

## **UIMARANTOJEN TURVALLISUUS – VALTAKUNNALLINEN VALVONTAPROJEKTI 2008**

### **1 PROJEKTIN TAUSTAA**

Uimarannoilla tapahtuvan toiminnan asiakasturvallisuutta arvioitaessa tulee sovellettavaksi laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004, ns. KuTuL). Vesiympäristö muodostaa palvelua käyttäville kuluttajille usein yllättävän vaaratekijän. Tämä lähtökohta on osattu ottaa huomioon jo pitkään etenkin uimahallipalveluiden turvallisuutta arvioitaessa ja niihin liittyvää viranomaisvalvontaa suunniteltaessa, mutta uimarantoja ei ole välttämättä mielletty vastaavanlaisiksi palveluiksi, jonka turvallisuusasioiden täytyy olla kunnossa ja ajan tasalla.

Tuoteturvallisuusvalvonnan vuoden 2007 tietojenkeruun tietojen perusteella uimarantoja on yhteensä yli 3 000 kpl, joten määrältään uimarannat ovat merkittävä valvontakohte. Lisäksi uimarannat kuuluvat riskinarvioinnin perusteella valvonnan painopistealueelle ja ne tulee lähtökohtaisesti tarkastaa kerran vuodessa. Uimarannoilla voi käydä paljon erilaisiin riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä. Näihin lukeutuvat esimerkiksi lapset, ikääntyneet ja toiminnallisesti rajoittuneet henkilöt. Aiemmin valvontamenettelyt ovat olleet lähes samanlaisia riippumatta siitä, onko kyseessä ollut vilkas vai hiljainen uimaranta. On siis ollut tärkeää arvioida ja kehittää uimarantoihin kohdistuvaa valvontaa etenkin, kun uimarantoja on raportoitu tarkastettavan kattavasti.

Projektin tavoitteena oli varmistaa rantavalvonnan riittävyys niillä uimarannoilla, missä rantavalvontaa tarvitaan. Tämä tarkoittaa etupäässä vilkkaimpia uimarantoja. Projekti toteutettiin yhteistyössä Suomen Uimaopetus- ja Hengenpelastusliiton (SUH) kanssa. SUH:n arvion mukaan Suomessa on yhteensä n. 400 uimarantaa, joiden osalta rantavalvonnan tarve on ollut tarpeen selvittää. Vuonna 2006 Suomessa oli yhteensä 373 ns. EU-uimarantaa. Tuoteturvallisuusvalvonnassa EU-uimarannan käsitettä ei tunneta, mutta määritelmä kertoo kuitenkin rannan kävijämäärästä. EU-uimarannaksi luetaan rannat, joiden suurin päivittäinen kävijämäärä on vähintään 100 henkilöä. Valvontaprojektin toteuttamiseen vaikuttivat myös uimarannoilla sattuneet hukkumistapaukset sekä julkisuudessakin olleet tiedot siitä, miten rantavalvojina toimivat mm. alaikäiset koululaiset, joiden käsitys rantavalvonnasta saattoi olla ajan viettäminen rannalla esim. kirjaa lukien. Tosiasiassa rantavalvojien tulee olla asiantuntevia ja riittävät taidot (kuten ensiaputaidot) omaavia ja heidän tärkein työnsä on valvoa toimintaa rannalla (ei saa olla tätä tehtävää häiritseviä muita tehtäviä).

Valtakunnallisen uimarantojen valvontaprojektin haasteena oli ottaa käyttöön uudenlaisia ajattelutapoja ja menettelyjä. Tämä tarkoitti sitä, että valvontaa ohjeistettiin

kohdistamaan riskiperusteisesti ja siinä painotettiin palvelun tarjoajan vastuuta ja omavalvonnan kehittämistä.

## **2 PROJEKTIN TOTEUTUS JA AIKATAULU**

Suurin osa Suomen yleisistä uimarannoista on kuntien ylläpitämiä. Kuluttajavirasto lähetti jo vuonna 2006 kirjeen kunnille, missä kehoitettiin erityisesti huolehtimaan yleisten uimarantojen asianmukaisesta rantavalvonnasta. Kirjeessä selitettiin tuoteturvallisuuslainsäädännön soveltumista kyseisellä toimialalla.

Kuluttajavirasto ohjeisti helmikuussa 2008 paikallisia tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisia olemaan yhteydessä toimialueellaan sijaitsevien uimarantojen ylläpitäjiin ja kertomaan heille hyvissä ajoin ennen uimakauden alkua, mielellään yhteisessä palaverissa, lainsäädännön mukaisista uimarantojen turvallisuuteen liittyvistä velvoitteista. Tavoitteena oli saada ylläpitäjät tekemään uimarantojen riskinarviointi ja sen mukaiset toimenpiteet ennen kesää 2008. Kesällä tehtävien uimarannoille suuntautuvien tarkastusten yhteydessä paikallisen valvontaviranomaisen oli tarkoitus arvioida riskinarviointin ja toimenpiteiden riittävyyttä etenkin rantavalvonnan kannalta sekä uimarantojen turvallisuutta ylipäänsä. Käytännössä tarkastuksia suorittivat kuntien terveystarkastajat ja muut vastaavan toimenkuvan omaavat terveystarkastajat.

Paikallisille valvontaviranomaisille järjestettiin syksyllä 2007 ja keväällä 2008 yhteensä neljä riskinarviointin koulutustilaisuutta, joissa oli huomioitu case-esimerkkinä uimarantojen turvallisuus. Asiantuntijana koulutuksessa oli mukana tekninen asiantuntija Ilpo Johansson Suomen Uimaopetus ja Hengenpelastusliitosta. Lisäksi aiheesta keskusteltiin mm. Oulun ja Etelä-Suomen lääninhallitusten työnohjaustilaisuuksissa sekä valtakunnallisilla ympäristöterveydenhuollon koulutuspäivillä Kuopiossa.

Apuna projektissa kehoitettiin käyttämään mm. Kuluttajaviraston tekemää projektikirjettä, asialistamalla palaveri- ja yhteydenottoihin, uimarantojen tuoteturvallisuuden tarkastuslistaa, Kuluttajaviraston elokuussa 2006 uimarantojen ylläpitäjille lähettämää kirjettä sekä Opetusministeriön julkaisemaa Uimarantaopasta. Mainittu aineisto oli Uimarantaopasta lukuun ottamatta saatavissa tuoteturvallisuusvalvonnan ekstranetistä tai Kuluttajaviraston Internet-sivuilla. Ekstranetissä julkaistiin myös projektin aikana tarkempaa tietoa koskien niitä kysymyksiä, jotka olivat nousseet esille projektin aikana. Kuluttajavirasto kehotti paikallisia valvontaviranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin etenkin vilkkaiden uimarantojen rantavalvonnan saattamiseksi asianmukaiselle tasolle.

Tehdyistä tarkastuksista pyydettiin raportoimaan Kuluttajavirastoon 5.9.2008 mennessä ekstranetissä olevan sähköisen raporttipohjan avulla.

## **3 TEHDYT ENNAKKOTOIMENPITEET JA TARKASTUKSET**

Tehtyjen raportointien perusteella projektiin osallistui 78 valvontayksikköä. Suomessa oli vuoden 2008 tuoteturvallisuusvalvonnan raportoinnin alustavien tietojen mukaan 164 ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä. Projektiin osallistuneiden yksiköi-

den alueella on 1517 uimarantaa, joista 425 tarkastettiin. Uimarannoista 85% oli kunnallisia, 5% elinkeinonharjoittajien ja loput muiden tahojen ylläpitämiä. Kuuden valvontayksikön alueella vilkkaimmankin rannan maksimikävijämäärän arvioitiin olevan alle 100 henkilöä päivässä. Noin 25 valvontayksikön alueella kaikkein vilkkaimman uimarannan maksimikävijämäärä oli 500 hlö/päivä tai enemmän. Samojen valvontayksiköiden alueella oli todennäköisesti muitakin vilkkaita uimarantoja.

62 valvontayksikössä pidettiin vähintään yksi palaveri ylläpitäjätahojen kanssa (kaikkiaan 127 palaveria). Palaverien tarkoituksena oli lisätä uimarantojen ylläpitäjien tietämystä lainsäädännön velvoitteista ja parhaista käytännöistä sekä ohjata itsenäiseen riskinarvioinnin tekemiseen. Ylläpitäjien tekemiä riskinarviointeja saatiin 43 valvontayksikössä. Riskinarvioinnit käsittivät yhteensä 209 rantaa.

Kuluttajavirasto tiedotti projektista kesäkuussa lehdistötiedotteella. Tämän perusteella annettiin useita haastatteluja radioon ja lehdistölle sekä yksi haastattelu televisioon.

#### **4 HAVAINNOT UIMARANTOJEN TURVALLISUUDESTA**

Kuluttajaviraston ohjeistamassa valvontaprojektissa ohjattiin kunnallisia valvontayksiköitä kiinnittämään erityistä huomiota rantavalvonnan riittävyyteen niillä rannoilla, joiden osalta rantavalvonnan järjestäminen on tai voi olla tarpeen riskinarvointiin perustuen.

Valvontayksiköt raportoivat, että kaikkiaan 78 rannalla oli rantavalvonta, mutta näistä vain 55 rannalla valvonta oli seitsemänä päivänä viikossa. Rantavalvontaa ei ollut 41 sellaisella rannalla, jolla valvontaa olisi pitänyt olla tuoteturvallisuusvalvonnan näkökulmasta (huomioituna ylläpitäjiltä valvontayksikköön saadut, rantoja koskevat tiedot). Lukemat ovat monestakin syystä lähinnä suuntaa-antavia. Yllättävää oli, että joissakin tapauksissa ylläpitäjän mukaan rantavalvontaa olisi tarvittu, mutta tuoteturvallisuusvalvonnan arvion mukaan ei olisi tarvittu. Tällaisissa tilanteissa on yleensä aiheellista lähteä siitä, että rannan ylläpitäjä tuntee palvelunsa ja määrittelee sen, miten palvelua pystytään tarjoamaan turvallisesti. Tilannetta voi toisaalta selittää se, että ennen uimakautta tehdyissä riskinarvioinneissa oli mukana uimarantoja, joiden kävijämäärät tarkistettiin kesällä 2008 ja todettiin, etteivät ne ole niin suuria kuin oli aikaisemmin arvioitu. Toisaalta tällaisissa tapauksissa olisi syytä huomioida kesän 2008 merkittävä koleus ja sään vaikutus kävijämääriin. Ylläpitäjien oman arvion mukaan lähes kaikki rantavalvojat olivat tehtävänsä päteviä.

Hyppytornit ovat lisähaaste rantavalvonnalle. Siksi niihin kiinnitettiin huomiota myös tämän projektin yhteydessä. Projektiin osallistuneet valvontayksiköt ilmoittivat hyppytorrien kokonaismääräksi valvontayksiköiden alueella kaiken kaikkiaan 101 kpl. Tarkastetuista uimarannoista 78 rannalla oli hyppytorni. Näistä kahdeksassa tornissa tornin rakenne oli heikko ja 24 tornin hyppäysalueella veden syvyys oli riittämätön. Projektin ja raportoinnin aikana kävi usein ilmi, ettei rannan ylläpitäjä tosiasiallisesti tarkkaan tiennyt veden syvyyttä hyppypaikalla eikä sitä ollut seurattu mittauksin. Myöskään joissakin kohteissa merkittäviä veden pinnan vaihteluita ei ollut välttämättä huomioitu.

Lukumäärällisesti eniten puutteita uimarannoilla todettiin uimarantojen opasteissa (307 tapausta) ja toiseksi eniten hengenpelastus- ym. välineistöissä (123 tapausta). Useaan otteeseen projektin aikana tuli ilmi, että jotkut vastuutahot olivat haluttomia ylläpitämään opasteita ja mm. pelastusveneitä uimarannoilla ilkivallan ja varastelun vuoksi.

## **5 VALVONTATOIMET**

Valvontayksiköistä 56:ssa annettiin tarkastuskertomuksissa vastuutahoille kaiken kaikkiaan 219 kehotusta erilaisiin turvallisuutta parantaviin toimenpiteisiin tietyssä määrääjässä. Joissakin valvontayksiköissä määrääjällisiä kehotuksia ei annettu ollenkaan, kun taas joissakin annettiin useita kymmeniä. Lukumäärät eivät vaikuttaneet olevan minkäänlaisessa suhteessa alueella olevien uimarantojen lukumäärään.

Kolmessa valvontayksikössä oltiin projektin loputtua viemässä yhteensä kuutta valvontatapausta asianomaiselle kunnan toimielimelle (lautakunnalle) toimenpidemääräyksen antamista varten rannan turvallisuuden parantamiseksi (esim. rantavalvonnan järjestämiseksi kesäksi 2009). Kuudessa tapauksessa rannan ylläpitäjä sitoutui vapaaehtoisesti järjestämään rantavalvonnan kesäksi 2009 sellaiselle rannalle, jossa valvontaa ei vielä kesällä 2008 ollut. Muita toimenpiteitä rannan turvallisuuden edistämiseksi sitouduttiin ylläpitäjien taholta tekemään 220 kappaletta.

## **6 JATKOTOIMENPITEET PROJEKTIN JÄLKEEN**

Useissa tapauksissa ylläpitäjät eivät olleet tehneet rantojen riskinarviointia lainkaan tai se oli puutteellinen (16 valvontayksikköä raportoi tällaisista tapauksista). Näissä tapauksissa kehoitettiin ylläpitäjiä tekemään riskinarviointi asianmukaisesti tarkastuskertomuksissa ja annettiin työlle määräaika. Määräaikojen noudattamista on seurattu projektin loputtua normaalina valvontatyönä. Myös toimielimeen viedyksi aiotut tapaukset oheistettiin viemään loppuun projektin loppumisesta huolimatta. Valvontatoimet olivat projektin loputtua kesken 178 tapauksessa. Jälkivalvontaa tehdään myös kesällä 2009 ja sen jälkeen, mikäli tarpeen. Projektin seurauksena käytettyjen hallinnollisten pakkokeinojen lopullisesta käyttömäärästä ei siis ole tarkkaa tietoa.

## **7 PROJEKTIN ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tiedostusvälineiden kiinnostus sekä Kuluttajaviraston että paikallisen valvonnan näkemyksiä kohtaan oli hyvä, joten projektin valtakunnallinen näkyvyys saavutettiin siten hyvin. Tiedotteessa sekä annetuissa haastatteluissa kehoitettiin rantojen käyttäjiä ottamaan osaltaan vastuuta omasta toiminnastaan ja turvallisuudesta, esim. lasten vanhempia kehoitettiin valvomaan aina lapsiaan rannalla rantavalvonnan olemassaolosta riippumatta.

Raportoinnin yhteydessä tulleista kommentteista ilmeni, että rantojen ylläpitäjien asenteissa on vielä parantamisen tarvetta. Uimarantojen ylläpitäjien riskinarvioinnin tekemisessä ja siinä esille tulleiden asioiden huomioimisessa on rantojen ylläpitäjätahoilla

edelleen opittavaa. Vastuutahot eivät aina vaikuttaneet tiedostavan uimarantojen riskejä. Eräästä valvontayksiköstä raportoitiin, ettei ylläpitäjätahojen mukaan uimarannoilla ole minkäänlaisia riskejä. Toisesta valvontayksiköstä raportoitiin puolestaan, että ylläpitäjät odottavat, että rantavalvonnan järjestämistä ohjaisivat selvät normit, ja että valvontaviranomaiset päättäisivät rantavalvonnan tarpeen. Ylläpitäjien tietämyksessä ja asenteissa on siis ollut parantamisen tarvetta ja tällä projektilla asiaa on saatu edistettyä.

Ylläpitäjien tiedot uimarannoista eivät välttämättä myöskään perustuneet todennettuihin tosiasioihin vaan saattoivat olla lähinnä olettamia. Toimenpiteiden ja ylläpitovastuun välttämiseksi etenkin kunnan ylläpitämiä rantoja uhattiin poistaa käytöstä, mikä ei ole uimarannan kohdalla sellainen toimenpide, joka poistaisi rannan käyttäjille aiheuttavia vaaroja. Uimarantojen ylläpitäjille on ollut yleisesti ottaen myös iso muutos ajattelussa se, että heidän tulee tehdä itse riskinarviointi uimarannoilla. Ylläpitäjiä voi muun neuvonnan lisäksi edelleen ohjata kysymään apua SUH:n riskinarvioinnin neuvontapalvelusta.

Rantavalvonnan tilannetta saatiin projektin avulla parannettua, mutta ei riittävästi. Työ jatkuu valvontayksiköissä projektin loputtuakin. Etenkin puuttuvien riskinarviointien tekemisen myötä rantavalvonnalle ilmenee varmasti enemmän tarvetta kuin projektin aikana on vaikuttanut. Rantavalvojien, etenkin koulutettujen rantavalvojien, saaminen ei ole välttämättä helppoa työn luonteen ja vaatimusten vuoksi vaikka ylläpitäjä olisikin valmis palkkaamaan rantavalvojia. Tärkeintä rantavalvojan ominaisuuksissa on se, että hän pystyy tositilanteessa auttamaan muita joutumatta itse autettavaksi. Valvojien tulisi myös tunnistaa mahdolliset turvallisuusriskit sekä heillä pitäisi olla valmiit kirjalliset toimintaohjeet riskien poistamiseksi, esim. jos uima-alueelle ajetaan moottoriveneellä jne.

Nykyaikaisessa tuoteturvallisuusvalvonnassa keskitytään erityisesti siihen, että palvelun tarjoaja on sitoutunut turvallisuushakuisen toimintaan toimivalla omavalvonnalla eli arvioinut palveluun liittyvät merkittävät riskit sekä lähtenyt tarvittaviin toimenpiteisiin riskien poistamiseksi. Valvontaprojektissa kiinnitettiin kuitenkin vielä hieman liikaa huomiota teknisiin yksityiskohtiin.

Valvontaprojektin aikana paljon huomiota herätti veden syvyys hyppypaikoilla. Asia on turvallisuuden kannalta merkittävä ja siihen on siksi kiinnitettävä huomiota. Tässäkin asiassa on kuitenkin käytettävä tapauskohtaista harkintaa. Valvontatoimenpiteiden on oltava aina suhteessa vaaraan kuluttajien turvallisuudelle. Kuluttajavirasto ohjeisti projektin aikana valvontayksiköitä asiassa ja tiedotti esille tulleista kysymyksistä ja niihin annetuista ohjeista projektin sivuilla, ajankohtaiskirjeessä sekä sähköpostitse.

Valitettavasti projektin jälkeen uimarantojen ylläpitäjinä toimivat kunnat ovat esim. poistaneet uimarannoilta rakenteita, kuten ponttonilaitureita, vedoten niiden turvattuuteen. Etenkin laiturien kohdalla harkinnan merkitys korostuu. On selvää, että useimmat laiturit lähtevät matalasta rannasta eikä laiturilta voi hypätä mistä kohdasta tahansa. Arvioitaessa uimareiden turvallisuutta korostuu veden syvyyden lisäksi annettava ohjeistus (tarvittaessa selkeästi esitetty hyppykielto laiturilta) ja rantavalvonnan merkitys. Kuluttajavirasto ei ole arvioinut projektin yhteydessä mitään tiettyä laiturityyppiä sellaiseksi, ettei sitä voisi käyttää turvallisesti esim. tapauskohtaisten tek-

nisten ratkaisujen ja ohjeistuksen avulla. Kuluttajaviraston tietoon tulleista tapauksista herää kysymys, miten tarkkaan kunnissa on ylläpitäjien taholta tosiasiallisesti tehty toimenpiteet asianmukaiseen riskinarviointiin perustuen.

Etukäteen osattiin odottaa, että projekti koetaan valvontayksiköissä haasteelliseksi mm. siitä syystä, että rantojen ylläpitäjänä toimii usein joku kunnan toinen yksikkö ja valvontaa suorittava taho saattoi tuntea olevansa palautteidenkin perusteella liian lähellä valvottavaa tahoja pienemmissä yksiköissä. Tulevaisuudessa tällaisiin tilanteisiin on odotettavissa parannus valvontayksiköiden yhdistyessä ja siten suurentuessa.

Valitettava tieto oli se, että osa sellaisista rannoista, joissa olisi mahdollisesti tarvittu rantavalvontaa, ei ollut mukana valvontaprojektiin valituissa kohteissa, sillä kyseisiä kohteita ei ollut otettu mukaan riskinarviointeihin. Taustalla voi olla se, että ylläpitäjien kanssa pidettävissä yhteistyöpalavereissa tai valvonnan omassa karkeassa riskinarvioinnissa ei ollut tunnistettu kyseisiä kohteita. Uimarantojen kohdalla korostuu se, että valvontaa ja täten tarkastuksia kohdennetaan riskinarviointiin perustuen.

Kuluttajavirastoon kunnista tulleen palautteen perusteella projektin suunnittelua ja ohjeistusta pidettiin pääasiallisesti hyvänä. Uimarantojen tarkastuslistasta todettiin useassa palautteessa, että se soveltuu lähinnä isoille uimarannoille. Resurssien vähäisyydestä johtuen on tarkoituksenmukaista, että Kuluttajavirastossa valmisteltavat valvonnan apuvälineet auttavat etenkin riskinarvioinnin kannalta merkittävien kohteiden valvonnassa, kuten vilkkaiden uimarantojen valvonnassa. Tarkastuslista käy apuvälineeksi myös pienten rantojen valvontaan sovellettuna, jolloin mm. joitakin kohtia tarkastuslistasta voidaan jättää täyttämättä kohteeseen soveltumattomana.

Ennakolta tiedottamisesta todettiin tämän projektin yhteydessä olevan merkittävää hyötyä. Tästä kertoo mm. yhdestä valvontayksiköstä saatu palaute: ”Kevään koulutuksesta oli hyötyä. Ylläpitäjät tiesivät odottaa tulevia tarkastuksia, ja olivat aloittaneet työnsä jo ennen tarkastuksiani. Saivat lisävirtaa vaatimuksilleen tarkastuksien jälkeen, ja hommat sujuiivat ilman vitkastelua.”

**On erityisen tärkeää, että valvontayksiköissä jatketaan työtä ylläpitäjien riskinarviointien ja riittävän rantavalvonnan aikaansaamiseksi.**