



Lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala
Puolustusministeriö

HE 26/2025 vp

Puolustusvaliokunnalle istuntoon 29.4.2025

Puolustusministeriön lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2025 vp)

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi tehtäisiin uudesta laista johtuvia muutoksia 12 lakiin.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa tapahtuvan vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä ja ilma-aluksessa sekä kappaletavaran kuljetuksessa Suomen vesialueilla ja Suomen vesialueiden ulkopuolella. Lain tarkoitus olisi ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Laki sisältäisi säännökset eri kuljetusosapuolten vastuista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Laissa olisi myös säännökset esimerkiksi turvallisuusneuvonantajasta, pakkausten ja säiliöiden rakenteeseen liittyvistä vaatimuksista sekä vaarallisten aineiden kuljetukseen Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa liittyviin turvauhiin varautumisesta ja turvatoimista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2025.

Taustasta

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu kaikkia kuljetusmuotoja koskevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (541/2023) kokonaisuudistus. Hallitus antoi 18.11.2021 esityksen eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp, täydennys HE 231/2022 vp). Uusi laki (541/2023) tuli voimaan 1.9.2023.

Sotilaalliseen toimintaan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän erityismateriaalin kuljetukset jäävät vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun



lain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin on tehty kyseisen lain perustelujen mukaan, koska näissä tehtävissä vaarallisten aineiden kuljetusta ei ole sisällytetty EU:n lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimusjärjestelmiin. Tämä johtuu kuljetettavan materiaalin erityispiirteistä. Soveltamisalan rajausta koskee myös tällaisia Suomessa tapahtuvia kansainvälisiä kuljetuksia.

Nyt jo 1.9.2023 kumoutuneen, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) mukaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetus kuuluu lain soveltamisalaan, jos niiden toiminta ei ole erikseen säädetty lain soveltamisen ulkopuolelle tai annettu valtuutta säätää toiminnosta asetuksella tai hallinnonalan viranomaisen määräyksellä. Sotilaallisen erityismateriaalin ja sotilaallisten kuljetusten vuoksi ei ole perusteltua, että siviiliviranomainen valvoo ja hallinnoi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kuljettamaa erityismateriaalia, koska kuljetuksiin liittyy esimerkiksi niiden suorituskykyyn liittyvää tietoa. Siviiliviranomaisilta ei ole perusteltua nykyisessä toimintaympäristössä edellyttää osaamista, jota sotilaallinen materiaali edellyttää.

Uuden vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain soveltamisalaan jää edelleen sellainen sotilas- ja turvallisuusviranomaisten toimintoja palveleva vaarallisten aineiden kuljetus, jonka toteuttaja on kolmas osapuoli, ja jota valvoo siviiliviranomainen.

Puolustusvoimat tarvitsee siviilitoimijoiden kuljetustukea vaarallisten aineiden kuljettamiseen lakisääteisten tehtäviensä täyttämiseksi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain rajauksen perusteissa oleva kuljettajaan kohdistuva rajausta ja edellä mainittuihin tilanteisiin liittyvän poikkeuspykälän, tai eri pykäliin kohdistuvien poikkeuksien puuttuminen, eivät mahdollista Puolustusvoimien tarvitsemaa tukea siviilitoimijoilta niiltä osin, kun tarvittava tuki ei kaikilta osin täytä esitetyn vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain asettamia vaatimuksia. Tämä haaste on tarpeen ratkaista Puolustusvoimia koskevalla erityislainsäädännöllä. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan Puolustusvoimien vaarallisten aineiden häiriötön kuljettaminen niin kauan, että Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljettamista koskeva lainsäädäntö on saatu voimaan. Lisäksi kumotun vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain nojalla annetut puolustusministeriön asetukset ja yksittäistapauksista annetut puolustusministeriön päätökset sekä pääesikunnan määräykset ovat voimassa 1.9.2025 saakka.

Näistä syistä on katsottu tarpeelliseksi valmistella Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetukselle uusi säännöspohja.

Vaikutuksista

Esitykseen liittyvät vaikutukset kohdistuvat pääosin Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle osoitettavista uusista toimivaltaiselle- ja valvontaviranomaiselle kuuluvista tehtävistä, määräyksenantotehtävistä ja hallinnolliseen sanktiointiin liittyvistä tehtävistä. Nämä koskevat kaikkia esitetyn lain soveltamisalaan kuuluvia vaarallisten aineiden kuljetusmuotoja normaalioloissa ja esityksen 6 §:ssä tarkoitetuissa olosuhteissa. Lisäksi tehtäviin lukeutuvat neuvonta- ja tukitehtävät.

Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto valvoo vaarallisten aineiden kuljetusta, ja tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa.



Lakiehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen. Turvallisuusviranomaisena Puolustusvoimien lakisääteisenä tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan, sekä lisäksi osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Esitetyn lainsäädännön keskeiset vaikutukset liittyvät Puolustusvoimien maanpuolustustehtäviin, jotka käsittävät Suomen sotilaallisen puolustamisen lisäksi alueellisen koskemattomuuden valvomisen ja turvaamisen, kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamisen ja sotilaskoulutuksen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen ohjaamisen sekä maanpuolustustahdon edistämisen.

Kuljettaminen on keskeinen suorituskky Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamisessa normaalioloissa, vakavissa häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa. Vaarallisia aineita kuljetetaan niin Puolustusvoimien kuin Puolustusvoimien kuljetuskumppanien toimesta. Puolustusvoimien kuljetuskumppanit toteuttavat merkittävän osan Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljetuksista. Kuljetuskumppaneiden suorittamana kuljetetaan mm. sotilasräjähdemateriaalia ja polttoaineita. Siviilikumppanien kuljetuskapasiteetti korostuu erityisesti, jos turvallisuustilanne kärjistyy ja tarve vaarallisten aineiden kuljettamiselle kasvaa. Ehdotettu sääntely mahdollistaa sen, että kuljetuskumppaneita voidaan käyttää tarkoituksenmukaisesti vaarallisten aineiden kuljetuksissa eri turvallisuustilanteissa.

Muuttuneen turvallisuusympäristön ja usein nopeasti etenevien, vaikeasti tunnistettavien tai laaja-alaisten turvallisuusuhkien vuoksi Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljetustoiminta on kyettävä toimeenpanemaan oikea-aikaisesti riittävillä resursseilla valmiutta tehostettaessa ja kohotettaessa. Esitetty lainsäädäntö luo edellytyksiä Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljettamiseen kaikissa turvallisuustilanteissa. Lakiehdotuksella on vaikutusta myös puolustuskyvyn turvaamiseen osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja varautumista.

Lakiehdotuksessa on huomioitu myös Suomen Nato-jäsenyys ja vaikutukset yhteen toimivien ja harmonisoitujen Nato-standardien ja Nato-käytänteiden käyttöönotto. Nato-käytännöt on standardisoitu Naton standardissa STANAG 4441 ja sen kattamassa AMovP-6-standardissa. Sotilaallisen yhteistoiminnan kehittyessä tarve mahdollistaa vaarallisten aineiden sotilaskuljetukset maasta toiseen on johtanut kehitykseen, jossa kansainvälisillä sotilasstandardeilla pyritään sopimaan ja käyttöönottamaan yhteiset turvallisuusvaatimukset. Sotilasstandardeissa pyritään viittaamaan suoraan edellä mainittuihin siviilisopimuksiin ja -määräyksiin ja siten toteuttamaan kuljetukset mahdollisimman paljon siviilivaatimusten mukaisesti. Sotilasstandardia tyypillisesti tarvitaan tilanteessa, jossa on tarve kuljettaa vaarallista ainetta, jota siviilimääräysten mukaan ei saa kuljettaa, mutta jonka kuljettaminen sotilaallisessa toiminnassa on välttämätöntä. Sotilasstandardin tarkoituksena on täsmentää ne erityiset turvallisuusvaatimukset, joiden soveltamisella katsotaan kuljetuksen olevan riittävän turvallista sotilaallisessa toiminnassa.

Kuljetukset valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa

Tasavallan presidentin toteaman Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä sekä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen tai puolustustilain (1083/1991) 1 §:ssä



tarkoitettun puolustustilan aikana voidaan poiketa normaalioloissa sovellettavasta vaarallisten aineiden kuljetusta koskevasta sääntelystä siten kuin siitä tarkemmin esityksen mukaisessa laissa säädetään.

Tällaisessa tilanteessa on tarve siirtää keskusvarastoista perustamispaikoille lyhyessä ajassa suuria määriä vaarallisia aineita, kuten polttoaineita ja ampumatarvikkeita perustettaville joukoille. Logistisesti ajatellen tällaiset kuljetukset olisi voitava suorittaa ennen kuin kertausharjoitukseen kutsutut reserviläiset saapuvat perustamispaikalle. Suurelta osin tällaiset kuljetukset toteuttaisivat siviilitoimijat, sillä Puolustusvoimilla ei tähän ole riittävästi kalustoa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain mukainen ajoneuvokalusto ja kuljettajaresurssit koko valtakunnan alueella eivät riitä kaikkien tarvittavien kuljetusten toteuttamiseen. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä voitaisiin soveltaa tässä laissa säädettyjä poikkeuksia käytettävään ajoneuvokalustoon ja myös siviilikuljettajiin.

Tämän pykälän mukaisia olosuhteita koskevat mahdolliset poikkeukset säädettäisiin asiayhteyden mukaan erikseen. Poikkeusmahdollisuuksia olisi 21 pykälässä. Niissä viitattaisiin 6 §:n ja ne koskisivat esimerkiksi kuljetusvälineen hyväksyntää, Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljettamisen -ajoluvan myöntämistä ja kuljetuksen suorittajan velvollisuuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä olosuhteista, joissa pykälää sovellettaisiin. Normaalioloissa pykälää sovellettaisiin vastaavassa tilanteessa, jossa myös asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaista nopeutettua kertausharjoitukseen määräämistä sovelletaan. Turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve voisi liittyä esimerkiksi Suomen lähialueella järjestettävään epätavanomaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai muuhun luonteeltaan uhkaavaksi kehittyvään tilanteeseen. Päätöksen tekisi asevelvollisuuslain kanssa analogisella tavalla tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä. Lisäksi esitetään säädettäväksi, että vastaavia poikkeuksia voitaisiin soveltaa, kun valtakunnassa on todettu vallitsevan valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot taikka puolustustilalain tarkoittama puolustustila.

Valmiuden tehostamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyn ensimmäisen vaiheen toimenpiteistä, joihin ryhdytään Puolustusvoimien omalla päätöksellä, Puolustusvoimien omin voimavaroin ja pääasiassa normaaliolojen toimivaltuuksin. Esimerkkejä valmiuden tehostamisen keinoista ovat Puolustusvoimien oman johtamisvalmiuden lisääminen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen tehostaminen, kohteiden suojaamisen tehostaminen ja joukkojen kouluttamisen tehostaminen. Päätöksen esimerkiksi aluevalvonnan tehostamisesta voi tehdä Puolustusvoimien valmiuspäällikkö tai ilma- tai merivoimien komentaja.

Valmiuden kohottamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaalliseen uhkaan ja jotka aloitetaan valtion johdon päätösten ja puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti. Valmiuden kohottaminen edellyttää valtion johdon päätöstä, valmiuslainsäädännön toimivaltuuksia sekä yhteiskunnan resurssien saamista käyttöön. Esimerkkejä valmiuden kohottamiseen liittyvistä toimenpiteistä ovat ylimääräiseen palvelukseen kääntäminen ja sodan ajan joukkojen perustaminen. Valmiuden kohottamiseen voidaan ryhtyä suoraan, ilman edeltävää valmiuden tehostamista.

Valmiuden tehostamisessa ja valmiuden kohottamisessa on siis kyse kahdesta eri asiasta. Valmiuden tehostaminen tehdään Puolustusvoimien omasta aloitteesta, valmiuden



kohottaminen puolestaan edellyttää valtion johdon päätöstä. Valmiuden kohottaminen on huomattavasti tehostamista vakavampi toimenpide ja edellyttää lainsäädännön mukaisesti sotilaallisen uhan tunnistamista. (PuVM 2/2016 vp)

Kansainväliset sotilaspuolen vaarallisten aineiden kuljetukset

Puolustusvoimat tekee tiivistä yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden kanssa kotimaassa ja ulkomailla sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Suomen liittyttyä Pohjois-Atlantin liittoon Suomen alueella tapahtuva kansainvälinen yhteistyö lisääntyy. Suomessa tapahtuvissa harjoituksissa osallistujavaltiot tuovat sotilasajoneuvoja Suomeen muun muassa harjoituksiin ja muuhun yhteistyöhön liittyen. Nato-jäsenyyden myötä sotilasajoneuvoja koskevat keskeiset tekniset vaatimukset voidaan perustaa myös Naton käyttämiin sotilasstandardeihin.

Eduskunta hyväksyi puolustusyhteistyöstä Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn sopimuksen, (jäljempänä DCA-sopimus) sen voimaansaattamislain sekä muut siihen liittyvät lait 1.7.2024 (EV 67/2024 vp – HE 58/2024 vp). Sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti Yhdysvaltojen joukkojen käyttämät tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettävä ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot saavat vapaasti tulla Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä. Määräyksestä seuraa, että Yhdysvaltojen joukkojen maahantulo Suomen alueella ja maassaolo ei edellyttäisi Yhdysvalloilta erillisiä aluevalvontalain mukaisia lupia (HE 58/2024 vp, s. 160).

Vieraan valtion sotilasajoneuvojen sääntely perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn kansainväliseen sopimukseen (SopS 65/1997, PFP SOFA), johon Suomi on liittynyt. Sopimus ei nimenomaisesti sääntele sotilasajoneuvoja, mutta niiden on vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella katsottu kuuluvan sopimuksen V artiklan 2 kohdan virka-ajoneuvojen alaan.

Suomi on liittynyt Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA) sekä niin sanottuun Pariisin pöytäkirjaan eli pöytäkirjaan Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta. Nato SOFA ei itsessään muodosta vieraan valtion joukoille oikeutta maahantuloon vastaanottajavaltion alueelle, vaan tämä edellyttää aina vastaanottajavaltion suostumusta. Nato SOFA ei ole tässä tarkoitettu kansainvälinen sopimus, ottaen huomioon, että sopimuksen johdannon mukaisesti maahantulo edellyttää vastaanottajavaltion suostumusta.

Suomesta tuli Naton täysjäsen 4.4.2023. Valtioneuvosto antoi 5. joulukuuta Natoon liittymistä koskevan hallituksen esityksen eduskunnalle, ja eduskunta hyväksyi kyseisen esityksen 1. maaliskuuta 2023. Eduskunnan hyväksyttyä Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Ottawan sopimuksen, tasavallan presidentti Sauli Niinistö päätti 23. maaliskuuta 2023, että Suomi sitoutuu mainittuihin sopimuksiin. Tasavallan presidentti vahvisti myös kyseisten sopimusten voimaansaattamista koskevat lait. Liittymisen jälkeen Suomea koskevat Nato-maita koskevat vastuut ja velvoitteet. Tämä tarkoittaa, että Naton säätämät standardit tulee Suomessa arvioida Naton ratifiointiprosessin mukaisella menettelyllä.

Tämän hallituksen esityksen kannalta keskeinen on Naton STANAG 4441 AMovP-6, jonka pohjana toimivat siviilisäännökset. AMovP6:n poikkeukset suhteessa siviilisäännöksiin ovat kuitenkin hyvin rajattuja. Logistiset kuljetukset ovat lähes yhdenmukaisia



siviilimääräysten kanssa. Eroavaisuuksia tulee lähinnä siitä, että AMovP-6 huomioi Na-
toon kuuluvien valtioiden, ei ADR - valtioiden (Yhdysvallat ja Kanada) määräykset ja
hyväksyy monilta osin niiden mukaiset menettelyt ADR-valtioissa ja päinvastoin.

Toinen merkittävämpi eroavaisuus liittyy kuljetusvälineisiin, kuten ajoneuvo-, alus- ja
ilma-alustyyppeihin, jotka sotilaallisen käyttötarkoituksen vuoksi poikkeavat siviilikalus-
tosta, esimerkiksi Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljetukseen hyväksytyt ajo-
neuvot. Asevoimilla on käytössään myös täysin siviilikalustoa vastaavaa kalustoa ja
molempia tarvitaan eri käyttötarkoituksiin.

Osa poikkeavista määräyksistä liittyy taktisiin kuljetuksiin, joiden lähtökohtana on jouk-
kojen ja niiden materiaalien kuljettaminen taisteluvalmiudessa tai sen harjoittaminen.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Laki on tarpeen saada voimaan 1.9.2025 mennessä, säännöspohja putoaa muuten pois
siviilipuolen lainsäädännön vuoksi.

Laissa olisi joitakin siirtymäsäännöksiä Puolustusvoimille vuoteen 2027 saakka.