



VN/23232/2023
VN/23232/2023-UM-39

7.6.2024

Puolustusministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta jaeräiksi muiksi laeiksi; ulkoministeriön lausunto

Puolustusministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi.

Esityksen yleisenä tavoitteena on toteuttaa osa sellaisista lainsäädännön muutoksista, jotka johtuvat Suomen Nato-jäsenyydestä.

Esityksen tavoitteena on ensinnäkin selkeyttää Puolustusvoimien tehtäviä säätämällä nimenomaisesti Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta koskevasta tehtävästä. Esityksen tavoitteena on selkeyttää myös puolustusvoimista annetun lain (551/2007) sääntelyn soveltumista Pohjois-Atlantin liiton toimintaan ja siten korostaa Pohjois-Atlantin liiton merkitystä Puolustusvoimien toiminnalle. Lisäksi esityksen tavoitteena on muun muassa vastata lainsäädännössä käytännön tarpeisiin, joita Nato-jäsenyyden myötä lisääntyvästä ulkomaisten joukkojen toiminnasta Suomessa aiheutuu. Tavoitteena on parantaa Puolustusvoimien kykyä ulkomaisen avun vastaanottamiseen ja sen harjoitteluun puolustusyhteistyötä ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanoa varten ja tätä varten puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan muutoksia, jotka koskevat Puolustusvoimien kiinteistöjen käyttämistä ja kiinteistöjä koskevia rajoituksia sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia, asevelvollisuuslakia (1438/2007), sotilasajoneuvolakia (332/2023), sotilastiedustelusta annettua lakia (590/2019) ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia (211/2006). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi kolmea muuta lakia.

Ulkoministeriö keskittyy seuraavassa lausumaan etenkin muutoksista, joilla on yhteys ulkoministeriön esittelyvastuulle kuuluvaan lakiin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017) ja toteaa lausuntoaan seuraavaa:

Ulkoministeriö pitää yleisesti ottaen ehdotettuja muutoksia hyvinä ja tarpeellisina.

Hallituksen esityksessä todetun tavoin ulkoministeriö yhtyy siihen arvioon, että Nato-jäsenyydellä on merkittäviä vaikutuksia puolustushallintoon ja tämän vuoksi Nato-jäsenyyden myötä myös puolustuspolitiikan merkitys kasvaa. Samalla ulkoministeriö kuitenkin korostaa, että Nato-jäsenyyden vaikutukset koskevat puolustuspolitiikan lisäksi myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja Nato-asioiden kansallinen valmistelu edellyttää kokonaisvaltaista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista tarkastelua. Ulkoministeriö korostaa tämän merkitystä erityisesti keskeisissä kansallista valmistelua ja päätöksentekoa edellyttävissä asiakokonaisuuksissa, kuten Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumisessa.

Ulkoministeriö huomioi lisäksi, että hallituksen esityksessä todetaan puolustusvoimien tehtävien osalta tarve päätöksenteon harkintaan tapauskohtaisesti kokonaisarviointiin perustuen. Esityksessä todetaan tämän korostavan Suomen puolustuspoliittisen päätöksenteon merkitystä ottaen huomioon, että puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa Puolustusvoimien tehtäväksi säädettäisiin Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus, joka käsittää muun muassa myös liittokunnan rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät. Ulkoministeriö yhtyy huomioon kokonaisarvioinnin merkityksestä ja katsoo myös tämän korostavan puolustuspoliittisen tarkastelun lisäksi ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien huomioimista Natoon liittyvässä kansallisessa päätöksenteossa.

Puolustusvoimien tehtävät

Liittymisellä puolustusliittoon Suomen puolustuksen järjestämisessä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos, jonka seurauksena Suomen maanpuolustuksen ja Suomen puolustuskyvyn ylläpitäminen, kehittäminen ja käyttö toteutetaan jatkossa osana liittokuntaa ja sen yhteistä puolustusta. Ulkoministeriö yhtyy esityksessä todettuun arvioon siitä, että yhteisen puolustuksen toimeenpanossa ei ole kyse ainoastaan puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesta Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, mutta ei myöskään ainoastaan 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan tai muuhun kansainväliseen toimintaan ja tämän vuoksi puolustusvoimista annetussa laissa määriteltyihin puolustusvoimien tehtäviin on syytä lisätä erillisenä tehtävänä Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus. Ulkoministeriö katsoo, että ehdotettua säännösmuutosta puoltaa myös perustuslain 119 §:n 2 momentissa säädetty vaatimus siitä, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen, yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta

Laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta sisältää säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä sekä yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuttaessa noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä. Lakia sovelletaan päätöksentekoon merkittävän kansainvälisen avun antamisesta toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle ja pyydettyä siitä merkittävää apua sekä päätettyä merkittävästä yhteistoiminnasta toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella tai sen ulkopuolella, samoin kuin päätettäessä merkittävästä osallistumisesta Suomen omiin tarpeisiin perustuvaan muuhun kansainväliseen toimintaan Suomen alueen ulkopuolella.

Kansainvälisen avun pyytämistä ja yhteistoimintaa Suomen alueella koskevasta puolustusministeriön päätöksenteosta säädetään puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ssä ja kansainvälisen avun antamisesta, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta puolustusministeriön päätöksenteosta säädetään puolestaan puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä. Puolustusvoimista annetun lain edellä mainittujen 4 a §:n ja 12 §:n säännöksen mukainen päätöksentekomenettely on tarkoitettu merkitykseltään vähäisempiin asioihin kuin joihin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettua lakia sovelletaan.

Aluevalvontalain (755/200) 24 d §:ssä säädetään puolestaan aluevalvontaviranomaisten kansainvälisestä yhteistyöstä ja siinä viitataan päätöksenteon osalta edellä mainittujen säädösten mukaisiin menettelyihin.

Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymistä koskevan hallituksen esityksen (HE 315/2022 vp, s. 38–39) mukaan Naton toimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettua lakia, lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta tai toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten lakia puolustusvoimista.

Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa on todettu, että Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisala kattaa jo nykyisin avun antamisen ja pyytämisen kansainväliseltä järjestöltä sekä yhteistoiminnan kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella tai sen ulkopuolella. Vastaavasti lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä säädettyjä tilanteita voidaan jo nykyiselläänkin soveltaa myös pyydettyä tai annettaessa apua tai osallistuttaessa yhteistoimintaan Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella. Samaa pätee myös puolustusvoimista annetun lain 4 a §:n ja 12 §:n sekä aluevalvontalain 24 d §:n soveltamiseen.

Esitysluonnoksessa on todettu, että tässä yhteydessä ei ole nähty tarpeelliseksi muuttaa lakia kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä, yhteistoiminnasta ja muusta kansainvälisestä toiminnasta. Valintaa olla muuttamatta kyseistä lakia lausuttavana olevan esityksen yhteydessä, on perusteltu sillä, että Suomen kokemukset ja tiedot Naton toimintatavoista ja päätöksentekoprosesseista Naton jäsenenä ovat toistaiseksi varsin rajalliset ja tiedot näistä lisääntyvät jatkuvasti Suomen osallistuessa jäsenenä Naton toimintaan ja päätöksentekoon. Esityksessä on katsottu, että kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain muutostarpeita on tarpeen arvioida laajemmin, kun kokemusta sekä lain soveltamisesta Nato-jäsenyyden aikana että Naton toimintatavoista ja päätöksentekoprosesseista on saatu lisää. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi selkeyden vuoksi nimenomainen maininta Pohjois-Atlantin liitosta (Nato) puolustusvoimista annetun lain kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskeviin säännöksiin (4 a § ja 12 §) ja todetaan, että vastaavaa lisäystä oltaisiin ehdottamassa aluevalvontalain 24 d §:ään erillisellä aluevalvontalakia koskevalla hallituksen esityksellä, joka on valmisteilla puolustusministeriössä.

Ulkoministeriö yhtyy esitysluonnoksessa tehtyyn arvioon siitä, että on tarpeen saada lisää kokemusta Naton toimintatavoista ja päätöksentekoprosesseista ennen kuin lakia kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta muutetaan. Vaikka Pohjois-Atlantin liiton (Nato) lisäämistä kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:ään voitaisiin sinänsä pitää puhtaasti teknisenä ja selkeyttävänä lain soveltamisen kannalta, edellyttää se ulkoministeriön käsityksen mukaan perusteellisempaa pohtimista siltä osin, miten lain 1 §:n 2 momentti tulisi kirjoittaa ja mitä toimintoja se kattaisi. Lisäksi tulisi arvioida, soveltuuko nykyinen kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa säädetty päätöksentekomenettely sellaisenaan Naton toimintaan vai vaatisiko se uudelleen tarkastelua. Tämän vuoksi ulkoministeriö pitää perusteltuna, että kansainvälistä apua,

yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettua lakia ei tässä yhteydessä esitetä muutettavaksi siten, että lain 1 §:n 1 momenttiin lisätäisiin nimenomaisesti ”Pohjois-Atlantin liitto (Nato)”, vaan tämä tehtäisiin osana laajempaa kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lainmuutostarpeiden tarkastelua.

Ulkoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kyseinen laki sekä toimialakohmainen lainsäädäntö, jossa säädetään myös kansainvälisestä avusta ja yhteistoiminnasta, muodostavat asiallisesti tiiviissä yhteydessä toisiinsa olevan kokonaisuuden. Edellä sanottu huomioon ottaen ulkoministeriö esittää puolustusministeriön harkittavaksi, olisiko asianmukaisempaa muuttaa myös puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ää ja 12 §:ää sekä 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.

Puolustusvoimien kiinteistöjen käyttäminen ja kiinteistöjä koskevat rajoitukset sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen

Ulkoministeriö pitää yleisesti ottaen hyvänä sitä, että puolustusvoimista annettuun lakiin ollaan esittämässä muutoksia puolustusvoimien kiinteistöjen käyttämisestä ja kiinteistöjä koskevista rajoituksista sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä niin, että ehdotetut muutokset tukevat Nato-jäsenyyden myötä lisääntyvää ulkomaisten joukkojen toimintaa Suomessa. Kyseisellä ehdotuksella on myös kiinteä asiallinen yhteys Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (DCA) voimaansaattamiseen (HE 58/2024 vp).

Ulkoministeriö yhtyy myös esityksessä esitettyyn arvioon siitä, että puolustusvoimille annettavat riittävät toimivaltuudet vieraan valtion joukkojen turvallisuuden varmistamiseksi edesauttavat myös sitä, että vieraan valtion joukot eivät joudu turvautumaan itse hätävarjeluun Suomessa vieraillessaan. Näin siis pienennettäisiin mahdollisuuksia siihen, että vieraan valtion joukot joutuisivat omaksi turvakseen käyttämään toimivaltuuksia. Ulkoministeriö pitää edellä todettua tärkeänä ottaen huomioon, että vieraisiin valtioihin ja niiden edustajiin ei voida Suomessa kohdistaa laillisuusvalvontaa näiden tahojen kansainvälisen tapaoikeuden nojalla nauttiman immuniteetin takia.

Ulkoministeriö pitää erityisesti tarpeellisena sitä, että puolustusvoimista annetun lain 14 §:ssä mahdollistettaisiin tilapäisesti käyttää kiinteistöjä myös puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että näin täydennettäisiin myös sääntelykokonaisuutta, joka liittyy Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta (Nato SOFA) annetun lain (124/2024) 13 §:ään, jonka mukaan Puolustusvoimilla on toimivalta antaa käytössään olevia alueita sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa lähettäjävaltion käyttöön. Mainittu 13 § säädettiin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan täytäntöönpanon mahdollistamiseksi. Kyseisessä sopimusmääräyksessä määrätään, että joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta.

Ulkoministeriö suhtautuu sinänsä myönteisesti puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotettavaan uuteen 14 a §:ään tilapäisistä rajoituksista maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi satama-alueilla ja lentopaikoilla. Ehdotettavan uuden 14 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että Puolustusvoimat ei voisi antaa pykälässä tarkoitettua tilapäisten rajoitusten kohteena olevaa aluetta Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain 13 §:n mukaisesti vieraan valtion asevoimien käyttöön. Tältä osin ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 14 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa

todetaan kuitenkin myös, että pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa asetettaisiin tilapäisiä rajoituksia voisi olla kyse korkeintaan muutamista päivistä. Ulkoministeriö katsoo, että mikäli kyse olisi muutamia päiviä kestävästä aluksen tai ilma-aluksen vierailusta tällaisella ehdotetussa pykälässä tarkoitettulla satama-alueella tai lentopaikalla, voisivat kyseisen vieraan valtion joukot tällöin katsoa, että niillä tulisi olla mahdollisuus käyttää Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a. kohdan mukaisia toimivaltuuksia. Esityksestä ei ulkoministeriön näkemyksen mukaan käy nyt ilmi selkeästi, olisiko tällaisessa tilanteessa mahdollisuus ottaa ehdotetussa pykälässä tarkoitettu satama-alue tai lento-paikka tai niiden osa tilapäisesti Puolustusvoimien käyttöön puolustusvoimista annetun lain 14 §:n mukaisesti, mikä mahdollistaisi tarvittaessa alueen antamisen myös vieraan valtion asevoimien käyttöön siten, että se voisi käyttää Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a. kohdan mukaisia toimivaltuuksia. Jos näin ei ole, ulkoministeriö pitäisi tärkeänä, että puolustusministeriö tutkisi vielä, onko ehdotettua sääntelyä tarpeen muuttaa siten, että myös tällainen tilapäisten rajoitusten kohteena oleva satama-alue tai lento-paikka tai niiden osa voitaisiin antaa Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain 13 §:n mukaisesti vieraan valtion asevoimien käyttöön.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki

Ulkoministeriö kannattaa ehdotettua muutosta Pohjois-Atlantin liiton lisäämisestä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 3 momentissa nimeltä lueteltuihin kriisinhallinnan toimeenpanijoihin.

Valtiosihteeri	Jukka Salovaara
Lainsäädäntöneuvos	Annika Naskila

Jakelu	PLM, Minnamaria Nurminen/PLM, Hanna Nordström/PLM
Tiedoksi	UMI-00, VSI-00, AVS-PAL, POL-01, POL-10, OIK-01, OIK-20

VN/23232/2023-UM-39

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: