



Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa valmiuslain muuttamista koskevasta työryhmämietinnöstä.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa mietinnöstä kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää valmiuslain uudistamista välttämättömänä. Toimivan ja ajantasaisen lainsäädännön valmistelu on erittäin tärkeä osa varautumista poikkeusoloihin. Viranomaisten toimivaltuuksien päivittäminen nykyaikaan vaatii valmiuslain kokonaisuudistusta.

Uusi valmiuslaki on tärkeätä saada voimaan mahdollisimman nopeasti. Voimassa oleva laki on jäänyt jälkeen yhteiskunnan kehityksestä ja se sisältää toimivaltuuksia, jotka eivät välttämättä enää toimisi käytännössä. Voimassa olevasta laista myös puuttuu joitakin toimivaltuuksia, jotka heijastelevat yhteiskunnan muutosta ja tarvetta uudennaisiin lähestymistapoihin.

Uuden valmiuslain viranomaistoimivaltuuksissa tulee ottaa huomioon yhteiskunnan keskinäisriippuvuus ja tarve viranomaisten kiinteälle yhteistoiminnalle. Kriisit, häiriötilanteet ja poikkeusolot eivät noudata hallinnonalojen rajoja, eivätkä viranomaisten toimivaltarajoja. Toimivaltuuksien tulee vastata tältä osin nyky-yhteiskuntaa, jossa yksittäinen kriisi koskettaa kerralla useampaa toimialaa ja vaikuttaa yhteiskuntaan kokonaisuutena.

Myös kehitys, jossa viranomaiset ovat luopuneet omasta palvelutuotannostaan ja tukeutuvat toiminnassaan yksinomaan markkinoilla tuotettuihin kaupallisiin palveluihin, on tarpeen huomioida esityksessä. Viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää elinkeinoelämän tuottamien palveluiden toimintavarmuutta kaikissa tilanteissa. Varautumisen tulee nykyisessä turvallisuustilanteessa olla kokonaisturvallisuuden käsitteen mukaisesti koko yhteiskunnan tehtävä.

Informaation leviämisenopeus on nykyisin varsin toisenlainen kuin voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä. Se vaikuttaa kansalaisten päätöksentekoon kriiseissä ja asettaa viranomaisviestinnälle korkeat vaatimukset. Tämä on tarkoin huomioitava esityksessä.

Ehdotetun sääntelyn on kestävä aikaa ja sen tulee olla tekniikkariippumatonta. Erityisesti tämä koskee uuden valmiuslain digitaaliseen infrastruktuuriin liittyviä toimivaltuuksia.

Voimassa olevan valmiuslain säännöstelyä koskevien toimivaltuuksien ohella nykyisin on kriisitilanteessa tärkeä huolehtia kriittisten hyödykkeiden saatavuuden turvaamisesta. Yksi



keskeinen osa kriisinhallintaa on elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten turvaaminen niin pitkälle kuin suinkin mahdollista. Muun muassa Ukrainan sota on osoittanut, että yhteiskunta voi sodankin keskellä turvata erilaisten hyödykkeiden saatavuuden parhaiten markkinatalouden keinoin.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitääkin tärkeänä sitä, että valmiuslain käyttöönottokynnys on korkealla ja että viranomaisten toiminta on mahdollisimman vähän puuttuvaa ja viimesijaista.

Varautumisvelvollisuus elinkeinotoiminnan harjoittajille

Lain 6 pykälä käsittelee viranomaisten varautumisvelvollisuutta. Yhteiskunnassa, jossa viranomaiset tukeutuvat omassa toiminnassaan lähes yksinomaan kaupallisesti tuotettuihin palveluihin, varautumisvelvollisuuden tulee koskea viranomaisten ohella myös viranomaisille palveluita tuottavia elinkeinotoiminnan harjoittajia.

Joillakin sektoreilla kuten esimerkiksi liikennepalveluiden ja viestintäpalveluiden osalta varautumisvelvollisuudesta säädetään toimialan lainsäädännössä. Tämä onkin ensisijainen ja kannatettava toimintatapa huolehtia viranomaisten ja yhteiskunnan toiminnan jatkumisesta myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeustilanteissa.

Valmiuslaki koskee kuitenkin koko yhteiskuntaa ja varsin laajasti sellaisia toimialoja ja elinkeinonharjoittajia, joiden tuottamista palveluista viranomaiset ovat normaalioloissa ja poikkeusoloissa riippuvaisia. Kaikkia valmiuslaissa tarkoitettuja toimialoja koskevassa erityislainsäädännössä ei ole varautumisvelvoitetta, eivätkä kaikki yhteiskunnan kannalta kriittisistä toimialoista kuulu kriittistä infrastruktuuria koskevan CER-lain soveltamisalaan.

Kaikesta valmiuslaissa tarkoitettu elinkeinotoiminnasta ei ole myöskään erityislainsäädäntöä, jossa varautumisvelvollisuudesta voitaisiin säätää. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemista ei ole erityislainsäädäntöä, eikä niihin kohdistu muitakaan lainsäädännöllisiä varautumisvelvoitteita. Polttonesteiden jakelun käytännön toteuttaminen poikkeusoloissa edellyttäisi kuitenkin varautumista ja toimenpiteitä jo ennen poikkeusoloja.

Viranomaisten on huolehdittava kriittisten palvelun tuottajiensa varautumisvelvoitteista sopimusteitse. Sopimusteitse varautumisvelvollisuudesta huolehtiminen on kuitenkin selkeästi lainsäädäntöä tehottomampi tapa. Sopimusoikeudelliset sanktiot eivät ole tehokkuudeltaan verrattavissa lainsäädännöllisiin velvoitteisiin. Sopimuksiin perustuvaan varautumiseen ei myöskään voida kohdistaa viranomaisvalvontaa.

Varautumisvelvollisuus tulisiikin valmiuslaissa asettaa kaikille sellaisille elinkeinonharjoittajille, joille poikkeusoloissa voidaan asettaa valmiuslain toimivaltuuksilla palvelun tuottamisvelvoite. Tällä huolehdittaisiin siitä, että toimivaltuudet ovat aidosti käytettävissä ja tosiasiallisesti toimivia poikkeusoloissa. Erityisesti tämä koskee polttonesteiden saatavuuden varmistamiseen kohdistuvia valmiuslain toimivaltuuksia.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Ostopalvelut ovat väylänpidosta vastaavien viranomaisten, kuten Väyläviraston osalta kiinteä osa toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Varautumisvelvollisuuden lisäksi asiaan liittyy mahdollisuudet



poiketa palvelussuhteiden ehdoista. Esimerkiksi pakottavasta työaikalainsäädännöstä ei voi yksityisoikeudellisesti sopimalla poiketa.

Lakiehdotuksen 41–43 §:ssä säädettäisiin palvelussuhteen ehtojen poikkeamisesta nykyistä kattavammin. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotettuja säännöksiä tulisi voida soveltaa myös viranomaisten palveluntuottajiin, kun palveluita hankitaan sopimusperusteisesti yksityisiltä yhteisöiltä. Tämä olisi tärkeää esimerkiksi valtion tieverkon, rautateiden ja vesiväylien pidon osalta.

Väylävirasto ja elinvoimakeskukset vastaavat valtion tieverkon, rautateiden ja vesiväylien kehittämisestä sekä kunnossapidosta. Ne eivät kuitenkaan omista tarpeellista kalusta tai hoida niitä käytännön tehtäviä, joilla pidetään tiet, radat ja vesiväylät käytössä niin normaali- kuin poikkeusoloissa.

Väyläverkon kunnossapito (esimerkiksi auraaminen ja liukkaudentorjunta) on yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittistä myös poikkeusoloissa esimerkiksi sotilaallisen liikkuvuuden, huoltovarmuuden ja väestön toimeentulon kannalta tarpeellisen liikkumisen ja kuljetusten mahdollistamiseksi. Myös väylien suunnittelu ja rakentaminen voi olla poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämätöntä rakentamista. Lain 41–43 §:n mukaisia poikkeukset tulisi siksi olla mahdollista ulottaa myös Väyläviraston ja elinvoimakeskusten palveluntuottajiin, kuten kunnossapito- rakennusurakoitsijoihin ja suunnittelukonsultteihin.

Lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentin 12 kohdassa esitetään mainittavaksi voimassa olevan lain tavoin Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskus ja taajuushallinto.

Liikenne- ja viestintäviraston osalta kuvaus poikkeaa kaikkien muiden listalla olevien toimijoiden kuvauksesta siinä, että viraston osalta poikkeus on rajattu vain erikseen nimettyihin toimintoihin. Muissakin listassa mainituissa viranomaisissa tai listalla olevissa yhtiöissä on toimintoja, joiden osalta palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ei todennäköisesti ole poikkeusoloissakaan välttämätöntä, mutta näiden osalta ei ole pidetty tarpeellisena yksilöidä kriittisimmiksi ennakoituja palveluita. Joka tapauksessa valmiuslain 13 § rajaa kaikkien lisätoimivaltuuksien käyttöä vain siihen laajuuteen kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista valmiuslaissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että Liikenne- ja viestintävirastolla on taustarooli useiden toimivaltuuksien käytössä (esimerkiksi ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten otto-oikeuksiin liittyvät tietopalvelut ja muut rekisteritehtävät). Näitä tehtäviä ei hoideta kyberturvallisuuskeskuksessa tai taajuushallinnossa. Kuitenkin näiden palveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi voitaisiin joutua tilanteeseen, jossa voisi olla tarvetta palvelussuhteen ehdoista poikkeamiselle.

Edellä mainituista syistä liikenne- ja viestintäministeriö ei siten pidä perusteltuna sitä, että viraston toiminnoista olisivat mainittuina vain kyberturvallisuuskeskus ja taajuushallinto, vaan esittää, että Liikenne- ja viestintävirasto mainittaisiin luettelossa kokonaisuudessaan.



Maa- ja vesialueen ja huoneiston luovuttaminen

Puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella olisi 61 §:n mukaan oikeus ottaa haltuun alueita ja ryhtyä kyseisillä alueilla välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin muun muassa teiden rakentamiseksi, muuttamiseksi tai katkaisemiseksi sekä rautateiden ja muiden väylien rakentamiseksi. Perusteluissa todetaan muun muassa, että haltuun otetuille alueille voisi asentaa välttämättömiä liikenteenohjauslaitteita, teitä voitaisiin muuttaa tai ne voitaisiin tilapäisesti sulkea. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin avata sitä, mitä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen tarkoittaisi suhteessa teiden, rautateiden tai vesiväylien rakentamista ja käyttöä koskevaa normaalilainsäädännön tai ympäristölainsäädännön vaatimuksiin, joita olisi poikkeusoloissakin noudatettava. Esitystä olisi tarpeen selkeyttää näiltä osin.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen 61 §:n nojalla suorittamat toimenpiteet voisivat esimerkiksi rautateiden ja muiden väylien rakentamisen osalta olla sellaisia, ettei puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella olisi tosiasiaassa osaamista ja edellytyksiä suorittaa niitä itse. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että perusteluissa tulisi selkeyttää, voisiko kyseeseen tulla Väyläviraston tai elinvoimakeskusten osallistuminen toimenpiteiden toteuttamiseen esimerkiksi puolustusvoimien tukipyynnöjen kautta, ja väylänpitäjältä edellytettävistä toimenpiteistä tulisi tarvittaessa säätää.

Ehdotetun 59 §:n mukaan puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voisivat velvoittaa yhteisön tai elinkeinonharjoittajan suorittamaan muun muassa rakentamispalveluita, mutta tämä ei näyttäisi voivan kohdistua yksittäisiin viranomaisiin. Asia liittyy myös 141 §:n mukaiseen välttämättömän rakentamisen turvaamiseen sekä toisaalta Väyläviraston ja elinvoimakeskusten resurssien turvaamiseen tilanteessa, jossa väylänpidon voimavaroja jouduttaisiin mahdollisesti suuntaamaan puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen tarvitsemaan rakentamistoimintaan.

Lisäksi on varmistettava mahdollisuus saada korvauksia puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käyttöön luovutetulle väyläomaisuudelle aiheutuneesta vahingosta ehdotetun 154 §:n mukaisesti.

Maa- ja vesialueen luovuttamista koskevan 61 §:n perusteluissa on mainittu "rautatiet ja rautatiealueet". Perusteluissa olisi syytä avata tarkemmin siihen, että mitä näillä tarkoitetaan.

Rautatiet ja rautatiealueet on määritelty ratalain (110/2007) 3 §:m 1 ja 2 kohdassa ja rautatien määritelmä (3 §:n 1 kohta) pitää sisällään jo rautatiealueen. Raideliikennelaissa (1302/2018) käytettyjä termejä taas ovat rataverkko (4 §:n 28 kohta) ja rautatieinfrastruktuuri (4 §:n 30 kohta) ja rautatieinfrastruktuuri pitää sisällään mm. maa-alueet. Perusteluissa olisi tältä osin selvyden vuoksi hyvä viitata joko ratalakiin tai raideliikennelakiin.

Tieliikenteen rajoittaminen

Ehdotetussa 66 §:ssä säädettäisiin tieliikenteen rajoittamisesta poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi. Toimivaltaa pykälän mukaiseen tieliikenteen rajoittamiseen esitetään Väylävirastolle, joka voisi rajoittaa ajoneuvoliikennettä tai kieltää sen määräajaksi määräämillään teillä tai alueilla kuljetuksesta vastaavan viranomaisen pyynnöstä.

Pykälän perusteluiden mukaan teillä tai alueella tarkoitettaisiin pykälässä maanteitä, kunnan omistamia tiealueita sekä yksityisteitä ja niihin liittyviä alueita eli koko käytettävissä olevaa tieverkkoa.



Esitystä säätää toimivalta Väylävirastolle ei ole mietinnössä perusteltu millään tavalla. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että Väylävirastolla ei ole normaalioloissa tieliikenteen rajoittamiseen liittyvää toimivaltaa millään teillä tai alueilla. Väylävirasto on maanteiden tienpitäjä, mutta liikenteen rajoittamiseen liittyviä päätöksiä tekevät elinvoimakeskukset kullakin alueella liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin ja tieliikennelakiin perustuvan toimivallan nojalla. Väylävirastolla ei ole myöskään yleisempää roolia muulla tieverkolla kuin maanteilla. Kaduista ja liikenteen ohjaamisesta niillä vastaavat kunnat ja yksityisteistä tieosakkaat.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää sinänsä perusteltuna säätää keskitetystä toimivallasta poikkeusolojen hallinnan kannalta. Ministeriö esittää kuitenkin toimivallan säätämistä Väyläviraston sijaan Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille.

Myöskään Traficomilla ei ole nykyisin tieliikenteen rajoittamiseen liittyvää toimivaltaa. Traficom olisi kuitenkin toimivaltainen viranomaisen määräämään myös kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta ehdotetun 70 §:n nojalla. Kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta ja tieliikenteen rajoittamisesta määrääminen muodostavat loogisen kokonaisuuden. Traficomin valintaa perustelee myös liikennehallinnon virastorakenne, jossa Traficomin tehtävä on hoitaa liikenteen ja sähköisen viestinnän viranomaistehtäviä, kun taas Väyläviraston rooli rajoittuu valtion hallinnoimiin liikenneväyliin. Olisi siten luontevampaa, että myös muualle kuin valtion väyliin ulottuva toimivaltaa käyttäisi ennemmin Traficom.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että liikenneviranomaisten edellytykset arvioida poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömiä kuljetuksia ovat joka tapauksessa rajalliset. Sen lisäksi, että rajoituksista ehdotetulla tavalla päätettäisiin kuljetuksesta vastaavan viranomaisen pyynnöstä, ehdotettuun 66 §:ään tulisi lisätä ehdotettua 70 §:ää vastaavasti asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, millaisia kuljetustarpeita voidaan pitää poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättöminä.

Riippumatta rajoitusten asettamisesta toimivaltaisesta viranomaisesta, 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.

Myös Fintraffic Oy:llä olisi rooli kieltojen ja rajoitusten toimeenpanossa. Toimivaltuuden täytäntöönpano edellyttäisi siis toimivaa viranomaisyhteistyötä. Kokonaisuutta olisi syytä kuvata säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotettua tarkemmin.

Kuljetuspalvelun suorittamisvelvollisuus

Valmiuslaissa asetetaan liikennepalvelulaissa tarkoitetuille palvelun tarjoajille kuljetuspalvelun suorittamisvelvollisuus. Velvoite on liikennemuotoneutraali eli se koskee kaikkea tie-, rautatie-, ilmailuliikennettä sekä merenkulkua. Velvoitteen asettaa Liikenne- ja viestintävirasto tiettyjen edellytysten täyttyessä.

Valmiuslain uusi pykälä eroaisi voimassa olevasta laista siten, että siitä puuttuisi muotoilu, jonka mukaan palveluvelvoite asetetaan toisen viranomaisen esityksestä. Liikenne- ja viestintäviraston rooli velvoitteen asettamisessa olisi kuitenkin vain muita viranomaisia tukeva. Se asettaisi



velvoitteen edelleenkin toisen viranomaisen pyynnöstä, toisen viranomaisen johtaman kuljetustehtävän varmistamiseksi.

Rooli on virastolla siitä syystä, että sillä on erilaisten ajoneuvo- alus- ja ilma-alusrekistereiden sekä kuljetuspalveluiden ammattirekistereiden ylläpitäjänä näkymä saatavilla olevaan kuljetuskalustoon ja ammattihenkilöstöön. Virastolla ei kuitenkaan ole roolia kuljetusten suunnittelussa, niiden koordinoinnissa tai johtamisessa, vaan näistä tehtävistä huolehtii se viranomainen, joka kuljetuspalvelua tarvitsee.

Tämä lähtökohta on huonosti ilmaistu voimassa olevan valmiuslain 85 pykälässä, jossa asetetaan liikenne- ja viestintäministeriölle tehtävä huolehtia kuljetusten yhteistoiminnasta. Käsite kuljetusten yhteistoiminta on epäselvä, eikä sillä ole vastinetta muussa lainsäädännössä taikka todellisuudessa. Voimassa olevan lain 85 pykälä onkin johtanut ristiriitaisiin käsityksiin viranomaisten välillä siitä, kenelle kuljetusten suunnittelu ja johtovastuu valmiuslain 84 pykälässä tarkoitetussa tilanteessa kuuluu ja mitä toimenpiteitä siihen sisältyy.

Ristiriitaa on yritetty selventää korona-aikana tehdyn valmiuslain muutoksella. Tuolloin säädetyn uuden 122 a pykälän mukaan kuljetusten suorittamisesta määrätään kuljetuksia tarvitsevan viranomaisen esityksestä.

Voimassa olevan 122 a pykälän muotoilu on nyt lausuttavana olevassa esityksessä ehdotettua säännöstä selkeämpi. Voimassa olevassa 122 a pykälässä otetaan kantaa kuljetusten johtovastuuseen tavalla, joka vastaa liikenne- ja viestintäministeriön käsitystä siitä, miten vastuut eri viranomaisten välillä tulisi jakaa. Vastuu esimerkiksi erilaisten evakuoitukuljetusten järjestämisestä on pelastusviranomaisilla ja pelastustoimella, ei liikenne- ja viestintäministeriöllä.

Liikenteen ohjaamista hoitaa normaalioloissa ja poikkeusoloissa valtion erityistehtävyhtiö Fintraffic. Fintrafficilla olisi valmiuslakiin perustuva varautumisvelvollisuus huolehtia toiminnan jatkuvuudesta myös poikkeusoloissa.

Koska kuljetusten käytännön toteuttamisesta ja erityisesti eri viranomaisten johtovastuista vallitsee nykyisin epäselvyyttä, asiasta tulisi säätää nimenomaisesti uudessa valmiuslaissa, kuten nykyisen valmiuslain 122 a pykälässä on tehty. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan pykälässä tulisi säilyttää nykyisen kaltainen maininta siitä, että kuljetuspalvelun suorittamisesta päätetään aina palvelua tarvitsevan viranomaisen esityksestä.

Johtovastuun kuljetusten käytännön järjestämisestä ja niiden vaatimista liikennejärjestelyistä tulee olla palvelua tarvitsevan viranomaisen vastuulla. Käytännössä se saa virka-apua esimerkiksi liikennejärjestelyihin toimivaltaisilta viranomaisilta eli maanteillä poliisilta ja rautateillä Väylävirastolta. Muutoin liikenteen ohjauksesta poikkeusoloissa vastaa Fintraffic, kuten normaaliaikanakin.

Väylävirasto voisi esityksen 66 pykälän mukaan myös tietyissä tilanteissa poikkeusoloissa rajoittaa tieliikennettä tai kieltää sen kokonaan määräajaksi, jos tiekuljetuksesta vastaava viranomainen eli esimerkiksi puolustusvoimat tätä pyytää. Käytännössä Väylävirasto ei asettaisi rajoitusta tai kieltä tielle itse, vaan se tilaisi palvelun Fintraffic Oy:ltä.

Viranomaisten välistä toimivaltajakoa on väärinkäsitysten välttämiseksi syytä kuvata myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotettua tarkemmin.



Myös siihen, kuka valmistelee ja esittelee toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksen tulisi ottaa kantaa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esityksen mukaan käyttöönottoasetuksella säädetään tarkemmin siitä, millaisia kuljetustarpeita voidaan pitää poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättöminä. Asetus tulee siis esitellä siitä ministeriöstä, jonka hallinnonalalle kuljetuksia tarvitseva viranomaisiin kuuluu.

Kuljetuspalvelun suorittamista koskevan 70 §:n perustelujen lopussa olisi parempi muotoilla virkkeen loppu ("... myös esimerkiksi juna tai lautta, saariston yhteysalus tai muu taikka ilma-alus.") muotoon "myös rautatie-, vesi- ja ilmailukenteen kalustoyksikkö". Juna on lisäksi epätarkka termi, koska se tarkoittaa aina tiettyä kuljetusta varten muodostettua junamuodostelmaa, esim. IC-juna, K-juna jne. Vakiintuneesti käytetty termi raideliikennelainsäädännössä on rautatiekalusto tai rautatieliikenteen kalustoyksikkö.

Ehdotetun 70 §:n kuljetusten suorittamisvelvollisuutta koskevan säännöksen osalta tulisi lisäksi selventää pykälän perusteluissa, tarkoitetaanko kuljetuspalvelulla myös liikenteen palveluista annetun lain 16 §:ssä tarkoitettuja palveluntarjoajia. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää perusteltuna, että myös nämä palveluntarjoajat kuuluisivat toimivaltuuden soveltamisalan piiriin.

Satamia koskeva sääntely

Aluksen satamaan tulo edellyttää yleensä alusliikennepalvelua, luotsauspalvelua sekä talvisin jäänmurtopalvelua. Nämä kaikki ovat palveluita, joilla on merkitystä satamien tavarankuljetustoimintojen turvaamisessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko satamatoimintaa koskevaa pykälää vielä täydentää 2 momentilla, jossa annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle ja Väylävirastolle toimivaltuus päättää näiden palveluiden tarjoamisesta jollekin alukselle tai satamalle ennen muita aluksia tai satamia.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksellään velvoittaa alusliikenne-tai luotsauspalvelun ja Väylävirasto päätöksellään jäänmurtopalvelun tarjoajan tarjoamaan palveluaan ensisijaisesti tietyille alukselle tai satamalle. Päätös tehtäisiin palvelua tarvitsevan viranomaisen, esimerkiksi puolustusvoimien esityksestä.

Sääntelyllä turvattaisiin poikkeusolojen hallinnan näkökulmasta välttämättömien tavarankuljetusten pääsy satamaan ennen muita.

Ilmakuljetusten turvaaminen

Voimassa olevan valmiuslain 81 §:ssä säädetään ilmakuljetusten turvaamisesta. Mietinnössä pykälälle ei ole nähty käyttöalaa, eikä vastaavaa pykälää sisälly lakiehdotukseen. Taustalla on ilmailulain (864/2014) 11 §, jossa säädetään ilmatilan käytön kieltämisestä ja rajoittamisesta. Voimassa olevan valmiuslain 81 §:n ja ilmailulain 11 §:n sääntely on ainakin osittain päällekkäistä, mutta tulisi vielä tarkastella, mahdollistaako ilmailulain 11 § riittävällä tavalla koko valtakunnan kattavien rajoitusten asettamisen. Voimassa olevan valmiuslain 81 § on mahdollistanut ilmatilan käytön rajoittamisen nimenomaisesti koko valtakunnan alueella.



Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarpeellisena tätä vasten vielä harkita, että valmiuslaissa säilyisi voimassa olevan lain 81 §:ää vastaava oikeus asettaa koko valtakunnan kattavia rajoituksia. Tässä yhteydessä on syytä tehdä selkoa valmiuslakiin otettavan pykälän suhteesta ilmailulain sääntelyyn.

Vahingonkorvaussääntely

Esityksen 133-135 pykälien teleyrityksiin liittyvät toimivaltuudet merkitsisivät merkittävää puuttumista elinkeinotoimintaan. Jos toimivaltuuksia otetaan käyttöön, teleyrityksen markkinaehtoinen, kaupallinen toiminta estyy. Tällöin teleyrityksen normaali kassavirta supistuu tai ehtyy kokonaan tietyn ajan kuluessa, koska se ei esimerkiksi viranomaispalveluiden priorisoinnin takia pysty enää tarjoamaan palveluita muille asiakkailleen ja saamaan maksua niistä.

Teleyrityksen kassavirran supistuminen vaikuttaa sen investointimahdollisuuksiin, esimerkiksi kykyyn rakentaa ja korjata viestintäverkkoja. Kassavirran merkittävällä supistumisella voi olla vaikutusta myös esimerkiksi teleyrityksen palkanmaksukykyyn, jolloin se ei pysty pitämään henkilöstöä töissä edes priorisoitujen palveluiden tuottamiseksi. Toimivaltuuksien käyttöönotto saattaa pitkään kestäessään horjuttaa vakavastikin teleyritysten taloudellisia toimintaedellytyksiä eli ajaa teleyritykset konkurssiin.

Teleyritysten viranomaisille ja huoltovarmuuskriittisille yrityksille tuottamat palvelut ovat merkitykseltään niin keskeisiä yhteiskunnan toiminnalle, että niiden rahoittamisesta poikkeusoloissa on säädettävä etukäteen. Ex ante vahingonkorvaussääntelyn tarvetta on korostanut myös perustuslakivaliokunta omissa kannanotoissaan korona-aikana.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää edellä mainituista syistä erittäin tärkeänä sitä, että esityksen 156 ja 157 pykälän säännöksiin lisätään viittaus myös 133-135 pykälissä tarkoitettuihin toimivaltuuksiin. Korvaus palveluiden tuottamisesta ja korvaus muun liiketoiminnan estymisestä ovat tässä tapauksessa välttämätön edellytys teleyritysten kriittisen palveluntuotannon jatkumiselle.

Korvauksen palveluiden tuottamisesta poikkeusoloissa tulee luonnollisestikin olla sellainen, ettei se ole ristiriidassa EU:n valtioneuvoston päätöksen kanssa. Esityksen suhteesta EU-lainsäädäntöön on säädetty esityksen 4 pykälässä.

Vahingonkorvaussääntelyssä tulisi myös huomioida tilanne, jossa palveluntuottaja menettää tuotantovälineensä esimerkiksi tuhoutumisen muodossa suorittaessaan viranomaisen määräämää palvelutehtävää. Tilanne voisi tulla kyseeseen muun muassa kuljetusyritysten, maanrakennusyritysten sekä väylien kunnossapito suorittavien yritysten osalta.

Oikeudelliseen arviointiin siitä, onko kyse kielletystä valtiontuesta ei vaikuta se, onko korvaussääntelystä säädetty etukäteen valmiuslaissa vai vasta tilanteen ollessa päällä poikkeusoloissa. Elinkeinotoiminnan oikeusvarmuuden ja teleyritysten toimintaedellytysten näkökulmasta asialla on kuitenkin iso merkitys ja sen vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että korvauksista tulisi säätää valmiuslaissa etukäteen.



Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa

Esityksen 141 §:n mukaan, jos välttämätöntä rakentamista ei voida muutoin turvata, infrastruktuurin rakentamista koskevan hankkeen saisi aloittaa tai sellaista jatkaa vain, jos hankkeelle myönnetään aloitus- tai jatkamislupa.

Myös kiireelliset liikenne- ja viestintäyhteyksien rakentamis- ja korjaustyöt vaatisivat aloitus- ja jatkamislupaa, vaikka ne olisivat pykälän mukaan välttämätöntä rakentamista, jolle lupa olisi myönnettävä. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että liikenneinfrastruktuurin rakentaminen voi olla edellytys muiden kiireellisten toimenpiteiden toteuttamiselle, esimerkiksi aloitus- ja jatkamisluvan vaatimuksista 3 momentin mukaan vapautettujen Puolustusvoimien rakentamishankkeiden ja kiireellisten energiahuollon rakennus- ja korjaustöiden toteuttamiselle.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että välttämätön liikenneinfrastruktuurin korjaus ja rakentaminen tulisi vapauttaa vastaavasti vapauttaa aloitus- ja jatkamisluvan vaatimuksesta. Vähintään lupavaatimusta ei tulisi soveltaa, kun liikenneyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt liittyvät muihin lupavaatimuksesta vapautettuihin rakentamistoimenpiteisiin.

Lisäksi 141 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa siihen, mitkä kaikki infrastruktuurin kohdistuvat toimenpiteet lasketaan rakentamiseksi, vaikka perusteluissa annetaankin esimerkkejä siitä, mitä kaikkea infrastruktuuria säännös voi koskea.

Maanteiden ja ratojen pidossa rakentamisella tarkoitetaan uuden tien tai rautatien tekemistä tai olemassa olevan parantamista. Parantamisella tarkoitetaan vähäistä merkittävämpiä toimenpiteitä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että asiaa olisi hyvä selkeyttää 141 §:n perusteluissa tätä vastaavasti. Kaikki infrastruktuurin korjaustyöt eivät ole sellaisia hankkeita, joiden materiaali- ja työvoimatarve on tavanomaisia muutos-, korjaus- ja rakentamistöitä suurempi, ja joihin säännöksen soveltaminen on perustelujen mukaan ollut tarkoitus rajata.

Toimivaltuuksien noudattamatta jättämisen sanktiointi

Valmiuslain toimivaltuuksien näkökulmasta keskeistä on se, että niitä noudatetaan.

Toimivaltuuksilla turvataan yhteiskunnan toimivuutta ja kansalaisten turvallisuutta ja niiden käytännön toimivuudella on erittäin suuri merkitys kriisiaikana. Yrityksille valmiuslain nojalla asetettavat velvollisuudet eivät saa jäädä toteutumatta siksi, että niiden noudattamatta jättämistä ei ole sanktioitu riittävästi.

Esityksessä on päädytty sanktioimaan valmiuslain velvoitteiden noudattamatta jättäminen uhkasakolla sekä luonnollisten henkilöiden osalta rikosvastuulla. Rikosvastuun ulottamista oikeushenkilöihin ei esityksessä ehdoteta.

Ministeriö olisi pitänyt parempana elinkeinonharjoittajien ja yritysten osalta seuraamusmaksua sanktiona valmiuslain velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Seuraamusmaksun olisi tullut olla tasoltaan sellainen, että se olisi muodostanut uhkasakkoa tehokkaamman pelotevaikutuksen. Seuraamusmaksun ennalta estävyydestä ja toimivuudesta on hyviä esimerkkejä muun muassa tietosuojaa koskevassa sääntelyssä.



Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa korostaa, että valmiuslain toimivaltuuksien noudattamatta jättämiseen tulee kohdistua riittävä pelotevaikutus. Ministeriö pitää ehdotettua uhkasakkosääntelyä tältä osin riittämättömänä.

Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaamista koskevat säännökset (18 luku)

Viestintäpalvelut

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotetun 18 luvun toimivaltuudet eivät yksin sellaisinaan riitä vastaamaan digitalisoituneen yhteiskunnan tarpeisiin välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaamiseksi poikkeusoloissa. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että valmiuslain uudistamisen rinnalla jatketaan normaaliolojen häiriötilannesääntelyn kehittämistä erityisesti sellaisten toimivaltuuksien osalta, jotka tukevat poikkeusolojen hallintaa valmiuslain toimivaltuuksia täydentäen. Samalla liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että valmiuslain uudistamisessa otetaan huomioon normaaliolojen häiriötilannesääntelyn nykytila erityisesti siltä osin, kuin voimassa olevan valmiuslain toimivaltuuksia ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen valmiuslakiin.

Vaikka viestintäverkkoja ja -palveluja koskevaa normaaliolojen häiriötilannelainsäädäntöä on kehitetty edellisen valmiuslain säätämisen jälkeen, liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että tieto- ja viestintäpalveluiden toimivuutta sekä postipalveluiden saatavuuden turvaamista koskevista voimassa olevan valmiuslain 9 luvun toimivaltuussäännöksistä ei tulisi luopua siinä laajuudessa, mitä mietinnössä esitetään.

Mietinnössä ehdotetun uuden valmiuslain 18 luvun toimivaltuudet olisivat suppeampia, kuin voimassa olevan valmiuslain vastaavat toimivaltuudet sen 9 luvussa. Voimassa olevaa valmiuslakia vastaavien toimivaltuuksien käyttäminen voi poikkeustilassa olla välttämätöntä muun ohella väestön hengen ja terveyden suojaamiseksi sekä yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja sen varassa toimivien palveluiden turvaamiseksi. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen niin poikkeusoloissa kuin muissakin vakavissa häiriötilanteissa edellyttää erityisesti sähköisen viestinnän palveluista annetun lain häiriötilanne- ja varautumissääntelyn kehittämistä.

On kuitenkin huomioitava, että poikkeusolojen hallitsemiseksi välttämättömät viestintäalan toimijoille, esimerkiksi teleyrityksille, asetettavat toimintavelvoitteet, voivat puuttua omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen niin merkittävästi, että niistä tulisi säätää jatkossakin normaaliolojen häiriötilannelainsäädännön sijaan valmiuslaissa.

Mietintöön ei sisälly voimassa olevan valmiuslain 62 §:ää vastaavaa ehdotusta tietoturvaan liittyvistä toimenpiteistä. Mietintöön ei niin ikään sisälly voimassa olevan valmiuslain 65 §:ää vastaavaa ehdotusta sähköistä viestintää ja postitoimintaa koskevien teknisten määräyksien antamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että vastaavia toimivaltuuksia ei nykytilassa sisälly normaaliolojen häiriötilannelainsäädäntöön. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarpeellisenä, että jatkovalmistelussa selvitetään vastaavien toimivaltuuksien tarpeita erityisesti voimassa olevan 62 §:n osalta.



Mietintöön ei sisälly voimassa olevan valmiuslain 66 §:ää vastaavaa ehdotusta tietojärjestelmälän valmiusyksiköstä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdotusta toimivaltuudesta luopumisesta asianmukaisena ja voimassa olevan valmiuslain 66 §:ää kokonaisuudessaan vanhentuneena.

Mietintöön sisältyvät ehdotukset 133–135 §:ksi ovat eräiltä osin suppeampia kuin voimassa olevan valmiuslain 60 §:n säännökset vastaavista toimivaltuuksista. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarpeellisena, että jatkovalmistelussa toimivaltuuksia täydennetään vastaamaan voimassa olevan valmiuslain 60 §:n mukaisia toimivaltuuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarpeellisena, että jatkovalmistelussa esitykseen tulisi lisätä uusi toimivaltuus koskien vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoamisen jatkamista poikkeusoloissa. Monet kansalaisten ja yritysten päivittäin käyttämät verkkopalvelut edellyttävät vahvaa sähköistä tunnistamista ja asiointi verkossa erilaisissa palveluissa on laajasti riippuvaista palvelun saatavuudesta. Lisäys on tarpeen edellisen valmiuslain jälkeen tapahtuneen teknologisen kehityksen myötä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmis tukemaan oikeusministeriötä esityksen jatkovalmistelussa.

Postipalvelut

Viranomaisen lähettämät postipaketit poikkeusoloissa

Postitoimintaan liittyvän ehdotetun 137 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mietinnön sivun 457 yläreunassa todetaan, että ”pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 64 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohtaa. Sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin sekä laajennettaisiin jakeluvelvoitteen osalta”.

Jää kuitenkin epäselväksi, miten sääntelyä on laajennettu jakeluvelvoitteen osalta, sillä viranomaisten postipakettien eli tavaralähetysten toimittaminen vaikuttaa puuttuvan ehdotetusta 2 momentin toimivaltuudesta. Poikkeusoloissa saattaa kuitenkin syntyä tilanteita, joissa halutaan turvata tavaralähetysten toimittaminen ja tähän myös mietinnössäkkin viitataan (kts. mietintö s. 457 1. kappaleen viimeinen virke, jossa puhutaan kriittisten varaosien toimittamisesta postitse).

Jos tulevassa valmiuslaissa halutaan turvata poikkeusoloissa myös esimerkiksi viranomaisten lähettämien varaosien toimittaminen postipaketteina, tämä tulisi sisällyttää myös uuden valmiuslain velvoitteisiin. Tämän vuoksi 2 momenttiin ehdotettua Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuutta voitaisiin laajentaa ehdotetussa pykälän 2 momentissa koskemaan myös viranomaisten lähettämiä postipaketteja, esimerkiksi seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävirasto voi 1 momentin tarkoituksessa velvoittaa postilaissa tarkoitetun postiyhtymän toimittamaan viranomaisen lähettämiä kirjeitä, muita viestejä tai postipaketteja. Velvoite voidaan antaa vain sellaiselle postiyhtymälle, joilla on edellytykset suoriutua tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Puuttuva toimivaltuus liittyen kansainväliseen postiliikenteeseen



Ehdotuksesta puuttuu seuraava voimassa oleva valmiuslain 64 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty viranomaisen toimivaltuus: "järjestämään kansainvälisen postiliikenteen liikenne- ja viestintäministeriön yksilöimällä tavalla". Sen sijaan perusteluissa todetaan yleisellä tasolla, että "Postilain lisäksi postitoimintaa ja erityisesti kansainvälistä postiliikennettä säännellään Maailman postiliiton (UPU) kansainvälisillä sopimuksilla, joiden määräykset voivat vaikuttaa toimivaltuuksien soveltamisen laajuuteen."

Esityksessä jää siten epäselväksi, voidaanko Suomessa poikkeusoloissa poiketa Maailman postiliiton UPU-sopimusten kansainvälistä postiliikennettä koskevista määräyksistä. Ehdotuksessa ei perustella, miksi kyseistä viranomaisen toimivaltuutta ei enää sisällytettäisi valmiuslakiin.

Voimassa olevan valmiuslain 64 §:n perusteluissa kolmannen kohdan huomiosta todetaan:

"Momentin 2 kohdan mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voisi päätöksellään velvoittaa pykälässä tarkoitetun yrityksen järjestämään kansainvälisen postiliikenteen liikenne- ja viestintäministeriön yksilöimällä tavalla. Kansainvälistä postiliikennettä sääntelevät Kansainvälisen postiliiton (Universal Postal Union) sopimukset, jotka velvoittavat myös Suomea ja suomalaisia postiyhtiöitä. Mikäli kriisitilanne edellyttäisi näissä sopimuksissa määrätyistä menettelyistä poikkeamista, tämä edellyttäisi viranomaisen asiassa tekemää päätöstä, koska postiyhtiöillä ei olisi mahdollisuutta poiketa näistä sopimusten määräyksistä ilman viranomaisen valtuutusta. Kriisitilanteessa voisi olla tarve esimerkiksi rajoittaa jostain tietystä maasta tulevaa tai sinne suuntautuvaa postiliikennettä. Näistä syistä kohtaan esitetään sisällytettäväksi tämän mahdollistava säännös."

Tämä voimassa olevan 64 §:n perusteluteksti on sisällön puolesta edelleen perusteltu ja uudessakin valmiuslaissa tulisi huomioida viranomaisen toimivalta kansainvälisessä postiliikenteessä poikkeusolosuhteissa (esim. postiliikenteen keskeyttäminen tai resurssien kohdistaminen).

Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuutta tulisi laajentaa lisäämällä ehdotettuun 137 §:n 1 momenttiin seuraava 4) kohta:

4) järjestämään kansainvälisen postiliikenteen liikenne- ja viestintäviraston yksilöimällä tavalla.

Puuttuva toimivaltuus liittyen postipalveluiden käyttöä ja tuottamista koskevaan tilannekuvaan

Ehdotuksesta puuttuu voimassa olevan valmiuslain 64 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty viranomaisen toimivaltuus velvoittaa postiyritys tai vastaavaa toimintaa harjoittaman muun yrityksen: "antamaan viranomaiselle postipalveluiden käyttöä ja tuottamista koskevan tilannekuvauksen".

Vaikka voimassa olevassa postilaissa on postiyhtiöitä koskeva velvollisuus kerätä ja luovuttaa liikenne- ja viestintäministeriölle ja -virastolle tietoja taloudestaan tai harjoittamastaan postilain mukaisesta toiminnasta, postilain tiedonantovelvollisuus kattaa suppeamman joukon tietoja ja yrityksiä kuin voimassa oleva valmiuslaki. Ehdotuksessa ei ole perusteltu, miksi vastaavaa



velvollisuutta tuottaa tilannekuvaa viranomaiselle kuin nyt voimassa olevassa valmiuslaissa ei ole sisällytetty ehdotukseen.

Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuutta tulisi laajentaa lisäämällä ehdotettuun 137 §:n 1 momenttiin seuraava 5) kohta:

5) antamaan viranomaiselle postipalveluiden käyttöä ja tuottamista koskevan tilannekuvauksen.

Lisäksi huomiona muutama kirjoitusvirhe: s. 458 Pykälän 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ... pitäisi olla Liikenne- ja viestintävirasto ja s. 459 Ålands postia koskevassa kappaleessa viitataan myös virheellisesti ministeriöön viraston sijaan.

Olli-Pekka Rantala

ylijohtaja

Lars Dolk

Yksikön johtaja

VN/5137/2022-LVM-570

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: