

Asia: VN/23232/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laiksi

Suomen Satamat ry:n jäsenenä on 27 meri- ja sisävesisatamien satamaa (=satamanpitäjää), jotka hallitsemallaan alueella kehittävät satamainfrastruktuuriaan ja tarjoavat satamapalveluita. Satamanpitäjät ovat toimineet yhtiömuotoisina kilpailuilla markkinoilla vuoden 2015 alusta lähtien. Jäsenkunnan yritykset ovat sekä kunnallisesti että yksityisesti omistettuja yhtiöitä. Satamien kautta kulkee n. 96 % Suomen ulkomaankaupan tuonnin ja viennin volyymista.

Suomen Satamat ry. kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laiksi. Lausunnonaan Suomen Satamat ry. käsittelee yksinomaan esitystä laiksi puolustusvoimista. Muiden muutettavien lakien osalta Suomen Satamat ry.:llä ei ole lausuttavaa.

Satamia koskevat keskeiset muutokset on kirjattu pykälään 14 § ”Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus” ja uuteen 14a §:än ”Tilapäiset rajoitukset maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi”. Esitetty 14a §:n uusi sääntely, jonka mukaan Puolustusvoimat voisi asettaa rajoituksia lentopaikoille ja satama-alueille vieraan valtion joukkojen maahantulon ja maasta poistumisen turvaamiseksi, koskee suoraan satamanpitäjiä. Myös pykälä 18 § ”Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen Puolustusvoimien käytössä tai rajoitusten kohteena olevalla alueella” tulee uuden 14a §:n myötä sovellettavaksi satamissa, silloin kun satama-alueet ovat puolustusvoimien käytössä tai rajoitusten kohteena. Näitä muutoksia on analysoitu alla.

14 §: Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus

HE-luonnoksen mukaan kyseessä on pykälän soveltamisalan muutos ja muilta osin pykälän säännöksiin ei tehtäisi muutoksia. Kiinteistöjen tilapäiseen käyttämiseen liittyvä päätöksenteko, kiellot ja korvausvastuu pysyisivät ennallaan. Kiinteistöjen tilapäisen käyttöönoton on oltava edelleen välttämätöntä ja käyttöoikeudesta olisi ensisijaisesti päästävä sopimukseen kiinteistön haltijan kanssa eikä tältäkkään osin oikeustilaan tulisi muutosta.

Voimassa olevan lain 551/2007, 14 § (Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus) säättää (3 mom.): ”Puolustusvoimien 1 momentissa tarkoitettua kiinteistön käyttämisestä sovitaan suullisesti tai kirjallisesti kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa”. 5 momentti puolestaan: ”Kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta suoritetaan kiinteistön omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.” Satamat pitää selvänä, että satama-alueen käytön rajoittaminen normaalioloissa edellyttää ennakkoon tehtyä kirjallista sopimusta alueen vuokraamisesta ja korvauksesta sekä satamanpitäjän, lastinkäsittelijän että mahdollisten muiden toimijoiden kanssa. Myös alueeseen liittyvät osapuolten vastuut ja niiden hoitaminen on täsmennettävä, kuten vastuu- ja yhteyshenkilöt, turvamenettelyjen koordinointi, kulunvalvonta ja näiden tarvitsema yhteydenpito ja tiedottaminen.

Kiinteistön omistajalle tai haltijalle on maksettava käyvän hinnan mukainen korvaus, joka kattaa myös sopimuskumppanien liiketoiminnalle mahdollisesti aiheutuneet taloudelliset tappiot. Satamien osalta korvausta määriteltäessä on huomioitava kokonaisvaikutukset tilanteissa, että alue on rajoitetusti tai kokonaan muulta liikenteeltä suljettu. Tämä tunnustetaan myös samaan aikaan lausunnolla olevassa vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa käsittelevässä hallituksen esitysluonnoksessa seuraavasti (kohta 4.2.2. Vaikutukset yritysten toimintaan): ”Satamanpitäjien ja lastinkäsittelijöiden tulonmuodostus ja toimintaedellytykset riippuvat liikenteen ja satamatoimintojen jatkuvuudesta. Siviilisataman liikenteen hoitamisen edellytykset sotasatama-alueen ollessa voimassa osassa satamaa tai koko sataman alueella ovat siten sekä satamalle että elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle kokonaisuudessaan tärkeitä. Puolustusvoimien kuljetukset sekä esim. kansainvälinen harjoitustoiminta on voitu toteuttaa sataman tavanomaisen liikenteen tarpeet huomioiden. Suomen Nato-jäsenyys lisää tätä toimintaa ja sujuvuuden varmistaminen on jatkossa aiempaakin tärkeämpää. Tilapäisen sotasatama-alueen käyttöönotto Puolustusvoimien valmiutta tehostettaessa, mikä tuo mukaan tilanteen keston ennakoimattomuuden ja saattaa johtaa myös tavanomaisen liikenteen häiriöihin, mikä puolestaan vaikuttaa niin sataman asiakkaiden kuljetusten vaikeutumiseen kuin satamayritysten toiminnan jatkuvuudenhallintaan ja talouteen. Tilapäinen sotasatama-alue saattaa todennäköisesti aiheuttaa myös toiminnallista vahinkoa, ts. sataman normaaliliikenteen vähenemistä tai katkoa, mikäli koko satama otetaan väliaikaisesti sotasatama-alueeksi.”

14a §: Tilapäiset rajoitukset maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi

On huomattava, että pykälän perusteluissa viitattu SM:n asetus (1104/2013) on irrallinen suhteessa nyt käsillä olevaan lakiin, ja viittaus siihen tulee esityksen perusteluosasta poistaa. Asetus ei

myöskään kata kaikkia satamia Suomessa tai edes kaikkia sellaisia satamia, joissa voidaan olettaa olevan tarvetta aktiivisesti sotilaallisen harjoittelun ja yhteistoiminnan tuelle, eikä siten ole relevantti viittaus tämän lain osalta.

Pykälän 1 momentin mukaan puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toteuttamiseksi Puolustusvoimat voisi asettaa tilapäisiä rajoituksia satama-alueelle tai lentopaikalle. Mainitusta toiminnasta on satamissa kokemusta nykyisen lainsäädännön puitteissa. Satamat korostavat hyvää ennakoivaa yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa satamilta tarvittavan tuen järjestämiseksi. Perusteluissa 14 a §:n osalta korostetaan, että toisin kuin pykälässä 14, että säännös ei edellyttäisi välttämättömyyttä. Tämä mielestämme perustelee Puolustusvoimien ja satamanpitäjän yhteistyössä tapahtuvaa harkintaa siitä, kuinka alueiden käyttöä olisi tarve rajoittaa ja kuinka se järjestetään, sen sijaan että kyseessä on puolustusvoimien yksipuolinen määräys, ainakaan ensisijaisesti käytettynä.

Satamat korostavat edelleen, että tältäkin osin satama-alueen käytön rajoittaminen normaalioloissa, ainakin sen ollessa ennakoitua tai säännöllistä, tulee edellyttää ennakkoon tehtyä kirjallista sopimusta sataman ja muiden toimijoiden kanssa, jonka toimintaan rajoitus vaikuttaa. Myös alueeseen liittyvät osapuolten vastuut ja niiden hoitaminen on täsmennettävä, kuten vastuu- ja yhteyshenkilöt, turvamenettelyjen koordinointi, kulunvalvonta ja näiden tarvitsema yhteydenpito ja tiedottaminen.

Rajoitusten muulle liikenteelle ja satamatoiminnoille aiheuttama haitta on osapuolten yhteistyössä pyrittävä kestollisesti, alueellisesti ja toiminnallisesti minimoimaan. Liikennettä tai alueiden käyttöä pykälän 14a perusteella rajoitettaessa puolustusvoimien ja satamanpitäjän tulee sopia korvauksesta, etenkin jos rajoituksista aiheutuu satamanpitäjälle liiketappioita tilanteissa, että alue on rajoitetusti tai kokonaan muulta liikenteeltä suljettu. Puolustusvoimien tulee tukea ja osoittaa yhteystaho satamanpitäjälle suunnittelemaan kuinka rajoitteista viestitään ja tiedotetaan asiakkaille ja sidosryhmille, niin että liikenteen rajoituksista ja poikkeamista ei aiheudu satamalle mainehaittaa muiden kuljetusasiakkaiden tai sidosryhmien suuntaan.

18 §: Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen Puolustusvoimien käytössä olevalla tai rajoitusten kohteena olevalla alueella

Pykälän 18 osalta Suomen Satamat ry. tuo esiin, että Puolustusvoimien käytössä tai 14 a §:ssä tarkoitettujen rajoitusten kohteena olevalla alueella turvallisuuden ja järjestyksen toteuttamisessa Puolustusvoimien tulee toimia yhdessä satamanpitäjän turvallisuudesta vastuussa olevan henkilön kanssa.

Muita huomioita:

Suomen Satamat ry. on tutustunut samanaikaisesti lausunnolla olevaan luonnokseen Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetuksia koskeviksi laiksi (PV-RVL VAK-laki) ja havainnut, että lakiluonnokset eivät ole kaikilta osin koherentteja, vaikka molemmissa säädetään tilanteista, joissa Puolustusvoimat ottaa tilapäisesti käyttöönsä alueita esimerkiksi satamissa. Yhtenä esimerkkinä on PV-RVL VAK-lain yhteydessä on luotu sotasatama-alueen määritelmä, jota PV-laki ei tunnista.

Suomen Satamat ry. haluaa korostaa, että satamanpitäjät (satamayhtiöt) Suomessa ovat osakeyhtiöitä, eivätkä viranomaistoimijoita. Tämän osalta pyydämme tarkentamaan hallituksen esityksen kohdassa 4.2.2 (Vaikutukset muihin viranomaisiin ja toiminnanharjoittajiin) esitettyä virkettä ”Puolustusvoimille esitetyllä oikeudella asettaa tilapäisiä rajoituksia maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi voidaan arvioida olevan vaikutuksia satamien ja lentopaikkojen turvallisuudesta ja toiminnasta vastaaviin viranomaisiin.” Tämä voi virheellisesti antaa kuvan siitä, että satamatoiminnasta vastaavat toimijat (satamayhtiöt) olisivat viranomaistaho, varsinkin kun hallituksen esityksen vaikutuksia muihin toiminnanharjoittajiin ei ole vastaavasti eritelty, toisin kuin samaan aikaan lausuttavana olevassa PV-RVL VAK-laissa. Siinä jossa vaikutuksia satamien toimintaan on analysoitu kohdassa 4.2.2 ”Vaikutukset yritysten toimintaan”, sivulla 22. On huomattava, että satama-alueen käyttö puolustusvoimien tarpeisiin voi aiheuttaa rajoituksia sataman muulle liikenteelle ja liiketoiminnalle, ja näitä yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia ei PV-lain hallituksen esityksessä ole tunnistettu tai analysoitu. Suomen Satamat ry. jäsenyhteisöineen on mielellään apuna näiden vaikutusten tarkemmassa analysoinnissa hallituksen esityksen kattavuuden ja oikeellisuuden parantamiseksi.

Pidämme tärkeänä, että puolustusvoimista annetun lain muutosten jatkovalmistelussa varmistetaan niiden yhteensopivuus turvatoimilain, eli Lain eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004) kanssa. Turvatoimilaki edellyttää satamilta turvatoimilailla toimeenpannun IMO:n ISPS-säännösten noudattamista voidakseen palvella kansainvälistä liikennettä. Itämeren nykyinen meriliikenteen toimintaympäristö on muuttunut. Sotilaallisen harjoittelun ja yhteistyön puitteissa tapahtuva vieraan valtion asevoimien joukkojen saapuminen tai poistuminen voi normaaliolojen lainsäädännön aikana lisätä mahdollisuutta tilanteisiin, jotka edellyttävät Poliisin päätöksellä tehtävää ISPS-turvaton nostamista. Turvaton nosto vaikuttaa sataman sekä satamassa vierailevien siviilialusten turvatoimivelvoitteisiin.

Suomen Satamat ry. tuo esille myös sen, että lisääntyneen yhteisen harjoitustoiminnan ja muun kansainvälisen yhteistyön muodoissa siviili- ja sotilaalliset toiminnot ja kohteet olisi pidettävä mahdollisuuksien mukaan erillään, siten, ettei sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvällä toiminnalla luoda kohonnutta riskiä siviilikohteisiin.

Satamien osalta vastuita ja intressejä on Puolustusvoimissa sekä maa-, että merivoimilla ja toisaalta käytännön yhteistyön järjestämisessä ja operatiivisessa toiminnassa korostuu pääesikunnan ja logistiikkalaitoksen rooli. Yhteistyö Puolustusvoimien pääesikunnan, logistiikkalaitoksen ja

puolustushaarojen kanssa on ollut toimivaa ja tiivistä. Yhteistyömuotojen moninaistuessa ja aktiivisuuden yhä kasvaessa, voisi satama-alan näkökulmasta olla perusteltua luoda puolustusvoimien organisaatioon satamayhteistyötä koordinoiva yhteyspiste, joka varmistaisi eri tilanteissa tiedonkulun kaikille relevanteille osapuolille puolustusvoimissa sisäisesti, ja toisaalta satamien suuntaan yhtenäisesti. Tarve koordinoivalle yhteyspisteelle kasvaa uusien DCA-sopimuksen täytäntöönpanosta ja NATO-liittolaisuudesta syntyvien käytännön tilanteiden myötä, etenkin jos tavoitteena on menettelyjen yhtenäisyys eri tapauksissa ja ympäri maata.

Helsingissä 31.5.2024

Piia Karjalainen

Toimitusjohtaja

Suomen Satamat ry.

Karjalainen Piia
Suomen Satamat ry