

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

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin puolustusvoimista annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Esitys liittyy Nato-jäsenyyttä koskeneen hallituksen esityksen jälkeen tunnistettuihin tarpeisiin tarkentaa Puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä.

Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut erityisesti esitystä puolustusvoimista annetun lain uudeksi 14 a §:ksi sekä sotilasajoneuvoista annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia. Virasto esittäisi luonnoksesta seuraavat huomiot ja tarkennusehdotukset:

1 Puolustusvoimista annetun lain 14 a §:ää koskevat huomiot ja tarkennusehdotukset

1.1 Lentopaikat ja satamat sekä alueet, joihin säännöstä on tarkoitus soveltaa

Ehdotetun puolustusvoimista annetun lain 14 a §:n perustelujen mukaan (s. 47): "Vallitsevassa oikeustilassa Puolustusvoimilla ei ole itsenäistä oikeutta asettaa rajoituksia satama-alueella tai lentopaikalla. Kyseiset paikat ovat yksityisten toiminnanharjoittajien hallinnassa ja ne on sisäministeriön asetuksella (1104/2013) säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitusten alaisiksi. Pykälässä mainitulla lentopaikalla ja satama-alueella tarkoitettaisiin edellä mainitun asetuksen liitteessä tarkoitettuja maantieteellisiä alueita. Vastaavasti pykälässä tarkoitettulla toiminnanharjoittajalla tarkoitettaisiin vastaavia ja sen kaltaisia toimijoita kuin edellä mainitussa sisäministeriön asetuksessa on tarkoitettu."

Virasto kiinnittäisi huomiota ensinnäkin siihen, että ehdotetussa pykälätekstissä puhutaan yleisesti satama-alueen ja lentopaikan maa-alueen käytön rajoittamisesta. Pykäläteksti ei ole siis linjassa perustelujen kanssa, joiden mukaan pykälä koskisi vain lentopaikkoja ja satamia, joihin on sisäministeriön asetuksella säädetty liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Koska rajausta ei näy pykälätekstistä, syntyy vaikutelma, että pykälä soveltuisi kaikkiin lentopaikkoihin ja satamiin.

Kyseinen sisäministeriön asetus koskee

- asetuksen liitteessä 1 tarkemmin yksilöityjä pieniä lentopaikkoja, joihin ei ominaisuuksiensa puolesta sovellu ilmailulain (864/2014) 100 §:n mukainen yleinen liikkumisrajoitus;
- asetuksen liitteessä 5 tarkemmin yksilöityjä satama-alueita.

Sisäministeriön asetuksen piiriin kuuluvat lentopaikat ovat pieniä paikallisia, lentokerhojen, yksityisten tahojen tai kunnan omistamia lentopaikkoja. Sen piiriin ei kuulu esimerkiksi yksikään Finavian Oyj:n ylläpitämä valtion lentoasemaverkon lentoasema tai muukaan lentoasema. Asetuksen piiriin eivät myöskään kuulu kaikki Suomen TEN-T-satamat.

Liikenne- ja viestintävirasto haluaa varmistaa, onko ehdotetun 14 a §:n todellakin perustelujen mukaisesti tarkoitus koskea vain lentopaikkoja ja satamia, joille on poliisilain 9 luvun 8 §:n mukaisesti asetettu sisäministeriön asetuksella liikkumisrajoitus, vai kaikkia Suomen lentopaikkoja ja satamia. Virasto esittää esitystä tarkennettavaksi niin, että asia käy selkeästi ilmi.

1.2 Alueellinen soveltaminen: maa-alueet, vesialueet, rakennukset, EU:n turvalainsäädännön piirissä olevat alueet

1.2.1 Vesialueet

Pykälän muotoilu "satama-alueen ja lentopaikan maa-alueen käyttö" jättää epäselväksi, onko tarkoitus säätää satama-alueenkin osalta vain maa-alueen käytöstä. Jos satama-alueen osalta rajoitus voisi koskea myös vesialuetta, olisi perusteluissa ja pykälässä kuvattava ehdotetun uuden rajoituksen suhde vesiliikennelain (782/2019) 100 ja 101 §:n mukaisiin rajoituksiin sekä alusliikennepalvelulain (623/2005) 17 §:n mukaiseen rajoitukseen.

1.2.2 Satama-alueen ja lentopaikan maa-alueella olevat rakennukset

Ehdotetun 14 a §:n perusteluissa ei ole mainintaa satama-alueen ja lentopaikan maa-alueilla olevista rakennuksista, kuten esimerkiksi varastoista tai matkustajaterminalleista. Tätä pykälää edeltävässä

14 §:ssä säädettäisiin kiinteistöjen tilapäisestä käyttöoikeudesta. Virasto ymmärtää ehdotuksen niin, että 14 a §:n rajoitukset eivät koskisi alueilla olevia rakennuksia, mutta pitäisi hyvänä, että tämä tuotaisiin perusteluissa selkeämmin esille.

1.2.3 Lentopaikoilla ja satamissa sovellettavan EU:n turvatoimiin liittyvän lainsäädännön huomioiminen

Lentopaikoilla ja satamissa sovelletaan EU:n turvatoimiin liittyvää lainsäädäntöä, joka asettaa omia vaatimuksiaan toiminnalle. Esityksessä olisi kuvattava, miten tämä EU-lainsäädäntö huomioidaan, kun puolustusvoimat rajoituksia harkitsee erityisesti, jos ne kohdistuvat

- sataman turvatoimialueelle (eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettu laki 485/2004, Euroopan parlamentin ja neuvoston satamaturvadirektiivi 2005/65/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston turvatoimiasetus (EY) N:o 725/2004) tai

- lentopaikan lentokenttäalueella tai turvavalvotulla alueella (yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 300/2008 ja sen nojalla annetut säädökset).

1.3 Lentopaikalla liikkuminen sekä lentopaikan käytön kieltäminen ja rajoittaminen voimassa olevien säännösten mukaisesti

Ilmailulain 100 §:n mukaan liikkuminen ja oleskelu ilman lentoaseman pitäjän lupaa on kielletty lentoaseman lentokenttäalueella ja turvavalvotuilla alueilla sekä lentokenttäalueisiin välittömästi liittyvissä rakennuksissa, jos pääsy alueille ja rakennuksiin on aidalla tai muutoin rakenteellisesti estetty ja liikkumis- ja oleskelurajoitukset selkeästi merkitty.

Lentopaikoilla liikkumista ja lentoasemilla liikkumisen valvontaa ohjaa vahvasti EU:n lainsäädäntö, erityisesti yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 300/2008 ja sen nojalla annetut säädökset. Sotilaiden liikkumisesta siviililiikenteen eri alueilla on olemassa järjestelyt.

Lentopaikkojen käytön kieltämisestä ja rajoittamisesta on omat säännöksensä ilmailulain 88 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentissa säädetään lentopaikan pitäjän vastuusta lentopaikan määräystenmukaisuudesta. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa lentopaikan pitäjän on asetettava lentopaikan käytölle kieltä tai rajoitus. Yhtenä perusteena on muun muassa se, että lentopaikalla järjestetään tilaisuus tai tapahtuma, joka rajoittaa tai estää lentotoiminnan. Kielto on voitu asettaa esimerkiksi tilanteessa, jossa lentopaikalla järjestetään vaikkapa autotapahtuma ja kiellolla tai rajoituksella halutaan suojata tapahtumaan osallistuvia sekä muutoinkin välttää

vaaratilanteita. Pykälän 3 momentti puolestaan oikeuttaisi Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan 2 momentissa tarkoitetun kiellon tai rajoituksen, jos lentopaikan pitäjä ei toimi edellytetyllä tavalla.

Pykälän 4 momentti antaa virastolle toimivallan kieltää lentopaikan käytön tai rajoittaa sitä aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, maanpuolustuksen, poliisitoiminnan, pelastustehtävien tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä enintään neljän viikon ajaksi. Näissä tilanteissa virasto toimii lähtökohtaisesti muilta viranomaisilta saamiensa aloitteiden ja esitysten pohjalta.

Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa viitataan pykälän 5 momenttiin, joka mukaan lentopaikanpitäjä voi sotilasviranomaisen esityksestä kieltää lentopaikan käytön tai rajoittaa sitä maanpuolustuksen ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi. Luonnoksen mukaan ilmailulain säännöksen voidaan katsoa koskevan ennen kaikkea lentopaikan käyttöä esimerkiksi ilma-aluksen laskeutumisen osalta, ei nyt käsiteltävänä olevan säännöksen tarkoittamia toimenpiteitä vieraan valtion joukkojen ja sen mukanaan tuoman kaluston ja rahdin turvaamiseksi.

Virasto haluaisi kiinnittää huomion siihen, että liikenteen hallinnonalalla ei ole nähty, että 88 §:n mukaiset toimivaltuudet rajoittuisivat vain ilma-aluksen laskeutumisen tai lentoonlähdön rajoittamiseen, vaikkakin asioilla on tyypillisesti syy-yhteys: perusteena lentopaikalla, erityisesti sen liikkumisrajoitusten piiriin kuuluvilla alueilla olemiseen on lennolle lähtö tai lennolta saapuminen taikka näihin liittyvien palvelujen tarjonta.

Näin ollen viraston käsityksen mukaan hallituksen esityksessä kuvatuissa tilanteissa voisivat tulla käytettäviksi myös ilmailulain 88 §:n mukaiset rajoitukset. Sen vuoksi olisi toivottavaa, että tässä esityksessä tuotaisiin selkeästi esille näiden kahden vaihtoehdoisen toimintamallin keskinäinen suhde ja "etusijajärjestys", ja että ehdotettua 14 a §:ää sovellettaisiin lähtökohtaisesti vain, jos ilmailulain 88 § ei rajoituksen luonteesta johtuen olisi tarkoitukseen soveltuva. Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että näiden kahden säännöksen suhdetta voisi selventää lisäämällä 14 a §:n 1 momentin loppuun tekstiä, jolla selvennettäisiin pykälän suhdetta ilmailulain 88 §:ään. Esimerkiksi momentin lopussa voitaisiin todeta, että "Lentopaikan osalta rajoitus voidaan asettaa vain, jos ilmailulain 88 §:n mukaiselle rajoitukselle ei ole perusteita."

1.4 Rajoitusten tiedoksi antaminen Liikenne- ja viestintävirastolle yleisenä valvontaviranomaisena

Ottaen huomioon, että lentopaikat ja satamat kuuluvat Liikenne- ja viestintäviraston valvonnan piiriin, mahdollisista rajoituksista on viestittävä viivytyksettä virastolle. Erityisesti, jos rajoitukset ulottuvat alueille, jotka kuuluvat EU:n turvatoimilainsäädännön piiriin, viraston kuuleminen jo rajoituksia harkittaessa on ensiarvoisen tärkeää.

1.5 Ehdotuksessa käytetty terminologia

Ehdotetussa puolustusvoimista annetun lain 14 a §:n 3 momentissa käytetään vakiintuneista ilmauksista poikkeavia käsitteitä. Ensimmäisessä lauseessa viitataan satama- tai lentokenttätoiminnanharjoittajaan, jälkimmäisessä lauseessa puolestaan sataman tai lentopaikan toiminnanharjoittajaan. Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että lentopaikan ja sataman vastuutahoista käytettäisiin vakiintuneita nimikkeitä "lentopaikan pitäjä" ja "satamanpitäjä".

2 Sotilasajoneuvolakia koskevat huomiot ja tarkennusehdotukset

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa sotilasajoneuvolakiin (332/2023) esitettäviä muutoksia, mutta esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi joitakin tarkennuksia.

12 §. Puolustusvoimien ajoneuvo

Ehdotuksen mukaan sotilasajoneuvolain 12 §:ssä muutettaisiin Puolustusvoimien hälytysajoneuvoa koskevaa sääntelyä siten, että kyseisen ajoneuvon ei enää tarvitsisi olla sotilasajoneuvo, vaan se voisi olla myös muu Puolustusvoimien ajoneuvo.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi muutosehdotuksen tarpeellisuutta, koska ajoneuvolain (82/2021) 32 §:ssä säädetään Puolustusvoimien hälytysajoneuvosta ja ajoneuvolain 7 a §:n 7 momentin mukaan pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voi antaa tarkemmat määräykset liikenneasioiden rekisteriin rekisteröidyn Puolustusvoimien ajoneuvon vähäisistä teknisistä poikkeuksista, jotka ovat tarpeen Puolustusvoimien tehtävien tai ajoneuvon erityisen käyttötarkoituksen johdosta.

Ehdotetun sotilasajoneuvolain 12 §:n 2 momentin mukaan Puolustusvoimien hälytysajoneuvon tunnusväriä ja -merkkejä tai niitä erehdyttävästi muistuttavia väriä tai merkkejä ei saa käyttää muissa ajoneuvoissa. Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että ajoneuvolain 32 §:n mukaan hälytysajoneuvo on varustettu sinistä valoa näyttävällä vilkkuvalla varoitusvalaisimella ja hälytysajoneuvon äänimerkinantolaitteella eli samoilla varoitusvaloilla ja äänimerkinantolaitteilla kuin ehdotetussa sotilasajoneuvolain 12 §:ssä tarkoitetut Puolustusvoimien hälytysajoneuvot. Näin ollen erilaisissa hälytysajoneuvoissa on jo lain mukaan toisiaan vastaavat varoitusvalaisimet ja äänimerkinantolaitteet.

40 §. Kansainvälinen sotilasajoneuvo Suomessa

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa sotilasajoneuvolain 40 §:n 1 momentin muuttamista ehdotuksen mukaisesti siten, että pykälässä käytetään lain 2 §:ssä määriteltyä termiä kansainvälinen sotilasajoneuvo eikä tällä säännöksellä enää rajata sitä, mikä taho saa käyttää kansainvälistä sotilasajoneuvoa Suomessa. Perusteluissa mainitaan, että mainitun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua määritelmää on tarkoitus muuttaa tämän hallituksen esityksen kanssa samaan aikaan eduskunnassa käsiteltävänä olevan aluevalvontalain muutosta koskevan hallituksen esityksen yhteydessä, mutta kuvausta määritelmän muuttamisesta ei Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan esityksessä ole.

Sotilasajoneuvolain 40 §:n 3 momenttiin ehdotetaan kytkentäkatsastusta koskevaa sääntelyä. Sen mukaan kansainvälisistä sotilasajoneuvoista muodostetuille erikoiskuljetusyhdistelmiltä edellytettäisiin kytkentäkatsastusta. Sotilasajoneuvolain 2 §:ssä määritellään termi Puolustusvoimien kytkentäkatsastus ja siitä säädetään sotilasajoneuvolain 26 §:ssä.

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa määritellyn termin käyttämistä sotilasajoneuvolain 40 §:n 3 ja 4 momentissa erotuksena ajoneuvolaissa säädettävään kytkentäkatsastukseen. Vastaava tarkennustarve on sotilasajoneuvolain 26 §:n 2 momentissa.

Sotilasajoneuvolain 40 §:n uuden 3 momentin loppuun ehdotettava viimeinen virke, jonka mukaan [Puolustusvoimien] kytkentäkatsastus voisi olla Puolustusvoimien suorittama, jättää epäselväksi, minkä muun tahon suorittama kyseinen katsastus voisi olla.

Ehdotetussa 40 §:n 3 momentista jää epäselväksi, tarkoitetaanko kansainvälisistä sotilasajoneuvoista muodostetulla erikoiskuljetusyhdistelmällä ajoneuvoyhdistelmää, jossa kaikki ajoneuvot ovat kansainvälisiä sotilasajoneuvoja vai voisiko ajoneuvoyhdistelmässä olla myös sotilasajoneuvoja taikka liikenneasioiden rekisteriin merkittyjä Puolustusvoimien ajoneuvoja tai muita ajoneuvoja. Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että ajoneuvolain mukainen kytkentäkatsastus suoritetaan ajoneuvoyhdistelmille, joista vähintään yksi ajoneuvo on rekisteröity liikenneasioiden rekisteriin. Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että liikenneasioiden rekisterin tiedot ovat laajasti julkisia.

Sotilasajoneuvolain 40 §:n 4 momenttiin ehdotetaan uutta valtuutta, jonka mukaan pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voisi antaa tarkempia määräyksiä kansainvälisiä sotilasajoneuvoja koskevista teknisistä vaatimuksista. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan näistä esimerkkeinä talvirenkaiden käyttö ja painorajoitukset. Tällaista on yleisesti pidetty käyttöä eikä teknisiä vaatimuksia koskevana sääntelynä, joten Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa määräysvaltuutta laajennettavaksi kattamaan myös käyttöä koskevat rajoitukset ja erityisvaatimukset.

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että tieliikennelain (729/2018) 89 §:ssä säädetty valtuudet poiketa Puolustusministeriön asetuksella mainitun lain 5 luvun säännöksistä ja Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston määräyksellä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä koskevat vain Puolustusvoimien ajoneuvoja ja niiden yhdistelmiä, joten tämäkin huomioiden Liikenne- ja viestintävirasto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko sotilasajoneuvolain 40 §:n 1 momentissa tai 4 momentin valtuuksissa viitata selkeästi kansainvälisiin sotilasajoneuvoihin sovellettavan myös käyttöä liikenteessä koskevia sotilasajoneuvoja (tai Puolustusvoimien ajoneuvoja) koskevia säännöksiä. Tällaisia Puolustusvoimien ajoneuvoja koskevia poikkeuksia on Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan säädetty ja määrätty muun muassa erikoiskuljetusten suorittamisesta, talviaikana käytettävistä renkaista sekä henkilöiden kuljettamisesta.

3 Esityksen vaikutukset ja toimijoille aiheutuvan haitan korvaaminen

Esityksessä ei lainkaan arvioida sen vaikutuksia toiminnanharjoittajiin, vaikka todetaan vaikutuksia olevan. Lausuntopyyntö on osoitettu Suomen Satamat ry:lle, ja Finavialle, mutta ei esimerkiksi sisäministeriön asetuksessa tarkoitetuille lentopaikoille. Erityisesti, koska ehdotetun puolustusvoimista annetun lain 14 a §:n soveltamisala on epäselvä, eikä esityksestä käy myöskään ilmi, kuinka usein tällaisille rajoituksille arvioitaisiin olevan tarvetta ja kuinka laajoja ne olisivat, ei viraston ole mahdollista lausua esityksen vaikutuksista esityksen kohteena oleville liikenteen toimijoille tai viraston omaan toimintaan.

Virasto pitää välttämättömänä, että esitystä vaikutusten osalta täydennetään, ja samoin kuvataan, miten toimijoille rajoituksista mahdollisesti aiheutuva taloudellinen haitta heille korvataan.

Metsälampi Susanna
Liikenne- ja viestintävirasto