

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:

-

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 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:

-

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:

Virkapaikan siirrosta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Valmiuslakiluonnoksen 33 §:ssä todetaan, että valtion matkustussäännön mukainen virkapaikka voisi siirron yhteydessä muuttua. Lisäksi kohdassa todetaan, että siirretyn henkilöstön kohtuullisesta matka- ja majoituskulujen korvaamisesta säädettäisiin 158 §:n 2 momentissa.

Kummassakaan kohdassa ei kuitenkaan ole selkeästi mainintaa korvauksista, mikäli henkilön valtion matkustussäännön mukainen virkapaikka muutetaan. 158 §:ssä mainitaan kohtuullisten matka- ja majoituskulujen korvaaminen, mutta jos virkapaikka muuttuu, ei tällöin valtion matkustussäännön mukaan tule matka- ja majoituskuluja. Esitetään tarkentamaan luonnosta tältä osin.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Työvoimaviranomaisen antama työmääräys

Valmiuslakiluonnoksen 51 § sisältää Puolustusvoimien kannalta tarpeellisen rajoitteen, jonka mukaan valmiuslain mukaista työmääräystä ei saa antaa Puolustusvoimien palveluksessa olevalle. Pyydetään varmistamaan, että mainittu lainkohta kattaa myös henkilöt, jotka ovat sotilaallisessa kriisinhallinnasta annetun lain mukaisessa palveluksessa tai siihen valmistavassa koulutuksessa.

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Yleistä

Puolustusvoimia koskevat luvun 9 toimivaltuudet ovat selkeitä ja ne luovat edellytyksiä Puolustusvoimien lakisääteisen maanpuolustustehtävän toteuttamiselle sotilaallisissa poikkeusoloissa. Erityisen hyväksi uudistukseksi katsotaan miehittämättömän kaluston ja ICT-toimintojen lisääminen luovutusvelvoitteen alaisuuteen. Esityksessä on otettu huomioon myös vieraan vallan asevoimien toiminnan fasilitointi sotilaallisissa poikkeusoloissa. Puolustusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena myös luopumista voimassa olevan valmiuslain luovutuslautakuntia koskevasta sääntelystä.

Kuljetusoikeudet Puolustusvoimille luovutettuihin ajoneuvoihin

Valmiuslakiluonnoksen 57 §:n perusteluissa mainitaan, että Puolustusvoimien käyttöönsä ottaman ajoneuvojen kuljettajana toimisi Puolustusvoimien virkamies. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kuljettajana tulee voida toimia kuka tahansa Puolustusvoimien palveluksessa oleva, eli sotilas- tai siviilivirkamies, työsuhteessa oleva tai asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva.

Kiinnitetään huomiota ajoneuvon käyttöoikeuden luovutusta koskevaan kirjaukseen (s. 296), jonka mukaan ”Ajoneuvon käyttöoikeuden luovuttaminen eroaisi 59 ja 70 §:ssä tarkoitettua kuljetusten suorittamisvelvollisuudesta siten, että kuljetuksia ei suorittaisi kuljetuspalveluja tarjoava yritys, vaan ajoneuvoa käyttäisi toimivaltuuden mukaisesti Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virkamies.”

Poikkeusoloissa Puolustusvoimien joukot koostuvat suurimmalta osin palvelukseen käsketyistä reserviläisistä, joiden tulee voida käyttää Puolustusvoimien käyttöön otettuja ajoneuvoja, aluksia ja ilma-aluksia. Reserviläisten tulee voida suorittaa poikkeusoloissa mahdollisimman laajasti samoja tehtäviä kuin Puolustusvoimien virkamiesten. Jos oikeus toimia ajoneuvojen, alusten tai ilma-alusten kuljettajana/ohjaajana, rajattaisiin koskemaan vain Puolustusvoimien virkamiehiä, rajaisi se reserviläisten tehtäviä huomattavasti.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan lakiin ei tule sisällyttää edellä mainitun kaltaisia rajoituksia. Poikkeusoloissa Puolustusvoimien on voitava

luovuttaa käyttöön otettuja ajoneuvoja niin palveluksessa olevien reserviläisten kuin Nato-liittolaisten asevoimien käyttöön niiden osallistuessa

Suomen puolustamiseen. Tällöin ajoneuvon haltija olisi Puolustusvoimat, mutta ajoneuvoa kuljettaisi palveluksessa oleva reserviläinen tai

liittolaisen asevoimiin kuuluva henkilö.

Säännöksen kirjauksessa todetaan, että ”...luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan oleva ajoneuvo, alus tai ilma-alus Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan”, ilman rajoituksia ajoneuvon kuljettamisesta. Puolustusministeriö pyytää tarkastelemaan ehdotetussa säännöstekstissä ja mietinnön perusteluissa olevaa ristiriitaa. Puolustusvoimien haltuun otetun ajoneuvon hallintaa ei nykyisen valmiuslain ja ehdotetun valmiuslain nojalla siten voitaisi luovuttaa myöskään strategisen kumppaniyrityksen hallintaan. Mikäli yrityksellä, jolle olisi kumppanuussopimuksen mukaisesti osoitettu velvollisuuksia esimerkiksi Puolustusvoimien materiaalin kuljettamiseen, loppuisi oma ajoneuvokalusto, ei Puolustusvoimat voisi luovuttaa luovutusvelvollisuuden käyttöön saamiaan ajoneuvoja kumppanin käyttöön.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Puolustusvoimien oikeus valvoa liikkumis- ja oleskelurajoituksia

Esitysluonnoksen 62 §:n mukaan sotilaallisten syiden vuoksi tai sivullisten suojaamiseksi vaaroilta voidaan poikkeusoloissa valtioneuvoston

asetuksella kieltää tietyllä alueella oleskelu ja liikkuminen taikka rajoittaa niitä. Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos valvoisi rajoituksen tai

kiellon noudattamista. Esitetty muutos on kannatettava.

Alueet joihin liikkumisrajoitus tai -kielto määrättäisiin, sijaitsisivat tyypillisesti esimerkiksi ilmavoimien tukikohtien läheisyydessä, ja on siten

luontevaa, että tukikohdan suojaamisesta vastaavat joukot valvoisivat myös liikkumisrajoituksen tai -kiellon noudattamista. Esitetty säännös jättää kuitenkin avoimeksi sen, mitä toimivaltuuksia Puolustusvoimilla olisi käytettävissään suorittamansa valvonnan yhteydessä. Esimerkiksi alueella luvatta olevan henkilön poistaminen alueelta tulee olla mahdollista lakiin perustuvien toimivaltuuksien. Laissa puolustusvoimista (551/2007) on säädetty Puolustusvoimien oman toiminnan suojaamiseksi käytössä olevat toimivaltuudet (15-23 c §). Ne koskevat pääosin Puolustusvoimien käytössä olevaa aluetta. Alue, johon valmiuslakiluonnoksen 62 §:n mukainen liikkumisrajoitus- tai kielto määrättäisiin, ei ole Puolustusvoimien käytössä oleva alue. Myöskään esimerkiksi pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleinen kiinniotto-oikeus ei tule kysymykseen, koska liikkumisrajoituksen tai -kiellon rikkominen olisi

valmiuslakirikkomus, josta ei ole mahdollista seurata vankeusrangaistusta. Puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa määrätä valmiuslakirikkomuksesta sakkoa liikkumiskiellon tai -rajoituksen noudattamatta jättämisestä. Jos valvontatehtävä määrätään valmiuslaissa Puolustusvoimille, tulee

huolehtia siitä, että lainsäädäntö antaa Puolustusvoimille riittävät toimivaltuudet tehtävän toteuttamiseksi. Riskinä on muuten se, että valvontatehtävässä jouduttaisiin käytännössä turvautumaan poliisiin, mikä ei ole säännöksen tavoitteena.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ns. otto-oikeuksien (luovutusvelvollisuuden hyödyntämisen) problematiikka strategisessa kumppanuudessa

Puolustusvoimien ja siviiliyhteiskunnan toimijoiden verkottumisella ja kumppanuusyhteistyöllä on elintärkeä merkitys Puolustusvoimien logistiikkajärjestelmän toiminnalle normaali- ja poikkeusoloissa. Merkittävän osan logistiikkalaitoksen asiakkaille tuottamista palveluista toteuttavat

strategiset kumppanit tai ulkoiset palvelutoimittajat. Toimittajan kanssa tehtävän yhteistyön syvyys ja muodot perustuvat strategiseen kumppanuuteen, kumppanuuteen tai palvelujen ostoon.

Strategisten kumppanuuksien osalta keskeinen osa yhteistyötä on normaaliolojen tehtävien toteuttamisen ohella poikkeusolojen toimintamallien valmistelu ja harjoittelu. Kumppanuuksien osaltakin pyritään pitkäaikaiseen yhteistyösuhteeseen, joka jatkuu pääsääntöisesti myös

poikkeusolojen aikana. Kuten voimassa oleva valmiuslaki, myös ehdotettu valmiuslaki tulisi sisältämään sotilaallisissa lisätoimivaltuuksissa

luovutusvelvollisuuksia ja palveluiden suorittamisvelvollisuuksia. Voimassa olevan lain ja ehdotetun lain peruserätyytenä on, että sotilaallisiin lisätoimivaltuuksiin kuuluvia luovutusvelvollisuuksia voi hyödyntää vain sotilasviranomainen eikä omaisuuden hallintaa voi luovuttaa

eteenpäin. Kuvattu delegointimahdollisuuden puuttuminen on problemaattista kumppanuustoiminnan osalta, koska kumppanuustoiminta perustuu siihen, että erityisesti strateginen kumppani tuottaa jotain olennaista palvelua Puolustusvoimien puolesta. Strategiselle kumppanille ei kuitenkaan voida luovutusvelvollisuuksien avulla mahdollistaa lisäresursseja. Hallinnan delegointimahdollisuus olisi erityisen tärkeää nykyisen 113

§:n ja ehdotetun 61 §:n (maa- ja vesialueen ja huoneiston luovutusvelvollisuus.) osalta. Nykyisen valmiuslain ja ehdotetun valmiuslain nojalla

maa-alueiden hallintaa ei voida luovuttaa strategisen kumppanin käyttöön. Siten Puolustusvoimien luovutusvelvollisuuden nojalla haltuun

otettua maa-aluetta ei voi luovuttaa esimerkiksi Millogille uuden korjaamon perustamiseksi.

Ehdotetun valmiuslain 70 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on toimivalta velvoittaa kuljetuspalvelujen tarjoaja suorittamaan poikkeusolojen hallinnan välttämättömiä kuljetuksia. Pykälän soveltamiseen vaikuttaa kuitenkin mietinnönkin mukaisesti keskeisesti ehdotettu 31 §:n 2 momentti, jonka mukaan elinkeinonharjoittajalle voidaan asettaa vain sellaisia velvoitteita, joita se pystyy kohtuudella noudattamaan. Kuljetuspalvelujen osalta edellytys kytkeytyisi muun muassa soveltuvaan kalustoon, jota koskevia säännöksiä on muun muassa ajoneuvolaissa (82/2021) ja esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (541/2023).

Valmiuslakiin on myös ehdotettu uutta 60 §:n mukaista ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta. Mietinnön

mukaan pykälässä säädetty toimivaltuus olisi Puolustusvoimille kriittinen lisäresurssi Puolustusvoimien teknisen johtamiskyvyn ylläpitämiseksi ja sillä olisi erityistä merkitystä tärkeimpien kumppaneiden tukemisessa, osana kriittistä infrastruktuuria. Ohjelmiston tai tietojärjestelmän luovutusvelvollisuudella tarkoitettaisiin ohjelmiston tai tietojärjestelmän hallinnan siirtoa Puolustusvoimille, jolloin Puolustusvoimat vastaisi ohjelmiston tai tietojärjestelmän ylläpidosta ja käytöstä omalla henkilöstöllään. Toimivaltuutta olisi ehdotuksen mukaan mahdollista soveltaa sekä yhteisöjen että luonnollisten henkilöiden hallinnassa oleviin tietojärjestelmiin ja ohjelmistoihin.

Sääntely on tarpeellinen, mutta siinäkin on erikseen korostettu, että sillä on merkitystä kumppanien tukemisessa, mutta pykälässä ei ole mahdollistettu sitä, että kumppanin toimintaa voisi tukea myös luovuttamalla ohjelmiston hallinnan sen käyttöön. Mikäli luovuttamismahdollisuus kumppanin käyttöön olisi mahdollista, liittyisi siihen kuitenkin merkittävä riski liikesalaisuuksien paljastumiseen ja kaupallisen hyödyn saamiseen poikkeusoloihin liittyvän tehtävän nojalla.

Viranomaisten ottotoiminnan yhteensovittaminen

Esityksessä laajennetaan olennaisesti niiden viranomaisten määrää, jotka voivat määrätä omaisuuden luovuttamisesta oman tehtävänsä

turvaamiseksi. Luovutustoiminnan piiriin esitetään Rajavartiolaitosta ja Poliisia. Etenkin ajoneuvokaluston ja myös vene-/aluskaluston osalta

on tärkeää huolehtia siitä, että viranomaiset yhteensovittavat suunnitellut varauksensa niin, etteivät ne kohdistu samaan omaisuuteen. Tämä

tulisi määrittää jonkun viranomaistahon, esim. Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi.

Mietinnön kohdassa 2.4.2. todetaan, että Puolustusvoimat on nimenomaisesti säädetty lisätoimivaltuuksien käyttäjäksi esimerkiksi ajoneuvojen, tavaroiden ja alueiden luovutuksensaajana, tiettyjen palvelujen saajana sekä liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvojana. Puolustusvoimat voisi valmiuslain toimivaltuuksia käyttäessään mahdollistaa tarvittaessa myös vieraan vallan asevoimien toimintaa, jos ne toimisivat yhdessä poikkeusoloissa. Vieraan vallan joukot eivät siten voisi käyttää valmiuslain toimivaltuuksia itsenäisesti. Kyseessä olisi siis vieraan vallan joukkojen osalta niin sanotusta resurssien allokoinnista. Tämä olisi linjassa muun muassa vieraan vallan joukkojen kiinteistöjen käyttöä koskevan sääntelyn kanssa (ks. Nato SOFA voimaansaattamislain 13 §).

Esitetään harkittavaksi, tulisiko perusteluihin lisätä, että valmiuslain toimivaltuuksia voi käyttää Suomen alueella myös

Naton komentorakenteeseen alistettu suomalainen johtoporras tai joukko. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien ohjaus tapahtuisi tällöin

kansallista komentoketjua pitkin.

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:

Luottosopimusten ja muiden velkasitoumusten erääntyminen

Valmiuslakiluonnoksen 111 §:ssä säädetään mahdollisuudesta rajoittaa valtioneuvoston asetuksella säädettävin tavoin rajoittaa luottosopimusten sekä muiden velkasitoumusten erääntymistä. Suurin osa Puolustusvoimien sodan ajan vahvuudesta koostuu reserviläisistä, joiden tuloihin poikkeusolot ja asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen määrääminen voivat vaikuttaa merkittävästi. Esitetään tästä syystä harkittavaksi, tulisiko velkasitoumusten erääntymistä koskevaa sääntelyä tarkentaa asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen määrättyjen osalta lisäämällä valmiuslakiluonnokseen erillinen heitä koskeva kohta esim. seuraavasti:

” rajoittaa asevelvollisuuslain 9 luvun mukaiseen palvelukseen määrättyjen osalta luottosopimusten ja muiden velkasitoumusten erääntymistä

heidän palveluksensa kestäessä, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään...”

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 kieltä) 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:

Valmiusrakentamisen suhde työturvallisuuslakiin

Valmiuslakiluonnos ei sisällä sellaisia työaikoja tai työsuojelua koskevia säännöksiä, jotka soveltuisivat ainoastaan Puolustusvoimien lukuun

(joko työvelvollisuudella tai muutoin) suoritettavaan työhön. Myös vaarallista työtä koskevia rajoituksia sovellettaisiin Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan työhön. Tästä syystä kyseistä työtä tekeillä olisi poikkeusoloissakin velvollisuus keskeyttää työnteko työturvallisuutta vaarantavia tekijöitä havaittaessa.

Esitetään harkittavaksi, tulisiko valmiuslakiluonnokseen lisätä esimerkiksi sotilasviranomaisen toimivaltuuksia koskevaan 9 lukuun valmiusrakentamista koskeva poikkeus esim. seuraavasti:

” Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan

sopimusten perusteella tehtävässä välttämättömässä valmius-/puolustusrakentamisessa tilapäisesti poiketa työturvallisuuslain vaarallista työtä koskevista määräyksistä. Edellä mainittua työtä ei voida teettää ilman työtä suorittavien henkilöiden omaa suostumusta.”

Työturvallisuuslaki (6 §) tunnistaa jo nykyisin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan liittyviä soveltamisalan rajoituksia.

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:

Yleisenä havaintona todetaan, että esitetyt keskeiset esitetyt muutokset valmiuslain rakenteeseen ja sisältöön ovat perusteltuja. Poikkeusolomääritelmiä, toimivaltuuksien käyttöönottoedellytyksiä, päätöksentekoa ja lisätoimivaltuuksia sekä varautumista koskevat sääntelyehdotukset vastaavat nykyisiä tarpeita.

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Ympäristöoikeudelliset luvat sekä laji- ja tyyppisuojaus

Työryhmän mietinnössä ei ole ehdotettu mahdollisuuksia poiketa Puolustusvoimien ympäristöluvista ja muista ympäristöoikeudellisista luvista ja sääntelystä. Erityisesti sotilaallisissa poikkeusoloissa ilmenee tarpeita harkita tarkkarajaisia poikkeamia myönnettyjen lupien määräyksistä ja mahdollisesti myös suojelumääräyksistä. Lain jatkovalmistelussa tulisi selvittää Puolustusvoimien

mahdollisuudet poiketa toiminnan luvanvaraisuudesta sekä lupaehdoista poikkeusoloissa, ja tämän perusteella säätää ympäristöluvan poikkeamisedellytyksistä ja -menettelystä. Poikkeaminen koskisi pääasiassa sotilaallisen

puolustusvalmiuden tukemista ehdotetun lain 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa sotilaallisissa poikkeusoloissa.

Esitetyssä valmiuslaissa ei ole myöskään säädetty mahdollisuuksista poiketa luonnonsuojelulain (9/2023) mukaisesta laji- ja tyyppisuojelestusta

poikkeusoloissa. Viitaten luonnonsuojelulain mukaiseen poikkeamislupa- ja valmiuslain jatkovalmistelussa esitetään tutkittavaksi mahdollisuutta poiketa laji- ja tyyppisuojelestusta poikkeusoloissa.

Uuden valmiuslain valmistelussa olisi edelleen tutkittava ja säädettävä mahdollisuudet poiketa myös muista ympäristöoikeudellisista luvista tai

luntarpeista: maa-aineslaki (555/1981), jätelaki (646/2011, tästä säädetty valmiuslaissa), alueidenkäyttölaki (132/1999).

Ahvenanmaata koskeva sääntely

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan valmiuslaki kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja tulee täten poikkeusoloissa

sovellettavaksi myös Ahvenanmaan alueella. Viranomaistoiminnan järjestelyt maakunnan alueella kuitenkin poikkeavat useissa tapauksissa

mantereen vastaavista järjestelyistä. Esimerkiksi elinvoimakeskusta tai hyvinvointialuetta ei lainkaan ole maakunnassa. Näin ollen Puolustusvoimille merkittäviä yhteistyökumppaneita varautumisessa ei ole samalla tavalla käytettävissä.

Vaikka valmiuslaki ei edellytä maakunnan viranomaisilta varautumista, on selvää, että poikkeusoloihin tulee valmistautua myös Ahvenanmaan

alueella. Asiaa koskevan sopimusasetuksen päivityksessä on tarpeen ottaa huomioon myös Puolustusvoimien tarpeet maakunnan alueella

sotilaallisissa poikkeusoloissa. Esitetään, että merivoimat kytetään mukaan mahdollisen sopimusasetuksen valmisteluun.

2.5 Meriliikenteen johtaminen ja ohjaaminen poikkeusoloissa

Meriliikenteen toimivuus poikkeusoloissa on kriittistä Suomen huoltovarmuudelle. Lakiesitys heikentää merkittävästi mahdollisuuksia ohjata

meriliikennettä poikkeusoloissa vähentämällä olennaisesti Liikenne- ja viestintävirastolla (Traficom) nyt voimassa olevia toimivaltuuksia. Nykyisen valmiuslain 10 luvun säännökset kuljetusten turvaamisesta on laajasti poistettu esitysluonnoksesta. Voimassa olevan valmiuslain 79 §:n 3 momentin mukaan satamien sulkemisesta päättää valtioneuvosto. Esityksessä ei esitetä millekään viranomaiselle toimivaltuutta satamien sulkemiseen. Vaikka Traficom:lle

on annettu mahdollisuus määrätä satamassa olevia elinkeinonharjoittajia sijoittumaan muualle, ei tämä tarkoita automaattisesti sataman sulkemista; mikäli toimintaa olisi mahdollista jatkaa muin tilapäisvoimin voisi satama pysyä ainakin osittain auki. Hyökkäysuhan alaisilla alueilla on ensiarvoisen tärkeää, että satama ei ole auki niin, että hyökkääjä voisi päästä käyttämään sitä esim. maihinnousun jälkeen. Samoin meriliikenteen kokonaisuuden hallinnan kannalta on tärkeää, että tiettyihin satamiin ei enää kriisin eskaloituessa ole mahdollista ohjata meriliikennettä.

Nykyisen valmiuslain 79 § 4 momentin mukaan:

”Liikenne- ja viestintäministeriö voi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden vesikuljetusten turvaamiseksi määrätä Liikenne- ja viestintäviraston pidättäytymään enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan poistamasta alusta Suomen liikenneasioiden rekisteristä.”

Vastaavaa säännöstä ei ole työryhmän mietinnössä. Sekä luovutustoiminnan että muun viranomaisvalvonnan kannalta olemassa olevan

aluskaluston pitäminen Suomen alusrekisterissä on kriittistä niiden käytettävyydelle. Sääntelyyn tulisi sisällyttää viranomaiselle toimivaltaperuste poikkeusoloissa kieltää rekisteristä poistaminen, jotta voitaisiin estää aluksiin kohdistuvan luovutustoiminnan kiertäminen.

Nykyisen lain 79 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto johtaa ja valvoo 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa

vesikuljetuksia. Tähän liittyen virastolla on oikeus tilapäisesti poiketa voimassa olevista säännöksistä ja määräyksistä, jotka koskevat:

- 1) vesiväylien avaamista tai sulkemista;
- 2) jäänmurron, väyläaluspalveluiden taikka saariston yhteysalusliikenteen hoitamista;
- 3) luotsauspalvelujen käyttämistä tai järjestämistä;
- 4) vesiliikenteen ohjausta.

Tätä vastaava säännöstä ei ole esityksessä lainkaan. Muun lainsäädännön tavanomaiset toimivaltuudet tai normaaliolojen häiriötilanteisiin

säädetyt toimivaltuudet eivät anna samanlaisia toimintamahdollisuuksia vesiliikenteen ohjaamiseen.

Vesiliikennelain (782/2019) 100 § mukaan:

Liikenne- ja viestintävirasto voi onnettomuuden tai muun vastaavan

syyn johdosta määrätä, että vesiliikenne keskeytetään tai sitä rajoitetaan väliaikaisesti vesialueella. Asiasta on tiedotettava asianmukaisesti

vesillä liikkujille.

Alusliikennepalvelulain (623/2005) 17 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen

taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi määrätä:

- 1) vesialueen, väylän tai väylän osan suljettavaksi tai avattavaksi;
- 2) aluksia ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin; sekä
- 3) nopeusrajoituksia vesialueella tai väylällä.

Vaikka nämä toimivaltuudet mahdollistavat mm. väylästä sulkemisen,

eivät ne anna yleistä toimivaltuutta johtaa tai ohjata liikennettä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa jäänmurto tai luotsauskapasiteetti on rajallinen, on

tärkeää, että maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden kannalta kriittisiä

kuljetuksia voidaan priorisoida. Vastaavasti jos osa satamista ei ole käytettävissä, on tärkeää kyetä määräämään missä järjestyksessä

aluksilla on oikeus päästä satamaan. Mikäli tämä jätetään kaupallisille toimijoille, tapahtuu priorisointi yleensä liiketaloudellisin perustein, eikä yhteiskunnalle elintärkeitä toimintoja priorisoida poikkeusolojen edellyttämällä tavalla.

Merivoimat suojaa tehtävänsä mukaisesti meriliikennettä kaikissa valmiustiloissa. Tällä hetkellä poikkeusolojen vesikuljetusten johtaminen ja

valvonta kuuluu Traficom:n tehtäviin. Nykyisessä turvallisuusympäristössä on erityisen tärkeää, että viranomaisten mahdollisuuksia ohjata valtakunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta kriittistä meriliikennettä poikkeusoloissa ei ainakaan nykyisestä heikennetä.

Esityksessä ei myöskään ole perusteltu sitä, miksi edellä mainituista toimivaltuuksista luovuttaisiin. Tiedossa on, että entistä pienempi osa kauppameriliikenteestä toimii Suomen lipun alla. Suomeen kohdistuvan liikenteen ohjaaminen on kuitenkin kokonaisuus, ja silloin

kun alukset saapuvat Suomeen, ovat ne suomalaisten viranomaisten lainkäyttövallan alaisia. Se että ohjaavilla toimenpiteillä ei voida vaikuttaa kaikkeen meriliikenteeseen tai päättää mikä toimija Suomeen haluaa saapua, ei voida perustella sitä, että kriittinen ohjausvastuu poistetaan kokonaan viranomaisilta.

Esitys vesiliikenteen ohjaamisen järjestelyistä

Mikäli liikenneviranomaiset katsovat, että niillä ei ole poikkeusoloissa riittävää suorituskkyä meriliikenteen johtamiseen, mikä on nykyisen

lainsäädännön lähtökohta, tulisi tämä tehtävä sotilaallisissa poikkeusoloissa antaa Puolustusvoimille. Meriliikenteen johtamiselle tulisi osoittaa jokin viranomainen sotilaallisissa poikkeusoloissa. Esitetään tehtävän antamista Puolustusvoimille. Puolustusvoimien tehtäväksi tulisi 11 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa johtaa ja valvoa vesikuljetuksia. Tämän tehtävän suorittamiseksi tulisi säätää Puolustusvoimille nykyisen valmiuslain 79 §:n 1 momentin mukaiset toimivaltuudet sekä velvollisuus Liikenne- ja viestintävirastolle, Väylävirastolle ja VTS-palveluntarjoajalle avustaa Puolustusvoimia tässä tehtävässä. Merivoimilta saadun arvion mukaan tämän ohjaustehtävän edellyttämä henkilöstö olisi tarvittaessa sisällytettävissä merivoimien poikkeusolojen kokoonpanoon, koska on kyse poikkeusolojen toimivaltuudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriölle tulee jättää oikeus kieltää ulosliputus nykyisen lainnsäädännön mukaisesti. Oikeus satamien sulkemiseen tulee antaa joko nykykäytännön mukaisesti valtioneuvostolle tai toisen viranomaisen tehtäväksi. Edellä esitetyt huomiot ovat kriittisiä poikkeusolojen huoltovarmuuden ja sotilaallistenkin merikuljetusten onnistumiselle. Tältä osin olisi välttämätöntä jatkaa ehdotuksen valmistelua siten, että meriliikenteen ohjaaminen poikkeusoloissa säilyy viranomaistehtävänä.

Ilmatilan hallinta ja lentopaikkojen käyttö poikkeusoloissa

Nykyaikaisessa sodankäynnissä ilmatilan merkitys on lisääntynyt entisestään. Venäjän ja Ukrainan sodassa miehittämättömät ilma-alukset ja erilaiset ohjusjärjestelmät ovat olleet merkittävässä roolissa. Edellä mainittujen asejärjestelmien toimintamatkat voivat olla erittäin pitkiä ja ne kattavat koko Suomen alueen ja ulottuvat myös Suomen alueen yli naapurivaltioiden alueelle.

Jotta valtakunnan ilmapuolustus ja muut sotilasoperaatiot voisivat onnistua Puolustusvoimien yksin tai yhdessä liittolaisten tai Naton kanssa

toteuttamana, on lainnsäädännön taattava ilmatilan ja lentopaikkojen käyttö maanpuolustuksen tarpeisiin. Päätöksenteon on oltava joustavaa ja viiveetöntä. Lainnsäädännössä on otettava huomioon Suomen Nato-jäsenyyden myötä myös Naton tarpeet käyttää Suomen ilmatilaa ja lentopaikkoja.

Voimassa oleva lainnsäädäntö

Voimassa olevan valmiuslain 81 §:ssä on säännökset ilmatilan hallinnasta ja lentopaikkojen käyttämisestä valmiuslain 3 §:n 1 momentin 1 ja

2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (aseellinen hyökkäys tai sen uhka).

81 § Ilmakuljetusten turvaaminen

Liikenne- ja viestintävirasto johtaa ja valvoo 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ilmakuljetuksia ja liikennettä yhteistoiminnassa ilmavoimien kanssa.

Liikenne- ja viestintävirasto voi yhteiskunnan toimivuuden ja sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi:

1) kieltää siviili-ilmailun tai rajoittaa sitä koko valtakunnan alueella

tai sen osassa;

2) päättää lentopaikkojen tarkemmasta käyttämisestä ja niiden käyttämisen rajoittamisesta.

Liikenne- ja viestintäviraston on ennen 2 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä kuultava asianomaista sotilasviranomaista. Jos asia

on erityisestä syystä ratkaistava viivytyksettä, Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä päätöksen ilman kuulemista. Sen on kuitenkin välittömästi ilmoitettava päätöksestä asianomaiselle sotilasviranomaiselle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää lentoasemien hallinnosta

ja niiden toiminnan järjestämisestä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Säännöksessä mainitulla tavalla Liikenne- ja viestintävirastolla (Traficom) on poikkeusoloissa johtovastuu ja päätöksentekotoimivalta ilmakuljetuksista, ilmaliikenteen rajoittamisesta ja kieltämisestä sekä lentopaikkojen käyttämisestä. Edellä mainittuja tehtäviä toteuttaessaan Traficom on tehtävä yhteistyötä Ilmavoimien ja muiden sotilasviranomaisten kanssa.

Mietinnön mukaan uudesta valmiuslaista 81 § jätettäisiin kokonaan pois. Mietinnössä ei juurikaan perustella, miksi lopputulokseen on päädytty tai miten ilmakuljetuksista, ilmatilan hallinnasta ja lentopaikkojen käyttämisestä päätettäisiin poikkeusoloissa uuden valmiuslain tultua voimaan. Mietinnössä ainoastaan mainitaan, että em. asiaryhmiä koskevaa lainsäädäntöä on ilmailulaissa.

Ilmailulain 11 §:ssä on säännökset ilmatilan käytön kieltämisestä ja rajoittamisesta. Niiden mukaan ilmatilan käyttö voidaan kieltää tai sitä

voidaan rajoittaa Valtioneuvoston asetuksella mm. maanpuolustuksen kannalta tärkeiden alueiden yläpuolella tai Traficomien päätöksellä tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi. Lisäksi ilmatilan hallintayksikön on sotilasviranomaisen pyynnöstä kiellettävä ilmatilan käyttö tai rajoitettava sitä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi tietyllä alueella, jos se on välttämätöntä maanpuolustukseen liittyvästä syystä. Vielä Ilmatilan hallintayksikön on kiellettävä ilmatilan käyttö tai rajoitettava sitä omasta aloitteestaan enintään yhden vuorokauden ajaksi, jos siihen on erityisen painava maanpuolustukseen liittyvä syy.

Ilmailulain 109 §:n mukaan Puolustusvoimat vastaa ilmatilan hallinnasta valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Ilmatilan hallinnalla tarkoitetaan ilmailulain 106 §:n 6-kohdan mukaan suunnittelutoimintoa, jonka tarkoituksena on dynaamisesti ja tehokkaasti jakaa ilmatilaa eri käyttäjäryhmille lyhytaikaisten tarpeiden perusteella. Normaalioloissa aluelennonjohdon yhteydessä toimiva ilmatilanhallintayksikkö vastaa ilmatilanhallinnasta. Se on sotilas- ja siviilitoimielin, joka päivittäin jakaa ilmatilaa eri käyttäjäryhmille esim. sotilas- ja siviili-ilmailun käyttötarpeiden perusteella ja tarvittaessa käyttää Ilmailulain 11 §:n mukaista toimivaltaansa ilmatilan käytön kieltämiseksi tai rajoittamiseksi. Ilmatilan hallintayksikön toiminnallisuus siirtyisi siis poikkeusoloissa Puolustusvoimille, käytännössä Ilmavoimien esikuntaan.

Ilmailulaissa lentopaikka tarkoittaa lentoon lähtöä tai laskeutumista varten järjestettyä paikkaa. Se kattaa siis myös lentoasemat. Lentopaikan

käytön kieltämisestä tai rajoittamisesta on säännökset ilmailulain 88 §:ssä. Niiden mukaan Traficom voi kieltää lentopaikan käytön tai rajoittaa sitä enintään neljän viikon ajaksi maanpuolustukseen liittyvästä syystä, ja lentopaikan pitäjä voi tehdä vastaavan päätöksen sotilasviranomaisen esityksestä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi. Lentopaikan käytön kieltämistä tai rajoittamista poikkeusoloissa ei ole ilmailulaissa erikseen säännelty.

Johtopäätöksiä ilmatilan hallinnan sääntelystä

Ilmailulain sääntely on tarkoitettu sovellettavaksi normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Se mahdollistaa tarvittavat toimenpiteet myös nopeassa tilannekehityksessä, mutta vain rajoitetun ajan, koska 11 ja 88 §:ssä säännelty määräajat ilmatilan ja lentopaikkojen rajoitustoimenpiteille ovat sangen lyhyet

(Traficom neljä viikkoa). Ilmailulaissa tai sen esitöissä ei myöskään löydy suoraan tukea sille, että päätöksiä voitaisiin niin sanotusti ketjuttaa, eli sama päätös voitaisiin tehdä uudelleen, jos sille on edelleen tarve.

Traficomien kanta asiaan on ilmeisesti vaihdellut. Ilmailulain 11 §:n sanamuodon mukaan voitaisiin siten tehdä johtopäätös, että jos tarve ilmatilan käytön kieltämiselle tai rajoittamiselle kestää yli neljä viikkoa, olisi rajoittamisesta tai kieltämisestä säädettävä valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi ilmailulain 11 §:n mukainen ilmatilan käytön kieltäminen ja rajoittaminen voi kohdistua vain rajattuihin alueisiin. Säännöksessä on lueteltu alueet ja kohteet, joiden yläpuolella ilmailu voitaisiin kieltää tai sitä rajoittaa valtioneuvoston asetuksella. Traficom ja ilmatilan hallintayksikön toimivalta kieltää ilmailu tai rajoittaa sitä koskee vain tietyt alueita. Säännös ei siten anna toimivaltaa kieltää siviili-ilmailua koko valtakunnan alueella, mikä voi

poikkeusoloissa olla välttämätöntä.

Valmiuslain 81 § täydentää poikkeusoloissa ilmatilan hallintaa ja lentopaikkoja koskevaa päätöstoimivaltaa kuten valmiuslain hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan. Pykälän mukaan ilmatilan tai lentopaikkojen käytön kieltämistä tai rajoittamista koskevan päätöksen voimassa ololle ei ole asetettu määräaikaa. Tulkinta on siten se, että päätökset voivat olla voimassa ilman uudistamista niin kauan kuin kyseinen lisätoimivaltuus on voimassa. Lisäksi 81 §:n 2 momentin 1 kohdassa todetaan nimenomaan, että Traficom voi kieltää siviili-ilmailun ja rajoittaa sitä koko valtakunnan alueella. Säännös asettaa Traficomille velvollisuuden tehdä yhteistyötä Ilmavoimien ja muiden sotilasviranomaisten kanssa.

Ilmatilan hallinta siirtyy poikkeusoloissa Puolustusvoimille ilmailulain 109 §:n perusteella, mutta on huomattava, että ilmatilan hallinta tarkoittaa säännöksen yhteydessä vain ilmatilan käytön lyhyen aikavälin suunnittelutoimintoa. Ilmavoimien näkemyksen mukaan Traficom tulisi poikkeusoloissa edelleen tehdä pitkäaikaiset päätökset ilmatilan käytön kieltämisestä tai rajoittamisesta Ilmailulain 11 §:n tai valmiuslain 81 §:n perusteella ja koko valtakunnan aluetta koskeva siviili-ilmailun kieltävä tai rajoittava päätös valmiuslain 81 §:n perusteella.

Esitys ilmatilan hallinnasta poikkeusoloissa

Nykyinen lainsäädäntö on antanut ilmavoimille selkeät kehykset ilmatilan hallinnalle ja lentopaikkojen käyttämiselle normaali- ja poikkeusoloissa. Ilmavoimien, Traficom, Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n ja Finavia Oyj:n välillä on vallinnut hyvä yhteistyö. Siviili -ja sotilasilmailun integroidun mallin mukaisesti ilmailun eri intressien tarpeista on pystytty sopimaan joustavasti nykyisen lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Mahdollisissa sotilaallisissa poikkeusoloissa ilmailuun kohdistuva sotilaallinen uhka rajoittaisi siviili-ilmailua tai estäisi sen kokonaan, koska

siviili-ilmailun keskeisenä periaatteena on sen turvallisuuden varmistaminen. Näin ollen siviili-ilmailu voisi käyttää poikkeusoloissa Suomen

ilmatilaa ja lentopaikkoja vain niiltä osin kuin sotilaallisen uhkan matala taso sen mahdollistaisi. Sotilasilmailun on taas välttämätöntä toteuttaa

tehtäväänsä siihen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta riippumatta, ja mahdolliset riskit sen turvallisuudelle hyväksytään.

Sotilaallista uhkaa siviili-ilmailulle pystyy arvioimaan luotettavasti vain Puolustusvoimat. On siten selvää, että poikkeusoloissa ainoastaan ilmavoimat voi osoittaa siviili-ilmailun käyttöön turvallisen ilmatilan ja lentopaikat. Ilmailulain 109 §:n mukaisella poikkeusolojen ilmatilan hallintatoimivallalla se on mahdollista, mutta nykyisen lain mukaan pitkäaikaisiin ja koko valtakunnan aluetta koskeviin ilmatilan hallintatoimenpiteisiin vaaditaan Traficomien valmiuslain 81 §:n mukaisia päätöksiä.

Jos 81 § poistetaan uudesta valmiuslaista, edellyttää se ilmailulain 11 §:n

(lentopaikkojen osalta 88 §:n) soveltamista myös poikkeusoloissa.

Säännöksen antavat Traficomille toimivallan vain lyhytaikaisiin ja alueellisesti rajattuihin päätöksiin, jotka eivät ole poikkeusolojen mahdollinen pitkä kesto huomioiden tarkoituksenmukaisia. Ilmailulain säännöksistä puuttuu myös Traficomille asetettu selkeä velvoite tehdä yhteistyötä Ilmavoimien kanssa.

Poikkeusolojen ilmailun johtamisen tulee olla selkeää ja tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetty perustuen lainsäädäntöön. Viranomaisten yhteistyörakenteilla ja -sopimuksilla voidaan tarkentaa lainsäädännössä annettua perustaa, mutta pelkästään niiden varaan ei voida poikkeusolojen toimintaa rakentaa. Ottaen huomioon siviili-ilmailun toimintamahdollisuudet aseellisen

hyökkäyksen tai sen uhan vallitessa sekä Ilmavoimien tarpeet suunnitella ja toteuttaa sotilasilmailu Suomessa yhteistyössä Naton ja mahdollisten muiden liittolaisten kanssa, esitetään, että valmiuslain 81 §:ää vastaavat säännökset sisällytetään uuteen valmiuslakiin niin, että Ilmavoimat johtaisi ja valvoisi ilmailua yhteistyössä Traficomien kanssa aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan vuoksi todetuissa poikkeusoloissa. Esitetty säännös selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa, koska sen myötä ilmailun poikkeusolojen tosiasiallinen johtosuhde vahvistettaisiin lainsäädännön tasolla. Se myös parantaisi Ilmavoimien mahdollisuuksia suunnitella ilmailun kokonaisuuden toteuttaminen ottaen huomioon Naton valtioiden rajat ylittävä ilmatilan käytön suunnittelu ja sen aikataulut.

Asia edellyttää liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ja puolustushallinnon yhteistä valmistelua, jotta sotilasilmailun tarpeet tulevat riittävällä tavalla huomioiduksi.

Yleisinä huomioina todetaan lisäksi seuraavat:

- Tavoite siirtää nykyisestä valmiuslaista toimivaltuuksia normaaliolojen sektorilainsäädäntöön on perusteltu. Huolena on, että lainsäädäntömuutosta valmisteltaessa tai sen seurauksena lainsäädäntöön syntyy epäjatkuvuuskohtia siirryttäessä valmistiloista toiseen (NO – NOHÄ –

PO), jotka saattavat vaarantaa kriittisten toimenpiteiden suorittamisen. Suunnitellut muutokset tuleekin valmistella huolella ja todentaa harjoitusten, pelaamisen ja simulaatioiden avulla.

- Lakiehdotuksessa ei ole kyber- tai tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia voimassa olevan lain tapaan. Muutoksen perusteiksi tulee varmistaa, että kyberturvallisuuden asettamat vaatimukset poikkeusolojen lainsäädännölle on todennettu uhkakuvalähtöisesti case-, harjoitus- tai pelillisinä tarkasteluina ja tulevat siten huomioitua.

- Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin turvaamista koskien todettakoon, että kriittistä infrastruktuuria voi olla sekä yksityisessä että ulkomaisessa omistuksessa. Laeissa ei ole säädetty laiminlyöntien sanktioista.

- Virka-apupykälä (146 §) koskee vain poliisia. Lainsäädännössä ei ole kirjausta, johon perustuen Puolustusvoimat voisi antaa virka-apua myös sellaisessa tapauksessa, ettei sitä ole kirjattu puolustusvoimalakiin tai vastaanottavaa osapuolta käsittelevään lainsäädäntöön (vrt. Korona). Esitetään varmistettavaksi ja tarvittaessa selvitettäväksi, tulisiko Puolustusvoimilla olla oikeus antaa virka-apua pyydettyäessä, mikäli sillä on tarvittavat suorituskyyvyt, eikä

virka-avun antaminen vaaranna lakisääteisten tehtävien suorittamista.

- Varautumisvelvollisuuden organisatorisen soveltamisalan laajentaminen julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin (6§); Muutoksen välittömät vaikutukset ovat todennäköisesti rajalliset esimerkiksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toimintaan, mutta ehdotettu muutos on hyvä ottaa huomioon mm. tarkasteltaessa vapaaehtoisen maanpuolustuksen tavoitetilaa. Muutoksella on todennäköisesti vaikutusta myös ministeriöiden omistajaohjaukseen riippuen yhtiöiden tehtävistä ja toimialoista. Erityistehtävayhtiöistä Puolustusvoimien strategisia kumppaneita ovat Suomen Erillisverkot Oy ja Leijona Catering Oy.

- Varautumisvelvollisen toimintaan kohdistuvien riskien jatkuva arviointi osana varautumisen perustaa (7§); Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset varautumisvelvollisuuteen liittyvästä riskien arvioinnista ja hallinnasta. Pykälä olisi uusi. Riskienhallinta on jo nykyisin varsin vakiintunut osa johtamista ja sisäistä valvontaa myös julkisessa hallinnossa. Ehdotettu lisäys on tärkeä osa työtä, jossa varautumiseen ja valmiuteen liittyvä suunnittelu ja seuranta kytketään osaksi organisaation normaalia toimintaa ja ohjausjärjestelmää. Systemaattisella riskien arvioinnilla ja hallinnalla on mahdollista tukea merkittävästi ja vastavuoroisesti valmiussuunnitelmaa ja valmiuden suunnittelu (8§), varautumisen ohjausta, valvontaa ja yhteensovittamista (9§) sekä tilannekuvan ylläpitämistä (10§). Uusi pykälä tukee myös niin sanotun normaalisuusperiaatteen toteuttamista organisaatioiden toiminnan kehittämisessä: lähtökohtana on, että normaaliolojen rakenne ja toimintamalli mahdollistaisi tehtävien toteuttamisen mahdollisimman hyvin ja kattavasti myös poikkeusoloissa.

- Huoltovarmuuslainsäädäntö ja Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala; Mietinnössä todetaan, että materiaallinen varautuminen kriisiolosuhteisiin perustuu osin huoltovarmuusjärjestelmään ja sen puitteissa ylläpidettäviin varmuusvarastoihin, joista säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992). Tässä viitattu laki on kumottu 1.4.2026 voimaan astuvalla lailla huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (107/2026). Varautumisen ja valmiuden sekä ohjauksen kannalta on huomionarvoista, että Huoltovarmuuskeskus on lain voimaantulon myötä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto (4§), jonka ohjaukseen liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä

ympäristöministeriö osallistuvat oman toimialansa osalta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa (8§).

Kuusela Janne
Puolustusministeriö

Herrala Jenni
Puolustusministeriö