

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Finnair pitää valmiuslain kokonaisuudistusta tärkeänä. Esitetty sääntely vahvistaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja kriisinkestävyyttä sekä toimivuuden ylläpitämistä poikkeusoloissa. Lentoliikenteen tulee käsittää vahvasti osaksi kriittistä infrastruktuuria. Kiitettävää uudistuksessa on, että kokonaisuudistus korostaa tarvetta varautua myös nopeasti muuttuviin uhkiin sekä poikkeusoloja lievempiin häiriötilanteisiin, kuten hybrdivaikuttamiseen ja pandemioihin.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

-

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

6 § (Yleinen varautumisvelvollisuus): Esitys voi edellyttää lisätyötä varautumisvelvolliselta, mikä voi nostaa kustannuksia. Tämä olisi syytä tuoda vaikutusarvioissa selvemmin esiin. Samalla on arvioitava, voidaanko kullekin varautumisvelvollisen toimitusketjun toimijalle tai osalle määritellä tämä yleinen varautumisvelvollisuus, jolloin esim. kaikki kustannukset eivät kasautuisi vain yhdelle toimijalle.

8 § (Valmiussuunnitelma): Velvollisuus toimintavalmiuden ylläpitoon (myös 7 § riskien arvioinnista ja hallinnasta) on merkittävä lisäys ja velvoittaa toimijoita tekemään etukäteisvalmistelut siten, että riittävä toiminnallinen taso saavutetaan. Ongelmallista on, että nyt valmiuslailla vain lisättäisiin voimassa olevan sääntelyn rinnalle uudet muusta sääntelystä poikkeavat määritelmät mm. varautumisvelvollisesta, riskienhallinnasta tai varautumisen edellyttämästä suunnittelusta. Tämä ei yhtenäistä tai selkeytä nykyistä asiantilaa niille toimijoille, kuten Finnairille, joihin mn. CER-lain, kyberturvallisuuslain tai tiedonhallintalain säännöksiä sovelletaan. Sääntelykokonaisuuden selkeyttämiseksi lausuntopyyntöaineisto ei sisältänyt myöskään ehdotuksia muun lainsäädännön muuttamisesta vastaamaan ehdotettua uutta valmiuslakia.

Finnair korostaa tarvetta tämän velvoitteen ja mm. sen suhteen CER-direktiiviin tai toimintaan kansainvälisillä alueilla selkeyttämiseksi. Uudessa tilanteessa on tarpeen myös tiivistää yhteistyötä entisestään säännöllisin yhteisharjoituksin esimerkiksi Finnairin, Traficomin, LVM:n, Puolustusvoimien ja lentokenttäoperaattorien kesken.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

5 § (Luvun säännösten suhde muihin varautumista koskeviin säännöksiin): 1 momentin mukaan häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin varautumiseen sovelletaan ehdotetun valmiuslain lisäksi muussa laissa olevia säännöksiä. Finnairin varautumista säätelee mm. CER-laki. Ehdotuksen perusteluiden mukaan valmiuslaissa ja muussa laissa olevia varautumissäännöksiä sovellettaisiin toisiaan täydentävästi, mikä tarkoittaisi sitä, että varautumisvelvollisen tulisi täyttää sekä valmiuslaissa että toimialakohtaisessa lainsäädännössä mahdollisesti säädetyt varautumista koskevat velvoitteet. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan juurikaan arvioitu, ehdotuksesta ja muusta lainsäädännöstä muodostuvien velvollisuuksien kokonaisuutta tai pyritty harmonisoimaan varautumisvelvollisuudesta ehdotettavia säännöksiä suhteessa ensisijaisesti sovellettaviin toimialakohtaisiin erityislakeihin.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

Luku on lakiluonnoksen keskeisimpiä kohtia. Sen perusteella tehdään päätös siitä, täyttyvätkö kriteerit valmiuslain mahdollistamien laajempien toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Finnair korostaa tarvetta säilyttää poikkeusolojen toteamisen prosessi selkeänä ja ennakoitavana. On tärkeää, että poikkeusolojen toteaminen ja toimivaltuuksien käyttöönotto tapahtuvat vain välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteiden täyttyessä.

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (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:

Luvussa luodaan konkretiaa olosuhteille, joissa valmiuslain oikeuksia ja velvoitteita ylipäättään sovelletaan. Edellä mainitusti toimivaltuuksien käyttö tulee olla oikeasuhtaista, välttämätöntä, määräaikaista ja valvottua. 29 § mukaisesti lisätoimivaltuuksia tulee harkita vasta kun tilanne ei ole hallittavissa säännönmukaisin toimivaltuuksin. Kyseiset peruseriaatteet ovat esitetty koko valmiuslainsäädännön uudistuksen keskeisinä tavoitteina.

Finnairin näkökulmasta poikkeusoloissa säädetyt lisätoimivaltuudet voivat tarkoittaa esimerkiksi henkilöstön siirtoja ja työaikojen tai -velvoitteiden muutoksia, palvelujen priorisointeja tai tehtäväsiirtoja. Kaikki edellä mainitut muutokset ovat paitsi kustannusvaikuttavia, tuovat mukanaan myös riskejä henkilöstön jaksamiselle ja toimintakyvylle. Kaikessa toiminnassa turvallisuus ja EASA-sääntelyn noudattaminen tulee olla huomioitu.

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:

Kirjaukset ovat kannatettavia, sillä ne lisäävät joustavuutta ja mahdollistavat työntekijäkohtaisen harkinnan tilanteen mukaan.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Henkilöstön työvelvollisuutta koskeva sääntely voi koskettaa myös lentoyhtiöiden henkilöstöä. Valmistelussa tulee kuulla tarkemmin työmarkkinaosapuolia. Finnair pitää olennaisena, että työvelvollisuus sovitetaan yhteen lentoturvallisuutta koskevan EU- ja EASA-sääntelyn kanssa. Työaika- ja lepoaikasääntelyä ei voida myöskään heikentää siten, että se vaikuttaa turvallisuuteen.

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

57 § (Ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuus): Pykälän soveltamisessa tulee selkeästi määritellä kuka aluksia operoi ja minkä organisaation alla alukset kussakin tilanteessa ovat. Onko kyseessä lentotoimintaluvan haltija vai muu toimija, jolloin vastuuta ja velvollisuuksia lentotoimintaluvan haltijaan ei ole? Kyseinen ero on merkitsevä esimerkiksi tilanteessa, jossa operoidaan lentoturvallisuuden kannalta "ei turvalliseksi" arvioituilla alueilla. Tällöin operointi ei tapahdu lentoluvan haltijan toimiluvalla.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Koska lentoliikenne on erittäin riippuvainen ilmatilan ja rajanylitysprosessien sujuvuudesta, Finnair korostaa myös poikkeusoloissa tarvetta ennakoitaville ilmatilan rajoitusmenettelyille sekä selkeälle viestintäkanavalle lentoyhtiöiden ja viranomaisten välillä. Myös poikkeusoloissa tulisi mahdollisuuksien mukaan priorisoida kriittiset kansainväliset yhteydet ja rahtikuljetukset.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Luvussa esitetyn mukaisesti viranomaisilla on poikkeusoloissa mahdollisuus ottaa ilma-aluksia ja muuta kalustoa viranomaiskäyttöön. Finnair pitää erittäin tärkeänä, että otto-oikeuden soveltamisala ja kriteerit ovat tarkkarajaisia ja niiden tulee perustua tarkasti määriteltyihin välttämättömyyskriteereihin.

Otto-oikeus ei voi vaarantaa lentoturvallisuutta tai kansainvälisiä velvoitteita. Lentoturvallisuuden ja kansainvälisten velvoitteiden (ICAO, EASA) tulee ohjata kaikkia määräyksiä.

Korvausperiaatteet on tarpeen määritellä myös selkeästi ja että ne kattavat koko aiheutuneen kustannusvaikutuksen.

Kuljetusvelvoitteiden toimeenpanon on oltava ennakoitavaa ja toimialan kanssa etukäteen harjoiteltua.

72 § (Ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen luovuttaminen Rajavartiolaitoksen käyttöön tai hallintaan): 57 § mukaisesti myös tässä pykälässä tulee Finnairin näkökulmasta selkeästi tarkastella vastuut ja velvollisuudet mm. lentotoimintaluvan haltijan näkökulmasta.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei huomioita.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Luvun muutokset pohjautuvat perustellusti koronapandemian aikana havaittuja puutteiden korjaamiseen esimerkiksi materiaaliseen varautumiseen liittyen. Myös tässä luvussa esitetään

vastuita ja velvoitteita, jotka kohdentuvat yksityiseen sektoriin. On tärkeää kiinnittää huomiota eri vastuutahojen toimintavaltuuksien koordinointiin sekä erityisesti yksityisiä toimijoita koskevien velvoitteiden tarkkaan rajaamiseen.

Finnairin näkökulmasta erityisesti polttoaineen riittävyys on keskeinen kysymys poikkeusoloissa.

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ei huomioita.

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:

Poikkeusoloissa rahoitusmarkkinoiden toimivuus tulee pystyä turvaamaan vahvoilla ja tarvittaessa nopeasti käyttöön otettavilla toimivaltuuksilla. Rahoitusmarkkinoiden laaja-alaisilla häiriöillä voi olla laajoja vaikutuksia myös lentoliikennetoimintaan.

Finnair on aiemmassa lausunnossaan luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi poikkeusolojen vakuutustakuusta (VN/30129/2025) korostanut, että nykyisessä muodossaan poikkeusolojen vakuutustakuuta koskeva lainsäädäntö ei ole käytännössä sovellettavissa lentoliikenteen tarpeisiin.

Lainsäädäntö edellyttää, että vakuutustakuuta voi hakea ainoastaan vakuutuslaitos. Tämä raja sulkee pois kriittisen infrastruktuurin toimijat, kuten lentoyhtiöt, jotka eivät voi itse hakea vakuutustakuuta suoraan valtiolta.

Lisäksi lainsäädäntö määrittelee, että valtio toimii ainoastaan jälleenvakuuttajana. Tämä tarkoittaa, että vakuutustakuun myöntämiseksi tarvitaan aina ensivakuuttaja. Lentoliikenteessä tämä muodostaa merkittävän ongelman, sillä poikkeusolojen aikana ensivakuuttajat tyypillisesti irtisanovat vakuutus sopimukset, jolloin ensivakuuttajaa ei ole saatavilla. Tällöin koko vakuutustakuujärjestelmä jää käytännössä toimimattomaksi. Lentoliikenteelle on myös tyypillistä, että yksittäisen lentoyhtiön ilmailuvakuutuksessa voi olla parikymmentä vakuutuslaitosta taustalla, jolloin nykyisestä vakuutustakuujärjestelmästä muodostuu huomattavan kompleksi järjestely.

Lentoliikenne on osa kansallisesti kriittistä infrastruktuuria, ja sen jatkuva toiminta poikkeusoloissa on keskeinen osa huoltovarmuutta. Lentoliikenteen keskeytyminen vaikuttaisi merkittävästi muun muassa lääkkeiden, varaosien ja muiden elintärkeiden tarvikkeiden saatavuuteen sekä kansainväliseen liikkuvuuteen. Siksi on välttämätöntä, että vakuutustakuujärjestelmä tukee lentoliikennealan toimintaedellytyksiä myös poikkeusoloissa.

Finnairin näkökulmasta olisi ensiarvoisen tärkeää, että vakuutustakuujärjestelmä mahdollistaisi suoran sopimussuhteen kriittisen toimijan ja valtion välillä. Tämä edellyttäisi lainsäädännön muutosta siten, että valtio voisi tarvittaessa myöntää vakuutustakuun suoraan toimijalle ilman välikättä. Tällainen malli parantaisi merkittävästi huoltovarmuutta ja varautumista poikkeusoloihin, erityisesti lentoliikenteen kaltaisilla aloilla, joilla vakuutusturvan jatkuvuus on elintärkeää.

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 kieltö) 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:

Finnairin näkökulmasta erityisesti polttoaineen riittävyys ja saanti ovat keskeinen kysymys poikkeusoloissa lentoliikennetoiminnan turvaamiseksi.

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:

Valmiuslain korvausluku määrittelee korvausperusteet omaisuuden luovutuksesta, palveluvuoroituksesta ja elinkeinon harjoittamisen rajoituksista. Finnair korostaa, että korvausmekanismi on määriteltävä täsmällisesti ja sen on huomioitava lentoliikenteen monikansalliset vaikutukset. Poikkeusoloissakaan korvausmekanismi ei saa johtaa tilanteisiin, joissa kriittinen toimija joutuu rahoittamaan valtion toimenpiteitä ja korvaukset poikkeusolojen toimenpiteistä tulee korvata toimijoille täysimääräisesti ml. mahdollinen lentokoneen haltuunotto.

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:

Finnair kiittää mahdollisuudesta antaa oikeusministeriölle lausunto työryhmän mietinnöstä uudeksi valmiuslaiksi. Finnair pitää valmiuslain kokonaisuudistusta välttämättömänä ja korostaa sääntelyn ennakoitavuutta, selkeyttä ja oikeasuhtaisuutta. Koska valmiuslaki on poikkeuslainsäädäntöä, sen sääntelyratkaisujen on oltava erityisen täsmällisiä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Tulokannanvaraisista tilanteista saattaa aiheutua toimijoille merkittäviä lisäkustannuksia.

Lentoliikenteen erityisluonne, kansainvälisyys ja turvallisuuskriittisyys tulee huomioida kaikissa lainsäädännön yksityiskohdissa. Finnair on valmis jatkamaan tiivistä yhteistyötä valtionhallinnon kanssa lainsäädännön jatkovalmistelussa. Koordinaatio eri toimijoiden välillä on tärkeää myös tilanteessa, jossa uudessa valmiuslaissa ehdotetaan jätettäväksi pois toimivaltuuspykälä 85 (Liikenne- ja viestintäministeriön toimivalta määrätä kuljetuksista).

Finnair ehdottaa lisäksi, että valtioneuvosto ja toimialan keskeiset toimijat muodostavat pysyvän varautumisen yhteistyöfoorumin, jossa käsitellään mm. poikkeusolotehtävien operatiivinen valmistelu, ilmatilan hallinnan erityiskysymykset sekä kriittisen henkilöstön ja kaluston saatavuus.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Nyström Tomi
Finnair Oyj - Tomi Nyström, yhteiskuntasuhdepäällikkö,
tomi.nystrom@finnair.com, +358 44 419 9423