vastaanottajaan kohdistuva valvontaa kohdennetaan ainemäärien ja aineiden vaarallisuuden mukaan. Myös aineen käyttötarkoitus (käyttö omassa toiminnassa tai myynti kuluttajalle) vaikuttaa valvontaan. Mittavaa toimintaa harjoittavia yrityksiä valvotaan säännöllisemmin. Säännöllistä kontaktia kuljetusyritysten turvallisuusneuvonantajiin ei yhdelläkään valvovalla viranomaisella kuitenkaan ole.

Taulukkoon 11 on koottu eri viranomaisten valvontakohteet ja valvontatavat vastaanottavissa yrityksissä. Valvonta kohdistuu paitsi itse toiminnan ja yksityiskohtien tarkastukseen myös yrityksen sisäisten hallintajärjestelmien toimivuuden tarkastukseen (työsuojelupiiri, Tukes, kunnan kemikaalivalvontaviranomainen).

Taulukko 9: Lähettävään yritykseen kohdistuva viranomaisvalvonta

Valvonnan kohde	Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvontatapa	Käyntitiheys
Työturvallisuus Työsuojeluvi	ranomaiset	Kemikaalilaki 1989/744	Tarkastukset kemikaaleja ja niitä sisältäviä esineitä valmistavien, maahantuovien, varastovien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin	Ei määritelty
Työturvallisuus	Työsuojeluviranomaiset	Mm. työturvallisuuslaki 2002/738	Työturvallisuuden ja terveellisuuden valvonta – kohdennetty painopistealueisiin sekä ilmoitusten perusteella. Tarkastukset kemikaaleja ja niitä sisältäviä esineitä valmistavien, maahantuovien, varastovien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin; lain noudattamisen valvonta.	Toimialasta ja painopistealueista riippuva
Vaarallisen kemikaalin käsittelyn turvallisuus	Tukes, pelastustoimi	Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390	Säännölliset valvontakäynnit. Laajemmissa laitoksissa selvitysvelvollisuus	Määräajoin (ainemäärästä riippuva)
Ympäristöturvallisuus	Alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Kemikaalilaki 1989/744	Tarkastukset kemikaaleja valmistavien, varastovien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin	Määräajoin, riippuu valvontaluokasta ja toiminnasta
Ympäristöturvallisuus	Alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Ympäristönsuojeluasetus 169/2000	Lupahakemuksen hyväksyntä. Tarkastukset	Määräajoin, riippuu valvontaluokasta ja toiminnasta. Tarkastuskäyntejä oltava säännöllisesti.
Palotarkastus, pelastussuunnitelmat	Alueellinen pelastuslaitos	Pelastuslaki 2003/468 Pelastus	ssuunnitelmassa on selvitettävä ennakoitavat vaaratilanteet sekä toimenpiteet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi.	Sidottu kohteen riskitasoon
Kuluttajaturvallisuus	Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen	Kemikaalilaki 1989/744	Tarkastuksia erityisesti kuluttajille myytäviä kemikaaleja markkinoille saattavien toiminnanharjoittajien sekä vähittäismyyntiä harjoittavien toiminnanharjoittajien tiloihin.	Riskiarviointiin perustuva

Taulukko 10: Kuljetuksen suorittajaan kohdistuva viranomaisvalvonta

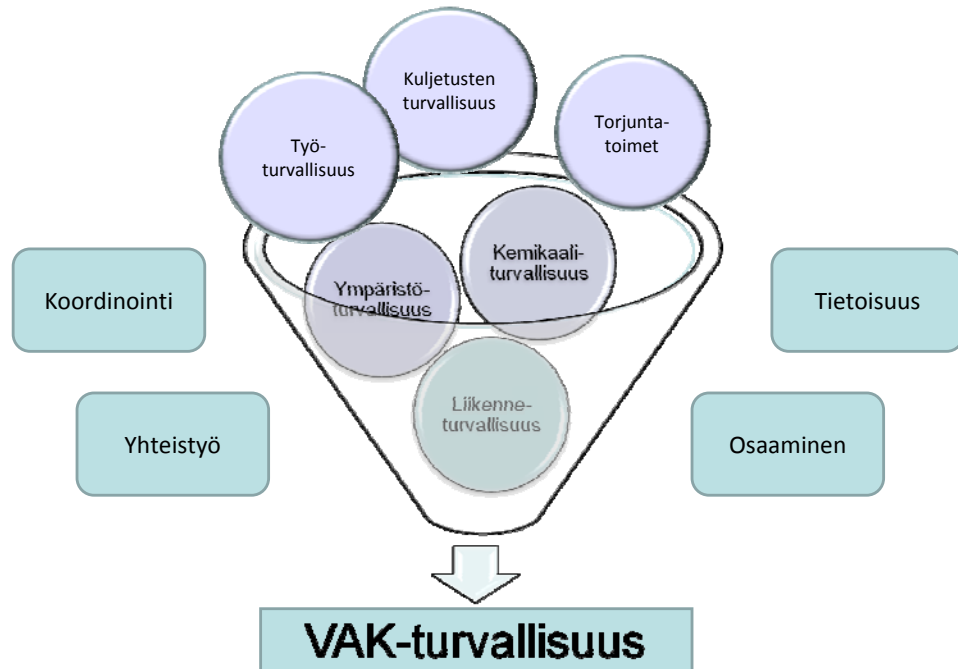
Valvonnan kohde	Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvontatapa	Käyntitiheys
Ympäristöturvallisuus	Alueellinen ympäristökeskus	Ympäristölupaa koskeva lainsäädäntö	Tarkastukset kemikaaleja valmistavien, varastoitujen ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin	Määräajoin, riippuu valvontaluokasta ja toiminnasta
Aine turvallisuus (luokat 1 ja 7)	Tukes STUK	Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194	Laboratoriotestit pakkausten ja säiliöiden säännöstenmukaisuuden varmistamiseksi	Tarkastuslaitosten suorittama valvonta, määräajoin pakkausten ja säiliöiden eri mallien vaatimuksista riippuva
Työturvallisuus	Työsuojelupiiri	Mm. työturvallisuuslaki 2002/738	Työturvallisuuden ja terveyden valvonta – tarkennettu painopistealueisiin sekä ilmoitusten perusteella	Toimialasta ja yrityksestä riippuva
Palotarkastus, pelastussuunnitelmat	Alueellinen pelastuslaitos	Pelastuslaki 2003/468	Pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ennakoitavat vaaratilanteet sekä toimenpiteet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi kattaen myös VAK-toiminta tiettyjen ratapihojen ja kappaletavaraosastamien osalta.	Sidottu kohteen riskitasoon

Taulukko 11: Vastaanottajaan kohdistuva viranomaisvalvonta

Valvonnan kohde	Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvontatapa	Käyntitiheys
Vaarallisen kemikaalin käsittelyn turvallisuus	Tukes, pelastustoimi	Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390 Asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista 1999/59	Säännölliset valvontakäynnit, laajemmissa laitoksissa selvitysvelvollisuus	Määräajoin (ainemäärästä riippuva)
Työturvallisuus	Työsuojeluviranomainen M	m. työturvallisuuslaki 2002/738 Kemikaalilaki 1989/744	Työturvallisuuden ja tervellisuuden valvonta – kohdistettu painopistealueisiin sekä ilmoitusten perusteella. Tarkastukset kemikaaleja ja niitä sisältäviä esineitä valmistavien, maahantuovien, varastoivien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin; lain noudattamisen valvonta	Toimialasta ja yrityksestä riippuvainen
Kemikaalien tuotevalvonta	Kunnan kemikaaliviranomaiset	Kemikaalilaki 1989/744	Tarkastuksia erityisesti kuluttajille myytäviä kemikaaleja markkinoille saattavien toiminnanharjoittajien sekä vähittäismyyntiä harjoittavien toiminnanharjoittajien tiloihin.	Riskiarviointiin perustuva
Ympäristöturvallisuus	Alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Ympäristölupaa koskeva lainsäädäntö	Tarkastukset kemikaaleja valmistavien, varastoivien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin	Määräajoin, riippuu valvontaluokasta ja toiminnasta
Palotarkastus, pelastussuunnitelmat	Alueellinen pelastuslaitos	Pelastuslaki 2003/468	Pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ennakoitavat vaaratilanteet sekä toimenpiteet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi kattaen myös VAK-toiminta.	Sidottu kohteen riskitasoon

3.9 Viranomaisyhteistyö

Jotta VAK-valvonta yritysten toimipaikoissa voitaisiin suorittaa mahdollisimman jouhevasti ja kustannustehokkaasti, vaaditaan keskitettyä koordinointia, tietoisuutta ja osaamista sekä käytännön toimijoiden yhteistyötä (kuva 6).



Kuva 6: VAK-turvallisuuden osa-alueet ja muutamia käytännön haasteita

Yhteistyö eri viranomaisten välillä on viime aikoina lisääntynyt merkittävästi. Kuljetusmuotokohtaiset valvontaviranomaiset tekevät laajaa yhteistyötä eri viranomaistahojen kanssa, erityisesti ympäristöhallinnon ja pelastustoimen kanssa. Myös yhteistyö poliisin kanssa nousee monen toimijan kohdalla esille. Yksi koordinoitusta valvonnan yhteistoimintaesimerkeistä on ns. ”VAK-teho-tarkastusryhmä”, joka tarkastaa turvallisuusselvitysvelvolliset satamat. Ryhmään kuuluu tulli, poliisi, pelastustoimi, sataman edustaja, operaattorin edustaja, ympäristöhallinnon edustaja (kutsutaan) ja työsuojelupiiri (toimii sihteerinä). MKL toimii ryhmän vetäjänä. VAK-tarkastus tehdään osana kaikkien lastinkuljetus-yksikköjen tarkastusta.

Toisaalta esimerkiksi työsuojelupiirien viranomaisyhteistyötahot työsuojelutar-kastuksissa yleisesti rajoittuu työterveyshuoltoon. Muu viranomainen kutsutaan paikalle ainoastaan, mikäli ilmenee epäkohta, jonka turvallisuutta koskevien säännösten noudattamisen valvonta kuuluu muulle viranomaiselle¹²². Työtapa-turmien tutkinnassa yhteistyötä tehdään poliisin kanssa. Tukes on aktiivinen verkostoituja ja esimerkiksi kutsuu työsuojelupiirin mukaan kemikaalivarastojen ja laitosten määräaikaistarkastuksiin.

Lääninhallitukset edistävät valtion keskushallinnon valtakunnallisten ja alueel-listen tavoitteiden toteutumista, periaatteessa poikkihallinnollisesti ja yli kunta-

¹²² Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 2006/44, 49§

rajojen. VAK-valvonnan kannalta keskeisimpänä ovat sosiaali- ja terveystoimisto, joka huolehtii sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä ympäristöterveydenhuollosta (ml. kemikaalilain mukaiset asiat) sekä pelastusosasto, jolle kuuluvat mm. normaaliajan ja poikkeusolojen riskianalyysi, pelastustoimen palvelutaso sekä pelastustoimen kehittäminen. Lääninhallitus ja alueellinen ympäristökeskus valvovat kumpikin toimialallaan kuntien kemikaalilain säännösten noudattamista. Lisäksi lääninhallitus arvioi kuntien kemikaalilain valvontasuunnitelmat ja niiden toteutumista.

Seuraaviin tietolaatikkoihin on kuvattu kolme hyvää esimerkkiä viranomaisten yhteistyöstä VAK-kentällä.

Hyviä esimerkkejä 3: VAK-koordinaattoriryhmä pääkaupunkiseudulla

Pääkaupunkiseudulla toimii viranomaisten muodostama vapaaehtoinen VAK-koordinaattoriryhmä. Mukana ovat seuraavat tahot:

- Työsuojelupiiri (koollekutsuja)
- Helsingin poliisilaitos, liikenne- ja erityispoliisi
- Liikkuva poliisi (Etelä-Suomen yksikkö)
- Tukes
- Uudenmaan ympäristökeskus
- Finanssialan keskusliiton riskienhallintapäällikkö

Ryhmän toiminta kohdistuu tie- ja rautatiekuljetuksiin. Ryhmän suorittamat tarkastukset ovat pääosin informatiivisia, eikä tarkastusten perusteella anneta virallisia velvoitteita tai määräyksiä. Tarkastukset ulottuvat myös lähettäviin yrityksiin. Tällainen ns. ”pehmeä tarkastustoiminta” on otettu hyvin vastaan ja se on vaikutuksiltaan koettu jopa tehokkaammaksi kuin virallinen tarkastustoiminta.

Hyviä esimerkkejä 4: Satamatarkastusryhmä Uudellamaalla

Uudellamaalla toimii vapaaehtoisuuteen pohjautuva satamatarkastusryhmä, jossa ovat mukana:

- Pelastustoimi (onnettomuuksien torjunta)
- Helsingin poliisilaitos, liikenne- ja erityispoliisi
- Liikkuva poliisi (Etelä-Suomen yksikkö)
- Satamaviranomaiset
- Tulli (konttien tarkastukset)
- MKL (puheenjohtaja) (alustarkastukset)
- Työsuojelupiiri
- Operaattorit

Hyviä esimerkkejä 5: PortNet-järjestelmä

PortNet-järjestelmää hyödyntäen tiedetään, missä aluksissa vaaralliset kemikaalit liikkuvat merellä. Järjestelmä tuo monta toimijaa yhteisen tiedon äärelle. Suomesta lähtevien ja EU:n ulkopuolelta Suomeen saapuvien alusten, jotka kuljettavat öljyjä, kemikaaleja tai kaasuja irtolastina sekä vaarallisia pakattuja aineita, tulee ilmoittaa lastinsa. Suomessa tiedot syötetään PortNet-järjestelmään. Portnetin pääasialliset toimijat ovat:

- Laivameklarit (tallentavat kaikki ilmoitustiedot)
- Tulliviranomaiset (tarkistavat kaikki ilmoitustiedot)
- Satamat (käyttävät tietoja laskutuksessa ja tilastoinnissa ja vaarallisten aineiden kuljetusten seurannassa)
- Merenkulkuviranomaiset (käyttävät tietoja liikenteen seurantaan)
- Merivartiosto (käyttää tietoja alusliikenteen valvontaan)
- Huolintaliikkeet ja satamaoperaattorit (kysyvät alusten aikataulutietoja)

3.10 Toiminnan mittaaminen

VAK-valvonnassa ei tällä hetkellä ole käytössä yleisiä mittareita. Valvonnan mittareista on esimerkkejä niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Seuraavassa on esitetty muutamia kansallisesti käytössä olevia mittareita:

- Ilmailuhallinnon toimintaa mitataan ICAO:n toimesta. ICAO:n tarkastuksissa katsotaan sekä kansallisen viranomaisen toimintaa ja yhdessä viranomaisen kanssa tarkastetaan operaattorit.
- Työsuojelupiirillä on käytössään useita mittareita yksittäisen yrityksen turvallisuustason mittaamiseen. Työsuojeluhallinnolle on laadittu useasta erimeneelmästä koostuva työolosuhdemittaristo työsuojelun vaikuttavuuden mittaamiseksi ja kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut laatia kentällä helppokäyttöiset ja samalla riittävän luotettavat mittarit, joilla voidaan mitata työolosuhteita ja työturvallisuuden hallintaa sekä niiden kehitystä työpaikkakohtaisesti, toimialoittain, työsuojelupiireittäin ja valtakunnallisesti.
- Tukesin indikaattorit, joilla mitataan valvottavien turvallisuustasoa ja tämän perusteella valvontakäyntien tiheyttä voidaan säätää.

3.11 Onnettomuuksien tutkinta ja tilastointi

Liikennevakuutuskeskus (LVK) on Suomessa toimivien liikennevakuutusyhtiöiden yhteistyöelin, joka tekee monipuolista liikenneturvallisuuden kehittämistyötä ja ylläpitää liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien toimintaa¹²³. Vakavia onnettomuuksia puolestaan tutkii Onnettomuustutkintakeskus (OTK). Onnettomuustutkintakeskus tutkii kaikki Suomessa sattuneet ilmailu-, vesiliikenne- ja raideliikenneonnettomuudet tai niiden vaaratilanteet. Tavoitteena on edesauttaa

¹²³ Liikennevakuutuskeskuksen kotisivu. Saatavilla: www.liikennevakuutuskeskus.fi/ (viitattu 5.9.2009).

turvallisuuden parantamista, tuottaa oppia tapahtuneesta sekä edesauttaa onnettomuuksien ehkäisyä¹²⁴.

Ne onnettomuudet, jotka tulevat pelastustoimen tietoon tilastoidaan puolestaan Pronto-tietokantaan. SM ylläpitää Prontoa.

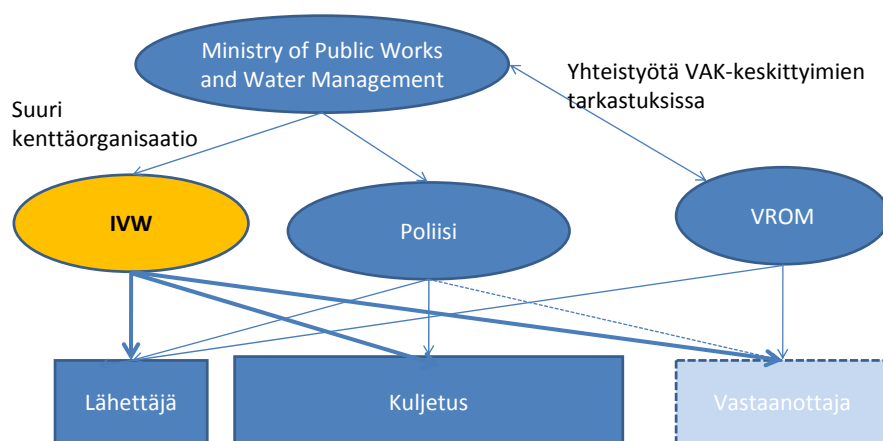
4 KANSAINVÄLISET ESIMERKIT

Työssä tarkastettiin kolme kansainvälistä esimerkkiä – Alankomaita, Britanniaa sekä Ruotsia. Kohdemaat valittiin siten, että ne edustavat erilaisia mahdollisia valvonnan organisointimalleja. Seuraavassa kuvataan lyhyesti esimerkkimaiden toimintamallit, kohdennettuna lähettävien ja vastaanottavien yritysten valvontaan. Liitteessä 5 on tarkemmat kuvaukset näiden maiden VAK-valvonnan organisoinnista.

4.1 Alankomaat

Alankomaissa valvonnan yhteisenä nimittäjänä on yhteistyö. Valvonnan koordinoinnista vastaa Transport, Public Works and Water Management Inspectorate (IVW), jonka palveluksessa on 350 VAK-alan parissa työskentelevää henkilöä. Lähettävien ja vastaanottavien yritysten valvonnassa ja tarkastuksissa painottuu erityisesti yritysten sisäisten prosessien valvonta ja omavalvonnan merkityksen korostaminen. Menettelyn taustalla on kustannus- ja turvallisuustehokkuus ja päätös muuttaa kaikki valvonta Alankomaissa tähän suuntaan tehtiin eduskunnassa noin kymmenen vuotta sitten.

Alankomaiden lainsäädäntö eroaa Suomesta ja siten liikennekeskittymät (esim. VAK-ratapihat ja -satamat) kuuluvat kansallisen lainsäädännön piiriin, joka puolestaan perustuu Seveso-direktiivin. VAK- ja Seveso-lainsäädännön rajapinta katetaan käytännössä yhteistarkastuksilla, joihin osallistuu Inspectorate for the Environmentin (VROM) sekä IVW:n tarkastajia. Alankomaiden valvontamalli on yksinkertaistettuna havainnollistettu kuvassa 7 maantieliikenteen osalta.



Kuva 7: Alankomaiden valvontamalli (esimerkkinä maantieliikenne)

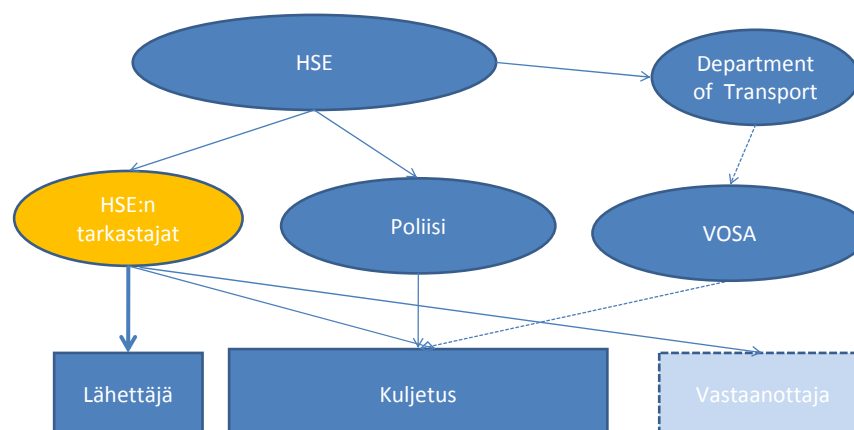
¹²⁴ Onnettomuustutkintakeskuksen kotisivu. Saatavilla: www.onnettomuustutkinta.fi (viitattu 5.9.2009).

Turvallisuusneuvonantajan tehtävän tärkeys korostuu ja tarkastuksissa varmistetaan, että VAK on huomioitu sisäisten prosessien rakentamisessa. Tarkastuksissa turvallisuusneuvonantajan tulee osoittaa miten VAK-säädösten noudattaminen saavutetaan sekä miten yrityksessä varmistetaan toiminnan VAK-turvallisuus.

4.2 Britannia

Britanniassa Health and Safety Executive (HSE) on vastuussa koko kuljetusketjun valvonnasta. HSE:n tarkastajat suorittavat yritysten toimipaikkojen tarkastukset. Tarkastuksen yhtenä painopistealueena on tällä hetkellä varmistaminen, että yrityksessä on nimettynä turvallisuusneuvonantaja.

Kuljetusmuotokohtainen valvonta on järjestetty pitkälti Suomen mallin mukaisesti, joskin muutamia olennaisia eroja on. Poliisin lisäksi tiekuljetusten tarkastuksiin osallistuu usein myös tarkastajia HSE:sta sekä Vehicle and Operator Services Agencysta (VOSA), joka Suomessa vastaa lähinnä AKE:a. VOSA tarkastaa tien päällä, että kuljetus täyttää tekniset vaatimukset. Britannian valvontamallia on havainnollistettu pelkistetyssä muodossa kuvassa 8 maantieliikenteen osalta.



Kuva 8: Britannian valvontamalli (esimerkkinä maantieliikenne)

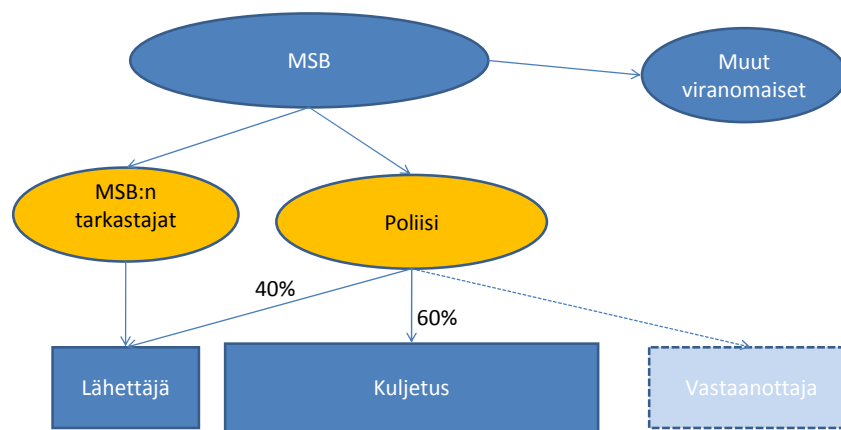
Britanniassa panostetaan erityisesti eri viranomaisten toiminnan koordinointiin. Esimerkiksi kuljetusmuotokohtaiset viranomaiset osallistuvat ”Dangerous Goods Liaison”-tapahtumiin. Näitä pidetään säännöllisesti eri paikoissa (esimerkiksi lentokentillä ja satamissa), jotta eri kuljetusmuotojen valvovat viranomaiset saavat mahdollisuuden tavata toisiaan ja siirtää tietoa yli kuljetusmuotorajojen. Poliisi, VOSA ja HSE kokoontuvat neljännesvuosittain viranomaisfoorumiin, jossa operationaalisista ongelmakohtista ja haasteista keskustellaan.

4.3 Ruotsi

Ruotsissa VAK-valvontaa koordinoi vuoden 2009 alusta uusi turvallisuusviranomainen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). MSB:n toimintaan kuuluvat onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja torjunta, häiriö- ja kriisitilan-

netoiminta sekä siviilipuolustus. Aiemmin VAK-valvontaa koordinoi Räddningsverket (pelastustoimi). MSB tarkastaa yritysten turvallisuusneuvonantajien vuosiraportteja otosmaisesti: vuosittain noin 50–100 raporttia tarkastetaan. Yritysten tulee pyynnöstä toimittaa raporttinsa MSB:lle. Osassa yrityksissä suoritetaan myös tarkastus yrityksen toimitiloissa. Vuosittain valitaan eri painopistealueet valvonnalle riskiarvioinnin perusteella: vaikuttavia tekijöitä ovat yrityksen koko, kuljetusvolyymi, ainetyypit ja yritystyyppi.

Ruotsissakin maantievalvontaa suorittaa poliisi (ks. kuva 9). Mielenkiintoista on, että Ruotsissa asetetaan poliisille prosenttimääräinen yritystarkastustavoite. Esimerkiksi keväällä 2009 poliisin VAK-tarkastuksien tavoitteena oli tehdä 60 % tarkastuksista tien päällä ja 40 % yritysten toimipaikoissa.



Kuva 9: Ruotsin valvontamalli (esimerkkinä maantieliikenne)

5 VAK-VALVONNAN NYKYTILA- JA TAVOITETILA-ANALYYSI

5.1 Hyvät toimintatavat nykyvalvonnassa

Kuljetusten valvonnan viranomaisvastuut nähdään nykymuodossaan toimiviksi. VAK-valvonnan vastuut ja toimintatavat ovat selkeästi määritellyt eri kuljetusmuodoille. Kuljetusten valvonta maantiellä (poliisi), rautateillä (RVI) ja ilmassa (Ilmailuhallinto) sekä satamissa aluksiin kohdistuva valvonta (MKL) on selkeästi asianomaisen valvontaviranomaisen tehtävä, eikä tässä nähdä tarvetta muutoksille. Myös Tullin, Tukesin ja STUK:in valvontavastuut koettiin selkeiksi, joskin laadukkaan valvonnan suorittaminen kattavasti nykyisillä resursseilla nähtiin haasteelliseksi. Rajavartiolaitoksen suurin haaste oli osaamisen ylläpito, sillä varsinaisia VAK-valvontatehtäviä suoritetaan hyvin harvoin.

Eri viranomaisten yhdessä suorittamasta valvonnasta oli positiivisia kokemuksia ja nykyisellään vapaaehtoisesti toimivien yhteistyöryhmien toimintaa pidettiin esimerkillisenä. Tämän käytännön laajentaminen nähtiin kuitenkin haastavana. Organisoituminen esimerkiksi Alankomaiden mallin mukaisesti siten, että yhteistarkastuksia tehtäisiin ainakin lastaus- ja purkamispaikoissa sekä niiden yritysten varastoissa, joille kuljetukset ovat oleellinen osaa toimintaa, nähtiin toimittavana sekä mahdollisena kehityspoluna.

5.2 Merkittävimmät haasteet

Hankkeen haastatteluissa ylivoimaisesti suurimmaksi haasteeksi tunnistettiin VAK-kentän monimuotoisuus ja valvontavastuiden jakautuminen eri viranomaisille. Viranomaisten tietoisuus muiden viranomaisten tekemästä valvonnasta oli osin hyvää, osin puutteellista. Kokonaiskuvan selkeyttäminen ja valvonnan **koordinointi kaikissa kuljetusmuodoissa ja läpi koko kuljetusketjun** nähtiin selkeänä kehitystarpeena. Valvontavastuun laajentaminen siten, että yritysten muuta turvallisuutta valvovien viranomaisten tehtäväkenttää laajennettaisiin VAK-valvontaan, nähtiin varteenotettavana mahdollisuutena. Valvontatehtävien mahdollisen kehittämisen yhteydessä toivottiin selkeitä, koordinoituja ohjeita, täsmällistä tehtävänantoa ja mahdollisimman vähän byrokratiaa.

Valvonnan kohdentaminen siten, että valvonta edesauttaisi VAK-säädösten mukaista toimintaa kaikissa alan yrityksissä ja tukisi jatkuvaa parantamista, tunnistettiin haasteelliseksi kokonaisuudeksi. Viranomaisten järjestelmällinen tiedonvaihto, yhteisten tavoitteiden asettaminen ja koordinoitu yhteistyö muodostavat perusedellytykset tehokkaalle ja kohdennetulle valvonnalle.

Valvonnan kohdentamisen käytännön toteutuksesta eri tahojen näkemys erosi osin voimakkaastikin. Nykylainsäädäntö näyttäisi luovan myös tiettyjä esteitä tiedonjaossa. Esimerkiksi tiedon jakaminen VAK-rikkeistä nähtiin toivottavana, mutta tässä on lainsäädännöllisiä sekä käytännön haasteita yksityisyyden suojan näkökulmasta.

Erityisenä kehityskohteenä tunnistettiin yritysten **omavalvontaan kannustavan valvontatavan** jalostaminen. Tärkeää olisi määritellä, mikä taho valvoisi turvallisuusneuvonantajan velvollisuuksien suorittamista.

Seuraavissa kappaleissa esitetään yksityiskohtaisemmin eri valvonnan osialueisiin kohdistuvia tunnistettuja kehitystarpeita, hyviä esimerkkejä sekä mahdollisuuksia. Yksityiskohtaisemmat kehitystoiveet (”toiveiden tynnyri”) on koottu liitteeseen 6.

5.3 VAK-lainsäädäntö

VAK-lainsäädännön säännölliset päivitykset sekä säädösten piirissä olevien yksityiskohtien suuri määrä koetaan sekä erinomaisena että haasteellisena asiana. VAK-säädösten sujuva osaaminen ja näiden tulkinta käytännön työssä koetaan vaativana kokonaisuutena. Erityisesti siirtymäsäännökset tuottavat haasteita osaamisen ylläpidossa. VAK-valvonta onkin useimmiten keskitetty tietyille valvovan viranomaisen edustajille, joille annetaan säännöllistä erityiskoulutusta.

Yritysten kannalta VAK-lainsäädännön mittavan tietomäärän sisäistäminen ja säädösten kokonaisvaltainen hyödyntäminen käytännön toiminnassa on vaativaa. Niinpä säännösten käyttö jää helposti teoreettiselle tasolle – niistä tarkastetaan yksityiskohtia, mutta sääntöjen päätarkoitus eli riskienhallinnan sisäistäminen ja kokonaiskuvan luominen voivat jäädä heikommalle tasolle. Yhteenvetomainen ohjeistus auttaisi mm. pieniä yrityksiä tunnistamaan tärkeimmät vaati-

mukset. Yritykset eivät nykyisellään välttämättä ole tietoisia VAK-lainsäädännön vaatimusten noudattamisen myötävaikutuksesta mm. työturvallisuuden sekä ympäristöriskien hallintaan.

Lainsäädännön vaatimusten kirkastaminen käytännön esimerkeillä toisi huomattavaa lisäarvoa niin valvoville viranomaisille kuin valvonnan kohteena oleville yrityksille. Erityisesti koulutusvaatimukset ovat yrityksistä haasteellinen tulkittava. Viranomaisille puolestaan tilapäisen säilytyksen ajallinen ja määrällinen määrittely aiheuttaa päänvaivaa.

VAK-lainsäädännön selkeämpi kytkeminen muuhun lainsäädäntöön (erityisesti tieliikennelaki) nähtiin toivottavana. Toistuvien VAK-rikkeiden vaikutus ajo-oikeuteen nostettiin esille mahdollisena kehityskohteena. Eri sanktiomenettelyiden selkeyttäminen sekä yhdenmukaistaminen eri kuljetusmuodoille nähtiin tarpeellisena. Myös tiedonantamisen oikeudet ja velvoitteet viranomaisten välillä sekä kuljetusrikkeistä aineen lähettäjälle/omistajalle nähtiin tarpeellisena kehityskohteena.

5.4 Standardit

Rakenteellisten viitestandardien määrä ja kattavuus tuottaa omat ongelmansa rakenteellisten säännösten noudattamiseen ja valvontaan. Erityisesti englanninkielisten standardien soveltaminen ja seuranta on haastavaa – esimerkiksi ADR¹²⁵- ja RID¹²⁶-sopimusten kautta tulevien viitestandardien määrä tuottaa viranomaisellekin tiedonpäivityshaasteita. Standardien soveltamisvaatimuksista tiedottaminen yhteenvetomaisesti voisi helpottaa yritysten työtä.

5.5 Kuljetusten valvonta

5.5.1 Maantieliikenne

Maantielikenteen valvonta nähtiin sekä parhaiten toimivana että erityisen haasteellisena osa-alueena. Haasteen muodostaa käytännön valvonnan suorittaminen riittävän kattavasti sekä turvallisiin tarkastuksiin soveltuvien valvontapaikkojen vähyys. Valvontapaikan tulisi soveltua myös kuljetusten pysäyttämiseen, kunnes mahdollinen rike on korjattu. Niinpä esimerkiksi satama tai rajanylityspaikka soveltuu usein huomattavasti tienvartta paremmin kuljetusyksiköiden tarkastamiseen. Toisaalta toivottiin kattavaa valvontapaikkojen tunnistamista myös tieverkostossa.

Maantiekuljetusten valvontaa hankaloittaa sekä toimijoiden suuri määrä, suuri määrä ulkomaista läpikulkuliikennettä että toimintatapojen kirjo. Säiliöautokuljetusten valvonta eroaa kappaletavarakuljetusten valvonnasta monella tavalla. Säiliöautokuljetusliikkeitä on suhteellisen vähän. Pienemmät yritykset tekevät usein kuljetuksia keskitetysti polttoainejakelun parissa. Tällöin lähettäjän vaatimat toimintaperiaatteet ja lähettäjän suorittama valvonta ovat usein hyvinkin

¹²⁵ European Agreement concerning the international carriage of Dangerous goods by Road

¹²⁶ Regulations Concerning the International Transport of Dangerous Goods by Rail

tarkkoja. Sen sijaan kappaletavaraa kuljettavia toimijoita on suuri määrä. Kuljetuksen suorittajat eivät aina välttämättä ole tietoisia vaatimuksista. Erityisesti vapaaraja tuottaa ongelmia. Kappaletavarakuormissa lähettäjän tietämys on perusedellytys sääntöjen mukaiselle toiminnalle. Kuljettajan osaaminen ei aina riitä esimerkiksi pakkausten tai luokituksen tarkastamiseen.

Kuljetusten valvontatuloksia ei koota keskitetysti. Näin ollen valvonnan kohdentaminen esimerkiksi yrityksiin, joissa on aiemmin havaittu puutteita, ei ole mahdollista.

Yksimielisesti todettiin poliisilla olevan parhaat valmiudet ja poliisin olevan paras viranomaistaho maantiekuljetusten valvojaksi. Tätä tukee laaja kenttäorganisaatio, jonka pääasiallisena tehtävänä on muutenkin valvonta. Poliisin tukena tulisi olla eri viranomaisten tekemä valvonta yritysten toimipisteissä kohdentuen erityisesti omavalvontaan ja hallintajärjestelmien tarkastamiseen sekä VAK-velvoitteiden ymmärtämiseen. Myös muiden viranomaisten osallistuminen kuljetusten yhteistarkastuksiin omalla pätevyysalueellaan tehoistasi valvontaa.

5.5.2 Rautatieliikenne

Rautatievalvonnan painopiste on yleisessä junaturvallisuudessa. Valvonnan kehittäminen siten, että se nykyistä paremmin ulottuisi lähettävään ja vastaanottavaan teollisuuteen, nähtiin tarpeellisena. Ratapihojen tarkastuksissa eri viranomaisten yhteistyön kehittäminen nähtiin mielekkäänä.

VAK-ratapihoja sekä teollisuuden VAK-kuormausta ja lastauspaikkoja valvotaan systemaattisesti mm. pelastussuunnitelmien kautta kerran kolmessa vuodessa. Muille kohteille ei ole tarkastusväliä määritelty. Yhteistyö esimerkiksi Tukesin kanssa nähtiin kehityskohteena – tätä lisäämällä voitaisiin tehostaa lastaus- ja kuormauspaikkojen valvontaa.

Raideliikenteessä RVI:n valvonnan yksi merkittävä kokonaisuus on VAK-turvallisuusselvitysten tarkastaminen ja hyväksyminen. Turvallisuusselvityksessä esitetään miten toimijat (operaattori sekä RHK) yhdessä varmistavat, että riskit ovat hallinnassa. Turvallisuusselvityksen hyväksymiskriteereiden ja riittävän hyvän turvallisuustason määrittelyn kehittäminen nähtiin erityisen tarpeellisena.

Ratapihojen yhteisvalvontakäynnit, joissa hyödynnetään kunkin viranomaisen erityisosaamista, nähtiin mahdollisuutena tehostaa valvontaa. Tämä edesauttaisi kokonaisuuden parempaa hallintaa (infrastrukturi, pelastustoiminta, aineiden riskit ja turvallisuustoimet, raiteet, raiteiden turvalaitteet sekä asiakirjat).

5.5.3 Ilmailuliikenne

Ilmailuhallinnon tarkastukset tunnistettiin hyväksi toimintamalliksi myös muiden kuljetusmuotojen valvojille. Tarkastuksessa katsotaan, miten operaattori valvoo VAK:ia, miten aineita lastataan sekä miten lastausta valvotaan, jos se on ulkoistettu. Tarkastuksessa katsotaan asiakirjat (ml. koulutustodistukset), ohjeistus ja hallintajärjestelmät myös VAK-asioiden kannalta. Ilmakuljetusten val-

vonnan kohdentaminen operaattorin omavalvonnan varmistamiseen sekä jatkuva infrastruktuurin laaduntarkkailu olivat myös hyviä esimerkkejä.

Valvonnan nykytila nähtiin sangen hyväksi. Ilmailuhallinto auditoi kaikki operaattorit joka toinen vuosi, mukaan lukien sellaiset yritykset, joilla ei ole vaarallisten aineiden ilmakuljetuslupaa. Näin voidaan varmistaa, että tietämättömyys rajoitteista ei aiheuta luvattomia kuljetuksia. Vaikka onkin todettava, että valvontatoimet ovat keskittyneet lentoturvallisuuden varmistamiseen, VAK-valvonta on kattavasti ja toimivasti integroitu osaksi kokonaisvalvontaa.

Mahdollisena kehityskohteenä tunnistettiin yhteistyön tiivistäminen erityisesti lentoaseman poliisiin, Tullin sekä Rajavartiolaitoksen kanssa. Myös sanktioasteikko puuttuu.

5.6 Rajalla ja satamassa tapahtuva valvonta

Ulkomailta tulevat vaarallisten aineiden kuljetukset tunnistettiin haasteelliseksi valvontakohteeksi. Toisaalta VAK-tarkastukset suorittaminen satamissa ja rajanylityspaikoilla on turvallista, sillä alueilla on tehtävään soveltuvia paikkoja ja myös luontevia paikkoja, joihin puutteelliset ajoneuvot voidaan ohjata, kunnes puute on korjattu. VAK-tarkastustoimintaan uutta tehoa tuovat läpivalaisulaitteet. Laitteet ovat hintavia, mutta mahdollistavat erityisesti ns. ”pimeän” VAK:n löytämisen tehokkaasti. Laitteiden avulla rajalla ja satamissa tapahtuvaa valvontaa voisi mahdollisuuksien mukaan lisätä sekä kohdentaa erityisiin ongelma-alueisiin. Sidonnan puute sekä sinetöityjen konttien turvallisuuden valvonta ovat erityisiä haasteita. Sidontapuutteita ilmenee erityisesti Suomen kautta kulkevassa, EU:n ja Venäjän välisessä liikenteessä. Näissä kuljetuksissa on usein myös muita rikkeitä.

Valvonnan tehostamiseksi tunnistettiin sekä teknisiä ratkaisuja että ehdotettiin yhteistyön lisäämistä. Suotavaa olisi, että toimintaa kohdennetaan nimenomaan pimeiden VAK-yksiköiden löytämiseen.

5.7 Lähettäjän ja vastaanottajan valvonta

Säädösten noudattamisen jalkauttaminen lähettävään teollisuuteen nähtiin erityisenä kehitystarpeena. Tietämättömyys vaarallisiin aineisiin kohdistuvista määräyksistä koetaan haastavaksi. Viranomaisten yhteistyö ja toimiva tiedonsiirto on yleisesti lähettäjän ja vastaanottajan tehokkaamman valvonnan perusedellytys. Lähettäjän vastuuta tulisi korostaa sekä varmistaa, että myös huolitsija on sisäistänyt vastuunsa. Toinen perusedellytys lähettäjän ja vastaanottajan säännölliselle valvonnalle on, että VAK-valvonta muodostaisi osan jo nyt tapahtuvaa yrityksen turvallisuuden valvontaa (työsuojelu, palotarkastukset, pelastussuunnitelmat, ympäristöluvut jne.). Tällöin käyntitiheys määräytyisi viranomaisen suosittelemalla muun valvonnan mukaan.

Erityisesti yritykset nostivat esiin haasteita vastaanottajan valvonnassa. Vastaanottajien säiliöiden (esim. polttoainesäiliöt) kuntotarkastusten valvonnan laajentamista pidettiin toivottavana. Näin voitaisiin varmistaa, että säiliöt ovat hy-

väksyttävässä kunnossa, kun niihin tuodaan vaarallisia aineita. Esimerkiksi polttoainejakelussa tilapäisten rakennustyömaavarastojen säiliöiden kunto aiheuttaa haasteita. Haasteelliseksi mainittiin myös konttien laadunvalvonta ja radioaktiivisten aineiden (luokka 7) lähettäjien valvonta näiden aineiden erikoismääräysten vuoksi.

5.8 Turvallisuusneuvonantajan rooli

Turvallisuusneuvonantajan rooli yrityksessä näyttäisi vaihtelevan merkittävästä VAK-toiminnan koordinoinnista ja jatkuvasta kehittämisestä ”pakkopullamaisuuteen”. Haastatteluissa valtaosa viranomaisista ja yrityksistä peräänkuulutti turvallisuusneuvonantajan roolin vahvistamista. Esimerkiksi laitoksissa kemikaalin käytönvalvojalla nähdään olevan isompi rooli kuin turvallisuusneuvonantajalla – tämä voi johtua siitä, että viranomaistarkastuksissa tarkastetaan käytönvalvojan olemassaolo ja hänen roolinsa tulee yrityksessä kirjallisesti määritellä. Useassa haastattelussa todettiin, että vasta sitten kun vastuu VAK-toiminnasta on yrityksen sisällä selkeästi allokoitu, resursoitu sekä johto seuraa tavoitteiden saavuttamista, voidaan olettaa, että VAK-säädöstenmukaisuuden ja turvallisuuden varmistamisen eteen tehdään kattavaa käytännön työtä.

Erityisesti yrityksissä, joissa VAK muodostaa vain pienen osan toiminnasta, viranomaisvalvonnan puute voi johtaa turvallisuusneuvonantajan toimenkuvan tärkeyden aliarvioimiseen. Pahimmillaan valvonnan puute voi osaltaan johtaa siihen, että yritys ei tunnista harjoittavansa VAK-toimintaa tai tarvitsevansa turvallisuusneuvonantajaa.

Toisaalta turvallisuusneuvonantaja voi aktiivisesti tuoda esille oman toimintansa tärkeyden vaarallisten aineiden kokonaisturvallisuuden kannalta. Niissä yrityksissä, joissa turvallisuusneuvonantajan tehtävä koetaan tärkeäksi osaksi yrityksen johtamista ja toimenhaltijalla on valta vaatia parannuksia, VAK-toiminta näyttäisi olevan erinomaisella tasolla. Niissä yrityksissä, joissa säännöllisesti viranomaistarkastuksissa sivutaan myös VAK:ia, tämä näyttäisi olevan seurausta yrityksen omasta aktiivisuudesta asiassa. Turvallisuusneuvonantajan status yrityksessä näyttäisi alustavasti korreloivan yrityksen koon, ainemäärien ja vaarallisuuden sekä yleisen turvallisuuskulttuurin mukaan, joskin haastateltu otos on liian pieni trendien varsinaiselle tunnistamiselle.

Valvonnan kohdentaminen yrityksen hallintajärjestelmiin nähtiin mahdollisena polkuna parantaa turvallisuusneuvonantajien asemaa yrityksissä. Toisaalta korostettiin myös sitä, että asemaa vahvistaisivat myös paremmat toimivaltuudet, jotka antaisivat turvallisuusneuvonantajalle työkaluja VAK-omavalvonnalle sekä yleisen VAK-toiminnan turvallisuuden kehittämisen edistämiseksi. Esimerkkitästä on ilmakuljetuksissa vaadittava, lähettäjän allekirjoittama vakuutus siitä, että vaaralliset aineet on luokiteltu, pakattu ja merkitty oikein ja että ne ovat hyvässä kuljetuskunnossa. Vastaava vaatimus on myös merikuljetuksia säätelevässä IMDG-koodissa. Tämän käytännön voisi tuoda myös muihin kuljetusmuotoihin turvallisuusneuvonantajan tehtäväksi.

Poliisi on liikennevalvonnan puitteissa tarvittaessa yhteydessä maantiekuljetusliikkeiden turvallisuusneuvonantajiin, erityisesti jos tarkastuksessa ilmenee ongelmia. Haastattelutietojen perusteella kuljetusten toimeksiantajien turvallisuusneuvonantajat ovat yhteistyöhalukkaita ja aktiivisia. Osaava turvallisuusneuvonantaja helpottaa myös poliisin työtä.

Turvallisuusneuvonantajan tekemää vuosiraporttia ei nyky muodossaan nähdä proaktiiviseksi, turvallisuutta tukevaksi työkaluksi. Vuosiraportista annettussa mallissa painopiste on kuljetustiedon tilastoinnilla¹²⁷. Ennakoivaa työtä ja oma-valvontaa tukisi paremmin malli, jossa määriteltäisiin vuoden tavoitteet, niiden saavuttamisen keinot, turvallisuusneuvonantajan toiminnan painopisteet sekä yrityksen sisäinen VAK-koulutus. Kuvaus edellä mainituista asioista sekä määritelmä siitä, miten vuosiraportin tuloksia hyödynnetään, indikoisi viranomaisille VAK-toiminnan tasoa. Myös johdon allekirjoittamaa VAK-toiminnan suunnitelmaa peräänkuulutettiin. Osaltaan tämä auttaisi myös kohottamaan yrityksen johdon VAK-tietoisuutta. Vuosiraportti on nykyisellään pyydettäessä esitettävä valvovalle viranomaiselle, mutta yksikään viranomaisista ei tätä säännöllisesti kysy. Vuosikertomusten esittäminen viranomaisille kannustaisi niiden laatimiseen ja niille pitäisi määritellä valvova viranomainen. Tämän voisi tehdä esimerkiksi määrittelemällä yrityksille pakollisen ”laatu- tai turvallisuuskoodin”, jonka noudattamista viranomaiset kävisivät säännöllisin aikaväleihin tarkastamassa. Vastaava vaatimus sisältyy jo merikuljetusten International Safety Management (ISM) -koodiin.

Vastaanottajan tulee nimetä turvallisuusneuvonantaja¹²⁸, jos kuljetukseen liittyvällä purkamistoiminnalla on vaikutusta kuljetuksen turvallisuuteen. Turvallisuusneuvonantajan tehtäviin kuuluu tällöin mm. seurata, että vaarallisten aineiden purkamiseen liittyvät toiminnot suoritetaan turvallisesti ja säädösten mukaisesti¹²⁹. Tämä vaatimus on ehkä erityisen heikosti sisäistetty. Vastaanottajan toiminta ei kuitenkaan ole yhtä kriittistä koko kuljetusketjun toiminnan turvallisuuden kannalta kuin lähettäjän. Puutteellisesta toiminnasta kuljetusketjun loppupäässä esille nousevat uhkakuvat kohdistuvat lähinnä vastaanottajaan. Vastaanottajan, joka samalla toimii lähettäjänä (esimerkiksi tukkuliikkeitä tai keskusvarastot), olisi kuitenkin huolehdittava velvollisuuksistaan erityisen huolellisesti ja varmistettava, että työntekijät sisäistävät vaarallisista aineista aiheutuvat vaarat ja niiden hallinnan.

Turvallisuusneuvonantajan palveluiden ulkoistaminen herättää myös eriäviä mielipiteitä. Pienimuotoista VAK-toimintaa harjoittaville yrityksille ammattimaisesti turvallisuusneuvonantajan työtä tekevä ulkopuolinen taho tuo laajamittaista osaamista ja käytännön kokemusta. Toisaalta VAK-turvallisuuden tulisi olla kiinteä osa yrityksen toimintaprosesseja ja yrityksen oman väen kouluttaminen tuo etua jokapäiväisen työn suunnitteluun.

¹²⁷ Vuosiraporttimalli saatavilla www-osoitteessa:

www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=56236&name=DLFE-7409.pdf (viitattu 4.5.2009)

¹²⁸ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 10b§

¹²⁹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden maakuljetusten turvallisuusneuvonantajasta 2002/274

Laajemman viranomaiskentän tietoisuus turvallisuusneuvonantajan roolista ja vaatimuksesta on matala. Esimerkiksi työsuojelupiirin ja Tukesin tarkastajien sekä pelastuslaitoksen tarkastuskäyntejä suorittavien henkilöiden tietoisuus VAK:sta tai turvallisuusneuvonantajan toiminnasta nähdään alhaisena. Tukesin tai pelastuslaitoksen tekemiin yritystarkastuksiin turvallisuusneuvonantaja voi osallistua yrityksen edustajana, mutta tälle ei ole erityistä vaatimusta tai ohjeistusta. Näin ollen kokonaiskuva yrityksen riskienhallintatoimista ei välttämättä muodostu, jos turvallisuusneuvonantajaa ei kutsuta paikalle esimerkiksi lastaus- tai purkamistoimintaan kohdistuvissa tarkastuksissa. Isompien laitosten kohdalla pelastuslaitos on joskus pyytänyt katsottavakseen turvallisuusneuvonantajan vuosiraporttia, mutta käytännössä tämä jää satunnaiselle pistokoemaiselle tasolle. Erityisesti pienemmissä kohteissa turvallisuusneuvonantajan olemassaoloa tai vuosiraporttia ei yleensä tarkasteta.

5.9 Omavalvonta

Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna valvovan viranomaisen perustehtävänä olisi varmistaa, että yrityksen omavalvonta toimii ja tätä kautta ennaltaehkäistään säädösten vastainen toiminta ja vähennetään riskejä. Omavalvonnan organisoitiperiaatteet eivät suuresti eroa eri aloilla – kaikki perustuu tavalla tai toisella jatkuvan kehittämisen periaatteeseen, muutosten hallintaan ja tehtäviin, joita voidaan jakaa esimerkiksi suunnitteluun, tarkastuksiin, toteutukseen ja seurantaan. Tämä avaa mahdollisuudet valjastaa eri viranomaisia VAK-valvontaan. Tarkastus-/valvontaohjeiden yksityiskohtainen määrittely nähtiin kuitenkin edellytyksenä tälle.

VAK-toiminnan hallintajärjestelmää ei hankkeessa haastatelluissa yrityksissä ole olemassa erikseen. Sen sijaan hallinta on integroitu osaksi esimerkiksi laatu-, ympäristö-, turvallisuus- tai työturvallisuusjärjestelmää. Yritysten sisäiset toimintamallit vaihtelevat sekä yrityksen koon, toiminnan että turvallisuuskulttuurin perusteella. Yrityksen omilla hallintajärjestelmillä on suuri merkitys VAK-toiminnan organisoinnissa. Sisäisellä valvonnalla koetaan olevan paljon suurempi merkitys VAK-toiminnan turvallisuudelle kuin viranomaisten suorittamalla nykyvalvonnalla.

Johdon sitoutuminen ja käytännön tuen antaminen VAK-turvallisuuden edistämiseksi ja jatkuvalla parantamiselle nähtiin erityisen tärkeänä. Tätä edesauttaisi vaatimus siitä, että yrityksen hallintajärjestelmässä tulisi käsitellä VAK-asioita. Tarpeen mukaan yritys voisi myös ostaa ulkopuoliselta (esim. tarkastuslaitokselta) VAK-toiminnan auditointia tai suorittaa tätä osana muiden hallintajärjestelmien auditointia.

Tärkeänä tässä nähtiin VAK-toiminnan systemaattisen johtamisen sisällyttäminen johonkin toiminnanhallintajärjestelmään. Näin voidaan luoda jatkuvaan parantamiseen tähtäävä prosessi, joka integroituu osaksi jokapäiväistä toimintaa. Parhaimmillaan VAK-turvallisuus ei enää ole turvallisuusneuvonantajan vastuulla, vaan jokainen työntekijä sisäistää oman toimintansa merkittävyyden ja on koulutettu sekä suorittamaan tehtävänsä oikein että myös ymmärtää sääntöjen noudattamisen tärkeyden kokonaisturvallisuuden kannalta. Tällöin turvallisuus-

neuvonantajan työnkuvaan sisältyy sisäisen toiminnan auditointia, käytettyjen kuljetusliikkeiden auditointia sopimusten teon yhteydessä ja pistotarkastuksin sekä sisäisen koulutuksen järjestämistä erityisesti kaikille vaarallisia aineita pakkaaville tai lastaaville henkilöille. Turvallisuusneuvonantajan rooli sisäisten prosessien kehittäjänä ja toimeenpanijana korostuu, kun toiminnasta raportoidaan säännöllisesti yrityksen johdolle.

Omavalvontaan kannustamisen nähtiin olevan ehkä tehokkain tapa kohentaa yritysten VAK-toimintaa. Omavalvontaprosessin lyhyt kuvaus suhteessa VAK:iin voisi edesauttaa yrityksiä luomaan omavalvontaa.

VAK-järjestelmän ja eri valvontamahdollisuuksien pohdinnassa tulee huomioida, että VAK ei ole erillinen, yksittäisenä käsiteltävä asia. Vaikka lainsäädännössä keskitytään VAK-toimintaan, yrityksille VAK on aina osa kokonaisuutta. VAK-toimintaa voidaan siten valvoa monesta näkökulmasta, esimerkiksi:

1. Miten VAK-säädöksiä noudatetaan?
2. Miten hyvin riskejä hallitaan yrityksessä yleisesti?
3. Millainen toimintakulttuuri yrityksessä on yleisesti?
4. Miten hyvin on sisäistetty VAK-vaatimukset ja jalkautettu ne käytäntöön?

Tähän soveltuvat sekä pistokoemaiset yksityiskohtien tarkastukset että laajempi, yrityksen johtoa ja toimintatapoja arvioiva valvonta.

Hyviä esimerkkejä 6: Hallintajärjestelmien valvonta ilmailupuolella

Ilmailupuolella viranomaisvalvonta käsittää jo toiminnan laatujärjestelmän valvonnan – siinä periaatteessa varmistetaan, että yritys valvoo itseään ja viranomaisvalvonta kohdistuu pääasiallisesti laadun ja turvallisuuden hallintajärjestelmiin. Tämä toimii erinomaisesti ilmailupuolella ja periaatteen tuominen myös muiden kuljetusmuotojen valvontaan olisi suotava.

Varustamopuolelta vastaava esimerkki on MKL:n valvoma ja auditoima ISM-järjestelmä.

Rautatiepuolella valvovan viranomaisen ja operaattorin suhde näyttäisi perustuvan pitkälti omavalvonnan kehittämiseen. Myös esimerkiksi varustamoilta vaaditaan turvallisuuden hallintajärjestelmiä. Omatoimiseen valvontaan kannustamisesta on siis jo merkittäviä kokemuksia Suomessa. Avoin kommunikointi viranomaisen kanssa toiminnan tasosta on hyvälle toimijoille kannustin. Haasteena on pienten yritysten tukeminen ja auttaminen tehokkaaseen omavalvontaan. Valvova viranomainen tarvitsee tähän selkeän ja yhdenmukaisen ohjeistuksen.

Kohdennettu valvonta yrityksen VAK-toiminnan hallintajärjestelmiin tukisi paitsi yrityksen ennakoivaa turvallisuustyötä myös turvallisuusneuvonantajan roolia ja antaisi viitekehyksen toiminnan jatkuvalle kehittämislle. Käytännön valvonnassa suurimpana haasteena koettiin resurssien niukkuus ja kentän monet toimijat. Valvonnan kohdentaminen hallintajärjestelmiin sekä turvallisuusneu-

vonantajän parempi hyödyntäminen valvonnassa edesauttaisi kustannustehokkaan valvontamallin luomista.

5.10 VAK-turvallisuusselvitykset

VAK-turvallisuusselvitysten vaatimusten kohdalla nähtiin toivottavana yhdenmukaisten turvallisuuden tason arviointikriteerien tunnistaminen. Tämä on noussut hankkeen aikana esille niin pelastustoimen, kaavoittajien kuin toimijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa. Mikäli liikennekeskittymien turvallisuusselvityksissä käsiteltäisiin riskien hyväksyttävyyttä yhtenevällä tavalla, tämä palvelisi myös pelastustoimea ulkoisen pelastussuunnitelman laadinnassa sekä kaavoittajia alueiden kehittämisessä. Näin voitaisiin myös verrata VAK-toiminnan riskejä suhteessa alueen muuhun toimintaan, eikä kuljetuskeskittymiä koettaisi esimerkiksi vaarallisempina kuin mitä ne todellisuudessa ovat.

Yhdenmukaiset vaatimukset VAK-turvallisuusselvityksessä osoitettavalle turvallisuustasolle edesauttaisivat valvovien viranomaisten työtä turvallisuustasovaatimusten kehittämisessä ja yhteisten kansallisten tavoitteiden asettamista sekä antaisivat valvovalle viranomaisille erinomaiset puitteet rakentavaan tiedonvaihtoon.

5.11 Koulutus ja ohjeistus

Koulutus ja ohjeistus mainittiin ehkä odotetusti poikkeuksetta hyvinä VAK-toiminnan kehittämiskeinoina ja VAK-valvonnan tukena. Yleisen koulutuksen lisäämisen ja ohjeiden sekä oppaiden tuottamisen ohella tunnistettiin tarve lisätä viranomaisten omaa tietoisuutta. Mikäli VAK-valvontavastuuta laajennetaan, valvontatehtävien selkeä opastus olisi tarpeellista ja valvovien viranomaisten tietoisuutta erityisesti omavalvonnan kannustamisen keinoista olisi lisättävä.

VAK-lain koulutusvaatimusten¹³⁰ täsmentäminen nähtiin selkeänä kehitystarpeena. Haasteellisena tässä koetaan ennen kaikkea määritelmä ”tehtävämukainen koulutus”, jolle ei kuitenkaan ole esimerkiksi kurssi- tai todistusvaatimuksia samalla tavalla kuin ilmaliikenteen puolella, jossa koulutusvaatimus on tarkoin taulukoitu 12 eri toiminnalle^{131,132}. Vastaavaa vaatimusta ja täsmennystä toivottiin myös maakuljetuksille.

Riskeistä kertominen ja VAK-säädösten suhteuttaminen riskienhallintaan koettiin tarpeelliseksi. Turvallisuusneuvonantajän nimeämisvelvollisuus on erityisesti VAK-lainsäädäntöä heikommin tuntevan yrityksen näkökulmasta nähtävästi vaikeasti ymmärrettävä tai siitä ei ole riittävän laajaa tiedottamista. Yleisen tietoisuuden parantaminen VAK-toiminnasta edesauttaisi tätä.

¹³⁰ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719 11§

¹³¹ Ilmakuljetusten kanssa tekemisiin joutuville henkilöille vaarallisiin aineisiin liittyvää perus- ja määräkoulutusta ICAO-TI:n Koulutus on todettava todistuksen tai muun luotettavan asiakirjan perusteella saaduksi ennen kuin kyseinen henkilö nimetään tai ryhtyy suorittamaan vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen liittyviä tehtäviä

¹³² ILMAILUMÄÄRÄYS OPS M1-18

5.12 Valvonnan koordinointi

Yleisesti voidaan todeta, että eri viranomaisten tietoisuus valvonnan kokonaisuudesta on kirjavaa ja osin heikkoa. Tästä johtuen ehkä myös valvontatehtävien ja -vastuiden koettiin olevan täsmentämisen tarpeessa. Toisaalta, vaikka eri viranomaisten toimivallan ja toimivaltasuhteiden tarkempaa määrittelyä toivottiin, samalla viranomaistoimivaltuuksien koettiin olevan jäykästi määriteltyjä ja käytännössä johtavan siihen, että joskus jopa liian tarkasti katsotaan ”kenen tontille mikäkin kuuluu”.

Olisi suotavaa, että VAK-valvonta olisi järjestetty samankaltaisesti koko EU:n alueella. Tätä odotettaessa kansallisen valvonnan kattavuuden ja laadun parantamisen perusedellytyksenä nähtiin kokonaisuuden organisointi siten, että kaikille valvontavastuullisille viranomaisille asetettaisiin valvonnan tavoitteet samoilla perusteilla. Valvonnan tehokas koordinointi auttaisi viranomaisia kohdentamaan valvontatoimia siten, että valvonnasta saatava turvallisuushyöty maksimoituisi. Samalla tehokas koordinointi loisi puitteet valtakunnallisten valvontatavoitteiden asettamiselle ja selkeiden painopistealueiden määrittelemiselle.

Eri kuljetusmuotoihin kohdistuvan valvonnan harmonisointi nähtiin suotavana. Myös säännöllinen tiedonvaihto valvontaa suorittavien viranomaisten välillä sekä yhteistarkastusten laajempi hyödyntäminen nähtiin toivottavana. Koordinoinnilla voitaisiin varmistaa, että käytännön valvonta kattaa koko kuljetusketjun. Tulisi olla yksi koordinoijataho, jonka tehtävänä olisi varmistaa, että tieto eri viranomaisten suorittamasta valvonnasta ja esimerkiksi tarkastusten tuloksista siirtyy tehokkaasti sitä tarvitseville muille valvontaviranomaisille. Ehdokkaaksi valvontaa koordinoivaksi tahoksi esitettiin niin tulevaa liikenteen turvallisuusvirastoa kuin poikkihallinnollista toimikuntaa.

5.13 Valvonnan kohdentaminen ja säännöllisyys

Valvonnan kohdentaminen vaatisi painopistealueiden valintaa kansallisella tasolla sekä tavoitteiden määrittämistä. Kohdentamisen tulisi perustua riskiarviointiin, rikkeisiin että kuljetettavien aineiden määrään ja ominaisuuksiin. Näin yrityksissä missä toiminta ei ole säädösten mukaista tarkastettaisiin enemmän kuin asiansa hyvin hoitavia yrityksiä.

Maantiekuljetusten valvonnassa sekä satamassa valvontatoimia kohdennetaan jo nyt sellaisiin kuljetuksiin, joissa käytännön valvontakokemusten perusteella on todettu esiintyvän ongelmia (esim. räjähdetulokset). Maantieliikenteen VAK-valvonta on valittu yhdeksi poliisin raskaan liikenteen valvonnan painopistealueeksi. Poliisin suorittamassa valvonnassa tarkastukset kohdennetaan sellaisiin sääntöihin, joiden noudattaminen on erityisen tärkeä riskienhallinnan kannalta.

Rautatieliikenteen valvonnan kohdentaminen lähettäjiin ja vastaanottajiin sekä VAK-ratapihoihin nähtiin tarpeellisena. Satamissa valvonta kohdennetaan ajallisesti muun muassa yhteistarkastuksiin Itämeren maiden kanssa. Valvonnan kohdentaminen paikkoihin, joissa kulkemista ei voi välttää – esimerkiksi sataman portilla, valtavyylillä tai vilkkaan teollisuusalueen tulotiellä – olisi tehokasta.

Mikäli mahdollista, teollisuusalueiden tuloväylillä tehdyt tarkastukset voitaisiin tehdä yhteistyössä vastaanottavien yritysten turvallisuusneuvonantajien kanssa (yhdistetty viranomaisvalvonta ja kuljetusketjun auditointi).

Yritys- tai toimialakohtaisesti valvontaa ei kuitenkaan nähtävästi kohdenneta kansallisella tasolla. Valvontaa tukeva tietojen kerääminen valvonnan tuloksista ja kohteista (esimerkiksi rekisterin muodossa) edesauttaisi valvonnan suunnitelmallista kohdentamista. Tarvittavia tietoja olisi muun muassa yritys- tai ajoneuvokohtaisesti tarkastusajankohta ja tehdyt havainnot. Käytännön valvontaa voisi kohdentaa pois niistä yrityksistä, joissa toiminta on rikkeetöntä ja VAK-tietämys hyvää. Näin resurssit saataisiin kohdennettua ongelmakohteisiin. Rikkeiden ja puutteiden määrän ja vakavuuden tason tulisi vaikuttaa tarkastustiheyteen. Tämä vaatii systemaattista seurantaa kansallisella tasolla. Rikkeiden tai ongelmien ilmetessä tarkastusvälien tihentämistä tulisi harkita. Keskeistä olisi kuitenkin varmistaa, että tieto tallentuu johonkin, josta se on muille valvoville viranomaisille saatavissa tarpeen mukaan. Erityisen tärkeää valvonnan kohdentamisessa olisi kyky seurata:

- Puutteiden jakaumaa yrityksen tyyppin mukaan
- Puutteiden suhteellista määrää eri osissa kuljetusketjua
- Hallintajärjestelmien puutteiden jakaumaa
- Rikkeiden seurannan tekeminen samoin perustein kaikissa kuljetusmuodissa, jotta voitaisiin verrata mahdollisia ongelmakohtia

Ennen tiedon keräämistä tulisi selkeästi ja yhteisesti määritellä, mihin tietoa käytetään, kuka käyttää ja miten tätä analysoidaisiin. Kannusteiden sisällyttäminen valvontaan olisi suotavaa – hyvälle toiminnalle kannustimena voisi olla esimerkiksi valvonnan tiheyden väheneminen, erityisesti jos valvontakäynnit olisivat yritykseltä laskutettavia. Valvonnan kohdentaminen turvallisuustason matalampaan päähän olisi suosittavaa. Esimerkiksi teollisuudessa on selkeästi havaittu isoja eroja osaamisessa ja turvallisuustasossa. Turvallisuustaso on usein riippuvainen paitsi yrityksen koosta myös omistajien ja johdon turvallisuusasenteesta.

Yrityskohteiden valvonnasta toivottiin säännöllistä, esimerkiksi vuosittaisia tarkastuksia sekä lähettäjiille että vastaanottajille. Myös yritykset itse esittivät toiveita säännöllisestä valvonnasta, sillä tällä saataisiin tukea oman toiminnan kohdentamiseen. Valvonta, joka kohdistuisi nimenomaan VAK-asioihin, nostaisi myös VAK-asioiden hallinnan ja turvallisuusneuvonantajan profiilia yrityksessä.

Sekä Liikennevakuutuskeskuksen että Onnettomuustutkintakeskuksen tavoitteena on tunnistaa onnettomuuteen johtaneet syyt. Kumpikaan organisaatio ei ole valvontaviranomainen, mutta on selvää, että sekä LVK:lla että OTK:lla on kattava tieto onnettomuuksiin johtavista tekijöistä. Tätä osaamista voisi hyödyntää erityisesti VAK-valvonnan painopistealueiden määrittelyssä.

5.14 Tavoitteiden asettaminen

Tavoitteiden asettaminen valvonnalle nähtiin oleellisena. Jotta tämä voidaan tehdä pragmaattisesti, tulee tavoitteiden perustua näkemykseen nykytilan haasteista ja ongelmakohdista ja näiden priorisointiin. Tätä varten tarvitaan tietoa rikkeistä, onnettomuuksiin johtaneista syistä sekä yritysten prosesseista ja joka-päiväisistä haasteista. Yhteisten tavoitteiden asettaminen koko VAK-valvontakentälle nähtiin tarpeellisena. Tulisi myös tarkasti miettiä, miten tavoitteiden toteutumista voidaan mitata. Myös tulosten nivominen valvontatoiminnan parantamiseen ja tulevaan kohdentamiseen nähtiin oleellisena.

Valvontatehokkuuden mittaaminen nähtiin erityisen haasteellisena kehityskohdeena. Mahdolliset mittarit tulisi olla selkeästi kytkettyjä tavoitteisiin. Esimerkiksi tulee päättää, halutaanko mitata valvonnan tehokkuutta vai turvallisuuden paranemista.

5.15 Valvonnan vaatimusten täytäntöönpano

Valvontaa suorittavalla viranomaisella tulee olla riittävä toimivalta vaatia parannuksia, antaa huomautuksia ja tarpeen mukaan pysäyttää toiminta, kunnes puute on korjattu. Tehokasta valvontaa tukee riittävän tehokas ja hyvin tunnettu sanktiokokoelma. Sanktioiden lisäksi viranomaisilla tulisi olla käytettävissään myös kannusteita. Nämä voisivat olla esimerkiksi tunnustukset (esimerkiksi luokitustodistus toiminnan tasosta) tai valvonnan tiheyden vähentäminen (erityisesti jos valvonta on maksullista). Erityisesti nähtiin, että sanktioasteikon tulee olla samanlainen kaikille kuljetusmuodoille, sen tulee sisältää selkeästi eri tason sanktioita eri tason rikkeille ja että toistuvista rikkeistä tai puutteista tulee voida määrätä kovempi sanktio. Toivottavaa olisi luoda porrastettu sanktioasteikko, joka kattaisi esimerkiksi seuraavat tasot: 1) huomautus, 2) kehoitus, 3) määräys, 4) sakko, 5) toiminnan pysäytys ja 6) syytteen nostaminen rikoslain perusteella.

6 VAK-VALVONNAN TUNNISTETUT KEHITYSTARPEET

6.1 Tunnistetut valvontatarpeet

VAK-valvonnan nykytilan arvioinnissa nousi selkeästi esille vastaanottajan ja lähettäjän valvonnan puute. Erityisesti olisi tarpeellista kehittää valvontaa, joka tapahtuu yrityksen toimipaikassa ja tukee omavalvontaa. Tämän lisäksi tunnistettiin selkeä tarve koordinoida valvontaa yli kuljetusmuotojen sekä kehittää yhteisiä tavoitteita ja tunnistaa painopistealueita.

Valvonnan mahdollisessa laajentamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että päällekkäisyyttä, ristiriitaisuutta tai aukkoja valvonnassa ei synny. Byrokratiaa ja raskasta raportointirakennetta ei tulisi synnyttää. Myös epäselvät vastuut tai tulkinnanvaraiset ohjeet nähtiin vaarana. Radioaktiivisten aineiden (luokka 7) kuljetusten valvontaa tulisi kehittää yhdessä STUK:n kanssa.

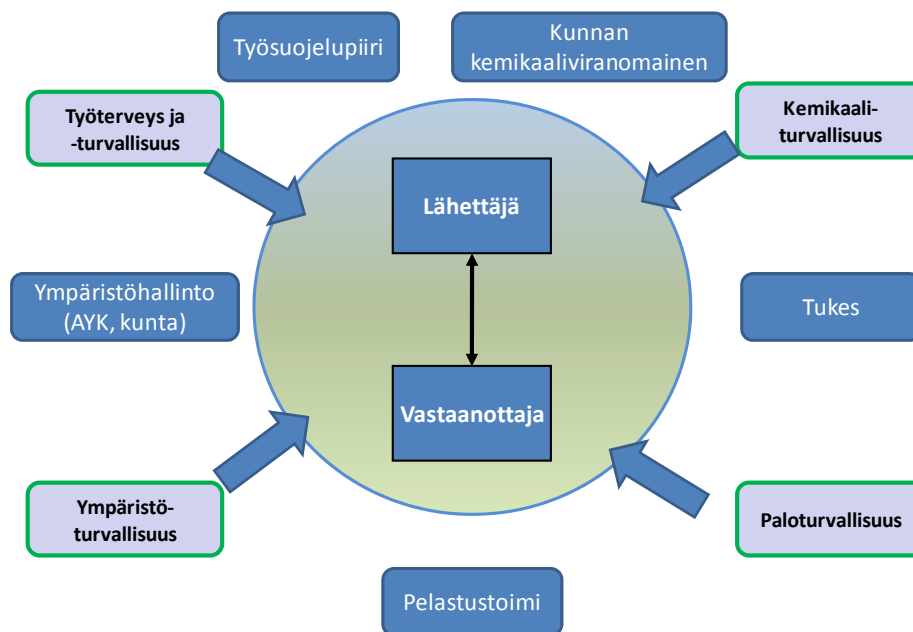
Valvontamallin yhtenä perustana tulisi olla joustavuus, jotta valvonnalla voidaan kattaa erilaiset toimijat sekä hyödyntää kustannustehokkaasti eri viranomaisten osaaminen ja liittää VAK osaksi kokonaisturvallisuuden tarkastelua.

6.2 Valvojaehdokkaiden alustava tunnistaminen

Valvojaehdokkaita arvioitaessa tulisi arvioida, kuinka paljon viranomaisella tulisi olla VAK-lainsäädännön osaamista. Osaamisvaatimusten kasvaessa myös valvonnan kustannukset kasvavat. Viranomaisten kohdalla toimivaltakysymykset muodostavat oleellisen osan siitä, miten tehokasta valvontaa voi olla. Yleisesti koettiin, että valvontaa ei ole tehokasta, ellei valvojalla ole selkeät toimivaltuudet antaa myös palautetta ja vaatia parannuksia. Eri vaatimuksia, jotka tunnistettiin perusedellytyksiksi valvontaa suorittaville viranomaisille, olivat:

- Opastus ja ohjeistus: kyky vastata kysymyksiin tai viitata keskeisiin tiedonsaantitahoihin
- Säännöllisyys ja paikallistuntemus: yritysvalvonnassa viranomaisilla tulisi olla säännöllisiä tarkastuskäyntejä muun tarkastustoiminnan puitteissa ja mielellään myös perustieto siitä, missä kohteissa vaaralliset aineet ovat osittain
- Kyky tukea yritystä omavalvonnan kehittämisessä ja kyky arvioida, onko VAK ja sen riskit systemaattisesti integroitu yrityksen hallinta- ja johtamisjärjestelmiin: omavalvonnan tuloksia voisi seurata useampikin viranomainen, aivan kuten useampi viranomainen katsoo esimerkiksi yrityksen laatuja järjestelmää
- Edellytykset eri viranomaisten yhteistyölle ja valvonnan saumattomuus turvallisuuden edistämiseksi.

Hankkeen viitekehyksen (kuvat 1 ja 2) mukaisesti ja näitä vaatimuksia peilaten voidaan tunnistaa muutamia keskeisiä viranomaisia Suomen viranomaiskentältä. Näiden viranomaisten toimenkuvaan kuuluu olennaisesti turvallisuuden edistäminen. Toimikuva kattaa myös jollain tapaa vaarallisten aineiden valvontatehtäviä. Tunnistetut viranomaiset on esitetty kuvassa 10. Lisäksi mahdollisuutena olisi, että poliisi suorittaisi yritysten toimipaikoissa valvontaa (vrt. Ruotsin malli).



Kuva 10: Alustavasti tunnistetut yritysten toimipaikkojen VAK-valvojaehdokkaat

6.3 Valvojaehdokkaiden alustava arviointi

Yritysten toimipaikassa valvontaa suorittavalle viranomaiselle tunnistettiin useita vaatimuksia. Viranomaisella tulee olla osaamista valvonnan aihealueesta ja tämän lisäksi viranomaisen tulee riittävän usein nykyisessä toiminnassaan käydä yritysten toimipaikoilla. Viranomaisen työtä tukevat myös aineiden ominaisuuksiin liittyvä osaaminen sekä muun muassa turvallisuusjohtamisjärjestelmien tuntemus. VAK:ia voidaan myös lähestyä onnettomuuksien ennaltaehkäisyn periaatteen sekä ympäristö- ja henkilöriskien huomioinnin kautta.

Taulukossa 12 on esitetty muutamien alustavasti tunnistettujen VAK-valvojaehdokkaiden osaamisalueet. Arvio perustuu haastatteluihin ja toiminnan yleiskuvaan ja on tarkoitettu mallintamisen alustavaksi tueksi. Osaamisen tarkempaa tasoa ei ole tässä arvioitu.

Taulukko 12: Viranomaisten osaamisalueita (kuvassa osaaminen ko. osa-alueesta on merkitty mustalla rasterilla, osittainen osaaminen harmaalla)

Viranomai- nen	Aineiden ominaisuu- det ja niiden kä- sittely	Riskienhal- linta ja turvalli- suustoimet	Onnetto- muus- tilanteet ja ennaltaeh- käisy	VAK-lain- sääädäntö	Ympäristö- riskit
Kunnan ke- mikaalivi- ranomainen					
Pelastustoimi					
Poliisi					
Tukes					
Työsuojelu- piirit					
Ympäristö- hallinto					

Ainoa näistä viranomais ehdokkaista, jolla on syvällisempää VAK-osaamista on poliisi. Pelastustoimen VAK-osaaminen rajoittuu erityisesti onnettomuuksien torjuntaan. Kunnan kemikaaliviranomaisen toiminta suuntautuu erityisesti kemikaalien markkinoille saattamiseen, joten suoraa rajapintaa ei tässä tunnistettu VAK-valvontaan. Tässä hankkeessa fokus on kokonaisvaltaisessa valvonnassa, eikä kunnan kemikaaliviranomaiselle nähty tässä luontevaa roolia. GHS:n voimaantumisen myötä VAK ja muu aineiden merkintä muuttuu kuitenkin yhtenäiseksi. Tulevaisuudessa kunnan kemikaaliviranomaisella voisi siten olla rooli erityisesti VAK-lain mukaisten merkintöjen valvonnassa.

Osaamisalueiden lisäksi nykykäytännön tarkastuskäyntien tiheys on tärkeä tulevaisuuden malleja rakentaessa. Poliisin suorittama valvonta keskittyy tieliikenteen valvontaan, eikä nähty että poliisilla olisi mahdollisuutta laajentaa toimikenttäänsä merkittävästi. Ympäristöhallinnon (alueelliset ympäristökeskukset sekä kunnan ympäristöviranomaiset) viranomaiset keskittyvät työssään ympäristövaikutusten ja -riskien hallintaan. VAK-säännöstä kattaa kuitenkin sekä terveys- että turvallisuusvaarat ympäristönäkökulman lisäksi. Näin ollen nähtiin, että ympäristöhallinnolle olisi haastavaa ottaa aktiivinen rooli yritysten toimipaikkojen VAK-valvonnassa. Ympäristöhallinto ei tunnista VAK-valvontaa omakseen. Myöskään muut toimijat eivät nähneet ympäristöhallinnolle isoa roolia.

Sen sijaan VAK-toiminnan hallintajärjestelmän ja riskinarvioinnin sisällyttäminen ympäristölupiin tai ympäristövaikutusten arviointeihin nähtiin suotavana. Vastuun tästä voisi luontevasti ottaa turvallisuusneuvonantaja. Ehkä suurin ny-

kyinen rooli VAK-toiminnassa ympäristöhallinnolla on maankäytön suunnittelun kautta. Operatiivisten toimijoiden, kaavoittajien ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistä ymmärrystä edesauttaa selkeästi tehty turvallisuusselvitys. Myös sellaiset toimijat, jotka eivät ole turvallisuusselvitysvelvollisia voisivat käyttää turvallisuusselvitysmallia oman toimintansa kuvaamiseen, riskien kattavaan tunnistamiseen sekä hyödyntää tätä vuoropuhelussa viranomaisten sekä oman yrityksen johdon kanssa.

Jotta valvonnalla tavoitettaisiin myös sellaiset mahdolliset yritykset, joissa esimerkiksi turvallisuusneuvonantajaa ei vaatimuksista huolimatta ole nimetty, valvovan viranomaisen tulisi muissa valvontatehtävissään kattaa erityisesti vaarallisia aineita lähettävät yritykset. VAK-valvontaa voisi suorittaa muun valvonnan yhteydessä esimerkiksi yksinkertaisten kysymysten muodossa. Seuraavassa on esitetty muutamia haastattelutilanteissa esille nousseita esimerkkejä:

- Lähetätkö, vastaanotatteko tai kuljetatteko kemikaaleja tai vaarallisia aineita?
- Tiedätkö, koskettaako VAK-lainsäädäntö teitä?
- Kuka on turvallisuusneuvonantajanne?
- Saanko nähdä viimeisen VAK-vuosiraporttinne?
- Miten VAK on sisällytetty osaksi hallintajärjestelmiänne?

7 EHDOTUS LÄHETTÄVIEN JA VASTAANOTTAVIEN YRITYSTEN VAK-VALVONNAN ORGANISOINTIMALLIKSI SUOMESSA

7.1 Koordinointi

Tarve yhdelle, valvontaa koordinoivalle taholle nousi vahvasti esille läpi hankkeen. Mahdolliseksi koordinaattoriksi tunnistettiin ylivoimaisesti yksi ehdokas ylitse muiden eli ”liikenteen turvallisuusviraston” työnimellä kulkeva vuonna 2010 aloittava uusi virasto. Toinen mahdollisuus olisi muodostaa VAK-valvonnan koordinoivaksi tahoksi toimikunta tai neuvottelukunta, jossa kaikilla valvontaa suorittavilla viranomaisilla olisi edustus. Näistä liikenteen turvallisuusvirasto katsottiin kuitenkin sekä ohjausryhmän arvioinnissa että sidosryhmätyöpajassa parhaaksi ehdokkaaksi. On huomattava, että liikenteen turvallisuusvirastolla ei tule olemaan kenttäorganisaatiota, joten toimipaikkakohtaiseen valvontaan tarvitaan erillinen valvojataho.

Koordinointitehtävien asteittainen lisääminen ja syventäminen nähtiin parhaaksi tavaksi koordinoinnin aloittamisessa. Työpajassa vahvistettiin seuraava järjestys koordinointitehtävien asteittaisesta lisäämisestä:

1. **Ohjeistus:** Koordinoiva taho määrittellee selkeät (yrityksiin kohdistuvat) omavalvontatavoitteet sekä ohjeistaa, miten näitä tarkastetaan ja priorisoidaan
2. **Tiedonkulku:** Koordinoiva taho toimii tiedonkulun varmistajana eri viranomaisten välillä
3. **Tavoitteet:** Koordinoiva taho asettaa tavoitteet ja valvonnan painopistealueet eri valvojaviranomaisille sekä määrittelee, miten niiden täyttymistä seurataan

4. **Kokonaisvaltainen koordinointi:** Edellisten lisäksi koordinoiva taho seuraa valvonnan toteutumista

Koordinoinnin yhtenä tehtävänä olisi edistää viranomaisten välistä tiedonkulkua. Tämän toteuttamiselle on useita vaihtoehtoja. Näistä muutamat vaativat huomattavaa lainsäädännöllistä muutosta, kuten usein ehdotettu keskitetty rekisteri havaituista rikkeistä ja tarkastustuloksista. Käytännön ehdotuksista helpoiten toteutettavissa ovat todennäköisesti yhteiset viranomaistapaamiset (ks. myös Britannian esimerkki), joissa jaetaan tietoa ja kokemuksia koetuista haasteista. Yhteistarkastusten virallistaminen ei ainakaan tämän työn aikana herättänyt yksimielistä hyväksyntää.

Toimiva valvonta vaatii toimivan ja yhtenäisen, selkeästi määritellyn sanktio- ja kannustinjärjestelmän, joka olisi kaikille viranomaisille yhteinen tai vähintään yhdenmukainen. Tämän järjestelmän suunnittelu ja implementointi olisi koordinoivan tahon tehtävä. Tämä on kuitenkin lainsäädännöllisestä näkökulmasta haastava tehtävä (esim. poliisi voi antaa rikesakkoja, pelastusviranomaisen ei). Tällä hetkellä on myös todettava, että eri ministeriöt eivät useimmiten aseta yhteisiä tavoitteita ja näin ollen strateginen yhteistyö jää vähemmälle huomiolle. Virastotasolla sen sijaan tehdään yhteistyötä, mutta väistämättä koordinointi vaikeutuu kun kyseessä on eri hallinnonalojen yhteistyö.

7.2 Tunnistetut valvojaehdokkaat

Hankkeen tulosten perusteella VAK-valvontaan kohdistuvat odotukset ja toiveet ovat kutakuinkin riippumattomia valvontaa suorittavasta viranomaistahosta. Parhaiksi ehdokkaiksi VAK-valvontaa yritysten toimipaikoissa suorittavaksi viranomaisiksi tunnistettiin:

- Työsuojelupiirit
- Pelastustoimi
- Tukesin oman vastuualueensa yrityksissä ja pelastustoimi täydentämässä valvontaa muiden yritysten osalta

Kullakin näistä viranomaisista on olemassa oleva rajapinta vaarallisia aineita valmistaviin, käyttäviin tai kuljettaviin yrityksiin. Kullekin viranomaiselle turvallisuuden edistäminen on myös osa jokapäiväistä toimintaa. Erityisesti työsuojelupiirien ja Tukesin nykytehtäviin kuuluu myös yritysten omavalvonnan edistäminen. Kuitenkaan näillä viranomaisilla ei ole syvällistä VAK-lainsäädännön tuntemusta. Valvonnan organisoinnin yhdeksi keskeiseksi haasteeksi nouseekin käytännön valvontatehtävien täsmällinen määrittely siten, ettei liian raskasta koulutusvaatimusta synny. Seuraavassa arvioidaan tarkemmin kunkin tunnistetun valvojaehdokkaan edellytyksiä suorittaa VAK-valvontaa osana nykyistä toimintaansa. Kuljetusten valvonnasta voidaan lisäksi poimia tukielementtejä tehostamaan nykyisiä valvontakäytäntöjä sekä yritysten toimipaikoissa tapahtuvaa valvontaa.

7.2.1 Työsuojeluviranomainen

Työsuojeluviranomainen (työsuojelupiirin tarkastaja) käy yrityksissä säännöllisesti ja valvonnan painopisteenä on varmistaa, että yrityksessä arvioidaan ja hallitaan riskejä sekä noudatetaan hyviä toimintatapoja ja säännöksiä. Työsuojelun keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että työtä voidaan tehdä turvallisessa ja terveellisessä ympäristössä ja työntekijät pysyvät työkykyisinä työelämässä mahdollisimman pitkään. Työn vaara-arvioinnin tekeminen pyritään jalkauttamaan osaksi yrityksen normaalitoimintaa. Tarkastaja tekee vaara-arviointia työpaikalla ja tarkastaa, että toiminta vastaa niin normistoa kuin yrityksen hallintajärjestelmän käytäntöjä.

Työsuojelupiireillä on määritelty raportointitehtävä. Jokaisesta tarkastuksesta tehdään kertomus, jossa listataan mahdollisesti havaitut puutteet. Puutteiden ilmetessä tarkastuskertomukset jakaantuvat kolmeen ryhmään:

1. Suositus: näin tulisi toimia
2. Toimintaohje: näin tulee toimia
3. Kehotus: näin tulee toimia määrätyn ajan puitteissa, toimintakehotuksen noudattaminen tarkastetaan erikseen

Lisäksi tarkastajalla on toimintavaltuus määrätä sakkouhka. Mikäli vaadittavat lakimuutokset voitaisiin tehdä, samaa prosessia voisi mahdollisesti soveltaa myös VAK-valvontaan, mikäli VAK olisi määritelty työsuojelupiirin tehtäväksi.

Työsuojeluviranomaisen tekemänä VAK-valvonta kohdistuisi erityisesti vaarallisia aineita lähettäviin yrityksiin, mutta myös vastaanottajat ja kuljetusyritykset katettaisiin tässä mallissa. VAK-valvontatehtävä suoritettaisiin muun työsuojeluviraston yhteydessä. Työsuojelupiirin valvonta kattaa lähes kaikki yritykset. Näin ollen myös sellaiset yritykset, jotka eivät mahdollisesti tunnista itse olensa VAK-lainsäädännön piirissä, voitaisiin löytää.

Suomen työsuojeluviranomaisella ei kuitenkaan ole VAK-osaamista vastaavasti kuin esimerkiksi Britanniassa (ks. luku 5 ja liite 5). Valvonnan laajentaminen VAK-asioihin vaatisi siten koulutusta, ohjeistusta sekä selkeän prosessin luomista tarkastustoiminnalle ja tavoitteiden asettamiselle. Vaikka hankkeessa arvioitiin, että perustason VAK-valvonta voitaisiin tehdä ilman syvällistä osaamista VAK-lainsäädännöstä, työsuojeluviranomaisen edustajat kuitenkin itsearvioinnissa totesivat, että VAK-lainsäädännön noudattamisen valvonta vaatisi heilittä huomattavaa VAK-osaamista.

Arviointikriteeristön mukaiset (ks. luku 2) arviot työsuojeluviranomaisen mahdollisuudesta ja kyvystä toteuttaa VAK-valvontaa yritysten toimipaikoissa on koottu taulukoihin 13–15.

Taulukko 13: Työsuojeluviranomainen valvovana viranomaisena – toimipaikalla tapahtuva valvonta

MALLI A: Työsuojeluviranomainen			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio	Tulos
VAK-lainsäädännön tuntemus	10 %	Heikko	0,3
Turvallisuuden hallintajärjestelmien valvontakokeemus	20 %	Kohtalainen osaaminen itsearvioina (muiden arvio erinomainen). Hallintajärjestelmän tarkastusta ei tehdä yksinään - painopiste on kuitenkin varmistaa, että toiminta on todellisuudessa turvallista eikä terveyttä haittaavaa. Hallintajärjestelmän toimivuutta tarkastetaan nimenomaan yksityiskohtien toteutumisen kautta.	1,2
Yritysrajapinta	20 %	Yrityskäyntien tiheys riippuvainen toimialasta ja määritellyistä painopistealueista. Noin 20 000 työpaikkaa katetaan vuosittain.	1,1
Yritysten kattavuus	20 %	Lähes kattava työpaikkojen turvallisuuden ja terveellisyyden valvonta. Valvontavastuu kattaa kohderyhmäryitykset, mutta painopiste on turvallisuuden varmistamisessa kyseessä olevalla työpaikalla. Ei kata toimintaketjun vaarojen hallintaa. Hallintoalan painopistealueet määrittelevät, mihin valvontakäynti suunnataan. Tämän hetken painopistealue on työssä jaksaminen ja työelämässä pysyminen.	1,2
VAK-valvonnan soveltuvuus nykytehtävien rinnalle	30 %	Vastuuviranomaisella olisi mahdollisuudet suorittaa VAK-valvontaa. Käytännössä VAK-valvonnan katsottiin kuitenkin istuvan huonosti nykyiseen toimintamalliin. VAK-valvonnan kytkös työsuojeluun ei hallinnonalan näkökulmasta ole selkeä, eikä tehtävä näin ollen istu nykyisten tehtävien rinnalle luontevasti.	0,9
Yhteensä			4,7

Valvonnan koordinoinnin järjestäminen muulla tavalla kuin työsuojelun oman organisaation kautta nähtiin myös selkeäksi esteeksi edetä tämän mallin eteenpäin viemisessä. Lainsäädännön muutosten tarpeen johdosta nähtiin myös, että valvonnan jalkauttaminen veisi luultavimmin huomattavan pitkän ajan.

Lisäksi on huomioitava, että työsuojeluviranomaisen toimipaikkojen kattavuus määräytyy työsuojeluhallinnon vuosittaisten painopistealueiden mukaisesti (esim. työssä jaksaminen vuonna 2009). Tarkastuskäynneillä katetaan esimer-

kiksi Uudellamaalla vuosittain vain alle 4 % kaikista työpaikoista. Siten VAK-valvonnan kannalta kohdeyritysten kattavuus ei olisi välttämättä hyvä, vaikka valvonnan kohderyhmään periaatteessa nämä kaikki kuuluvatkin.

Taulukko 14: Työsuojelupiiri valvovana viranomaisena – käytännön näkökulma

MALLI A: Työsuojeluviranomainen			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Arvio (alustava)	Tulos
Valvonnan koordinaointi	25 %	Työsuojelua ei voi koordinoida mikään muu taho. Toimintaa säätelee kansainväliset lait. Olisi erittäin hankalaa koordinoita toimintaa muiden VAK-valvontaviranomaisten kanssa.	1,0
Valvontamallin jalkauttamisen aikajänne	15 %	Vaatisi pitkän aikajakson ennen kuin vaadittava lainsäädäntö valmistuisi. Tarkastajat tulisi kouluttaa siten, että osaavat VAK-lain riittävän hyvin. Vaatisi myös käytännössä työsuojelun painopistealueiden uudelleenmäärittelyä, jotta tälle olisi tarkastuksen yhteydessä aikaa.	0,7
Turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen	20 %	Selkeä, olemassa oleva rajapinta yrityksiin ja aiheena turvallinen toiminta työpaikalla. Arvostettu kentällä ja toimijat näkee, että viranomaisella on erinomainen kyky arvioida hallintajärjestelmiä ja siten tukea yritystä näiden kehittämisessä - hallinnonalan itsearvio on kuitenkin tämän kohdalta melko päinvastainen. VAK-osaaminen heikko ja siten turvallisuusneuvonantajan vastuiden selkeyttäminen ei olisi työsuojelupiirin tehtävä. Ohjeistus ainoastaan STM:n työsuojeluosaston kautta.	0,7
Sanktiot ja kannustimet	40 %	Olemassa oleva sanktiojärjestelmä, jonka puitteissa voi vaatia toimenpiteitä työsuojelua ohjaavien lakien rikkeistä tai havaitusita puutteista. Suoraa soveltuvuutta VAK-valvontaan ei kuitenkaan nähdä.	2,4
Yhteensä			4,8

Taulukko 15: Työsuojelupiiri valvovana viranomaisena – juridiset ja taloudelliset näkökulmat (karkean tason arvio)

MALLI A: Työsuojeluviranomainen			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Arvio (alustava)	Tulos
Lainsäädäntö	30 %	Välttämätöntä määrätä tehtävä laissa. Lainsäädännöllinen haaste ILO:n yleissopimuksen 81 tulkinta, joka kansallisessa lainsäädännössä ei nähtävästi antaisi mahdollisuutta VAK-valvontaan.	1,4
Kustannukset	50 %	Ei vaadi uutta organisaatiota. Yrityskäynnit tehdään jo nykyisellään. Kustannukset koulutuksesta sekä uuden toimintatavan jalkauttamisesta. Toisaalta vaatisi mittavaa koulusta VAK-laista.	2,7
Tulosohjaus	20 %	Tulosohjauksen puitteissa hankala toteuttaa.	0,9
Yhteensä			5,0
YHTEENSÄ KAIKKI			14,5

Prosentuaalisesti työsuojelupiirin soveltuvuus VAK-valvontaan arvioitiin olevan kokonaisuudessaan alle puolet maksimipistemäärästä (14,5/30 pistettä) ja edustavan heikkoa sopivuutta tehtävään. Suhteellisen alhainen arvio perustuu pitkälti suureen eroon ohjausryhmän (hyvin positiivinen) ja viranomaisen edustajan (hyvin alhainen) arvioiden välillä. Työsuojeluviranomaisen alhainen arvio omasta soveltuvuudestaan johtunee mm. lainsäädännöllistä syistä. Myös valvonnan koordinoinnin keskitetyksi muiden valvontaviranomaisten kanssa nähtiin olevan työsuojelun toimintaperiaatteiden vastaista – työsuojeluviranomaisen on oltava riippumaton muista toimijoista ja työsuojelun valvontatehtävää eivät muut näkökulmat saisi häiritä.

Hankkeen tulosten esittelytyöpajassa työsuojeluviranomaisen suorittama valvonta sai vähiten kannatusta. Yhdistettynä viranomaisen heikkoon itsearviointiin voidaan todeta, että tämän mallin syvällisempi harkinta ei ehkä ole perusteltua tällä hetkellä.

7.2.2 Pelastustoimi

Ruotsin toimintamallissa (ks. luku 5 ja liite 5) MSB:lle ja pelastustoimelle on vastuutettu sekä kemikaali- että VAK-turvallisuuden valvonta. Suomessa pelastuslaitos tarkastaa pienempiä kemikaalikohteita (varastoja ja laitoksia) sekä käy säännöllisesti kaikissa Seveso-lainsäädännön alaisuuteen kuuluvissa kohteissa pelastussuunnitelmia valvomassa. Pelastustoimen velvollisuuksiin kuuluu myös paloturvallisuuden tarkastukset eri yrityksissä. Valvonnan kohteena on siten erilaisia kemikaaleja käsitteleviä laitoksia ja toimijoita.

Pelastustoimella ei ole laajaa kokemusta yritysten omavalvonnan tai hallintajärjestelmien valvonnasta, joskin pelastuslain tulevassa muutoksessa auditoiva ote

ja ennaltaehkäisyn painottaminen näyttäisi vahvistuvan. Pelastustoimella on ennestään rajapinta turvallisuusneuvonantajiin onnettomuuksien hallintatilanteissa. Myös onnettomuuksien ennaltaehkäisy on pelastustoimen ydintoimintaa.

Valvontatehtävä suoritettaisiin edellä mainittujen käyntien yhteydessä. Pelastustoimella on kattava rajapinta yrityksiin ja pelastustoimi on jo nimetty valvovaksi tahoksi pienimuotoista toimintaa harjoittavissa kemikaalikohteissa. Pelastustoimen valvonta periaatteessa nykyisellään kattaa jo kaikki vaarallisia aineita lähetävät ja vastaanottavat yritykset. Valvontatiheys riippuu kohteen laadusta, mutta periaatteessa yrityksissä käydään keskimäärin kolmen vuoden välein, kuitenkin vähintään viiden vuoden välein ja useissa tapauksissa useamminkin kuin kolmen vuoden välein. VAK-osaamista pelastustoimella on lähinnä onnettomuuksien torjunnan osalta sekä jossain määrin vaarallisista aineista. Syvällistä osaamista VAK-lainsäädännöstä ei ole.

Pelastussuunnitelmassa tulisi jo nyt olla VAK huomioituna riskejä aiheuttavana toimintona. Olemassa olevan valvonnan ulottaminen VAK-toimintaan olisi luontevaa, mutta vaatisi lainsäädännöllistä täsmennystä ja ministeriöiden välistä tulosohjausta. Pelastustoimi voisi esimerkiksi tarkastaa muiden tarkastustoimintojensa yhteydessä turvallisuusneuvonantajan olemassaolon ja pistokoemaisesti katsoa turvallisuusneuvonantajan dokumentointia ja prosesseja. Yksityiskohtaisista VAK-lainsäädännön noudattamisen valvontaa ei sen sijaan nähdä järkeväksi pelastustoimen tehtäväksi, sillä tämä vaatisi paljon lisäkoulutusta. Valvontatehtävät vaatisivat tarkkaa ohjeistamista ja tavoitteenasettelua sekä selkeästi vastuutettua tahoja, jota voisi pyytää tarkemmin selvittämään mahdolliset ongelmakohteet. Valvonnan koordinoinnin järjestäminen nähtiin muutenkin edellytyksenä mallin toimimiselle. VAK-lainsäädännön tuntemuksen puutetta ei koettu esteeksi valvonnalle.

Mikäli VAK-valvonta toteutettaisiin osana pelastustoimen nykytarkastuksia, kustannukset tästä olisivat alustavan arvion mukaan kohtuulliset. Pelastustoillemme olisi kuitenkin osoitettava tähän resurssit sekä annettava koulutusta ja tarkka ohjaus valvonnan painopisteistä ja tavoitteista.

Arviointikriteeristön mukaiset arviot pelastustoimen mahdollisuudesta ja kyvystä toteuttaa VAK-valvontaa yritysten toimipaikoissa on koottu taulukkoihin 16–18.

Taulukko 16: Pelastustoimi valvovana viranomaisena – toimipaikalla tapahtuva valvonta

MALLI B: Pelastustoimi			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio	Tulos
VAK-lainsäädännön tuntemus	10 %	Heikohko, mutta osaa VAK-lakia jonkun verran onnettomuuden torjunnan ja ennaltaehkäisyn kannalta. VAK-valvonta vaatisi kuitenkin tarkkaa ohjeistusta (esim. tarkistuslista tarkastettavista asioista). VAK on jo osaa toimintaa, joten kynnyks oppia ei ehkä kovin suuri.	0,4
Turvallisuuden hallintajärjestelmien valvontakokemus	20 %	Hyvää tietoa onnettomuuksien ennaltaehkäisyn periaatteista. Auditoiva ote tulossa myös muihin tarkastuksiin. Valvoo kemikaaliturvallisuutta jo 3000 yrityksessä, tähän tulossa myös enemmän turvallisuuden hallintaan liittyviä valvontatehtäviä.	1,1
Yritysrajapinta	20 %	Nykyisellään valvonnan painopiste on riskien hallinnassa, ennakoivassa toiminnassa sekä siinä, että varmistetaan että toiminta tehdään oikealla tavalla. Valvontaa tehdään säännöllisesti toimijasta riippuen kerran 1–5 vuodessa.	1,3
Yritysten kattavuus	20 %	Hyvä kattavuus erilaisista yrityksistä. Riippuu tarkasta toimialasta ja vaarallisten aineiden määrästä, mutta kattaisi sangen tehokkaasti valvottavat yritykset (vähintään 80 %) - enemmänkin, jos otetaan mukaan kaikki palotarkastukset.	1,4
VAK-valvonnan soveltuvuus nykytehtävien rinnalle	30 %	Käytännön mahdollisuus toteuttaa valvontatehtäviä on olemassa. Rajapinta yrityksiin on selkeä. Selvämuotoinen valvontatehtävä, jonka tavoitteena varmistaa, että minimivaatimukset täyttyvät, sekä kannustaa jatkuvaan parantamiseen soveltuu erinomaisesti. Käytännön mahdolliset rajoitteet selkeytettävä.	2,4
Yhteensä			6,7

Taulukko 17: Pelastustoimi valvovana viranomaisena – käytännön näkökulma

MALLI B: Pelastustoimi			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio	Tulos
Valvonnan koordinointi	25 %	VAK-valvonnan koordinoinnissa huomioitava SM:n rooli. Pelastustoimella paljon kokemuksia poikkihallinnollisesta yhteistyöstä eikä nähtävästi käytännön esteitä olisi valvontatoimien koordinoinnista muiden VAK-valvontaviranomaisten kanssa.	1,7
Valvontamallin jalkauttamisen aikajänne	15 %	Vaatii koulutusta ja täsmällistä ohjeistusta. Pilotintia on jo tavallaan jo tehty vapaaehtoisissa yhteistarkastuksissa ja valvontakäyntejä tehdään jo nyt. Valvonnan tasovaatimukset tulisi asettaa siten, että mittavaa koulutustarvetta ei syntyisi - syventäminen ei ehkä ole realistista?	0,8
Turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen	20 %	Vastuiden selkeyttäminen ei olisi pelastustoimen rooli - tässä koordinoiva taho sekä mahdollisuus ohjata yritystä hakemaan neuvoa olisi erittäin tarpeellista. Toiminta painottuisi ehkä eniten ennaltaehkäisyyn eli yritysten olisi osoitettava, että käytännön vaatimukset täyttyvät ja että turvallisuutta hallitaan yrityksen omasta toimesta. Valvontaa tarkastuslistojen mukaisesti ainakin aluksi?	1,2
Sanktiot ja kannustimet	40 %	Ei suoraan olemassa olevaa soveltuvaa sanktiojärjestelmää. Ei toimivaltuuksia määrittellä sanktioita VAK-lain puitteissa. Voi vaatia korjaavia toimenpiteitä pelastusalan lakien perusteella.	1,9
Yhteensä			5,6

Taulukko 18: Pelastustoimi valvovana viranomaisena – juridiset ja taloudelliset näkökulmat (karkean tason arvio)

MALLI B: Pelastustoimi			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio	Tulos
Lainsäädäntö	30 %	Mahdollisesti pelastuslaki ja VAK-laki vaatisivat muutosta.	2,3
Kustannukset	50 %	Kustannukset riippuvat koulutettavan henkilöstön määrästä ja ohjeistuksen laadusta ja siitä, miten valvontatehtävä määritellään. Valvonta tapahtuisi mykyisten tarkastuskäyntien ohessa - koulutusta voisi antaa Pelastusopiston kautta.	3,7
Tulosohjaus	20 %	Mallin tulisi olla toteutettavissa ilman mitätävää tulosohjausmuutosta, mutta tätä arvioita olisi tarkennettava.	1,3
Yhteensä			7,2
YHTEENSÄ KAIKKI			19,5

VAK-valvonnan nähtiin itsearvioinnissa sopivan mainiosti pelastustoimen nykyisten tehtävien rinnalle. Pelastustoimen soveltuvuus tehtävään arvioitiin kokonaisuudessaan vastaavan arviointikriteereitä hyvin (19,5/30 eli 66 % maksimipisteistä). Pelastustoimen itsearvio oli parempi kuin ohjausryhmän antama, mikä heijastanee pelastustoimen käytännön työn tuntemusta. Huomattavaa on, että juridisia ja taloudellisia aspektoja ei tämän hankkeen puitteissa arvioitu yksityiskohtaisesti ja näitä tulisi ensisijaisesti tarkentaa.

Työpajassa pelastustoimen yksinään suorittama valvonta sai toiseksi eniten pisteitä. Parhaana vaihtoehtona nähtiin sekä työpajassa että arvioinnissa yhdistelmä Tukesin ja pelastustoimen suorittamasta valvonnasta, joka esitellään seuraavassa.

7.2.3 Tukes ja pelastustoimi

Tämän mallin valvontakohteet jakautuisivat luontevasti Tukesin ja pelastustoimen kesken Tukesin nykyisten käyntikohteiden perusteella, jotka kuuluisivat jatkossakin Tukesille ja muiden yritysten kohdalla pelastustoimi suorittaisi valvonnan. Viranomaisten käyntitiheys riippuu toimipaikan luokittelusta – kohteissa, joissa on paljon vaarallisia aineita käydään useammin. Suurimmissa kohteissa valvontatiheys voi olla vuosittaista, muissa käynnit tehdään 3–5 vuoden välein. Pienemmissä, pelastustoimen valvomissa kohteissa käyntimäärät vaihtelevat; käynneistä ei ole yksityiskohtaisia määräyksiä säädöksissä.

Tukesin tavoitteena vaarallisten aineiden valvonnassa on varmistaa, että valvotussa yrityksessä riskit ovat tunnistettu ja hallittu ja että yrityksen omavalvontajärjestelmä on suunniteltu siten, että se luo puitteet turvalliselle toiminnalle. Tähän kuuluu olennaisesti myös tunnistettujen suojatoimintojen noudattamisen

valvonta. VAK-lainsäädäntö kokonaisuudessaan on tarkoitettu VAK-toiminnan riskienhallintaa tukevaksi. Näin Tukesin valvontatoiminnan laajentaminen VAK-toimintaan olisi sangen luontevaa. Tukesin rooliin kuuluisi tällöin yrityksen prosessien ja mahdollisesti asiakirjojen tarkastaminen siitä näkökulmasta, että VAK on huomioitu ja integroitu yrityksen hallintajärjestelmiin. Tukesin tarkastajilla on lisäksi syvälinen osaaminen riskiarvioinnista ja aineiden ominaisuuksista.

Tukesin laitostarkastajille VAK-turvallisuuden hallinnan sisällyttäminen valvontakäynteihin olisi kokonaisturvallisuuden valvonnan tavoitteen kanssa sopuolosuhteissa. Tukesilla on luonteva rajapinta valvomiensa laitosten turvallisuudesta vastaavien henkilöiden kanssa. Tällä hetkellä Tukesilla ei ole kuitenkaan varsinaista yhteyttä laitoksen turvallisuusneuvonantajaan, mutta laitostarkastaja voisi keskustella hänen kanssaan erityisesti siitä, miten VAK-asiat on liitetty osaksi yrityksen kokonaisturvallisuutta. VAK-valvonta voisi olla otosvalvontaa ja esiintyä tarkastuksessa yhtenä keskustelun aiheena. Käytännössä laitostenvalvonnan ajoittaisissa lastaus- ja purkamisalueiden tai säiliöiden täyttö- ja tyhjennystoimintojen tarkastuksissa yrityksen turvallisuusneuvonantaja voisi aktiivisesti osallistua tarkastukseen. Keskustelu turvallisuusneuvonantajan roolista ja hänen kehittämiensä prosessien sekä näiden rajapintojen yhteensopivuudesta laitoksen muuhun laadun ja turvallisuuden hallintaan voisi tuoda huomattavaa lisäarvoa sekä laitostenvalvonnalle että VAK-valvonnalle. VAK-näkökulman sisällyttäminen Tukesin tekemään valvontaan tälläkin tasolla vaatisi luonnollisesti laitostarkastajalta lisätyötä. Samalla edistettäisiin kuitenkin kokonaisvaltaisen turvallisuuden hahmottamista niissä laitoksissa, joissa VAK:iin ei ole kiinnitetty yhtä paljon huomiota kuin muihin vaarallisten aineiden turvallisuusvaatimuksiin.

Yksityiskohtaisten VAK-säädösten noudattamisen valvontaan Tukesin laitostarkastajilla ei ole riittävää asiantuntemusta, mutta tätä ei nähty esteenä toiminnan laajentamiseen VAK-valvontaan. Tässä valvontamallissa, jossa Tukes ja pelastustoimi yhdessä jakaisivat valvonnan, Tukesin osaamisesta hyötyisi myös pelastustoimi. Valvontamalli vaatisi kuitenkin, että yhdessä eri VAK-toimijoiden kanssa kehitettäisiin selkeä suunnitelma siitä, mitä ja miten valvontaa suoritetaan. Yhdenmukaisen toimintamallin luominen kummallekin viranomaiselle olisi tässä perusedellytys.

Arviointikriteeristön mukaiset arviot pelastustoimen mahdollisuudesta ja kyvystä toteuttaa VAK-valvontaa yritysten toimipaikoissa on koottu taulukkoihin 19–21. Taulukoiden sanallinen arvio on tässä esitetty ainoastaan Tukesin osalta, koska edellisessä luvussa esitettiin vastaavat pelastustoimen osalta. Numeroarvoisessa arviointituloksessa on huomioitu sekä toimijan itsearviointi että ohjausryhmän arvio, kuten luvussa 2.4 on esitetty. Arviointitulokseen on sisällytetty Tukesin ja pelastustoimen yhteistyö.

Taulukko 19: Tukes ja pelastustoimi valvovina viranomaisina – toimipaikalla tapahtuva valvonta

MALLI C: Tukes ja pelastustoimi			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio (Tukesin osalta)	Tulos
VAK-lainsäädännön tuntemus	10 %	Tukesin osaaminen VAK-laista on heikko paitsi Tukesin nykyisellä vastualueella, missä erittäin hyvä osaaminen.	0,5
Turvallisuuden hallintajärjestelmien valvontakokeemus	20 %	Syvällinen osaaminen ja runsaasti käytännön kokemusta vaarallisten aineiden turvallisuuden hallintaperiaatteista.	1,2
Yritysrajapinta	20 %	Säännölliset tarkastuskäynnit (vuositasolla) valvotuissa laitoksissa: mittavaa vaarallisten aineiden toimintaa suorittavat yritykset kattaen sekä lähettäjiä, varastoivia yrityksiä että vastaanottavia yrityksiä.	1,7
Yritysten kattavuus	20 %	Kattaa kaikki suurimuotoista vaarallisten aineiden toimintaa suorittavat laitokset, mutta ei muita kohteita. Rajallinen kattavuus kokonaisuudesta eikä toimisi yksin viranomaisena. Vaatimus, että joku muu kattaa pienemmät yritykset.	1,5
VAK-valvonnan soveltuvuus nykytehtävien rinnalle	30 %	Mahdollisuus VAK-valvonnan sisällyttämiseen osaksi nykyistä toimintaa kohdenneituissa tarkastuksissa. Laitostarkastuksissa tehdään myös lastaus-/purkausalueiden tarkastusta, jolloin olisi luontevaa kuulla myös turvallisuusneuvonantajaa. Toiminnan laajentaminen VAK-valvontaan istuisi hyvin nykytehtävien rinnalle.	2,4
Yhteensä			7,3

Taulukko 20: Tukes ja pelastustoimi valvovina viranomaisina – käytännön näkökulma

MALLI C: Tukes ja pelastustoimi			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio (Tukesin osalta)	Tulos
Valvonnan koordinointi	25 %	Koordinoiva taho, joka voi olla myös toimintaa ohjaava taho, olisi suotava. Mahdollisuus jakaa kokemuksia muiden valvovien viranomaisten kanssa edesauttaisi yhteistoimintaa.	1,8
Valvontamallin jalkauttamisen aikajänne	15 %	Voidaan toteuttaa ilman suuria ponnistuksia. Valvonnan syventäminen ajan myötä olisi periaatteessa mahdollista.	1,1
Turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen	20 %	Selkeä ja toimiva kontakti yrityksen muusta turvallisuudesta vastaavaan henkilöstöön. Turvallisuusneuvonantajarajapinta olisi luonteva jatke tälle. Tarvitaan tukea kuitenkin VAK-lain täsmäasioissa ja tulkinnassa - neuvova taho, jolle voidaan osoittaa tarkat pyynnöt olisi suotava.	1,6
Sanktiot ja kannustimet	40 %	Sanktioiden ja kannustimien tulisi olla linjassa Tukesin laitosvalvonnan sanktio- ja kannustinjärjestelmän kanssa.	2,8
Yhteensä			7,3

Taulukko 21: Tukes ja pelastustoimi valvovina viranomaisina – juridiset ja taloudelliset näkökulmat (karkean tason arvio)

MALLI C: Tukes ja pelastustoimi			
Arvioinnin kohde	Kerroin	Sanallinen arvio (Tukesin osalta)	Tulos
Lainsäädäntö	30 %	VAK-laki	2,5
Kustannukset	50 %	Pienet suorat lisäkustannukset, jos toteutetaan nykykäytien osana. Ajallisesti veisi arviolta ainakin henkilötyövuoden.	4,1
Tulosohjaus	20 %	Tukesilla on tulosohjaussopimus VAK-asioista, jonka puitteissa olisi nähtävästi mahdollista laajentaa toimintaa.	1,6
Yhteensä			8,2
YHTEENSÄ KAIKKI			22,8

Valvonnan koordinoinnin järjestäminen nähtiin perusedellytyksenä mallin toiminnalle. Mallin käytännön toteuttaminen vaatisi koordinoivan tahon lisäksi ainakin VAK-lainsäädännön yksityiskohtaista neuvontaa antavan tahon nimeämistä. Samoin olisi sovittava menettelytapa siitä, miten toimitaan mahdollisten puutteiden kohdalla.

VAK-valvonta nähtiin myös muutoin sopivan mainiosti Tukesin nykyisten tehtävien rinnalle, joskin tälle tietysti olisi osoitettava riittävät resurssit. Tukesille laitosisvalvonnan laajentaminen käsittämään VAK-hallintajärjestelmien tarkastus vaatisi ohjeistusta. Lisäksi olisi yhdessä pohdittava, miten tarkastuksissa parhaiten tuettaisiin turvallisuusneuvonantajan ennaltaehkäisevää työtä.

Sekä pelastustoimen että Tukesin osaamistaso VAK-lainsäädännöstä on suhteellisen vähäistä. Kumpikaan toimija ei ole ilman resurssintia valmis panostamaan mittavaan henkilökunnan osaamisen kehittämiseen.

Yrityksen omavalvonnan tarkastaminen myös VAK-toiminnan näkökulmasta sopisi luontevasti niin Tukesin kuin pelastustoimen nykytehtävien rinnalle. Tukesin ja pelastustoimen yhteisesti suorittaman VAK-valvonnan soveltuvuus tehtävään arvioitiin vastaavan erinomaisesti asetettuja kriteereitä (76 %). Työpajassa selkeä enemmistö (yli 70 % osallistujista) priorisoi tätä mallia parhaimpana vaihtoehtona. Yhteisesti tehty valvonta arvioitiin paremmaksi kuin pelastustoimen yksin tekemä valvonta, nähtävästi perustuen tiedon jakamiseen siitä, miten turvallisuushallintajärjestelmiä valvotaan tehokkaasti. Tukes nähtiin myös luontevana viranomaisena suorittamaan valvontaa suuremmissa kohteissa, joissa Tukes on jo nyt valvova viranomainen. Tämä malli arvioitiin parhaaksi vaihtoehdoksi VAK-valvonnan järjestämiselle yritysten toimipaikkoihin.

7.3 Turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen

Turvallisuusneuvonantajan työn tukemista voisi käytännössä tehdä mikä tahansa tunnistetuista valvojaehdokkaista. Jo se, että yrityksiä valvottaisiin toimipaikallaan, tukisi turvallisuusneuvonantajan työtä. Turvallisuusneuvonantajien työtä tulisi kuitenkin myös tukea keskitetysti ja arvioinnin perusteella tulisi toteuttaa ainakin turvallisuusneuvonantajaraportin valvonnan vastuutahon määrittely. Tämä voisi olla joko sama taho kuin toimipaikkakohtaisessa valvonnassa tai koordinoiva taho.

7.4 Kuljetusten valvonta

Kuljetusten VAK-valvonnan osalta hankkeen aikana saatiin suhteellisen yksimielinen näkemys siitä, että valvonta on nykyisellään jo hyvin järjestetty ja vastuutettu oikeille tahoille. Valvovia viranomaisia eli MKL:sta, Ilmailuhallintoa, RVI:a ja poliisia yhdistää syvälinen osaaminen omasta kuljetusmuodostaan, sitä koskevasta lainsäädännöstä sekä VAK-lainsäädännöstä.

Nykykäytäntöjä tukemaan tunnistettiin useita erillisiä kehityskohteita (ks. liite 6). Näitä voidaan soveltaa yksittäisinä ”lisäelementteinä” riippumatta siitä, kuka suorittaisi yritysten toimipaikoissa tapahtuvaa valvontaa. Tämän hankkeen puitteissa ei näiden erillisten toimenpiteiden toteuttamisen käytännöllisyyttä tai lisäarvoa ole erikseen arvioitu. Tämä tehtävä istuisi luontevasti mahdolliselle koordinoivalle taholle tulevaisuudessa.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Tässä hankkeessa tehty VAK-valvonnan nykytilan arviointi sekä toivetailan hahmottaminen osoittaa, että suurimmat valvonnan käytännön parannustarpeet ovat edelleen lähettäjien ja vastaanottajien valvonnassa. Valtakunnan rajoilla tapahtuva valvonta, infrastruktuurin valvonta sekä kuljetusmuotokohtainen ja yleinen liikenteen valvonta todettiin jo suhteellisen toimivaksi.

Hankkeessa tunnistettiin Suomen viranomaiskentältä kolme turvallisuuden eri osa-alueita valvovaa viranomaista, joilla on nykyisellään valvontaa suorittava kenttäorganisaatio, osaamista turvallisuuden hallinnasta, rajapinta kohdeyrityksiin (vaarallisia aineita lähettävät ja vastaanottavat yritykset) sekä joiden nykyinen työ sivuaa vaarallisten aineiden turvallisuutta. Tunnistetut tahot olivat työsuojelupiiri, pelastustoimi sekä Tukes. Hankkeessa kehitettyjen arviointikriteereiden perusteella todettiin, että paras soveltuvuus näistä lähettävien ja vastaanottavien yritysten valvontaan olisi mallilla, jossa Tukes ja pelastustoimi yhdessä vastaisivat yritysvalvonnasta. Myös valvojaehdokkaiden itsearviointi oli tälle toimintamallille suurelta osin myönteinen. Yleisesti katsottiin, että työsuojelulla on hyvä, olemassa oleva rajapinta valvottaviin yrityksiin, vaikka heidän hankkeessa antamansa itsearvio tehtävään sopivuudesta oli kielteinen. Tämän vuoksi ohjausryhmässä todettiin, että työsuojeluviranomaista potentiaalisena valvojaehdokkaana ei tule täysin ohittaa mahdollisesti syventävissä selvityksissä.

Ennen valvontamallin vahvistamista suositellaan toteutettavuusarvioinnin syventämistä. Tällöin tulisi selvittää yksityiskohtaisesti, mitä valvontamalli vaatisi ja millä ehdoilla se voitaisiin toteuttaa:

1. Käytännön tasolla (osaaminen, ohjeistus, tiedonkeruu, raportointi jne.)
2. Resurssissa (yrityskäyntien määrä ja kesto, koulutuksen määrä, toiminnan hallinta)
3. Juridisesti (mahdollinen lainsäädännön tarkastaminen valvonnan mahdollistamiseksi)
4. Tulohajauksessa (käytännön ja strategisen tason ohjaus eri hallinnonalojen yhteisen tavoitteen saavuttamiseen)

VAK-valvonnan kehittämisessä ylivoimaisesti suurimmaksi tarpeeksi nousi kuitenkin valvonnan koordinointi. Tähän tunnistettiin varteenotettavana ehdokkaana tuleva liikenteen turvallisuusvirasto¹³³, jonka on määrä aloittaa toimintansa 1.1.2010. Tällöin useat nykyisistä kuljetusmuotokohtaisista valvontaviranomaisista siirtyvät uuteen virastoon. Tämä luo ainutlaatuisen tilaisuuden harmonisoida ja tehostaa nykyisiä käytäntöjä sekä edistää rakentavaa tiedonvaihtoa. Koordinointitehtäviä voidaan myös syventää ja laajentaa ajan myötä.

Yhteisen tavoitetilan ja yhtenäisten käytäntöjen luominen perinteisesti suhteellisen itsenäisesti ohjattujen eri kuljetusmuotojen valvonnan välillä lienee haasteellista, mutta toiminnan tehokkuuden ja erityisesti yritysten näkökulmasta erittäin suotavaa. Viraston ulkopuolelle jäävät kuitenkin VAK-valvontaa tekevät sisäasianministeriön alaisuudessa toimivat poliisi, tulli ja Rajavartiolaitos sekä muiden hallinnonalojen virastot (STUK, Tukes). Poikkihallinnollista yhteistyötä vaaditaan siis jatkossakin.

Yksittäisistä tunnistetuista kehittämistarpeista turvallisuusneuvonantajan työn tukeminen sekä yritysten oma-valvonnan kehittäminen nähtiin tärkeimpinä. Näihin tulisi panostaa merkittävästi voimavaroja jo nyt. Hankkeessa tehty kansainvälinen tarkastelu myös osaltaan viittaa siihen, että tämä olisi mahdollisesti myös kustannustehokkain tapa parantaa VAK-turvallisuutta. Tarkempaa kustannushyötyanalyysiä suositellaan kuitenkin vielä ennen kuin toimenpiteisiin ryhdytään.

¹³³ Viraston työnimi raportin julkaisuhetkellä.

LIITE 1: HANKKEEN OSALLISTUJAT**Ohjausryhmä**

Senja Hakola	Ilmailuhallinto
Anu Häkkinen	Liikenne- ja viestintäministeriö
Seija Miettinen-Bellevergue	Liikenne- ja viestintäministeriö
Mari Suominen	Liikenne- ja viestintäministeriö
Liisa Virtanen	Liikenne- ja viestintäministeriö
Erkki Vikman	Liikkuva poliisi
Juha-Matti Korsi	Merenkulkulaitos, Suomenlahden tarkastusyksikkö
Seppo Nousiainen	Merenkulkulaitos, Saaristomeren tarkastusyksikkö
Jyrki Vähätalo	Merenkulkulaitos
Pentti Koskinen	Helsingin poliisilaitos, liikenne- ja erityispoliisi
Mikko Pelho	Rautatievirasto
Ari Hannula	VR Cargo Oy

Haastattelut*Viranomaisten haastattelut Suomessa*

	Senja Hakola	Ilmailuhallinto
	Leena Gunnar	Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
	Ilpo Tolonen	Kymenlaakson pelastuslaitos
	Juha Nuutinen	Liikennevakuutuskeskus (Vakes)
	Erkki Vikman	Liikkuva poliisi
	Jyrki Vähätalo	Merenkulkulaitos
	Hannu Melaranta	Onnettomuustutkintakeskus
	Risto Repo	Onnettomuustutkintakeskus
	Max Janzon	Rajavartiolaitos
	Mikko Pelho	Rautatievirasto
	Janne Koivukoski	Sisäasiainministeriö
	Rami Ruuska	Sisäasiainministeriö
Jaakko	Tikkinen	Säteilyturvakeskus
	Henrik Enström	Tullihallitus
	Leena Ahonen	Turvatekniikan keskus (Tukes)
	Päivi Rantakoski	Turvatekniikan keskus (Tukes)
	Harri Roudasmaa	Turvatekniikan keskus (Tukes)
	Erkki Lehtimäki	Uudenmaan työsuojelupiiri

Valvojaehdokkaiden syventävät haastattelut Suomessa

	Leena Ahonen	Turvatekniikan keskus (Tukes)
	Päivi Rantakoski	Turvatekniikan keskus (Tukes)
	Kaarina Myyri-Partanen	Uudenmaan työsuojelupiiri
	Harri Patrikainen	Uudenmaan työsuojelupiiri
	Markku Marjamäki	Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto
	Raimo Aarnio	Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos

Yritysten haastattelut Suomessa

	Sten Enholm	Berner Oy
	Kim Lindqvist	Berner Oy
	Hannu Häyrynen	Haanpaa Oy
	Tapio Viitanen	Kemira Oyj
	Jukka Kataja	Neste Oil Oyj
	Heli Hörkkö	Schenker Oy
Tauno	Wartiainen	Tikkurila Oy
	Ari Hannula	VR Cargo Oy
	Yrjö Poutiainen	VR-Yhtymä Oy

Haastattelut Alankomaissa

	Peer van Gemert	DB Schenker Rail Nederland N.V.
	Jaap van der Heide	Ministry of Transport, Public Works and Water Management
	Klaas Tiemersma	Ministry of Transport, Public Works and Water Management

Haastattelut Britanniassa

	Geoff Leach	Civil Aviation Authority
	Jeffrey Hart	Department for Transport
	Keith Bradley	Maritime and Coastguard Agency

Haastattelut Ruotsissa

	Anna Nordlander	MSB Swedish Civil Contingencies Agency
	Bo Zetterström	MSB Swedish Civil Contingencies Agency
	Karin Mannerstedt-Berg	Rikspolisstyrelsen

Työpajaosallistujat 1.9.2009

	Henry Rantala	Finnair Cargo
	Pentti Koskinen	Helsingin poliisilaitos, liikenne- ja erityispoliisi
	Senja Hakola	Ilmailuhallinto
	Susanne Sarmaja	Kemianteollisuus ry
	Tapio Viitanen	Kemira Oyj
	Maija Audejev	Liikenne- ja viestintäministeriö
	Anu Häkkinen	Liikenne- ja viestintäministeriö
	Seija Miettinen-Bellevergue	Liikenne- ja viestintäministeriö
	Anneli Tantt	Liikenne- ja viestintäministeriö
	Erkki Vikman	Liikkuva poliisi
	Juha-Matti Korsi	Merenkulkulaitos, Suomenlahden tarkastusyksikkö
	Seppo Nousiainen	Merenkulkulaitos, Saaristomeren tarkastusyksikkö
	Jyrki Vähätalo	Merenkulkulaitos
	Henry Ojaniemi	Neste Oil Oyj
	Mikko Pelho	Rautatievirasto

Heli Hörkkö	Schenker Oy
Paula Mikkonen	Schenker Cargo Oy
Kristine Jousimaa	Sisäasiainministeriö / pelastusosasto
Timo Ajaste	Sisäasiainministeriö / poliisiosasto
Robert Nyman	Suomen Säiliöautoliitto ry
Päivi Rantakoski	Turvatekniikan keskus (Tukes)
Kaarina Myyri-Partanen	Uudenmaan työsuojelupiiri
Raimo Aarnio	Varsinais-Suomen pelastuslaitos
Ari Hannula	VR Cargo Oy
Miliza Malmelin	Ympäristöministeriö

LIITE 2: VAARALLISIIN AINEISIIN JA VIRANOMAISVALVONTAAN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

Viranomaisten veloitteet vaarallisten aineiden valvonnassa

Taulukkoon L2.1 on koottu laajempi viranomaiskenttä, lainsäädäntö sekä viranomaisten valvontatehtävät vaarallisia aineita lähettävien, kuljettavien tai vastaanottavien yritysten kohdalla.

Taulukko L2.1: Lainsäädäntö ja viranomaisvalvonta

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohte
Ajoneuvohallintokeskus	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Kuljetusyrittäjät
Alueellinen ympäristökeskus	6a§ Kemikaalilaki 1989/744	Tarkastusten suorittaminen kemikaaleja valmistavien, varastoitavien ja käyttävien toiminnanharjoittajien tiloihin	Lähettäjä, varastoija, vastaanottaja
Alueellinen ympäristökeskus	Ympäristölupavalvontaa koskeva lainsäädäntö	Ympäristöluvan hyväksyminen, valvontakäynnit	Lähettäjä, varastoija, vastaanottaja,
Ilmailuhallinto	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Lähettäjä, kuljetusyritys
Ilmailuhallinto	14§ Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta 1997/210	Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten ja tilapäisen säilytyksen valvonta	Kuljetusyritys
Ilmailuhallinto	Ilmailuhallinnon antama ilmailumääräys OPS M1-18 ¹³⁴	Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten ja tilapäisen säilytyksen valvonta, lupien valvonta. Toimeenpanee, tulkitsee sekä ohjeistaa kansainväliset sopimukset ja muun ilmailualaa koskevan normiston (ICAO ja EASA)	Lähettäjä, kuljetusyritys (lento-yhtiöt)
Ilmailuhallinto	Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta 2001/302	Pakkausten ja säiliöiden tarkastukset ja hyväksynnät	Lähettäjä, kuljetusyritys (lento-yhtiöt)

¹³⁴ ICAO-TI-määräykset on saatettu Suomessa voimaan mainitulla asetuksella ja ilmailumääräyksellä

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohte
Kunnan kemikaalivalvontaviranomainen (kunnanhallitus)	7§ ja 7b§ Kemikaalilaki 1989/744	Tarkastukset toiminnanharjoittajien tiloihin; kemikaalien tuotevalvonta; lain noudattamisen valvonta kunnassa.	Lähetäjät, vastaanottajat
Lääninhallitus 6b§	Kemikaalilaki 1989/744	Kemikaalilain noudattamisen valvonta kunnissa	Kunnan kemikaaliviranomainen ja ympäristöviranomainen
Merenkulkulaitos	IBC ¹³⁵ IMDG ¹³⁶ IGC ¹³⁷ BC ¹³⁸ IMoU ¹³⁹	VAK-merikuljetuksia koskevien kansainvälisten säännösten valvonta	Varustamot Alukset ja miehistöt
Merenkulkulaitos	17§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251	VAK-kuljetusten, sisäisten siirtojen ja tilapäisen säilytyksen valvonta satama-alueella; satamien VAK-turvallisuus selvityksien valvonta	Varustamot, satamaoperaattorit
Merenkulkulaitos	14§ Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappale-tavarana aluksessa 1998/666	Vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta kappale-tavarana aluksessa	Varustamot
Merenkulkulaitos	Asetus vaarallisten tai merta pilaavien aineiden aluskuljetuksiin liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista 1994/869	Ilmoitusten valvonta	Alukset
Pelastustoimi Pelastuslaki	2003/468	Onnettomuuden torjunta; tarkastukset yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (satamat); yritysten pelastussuunnitelmat; lausunnot kaavoitukselle; pelastussuunnitelmien valvonta; liikenneonnettomuudessa johtovastuu	Lähetäjät, vastaanottajat, varastoijat

135 IBC-koodi (International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk) on kansainvälisissä merikuljetuksissa ja satama-alueilla aluksissa sovellettava nestemäisten kemikaalien säiliöaluskuljetusten määräyskokoelma, "Kemikaalisäiliöaluskoodi"

136 IMDG-koodi (International Maritime Dangerous Goods Code) on kansainvälisissä merikuljetuksissa ja satama-alueilla aluksissa sovellettava pakattujen vaarallisten aineiden kuljetusten määräyskokoelma

137 IGC-koodi (International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk) on kansainvälisissä merikuljetuksissa ja satama-alueilla aluksissa sovellettava kaasujen ja nesteytettyjen kaasujen säiliöaluskuljetusten määräyskokoelma, "Kaasusäiliöaluskoodi"

138 BC-koodi on kansainvälisissä merikuljetuksissa ja satama-alueilla aluksissa sovellettava kemikaalien irtolastikuljetusten määräyskokoelma (Code of Safe Practice for Bulk Cargoes (BC Code, Irtolastikoodi)

139 Itämeren Memorandum of Understanding

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohte
Pelastustoimi 27§	Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390	Vaarallisten kemikaalien vähäisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin tai säilytyksen valvonta	Lähetäjät, vastaanottajat, varastoiijat
Poliisi	44 luku 13§ Rikoslaki 1889/39	Rikoslain valvonta; vaarallisten aineiden kuljetusrikos	Koko VAK-kuljetusketju
Poliisi 93–97§	Tieliikennelaki 1981/267	Liikenteenvalvonta Kuljetus	ritykset
Poliisi	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Kuljetusliikkeet, lähettäjä, vastaanottaja, muut välikädet
Poliisi	5a§, 30§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194	VAK-liikenteen tarkastukset; vaarallisten aineiden tiekuljetusten ja niihin liittyvän tilapäisen säilytyksen valvonta	Kuljetusliikkeet, lähettäjä, vastaanottaja, muut välikädet
Poliisi	14§ Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappale-tavarana aluksessa 1998/666	Vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta kappale-tavarana aluksessa	Varustamot
Poliisi	14§ Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta 1997/210	Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten ja tilapäisen säilytyksen valvonta kukin toimialallaan	Lento-yhtiöt, operaattorit
Poliisi 17§	Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251	Vaarallisten aineiden kuljetusten, sisäisten siirtojen ja tilapäisen säilytyksen valvonta satama-alueella	Satamaoperaattorit
Poliisi	115§ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390	Räjähteiden käytön, siirron ja luovutuksen sekä tähän liittyvän säilytyksen valvonta	Lähetäjät, varastoiijat ja käyttäjät
Poliisi (myös Tukes ja pelastustoimi)	90§, Räjähdeasetus (473/1993)	Valvonta	Räjähteitä sekä niiden valmistusta, käyttöä, luovuttamista, hallussapitoa, kauppaa, varastointia, säilyttämistä, maahantuontia, siirtoa ja hävittämistä sekä suuronnettomuuden vaaran torjuntaa
Rajavartiolaitos	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Rajavartiolaitoksen aluksella ja ilma-aluksella tapahtuva vaarallisten aineiden kuljetusta valvonta	Rajavartiolaitoksen VAK-kuljetukset

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohte
Rajavartiolaitos	<i>Ks. valtionvastuut myös kohdasta ”Tulli ja Rajavartiolaitos”</i>		
Rautatievirasto Rautatievirasto	Rautatielaki 2006/555	Rautatieturvallisuuden valvonta (ratapihat ja kuljetus; infrastruktuurin valvonta; kuljetuskaluston ja säiliöiden valvonta ja rataliikenneturvallisuuden valvonta)	Raideliikennöitsijät, rataoperaattorit
Rautatievirasto	2§ Laki Rautatievirastosta 2005/1094	Yleisestä rautatieturvallisuudesta huolehtiminen, rautatiejärjestelmän turvallisuuden noudattamisen valvonta	Raideliikennöitsijät, rataoperaattorit
Rautatievirasto	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Raideliikennöitsijät, rataoperaattorit
Rautatievirasto	28§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä 2002/195	Vaarallisten aineiden rautatiekuljetusten ja niihin liittyvän tilapäisen säilytyksen valvonta; ensisijainen valvontavastuu Suomesta lähteviä ja Suomeen tulevia vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia ja niihin liittyvää tilapäistä säilytystä koskien	Raideliikennöitsijät, rataoperaattorit
Rautatievirasto	20§ Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä 2004/1167	Liikenneturvallisuustehtävien kelpoisuusvaatimusten noudattamisen valvonta	Raideliikennöitsijät, rataoperaattorit
Rautatievirasto Rautatievirasto	Rautatieviraston omat määräykset (vaarallisten aineiden ratapihoista)	Kemikaaliratapihoista tulee tehdä turvallisuusselvitys, jotka Rautatievirasto hyväksyy. Kohteeseen tehdään myös valvontakäynti.	Raideliikennöitsijät, rataoperaattorit valmistaa turvallisuusselvityksen ratapihalle.
Rautatievirasto Itäisen maan liikenne (rajaliikennesopimukset)		Rajan ylittävien raidekuljetusten valvonta	Raideliikennöitsijät,
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja Suomen ympäristökeskus (SYKE)	5§, 7a§, 8b§ Kemikaalilaki 1989/744	Kunnan kemikaaliviranomaisen valtakunnallinen ohjaus Kansainväliseen valvontayhteistyöhön osallistuminen Valtakunnallisen kemikaalilain valvontaohjelman laatiminen Kansallinen neuvonta	Kemikaaleja käyttävät yritykset
Sotilasviranomaiset	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Puolustusvoimien valvonnassa tapahtuvan vaarallisten aineiden tie-, ilma-, meri- ja sisävesikuljetusta sekä puolustusvoimien ajoneuvoilla, aluksilla tai ilma-aluksilla tapahtuvan vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta	Puolustusvoimien VAK-kuljetukset

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohte
Sotilasviranomaiset	14§ Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta 1997/210	Sotilasilmailuna suoritettavien vaarallisten aineiden ilmakuljetusten valvonta	Sotilasilmailun VAK-kuljetukset
Säteilyturvakeskus	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Kuljetusyrietykset, varastoiijat, lähettäjät
Säteilyturvakeskus	30§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194	Radioaktiivisten aineiden kuljetukseen ja tilapäiseen säilytykseen liittyvien asioiden valvonta	Kuljetusyrietykset, varastoiijat
Säteilyturvakeskus	11§ Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappale-tavarana aluksessa 1998/666	Pakkausten, astioiden ja säiliöiden valvonta (laboratoriotestit)	Varustamot, satamaoperaattorit
Säteilyturvakeskus	14§ Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta 1997/210	Radioaktiivisten aineiden kuljetukseen ja tilapäiseen säilytykseen liittyvien asioiden valvonta	Lentoyhtiöt, maaoperaattorit
Säteilyturvakeskus	12§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta 2001/302	Radioaktiivisille aineille tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden tarkastukset ja hyväksynnät	Pakkausten valmistajat, lähettäjät
Tulli 8§	Kemikaalilaki 1989/744	Kemikaalien maahantuontia ja maastavientiä koskevien tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonta	Kuljetusyrietykset, varastoiijat
Tulli ja Rajavartiolaitos	30§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194	Suomesta lähtevien ja Suomeen tulevien vaarallisten aineiden tiekuljetusten ja niihin liittyvän tilapäisen säilytyksen valvonta	Kuljetusyrietykset, varastoiijat
Tulli ja Rajavartiolaitos	28§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä 2002/195	Suomesta lähtevien ja Suomeen tulevien vaarallisten aineiden rautatiekuljetusten ja niihin liittyvän tilapäisen säilytyksen valvonta	Rataoperaattorit, varastoiijat
Tulli ja Rajavartiolaitos	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Rataoperaattorit, varastoiijat

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohde
Tulli ja Rajavartiolaitos	14§ Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappale-tavarana aluksessa 1998/666	Vaarallisten aineiden kuljetusten valvonta kappale-tavarana aluksessa	Varustamot
Tulli ja Rajavartiolaitos	14§ Asetus vaarallisten aineiden il-makuljetuksesta 1997/210	Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten ja tilapäisen säilytyksen valvonta	Lentoyhtiöt, maaope-raattorit
Tulli ja Rajavartiolaitos	17§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251	Vaarallisten aineiden kuljetusten, sisäisten siirtojen ja tilapäisen säilytyksen valvonta satama-alueella	Satamaoperaattorit
Turvatekniikan keskus	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Lähetäjä, kuljetusyri-tys, vastaanottaja
Turvatekniikan keskus	27§ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsitte-lyn turvallisuudesta 2005/390	Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuuden valvonta	Lähetävät, varastoivat ja käyttävät yritykset
Turvatekniikan keskus	Asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista 1999/59	Rajapinta laitosvalvonnassa vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvään lastaukseen ja purkaukseen; lakien noudattamisen valvonta omalla toimialalla; pakkausten, astioiden ja säiliöiden valvonta (laboratoriotestit); teknisen turvallisuuden ja luotetuuden toteutumisen valvonta; rooli ohjeistavana ja valvovana viranomaisena	Lähetävät, varastoivat ja käyttävät yritykset
Turvatekniikan keskus	11§ Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappale-tavarana aluksessa 1998/666	Pakkausten, astioiden ja säiliöiden valvonta (laboratoriotestit)	Kuljetusyri-tys, ope-raattori (merikuljetuk-set)
Turvatekniikan keskus	Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden vaatimus-tenmukaisuuden osoittamisesta 2001/302	Pakkausten ja säiliöiden tarkas-tukset ja hyväksynnät	Varustamot

Viranomainen	Lainsäädäntö	Valvonta	Valvontakohte
Turvatekniikan keskus	LVM:n asetus kuljetettavista painelaitteista 2001/393	Hyväksyntöjen ja tarkastusten valvonta	Lähtettäjä, kuljettaja
Työsuojeluviranomaiset	6§ Kemikaalilaki 1989/744	Kemikaalin työssä käyttämisen valvonta; tarkastukset toiminnanharjoittajien tiloihin	Koko VAK-kuljetusketju työsuojelun kannalta
Työsuojeluviranomaiset	6§ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719	Lain noudattamisen valvonta omalla toimialalla	Koko VAK-kuljetusketju työsuojelun kannalta
Työsuojeluviranomaiset	17§ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251	Vaarallisten aineiden kuljetusten, sisäisten siirtojen ja tilapäisen säilytyksen valvonta satama-alueella	Satamaoperaattorit
Työsuojeluviranomaiset	65§ Työturvallisuuslaki 2002/738	Lain noudattamisen valvonta	Koko VAK-kuljetusketju työsuojelun kannalta

IMDG-koodin velvoitus koulutuksesta

Kansainvälisen merenkulkujärjestön (International Maritime Organization, IMO) vaarallisten aineiden kansainvälisen merenkulkualan kuljetussäännösten (IMDG-säännösten) vuoden 2008 painosta (muutossarja 34) on saanut soveltaa 1.1.2009 alkaen ja se tulee SOLAS-yleissopimuksen nojalla pakolliseksi 1.1.2010¹⁴⁰. Huomioitavaa on erityisesti maahenkilöstön koulutusta käsittelevä luku 1.3.

Pakollisella koulutuksella pyritään siihen, että kaikki vaarallisten aineiden kuljetusten parissa työskentelevät henkilöt ymmärtävät asiaan liittyvät riskit ja tuntevat määräykset yksityiskohtaisesti. Maissa työskentelevän henkilöstön, joka osallistuu meritse kuljetettavien vaarallisten aineiden kuljettamiseen, tulisi saada koulutusta vaarallisten aineiden säännöistä suhteessa velvollisuuksiin. Yritysten tulee varmistaa, että henkilöstön pystyy noudattamaan IMDG-säännösten sääntöjä suhteessa siihen, mitkä ovat heidän roolinsa ja velvollisuutensa kuljetusketjussa.

Maissa työskentelevän henkilöstön, joka huolehtii seuraavista tehtävistä, tulee saada sekä yleinen tieto/perehdytyskoulutus että tehtäväkohtainen koulutus vaarallisten aineiden kuljettamiseen liittyvistä säännöksistä. Asiasta valmistellaan kansallisia säädöksiä ja valvontatehtävän hoitajaksi esitetään Merenkulkulaitosta. Koulutukseen velvoittavia henkilöstön tehtäviä ovat¹⁴¹:

¹⁴⁰ IMO:n meriturvallisuuskomitean (MSC) päätöslauselma MSC.262(84)

¹⁴¹ Merenkulkulaitoksen määräykset vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaletavarana aluksessa 15.12.2008 Dnro 2643/30/2008. Merenkulkulaitoksen tiedotuslehti 11/17.12.2008. Saatavilla:

- Luokittelee vaarallisia aineita ja identifioi vaarallisten aineiden virallisia nimiä
- Pakkaa ja merkitsee vaarallisia aineita
- Laatii vaarallisten aineiden kuljetusasiakirjoja sekä lastaus- ja ahtaussuunnitelmia
- Lastaa/purkaa kuljetusyksiköjä tai vaarallisia aineita laivoihin/laivoista
- Tarjoaa tai ottaa vastaan vaarallisia aineita kuljetettavaksi, käsittelee vaarallisia aineita kuljetuksessa tai kuljettaa vaarallisia aineita
- Toimeenpanee, selvittää tai tutkii sovellettavien sääntöjen ja määräysten noudattamista

LIITE 3: VAK-VALVONNAN VASTUUVIRANOMAISET

Ajoneuvohallintokeskus (AKE)

VAK-näkökulmasta oleellisia AKE:n tehtäviä ovat¹⁴²:

- Katsastustoiminnan valvonta, katsastuksen toimiluvat sekä katsastuksen ohjeistus ja neuvonta. AKE valvoo lakia ajoneuvojen katsastusluvista. Lakia sovelletaan katsastustoiminnan toimilupien hakijoihin (ajoneuvojen katsastus, katsastustoiminnan koulutus).¹⁴³
- Ajoneuvojen kansalliset ja EY-tyyppihyväksyntätehtävät kansallisena hyväksyntäviranomaisena¹⁴⁴.
- ADR-kuljettajantutkintojen järjestäminen ja ADR-ajolupien myöntäminen¹⁴⁵. AKE myöntää luvat koulutuksen järjestäjille sekä tarvittaessa valvoo koulutusta.^{146,147}
- VAK-turvallisuusneuvonantajatutkintojen järjestäminen ja todistusten myöntäminen. Turvallisuusneuvonantajalla tulee olla todistus AKE:n vastaanottamasta kokeesta, jolla osoitetaan henkilöllä olevan riittävä asiantuntemus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja hänelle säädetyistä tehtävistä.¹⁴⁸
- VAK-lain valvonta omalla toimialalla¹⁴⁹.

Ilmailuhallinto

Ilmailuhallinto vastaa Suomessa lentoturvallisuudesta ja ilmailun turvallisuusasioista. Ilmailuhallinnon toiminta VAK-kuljetuksissa kattaa lainsäädännön, lupien myöntämisen sekä operaattorien toiminnan valvonnan. Ilmailuhallinto antaa myös määräykset ilmakuljetusten pakkauksia ja merkintöjä koskien sekä valvoo näiden toteuttamista. Ilmailuhallinto osallistuu kansainväliseen lainsäädännön ja teknisten standardien kehittämiseen. Ilmailuhallinto myös ohjeistaa ja neuvoo kaikkia kuljetusketjun toimijoita. Ilmakuljetusten valvonta perustuu kansainvälisiin sopimuksiin:

- Vaarallisten aineiden ilmakuljetuksia säätelevät EU-OPS-määräykset¹⁵⁰
- Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten turvallisuus ja määräykset perustuvat kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (International Civil Aviation Organiza-

¹⁴² Ajoneuvohallintokeskus. AKEn tehtävät. Saatavilla:

www.ake.fi/AKE/AKE_organisaationa/AKE+tehtavat (viitattu 14.4.2009)

¹⁴³ Laki ajoneuvojen katsastusluvista 1998/1099, 20§

¹⁴⁴ Ajoneuvolaki 2002/1090, 5 luku: Ajoneuvon, järjestelmän, osan ja erillisen teknisen yksikön vaatimustenmukaisuus

¹⁴⁵ Asetus vaarallisten aineiden kuljettajien ajoluvasta 1998/1112

¹⁴⁶ Asetus vaarallisten aineiden kuljettajien ajoluvasta 1998/1112, 7-9§

¹⁴⁷ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 11b§

¹⁴⁸ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 10b§

¹⁴⁹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719

¹⁵⁰ KOMISSION ASETUS (EY) N:o 859/2008, annettu 20 päivänä elokuuta 2008, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 muuttamisesta kaupallisiin lentokoneella suoritettaviin ilmakuljetuksiin sovellettavien yhteisten teknisten vaatimusten ja hallinnollisten menettelyjen osalta, LUKU R VAARALLISTEN AINEIDEN ILMAKULJETUS

tion, ICAO) julkaisemiin teknisiin määräyksiin (ICAO-TI)¹⁵¹, jotka on tarkoitettu kaikille kuljetusten osapuolille ja viranomaisille

Lisäksi Euroopan lentoturvallisuusviraston (European Aviation Safety Agency, EASA) tehtävänä on kehittää yhteistä turvallisuus- ja ympäristösäännöstöä Euroopan tasolla. VAK-valvontaan liittyen EASA:n velvollisuuksiin kuuluu mm. turvallisuusnormien täytäntöönpano ja valvonta, mukaan lukien tarkastukset jäsenvaltioissa, sekä turvallisuusanalyysit ja -tutkimus.¹⁵²

Tonnimääräisesti vaarallisten aineiden ilmakuljetukset ovat vähäisiä¹⁵³, mutta yksittäisistä lentorahtikolleista noin kymmenesosa sisältää vaarallisia aineita. Matkatavarana vaarallisten aineiden kuljettaminen on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kielletty. Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten osalta tulee noudattaa ICAO-TI-säännöksiä¹⁵⁴. Lisäksi lähes kaikki lentoyhtiöt ovat sitoutuneet noudattamaan IATA-DGR-määräyksiä. Lentoyhtiö ei saa hyväksyä vaarallista ainetta kuljetettavaksi, elleivät kuljetusasiakirjat ole kunnossa ja vaarallisia aineita sisältävät kollit, lisäpäälykset tai kontit ole tarkastettu ICAO-TI:ssä¹⁵⁵ olevien kuljetukseen hyväksymistä koskevien vaatimusten mukaisesti¹⁵⁶. Periaatteessa tämä tarkoittaa, että operaattori tarkastaa jokaisen VAK-merkityn lähe-tyksen ennen kuljetukseen hyväksymistä.

Vaarallisten aineiden ilmakuljetuslupa vaaditaan kuljetuksen suorittajalta eli niin vaarallista ainetta kaupallisesti kuljettavalta lentoyritykseltä kuin yksityislento-toiminnassa omaan käyttöönsä satunnaisesti vaarallista ainetta kuljettavalta len-täjältä. Lupia on kolmenlaisia:

1. Lupa vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen rahtina¹⁵⁷
2. Vaarallista ainetta kuljettavan henkilöstön koulutuslupa¹⁵⁸
3. Poikkeusluvat, joita myönnetään tapauskohtaisesti vaarallisten aineiden kul-jetuksesta annetun lain ja vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta annetun ase-tuksen nojalla

¹⁵¹ Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air (ICAO-TI)

¹⁵² www.easa.europa.eu/ws_prod/g_fi/g_about.php (viitattu 14.4.2009)

¹⁵³ Vaarallisten aineiden ilmakuljetusten määrä oli 1207 tonnia vuonna 2008.

¹⁵⁴ The IATA Dangerous Goods Regulations manual 2009, 50th edition. Saatavilla: www.iata.org/ps/publications/dgr.htm (viitattu 14.4.2009).

¹⁵⁵ International Civil Aviation Organization (ICAO) Dangerous Goods Technical Instructions

¹⁵⁶ Ilmailumääräys OPS M1-18

¹⁵⁷ Vaarallisten aineiden kuljetuslupaa tulee hakea hyvissä ajoin, viimeistään kahta viikkoa ennen vaarallisten aineiden kuljetusten suunniteltua aloittamista. Lupaa haetaan kirjallisesti ja hakemuksesta on käytävä selville hakijan nimi- ja osoitetiedot, toimintaan käytettävät ilma-alukset, kuljetustehtävän ohjeistus sekä todistus siitä, että kuljetukseen osallistuva henkilöstö on saanut asetusten mukaisen koulutuksen tehtävänsä.

¹⁵⁸ Koulutuksenantajan tulee hakea lentoyrityksen henkilöstölle annettavaan koulutukseen hyväksymistä Ilmailuhallinnolta hyvissä ajoin ennen koulutuksen alkamista. Hakemuksesta tulee ilmetä hakijan nimi- ja osoitetiedot, annettavan koulutuksen ajankohta, koulutusta saavat ryhmät, opetettavat asiat, aikataulu, opetusmenetelmät, opetushenkilöstön nimet ja pätevyys sekä tiedot koulutuspaikoista ja opetusmateriaalista

Luvan myöntämisessä myös asiakirjojen ja ohjeistuksen sekä turvallisuusjärjestelmien hallinnan tulee täyttää vaatimukset. Lentoyhtiöiden omatoiminen valvonta kattaa kaikki VAK-lähettykset.

Ilmailuhallinto vastaa lentorahdin kokonaisturvatoimien toteuttamisen valvonasta Suomessa. Vaarallisten aineiden kohdalla valvonta kattaa koko logistisen kuljetusketjun alkaen lähettyksen lentorahdiksi tunnistamisesta ja päättyen siihen asti kun se on kuormattu ilma-alukseen.¹⁵⁹ Ilmailuhallinto arvioi ja hyväksyy yrityksiä ns. Valvotuiksi edustajiksi. Valvotut edustajat ja lentoyhtiöt voivat arvioida ja hyväksyä asiakkaitaan Tunnetuiksi lähettäjiksi tai Tunnetuiksi ti-liasiakkiksi.¹⁶⁰ Vaarallisten aineiden rahtivaatimukset huomioidaan toimijoiden lentotoimintatarkastuksissa.

Vaarallisten aineiden tarkastaminen ja rahti-infrastruktuuri jäävät ehkä vähemmälle huomiolle verrattuna operaattorin ja lentosuoritteiden tarkastuksiin. VAK-rahtitoiminta huomioidaan kuitenkin myös lentotoimintatarkastuksissa (kymmeniä vuodessa). VAK-tarkastuksessa katsotaan, miten operaattori valvoo vaarallisten aineiden kuljettamista, miten näitä lastataan ja miten lastausta valvotaan, jos tämä toiminto on ulkoistettu. Tarkastuksessa katsotaan asiakirjat, ohjeistus ja hallintajärjestelmät myös VAK-näkökulmasta. Tässä tarkastetaan myös että koulutus on vaadittavalla tasolla. Esimerkiksi lentäjällä pitää olla asianmukainen koulutus, ohjaamossa tulee olla kirjallinen ilmoitus kuljetettavista vaarallisista aineista ja vaaratilanteen sattuessa näistä pitää ilmoittaa lennonjohdolle.

Ilmakuljetusten ja siihen liittyvää tilapäistä säilytystä valvovat lisäksi Tulli, poliisi ja Rajavartiolaitos. Säteilyturvakeskus valvoo radioaktiivisten aineiden ilmakuljetusta ja tilapäistä säilytystä. Sotilasviranomaiset valvovat sotilasilmailuna suoritettavia vaarallisten aineiden ilmakuljetuksia.¹⁶¹

Merenkululaitos (MKL)

MKL on toimeenpaneva viranomainen, kun merenkulun kansainvälisiä turvallisuussäännöksiä tuodaan Suomen lainsäädännön piiriin. MKL myös edustaa Suomea merenkulun kansainvälisissä organisaatioissa. Kaikki Suomen aluevesillä liikkuvat alukset kuuluvat MKL:n valvonnan piiriin. Suomen lipun alla olevien alusten tulee olla MKL:n hyväksymiä kuljetettavien aineiden ja lastausalueen osalta. EU-maat ovat velvoitettuja suorittamaan alustarkastuksia ja vähintään neljäsosa Suomessa käyvistä aluksista tulee tarkastaa¹⁶².

Merikuljetusten valvonta perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, muun muassa:

¹⁵⁹ www.ilmailuhallinto.fi/lentorahti (viitattu 14.4.2009)

¹⁶⁰ www.ilmailuhallinto.fi/lentorahti (viitattu 14.4.2009)

¹⁶¹ Asetus vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta 1997/ 210, 14§

¹⁶² Neuvoston direktiivi 95/21/EY annettu 19 päivänä kesäkuuta 1995 alusturvallisuutta, saastumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien soveltamisesta yhteisön satamia käyttäviin ja jäsenmaiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä purjehtiviin aluksiin (satamavaltioiden suorittama valvonta) sekä Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (ns. Pariisin MoU, allekirjoittajina EU, Venäjä, Kanada ja Kroatia) määrittelevät tarkastuksia.

- International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ship, MARPOL
- International Convention on Standards of Training, Certification and Watch-keeping for Seafarers, STCW

VAK-valvonta aluksessa ja satamassa on oleellinen osa MKL:n meriturvallisuustoiminnon toimintaa. MKL hyväksyy VAK:n osalta satamia koskevat turvallisuusselvitykset¹⁶³. Mikäli sataman kautta kulkee yli 10 000 tonnia pakattuja vaarallisia aineita vuodessa, satama on VAK-turvallisuusvelvollinen¹⁶⁴. Valvonta satamassa suoritetaan sekä MKL:n toimesta että eri viranomaisten yhteistyönä.

Satamien valvonnan lisäksi MKL:n VAK-valvontatehtäviin kuuluu:

- Alusten sääntöjen mukaisuuden valvonta suhteessa kansainvälisiin sääntöksiin
- Vaarallisten aineiden merikuljetusten sääntöjen mukaisuuden valvonta satamassa sekä PortNetin¹⁶⁵ kautta väylillä
- Kuljetusyksikköjen sääntöjen mukaisuuden valvonta (pakkaukset, kontit, säiliöt, lastaus, sidonta, erottelu)

Merikuljetuksessa aluksen henkilökunnalla tulee olla vaadittava pätevyys ja aluksen tulee olla hyväksytty kuljetukseen. Valvonnan piiriin on myös tulossa vaatimus koulutuksen ja osaamisen valvonnasta läpi koko kuljetusketjun eli osaamista merikuljetusvaatimuksista vaarallisista aineista tullaan valvomaan myös lähettäjän osalta¹⁶⁶ (ks. liite 2). Vaarallisten aineiden sääntöjen mukaisuutta tarkastetaan pääosin pistokokein. Varustamot tarkastavat myös kaikki rahtikirjat ennen kuin yksikkö lastataan. VAK on erityisenä huomionalueena myös Itämeren yhteistarkastusten yhteydessä¹⁶⁷. MKL lisäksi tarkastaa ja hyväksyy varustamojen valmistelemat vaarallisten aineiden merikuljetusten ympäristövahinkojen valmiussuunnitelmat¹⁶⁸.

¹⁶³ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251

¹⁶⁴ Turvallisuusselvityksen tavoite on turvata sataman toiminta mahdollisessa häiriötilanteessa. MKL voi edellyttää muutkin satamat tekemään turvallisuusselvityksen, riippuen esimerkiksi sataman sijainnista (lähinnä rakennettu ympäristö ja mahdolliset vaaravyöhykkeellä olevat asunnot ja palvelut). Selvityksiä on tehty yhteensä 11 kpl. Osa satamien turvallisuusselvityksistä on vielä työn alla.

¹⁶⁵ MKL:n ylläpitämä satamaliikenteen tietojärjestelmä. Saatavilla: www.portnet.fi/finnish/ (viitattu 14.4.2009).

¹⁶⁶ IMDG-koodin luvun 1.3 mukaisesti. Tällä hetkellä voimassa vielä MKL:n määräyksellä "suosituksen omainen", joka 2010 muuttuu vaatimukseksi. Valvovaksi viranomaiseksi on esitetty MKL.

¹⁶⁷ Vuosittain järjestetään neljä viikon jaksoa, jolloin tehostetusti tarkastetaan vaarallisten aineiden kuljetuksia kaikissa Itämeren maissa. VAK-tehotarkastuksia tehdään yleisten lastitarkastusten yhteydessä. Tällöin tarkastetaan sekä kontit että pakatut tavarat. VAK-tehotarkastukset ja Itämeren yhteistarkastukset voivat olla joko samoja tai erillisiä. VAK-tarkastuksista ohjeistetaan International Maritime Organizationin (IMO) kiertokirjeessä MSC.1/Circ.1202. Tarkastusten tuloksista raportoidaan IMO:lle.

¹⁶⁸ Shipboard Marine Pollution Emergency Plan (SMPEP), valmiussuunnitelma meriympäristövahingon varalle

MKL valvoo VAK-lain noudattamista omalla toimialallaan¹⁶⁹ sekä merikuljetusten kannalta relevantin lainsäädännön noudattamista¹⁷⁰. Suomesta lähtevien ja EU:n ulkopuolelta Suomeen saapuvien alusten, jotka kuljettavat öljyä, kemikaaleja tai kaasuja irtolastina sekä vaarallisia pakattuja aineita, tulee ilmoittaa lastinsa etukäteen. Suomessa tiedot syötetään PortNet-järjestelmään.¹⁷¹

Itämeren ro-ro-yhteistyöpöytäkirjan mukaiset VAK-yhteistarkastukset ro-ro-lastinkuljetusyksiköille¹⁷² MKL tekee yhteistyössä ja osittain yhtäaikaaisesti Itämeren maiden viranomaisten kanssa. Tarkastus perustuu vastaavanlaiseen tarkastuslistaan kuin EU:n VAK-valvontadirektiivissä on.

Poliisi

Suomessa on yksi, SM:n alainen poliisiorganisaatio. Poliisin tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Liikkuva poliisi suorittaa pääosan VAK- tievalvonnasta mutta myös paikallispoliisit osallistuvat tähän. Paikallispoliisin tehtäviin kuuluu myös tutkia kaikki Suomessa tapahtuneet VAK- aineiden kuljetuksiin liittyvät vakavammat rikkomukset ja rikokset ja epäselvät tapaukset. Lievemmat tapaukset käsitellään suoraan ”kentällä” sakkorangaistuksella. Paikallispoliisin antamat yleisellä paikalla tapahtuvien määrättyjen kuormien kuormaus- ja purkamislupien annossa ja määrättyjen ilmoitusten vastaanottojen yhteydessä suoritetaan myös valvontaa. Samoin paikallispoliisi suorittaa vaarallisten aineiden kuljetusten valvontaa niillä paikkakunnilla, missä on määrättyjen vaarallisten aineiden kuljetus- ja läpiajokielto-merkkejä.

Paikallispoliisin erityiskoulutuksen räjähdysaineisiin saaneet poliisit suorittavat myös tarkastuksia ”räjäytystyömaille”. Samalla tarkastetaan myös räjähteiden kuljetuksiin käytetyt ajoneuvot, kuormat ja kuljettajat, jos ne ovat tarkastuspaikalla. Näitä tarkastuksia poliisi on tehnyt itsenäisesti sekä myös yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa.

Raskaan liikenteen valvontatarve on viime vuosina lisääntynyt tuntuvasti. Tärkeimpiä syitä tähän ovat itäliikenteen kasvu sekä Suomessa rekisteröityjen kuorma-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien määrän lisääntyminen. Poliisi valvoo vaarallisten aineiden tiekuljetuksia ja niihin liittyvää tilapäistä säilytystä.¹⁷³ Poliisi suorittaa VAK-kuljetusten valvontaa teillä, satamissa sekä rajanylityspai-

¹⁶⁹ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719

¹⁷⁰ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719; Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251, 17§; Asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta kappaletavaran aluksessa 1998/ 666; Asetus vaarallisten tai merta pilaavien aineiden aluskuljetuksiin liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista 1994/ 869; Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetukseen tarkoitettujen pakkausten ja säiliöiden vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta 2001/302; Liikenne- ja viestintäministeriön asetus kuljetettavista painelaitteista 2001/393

¹⁷¹ MKL:n ylläpitämä satamaliikenteen tietojärjestelmä. Saatavilla: www.portnet.fi/finnish/ (viitattu 14.4.2009).

¹⁷² Ro-ro-alus tarkoittaa laivaa, johon kuormaus tapahtuu aluksen sivusta, perästä tai keulasta rullaten, eikä sen lastaamisessa tarvita nosturia. Lyhennys ro-ro tulee englanninkielen sanoista roll on roll off.

¹⁷³ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 30§

koilla ja keskittyy pääosin tiellä liikkuvan VAK-kaluston valvontaan osana yleistä raskaan liikenteen valvontaa. Yksiköiden VAK-tarkastus tehdään poliisin lomakkeen (nro 373) mukaisesti.

Raskaan liikenteen valvonnassa VAK-määräysten noudattaminen on yksi painopistealueesta. Painopistealueet olivat 2008¹⁷⁴:

- Ajoneuvon ja kuljettajan kunto
- Ylikuormat ja kuorman sidonta
- Ajo- ja lepoajat
- Liikenne- ja kuljetusluvut
- ADR/VAK-määräysten noudattaminen (erikoiskuljetukset sekä VAK)

Yleisesti valvonnan kohteena on siten VAK-tiemääräysten lisäksi mm. työturvallisuuteen liittyvät tehtävät, kuten ajo- ja lepoaikojen noudattamisen valvonta. Tie-kuljetusten tarkastukset suoritetaan pistokokein tieverkon alueella sekä satama-, varasto- tai tehdasalueella. Tarkastukset voidaan tehdä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Poliisin valvonta kohdistuu myös lähettäviin yrityksiin.

VAK-tietarkastukset suoritetaan VAK-valvontadirektiivin mukaisesti¹⁷⁵. Vaarallisten aineiden kuljetuksia valvotaan vähintään EU:n asettaman tavoitteen mukainen määrä, josta sovitaan poliisin ylijohdon kanssa¹⁷⁶.

Kuorman vaatimustenmukainen sidonta on tunnistettu erityisenä ongelma-alueena myös VAK-liikenteessä. Erilaisia vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyviä rikkomuksia esiintyy pääasiassa kappaletavarakuljetusten yhteydessä ja vähäisemmässä määrin säiliökuljetuksissa. Poliisin valvonnan kohdalla suuntana onkin entistä kohdennetumpi valvonta. Valvontaa pyritään suuntaamaan sellaisiin kuljetuksiin, missä rikkeitä oletetaan löytyvän enemmän. Kohdennettu valvonta on kustannustehokkaampaa, mutta tuo myös haasteita. Kohdennettu valvonta myös aiheuttaa tiettyä eroavaisuutta rikkeiden tilastoinnissa EU-maittain. Esimerkiksi, mikäli valvonta on tietyllä tieosuudella tiettyyn aikaan kattava (kaikki raskaat ajoneuvot pysäytetään eikä rinnakkaisteitä ole), voidaan löytää enemmän merkittömiä VAK-lasteja, mutta suhteellisesti vähemmän rikkeitä. Kohdennetulla valvonnalla rikkeiden suhteellinen määrä helposti kasvaa. Näin ollen VAK-maantiekuljetusten rikkeiden määrän suhteuttaminen muiden maiden tilastoihin ei aina ole suoraan verrannollista. Tarkastukset raportoidaan LVM:lle¹⁷⁷. Tulokset raportoidaan myös komissiolle. Komission julkaisemien vaarallisten aineiden tiekuljetusten valvontatulosten perusteella Suomessa suoritettun VAK-valvonnan voidaan katsoa olevan hyvää eurooppalaista tasoa.

¹⁷⁴ Poliisi, Raskaan liikenteen valvonta. Saatavilla:

www.poliisi.fi/poliisi/lp/home.nsf/pages/AC1694618AA23255C2256FAF0046CA1F (viitattu 14.4.2009)

¹⁷⁵ Direktiivi yhtenäisestä menettelystä vaarallisten aineiden tiekuljetusten tarkastuksissa 1995/50/EY

¹⁷⁶ Poliisin ylijohdon ja liikkuvan poliisin välinen vuoden 2008 tulossopimus

¹⁷⁷ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 2002/194, 29b–29f§

EU-vaatimusten mukaan poliisin tulee vuosittain suorittaa raskaan liikenteen valvontaa seuraavasti¹⁷⁸:

- 1 500 vaarallisten aineiden kuljetuksen tarkastusta
- 14 000 tienvarsitarkastusta
- Kuljettajien ajo- ja lepopäivien noudattamisen tarkastaminen 100 000 ajopäivän osalta

VAK-valvontaa on poliisin toimesta viime vuosina erityisesti maanteillä lisätty ja tehostettu. Myös tutkintaa suorittavien poliisien koulutusta on lisätty asianmukaisen tutkinnan varmistamiseksi. Poliisin suorittamissa VAK- tarkastuksissa pyritään valvomaan keskeisten kuljetussääntöjen noudattamista. Nämä ovat esimerkiksi:

- Kuljetusyksikön merkintä
- Kaluston kunto
- Sidonta ja kuormaus

Samalla pyritään tunnistamaan kuljettavan tietoisuus kuormastaan. Myös lähettäjän vastuulla olevat asiat tarkastetaan (esim. kuormakirjat, aineen luokitus, pakkaukset, merkinnät).

Rajavartiolaitos

Poliisi, tulli ja rajavartiolaitos yhdessä vastaavat Suomeen rajojen yli tapahtuvien VAK-kuljetusten tarkastamisesta. Toimintaa hankaloittavat kansainvälisten kuljetusyriytysten kuljettajien koulutustaustan ja kielitaidon kirjavuus, erot eri EU-maiden sidontamääräyksissä ja meritse kuljetettavan kappaletavarakuljetusmäärän vaihtelu taloustilanteen mukaan.¹⁷⁹ Rajavartiostolle kuuluvat tullin tehtävät tilapäisillä rajanylityspaikoilla, missä tullilla ei ole edustusta. Rajavartioston toiminta on hyvin vähämuotoista ja käytännössä rajoittuu muutamiin tarkastuksiin sekä näiden raportointiin. Esimerkiksi vuonna 2008 rajavartiolaitos suoritti kaikkiaan kolme tarkastusta, kaikki Imatran rajanylityspaikalla. Näin ollen rajavartioston henkilöstöllä ei esimerkiksi ole kovin paljon käytännön kokemusta VAK-valvonnasta.

Rautatievirasto (RVI)

RVI:n tehtävänä on valvoa ja kehittää rautatieturvallisuutta, rautatiejärjestelmän toimivuutta sekä valmistella normeja. RVI myöntää rautatieyrityksille vaadittavat turvallisuustodistukset ja rautatiejärjestelmän osajärjestelmien käyttöönottoluvat sekä ylläpitää rautatiekalustorekisteriä ja hoitaa rautatiehenkilöstön kelpoisuus- ja koulutusasioita. RVI valvoo kokonaisrautatieliikennettä ja tekee tiivistä

¹⁷⁸ Poliisi, Raskaan liikenteen valvonta. Saatavilla: www.poliisi.fi/poliisi/lp/home.nsf/pages/AC1694618AA23255C2256FAF0046CA1F (viitattu 14.4.2009).

¹⁷⁹ LVM (2006) VAK-strategia 2006-2015 - Vaarallisten aineiden kuljetus Suomessa

yhteistyötä Euroopan rautatieviraston, Euroopan komission ja muiden EU:n jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaisten kanssa.¹⁸⁰

RVI valvoo vaarallisten aineiden rautatiekuljetuksia ja niihin liittyvää tilapäistä säilytystä¹⁸¹. Valvonnalla katetaan rautatietojärjestelmien turvallisuusjohtamisjärjestelmät ja toiminta, kalusto sekä infrastruktuuri. RVI:n yksi päätehtävä on varmistaa, että kuljetukset voidaan kokonaisuudessaan tehdä mahdollisimman turvallisesti. Ennaltaehkäisyyn ja riskien tunnistamiseen kiinnitetään kaikilla valvontakäynneillä huomiota. Valvonnan pääpaino on toimijoiden oman valvonnan seurannalla, jota RVI:n valvonnalla täydennetään. RHK:n ja rautatieyritysten tulee ilmoittaa kaikki vaara- ja läheltä piti -tilanteet RVI:lle, joka näin voi kerätä tärkeää informaatiota valvonnan tehostamiseksi.¹⁸²

RVI valvoo niin rautatieyrityksiä, infrastruktuuria kuin yksityisraiteiden omistajien toimintaa (useimmiten lähettävä tai vastaanottava yritys). Infrastruktuuria valvotaan yleisen verkoston lisäksi myös lähettäjän ja vastaanottajan raiteilla.

VAK-valvonnan kannalta oleellisia valvontatehtäviä RVI suorittaa seuraavasti:

- Kalustovalvontaa siinä määrin missä tämä koskettaa säiliövaunuja. Säiliöitä koskettavien määräysten mukaisesti tarkastetaan että kuntovaatimustarkastukset on tehty ja tarkastuspäivämäärät voimassa. Lisäksi tarkastetaan alustan kunto (pyörät jne.).
- Liikenteen valvonnan suorittaa operaattori, RHK sekä RVI. Myös poliisi voi valvoa rautatiekuljettajaa pyynnöstä, jos rikoslain tunnusmerkit täyttyvät, ja suorittaa esimerkiksi puhallutuksia.
- Ratapihoja, kuormausta ja lastauspaikkoja sekä pelastussuunnitelmia valvotaan lain mukaisesti kerran kolmessa vuodessa nimetyillä VAK-ratapihoilla (11 kpl) tarkastuskäynnein.
- Nimetyistä VAK-ratapihoista tulee tehdä VAK-turvallisuusselvitys. Selvityksen tekee operaattori ja RHK, joka toimittaa nämä RVI:lle. RVI hyväksyy selvitykset ja valvoo niiden määrittelemien toimien täytäntöönpanoa.

RVI:n toimintaan kuuluu myös säiliövaunukaluston sääntöjen mukaisuuden valvonta. Säiliövaunuille tulee tehdä määrävälein määrääkais- ja välitarkastukset. Valvontakäyntejä tehdään säännöllisesti. RVI:n VAK-valvontaan allokoitujen resurssit ovat kuitenkin pienet (0,6 henkilötyövuotta). Oleellisena tavoitteena on ennaltaehkäisevän toiminnan ja riskien tunnistamisen kannustusta.

¹⁸⁰ Rautatieviraston kotisivu. Saatavilla: www.rautatievirasto.fi/fi/rautatievirasto (viitattu 14.4.2009).

¹⁸¹ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä 2002/195, 28§

¹⁸² Rautatievirasto, Toiminta- ja taloussuunnitelma 2010-2013. Saatavilla: www.rautatievirasto.fi/easydata/customers/rautatievirasto/files/hallinto/TTS2010-2013.pdf (viitattu 14.4.2009).

Satamaviranomaiset

Satamaviranomaiset valvovat vaarallisten aineiden kappaletavarakuljetuksia ja tilapäistä säilytystä satama-alueella¹⁸³. Satamat ovat yksityisiä, mutta satamaviranomaisiksi luokitellaan usein mm. MKL, RHK, tulli, poliisi, työsuojeluviranomaiset ja rajaviranomaiset. Toisaalta satamaviranomaisiksi katsotaan yleisesti myös kunnallisen satamanpitäjän virkamiehet, kuten satamakapteeni, satamamestari ym., joskaan nämä eivät ole rinnastettavissa valvoviin viranomaisiin.

Säteilyturvakeskus (STUK)

STUK toimii radioaktiivisten aineiden (luokka 7) kuljetukseen ja tilapäiseen säilytykseen liittyvissä asioissa valvojana yhteistyössä poliisin, tullilaitoksen, rajavartiolaitoksen, sekä puolustusvoimien kanssa. Suomessa kuljetetaan vuodessa noin 20 000 radioaktiivisia aineita sisältävää pakkausta. Suurin osa näistä on lääketieteelliseen käyttöön meneviä tai Suomessa valmistettujen radioaktiivisten lääkeaineiden vientiä. Muita käyttäjiä ovat tutkimuslaitokset ja teollisuus.¹⁸⁴

Luokka 7 kuljetusten valvonnan osalta STUK:ille kuuluu seuraavat toiminnot:

- Kuljetusten valvonta
- Pakkausten rakennetyypin hyväksyminen (silloin, kun määräykset sitä edellyttävät)
- Lähettäjän ja vastaanottajan toiminnan valvonta
- Erityisjärjestelyin tapahtuvien kuljetusten hyväksyminen hakemuksesta

Eniten käytetyille pakkaustyypeille ei edellytetä STUK:in hyväksyntää. STUK:in hyväksyntä (silloin kun sitä edellytetään), kohdistuu pakkauksen/kollin rakennetyypiin (package design), ei yksittäiseen pakkaukseen. Radioaktiivisten aineiden kuljetusten pakkausten ja säiliöiden tarkastamisen tekevät hyväksytyt tarkastuslaitokset.

STUK panostaa aktiivisesti ennaltaehkäisyyn ja kattavaan ja ennakoivaan tiedotukseen sekä pitää yllä ympärivuorokautista päivystysjärjestelmää onnettomuuksien varalta. STUK on myös tehostanut yhteydenpitoa luokan 7 kuljetuksia tekeviin kuljetusyhtiöihin.

Tulli

Tulli valvoo kemikaalien maahantuontia ja maastavienttiä¹⁸⁵. Tullin ensisijaisena roolina on valvoa EU:n ulkopuolelta tulevia vaarallisia aineita tulliselvityksen kautta. Tähän kuuluvat seuraavat asiat:

- Dokumentoinnin tarkastus

¹⁸³ Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 2005/251

¹⁸⁴ STUK, Radioaktiivisten kuljetusten valvonta. Saatavilla: www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinsulkuvalvonta/kuljetukset/fi_FI/kuljetukset/ (viitattu 14.4.2009).

¹⁸⁵ Kemikaalilaki 1989/744, 8 §

- Tariffien määrittely (mihin tariffiin aine kuuluu)
- REACH-tarkastus (onko aine laillinen EU:ssa)

Tullihallitus ohjaa tullipiirejä, jotka valvovat ja tarkastavat VAK-kuljetuksia rajalla. Tullikoulu kouluttaa tullin VAK-valvonnan asiantuntijat. Tällä hetkellä tullilla on toistasataa VAK-koulutettua tullitarkastajaa. Tullin suorittaman VAK-valvonnan painopiste on maantieliikenteen valvonnassa (sisältäen sekä ajoneuvot että merikontit). Satamissa valvontatoimet rajoittuvat satama-alueelle (ei aluksissa tehtäviä tarkastuksia). Rautatieliikenteen valvonta lisääntynee tulevaisuudessa Vuosaaren sataman toiminnan kehittymisen myötä. Ilmaliikennettä valvotaan puolestaan lentokentillä.

Tulli suorittaa pistokoemaisesti tarkastuksia itse lastille ja kuljetukselle. Tarkastuksissa katsotaan, että kuljetus on asianmukaisessa kunnossa ja vastaa dokumentointia sekä täyttää VAK-määräykset. Yksiköiden VAK-tarkastus tehdään yhteneväisesti poliisin lomakkeen (nro 373) mukaan. Lomakkeessa tarkastuksen kohteena on sekä ajoneuvo ja sen varustelu, dokumentaatio ja se, että aineet on vaatimusten mukaisesti pakattuja, merkittyjä, kuormattuja ja sidonta on kunnossa. Tarvittaessa tulli voi pidättää lastin kunnes tarvittavat tiedot saadaan tai mahdollinen säännönvastaisuus korjataan (esim. uusi kuormakirja, sidonnan parantaminen jne.). Vaarallisten aineiden tarkempia tarkastuksia voidaan teettää tullilaboratoriossa (esim. näytteiden tutkimat).

Räjähteiden maahantuontia ja siirtoa koskevien säännösten noudattamista valvoo tulliviranomaisen lisäksi Tukes¹⁸⁶.

Turvatekniikan keskus (Tukes)

Tukesin toiminnan tarkoituksena on suojella ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä turvallisuusriskeiltä sekä edistää teknistä luotettavuutta. Toimintaa tukeva organisaatio on jaettu kolmeen yksikköön: laitosvalvontaan, tuotevalvontaan sekä tuki- ja kehityspalveluihin¹⁸⁷. Tukes osallistuu valvontatehtävien ohella kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, lainsäädännön valmisteluun sekä turvallisuutta edistäviin tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Lisäksi ammattilaisia ja kulluttajia neuvotaan ja opastetaan tekniseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Toimialojen asioista viestitään aktiivisesti. Tukesin palveluksessa toimii vuonna 2009 n. 120 henkilöä.

Tukes on TEM:n alainen virasto, jolle kuuluu myös VAK-vastuita LVM:n tulohajauksen kautta. Panostus VAK-toimintaan vastaa noin 1,5 henkilötyövuotta. VAK-lainsäädäntö asettaa perusvaatimukset säiliöiden ja pakkausten suunnittelulle, hyväksynnälle, valmistukselle, käyttöönotolle, käytölle, määräaikaistarkastuksille, huollolle, korjauksille ja rekisteröinnille. Tukesin rooli VAK-valvonnassa on valvoa pakkausten, laitteiden ja säiliöiden teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta sekä vaatimustenmukaisuutta. Vaikka esimerkiksi määräaikaistarkastukset ovat Tukesin valvonnan piirissä, tarkastuslaitokset (esim. Inspecta

¹⁸⁶ Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 2005/390, 115§

¹⁸⁷ Gilbert, Y., Raivio, T., Kumpulainen, A., Ahvenharju, S., Lonka, H., Pathan, A. & Vanhanen, J. VA-SARA-hankkeen loppuraportti. Huoltovarmuuskeskuksen julkaisu - painossa.

ja Polartest) suorittavat varsinaiset tarkastukset. Yksittäisten tarkastusten tuloksia ei kuitenkaan ilmoiteta Tukesille lukuun ottamatta paineellisia säiliöitä.

Tukesin tehtäviin kuuluu myös räjähteiden (luokka 1) kuljetusluokkien hyväksyminen ja vahvistaminen.

Työsuojeluviranomainen

VAK-lain mukaan työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa VAK-lain noudattamista omalla toimialallaan¹⁸⁸. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että työsuojeluviranomaiset valvovat omalta osaltaan vaarallisten aineiden kuljetusta ja tilapäistä säilytystä satamissa. Varsinaisen vaarallisten aineiden kuljetuksen osalta valvotaan lisäksi, että työturvallisuuslain säännökset täyttyvät. Tarkastuksissa kiinnitetään huomiota työpaikalla oleviin vaarallisiin aineisiin. Tämä voi sivuta myös kuljetuksia, mutta pääpaino on vaarallisten aineiden käytössä. Vaarallisista aineista täytyy olla maininta sekä tiedot siitä, miten aineet reagoivat sekä mitä vaaroja tai suojausvaatimuksia aineisiin liittyy. Valvonta kohdistuu erityisesti työoloihin ja työsuojelun hallintajärjestelmiin (mm. käyttöturvatiiedotteet ja turvatoimet) sekä työpaikan omiin työsuojelua tukeviin ja edistäviin menettelytapoihin.¹⁸⁹

Varsinaisia VAK-asiakirjoja työsuojelupiirit eivät valvo, eikä heillä ole siihen osaamista. Kuljetusyrietyksien valvonnassa painotetaan työajan noudattamista, ei niinkään kuljettajien osaamista vaarallisista aineista. Työsuojeluun liittyvä opastus on kuitenkin tarpeen etenkin esimerkiksi radioaktiivisten aineiden kuljettajalle, sillä kuljettajan altistus aineille voi olla suuri, mikäli hän käsittelee näitä aineita väärin. Opastuksella voidaan tehokkaasti vaikuttaa toimintatapoihin.

Kunnan kemikaaliviranomainen

Kunnan kemikaaliviranomaisen tehtävät paikallistasolla ovat:

- Yleisen laillisuuden valvonta kemikaalilain nojalla
- Kemikaaliluokituksen, merkintöjen, päällyksien sekä käyttöturvallisuustiedotteiden laatimisen valvonta
- Kemikaalien vähittäismyynnin valvonta
- Uusien aineiden ja biosidivalmisteiden valvonta
- Kemikaaleja koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvonta

Valvontaa suoritetaan muun muassa tarkastuskäynneillä. Kuhunkin valvontakohdetyyppiin kuuluvien yritysten tarkastustiheys määritetään riskiluokituksen perusteella. Riskiluokan määrittämiseen vaikuttaa toiminnan luonne ja laajuus. Tämän vuoksi riskiluokitusta määritettäessä on huomioitava mm. kemikaaleille altistuva ihmisjoukko ja kemikaalien vaarallisuus. Painopiste on kemikaalien turvallisessa markkinoille saattamisessa. Erityisen kiinnostavaa VAK-valvonnan mallintamisen kannalta tässä on se, että tarkastustoimintaa ja tarkastustiheyttä

¹⁸⁸ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719, 6§

¹⁸⁹ Työsuojelupiirin kotisivu. Saatavilla: www.tyosuojelu.fi/fi/ (viitattu 14.4.2009).

kohdennetaan systemaattisesti. Tarkastustiheys määritellään esimerkiksi Tampereella seuraavasti¹⁹⁰. Tarkastustiheydet määritellään 1–5 vuoden välisiksi. Valvontakohdetyypin riskiä ja tarkastustiheyttä alentaa:

- Kemikaaleja käytetään vain yrityksen omassa toiminnassa
- Markkinoille luovutettavat tai saatettavat kemikaalit on tarkoitettu vain ammattikäyttöön
- Toiminnanharjoittajalla on hyvä kemikaaliantuntemus
- Markkinoille luovutettavien tai saatettavien kemikaalien vakiintunut valikoima
- Puutteiden pieni määrä edellisellä tarkastuksella

Valvontakohdetyypin riskiä ja tarkastustiheyttä lisää:

- Yrityksen kemikaaliantuntemus, jos yrityksen päätoimiala on jokin muu kuin kemikaaliala
- Edellisellä tarkastuksella oli suuri määrä puutteita/virheitä
- Kemikaalien käyttöturvallisuus- ja tuotetietorekisterissä (KETU) on paljon ilmoituksia, joita on palautettu korjattavaksi toiminnanharjoittajalle
- Markkinoille luovutettavat tai saatettavat kemikaalit ovat erityisen vaarallisia (CMR, T+, T, C, herkistävä)
- Toiminnanharjoittajan tuotevalikoima on usein vaihtuva
- Kemikaaleja maahantuodaan EU:n ulkopuolelta, jolloin kemikaalisäädökset vientimaassa eivät vastaa EU:n ja siten Suomen säädöksiä
- Kemikaali on EU:ssa, Pohjoismaissa tai Suomessa valtakunnallisesti valvonnan painopisteenä/ teemaalueena (esimerkiksi uusiutuneen lainsäädännön ja/tai uusien valvontatehtävien vuoksi)

¹⁹⁰ Tampereen kaupunki, Ympäristöpalvelut, kemikaalilain valvontasuunnitelma vuodelle 2009. Saatavilla: www.tampere.fi/tiedostot/5pfnQoqVj/Kemikaalilainvalvontasuunnitelma_2009.pdf (viitattu 14.4.2009).

LIITE 4: VALMISTEILLA OLEVIA HALLINNON ORGANISOINTIUUDISTUKSIA

Tässä luvussa esitellään tiivistetysti ne keskeiset suunnitellut hallinnon organisaatiouudistuksia, joilla on suoria tai välillisiä vaikutuksia VAK-kenttään. Usean uudistuksen taustalla on hallinnonaloille asetetut tuottavuustavoitteet ja uudistuksilla pyritään tehostamaan hallinnon toimintoja. Uudistamishankkeita ohjaa osaltaan myös hallituksen alueellistamistavoitteet, joissa toimintoja pyritään sijoittamaan pääkaupunkiseudun sijaan aluekeskuksiin.

Aluehallinnon uudistamishanke

Aluehallinnon uudistamishankkeen¹⁹¹ tavoitteena on selvittää aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet, selkeyttää aluehallinnon viranomaisten (lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien) työnjakoa sekä selkeyttää ja uudistaa lainsäädäntöä. Uudistus astuu voimaan 1.1.2010¹⁹².

Käytännössä uudistus tarkoittaa laaja-alaista aluehallinnon uudelleenorganisointia ja pyrkimyksenä on valtion aluehallinnon kokoaminen kahteen viranomaiseen. Uudistus koskee seuraavia viranomaisia:

- Lääninhallitukset
- TE-keskukset
- Alueelliset ympäristökeskukset
- Tiepiirit
- Työsuojelupiirit
- Ympäristölupavirastot

Valtionhallinnon alueellisesta toimeenpanosta ja kehittämistehtävistä vastaisi uudistamisen myötä ns. **Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY**. Lainsäädännön toimeenpanosta ja toimeenpanon ohjauksesta sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta vastaisi pääosin ns. **Aluehallintovirasto (AVI)**.¹⁹³ Ympäristöön liittyvä valvonta hoidettaisiin jatkossakin ELY:istä, eli mm. ympäristö- ja vesilupiin sekä alueiden käytön suunnitteluun liittyvä valvonta on ELY:issä, sen sijaan ympäristölupien käsittely on AVI:ssa.

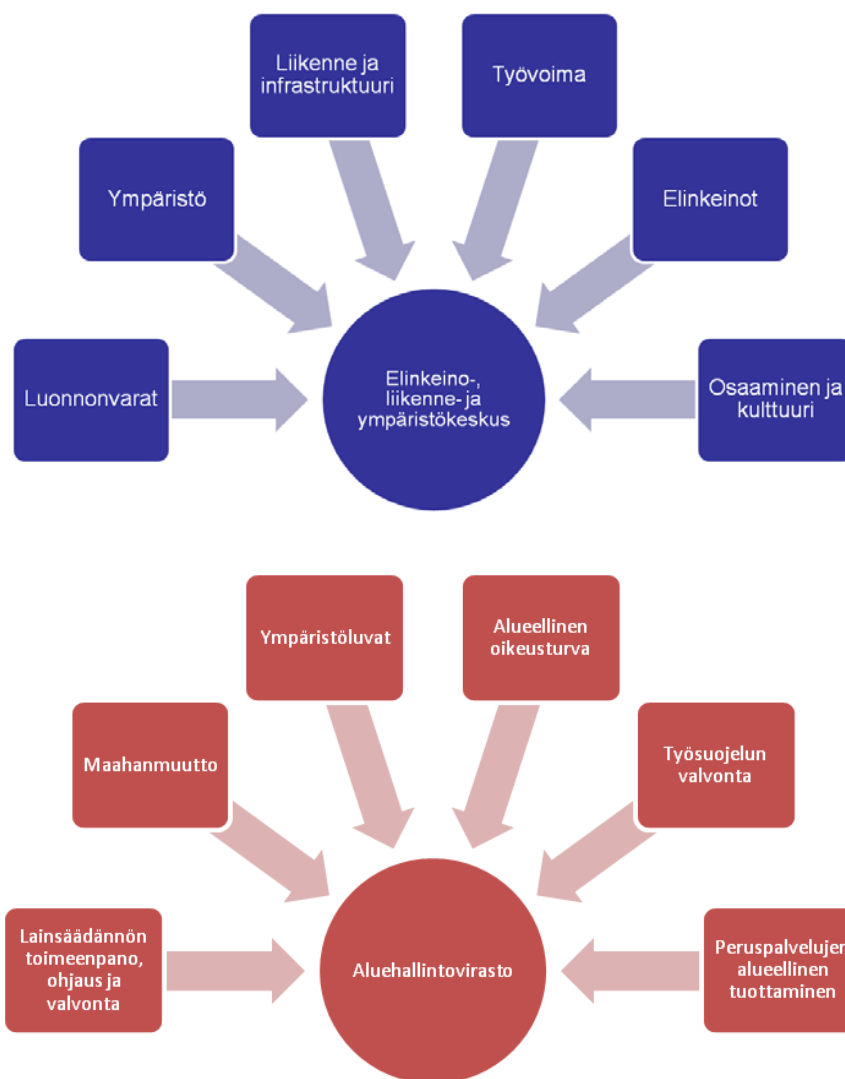
Uudistamisen myötä ELY:yn koottaisiin luonnonvaroihin, ympäristöön, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, työvoimaan, elinkeinoihin sekä osaamiseen ja kulttuuriin liittyviä tehtäväkokonaisuuksia. Aluehallintovirastoon koottaisiin puolestaan peruspalvelujen tuottamiseen, oikeusturvaan, lupiin ja valvontaan, turvallisuuteen, maahanmuuttoon ja ympäristölupiin liittyvät tehtäväkokonaisuudet se-

¹⁹¹ Valtiovarainministeriö, Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU). Saatavilla: www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/index.jsp (viitattu 14.4.2009)

¹⁹² Valtiovarainministeriö, Aluehallinnon uudistamishanke, Esitys 3/2009. Saatavilla: www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20090330ALKUha/alku_tilanne_32009.pdf (viitattu 14.4.2009).

¹⁹³ Valtiovarainministeriö, Aluehallinnon uudistamishanke, Esitys 3/2009. Saatavilla: www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20090330ALKUha/alku_tilanne_32009.pdf (viitattu 14.4.2009).

kä työsuojelun valvonnan tehtävät. Kuvassa L4.1 on hahmotelma aluehallinnon uudelleen organisoinnista.



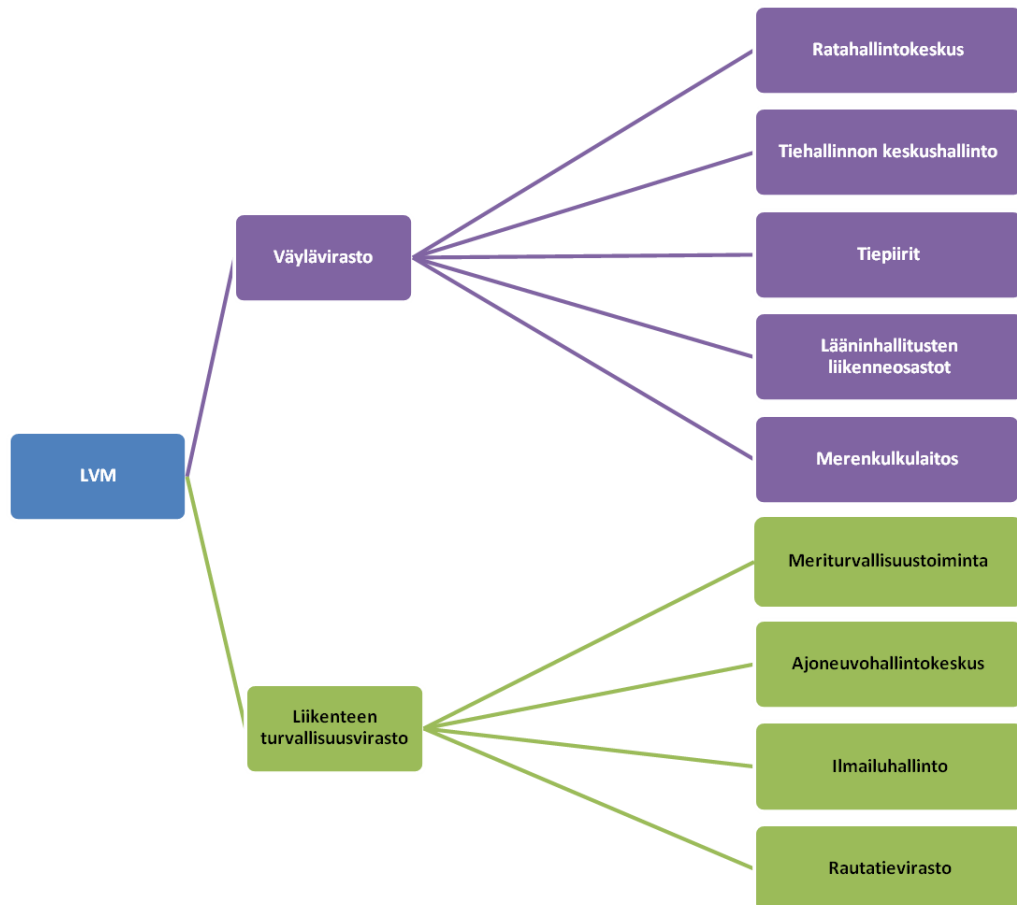
Kuva L4.1: Aluehallintoviranomaisten tehtävänjako uudistuksen jälkeen¹⁹⁴

Liikennehallinnon virastouudistus

LVM:ssä on meneillään liikennehallinnon virastouudistus, jolla pyritään terävöittämään liikennepolitiikan valmistelua ja toteutusta kokonaisvaltaisesti koaamalla nykyiset liikennevirastot kahteen virastoon. Virastouudistuksella halutaan parantaa virastojen toiminnan laatua, palvelukykyä ja vaikutusta kokoamalla samankaltaisia tehtäviä isompiin, paremmin resurssein varustettuihin yksiköihin. Tiehallinto, RHK ja MKL:n väylätoiminnot kootaan uudeksi ns. **väylävirastoksi**. AKE, RVI, MKL:n meriturvallisuustoiminnot sekä Ilmailuhallinto

¹⁹⁴ Valtiovarainministeriö, Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU). Saatavilla: www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/index.jsp (viitattu 14.4.2009)

yhdistetään uudeksi **liikenteen turvallisuusvirastoksi**.¹⁹⁵ Uusien virastojen on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2010 alussa. Kuvassa L4.2 on hahmotelma uusien virastojen muodostumisesta.



Kuva L4.2: Uusien virastojen muodostuminen

Uuden väyläviraston tehtävänä on liikenneväylien (teiden, ratojen ja vesiväylien) kunnossapitäminen ja kehittäminen, liikenteen hallinta ja palvelut sekä tietön kunnossapidon ohjaaminen. Teiden varsinaisesta kunnossapidosta vastaa aluehallinnon viranomainen. Väylävirasto toimii valtakunnallisella tasolla ja tavoitteena on varmistaa matkojen ja kuljetusten yhtenäinen turvallisuus- ja palvelutaso.¹⁹⁶

Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on liikenneturvallisuustehtävien lisäksi hallinnollisia lupa-, valvonta-, verotus ja tilastointitehtäviä. Näin ollen näiden viranomaisten kohdalla luvussa 3 esitetyt valvontatoimet yhdistyvät yhden katon alle liikenteen turvallisuusvirastoon.

¹⁹⁵ Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennehallinnon virastouudistus. Saatavilla: www.lvm.fi/virastouudistus (viitattu 14.4.2009).

¹⁹⁶ RAKLI, Arvioita Väyläviraston alueellistamisen vaikutuksista, muistio 14.1.2009. Saatavilla: www.rakli.fi/attachements/2009-01-15T10-58-2486.pdf (viitattu 14.4.2009).

Kemikaalivalvonnan mahdollinen keskittäminen Tukesille

Kemikaalilainsäädäntöön liittyvät ohjaus ja valvonta jakautuvat tällä hetkellä usean hallinnonalan ja lukuisten viranomaisten kesken. Valtiovarainministeriön (VM) työryhmä katsoo 19.12.2008 jätetyssä selvityksessään, että kemikaalivalvonnan, erityisesti tuotevalvonnan, tehtävät kannattaisi keskittää Tukesille. Työryhmä ehdottaakin Tukesin toimialuetta laajennettavaksi vaiheittain siten, että virastoon keskitettäisiin jatkossa myös kemikaaleihin läheisesti liittyviä muita tuotevalvonnan tehtäviä sekä tuotevalvontaa tukevia käyttö- ja olosuhdevalvonnan tehtäviä.

Keskittämisellä voitaisiin vähentää yritysten ja kansalaisten tarvetta asioida usean eri viranomaisen kanssa sekä yhdenmukaistaa valvontakäytäntöjä. Keskittämisellä voidaan myös helpottaa kasvavista ja entistä vaativammista kemikaalien valvontatehtävistä aiheutuvia resurssiongelmia. Tehtävien keskittäminen toteutettaisiin vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa Tukesiin siirrettäisiin kemikaalien tuotevalvonnan tehtävät Valvirasta. Elintarviketurvallisuusviraston Eviran tuotevalvontatehtäviä keskitettäisiin myös Tukesiin.

Ministeriöiden ohjaus säilyisi ennallaan ja kukin ministeriö ohjaisi Tukesin toimintaa oman vastuualueensa osalta. Tämä ohjausmalli on jo nykyisin käytössä Tukesissa, joka nykyisin tekee monella lainsäädäntöalueella usean ministeriön toimeksiannosta tuotevalvontaa.¹⁹⁷ Työryhmä esittää kemikaalien tuotevalvonnan keskittämiseen liittyviä määrärahasiirtoja vuoden 2010 talousarvioon, jolloin keskittäminen voitaisiin toteuttaa vuosina 2010–2011.

VAK-valvonnan kannalta keskittäminen ei lyhyellä tähtämellä muuttaisi Tukesin roolia.

¹⁹⁷ Valtiovarainministeriö (2008) Kemikaalivalvonnan tehtävät Turvatekniikan keskukselle. 19.12.2008. Tiedote 207/2008. Saatavilla: www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20081219Kemika/name.jsp (viitattu 14.4.2009).

LIITE 5: VAK-VALVONNAN NYKYTILA VALITUISSA KOHDEMAISSA

VAK-valvonnan nykytilasta kohdemaissa on haastateltu kussakin kolme henkilöä (ks. liite 1) sekä etsitty tietoa kirjallisuudesta ja internetistä. Tässä luvussa esitetään lyhyt yhteenveto kunkin kohdemaan järjestelyistä. Painopisteenä on kuvata ne toimintatavat, jotka eroavat Suomen nykytilanteesta.

Alankomaat

VAK-valvonnan vastuut

Alankomaissa Transport of Dangerous Goods Act (TDG Act) jakaa valvontavastuut kuljetusketjussa vastaavasti kuin Suomessa. Liikenne- ja vesihallintoministeriön¹⁹⁸ politiikkaosasto vastaa VAK-politiikasta, tavoitteiden asettamisesta sekä painopistealueiden määrittelystä. Liikenne- ja vesihallintovirasto vastaa näiden jalkauttamisesta¹⁹⁹. Virastossa on noin 800 työntekijää, joista 350 VAK-asiiantuntijoita. Virasto myös tekee tutkimustyötä.

VAK-liikennekeskittymät kuten VAK-ratapihat sekä -satamat ovat Alankomaisissa Seveso-lainsäädännön piirissä. Näissä tarkastukset suorittaa käytännössä Asunto-, aluesuunnittelu- ja ympäristöministeriön²⁰⁰ alainen ympäristövirasto yhdessä liikenne- ja vesihallintoviraston kanssa.

VAK-valvonnan tarkastustoiminta

Tarkastuksia tehdään kuljetuksille maantiellä, raiteilla, sisävesillä ja lentokentillä sekä toiminnanharjoittajien kohteissa kattaen sekä väliaikaiset varastoinnit että laitokset ja varastot. Kohdekohtaisten tarkastusten tavoitteena on tarkastaa yrityksen VAK-prosessit ja näiden hallinta. Tarkastuksiin sisältyy sekä hallintajärjestelmätarkastuksia että pistokoemaisia käytännön toiminnan tarkastuksia.

Tarkastuksia tehdään usein yhteistyönä muiden hallinnonalojen (mm. ympäristö, talous, pelastustoiminta) tarkastusten yhteydessä. Tavoitteena on yhdistää kaikkien hallinnonalojen intressit ja luoda tarkastusprosessi, joka tehokkaasti kattaa koko kuljetusketjun lähettäjästä vastaanottajiin asti.

Teillä poliisi sekä liikenne- ja vesihallintoviraston tarkastajat tekevät pistokoemaisesti tarkastuksia. Poliisin tehtävät ovat verrannollisia Suomen poliisin tehtäviin, mutta apuna toimivat viraston VAK-asiiantuntijat. Poliisilla on erityinen ympäristö- ja VAK-osasto, joka pääasiassa vastaa VAK-tarkastuksista maanteillä. Poliisin suorittamien tarkastusten tavoitteet asettaa virasto yhdessä ministeriön kanssa.

¹⁹⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Ministry of Transport, Public Works and Water Management

¹⁹⁹ Inspectie Verkeer en Waterstaat; Transport, Public Works and Water Management Inspectorate

²⁰⁰ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment

Ympäristölupa ja turvallisuussertifikaatti rautatiekuljetuksissa

Rautatieoperaattorilta vaaditaan turvallisuussertifikaatti ennen VAK-toimintaan ryhtymistä. Liikenne- ja vesihallintovirasto arvioi, onko operaattorin VAK-toiminta riittävän hyvin hallittu ja sisäisesti valvottu yrityksen prosessien perusteella.

Kuljetuslainsäädännön rinnalla vaaditaan ympäristölupa sellaisista ratapihoilta, missä vaarallisia aineita sisältäville vaunuille tehdään vaihtotöitä. Ympäristölupavälikoivana on raideinfrastruktuurin haltija.

Yrityksen hallintajärjestelmien tarkastukset ja turvallisuusneuvonantajan rooli

Nykyinen valvonta- ja tarkastustoiminta sisältää pistokoemaisten tarkastusten ja yksityiskohtien tarkastusten lisäksi toimintaprosessien arvioinnin. Siirtymä prosessienhallintaperusteiseen tarkastustoimintaan tehtiin Alankomaiden parlamentin päätöksestä kaikilla hallinnonaloilla noin kymmenen vuotta sitten. Päätöksen taustalla oli pyrkimys kustannustehokkaaseen ja turvallisuuden kannalta kohdennettuun valvontaan. Siten turvallisuusprosessit ja käytännöt sekä toiminnan hallintajärjestelmän (mm. laadunhallintajärjestelmät) tarkastukset ovat oleellinen osaa tarkastustoimintaa. Tarkastustoiminnan muutoksen jälkeen tulokset ovat parantuneet, vaikka virallista arviointia hyödyistä ei vielä ole tehty.

Turvallisuusneuvonantajan roolina nähdään neuvonannon lisäksi VAK-prosessien ja -käytäntöjen kehittäminen. Tarkastusten yhteydessä turvallisuusneuvonantajan odotetaan esittelevän, miten säädösten noudattaminen varmistetaan yrityksen prosesseissa.

Valvonnan kohdentaminen

Alankomaiden yksityisyyden suoja säätelevä lainsäädäntö sallii tiedonkeruun ainoastaan, jos tieto tallennetaan sellaisella tavalla, että se ei ole jäljitettävissä yksityiseen henkilöön. Tietojen ryhmittely toimialoittain on sallittua. Yrityksiä ei vielä luokitella VAK-toimintannan sääntöjen noudattamisen perusteella, vaikka vastaavia esimerkkejä löytyy muualta Alankomaista. Esimerkiksi yritysten (varustamojen) alustarkastusten perusteella varustamot luokitellaan ns. Port state control -tarkastusten perusteella. Näiden tarkastusten tiheys määritellään ns. ”bonus-järjestelmän” perusteella. Kunkin tarkastuksen yhteydessä yritys saa sekä plus- että miinus-pisteitä ja pistesaldon perusteella määritellään, miten usein tarkastuksia tehdään (paljon pisteitä, vähemmän tarkastuksia; vähän pisteitä, tarkastukset tehdään tiheämmin ja tarkemmin). Lisäksi on käytössä eivälikoiva tarkastusohjelma, jotta varmistetaan että kaikki yritykset katetaan. Tämän lähestymistavan soveltuvuutta VAK-valvontaan arvioidaan tällä hetkellä.

Löydettyjen säännönvastaisuuksien mittaamisella valitaan tarkastustoiminnan painopistealueet. Tätä varten oli muutettava tapaa, miten tietoa kerättiin, varastoitettiin ja käsiteltiin. Aiemmin säännönvastaisuuksien seuranta tehtiin tapauskohtaisesti, mutta nyt aineistoa voidaan analysoida trendien löytämiseksi.

Valvonnan tavoitteet perustuvat riskiarviointiin. Tällä varmistetaan, että painopistealueiksi valitaan turvallisuuden parantamisen kannalta oleelliset alueet. Riskiarvioinnin perusteena voi olla esimerkiksi tietty aine, tietty toiminto tai tietyn tyyppinen yritys. Riskiarvioinnin tavoitteena on edesauttaa riskin aiheuttajien tunnistamista ja tukea näiden systemaattista vähentämistä. Riskiaiheuttajia suhteutetaan lainsäädäntöön ja tunnistetaan tärkeimmät säädökset, joilla voidaan vaikuttaa riskin poistamiseen ja turvallisuuden parantamiseen. Valvontatoiminnan painopistealueet määritellään seuraavien periaatteiden pohjalta:

1. Turvallisuuteen vaikuttavien rikkeiden priorisointi. Siten paljonkin rikkeitä voidaan tunnistaa valvonnassa tiettyjen sääntöjen kohdalla, mutta tämä ei vielä tee tästä valvonnan painopistealuetta. Esimerkkinä tästä voidaan nostaa esille säännösten noudattaminen tiedonannossa viranomaisille. Tämän noudattamatta jättäminen ei vaaranna itse toiminnan turvallisuutta ja tästä ei siten tehdä painopistealuetta, vaikka rikkeisiin kyllä puututaan.
2. Säännösten vaikutus riskin toteutumiseen. Painopistealueiden valinnassa annetaan enemmän painoarvoa onnettomuutta ennaltaehkäisevien säännösten noudattamiselle (esimerkiksi kuorman sidonta) kuin onnettomuuden torjuntaan vaikuttaville toimenpiteille (esimerkiksi sammutusvälineet).

Riskiarviointi etenee vaiheittain seuraavasti:

1. Asiantuntijat kehittävät skenaarioita eri riskitekijöille (mitä voi tapahtua ja mistä voi aiheutua turvallisuutta vaarantava tapahtumaketju).
2. Skenaario suhteutetaan tapahtumapuun avulla säännöstöihin. Tämän avulla voidaan tunnistaa kriittiset säännöstit, joiden noudattaminen ennaltaehkäisee onnettomuuden. Nämä määritellään ”ydinvaatimuksiksi”.
3. Asetetaan sääntöjen noudattamiselle tavoite, joka on suhteessa onnettomuus-skenaarion riittävälle vähentämiselle.
4. Suhteutetaan skenaario tapahtuneisiin onnettomuuksiin. Näin voidaan arvioida skenaarion käytettävyyttä.

Riskianalyysiä tukee tilastoanalyysi, jossa hyödynnetään Suomen Tilastokeskusta vastaavan toimijan tilastoja: onnettomuustilastot, toimijoiden jakaumat, rikkeiden määrät jne. Näiden perusteella valitaan yrityksiä, joiden kaikki VAK-toiminta monitoroidaan kolmen viikon ajan. Näin saadaan tarkempaa tietoa tilastojen rinnalle.

Rikkomusten seuraukset

Seuraukset VAK-rikkomuksista perustuvat yhteiseen listaan, joka valmistellaan yhdessä oikeusministeriön kanssa. Tässä listassa rikkeet luokitellaan turvallisuusvaikutustensa perusteella. Laki antaa myös sekä poliisille että liikenne- ja vesihallintoviraston tarkastajille oikeuden pysäyttää kuljetus, kunnes havaittu puute on korjattu. Viime kädessä voidaan myös pysäyttää koko yrityksen toiminta, kunnes puute on korjattu. Kuljettajalta, jolla on toistuvia rikkomuksia VAK-säännöstä vastaan, voidaan poistaa ADR-ajolupa.

Britannia

VAK-valvonnan vastuut

VAK-säännöstö on Britanniassa säädetty työsuojelulainsäädännön alaisena²⁰¹. Säästötyötä valmistelee Department for Transport (DfT), joka on päävastuullinen taho kaikissa kuljetusmuodoissa. Maantie- ja rautatiekuljetuksista säättää "The Carriage of Dangerous Goods and Use of Transportable Pressure Equipment Regulations 2007 (SI 2007/1573)" eli "CDG 2007".

Pääasiallinen valvontaviranomainen on Health and Safety Executive (HSE) yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Valvontavastuulliset viranomaiset kuljetusmuodoittain ovat tullin lisäksi:

- Maantiekuljetukset: HSE sekä Vehicle and Operator Services Agency (VOSA) ja poliisi
- Rautatiekuljetukset: HSE, Office of the rail regulator (ORR) sekä British Transport Police (BTP)
- Merikuljetukset: Maritime and Coastguard Agency (MCA)
- Ilmakuljetukset: Civil Aviation Authority (CAA)
- Luokan 7 aineet: DfT
- DfT vastaa pakkausten valvonnasta. Testauksen ja sertifiointin suorittaa Vehicle Certification Agency.

Viranomaisyhteistyö

Viranomaisten yhteistyö tunnistettiin haastatteluissa erityisen hyvin toimivaksi. Yhteistyötä DfT:n, poliisin, VOSA:n ja muiden relevanttien viranomaisten välillä tapahtuu esimerkiksi kahdesti vuodessa kokoontuvassa "Enforcement Liaison Committee:ssä".

Kuljetusmuotokohtaiset viranomaiset osallistuvat "Dangerous Goods Liaison" -tapahtumiin. Näitä pidetään säännöllisesti eri paikoissa (esimerkiksi lentokentillä, satamissa), jotta eri kuljetusmuotojen valvovat viranomaiset saavat mahdollisuuden tavata toisiaan ja siirtää tietoa yli kuljetusmuotorajojen.

Poliisi, VOSA ja HSE kokoontuvat neljännesvuosittain toiminnallisten viranomaisten foorumiin, missä operationaalisista ongelmakohtista ja haasteista keskustellaan.

VAK-valvonnan tarkastustoiminta

Valvontastrategia perustuu riskitasoarvioon. Ylätason strategisena tavoitteena on rakentaa valvontatoiminnallinen kokonaisuus, joka maksimaalisesti hyödyntää HSE:n tarkastajien osaamisalueita siten, että tarkastustoiminnalla on vaikutusta yritysten ja muiden sidosryhmien toimintamalleihin. Valvontaohjelma sisältää:

²⁰¹ Health and Safety at Work Act 1974

- CDG 2007 -säännösten noudattamisen tarkastukset toiminnanharjoittajan kohteiden tarkastuksilla. Nämä sisältävät hallintajärjestelmien arvioinnin, turvallisuusneuvonantajan toiminnan ja roolin arvioinnin sekä kuljetuskaluston tarkastukset kohteissa.
- Ajoneuvotarkastukset maantiellä.
- Säännöllisen yhteydenpidon sekä yhteisen toiminnan kehittämistä poliisin ja VOSA:n kanssa sekä kansallisella että paikallisella tasolla.
- Yhteydenpidon ja tiedonvaihdamisen sidosryhmien kanssa (esim. toimialaliitot), tavoitteena yhteistyön parantaminen toiminnanharjoittajien kanssa.

Poliisi ja VOSA:n tarkastajat suorittavat pääosan tarkastuksista (kuljetukset). Tarkastukset tehdään kuitenkin HSE:n tarkastustoiminnan alaisuudessa ja HSE seuraa toimintaa. HSE:lla on sopimukset toiminnasta melkein kaikkien poliisivoimien sekä VOSA:n kanssa. Tämä mahdollistaa tarkastajille oikeuden²⁰²:

- Suorittaa tarkastuksia tien päällä
- Antaa sanktioita
- Tiedustella turvallisuusneuvonantajaa ja hänen tekemiään raportteja

VOSA:n toiminta on rinnastettavissa Suomen AKE:n toimintaan mutta VOSA:lla on AKE:a laajempi vastuualue. VOSA:n toimenkuvaan kuuluvat ADRAjolut, ADR-katsastukset ja valvonta, onnettomuustutkinta, koulutus ja neuvontatehtäviä sekä teknistä tutkimusta²⁰³. VOSA:n valvontatehtäviin kuuluu myös tienvarrella suoritettavat VAK-tarkastukset. Näiden tarkastusten tavoitteena on varmistaa ajoneuvojen kunto sekä ADR-säännösten noudatus.

Maantiekuljetusten valvonta

VAK-maantievalvonnalle ei ole olemassa selkeää yhdenmukaista prosessia. Kaikki VAK-tarkastuksia suorittavat poliisit koulutetaan tähän. Myös muut poliisit voivat tehdä perustarkastuksia ja pyytää tarvittaessa apua joko VAK-koulutetulta poliisilta, VOSA:n tarkastajilta tai HSE:n tarkastajilta. HSE:n laatima VAK-valvonnan opas edesauttaa yhdenmukaisen valvonnan saavuttamista.

Maantiellä tehtävät tarkastukset on kahta tyyppiä:

1. Paikkasidonnaiset tarkastukset. Ajoneuvoja tarkastetaan tietyssä, erikseen osoitetussa turvallisessa paikassa, esim. punnituspaikka tai pysähdyspaikka. Tarkastuksen suorittaa HSE:n tarkastaja ja/tai muut valvovat viranomaiset. Tarkastuksissa voidaan keskittyä vain VAK:iin tai laajemmin raskaaseen liikenteeseen. Jälkimmäisessä tapauksessa useat valvovat viranomaiset, kuten tulli, eläinsuojelu ja ympäristökeskus osallistuvat tarkastuksiin. Näin voidaan löytää myös VAK, jota ei ole auton kyltityksessä huomioitu ("pimeä VAK").
2. Liikkuvat tarkastukset. Tarkastajat ja poliisit voivat kohdentaa tarkastuksia esimerkiksi VAK-kuljetuksiin tai sellaisiin toimijoihin, joiden uskotaan rik-

²⁰² Health and Safety Executiven kotisivu. Saatavilla: www.hse.gov.uk/cdg/manual/opstratenforce.htm (viitattu 14.4.2009).

²⁰³ Vehicle and Operator Services Agencyn kotisivu. Saatavilla: www.vosa.gov.uk/ (viitattu 14.4.2009).

kovan säännöstöjä. Näissä tarkastuspaikka ei aina ole yhtä turvallinen kuin erityisesti osoitetut paikat ja sitovat myös huomattavan määrän poliisiyövoimaa.

Rautatiekuljetusten valvonta

ORR on itsenäinen turvallisuus- ja talousviranomainen Britannian raideliikenteelle. ORR:n toimintaan kuuluu pienimuotoista valvontaa. Pääasiallinen valvoja viranomaisena rautatiellä on kuitenkin HSE ja raideliikenteen poliisi, British Transport Police.

Merikuljetusten valvonta

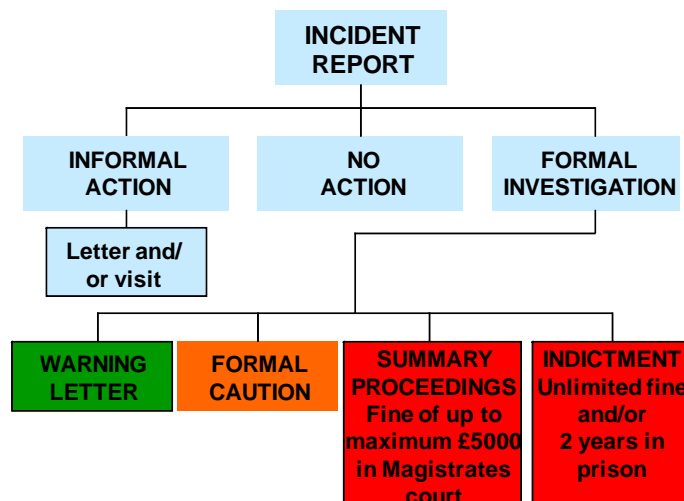
MCA vastaa merikuljetusten kohdalla VAK-valvonnasta. MCA:n VAK-tarkastustoiminnalle on asetettu tavoitteeksi tuhannen yksikön tarkastaminen vuodessa. Rahtivolyyymiin nähden tämä on hyvin pieni määrä. Tarkastukset kohdennetaan aiempien tarkastusten löydösten perusteella sekä toiminnanharjoittajilta saadun tiedon tai tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella. Puutteista ilmoitetaan vähintään kirjeitse sekä kuljettavalla yritykselle että lähettäjälle.

Varustamot ilmoittavat viranomaiselle epäillyistä VAK-rikkeistä. Esimerkiksi Kaakkois-Englannissa tämä toimii erityisen hyvin. Varustamot ja viranomaisensa tapaavat säännöllisesti, tapaamisen yhtenä tavoitteena on kertoa operaattoreille tulevista säännönmuutoksista. Samalla tapaamiset toimivat tiedonvaihtofooruminä. Varustamoilla on yhteinen toimintatapa, jolla muille alueen varustamoille annetaan tietoja havaituista rikkeistä sekä ajoneuvon alukseen lastauksen kieltäytymisistä. Näin vähennetään tuntuvasti mahdollisuutta, että yhdeltä varustamolta saatua kuljetuskieltoa ei voida välttää pyrkimällä toisen varustamon alukseen ennen kuin puute on korjattu.

Ilmakuljetusten valvonta

Britanniassa ilmailua valvoo CAA. Kaikki havaitut puutteet ja rikkeet ilmakuljetuksissa kirjataan ja niiden korjaamista seurataan. Viranomaisilla on IT-pohjainen työkalu, joka automaattisesti lähettää tiedon lähettäjäyritykselle puutteen havaitsemisesta²⁰⁴. Kaikki sääntöjen vastaisuudet käsitellään samaa toimintaprosessia noudattaen. Prosessi perustuu rikkeen vakavuuteen ja rikkehistoriaan. Prosessi on kuvattu kuvassa L5.1.

²⁰⁴ EU OPS Direktiivi 3922/91 Annex 3



Kuva L5.1: DG:n prosessi ilmakuljetusten puutteiden korjaamiseen

Mikäli samalle lähettäjällä kerääntyy useampi puute, ryhdytään vakavampiin toimenpiteisiin. Kaikkiaan havaitaan noin 700 tapausta vuodessa, sisältäen sekä rikkeet että vahingot kuten vuodot tai rikkoutuneet pakkaukset. Suurin osa havaituista rikkeistä johtuu tietämättömydestä ja ovat vähäisiä. Vakavamman rikkeen seurauksena toimenpiteet siirtyvät erilliselle osastolle, jossa on poliisitaustaisia henkilöitä töissä. Tämä osasto päättää, onko rike riittävän vakava syytteen nostamiseksi. Vuosittain noin 6–10 tapauksesta nostetaan syyte. Britanniassa VAK-säännösten rikkomuksesta on myös tuomittu vankeusrangaistukseen.

Huomattavaa on, että viranomaiset eivät tilastoi niitä puutteita, jotka operaattori omalla valvonnallaan tunnistaa ja joissa kuljetus evätään.

Yritysten hallintajärjestelmien valvonta

Yritysten ennakoivien toimenpiteiden (riskienhallinta) sekä toiminnan hallintajärjestelmien valvonta on oleellinen osa tarkastustoimintaa. Tarkastusten yhteydessä katsotaan turvallisuutta ohjaava hallintajärjestelmä (esim. laatu- tai työturvallisuusjärjestelmät) ja varmistetaan että VAK-toiminnot ja näiden aiheuttamat riskit ja velvollisuudet on riittävällä tasolla integroitu yrityksen toiminnanhallintajärjestelmään.

Valvonnan kohdentaminen

Suuri osa HSE:n suorittamista valvonnasta kohdistuu VAK-toimijoiden kohteisiin. Valvonnan tavoitteena on määritellä johdon kompetenssi noudattaa säännösten vaatimuksia suhteessa harjoittamaansa toimintaan. Osana näitä tarkastuksia tarkastetaan turvallisuusneuvonantajan olemassaolo. Koska HSE:n tarkastajat käyvät myös muissa kuin tunnistettujen VAK-toimijoiden kohteissa, voidaan myös tunnistaa sellaiset yritykset, joilla ei ole turvallisuusneuvonantajaa vaikka tällainen tulisi olla. Näiden löytäminen on selkeä painopistealue tarkastustoiminnassa.

Opastusta ja neuvontaa suunnataan erityisesti pienemmille yrityksille, joissa VAK ei muodosta pääasiallista osaa toiminnasta. Kohdentaminen näihin yrityksiin varmistaa, että tarkastukset tehdään pääosin siellä, missä turvallisuutta tulisi eniten parantaa.

Suorat VAK-tarkastukset kohteissa perustuvat ajoneuvojen tarkastusten tietoihin. Tavoitteena on valvonnan tulostehokkuus. Britanniassa noin yksi kolmesta tarkastetusta VAK-ajoneuvosta on jollain tavalla puutteellinen VAK-säännösten suhteen²⁰⁵. Kaikki poliisin tai VOSA:n antamat puutteiden kehotukset kirjataan tietokantaan, joka linkittyy HSE:n tietokantaan. Tulevaisuudessa tämän tietokannan tietoja tullaan hyödyntämään valvonnan laadun ja yhdenmukaisuuden seurantaan.

Valvontaa kohdennetaan myös tiettyihin aineisiin tai aineluokkiin. Tällä hetkellä painopiste on kliinisessä jätteessä, jonka kuljetuksissa on tunnistettu toistuvia puutteita. Valvonnan painopistealueet määritellään analysoimalla tunnistettuja toimintoja, joissa on vakavia tai toistuvia puutteita. Painopisteenä on myös ennakoivan toiminnan tukeminen.

Virallisia, toimintaa mittaavia indikaattoreita ei ole vielä asetettu. HSE kuitenkin julkaisee tilastoja sekä yksityiskohtia rikkeistä. HSE:n nettisivuilla julkaistaan rikkeisiin syyllistyneet yritykset. Tällä aloitteella koetaan olevan huomattava vaikutus yritysten toiminnan tasoon.

Valvonnan työkalut

HSE:n tarkastajilla ja muilla valvovilla viranomaisilla on joukko valtuuksia, joita voidaan soveltaa CDG 2007 -säännösten valvontaan. Valtuuksien soveltamisessa lähtökohtana on suhteuttaa vaatimukset sekä rikkeestä aiheutuvaan riskiin että toiminnanharjoittajan rikkehistoriaan. Valvontaa kohdennetaan sellaisten säännösten poikkeamiin, jotka eniten vaarantavat yhteiskunnallista turvallisuutta (safety of public). Nämä ovat:

- Pakkausten ja säiliöiden säädösten mukaisuus
- Asiakirjojen oikeus, mukaan lukien onnettomuustilanteessa vaadittava tieto
- Välineet, mukaan lukien sammuttimet
- Muut välitöntä huolta nostattavat asiat, kuten puutteellinen sidonta
- Kuljettajakoulutus
- Ajoneuvon ja pakkausten merkinnät

HSE on tuottanut valvontatoiminnan oppaan avustamaan tarkastajia valvontapäätöksiensä teossa. Oppaassa esitetään seikat, joita tarkastajan tulee harkita päätäessään minkälainen seuraus on suhteellinen riskitasoon ja antaa malliesimerkkejä relevanteista mallistandardeista. Opas on myös operatiivisten toimijoiden saatavilla ja toimii oleellisten sääntöjen tulkinta-apuna.

²⁰⁵ Health and Safety Executiven kotisivu. Saatavilla: www.hse.gov.uk/cdg/manual/opstratenforce.htm (viitattu 14.4.2009)

Rikkomusten seuraukset

Viranomaisilla on käytössään joukko sanktioita rikkeiden varalle. Tarkastajat käyttävät näitä pragmaattisesti. Sanktiomalli on rinnastettavissa Suomen työsuojelun sanktioihin.

Sanktioita on neljällä tasolla seuraavasti:

1. **Ohjeistava kirje** on ensimmäinen askel. Tavoitteena on kertoa toimijalle tietystä parannusta vaativasta alueesta epämuodollisen prosessin kautta.
2. Puutteen ollessa vakava mutta ei aiheuttavan suoraa turvallisuusriskiä viranomaiset voivat antaa **parannuskehotuksen (improvement notice)**. Tämä on virallinen kehoitus, joka määrittelee puutteen sekä mihin toimenpiteisiin tulee ryhtyä ja milloin. Kehotuksen noudattamista seurataan tarkastuskäynnillä.
3. Mikäli sääntöjen vastaisuus aiheuttaa välittömiä turvallisuusriskejä, viranomaiset antavat **toimintakiellon (prohibition notice)**, kunnes puute on korjattu. Esimerkiksi mikäli ajoneuvo pysäytetään ja kuljettajalla ei ole vaadittavaa koulutusta, ajoneuvoa ei päästetä jatkamaan matkaa. Samoin voidaan tehdä, mikäli vaarallisten aineiden pakkaaminen on virheellistä.
4. Vakavasta puutteesta voidaan tutkinnan jälkeen nostaa **oikeussyyte**. Syytteenä voidaan langettaa sakko tai vankeusrangaistus.

Parannuskehotuksen tulee selkeästi:

- Määritellä puutteen/rikkeen laatu. Kehotuksessa tulee selkeästi määritellä että tarkastaja on todennut puutteen, mikä puute on sekä viitata ko. pykälään minkä suhteen toiminta on puutteellista ja miten vaatimusta ei ole noudatettu.
- Määritellä miten puute tulee korjata, sekä
- Määritellä aikaraja korjaavalle toiminnalle. Tämä ei tulisi olla vähemmän kuin 21 vuorokautta kehotuksen annosta.

Mikäli kehotuksesta valitetaan, kehotuksen vaatimukset jäädytetään kunnes valitus on joko kuultu tai vedetty pois²⁰⁶.

Vähäisemmät puutteet johtavat yleisesti ottaen kirjalliseen tai suulliseen ohjeistukseen.

Ruotsi

VAK-valvonnan vastuut

Ruotsin toimintamalli VAK-asioissa on pitkälti samankaltainen kuin Suomessa. Ruotsissa on kuitenkin hieman erilaisia vastuullisia viranomaisia kansallisen VAK-säännösten mukaan. Ruotsin vastuulliset VAK-viranomaiset ovat²⁰⁷:

- Oikeusministeriö

²⁰⁶ Health and Safety at Work Etc. Act (HSWA), Section 21

²⁰⁷ DaGoB publication series 3:2007

- Poliisi
- Yleisen syyttäjän toimisto
- Puolustusministeriö
- MSB Swedish Civil Contingencies Agency (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)
- Ruotsin rannikkovartiosto
- Teollisuuden, työvoiman ja kommunikaatioministeriö
- Työympäristövirasto
- Kansallinen raidehallinto
- Ruotsin rautatievirasto
- Merenkululaitos
- Kestävän kehityksen ministeriö
- Kansallinen kemikaalitarkastuslaitos
- Säteilyturvallisuusviranomainen
- Ydinvoimavirasto
- Ulkoministeriö

Seuraavissa kappaleissa kuvataan ne osa-alueet Ruotsin VAK valvontakäytännöistä, joissa on olennaisimmat erot Suomen käytäntöihin verrattuna.

Turvallisuusneuvonantajan rooli

Yhtenä VAK-valvonnan painopistealueena Ruotsissa on tarkastaa yrityksen turvallisuusneuvonantajan olemassaolo ja tarve. Ensimmäinen askel tätä kohti on varmistaa, että yritys on tietoinen turvallisuusneuvonantajatarpeestaan. Tämän jälkeen täysipäiväisen turvallisuusneuvonantajan tarve tulisi arvioida. Yrityksillä on velvollisuus ilmoittaa viranomaisille turvallisuusneuvonantajatarpeestaan.

Kaiken kaikkiaan Ruotsissa on noin 4000 yritystä, joilla on VAK-toimintaa. Ruotsissa on keskusrekisteri turvallisuusneuvonantajista ja yrityksistä, joiden palveluksessa he ovat. Turvallisuusneuvonantajatuokinnon järjestävä viranomainen tarkastaa tuokinnon tulokset ja vertaa niitä yrityksen tarpeisiin.

MSB monitoroi turvallisuusneuvonantajien vuosiraportteja. Turvallisuusneuvonantajat ovat velvollisia lähettämään vuosiraportin viranomaisille pyydettyä²⁰⁸. Vuosittain 50–100 turvallisuusneuvonantajien vuosiraportteista tarkastetaan ja noin 50 tarkastuskäyntiä tehdään. Yritykset, joiden vuosiraportit valitaan tarkastuksen kohteeksi, valitaan riskiarvioinnin perusteella. Arviointikriteereinä ovat kuljetusmäärät, kuljetettavat aineet ja yrityksen toiminta. Joka vuosi erityinen teema valitaan näiden tarkastuksen kohteeksi. Lisäksi valitukset ja rikkeet käytetään tarkemman valvonnan kohdentamiseen.

²⁰⁸ Räddningsverket. Säkerhetsrådgivare – för säkrare transporter av farligt gods. Saatavilla: www.raddningsverket.se/upload/Förebyggande/Farligt%20gods/Broschyre/Säkerhetsrådgivare.pdf (viitattu 22.2.2009).

Poliisin tekemät tarkastukset ja rikkomusten seuraukset

Poliisi vastaa pääosasta VAK-tarkastuksia samoin toimivaltuuksin kuin muut vastuulliset viranomaiset. Poliisille on asetettu tavoitteeksi tarkastaa 7000 VAK-yksikköä vuodessa. Tavoitteeksi on asetettu, että 60 % näistä tehdään maanteilla ja 40 % operatiivisten toimijoiden tiloissa, koska toimipaikkojen ja erityisesti lähtävien yritysten tarkastukset ovat tehokas keino parantaa turvallisuutta VAK-ketjun alkupäässä. Poliisi ei kuitenkaan tarkasta toiminnanhallintajärjestelmiä eikä yritysten sisäisiä prosesseja tai koulutusta.

Maantietarkastuksissa hyödynnetään EU-direktiivillä harmonisoitua tiedonkeruulomaketta, vastaavasti kuin Suomessakin²⁰⁹. Lisäksi samassa direktiivissä mainittujen rikkeiden²¹⁰ riskit on arvioitu ja luokiteltu kolmeen luokkaan, joista jokaiselle on määritelty 1) kenelle rikkeestä ilmoitetaan sekä 2) miten suuri ja minkälainen rangaistus rikkeestä seuraa²¹¹. Käytävissä olevat sanktiot ovat:

- Toimintakehoitus
- Rikesakko
- Syytteen nostaminen (tuomiot sakoista vankeuteen)

Rikesakkoihin voidaan tuomita sekä kuljetusyritys, kuljettaja tai lähettäjä. Tarkastusraportti lähetään tarpeen mukaan myös lähettäjälle.

VAK-reititys

Ruotsin maantieliikennelainsäädännön perusteella²¹² pelastustoimen (nykyään MSB) tulee koostaa ja ylläpitää tiedot lääninhallitusten antamista VAK-reittimääräyksistä. VAK-liikenteelle suositellut tiet ja VAK-liikennekiellot merkitään karttapohjalle. Samassa kartassa on myös merkittynä suositellut tauko-
paikat VAK-liikenteelle.²¹³

²⁰⁹ COUNCIL DIRECTIVE 95/50/EC on uniform procedures for checks on the transport of dangerous goods by road, Annex I

²¹⁰ COUNCIL DIRECTIVE 95/50/EC on uniform procedures for checks on the transport of dangerous goods by road, Annex II

²¹¹ Intervention and proceedings catalogue Dangerous goods surveillance. Swedish National Police Board POA-338-2005/07

²¹² SFS 1998:1276

²¹³ Dagob report 2007:3

LIITE 6: KOOTTUJA TOIVEITA VALVONNAN KEHITTÄMISESTÄ SUOMESSA

Lainsäädäntö

Seuraavaan on koottuja huomioita VAK-lainsäädännön tunnistetuista kehityskohteista:

- Selkeä määrittely vaatimuksesta, että vaaralliset aineet tulee olla *kuljetustilanteessa helposti saatavilla*. Erityisesti onnettomuustilanteissa aineiden nopea paikantaminen kuormatilasta on keskeistä. Autossa voisi esimerkiksi olla kuormatilasta kartta, johon vaaralliset aineet merkitty. Tämä helpottaisi sekä tarkastuksia että onnettomuustilanteessa torjuntatoimien suorittamista.
- Koulutus- ja osaamisvaatimusten täsmentäminen ja eri tehtäviin kohdistuvista vaatimuksista käytännön esimerkkien laatiminen.
- Ajoneuvon määritelmän täsmentäminen ja selkeyttäminen²¹⁴.
- Vaarallisten aineiden tilapäisen säilytyksen määritelmän täsmentäminen²¹⁵, jotta tämän valvontaa voitaisiin tehostaa. Heti kuin toiminta muuttuu varastoinniksi, pelastusviranomaisen rooli valvonnassa kasvaa. Vastuunjakoa selkeyttämään nostettiin esille toive määrittelystä, joka kohdentaisi valvontaa suoraan sen perusteella, onko kohde paikallinen (esim. rakennuksessa) tai pyörien päällä (autossa/junassa). Toisaalta tämä vaatisi myös valvonnan kohdentamista siten, että tilapäistä säilytystä valvovat viranomaiset a) tunnistavat kohteet, missä tätä tapahtuu sekä b) osaavat ainekohtaisesti määrittellä, mitä tarkoittaa ainemäärä, josta ei aiheudu erityistä vaaraa.

Kuljetusten valvonta

- Lainmukaisten vaatimusten tarkastaminen nähtiin vaativana. Tätä tukisi esimerkiksi kenttäkelpoinen laitteisto ja ohjelmisto.
- Ulkomaalaisten kuljetusten valvonta nähtiin erityisen haasteellisenä. Ensimmäisessä kuljettajan vastuuta siitä, että vaaralliset aineet ovat kuormassa säädösten mukaisesti, tulisi korostaa ennakoivasti.
- Tiestön kunnossa ja talviolosuhteiden ongelmien huomioidussa nähtiin kehittämisen varaa. VAK-reittien huomiointi tiestön kunnossapitoluokituksissa ja -vaatimuksissa olisi toivottavaa. Myös ennakoivaa tiedon jakamista toivottiin. Esimerkkeinä tästä mainittiin toiveet Tiehallinnolle taukopaikkojen suosituksista (turvallinen) sekä ajankohtaista tietoa tiestön kunnosta, mm. suolaus- ja hiekoitusaikataulujen muodossa.

²¹⁴ VN asetuksessa 2002/194 21§ ajoneuvon rakenteesta on sanottu seuraavaa: Vaarallisen aineen kuljetukseen tarkoitetun ajoneuvon rakenteen on oltava kestävä ja tarkoitukseen sopiva, jotta vaarallista ainetta voidaan siinä kuljettaa niin turvallisesti kuin se ottaen huomioon kuljetettavan aineen ominaisuudet kohtuuden mukaan on mahdollista.

²¹⁵ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719 3§ 3 momentti, 12§, täsmennetty 2005/215: Ratapihalla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa saa kuljettaa ja tilapäisesti säilyttää vain sellaisia määriä vaarallisia aineita, ettei aineista aiheudu erityistä vaaraa. Näissä paikoissa myös vaarallisille aineille tarkoitettujen alueiden ja niiden varustelun tulee olla sellaiset, ettei aineista niitä kuljetettaessa tai tilapäisesti säilytettäessä aiheudu erityistä vaaraa.

Käytännön ehdotuksena nostettiin esille tarkastuksissa havaittujen rikkeiden tiedottaminen suoraan kuljetusyrityksen turvallisuusneuvonantajalle. Turvallisuusneuvonantajan tehtävän laajentamista voisi harkita lisäksi siten, että hänen tulisi sisäisesti tutkia rikkeeseen johtaneet syyt ja kehittää toimintaa siten, että vastaava ei tapahtuisi tulevaisuudessa. Tämä antaisi konkreettisen vastuun turvallisuuden ja säädösten noudattamisen kehittämiseksi. Käytäntö myös edistäisi tiedonvaihtoa kuljetusketjussa.

Maaliikennekeskittymien ja siirtokuormauspaikkojen valvonta tunnistettiin vähäiseksi – vastuunjako ei ole aina selvä. Viranomaisyhteistyötä lisäämällä voisi valvontaa ns. tehoiskuissa kohdentaa jonkin tietyn määräyksen noudattamiseen (esim. yhdessä työsuojelupiirin kanssa ajo- ja lepoaikojen lisäksi kuljettajan turvallisuuteen vaikuttavat asiat, säiliöt Tukesin kanssa, satamissa valvontaiskut yhdessä tullin ja MKL:n kanssa). Toivottiin myös selkeää vastuutahon nimeämistä, jolle pitäisi myös ilmoittaa siirtokuormauksesta - valvovana tahona voisi olla pelastustoimi tai Tukes. Viranomaisyhteistyö nähtiin erityisen tarpeellisena, jotta voitaisiin yhdessä varmistaa toiminnan kokonaisturvallisuus.

Erityisenä haasteena tunnistettiin rautatievalvonnan ulottaminen yksityisraiteille samalla tasolla kuin valtion rataverkolla. Yksityisraiteisiin liittyvä ongelma on tiedonpuute: yhdellekään viranomaiselle ei ole asetettu velvoitetta pitää rekisteriä yksityisraiteista. Valvonnasta on kuitenkin määrätty esim. rautatielaissa.

Rautatielain 46 §:ssä säädetään turvallisuuden ja yhteentoimivuuden valvonnasta seuraavaa: *Rautatievirasto on tässä laissa tarkoitettu valvontaviranomainen, ja se vastaa rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden valvonnasta. Virasto valvoo turvallisuutta ja yhteentoimivuutta myös yksityisraiteilla.*

Se, ettei yksityisraiteista ole olemassa päivitettyä rekisteriä hankaloittaa luonnollisesti yksityisraiteiden tarkastamista ja valvontaa. VAK-valvonnan ulottaminen lähettävään ja vastaanottavaan teollisuuteen siten, että valvonnassa keskityttäisiin paitsi yksityiskohtien tarkastamiseen myös VAK-säädösten noudattamisen hallintaan, nähtiin haasteellisena mutta tarpeellisena.

RVI tekee mittavaa yhteistyötä VR:n turvallisuusneuvonantajan kanssa ja muun muassa ratapihatarkastukset tehdään yhdessä. Yksityisraiteiden omistajien turvallisuusneuvonantajien kanssa sen sijaan ei ole juurikaan yhteistoimintaa. Turvallisuusneuvonantajan parempi hyödyntäminen valvonnan suorituksessa nähtiin mahdollisena kehityspolkuna. Turvallisuusneuvonantajan vuosiraportin voisi tarkastaa samalla, kun tarkastetaan kuormaus- ja lastauspaikat. Vuosiraportin tarkastus voisi olla myös pistokeomainen tarkastus yksityisraiteiden tarkastusten yhteydessä.

Seuraavaan on koottuja yksittäisesti esitettyjä kehitystoiveita:

- Viranomaisvalvonnan ohjeistuksen kehittäminen.
- Tarkan prosessikuvauksen luominen tarkastustoiminnasta yksityisraiteille sekä teollisuuden turvallisuusneuvonantajan parempi hyödyntäminen.

- EU:n laajuisesti samanlainen järjestely valvonnan suhteen. Myös operaattorin raportin voisi tarkastaa ratapihatarkastuksen aikana.

Omavalvonta, koulutus ja turvallisuusneuvonantajan rooli

Koulutuksen tason ja sisällön määrittely nähtiin turvallisuusneuvonantajan tehtäväksi ja opas tästä erityisen tarpeelliseksi. Sopivina tehtävinä nähtiin yrityksen VAK-koulutusjärjestelmän luonti, seuranta ja kehittäminen osana yrityksen omavalvontaa. Turvallisuusneuvonantajan, tai IMDG-koodin mukaisen aluskuljetuksien kohdalla DGR-koulutuksen saaneen henkilön, tulisi määrittellä, mitä kunkin oman yrityksen työntekijän pitää tietää. Pitää myös varmistaa, että työntekijät ymmärtävät tarvittut asiat.

Koulutuksen ja tiedottamisen keskittäminen VAK-toiminnan riskeihin ja VAK-säädösten rooliin riskienhallintakeinona nähtiin toivottavana. Onnettomuustietojen ja läheltä-piti-tilanteiden tietojen koonti ja seuranta auttaisi viranomaisia löytämään erityisiä kehitystarpeita. Näistä tiedottaminen yritysten turvallisuusneuvonantajille nähtiin toivottavana, jotta kukin voisi oppia tapahtuneesta.

Seuraavaan on koottuja yksittäisesti esitettyjä haasteita ja kehitystoiveita:

- Sidonnan ja lastin kiinnityksen säädösten mukaisuuden varmistaminen ja näiden säännösten sisäistäminen
- Sanktioista tiedottaminen laajasti koko kuljetusalalle nähtiin erittäin oleellisena turvallisuuden kannalta
- Esimerkiksi ympäristölupa-asioissa on mietitty ”hyvien käytäntöjen pankkia” – samantyyppisestä tiedonjaosta voisi olla tukea VAK-alan yrityksille. Käivattiin myös enemmän pienemmille yrityksille tähdättyjä tietoisuuksia, joissa hyvistä toimintatavoista kerrottaisiin (aiheina erityisesti riskienhallinta, koulutus, omavalvonta ja toiminnan kehittäminen).
- Parempi ajojärjestelykoulutus
- Pelastustoimen tietoisuuden lisääminen erityisesti VAK-kappaletavarakuljetusten riskeistä onnettomuustilanteessa
- Vapaarajasta tiedottaminen laajasti VAK-kuljetustoimintaa harjoittaville. Tarkastuksissa valvova viranomaisen joutuu usein laskemaan, ylittävätkö kuormassa olevat aineet vapaarajan. Työ on sekä aikaa vievää että työturvallisuuskulmasta vaarallista.
- Ruotsinkielellä saatava ohjeistus tunnistettiin tarpeelliseksi erityisesti Ahvenanmaalla ja Pohjanmaalla, se mainittiin vielä puutteelliseksi
- Radioaktiiviset aineet (luokka 7) tunnistettiin haasteellisiksi ja tietoisuutta näiden vaatimuksista tulisi parantaa

Yleisesti nähtiin, että yksityiskohtaista tietoa (miten ja mihin pakata aine sekä miten merkitä, sitoa ja kuormata lasti ym.) on hyvin saatavilla. Esimerkiksi VAK-haku LVM:n www-sivuilla on helppokäyttöinen käytännön työtä tukeva työkalu. Sen sijaan tietoa omavalvonnasta, hallintajärjestelmävaatimuksista ja vastaavista laajemmista kysymyksistä toivottiin enemmän sekä näiden merkityksen korostamista valvonnassa.

Kuljettajan vastuulla on varmistaa, että kuljetettavat aineet vastaavat kuormakirjaa ja fyysisesti tarkastaa kuorma²¹⁶. Erityisen tarpeellisena nähtiin nimenomaan tietoisuuden lisääminen VAK-vaatimuksista laajemmin – tapauksia, joissa kuljettaja ei ole tietoinen velvollisuuksistaan, esiintyy ja ne aiheuttavat merkittäviäkin riskejä. Lisäämällä kuljetusalan yleistä tietoisuutta VAK-toiminnan riskeistä, vaatimuksista ja sanktioista voitaisiin vaikuttaa myös asenteisiin.

Poliisilain²¹⁷ mukaisesti ”poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen”. Ennaltaehkäisyyn parhaana keinona on tiedon jakaminen riskeistä, rikkeistä ja sanktioista. Haasteena ennakoivalle tiedonjaolle nähtiin esimerkiksi se, että kuljetuksen toimeksiantajalle ei saa antaa tietoa kuljettajan tai kuljettavan yrityksen toistuvista rikkeistä.

Useimmissa haastatteluissa turvallisuusneuvonantajarekisterin perustaminen nähtiin toivottavana. SKAL on luonut vapaaehtoisuuteen perustuvan turvallisuusneuvonantajarekisterin, mutta tämän kattavuudesta ei voida antaa takeita. Mahdollisen virallisen rekisterin tietoina riittäisi vähimmäisvaatimuksena yrityksen nimi ja esimerkiksi toimiala. Rekisteröintivelvollisuus antaisi selkeän kuvan kansallisesta nykytilanteesta ja turvallisuusneuvonantajien jakautumisesta erityyppisiin yrityksiin (lähettäjä, kuljettaja, vastaanottaja jne.) sekä lähettäjän kohdalla eri elinkeinoaloille. Rekisteröintivelvollisuuden koettiin myös edesauttavan valvonnan kohdentamista siihen, että yrityksiin on nimetty turvallisuusneuvonantaja. Turvallisuusneuvonantajavaatimus nähtiin tulkinnanvaraisena pienimuotoista VAK-toimintaa harjoittaville yrityksille ja turvallisuusneuvonantajan tarvemäärittelyn suhteuttaminen vuosittaisiin kuljetuksiin mahdollisena täsmennyskeinona.

Viranomaiset voisivat tukea turvallisuusneuvonantajien työtä erityisesti opastamalla toimijoita yhtenevään riskien tunnistamiseen ja riskin kuvaamiseen. Näin tuettaisiin myös yrityksen omavalvontaa.

Valvonnan kohdentaminen

VAK-onnettomuuksien tutkinta on osoittanut, että valvontaa on painotettava suoraan liikenneturvallisuuteen vaikuttaviin seikkoihin. Keskeistä VAK-alan turvallisuudelle on yleisen liikenneturvallisuuden parantaminen ja jatkuva kehittäminen. Tässä ennakoivia ajotapavaatimus on erinomainen esimerkki toimenpiteestä, jolla pyritään ehkäisemään onnettomuutta. Maantieliikenteen VAK-rikkeiden vakavuuden arvioiminen suhteessa tästä aiheutuvaan riskiin on hyvä esimerkki sanktioiden suhteuttamisesta rikkeen aiheuttamaan riskiin. VAK-toiminnan valvonnan suuntaaminen yritysten säädösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitettujen hallintajärjestelmien valvontaan nähtiin suotavana kehityspolkuna. Samalla pistokoemaiset tarkastukset tien päällä, rajanylityspaikoilla ja satamissa nähtiin oleellisina, eikä niitä tulisi vähentää nykyisestä. Esitettiin myös mielipide, että nykykäytäntöä ei tulisi muuttaa.

²¹⁶ Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 1994/719 10§

²¹⁷ Poliisilaki 1995/493 1§

Käytännön kehittämiskohteena nähtiin tarve tiedottaa rikkeistä tai onnettomuuksista myös aineen lähettäjälle. Tämän toteuttaminen ei liene aivan yksikertaista nykylainsäädännön puitteissa, mutta erilaisten kehityspolkujen kartoittaminen tähän nähtiin toivottavana.

Kuljetusmuotojen ja -välineiden välisten siirtojen valvonnan tehostamisen tarpeesta oltiin useaa mieltä. Toisaalta toiveena esitettiin että siirtovaihe olisi rinnastettavissa Seveso-lainsäädännön ”pienimuotoiseen toimintaan” ja tästä tulisi ilmoitusvelvollisuus alueelliselle pelastuslaitokselle. Näin pelastustoimi voisi tehokkaammin arvioida toiminnasta aiheutuvat riskit. Toisaalta esitettiin myös, että siirtokuormausten valvonnan tehostamiseen ei ole tarvetta.

Yhteisenä kehityskohteena nostettiin esille tehostettujen VAK-tarkastusten koordinointi sekä rajalla, satamissa että maanteilla. Tarkastukset voisi suunnitella erillisten teemojen ympärillä ja niitä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tehoiskuina kansallisesti tai jopa koko EU:ssa tiettyinä aikoina (esim. yhteinen ADR-viikko koko EU:ssa). Kansainvälisen yhteisvalvonnan olemassa olevia esimerkkejä ovat EU:n raskaan liikenteen valvontaiskut, joihin osallistuu Suomessa noin 100 poliisia, sekä Itämeren maiden yhteinen VAK-tarkastusviikko, jolloin useissa Itämeren maiden satamissa tarkastetaan VAK-toimintaa yhtäaikaisesti.

Säiliöiden tarkastamisen tiheyden ja tarkastuslaadun nostamista peräänkuulutettiin. Yritysten sisäisissä tarkastuksissa jopa 20–25 % autoista on todettu olevan puutteellisia, vaikka ne ovat läpäisseet viranomaistarkastuksen. Virallisten tarkastusten ja katsastusten tiheyden tai laadun parantamista toivottiin.

Yleistä taustatietoa alan kehityksestä tulisi koota valvonnan kohdentamisen taustaksi. Näitä ovat esimerkiksi onnettomuuksien ja läheltä-piti-tilanteiden aiheuttajat, onnettomuustapahtumat suhteessa esimerkiksi tonnikipometreihin. Onnettomuuksien seurantajärjestelmää tulisi parantaa, jotta se paremmin palvelisi valvonnan kohdentamista. Ehdokkaita konkreettisille mittareille esitettiin seuraavasti:

- Tehdyt tarkastukset vs. rikkeet (tässä pitäisi olla myös mukana kaikki vaatimukset täyttävät tarkastetut kuljetukset sekä tarkastuksen valintaperuste eli epäilty rike vai pistokoe).
- Poikkeamien jakauma eritasoiisiin rikkeisiin.
- Tarkastusten lukumäärä per kuljetusmuoto suhteessa toiminnan volyymiin.
- Turvallisuusneuvonantajien määrä suhteessa arvioituun yritysmäärään.
- Turvallisuusjohtamisen / hallintajärjestelmien tehokkuuden mittareita.

Toivottiin valvonnan kohdentamista niille toiminta-alueille, joissa tapaturmia sattuu.