

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:

Suomen Satamat ry pitää tärkeänä, että nykyisen lain poikkeusolojen päättämistä koskevan menettelyn puute korjataan valmisteilla olevassa valmiuslaissa. Yhteiskunnan toimintojen paluu normaalioloihin ei tapahdu yhtä nopeasti kuin poikkeusoloihin siirtyminen, mutta prosessia edesauttavat mahdollisimman selkeät päätökset poikkeusolojen perusteista ja niihin liittyvien lisätoimivaltuuksien soveltamisedellytysten päättymisestä.

Poikkeusolojen kaari on ehdotettujen uusien toimintamallien vuoksi melko pitkä ja siksi toistaiseksi työläs hahmotettavaksi, koska se sisältää myös erilaisia variaatioita. Kaari kulkee poikkeusolojen edellytysten toteamisesta, käyttöönottoasetusten hyväksymisestä, viranomaisten lisätoimivaltuuksien myöntämisestä soveltamisasetuksilla täyteen toimintatilaansa ja jatkuu, kunnes 11 §:n säädetyt edellytykset poikkeusoloista eivät enää täyty. 21 § edellyttää, että tällöin päätös poikkeusoloista on kumottava välittömästi.

Ehdotuksen perusteluista ilmenee, että "poikkeusoloja ei välittömästi kuitenkaan kytkettäisi kyseisen poikkeusoloperusteen nojalla annettujen käyttöönottoasetusten voimassaoloon", mikä näyttää ristiriitaiselta välittömän kumoamisen vaatimuksen kanssa. Perusteluista ilmenee edelleen, että toimivaltuuksien soveltamisen väliin voi jäädä myös lyhytkestoisia jaksoja, jolloin mikään käyttöönottoasetus ei olisi voimassa, mutta jona aikana voitaisiin muuttaa aiempaa tai valmistella uutta, jos sellaiseen olisi tarve aivan pian, ts. kahden viikon sisällä.

Koska 11 §:n poikkeusoloperusteita on useita ja niitä voidaan tunnistaa samanaikaisesti yksi tai useampia, on vaikea konkretisoida em. Irtikytkennän vaikutuksia toimijoihin kohdistuviin velvoitteisiin. Miten tauko käyttöönottoasetusten välissä vaikuttaisi esim. työaikalainsäädännön soveltamiseen, kun pelkkä päätös poikkeusoloista sinällään ei anna valtuuksia poikkeavia valtuuksia, päättää yrityksessä esim. työvuoroista tai siirtää lomia, vaan siihen vaaditaan em. asetuksia?

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:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Luvun perustelut toteavat säädöksillä määriteltyjen otto-oikeuksien ja palvelujen suorittamisvelvollisuuden olevan aina tarkoitettut olemaan viimesijaisia toimenpiteitä suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin järjestelyihin. Sen toteutumiseksi olisi lähtökohtaisesti tavoiteltavaa, että etukäteissuunnittelulla varmistetaan, etteivät valmiuslain nojalla tehtävät luovuttamiset kuljetusten turvaamiseksi vaarantaisi muita yhteiskunnan kannalta tärkeitä kuljetuksia.

Normaaliolojen aikana toiminnanharjoittajien etukäteisvarautuminen ja valmiussuunnittelu yhdessä viranomaisten kanssa rakentavat jaettua kuvaa eri toimintojen ja resurssien merkitystä yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkamiseen tarvittaville osaamisen ja materiaalien tarpeiden yhdistelmälle.

57 § Ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuus, 59 § Palvelujen suorittamisvelvollisuus, 61 § Maa- ja vesialueen sekä huoneiston luovutusvelvollisuus:

Satamatoiminnan sujuvuus edellyttää yhdistettyä erikoisosaamista, jossa tarvitaan mm. toimintaan räätälöityjä työkoneita, laitteita, tietojärjestelmiä, osaamista sekä tilaa lastien käsittelylle. Etukäteissuunnittelu ja sopimukset resurssien käytöstä auttavat turvaamaan yhteiskunnan kannalta kriittisten kuljetusten jatkamista myös poikkeusoloissa. Elinkeinonharjoittajien toiminnalle aiheutuvat haitat on pyrittävä hyvän koordinaation ja yhteisen etukäteissuunnittelun avulla minimoimaan. Satamatoiminnan jatkuvuus kriisitilanteissa on oltava suojattava etu.

Edellä mainittuja pykälä 57, 59 ja 61 käyttöönotettaessa toimijoiden vastuut ja niiden hoitaminen on määritettävä selkeästi, esimerkiksi satamien osalta vastuu- ja yhteyshenkilöt, turvamenettelyjen koordinointi, kulunvalvonta ja näiden tarvitsema yhteydenpito ja tiedottaminen. On tärkeää, että pykälän 156 mukaisesti korvauksista on sovittu, jotta satamaliiketoiminta voi jatkua.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Erityisesti 93 §:

Liikenne- ja viestintäviraston poikkeusolojen tehtäviin tulisi sisällyttää määräysten antaminen satamatoiminnassa tarvittavien työkoneiden ja kaluston sijoittaminen niitä tarvitsemaan satamaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien tavaratoimitusten turvaamiseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa normaali kuljetusreitti on pidemmän aikaa poissa käytöstä. Sama koskisi lastinkäsittelyhenkilöstöä ja tavarantoimitukseen liittyviä välttämättömiä palveluita.

Suomen Satamat ry pitää tärkeänä hyödyntää yrityslähtöisyyttä myös poikkeusoloissa. Väistösataman tarvitseman kapasiteetin nostamisen järjestelyjen ja lisäresurssien yksilöinti tulisi kuulua niitä toimeenpaneville toimijoille, kuten mm. satamanpidon ja lastinkäsittelyn yrityksille. Liikenne- ja viestintävirasto rooli toimialan valvontaviranomaisena kasvaa luontevasti poikkeusoloissa tarvittavien määräysten antajaksi, mutta yrityksillä olisi tärkeää olla rooli niihin tarvittavan yksilöinnin määrittelyssä. Väistösatamien määrittämisessä on tärkeää, että Traficom konsultoi ennen määräysten antamista asianosaisia satamatoimijoita, jotta myös poikkeusoloissa voidaan varmistua satamatoiminnan turvallisuudesta esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksen ja säilytyksen osalta.

Valmiuslain käyttöönotto-tilanteissa ympäristöluvut ja niiden valvonta voivat sekä mahdollistaa että rajoittaa huoltovarmuuden turvaamista ja valmiuslain käyttöönotolla tavoiteltavia joustoelementtejä. Vaikka ympäristölupakäytännöt tukevat huoltovarmuutta erityisesti luvanvaraisten toimintojen osalta, niiden merkitys ulottuu myös poikkeusoloihin varautumiseen, varajärjestelyiden mahdollistamiseen ja kykyyn reagoida tilannesovitteisesti. Esimerkiksi äkillinen

lastimäärien kasvu uusissa, erityisjärjestelyjä käsittelyssä tai sijoittelussa vaativissa lasteissa, kuten irtotavarana tai pakattuna kuljetettavissa vaaralliseksi luokitelluissa aineissa lastimäärien on lupanäkökulmasta haasteellinen. Nykyhetkellä ympäristöluvan muuttamiseen kuluu selvityksineen, kuulemisineen ja mahdollisine valituksineen vähintäänkin vuodesta jopa useisiin vuosiin. Toisena esimerkkinä mainittakoon tilanne, jossa ympäristöluvalla rajoitetaan aluskäyntejä tietyssä aikajaksossa, esim. 6 kk:n jaksoissa. Poikkeuksellisissa tilanteissa se voi ylittyä, jos esim. toisen sataman liikennettä siirtyy/jaetaan toisiin satamiin. Poikkeuksellisen ylimääräisen liikennemäärän käsittely johtaa todennäköisesti myös siihen, että kapasiteetin nosto edellyttää laitureiden korkeampaa käyttöastetta ja tavallista pidempiä operointiaikoja vuorokauden aikana, eli hyvin todennäköisesti alusten lastausta ja purkua myös yöllä. Laitureihin liittyy erilaisia lupamääräyksiä esim. melutasoista tai lastipölystä sen mukaan, millaisia lasteja niillä käsitellään ja kuinka lähellä asutusta ne sijaitsevat. Lupamääräykset menevät usein tarpeettoman pitkälle yksityiskohtiin, kun pitäisi katsoa kokonaisuutta ja esim. melun suhteen sen kokonaispäästöä.

Yllämainittujen ongelmien ehkäisemiseksi ympäristölupamenettelyjen joustavuutta voidaan parantaa valmiuslailla tai vaihtoehtoisesti muihin lakeihin voidaan sisällyttää poikkeustilanteita koskevia säädöksiä. Huoltovarmuuskeskus keräsi syksyllä 2025 eri sektoreilta havainto- ja tilanteista, joissa ympäristöluvut ja huoltovarmuuden tarpeet voivat olla ristiriidassa keskenään. Suomen Satamat ry. on toimittanut yksityiskohtaisen tarkastelun havainnoistaan HVK:lle. Sotilaallisen liikkuvuuden erityistarpeiden ja ympäristölupien yhteensopivuutta satamatoiminnassa ei ole käsitelty siinä yhteydessä, mutta myös tällainen arviointi voisi olla tarpeen.

Pykälän 93 osalta panemme merkille, että pykälä on kirjoitettu koskemaan tilanteita, joissa tavaratoimituksia joudutaan ohjaamaan tai siirtämään satamasta toiseen. Käsittääksemme pykälän muotoilu ei koske mahdollisia evakuointitilanteita. Pykälä mahdollisesti kaipaava täsmennettyä muotoilua, jos lainsäätäjä arvioi, että resursseja on tarve käyttää normaalista poikkeavasti myös matkustajaliikenteen tarpeiden turvaamiseksi.

Siirtojen aiheuttamiin työvoimakustannuksiin osallistuvat esityksen mukaan työnantajat ja valtio, mutta lisäkustannuksia tulee myös laitteistoja siirrettäessä. Osa kalustosta on nopeammin siirrettävissä tai jopa lähempää hankittavissa, toisin kuin purkua ja uudelleenasettamista edellyttävä kalusto, kuten laiturille rakennettuja raiteita tarvitsevat konttinosturit. Olisi toivottavaa, että valtio vastaisi tämän kaltaisista kustannuksista, jotka ovat kertaerinä tuntuja menoja tällaisten laitteiden omistajille ja käyttäjille.

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 kieltäminen) 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:

Luku koskee yhteiskunnan toiminnan keskeisten hyödykkeiden tuotannon ja jakelun turvaamista. Suomen Satamat katsoo, että kriittisten toimijoiden tunnistettavuutta voisi lisätä laissa kuvaamalla perusteluissa kriittisten toimijoiden ryhmiä: tuottajia ja palveluiden tarvitsijoita. Tämä olisi erityisen hyödyllistä valmiuslakia sovellettaessa ja poikkeusolojen lisätoimivaltuuksien käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia annettaessa. EU-säätelyssä NIS2-direktiivi, Suomen lainsäädännössä Kyberturvallisuuslaki (124/2025) sekä CER-direktiivi, Suomen lain-säädännössä Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/202) määrittelevät kriittisiä toimintoja, joissa edellytetään sekä omaehtoista varautumista, mutta myös jäsenvaltioiden tukea näille toiminnoille. Satamien osalta tämä koskee energian saannin turvaamisessa erityisesti seuraavia pykälä, joissa oikeuksia ja rajoituksia tulee täsmentää Valtioneuvoston soveltamisasetuksilla: 124 § Polttoaineiden saannin varmistaminen tietyille viranomaisille tai tiettyyn toimintaan, 125 § Polttoaineiden muu säännöstely, 127 § Sähkön toimituksen keskeyttäminen tai sähkön käytön kieltäminen. Kriittisten satamatoimintojen tarvitsema polttoaineiden sekä sähkön saanti on edellytys toimintojen jatkuvuudelle poikkeusoloissa.

Huoltovarmuusviraston ja -organisaation toiminnassa voitaisiin ennakoida esim. toimintojen siirtymisestä aiheutuvia tarpeita polttoainejakelulle. Satamatoimintojen alueellinen siirto tai keskittäminen uuteen paikkaan vaikuttaa kuljetuksiin ja niiden tarvitsemien polttoaineiden jakeluun.

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

On tärkeää, että valmiuslaki huomioi korvauskysymykset. Korvausperiaatteet eivät työryhmän mietinnössä ole loppuun saakka harkitut. Selkeiden ja ennakoitavien linjausten ohella toimeenpanon käytännöt tulisi varmistaa korvauksen saatavuus kohtuullisessa ajassa.

154 § Korvaus sotilaallisiin tarkoituksiin luovutetusta omaisuudesta ja 156 § Korvaus elinkeinotoiminnan estymisestä: Pykälissä on säädetty korvauksista 57 § tai 61 §:ien perusteella Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käyttöön luovutetusta tai hallintaan otetuista omaisuudesta.

Katsomme, että haltuun tai käyttöön otetun omaisuuden aiheuttamat tulonmenetykset elinkeinonharjoittajille tulisi korvata. On lisäksi huomattava, että elinkeinonharjoittajille voi tulla vastuulleen sopimussakkoja tai sanktioita kolmansilta osapuolilta, tilanteessa, jossa niiden elinkeinotoiminta estyy tai häiriintyy. Toiminnan jatkuvuuden kannalta on tärkeä, että elinkeinotoiminnan estyessä siitä on saatavissa kohtuullinen korvaus kohtuullisessa ajassa. Riskinä on muutoin se, ettei satamayhtiö pysty huolehtimaan esimerkiksi henkilöstön palkoista, mikä johtaa ongelmiin tarvittavan osaamisen omaavan henkilöstön saatavuudessa.

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:

-

Säätämisjärjestysperusteluja 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:

Valmiuslain jatkovalmistelussa on tärkeänä intressinä pidettävä mielessä satamien aivan keskeinen rooli Suomen talouden ja huoltovarmuuden turvaamisessa. Yli 95 % Suomen tuonnista ja viennistä kulkee meriteitse, satamiemme kautta ja pienetkin häiriöt satamien toiminnassa heijastuvat helposti väestön hyvinvoinnin tai teollisuuden toimintaedellytysten kannalta kriittisiin kuljetuksiin. Tämän vuoksi satamien normaalien kaupallisten kuljetusten ja puolustusvoimien kuljetustarpeiden yhteensovittaminen on tehtävä huolellisesti ja molempien osapuolten tarpeet huomioiden. Valmiuslain mahdollisissa käyttöönotto-tilanteissa on huolehdittava siitä, että yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä satamatoimintoja logistiikan kaikkiin eri tarpeisiin (1. kuluttaja-/kansalaistarpeet, 2. elinkeinoelämän tarpeet, 3. huolto-varmuusliikenne ja 4. sotilaallinen logistiikka) pystytään jatkamaan häiriötilanteesta tai poikkeusoloista huolimatta, ja näin ollen huolehtimaan siten teollisuuden ja kaupan toiminnan ja kansalaisten hyvinvoinnin edellytyksistä Suomessa.

Kiinnitämme huomiota siihen, että mietinnössä ei ole, monista muista sektoreista poiketen, tarkasteltu logistiikkaa ja siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia kokonaisuutena. Meriliikennettä ei myöskään tarkastella omana kokonaisuutenaan mietinnön kappaleessa 2.3 ”Keskeinen sektorikohtainen häiriötilannelainsäädäntö ja sen kehitys”. Pidämme tätä puutteena, koska merikuljetusten toimivuudella on suuri merkitys muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toimivuudelle poikkeusoloissa.

Yleisenä kommenttina tuomme vielä esiin sen, että kaupallisten toimijoiden toiminnan vakuutukset kattavat pääsääntöisesti vain normaaliolojen toiminnan. Valmiuslain käyttöönotto tapahtuu tilanteessa, jossa Suomea uhkaa laajamittainen kriisi, ja on todennäköistä, että kaupalliset vakuutukset eivät ole tällöin voimassa (force majeure -tilanteet). Yhteiskunnan monet elintärkeät toiminnot ovat kuitenkin yksityisen sektorin varassa, jolloin näiden toimintojen perusvakuutusten tulisi olla voimassa myös poikkeusoloissa. Mikäli toiminnan kannalta keskeisiä vakuutuksia ei ole saatavilla markkinoilta, tulisi poikkeusolojen aikainen toiminta turvata valtion keinovalikoimaa hyödyntäen. Tätä problematiikka ei tietääksemme ole kattavasti tarkasteltu, ja toivomme sen osalta jatkovalmistelua yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten sektorien, finanssialan ja ministeriöiden kesken.

Karjalainen Piia
Suomen Satamat ry