



VN/16222/2023  
VN/16222/2023-UM-9

20.8.2024

Puolustusministeriö

## Ulkoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tavoitteena on huomioida maahantuloon ja maahantulolupiin liittyvissä säännöksissä Suomen Nato-jäsenyys. Tavoitteena on muun muassa mahdollistaa joustavampi yhteistyö Naton jäsenvaltioiden kanssa niiden joukkojen saapuessa Suomeen, esimerkiksi harjoitustoiminnasta johtuen.

Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion sotilaalle, sotilasajoneuvolle, valtioniilma-alukselle ja valtionalukselle voitaisiin hakemuksesta myöntää Suomen alueelle tuloon lupa, joka on voimassa enintään yhden kalenterivuoden pituisen määräajan kerrallaan. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että Suomen aluevalvontalain lupajärjestelyt tukevat mahdollisimman joustavaa yhteistyötä erityisesti Suomen lähialueen Nato-liittolaisten kanssa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että vieraan valtion sotilaalta, sotilasajoneuvolta, valtioniilma-alukselta ja valtionalukselta ei edellytettäisi maahantulolupaa, jos vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, valtioniilma-aluksen tai valtionaluksen maahantulo liittyy Suomen pyytämän avun vastaanottamiseen tai Suomen alueella tapahtuvaan yhteistoimintaan, josta on päätetty kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) nojalla tai puolustusvoimista annetun lain annetun lain (551/2007) nojalla.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös sotilasajoneuvolakia (332/2023), puolustustarvikkeiden viennistä annettua lakia (282/2012) sekä ampuma-aselakia (1/1998) aluevalvontalakiin ehdotettavien muutosten johdosta.

Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ulkoministeriö pitää esityksen tavoitetta Suomen Nato-jäsenyyden huomioimisesta maahantuloon ja maahantulolupiin liittyvissä säännöksissä tärkeänä. Lisäksi ulkoministeriö pitää hyvänä, että ehdotetuilla säännöksillä pyritään joustavoittamaan yhteistyötä Naton jäsenvaltioiden kanssa niiden joukkojen saapuessa Suomeen, esimerkiksi harjoitustoiminnasta johtuen. Ulkoministeriö pitää samoin tavoitetta kansainvälisen avun

vastaanottamiseen ja yhteistoimintaan liittyvien järjestelyjen selkeyttämistä tärkeänä. Tämä vas-taisi myös kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toi-mintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain valmistelussa esillä ollutta käsitystä lu-pamenettelyjen soveltamisesta kyseisen lain mukaisissa avunpyyntötilanteissa ja selven-täisi asian myös säädösten osalta.

Yleisesti ulkoministeriö toteaa, että Nato-jäsenyys on lisännyt mahdollisuuksia ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön tiivistämiseen Naton piirissä ja Naton jä-senvaltioiden kanssa. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti ulkoministeriö yhtyy huomioon siitä, että aluevalvonnan osalta kansainvälinen yhteistoiminta sisältää syner-giaetuja ja Nato-jäsenyyden mahdollistamiin liittokunnan yhteisiin, ja sen yksittäisten liittolaismaiden, suorituskykyihin tukeutumisen tehostaminen on tulevaisuudessa tarkoi-tuksenmukaista.

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että aluevalvontalain säännöksissä huomioidaan katta-vasti tarvittavalla tavalla Naton toiminta sekä yhteistyö Naton kanssa.

### **Säätelytapa ja kansainvälinen vertailu**

Hallituksen esityksessä on valittu säätelytapa, jossa poikkeukset on kirjattu kuhunkin säännökseen erikseen. Ulkoministeriö pitää esitettyjä muutoksia sinänsä perusteltuina, mutta soveltajan kannalta selkeämpää olisi voinut olla säätelytapa, jossa kansainväliset velvoitteet ja kansainväliseen apuun ja yhteistoimintaan liittyvät poikkeukset koottaisiin omiin erillisiin säännöksiin. Lausuntokierroksella olevassa versiossa kyseisiä poikkeuksia ei ole kaikilta osin käsitelty säännöksissä johdonmukaisesti. Esimerkiksi esitysluonnok-sessa 5 §:n 4 momentista puuttuu viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin.

Ulkoministeriö esittää myöskin esitysluonnoksen 5 jaksoon lisättäväksi johtopäätöskap-pale, josta kävisi ilmi, miksi Suomessa on valittu nyt esitetty säätelytapa. Lisäksi ulko-ministeriö esittää kansainvälistä vertailua täydennettäväksi Ruotsia koskevan osuuden osalta hyödyntäen kuvauksia Ruotsin lupamenettelyistä, jotka sisältyvät viime aikaisiin hallituksen esityksiin koskien Nato SOFAa ja Ruotsin ja Yhdysvaltojen välistä puolustu-syhteistyösopimusta (Sveriges tillträde till vissa Natoavtal Ds 2023:22 sekä Prop. 2023/24:141)

### **Vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, valtionilma-aluksen tai valtionaluksen maahantulo**

Aluevalvontalain 4 §:ssä säädetään vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, valtionaluksen tai valtionaluksen maahantulosta, minkä mukaisesti myös pykälän otsikkoo ehdotetaan muutettavaksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kokonaan uusi 2 momentti, jonka mukaan Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion sotilaille, sotilasajoneu-volle, valtionalukselle ja valtionalukselle voidaan myöntää Suomen alueelle tuloon lupa ilman hakemusta.

Ulkoministeriö pitää ehdotettua uutta säännöstä tarpeellisena joustavamman yhteistyön mahdollistamiseksi Naton kanssa, mukaan lukien Nato-jäsenvaltiot ja ennakoimattomia kiireellisiä tilanteita varten. Ulkoministeriö esittää harkittavaksi myös perustelujen tar-kentamista tältä osin.

### **Toistuvaan maahantuloon oikeuttava lupa**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi aluevalvontalakiin kokonaan uusi 4 a §, jossa säädettäisiin toistuvaan maahantuloon oikeuttavasta luvasta. Ehdotetun py-kälän 1 momentin mukaan Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion sotilaille,

sotilasajoneuvolle, valtionilma-alukselle ja valtionalukselle voidaan hakemuksesta myöntää Suomen alueelle tuloon lupa, joka on voimassa enintään yhden kalenterivuoden pituisen määräajan kerrallaan. Säännöksen perustelujen mukaan säännös vastaisi muuten voimassa olevan aluevalvonnasta annetun asetuksen (971/2000) 3 §:n 1 momenttia, mutta siinä säädettäisiin myös, että toistuvaan maahantuloon oikeuttava lupa voitaisiin Suomen Nato-jäsenyydestä johtuen myöntää myös Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltiolle ja lainmuutoksella asetustasoinen sääntely nostettaisiin lain tasolle.

Ulkoministeriö pitää ehdotettua muutosta tarpeellisena ja säännöksen muuttamista lain-tasoiseksi asianmukaisena.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 momentissa tarkoitetun luvan voimassaoloa voidaan jatkaa ilman hakemusta, jos luvan myöntämisen edellytyksissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia.

Ulkoministeriö pitää mahdollisuutta toistuvaan maahantuloon oikeuttavan luvan jatkamiseen ilman hakemusta toivottavana sotilaallista yhteistyötä joustavoittavana säännökse-nä.

### **Valtionilma-alusta ja valtionalusta koskevat erityisrajoitukset**

Aluevalvontalain 6 §:ssä säädetään valtionilma-alusta koskevista erityisrajoituksista ja sen 1 momentin mukaan Vieraan valtion valtionilma-alus ei ilman lupaa saa Suomen alueella: 1) olla varustettuna ampumatarvikkeilla tai taisteluaineilla; 2) olla varustettuna sotilaallisen tiedustelun välineillä; 3) laskea maihin aseistettua sotilasta tai sotilasosastoa. Aluevalvontalain 7 §:ssä säädetään puolestaan valtionalusta koskevista erityisrajoituksista ja sen mukaan Vieraan valtion valtionalus ei ilman lupaa saa: 1) Suomen alueella käyttää aluksessa olevaa ilma-alusta, vedenalaista kulkuvälinettä tai tutkimuslaitetta; 2) laskea Suomen aluevesille sukeltajaa taikka aseistettua tai aseistetuilla sotilailla miehitettyä venettä tai muuta kuljetusvälinettä; 3) laskea Suomen alueella maihin aseistettua sotilasta tai sotilasosastoa.

Kyseisiä säännöksiä ehdotetaan nyt täydennettäväksi säännöksillä joiden mukaan mainitut erityisrajoitukset eivät kuitenkaan koskisi valtionilma-alusta tai valtionalusta, joka on Suomen alueella sellaisen päätöksen perusteella, joka liittyy Suomen pyytämän avun vastaanottamiseen tai Suomen alueella tapahtuvaan yhteistoimintaan ja josta on päätetty kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain tai puolustusvoimista annetun lain nojalla.

Ulkoministeriö pitää ehdotettuja säännöksiä tarpeellisina, mutta katsoo, että edellä mainittuja säännöksiä olisi tarpeen täydentää myös siten, että niissä todettaisiin, että mainittuja erityisrajoituksia sovellettaisiin valtionilma-aluksiin ja valtionaluksiin ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Puolustusyhteistyöstä Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehty sopimus on Suomea velvoittava kansainvälinen sopimus (HE 58/2024 vp – EV 67/2024 vp), jonka 11 artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti USA:n joukkojen käyttämät tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettävät ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot saavat vapaasti tulla Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä. Määräyksestä seuraa, että USA:n joukkojen maahantulo Suomen alueelle ja maassaolo ei edellyttäisi Yhdysvalloilta erillisiä aluevalvontalain mukaisia lupia (HE 58/2024 vp, s. 160). Edellä sanotun täytyy katsoa tarkoittavan myös aluevalvontalain 6 ja 7 §:n erityisrajoituksia koskevia lupia. Aluevalvontalain 3 §:ssä on toisaalta säädetty, että Suomen alueelle tulosta, maassaolosta ja maastalähdöstä on tämän lain lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään tai Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Kyseisen 3 §:n esitöissä todetaan, että aluevalvontalaki on aluevalvontaa

koskeva yleislaki ja että erityislain säännökset ja kansainvälisen sopimuksen määräykset ja muut kansainväliset velvoitteet kuten kansainvälinen tapaoikeus voivat siis tulla sovellettaviksi aluevalvontalakiin nähden ensisijaisesti (HE 38/2000 vp, s. 22). Näin ollen, ilman 6 ja 7 §:ään otettavaa nimenomaista säännöstäkään, aluevalvontalaki ei olisi ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Aluevalvontalaissa on kuitenkin omaksuttu sääntelytapa, jossa useissa muissa lain säännöksissä on vielä 3 §:n säännöksen lisäksi erikseen todettu, että niitä sovelletaan, ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu (ks. esimerkiksi voimassaolevan lain 4, 5 ja 9 §). Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi 6 ja 7 §:ää olisi syytä täydentää vastaavalla poikkeussäännöksellä.

Ulkoministeriö ehdottaa lisäksi, että puolustusministeriö tutkisi vielä hallituksen esityksen jatkovalmistelun aikana, onko aluevalvontalaissa muita säännöksiä, joihin olisi edellä mainituista johdonmukaisuussyistä lisättävä Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia koskeva poikkeus.

### **Aluevalvontayhteistyö**

Aluevalvontalain 24 d §:ssä säädetään aluevalvontayhteistyöstä ja sen 1 momentin mukaan tuen pyytämisestä toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä aluevalvontaa varten ja yhteistoiminnasta toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa aluevalvonnassa säädetään kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa ja puolustusvoimista annetussa laissa. Mainittua 1 momenttia ehdotetaan esitysluonnoksessa muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin nimenomainen maininta Pohjois-Atlantin liitosta.

Esitysluonnoksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että vaikka jo voimassa olevan sanamuodon mukaan tuen pyytämisestä kansainväliseltä järjestöltä aluevalvontaa varten ja yhteistoiminnasta kansainvälisen järjestön kanssa aluevalvonnassa säädetään kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa ja puolustusvoimista annetussa laissa, voidaan Naton katsoa olevan Suomelle niin keskeinen ja lain soveltamisen kannalta merkityksellinen kansainvälinen järjestö, että aluevalvontayhteistyötä koskevaan säännökseen olisi tarkoituksenmukaista selvytyden vuoksi lisätä kansainvälisenä järjestönä Euroopan unionin rinnalle nimenomaisesti myös Nato.

Lisäksi pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että puolustusministeriössä on valmistelussa hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi ja että kyseinen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 19.4.-31.5.2024 (hankenumero PLM002:00/2023). Lisäksi perusteluissa todetaan, että kyseisessä hallituksen esityksessä on tarkoitus muuttaa puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ää siten, että siihen lisättäisiin ”Pohjois-Atlantin liitto” toisen valtion, Euroopan unionin ja kansainvälisen järjestön rinnalle, koska Suomi on liittynyt Naton jäseneksi ja todetaan, että myös tämä muutosehdotus perustelee sitä, että aluevalvontalain 24 d §:n 1 momenttiin tehtäisiin vastaava lisäys.

Ulkoministeriö tukee periaatteessa esitettyä tarvetta nostaa ”Pohjois-Atlantin liitto” EU:n ja kansainvälisen järjestön rinnalle aluevalvontalain 24 d §:ssä, mutta esittää puolustusministeriön harkittavaksi, olisiko asianmukaisempaa muuttaa aluevalvontalain 24 d §:ää vasta samassa yhteydessä mahdollisen tulevan kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain muutoksen yhteydessä, jotta kokonaisuutta käsiteltäisiin johdonmukaisesti. Ulkoministeriö viittaa tässä yhteydessä hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain

muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi antamaansa lausuntoon VN/23232/2023-UM-39 ja uudistaa siinä esitetyn näkemyksensä siitä, että kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki sekä toimialakohtainen lainsäädäntö, jossa säädetään myös kansainvälisestä avusta ja yhteistoiminnasta, muodostavat asiallisesti tiiviissä yhteydessä toisiinsa olevan kokonaisuuden.

### **Ehdotetut muutokset sotilasajoneuvolakiin, puolustustarvikkeiden viennistä annettuun lakiin sekä ampuma-aselakiin**

Sotilasajoneuvolakiin, puolustustarvikkeiden viennistä annettuun lakiin sekä ampuma-aselakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia aluevalvontalakiin ehdotettavien muutosten johdosta. Ulkoministeriö pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina.

### **Hallituksen esityksen perustelut**

Hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 2.1 käsitellään aluevalvontalain sääntelyn nykytilaa ja sen arviointia. Ulkoministeriö katsoo, että olisi hyödyllistä, jos kyseisessä jaksossa käsiteltäisiin myös aluevalvontalain 3 §:ää ja sen suhdetta lain muihin pykäliin otettuihin Suomen kansainvälisiä velvoitteita koskeviin poikkeuksiin.

Suomi liittyi Nato SOFAan 27.4.2024 (SopS 23 ja 24/2024) ja sovelsi tätä ennen Nato PFP SOFAa (SopS 64 ja 65/1997). Ulkoministeriö esittää, että myös Nato SOFAn suhdetta aluevalvontalakiin avattaisiin esityksessä.

Suomen ja Yhdysvaltojen välillä allekirjoitettiin 18.12.2023 edellä mainittu puolustusyhteistyösopimus, jonka eduskunta hyväksyi 1.7.2024 (HE 58/2024 vp, EV 67/2024) ja tasavallan presidentti 5.7.2024. Puolustusyhteistyösopimus tulee voimaan 1.9.2024. Yhdysvaltojen kanssa tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen määräykset tarkoittavat monelta osin poikkeusta aluevalvontalain mukaisista tavanomaisista menettelyistä. Näin ollen ulkoministeriö esittää puolustusministeriön harkittavaksi, olisiko puolustusyhteistyösopimusta ja sen mukaisia aluevalvontalain soveltamisen piiriin kuuluvia määräyksiä hyödyllistä käsitellä lyhyesti esitysluonnoksen jaksossa 2.1.

Valtiosihteeri

Jukka Salovaara

Yksikönpäällikkö

Maria Guseff

Liitteet

Jakelu

PLM

Tiedoksi

UMIK, POL-10, OIK-01, OIK-20

**VN/16222/2023-UM-9**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: