



Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto puolustusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi (VN/23232/2023)

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin puolustusvoimista annettua lakia (551/2007) ja eräitä muita lakeja. Esitys liittyy Nato-jäsenyyttä koskeneen hallituksen esityksen jälkeen tunnistettuihin tarpeisiin tarkentaa Puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä. Nato-jäsenyyteen liittyviä lainsäädäntömuutoksia on lausuntopyynnön mukaan tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Puolustusministeriö on pyytänyt antamaan lausunnot vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön viimeistään 31.5.2024.

Esitysluonnoksessa ehdotetuilla puolustusministeriön hallinnonalan lainsäädäntömuutoksilla on vaikutuksia myös liikenne- ja viestintäministeriön vastuulle kuuluvaan lainsäädäntöön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimijoihin. Tämä koskee erityisesti esitystä puolustusvoimista annetun lain uudeksi 14 a §:ksi, eli mahdollisuutta asettaa tilapäisiä rajoituksia satama-alueella tai lentopaikalla, sekä sotilasajoneuvolakiin (332/2023) ehdotettuja muutoksia. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää lausuntonaan seuraavat huomiot ja tarkennusehdotukset:

Yleiset huomiot:

- Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa esitysluonnoksessa kuvattua tavoitetta edistää puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toteutusta esimerkiksi tarvittaessa asettamalla tilapäisiä rajoituksia satama-alueelle tai lentopaikalle, mutta korostaa ehdotusten vaativan jatkovalmistelua, jotta varmistetaan ehdotusten yhteensopivuus voimassa olevan lainsäädännön kanssa.
- Esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa (jakso 4.2.2. Vaikutukset muihin viranomaisiin ja toiminnanharjoittajiin) on tunnistettu, että esityksellä on vaikutuksia lentopaikan pitäjiin ja satamanpitäjiin, mutta vaikutuksia ei ole mitenkään arvioitu tai kuvattu. Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten jaksossa (4.2.6) ei ole lainkaan mainintaa esimerkiksi edellä mainittujen satamia ja lentopaikkoja koskevien rajoitustoimien mahdollisista vaikutuksista alueiden pitäjiin. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan olisi lisäksi perusteltua arvioida rajoitusten mahdollisia vaikutuksia satamien ja lentopaikkojen käyttäjiin.
- Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu kuinka usein ja millaisessa laajuudessa satamia tai lentopaikkoja koskevia rajoituksia voisi olla tarpeen ottaa käyttöön. Kun lisäksi huomioidaan, että ehdotetun rajoitussäätelyn (laki puolustusvoimista 14 a §) soveltamisala vaikuttaa jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla epäselvältä, ei Liikenne- ja viestintäministeriö pidä tässä vaiheessa mahdollisena arvioida vaikutuksia liikenteen hallinnonalan näkökulmasta. Ministeriö pitääkin tärkeänä, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa perusteluja ja vaikutusarviointeja täydennetään.
- Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa satamien ja lentopaikkojen olevan sotilaiden ja siviilien yhteiskäytössä olevia liikennejärjestelmän keskeisiä solmukohtia. Niitä koskee



myös Suomea velvoittavaa EU-lainsäädäntöä, jonka suhdetta ehdotuksiin olisi esitysluonnoksessa perusteltua käsitellä.

- Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä pääsääntönä sitä, että mahdollisista tilapäisistä satamia tai lentopaikkoja koskevista rajoituksista sovitaan yhteistyössä alueiden pitäjien kanssa. Lisäksi rajoituksista mahdollisesti aiheutuvat vahingot tulee korvata alueiden pitäjille. Ehdotettuun uuteen puolustusvoimista annetun lain 14 a §:än ei kuitenkaan sisälly 14 §:n 5 momentin kaltaista korvaussääntelyä oikeusturvakeinoineen. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan satamien ja lentopaikkojen toiminnan tilapäinenkin rajoittaminen voi aiheuttaa haittaa ja kustannuksia alueiden pitäjille, joten korvauskysymys tulee arvioida esitysluonnoksen jatkovalmistelussa. Korvauskysymys on merkityksellinen myös arvioitaessa ehdotusten suhdetta omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden rajoittamisen hyväksyttävyyteen perustuslain näkökulmasta.
- Esitysluonnoksen jatkovalmistelu olisi erityisesti puolustusvoimista annetun lain 14 a §:n ja sotilasajoneuvolain osalta tärkeä tehdä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston asiantuntijoiden kanssa. Näihin ehdotuksiin liittyy esitysluonnoksessa huomattavia epäselvyyksiä ja täydennystarpeita, joita kuvataan jäljempänä tarkemmin.

Puolustusvoimista annetun lain 14 a §:ä koskevat huomiot

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."

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa pykälätekstissä puhutaan vain satama-alueen ja lentopaikan maa-alueen käytön rajoittamisesta, ilman muita rajauksia. Pykäläteksti ei ole yhdenmukainen perustelujen kanssa, joiden mukaan pykälä koskisi vain lentopaikkoja ja satamia, joihin on sisäministeriön asetuksella säädetty liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Tämä ei näy millään tavalla itse pykälätekstistä, josta saa sen vaikutelman, että pykälä soveltuisi kaikkiin lentopaikkoihin ja satamiin.

Perusteluissa mainittu 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 siis 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 viestintäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa selvennetään, onko ehdotetun 14 a §:n 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. Samalla tulee varmistaa pykälä- ja perustelutekstien yhdenmukaisuus sekä huomioida mahdolliset muutokset muun muassa esityksen vaikutusarvioinneissa. Lisäksi on syytä huomata, että lausuntopyyntö on osoitettu Suomen Satamat ry:lle ja Finavialle, mutta ei esimerkiksi sisäministeriön asetuksessa tarkoitetuille lentopaikoille.

Alueellinen soveltaminen: maa- ja vesialueet sekä EU:n turvalainsäädännön piirissä olevat alueet

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.

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 matkustajaterminaaleista. Tätä pykälää edeltävässä 14 §:ssä säädettäisiin kiinteistöjen tilapäisestä käyttöoikeudesta. Liikenne- ja viestintäministeriö ymmärtää ehdotuksen niin, että 14 a §:n rajoitukset eivät koskisi alueilla olevia rakennuksia, mutta pitäisi hyvänä, että tämä tuotaisiin perusteluissa selkeämmin esille. Lisäksi ministeriö kiinnittää edelleen huomiota siihen, että mahdollisten vahinkojen korvaamisesta on säädetty kiinteistöjen osalta voimassa olevan lain 14 §:n 5 momentissa, mutta vastaavaa, tai muutakaan, korvaussäätelyä ei ehdoteta 14 a §:än.

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 harkitsee rajoitustoimia. Erityisesti, jos rajoitukset 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).

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 siviili liikenteen 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 välttämättömästi 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, jonka mukaan lentopaikan pitäjä voi sotilasviranomaisen esityksestä kieltää lentopaikan käytön tai rajoittaa sitä maanpuolustuksen ylläpitämiseksi välttämättömästi 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaisi kiinnittää huomiota siihen, että liikenteen hallinnonalalla ei ole nähty, että 88 §:n mukaiset toimivaltuudet rajoittaisivat 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 ministeriön 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". Ehdotettua 14 a §:ä tulisi lähtökohtaisesti soveltaa vain, jos



ilmailulain 88 § ei rajoituksen luonteesta johtuen olisi tarkoitukseen soveltuva. Liikenne- ja viestintäministeriö 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."

Rajoitusten tiedoksianto yleisenä valvontaviranomaisena toimivalle Liikenne- ja viestintävirastolle

Ottaen huomioon, että lentopaikat ja satamat kuuluvat Liikenne- ja viestintäviraston valvonnan piiriin, mahdollisista rajoituksista on viestittävä viivytyksestä virastolle. Erityisesti, jos rajoitukset ulottuvat alueille, jotka kuuluvat EU:n turvatoimilainsäädännön piiriin, viraston kuuleminen jo rajoituksia harkittaessa on ensiarvoisen tärkeää. Asiasta olisi perusteltua säätää ehdotetussa rajoitusoikeutta koskevassa puolustusvoimista annetun lain 14 a §:ssä.

Esitysluonnoksessa 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 viestintäministeriö esittää, että lentopaikan ja sataman vastuutahoista käytettäisiin vakiintuneita nimikkeitä "lentopaikan pitäjä" ja "satamanpitäjä".

Sotilasajoneuvolakia koskevat huomiot

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 viestintäministeriö toteaa, että valmistelussa tulee huolehtia erityisesti siitä, että sotilasajoneuvolakiin ei sisällytetä ajoneuvolain (82/2021) kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista sääntelyä, ja että lakien soveltamisalat huomioiden ne muodostaisivat jatkossakin selkeän ja toimivan kokonaisuuden. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi sotilasajoneuvolain 12 §:ää koskevan muutosehdotuksen tarpeellisuutta, koska ajoneuvolain 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 viestintäministeriö 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.

Sotilasajoneuvolain 40 §:än ehdotettujen muutosten osalta liikenne- ja viestintäministeriö viittaa Liikenne- ja viestintäviraston lausunnossaan (TRAFICOM/216808/03.03.00/2024) esittämiin teknisiin tarkennusehdotuksiin.

Kansliapäällikkö Minna Kivimäki

Hallitusneuvos Janne Mänttari

VN/23232/2023-LVM-35

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: