

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:

Väylävirasto pitää kannatettavana valmiuslain varautumisvelvoitteen laajentamista julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin, jotta sääntelyn soveltaminen ei olisi riippuvaista toiminnan organisointitavasta. Väylävirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei varautumisvelvoitteen laajennus ehdotuksen mukaan koskisi niitä yhteisöjä, joille julkinen hallintotehtävä on annettu perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla, kuten laissa säädetyn valtuuden nojalla annettuun viranomaisen päätökseen tai sopimukseen perustuen. Väylävirasto huomauttaa, että valmiuslain varautumisvelvoitteen piiristä rajautuisi tällä perusteella mm. eri liikennemuotojen liikenteenohjauspalveluita tarjoava valtion erityistehtäväkonserni Fintraffic. Ehdotetun 6 §:n perusteluissa on todettu, että varautumisvelvollisuuden ulottamista lain nojalla julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimijoihin ei yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja kokonaisturvallisuuden hallinnan kannalta ole nähtävissä erityisiä tarpeita ja perusteita. Väylävirasto kuitenkin toteaa, että liikenteenohjaus on yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittistä toimintaa, jolla osaltaan varmistetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät kuljetukset ja liikenneverkon häiriötön toiminta. Tämä on tunnistettu myös poikkeusolojen edellytyksiä koskevan 11 §:n 1 momentin 5 kohdan f alakohdassa, jossa säädettäisiin yhteiskunnan kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen kohdistuvasta välittömästä uhkasta, toiminnasta tai tapahtumasta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan alakohdan käsillä olon taustalla voisi esimerkiksi olla yhteiskunnallisesti kriittisiin liikennejärjestelmiin liittyvien liikenteenohjaus- ja hallintapalveluihin kohdistuva sabotaasi, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot, kuten valtakunnallinen logistiikkaketju olennaisesti ja laajamittaisesti estyy tai lamaantuu.

Fintraffic-konsernin osalta varautumisvelvoitteista on säädetty sektorikohtaisessa lainsäädännössä (alusliikennepalvelulaki 623/2005 19 a §, raideliikennelaki 1302/2018 171 §, laki liikenteen palveluista 320/2017 139 §). Fintraffic-konsernin tehtävien luonne huomioon ottaen voisi toisaalta olla periaatteelliselta kannalta perusteltua, että varautumisvelvoite koskisi sitä jo suoraan valmiuslain nojalla.

Liikennejärjestelmien toimivuuden kannalta myös jäänmurto ja luotsaus ovat kriittistä toimintaa. Suomessa luotsauspalvelusta vastaa valtion erityistehtäväyhtiö Finnpiilot Pilotage Oy, jota koskee luotsauslain (561/2023) 16 §:n mukainen varautumisvelvoite. Valtion erityistehtäväyhtiöistä jäänmurtopalveluita tuottaa Väyläviraston tilauksesta Arctia Oy, jolla ei ole lakisääteistä varautumisvelvoitetta. Sekä jäänmurto- että luotsauspalvelut tulee varmistaa poikkeusoloissa vesiliikenteen jatkuvuuden ja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien merikuljetusten turvaamiseksi. Kyse on liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden tavoin kriittisestä toiminnasta, jonka avulla varmistetaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Väylävirasto esittääkin harkittavaksi, että valmiuslain nojalla varautumisvelvollisia olisivat myös valtion erityistehtäväyhtiöt.

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

6 §. Yleinen varautumisvelvollisuus: Väylävirasto pitää perusteltuna ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaista julkishallinnon velvollisuutta varmistaa varautumisvelvollisuuden toteutuminen ostopalvelutilanteissa, kun palveluita hankitaan sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä. Väylävirasto toteaa edellyttävänsä jo nykyisin palveluntuottajiltaan varautumista, ja varautumiseen on olemassa varsin vakiintuneet toimintamallit, joilla pyritään turvaamaan viraston lakisääteisten väylänpitotehtävien jatkuvuus kaikissa olosuhteissa. Vastaavasti elinvoimakeskukset alueensa tienpidon tehtävistä vastaavina viranomaisina edellyttävät palveluntuottajiltaan varautumista Väyläviraston ohjauksen mukaisesti.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että varautumista koskevissa sopimusehdoissa tulisi ottaa huomioon myös alihankkijat ja koko palvelun tuottamiseen osallistuva toimitus- ja palveluketju. Väylävirasto toteaa, että alihankintaketjut saattavat muodostua monitahoisiksi ja vaikeasti hallittaviksi. Varautuminen edellyttää tarvittavilta osin valvontavastuun sopimuksellista ulottamista myös alihankkijoihin. Väylävirasto myös toteaa, että varautumisvelvoitteen tehokas täytäntöönpano saattaa olla erityisen haastavaa tilanteessa, jossa palveluita hankitaan kansainvälisiltä markkinoilta.

8 §. Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu: Väylävirasto pitää kannatettavana ehdotusta valmiussuunnitelman aineellisen sisällön vähimmäisvaatimuksista sekä sääntelyn ulottamista poikkeusolojen ohella vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Väylävirasto kuitenkin katsoo, että valmiuslain varautumisvelvoitteen aineellisen ja organisatorisen soveltamisalan laajetessa tulee sektorikohtainen varautumisvelvoitteita koskeva lainsäädäntö käydä systemaattisesti läpi, jotta eri säädökset eivät sisältäisi päällekkäistä varautumisvelvoitetta koskevaa sääntelyä.

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:

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen, 42 § palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen vesiliikenteessä, 43 § irtisanomisajan pidentäminen: Väylävirasto kannattaa ehdotettuja säännöksiä, joissa määriteltäisiin voimassa olevaa valmiuslakia yksiselitteisemmin ne palvelussuhteen ehdot, joista voitaisiin poiketa. Samoin Väylävirasto kannattaa säännösten soveltamisalan laajentamista selkeämmin kaikkiin poikkeusolotilanteisiin. Väylävirasto pitää kuitenkin puutteena, ettei ehdotettuja säännöksiä voitaisi soveltaa viranomaisten palveluntuottajiin, kun palveluita hankitaan sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä. Ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaisesti ostopalveluita käytettäessä viranomaistoiminnan jatkuvuus tulisi varmistaa sisällyttämällä palvelusopimukseen varautumista koskevat ehdot. Väylävirasto kuitenkin huomauttaa, että mahdollisuudet poiketa pakottavasta työaikalainsäädännöstä yksityisoikeudellisesti sopimalla ovat rajalliset.

Väylävirasto katsookin, että ehdotetuissa 41–43 §:n säännöksissä tulisi huomioida väylänpidon operatiivisten tehtävien järjestäminen ostopalveluina. Väylävirasto vastaa valtion tieverkon, rautateiden ja vesiväylien kehittämisestä sekä kunnossapidosta. Lisäksi elinvoimakeskukset vastaavat alueensa tienpidon tehtävistä Väyläviraston ohjauksen mukaisesti. Väylävirastolla taikka elinvoimakeskuksilla ei kuitenkaan ole näiden tehtävien hoitamiseksi tarvittavaa kalustoa, vaan käytännössä väylänpidon operatiivisista tehtävistä huolehtivat niin normaali- kuin poikkeusoloissa Väylävirastoon ja elinvoimakeskuksiin sopimussuhteessa olevat palveluntuottajat. Väylien kunnossapito (esimerkiksi auraaminen ja liukkaudentorjunta) on välttämätöntä myös poikkeusoloissa esimerkiksi sotilaallisen maanpuolustuksen taikka väestön toimeentulon kannalta tarvittavien kuljetusten turvaamiseksi. Samoin väylien suunnittelu ja rakentaminen voi olla sellaista poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä rakentamista, jota varten ehdotettujen 41–43 §:n poikkeukset olisivat tarpeen. Väyläviraston näkemyksen mukaan poikkeuksia tulisi siten muun ohella voida soveltaa Väyläviraston ja elinvoimakeskusten palveluntuottajiin kuten rakennus- ja kunnossapitourakoitsijoihin ja suunnittelukonsultteihin.

Väylävirasto kannattaa ehdotettujen 41–43 §:n soveltamista muun ohella jäänmurtoon, mutta kiinnittää huomiota jäänmurron epätasmalliseen määrittelyyn kyseisissä säännöksissä. Pykälissä jäänmurtoon tulisi viitata seuraavasti: yhtiö, joka hoitaa Väyläviraston järjestämisvastuulla olevaa jäänmurtopalvelua. Tämä olisi yhdenmukaista alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005) 10 a §:n kanssa. Mainitun pykälän mukaan Väyläviraston tehtävänä on tilata koko maan alueella tarvittavat jäänmurtopalvelut.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

61 § Maa- ja vesialueen sekä huoneiston luovutusvelvollisuus: Pykälän mukaan Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisi sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa kiinteistön, muun maa- tai vesialueen taikka huoneistonomistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva kiinteistö, muu maa- tai vesialue taikka huoneisto Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan. Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella olisi oikeus mainituilla kiinteistöillä ja muilla alueilla ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin teiden rakentamiseksi, muuttamiseksi tai katkaisemiseksi sekä varastotilojen, linnoituskohteiden, rautateiden ja muiden väylien sekä muiden puolustuslaitteiden rakentamiseksi ja valmiuden ylläpitämiseksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin, että tiestön osalta ehdotettu sääntely mahdollistaisi muun muassa sen, että Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisivat tarvittaessa asentaa hallintaan otetulle alueelle puolustusvalmisteluiden kannalta välttämättömiä liikenteenohjauslaitteita. Myös alueella olevia teitä voitaisiin muuttaa tai ne voitaisiin tilapäisesti sulkea Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen toimenpitein. Väylällä tarkoitettaisiin säännöksessä sellaista liikennettä varten rakennettua väylää, rakentamatonta reittiä tai liikennepalveluiden tuottama yhteyttä, joka on liikennejärjestelmään kuuluvan liikenneverkon osa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi maanteiden

tiealueet ja teihin kuuluvat alueet, rakenteet, rakennelmat ja laitteet. Niitä olisivat myös vesistöjen kulkuväylät sekä rautatiet ja rautatiealueet.

Väylävirasto katsoo, että ehdotetun 61 §:n suhdetta puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007) ja sen 14 §:ään sekä rajavartiolaitokseen (578/2005) ja sen 39 §:ään on säännöksen perusteluissa tarve täsmentää. Mainituissa pykälissä säädetään puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta tilapäisesti käyttää muita kuin niiden pysyvässä käytössä olevia kiinteistöjä, jos se on muun muassa puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Säännökset ovat siten osin samansisältöisiä kuin ehdotettu 61 §, joskin ehdotus mahdollistaisi osin pidemmälle menevän puuttumiseen omaisuudensuojaan. Lisäksi Väylävirasto toteaa, että normaalioloissa tilapäisistä liikennejärjestelyistä sekä maantien tilapäisestä sulkemisesta päättää elinvoimakeskus tieliikennelain (729/2018) mukaisesti. Väyläviraston näkemyksen mukaan tieliikennelaki on erityislaki (lex specialis) suhteessa puolustusvoimista annettuun lakiin sekä rajavartiolaitokseen ja niiden kiinteistöjen tilapäistä käyttöä koskeviin säännöksiin. Näin ollen esimerkiksi puolustusvalmiuden kohottamiseksi tapahtuva tien tilapäinen sulkeminen ei voi tapahtua mainittujen säännösten nojalla, vaan edellyttää elinvoimakeskuksen myöntämän luvan, jonka lupaharkinnassa arvioidaan sulkemisen liikenteelliset vaikutukset ja tarvittavat liikennejärjestelyt. Lähtökohtaisesti tieliikennelain säännöksiä noudatetaan myös poikkeusoloissa, minkä vuoksi ehdotuksen suhdetta tieliikennelain mukaisiin menettelyihin tulisi selventää. Vastaavasti muuta maanteitä, rautateitä ja vesiväyliä ja niiden käyttöä koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan poikkeusoloissa, ja ehdotuksen suhdetta myös niihin tulisi selventää.

Väylävirasto arvioi, että pykälän 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet olisivat osin sellaisia, ettei Puolustusvoimilla tai Rajavartiolaitoksella taikka niiden sopimustoimittajilla olisi tosiasiallisia edellytyksiä suorittaa niitä itse, ja ne edellyttäisivät siten myös Väyläviraston ja/tai elinvoimakeskusten asiantuntemusta (esimerkiksi rautateiden ja muiden väylien rakentaminen). Tätä ei ole huomioitu pykälässä tai sen perusteluissa, minkä vuoksi ehdotuksen tosiasiallisia vaikutuksia Väylävirastoon tai elinvoimakeskuksiin on mahdotonta arvioida. Lisäksi 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden luettelo olisi voimassa olevan valmiuslain 113 §:ää kattavampi. Ehdotetun pykälän perusteella jää epäselväksi, onko tarkoituksena, että Väylävirasto ja elinvoimakeskukset osallistuisivat toimenpiteiden toteuttamiseen esimerkiksi antamalla virka-apua tai vastaamalla Puolustusvoimien esittämään tukipyyntöön. Väylänpitäjältä mahdollisesti edellytettävät tehtävät ja toimenpiteet tulisi esittää pykälässä ja sen perusteluissa, samoin mahdollisuus saada korvauksia Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käyttöön luovutetulle väyläomaisuudelle aiheutuneesta vahingosta ehdotetun 154 §:n mukaisesti. Asia liittyy myös ehdotetussa 141 §:ssä tarkoitettuun välttämättömän rakentamisen turvaamiseen sekä Väyläviraston ja elinvoimakeskusten voimavarojen turvaamiseen tilanteessa, jossa väylänpidon voimavaroja jouduttaisiin mahdollisesti suuntaamaan Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarvitsemaan rakentamistoimintaan.

Ehdotetun 59 §:n mukaan Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisi velvoittaa yhteisön tai elinkeinonharjoittajan suorittamaan mm. rakentamispalveluita, mutta velvollisuus ei Väyläviraston käsityksen mukaan voisi kohdistua viranomaisiin. Yhteisöllä nimittäin tarkoitettaisiin ehdotetun 32 §:n mukaan yksityisoikeudellista tai julkisoikeudellista oikeushenkilöä. Olli Mäenpää on teoksessaan Hallinto-oikeus (päivittyvä hakuteos, Alma Media Finland Oy) todennut, että viranomaista ei yleensä

pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä, vaan julkisyhteisö (esim. valtio, kunta, hyvinvointialue) muodostaa yhtenäisen oikeushenkilön. Koska viranomainen ei ole itsenäinen oikeushenkilö, se toimii julkisyhteisön puolesta sen toimielimenä lainsäädännön määrittelemän toimivaltansa rajoissa.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

66 §. Tieliikenteen rajoittaminen: Pykälässä osoitettaisiin Väylävirastolle toimivalta ehdotetun 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa niiden hallinnan kannalta välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi rajoittaa muuta moottoriajoneuvoliikennettä tai kieltää se kokonaan määrääjäksi viraston määräämillä teillä tai alueilla kuljetuksesta vastaavan viranomaisen pyynnöstä. Väylävirasto huomauttaa, ettei ehdotuksen perusteluissa ole millään tavoin avattu, miksi tehtävä osoitettaisiin nimenomaan Väylävirastolle. Väylävirastolla ei ole normaaliloissa vastaavaa tieliikenteen rajoittamistehtävää, minkä vuoksi ehdotettu toimivaltuus vastaisi huonosti sitä uuden valmiuslain valmistelun peruslähtökohtaa, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulisi olla sama normaali- ja poikkeusoloissa. Normaalioloissa elinvoimakeskus on toimivaltainen viranomainen päättämään tien tilapäisestä sulkemisesta (tieliikennelaki 187 §) ja liikenteen tilapäisestä kieltämisestä tai rajoittamisesta (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005, 35 ja 36 §). Yksityisteiden tai kuntien katuverkon osalta Väylävirastolla tai elinvoimakeskuksella ei sen sijaan ole normaaliloissa toimivaltaa. Ehdotettu 66 § kuitenkin koskisi maanteiden ohella katuja ja yksityisteitä. Lähtökohtaisesti sitä sovellettaisiin perusteluissa todetuin tavoin myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Jos tavoitteena on tieliikenteen rajoittamista koskevan lisätoimivaltuuden osoittaminen keskitetysti ja valtakunnallisesti yhdelle viranomaiselle, tehtävä olisi Väyläviraston arvion mukaan tarkoituksenmukaisempaa osoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle, joka olisi toimivaltainen viranomainen määräämään myös kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta ehdotetun 70 §:n nojalla. Kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta ja tieliikenteen rajoittamisesta määrääminen muodostavat loogisen kokonaisuuden, jonka keskeisenä tarkoituksena on varmistaa tehokkaasti poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömät kuljetukset. Toimivaltaa ei siten ole tarkoituksenmukaista hajauttaa eri viranomaisille, mikä saattaisi myös johtaa viranomaisten eriäviin tulkintoihin niille osoitettujen lisätoimivaltuuksien käytöstä sekä päätöksenteon ajallisiin viiveisiin. Lisäksi Väylävirasto toteaa, että Liikenne- ja viestintävirasto vastaa liikenteen lupa-, rekisteri- ja valvontatehtävistä sekä edistää muun muassa liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, minkä vuoksi ehdotetun 66 §:n mukainen toimivalta olisi sopivinta osoittaa sille.

Toisaalta voidaan perustellusti arvioida, että liikenneviranomaisten edellytykset arvioida poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä kuljetuksia ovat rajalliset. Kuljetusta pyytävän viranomaisen tulisi ehdotetun 66 §:n mukana perustella pyyntönsä, minkä lisäksi harkinnassa tulisi ottaa huomioon ehdotettujen 29–31 §:n mukaiset lisätoimivaltuuksien soveltamista koskevat yleiset periaatteet. Väyläviraston näkemyksen mukaan ehdotettuun 66 §:ään tulisikin lisätä ehdotettua 70 §:ää vastaavasti asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, millaisia kuljetustarpeita voidaan pitää poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättöminä. Lisäksi välttämättömien kuljetusten keskinäisen priorisoinnin tulisi tarvittaessa

perustua valtioneuvoston ehdotetun 25 §:n nojalla suorittamaan ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muuhun tärkeysjärjittelyyn.

Toimivaltuuden täytäntöönpanoon varautuminen aiheuttaisi toimivaltaiselle viranomaiselle hallinnollista taakkaa ja edellyttäisi riittäviä henkilöstöresursseja erityisesti siksi, koska kyseessä olisi valmiuslain kokonaisuudessa kokonaan uusi toimivaltuus. Toimivaltaisen viranomaisen tulisi ehdotetun 6 §:n nojalla varautua toimivaltuuden käyttöön sekä sisällyttää valmiussuunnitelmaansa kuvaus toimivaltuuden käyttöönotosta aiheutuvista velvoitteista ehdotetun 8 §:n mukaisesti. Tämä edellyttäisi käytännössä toimivaltuuden täytäntöönpanoon liittyvien poikkeusolojen toimintamallien luomista ja kuvaamista ottaen huomioon, että asiassa tulisi tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös ehdotetun 167 §:n mukaisesti.

Lisäksi Väylävirasto arvioi, että toimivaltaisesta viranomaisesta riippumatta toimivaltuuden täytäntöönpano edellyttäisi joka tapauksessa toimivaa viranomaisyhteistyötä. Ehdotettu 66 § on toimivaltasäännös, joka ei ota kantaa menettelytapoihin. Käytännössä elinvoimakeskukset todennäköisesti toimeenpanisivat kiellot ja rajoitukset alueillaan. Tämä edellyttäisi myös maanteiden hoitourakoitsijoiden palvelusopimusten muuttamista, koska viranomaisilla ei ole operatiivista kyvykkyyttä hoitaa itse näitä tehtäviä.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Yleistä: Ehdotettu 11 luku sisältäisi useita rinnakkaisia toimivaltasäännöksiä niin otto-oikeuksista kuin palvelujen suorittamisvelvollisuudesta. Lisäksi vastaavaa sääntelyä sisältyisi sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamisen osalta ehdotettuun 9 lukuun. Rinnakkaisista toimivaltasäännöksistä seuraa Väyläviraston käsityksen mukaan tarve koordinoida eri viranomaisten mahdollisesti päällekkäisiä tarpeita. Perustelujen mukaan esimerkiksi eri tarpeisiin tarvittavien ajoneuvojen ja alusten löytämiseksi sekä eri tarpeiden koordinoimiseksi tulisi hyödyntää viranomaisten rekistereitä. Tässä myös Huoltovarmuuskeskuksella tunnistetaan perustelujen mukaan olevan keskeinen rooli. Tästä huolimatta Huoltovarmuuskeskukselle ei uudessa valmiuslaissa ehdotettaisi minkäänlaisia toimivaltuuksia otto-oikeuksien ja palvelujen suorittamisvelvollisuuden koordinointiin. Tällaisesta tehtävästä voisi olla peruteltua sätää erityisesti siksi, että huoltovarmuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi tarvittavat siviilisektorin tarpeet tulisivat kokonaisvaltaisesti arvioiduiksi ja tarvittavilta osin yhteensovitetuiksi keskenään sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeiden kanssa. Tämä voisi vähentää tarvetta valtioneuvoston ehdotetun 25 §:n nojalla suorittamille tärkeysjärjittelyille.

Ehdotettua 11 lukua koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että viranomaisen tarvitsemien välttämättömien kuljetus- ja kalustoresurssien turvaaminen pakottavin keinoin olisi viimesijainen vaihtoehto, mikäli tarpeita ei pystyittäisi täyttämään vapaaehtoisuuteen perustuen sopimalla tästä alan palveluntarjoajien kanssa. Väylävirasto kuitenkin huomauttaa, että otto-oikeuksien tosiasiallinen täytäntöönpano ei välttämättä olisi näin suoraviivaista, ainakaan niissä tapauksissa, joissa tarvittava kalusto olisi ulkomaalaisomistuksessa. Esimerkiksi kauppamerenkulun alukset saattavat purjehtia Suomen lipun alla, mutta niiden omistus voi olla ulkomailla. Tällöin

alukset saatettaisiin poikkeusoloissa pitää tai ohjata muualle kuin Suomeen. Vastaavasti suomalaisten varustamoiden aluksia voi olla muiden lippujen alla. Alukset saattavat esim. kaupallisten sopimusjärjestelyjen kautta olla kaukana Itämereltä eivätkä liikennöi Suomen satamiin.

70 §. Kuljetusten suorittamisvelvollisuus: Liikenne- ja viestintävirasto voisi ehdotuksen mukaan velvoittaa kuljetuspalvelun tarjoajan suorittamaan poikkeusoloissa niiden hallinnan kannalta välttämättömiä kuljetuksia. Poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömät kuljetukset määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella. Väylävirasto korostaa yhtäältä tämän määrittelyn sekä toisaalta valtioneuvoston ehdotetun 25 §:n mukaisesti tarvittaessa suorittaman kuljetusten keskinäisen ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muun tärkeysjärjittelyn merkitystä Liikenne- ja viestintäviraston harkintaa ohjaavina tekijöinä, sillä Liikenne- ja viestintävirasto ei voisi itsenäisesti muodostaa kokonaisarviota poikkeusolojen hallinnan kannalta kriittisistä kuljetusvirroista taikka eri viranomais toimintojen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen liittyvistä tarpeista. Väylävirasto viittaa myös edellä Huoltovarmuuskeskuksesta lausumaansa ja toteaa, että Huoltovarmuuskeskuksella voisi olla edellytykset tunnistaa ja koordinoida siviilisektorin huoltovarmuuskriittisiä kuljetustarpeita. Samoin Väylävirasto viittaa välttämättömyysarvioinnin osalta edellä 66 §:n yhteydessä lausumaansa.

Väylävirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että rajat ylittävien kuljetusten osalta priorisointia koskevaa keskustelua on käytävä esimerkiksi Naton tai muiden Pohjoismaiden kanssa. Komissio on lisäksi antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehityksen perustamisesta (COM/2025/847), joka edellyttäisi sekä jäsenvaltion sisäistä että jäsenvaltioiden välistä koordinaatiota jäsenmaiden välisten sotilasalan kuljetusten mahdollistamiseksi. Asetusehdotus edellyttäisi etusijan antamista sotilasalan kuljetuksille tilanteissa, joissa ehdotuksessa tarkoitettu Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettujen vastatoimien järjestelmä (EMERS-järjestelmä) olisi aktivoituna. Jos EMERS olisi aktivoituna valmiuslain mukaisten poikkeusolojen aikana, sillä olisi näin ollen vaikutusta poikkeusolojen edellyttämien kuljetusten keskinäiseen tärkeysjärjittelyyn.

Edellä todetuin tavoin Väylävirasto katsoo, että tieliikenteen rajoittamista koskevaa 66 §:ää ja 70 §:ssä ehdotettua kuljetusten suorittamisvelvollisuutta tulisi tarkastella kokonaisuutena, jonka keskeisenä tavoitteena olisi varmistaa tehokkaasti poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömät kuljetukset. Toimivalta tulisi tältä osin keskittää yhdelle viranomaiselle, joka voisi olla Liikenne- ja viestintävirasto. Tässä yhteydessä tulisi varmistaa, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi riittävät resurssit sille osoitettujen lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoon sekä siihen varautumiseksi.

Väylävirasto katsoo lisäksi, että 70 §:n suhdetta ehdotettujen 59 ja 81 §:n palvelujen suorittamisvelvollisuuteen tulisi selvittää. Ehdotetussa 59 §:ssä olisi kyse välittömästi sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kytkeytyvästä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimivallasta velvoittaa yhteisö tai elinkeinonharjoittaja suorittamaan mm. kuljetuspalveluita. Ehdotetun 81 §:n nojalla Rajavartiolaitos voisi puolestaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 5

kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvoittaa yhteisön tai elinkeinonharjoittajan suorittamaan Rajavartiolaitokselle mm. kuljetuspalveluja. Mainitut toimivaltuudet olisi siten sidottu tiettyihin erikseen määriteltyihin poikkeusoloihin, ja niiden tavoitteena olisi turvata erityisesti kyseisissä tilanteissa tarvittavia kuljetuksia. Ehdotettu 70 § kuitenkin koskisi sanamuotonsa perusteella kaikkia 11 §:ssä tarkoitettuja poikkeusoloja ja se soveltuisi yleisesti poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömistä kuljetuksista määräämiseen. Näin ollen 70 § olisi osin päällekkäinen 59 ja 81 §:n kanssa.

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:

93 § Satamien tavarankuljetustoimintojen turvaaminen: Ehdotetun pykälän 1 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa satamassa toimivan elinkeinonharjoittajan suorittamaan satamassa toimivalle toiselle elinkeinonharjoittajalle tavaratoimituksen kannalta välttämättömän päätöksessä yksilöidyn palvelun. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan satamassa toimivalla elinkeinonharjoittajalla viitattaisiin säännöksessä sekä satamanpitäjään että satamassa toimiviin muihin elinkeinonharjoittajiin kuten jäänmurtopalvelun tarjoajaan. Väylävirasto katsoo, että perusteluissa voisi selvyiden vuoksi täsmentää, ettei tällä tarkoitettaisi alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005) 10 §:n mukaisesti Väyläviraston järjestämisvastuulla olevia jäänmurtopalveluja, vaan satama-alueilla avustuksesta vastaa asianomainen satama.

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:

Väylävirasto pitää polttoaineen säännöstelyä koskevia 124 ja 125 §:n säännöksiä kannatettavina ja katsoo niiden yksinkertaistavan ja selkeyttävän liikennepolttonesteiden säännöstelyä voimassa olevan valmiuslain 10 luvun mukaisiin menettelyihin nähden. Samoin Väylävirasto pitää kannatettavina sähkön käytön säännöstelyä koskevia 127–129 §:n säännöksiä. Väylävirasto kuitenkin korostaa yhtäältä väylänpidon, mukaan lukien jäänmurto, polttoainetarpeita sekä toisaalta sähköradan toiminnan edellyttämää sähkönkäyttöä, jotta kriittisen liikenneinfrastruktuurin käytettävyydestä kyettäisiin tosiasiaissa huolehtimaan myös poikkeusoloissa. Toimiva liikenneinfrastruktuuri on osaltaan edellytys muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle.

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:

141 § Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa: Sotilaallisissa poikkeusoloissa myös infrahankkeiden rakentamisen aloittaminen tai jatkaminen edellyttäisi pykälässä tarkoitettua aloitus- tai jatkamislupaa, jos välttämättömä rakentamista ei voitaisi muutoin turvata. Aloitus- ja jatkamislupa tulisi myöntää välttämättömään rakentamiseen, jollaiseksi pykälän 3 momentissa tunnistettaisiin muun muassa liikenne- ja viestintäyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt. Väylävirasto kuitenkin huomauttaa, että liikenneyhteyksien rakentaminen tai korjaaminen voisi olla edellytyksenä myös pykälän 4 momentissa lupavaatimuksesta vapautettujen Puolustusvoimien

rakentamishankkeiden toteuttamiselle. Väylävirasto esittää tämän vuoksi harkittavaksi myös liikenne- ja viestintäyhteyksien kiireellisten rakennus- ja korjaustöiden vapauttamista lupavaatimuksesta. Vähintään lupavaatimusta ei tulisi soveltaa, kun liikenneyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt liittyvät muihin lupavaatimuksesta vapautettuihin rakentamistoimenpiteisiin.

Ehdotetun 5 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on Väyläviraston näkemyksen mukaan aivan oikein tunnistettu väylähankkeiden alueellinen tai valtakunnallinen luonne ja se, että näiden hankkeiden merkitys ja kriittisyys arvioitaisiin kunnan rakennustarkastajan sijaan Lupa- ja valvontaviraston taikka ympäristöministeriön toimesta. Perusteluissa on tunnistettu alueellisia (seututiet) ja valtakunnallisia (valtakunnallinen tie- ja rataverkko, valtatie ja kantatie) väylähankkeita. Väylävirasto esittää, että edellä mainittujen tie- ja ratahankkeiden lisäksi perusteluissa viitattaisiin esimerkinomaisesti kauppamerenkulun vesiväylähankkeisiin.

Pykälän perusteluissa on aivan oikein myös todettu, ettei aloitus- tai jatkamislupa poistaisi muun lainsäädännön perusteella asetettuja vaatimuksia muiden tarvittavien lupien tai päätösten osalta. Siten esimerkiksi väylähankkeissa tulee myös poikkeusoloissa noudattaa lakisääteisiä ratalain (110/2007) ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) mukaisia suunnittelumenettelyjä niihin liittyvine vuorovaikutus- yms. menettelyineen sekä hakea hankkeiden edellyttämät luvat (ympäristö- ja vesiluvat, luonnonsuojelulain (9/2023) mukaiset poikkeusluvut jne.). Väylävirasto arvioi, että poikkeusoloissa näiden veloitteiden noudattaminen voi aiheuttaa kriittisiä aikatauluhaasteita niin hankkeiden suunnittelulle kuin toteutukselle ja hankaloittaa siten väylähankkeiden läpivientiä ja väylien nopeaa käyttöönottoa. Tämän vuoksi tulisi selvittää, millä edellytyksillä poikkeusoloissa välttämätöntä rakentamista toteuttavat infra- ja muut rakennushankkeet voitaisiin vapauttaa tällaisista vaatimuksista taikka keventää niitä. Tarvittavista poikkeuksista tulisi säätää joko valmiuslaissa taikka sektorikohtaisessa lainsäädännössä.

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:

-

Kuistio Laura
Väylävirasto

Särkkä Ella
Väylävirasto