

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy tytäryhtiöineen (jatkossa Fintraffic) tuottaa Suomessa eri liikennemuotojen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelua sekä tuottaa lennonvarmistuspalveluja. Suomessa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelua on vakiintuneesti pidetty julkisena hallintotehtävänä (HE 34/2018: lennonvarmistus s. 103-104; tieliikenne s. 106; meriliikenne s. 107; raideliikenne s. 111). Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy vastaa julkisena hallintotehtävänä kansallisen yhteyspisteen ja liikennejärjestelmän perustietopalvelun järjestämisestä ja ylläpidosta liikennejärjestelmän digitaalisista tietopalveluista annetun lain nojalla. Lisäksi Fintraffic hoitaa lukuisia muitakin merkitykseltään vähäisempiä julkisia hallintotehtäviä.

Eri liikennemuotojen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajaa pidetään lähtökohtaisesti kyberturvallisuuslaissa (124/2025) ja yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun laissa (310/2025) määritettynä kriittisenä toimijana. Lisäksi liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan varautumisesta on säädetty liikennemuotokohtaisessa erityislainsäädännössä erikseen.

Fintraffic pitää kannatettavana, että Fintraffic-konserni on hallituksen esityksen perustelujen valossa lähtökohtaisesti tarkoitettu jättää lakiehdotuksen 6 § mukaisen yleisen varautumisvelvollisuuden ulkopuolelle ja että liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan varautumisvelvollisuus perustuu erityislainsäädäntöön.

Fintraffic kuitenkin pitää jossakin määrin tulkinnanvaraisena sitä, että 6 § 2 momentin 9) kohdan mukaan yksin julkisen hallintotehtävän antaminen ”lailla” määrittäisi toimijan valmiuslain mukaiseksi varautumisvelvolliseksi, mutta ”lain nojalla” jättäisi varautumisen erityislainsäädännön varautumisen varaan tai tilaajaviranomaisen vastuulle. Aina julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevasta lainkohdasta tai lain esitöistä ei yksiselitteisesti ilmene, onko tehtävä alkuperin tarkoitettu annetuksi ”lailla” tai ”lain nojalla”.

Esimerkiksi Juha Lavapuro on yhtiön perustamisen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 24.5.2018 antamassaan HE 34/2018 koskevassa lausunnossaan EDK-2018-AK-192435 johtopäätöksensä todennut seuraavaa: ”... Käsitykseni mukaan alusliikennepalvelulaissa tarkoitettut julkisten hallintotehtävien antamisista muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa mielessä säädetty ”lailla”.

Myös oikeusministeriö on 31.8.2022 antamassaan lausunnossaan (VN/8452/2021-OM-24) koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle alusliikennepalvelulaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi todennut seuraavaa: ... ”Luonnoksen perusteluissa todetaan, että alusliikennepalvelussa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. ... Varsinaista säännöstä siitä, että Väylävirasto tilaa VTS-palvelut VTS-palveluntarjoajalta lain nojalla, ei vaikuta ehdotuksesta löytyvän (poislukien 14 § meritilannekuvan tuottamisesta). Epäselväksi jää, perustuuko VTS-palveluntarjoajan julkinen hallintotehtävä lakiin ja perustamispäätökseen vai Väyläviraston tekemään sopimukseen. Sääntely näiltä osin ei ole selkeää.”

Myös tie- ja raideliikenteen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun osalta jossakin määrin epäselvää, missä määrin julkisen hallintotehtävän sisältö perustuu laissa määritellyyn tehtävään (laki liikenteen palveluista 137 §, raideliikennelaki 136 §) ja missä määrin Väylävirasto voi määrittää tehtävän sisältöä hankintasopimuksella.

Lisäksi Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy vastaa 1.1.2026 lähtien liikennejärjestelmän digitaalisista tietopalveluista annetun lain mukaista kansallisen yhteyspisteen sekä liikennejärjestelmän perustietopalvelun järjestämisestä. Kyse on lailla annetusta julkisesta hallintotehtävästä. Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy olisi näin ollen yleisen varautumisvelvollisuuden piirissä tietopalvelua koskevan julkisen hallintotehtävän osalta.

Fintraffic- konsernissa hoidetaan lukuisia lakiin perustuvia julkisia hallintotehtäviä, jotka on siirretty erilaisilla oikeustoimilla, kuten lailla, Valtioneuvoston päätöksellä, Traficomien perustamispäätöksellä, hankinta/ulkoistussopimuksella. Näin ollen julkisen hallintotehtävän luonnetta tulisi tarkastella tehtäväkohtaisesti ja lainsäädännön erityispiirteet huomioon ottaen – eikä kategorisesti käsitellä Fintraffic-konsernille uskottuja julkisia hallintotehtäviä yhtenä kokonaisuutena. Tästä syystä lakiesityksen perusteluihin kirjattu toteamus siitä, että Fintraffic- konserni ei valtionyhtiönä kuuluisi yleisen varautumisvelvoitteen piiriin, ei välttämättä pidä paikkaansa.

Fintraffic toteaa myös, että yleisesti ottaen kohtaan 9) lisätty tarkennus siitä, että ”toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella julkista hallintotehtävää hoitavan varautumisvelvollisuudesta on voimassa mitä siitä erikseen säädetään” saattaa olla omiaan lisäämään hämmennystä erilaisten julkista hallintotehtävää hoitavien toimijoiden keskuudessa.

Fintraffic toteaa myös, että lakiehdotuksen 6 § 3 momentti tarkoittanee, että varautumisvelvollisen on lähtökohtaisesti varmistettava 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden ulottuminen toimitusketjussaan. Velvoite tulisi Fintrafficin näkemyksen mukaan kohdistaa palveluntarjoajien ohella myös tavarantoimittajiin.

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Fintraffic pitää lakiehdotuksen lainkohtia 41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja 43 § Irtisanomisajan pidentäminen perusteltuina. Lainkohdilla pystytään varmistamaan kriittisten tehtävien hoitamiseen tarvittavan riittävän henkilöstön määrä kansakuntaa vakavasti uhkaavissa poikkeusoloissa ja valmiuslaissa määritellyissä uhka- ja kriisitilanteissa.

Ilmaliikenteen osalta Fintraffic pitää tärkeänä, että 41 ja 43 § mukaiset toimet olisivat Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n käytettävissä myös muissa ATM/ANS-palveluissa kuin ainoastaan ilmaliikennepalveluun (ATS) sisältyvissä tehtävissä. Lennonvarmistuspalvelun (ANS) ja ilmaliikenteen hallinnan (ATM) sisältämät alapalvelut ja niiden määritelmät perustuvat EU lainsäädäntöön seuraavasti:

- Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/373 2 artikla määritelmät (ATM/ANS-palvelujen tarjoaja)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1139 3 artikla määritelmät (ATM/ANS-palvelu)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/2803 2 artikla määritelmät (ilmaliikenteen hallinta (ATM), lennonvarmistuspalvelu (ANS) sekä muut ATM/ANS-alapalvelut)

Käytännössä ilmaliikennepalvelua ei kyetä tuottamaan ilman viestintä-, suunnistus- ja valvontapalveluja (CNS) ja ilmailutiedotuspalveluja (AIS), jotka ovat luonteeltaan ANS-palveluita. Lennonvarmistuspalvelun (ANS) tuottaminen edellyttää, että myös ilmatilan hallinta (ASM) ja ilmaliikennevirtojen säätely (ATFM) toimivat osana ilmaliikenteen hallinnan (ATM) kokonaisuutta. Mikäli viestintä-, suunnistus- ja valvontapalveluja (CNS) ja ilmailutiedotuspalveluja (AIS) taikka ilmaliikenteen hallintaa (ATM) ei kyetä poikkeuksellisessa tilanteessa tuottamaan esimerkiksi henkilöväjearon johtuen, niin siviili-ilmailu saattaa käytännössä pysähtyä.

Fintraffic tuottaa julkisena hallintotehtävänä myös ilmailulain 121 §:n mukaista etsintä- ja pelastuspalvelua (SAR), jonka tulisi toimia häiriöttä niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.

Ilmailulain 109 §:n mukaan FUA-asetuksessa tarkoitettu ilmatilan hallintayksikkö (AMC), toimii edellä 108 §:n mukaisesti nimetyn ilmaliikennepalvelun tarjoajan yhteydessä. Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ilmatilan hallinnasta vastaa puolustusvoimat. Fintraffic

korostaa, että myös ilmatilan hallintayksikön (AMC) toiminta on pystyttävä turvaamaan myös sellaisissa poikkeusoloissa, joihin ei liity aseellista hyökkäystä tai hyökkäyksen uhkaa.

Fintraffcin näkemyksen mukaan 41 ja 43 § soveltumista ei tule rajata valtioneuvoston päätöksen perusteella ainoastaan ilmatilan lohkoissa 'yksinoikeudella' tarjottavaan ilmaliikennepalveluun (ATS). Valmiuslain nojalla ATM/ANS-palveluntarjoajalla tulisi olla riittävät keinot turvata ilmaliikenteen jatkuvuus ja turvallisuus sekä varmistaa ATM/ANS-palvelun, ilmatilan hallintayksikön (AMC) ja etsintä- ja pelastuspalvelun (SAR) jatkuvuus ja henkilöstön toimintakyky myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Kyse on ennen kaikkea ilmailun turvallisuuden varmistamisesta ja varautumisesta myös sellaisiin poikkeusoloihin, joihin ei liity sotilaallista väliintuloa.

Fintraffic ehdottaakin, että 41 ja 43 § sovellettaisiin sellaiseen ATM/ANS-palvelun tarjoajaan, joka tuottaa ilmaliikennepalveluja tai joka vastaa ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelujen järjestämisestä sekä ilmatilan hallintayksikön toiminnassa.

Muiden liikennemuotojen osalta Fintraffic pitää jokseenkin tarpeettomana, että lainkohdassa viitataan nimenomaisesti Väyläviraston järjestämisvastuulla oleviin liikenteenohjaus- tai hallintapalveluihin. Liikenteen palveluista annetun lain 136 §:n nojalla tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita voidaan tarjota valtion maantieverkolla ja kuntien hallinnoimilla kaduilla sekä yksityisteillä. Alusliikennepalvelulain 16 §:n mukaan VTS-palveluntarjoaja voi yhteistoimintasopimuksen nojalla ylläpitää alusliikennepalvelua yhteistyössä viranomaisten tai satamanpitäjien kanssa. Raideliikennelain 108 §:n mukaan myös yksityinen rataverkon haltija voi hankkia liikenteenohjauspalvelua liikenteenohjausyhtiöltä.

Fintraffic pitää tärkeänä, että poikkeuksellisissa tilanteissa liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tuottaminen mm. kaupunkitunneleissa, satamissa ja yksityisessä omistuksessa olevilla rataosuuksilla turvataan huolehtimalla liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan henkilöresurssien riittävydestä myös poikkeusoloissa. Tavoitteena on huolehtia kansallisen liikennejärjestelmän toimintavalmiudesta mahdollisissa uhka- ja kriisitilanteissa.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Korvenoja Riikka
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy