



Puolustusministeriö

- 1) PLM lausuntopyyntö VN/23232/2023, PE ak. AU11102, 19.4.2024
- 2) Suomen Nato-jäsenyydestä johtuvat puolustusministeriön hallinnonalan säädösmuutokset, päätökset PE ak. AT3098, VN/23647/2022 VN/23647/2022-PLM-4, 2.2.2023; PE ak. AT23821, VN/23647/2022-PLM-6, 26.9.2023; Nimeämispyyntö AU11851, 26.4.2024

## **LAUSUNTO KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOSTA LAIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI**

### **1. Lausuntopyyntö**

Puolustusministeriö on ensimmäisellä viiteasiakirjalla pyytänyt Pääesikunnan lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta koskien puolustusvoimista annetun lain muuttamista ja eräitä muita lakeja. Pääesikunnan lausunto on valmisteltu oikeudellisella osastolla. Oikeudellinen osasto on varannut asiassa mahdollisuuden lausunnon antamiseen Pääesikunnan osastoille, Maavoimien esikunnalle, Merivoimien esikunnalle, Ilmavoimien esikunnalle ja Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunnalle.

Pääesikunnan operatiivinen osasto, suunnitteluosasto, johtamisjärjestelmäosasto, koulutusosasto, teknillinen tarkastusosasto, Maavoimien esikunta ja Ilmavoimien esikunta ovat toimittaneet asiassa lausuntonsa oikeudelliselle osastolle.

Pääesikunta on osallistunut hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän toimintaan (toinen viite).

### **2. Lausunto**

Lausunnon kohteena oleva hallituksen esitysluonnos on ensimmäinen Natoon liittyvä puolustusministeriön hallinnonalan hallituksen esityksen luonnos. Kaikkia Natoon liittymisen johdosta tunnistettuja mahdollisia säädösmuutostarpeita hallituksen esitys ei kata. Pääesikunta jatkaa osallistumista työryhmän työskentelyyn ja seuraavien hallitusten esitysten valmisteluun.

Lausuntonaan Pääesikunta esittää hallituksen esityksen luonnoksesta seuraavat huomiot ja muutostarpeet ja korostaa, että lausunnossa on otettu pääsääntöisesti kantaa vain niihin asioihin, jotka suoraan koske-

vat lausunnon kohteena olevaa hallituksen esitysluonnosta. Lausunnon kappaleessa 3 on kuitenkin mainittu myös muita lainsäädännön kehitystarpeita, jotka edellä kuvatulla Puolustusvoimien sisäisellä lausunto-kierröksellä on esitetty. Näiltä osin Pääesikunta tunnistaa, että näiden käsittely kuuluu osaltaan puolustusministeriön asettaman työryhmän toimialaan.

## 2.1 Laki Puolustusvoimista

### 2 § Puolustusvoimien tehtävät

Suomen Nato-jäsenyyden tuomien velvoitteiden vuoksi Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen osallistumisen kirjaaminen uudeksi Puolustusvoimien tehtäväksi on Puolustusvoimien näkökulmasta tärkeää. Kirjauksen myötä Naton toimintaan osallistumista koskevan päätöksen tulisi olla laajalti mahdollista toimialakohtaisen lainsäädännön eli puolustusvoimista annetun lain puitteissa. Tapauskohtaisesti sovellettavaksi voisi myös tulla laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017, jäljempänä kv-päätöksentekolaki) tai laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

Hallituksen esityksessä sivulla 43 (jakso 7.1) todetaan, että ”*Pykälän uuden 1 momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen kuuluisi Suomen ja muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden puolustaminen aseellisia hyökkäyksiä vastaan yhteistyössä näiden asevoimien kanssa. Alakohdassa Puolustusvoimien tehtäväksi säädettäisiin Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen täytäntöönpanotoimet tilanteissa, jossa yhteen tai useampaan jäsenvaltioon kohdistuu aseellinen hyökkäys.*” Naton pelotteen ja puolustuksen toimeenpanon tarkoituksena on luoda kynnyks, jottei sotilaallista hyökkäystä koskaan käynnistetä liittokunnan jäsenvaltiota vastaan. Mikäli merkkejä sotilaallisesta hyökkäyksestä havaittaisiin, ei Naton operatiivisten suunnitelmien toimeenpanon käynnistäminen tapahtuisi vasta Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan aktivoitumisesta päätettäessä. Tätä edeltäisi esimerkiksi vahvennuksiksi suunniteltujen joukkojen lähettäminen isäntämaihin, minkä päättämisestä vastaisi Pohjois-Atlantin neuvosto.

Epäselväksi jää, miten kansallinen päätöksenteko on ajateltu toteutettavaksi tilanteessa, jossa Pohjois-Atlantin neuvosto päättää operatiivisten suunnitelmien toimeenpanosta ennen Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan aktivoitumista. Operatiivisten suunnitelmien aktivoituessa Suomi ei voi viivyttää Naton operaatioiden käynnistämistä ja toimeenpanoa.

Esityksen perusteluissa käydään 2 § 1 mom:n 2 kohdan a alakohdan osalta läpi Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaista tilannetta ja b alakohdan osalta yhteisen puolustuksen ylläpitoa ja kehittämistä, mikä koskevat Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklaa. Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa on huomioitu Pohjois-Atlantin sopimuksen 4 artikla, mutta konsultaatioiden käynnistämisestä ja sitä koskevasta kansallisesta päätöksenteosta ei ole mainintaa. Epäselvyyksien välttämiseksi olisi syytä avata, miten 4 artiklaan liittyvä kansallinen päätöksentekomenettely on ajateltu toteutettavaksi.

Myös esitettyjen 4 a §:n ja 12 §:n soveltamistilanteita sidottuna Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 ja 4 artiklaan tulisi perustella laajemmin. Nyt esitys ei esimerkiksi ota kantaa siihen, onko 3 artiklan mukaisesti liittolaismaiden kanssa toteutettava yhteisten suorituskykyjen kehittäminen, tai yhteisten sotaharjoitusten lisääminen 4 artiklan mukaisissa olosuhteissa toimintaa, joka vaatisi 4 a tai 12 §:n mukaisen päätöksen. Hallituksen esityksen luonnoksen sivun 45 (jakso 7.1) ensimmäisessä kappaleessa mainitaan, että esimerkiksi kansainvälisen harjoitustoiminta ei ole kansainvälisen avun antamista tai yhteistoimintaa, mutta päätöksenteon tapahtuvan tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella. Kokonaisharkinnan perusteita voisi avata laajemmin. Pääesikunta tunnustaa, että epäselvyys liittyy laajemmin kv-päätöksentekolain käsitteistöön (tästä jäljempänä kohta 3.1).

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Natolla on myös muuta sotilaallisin voimavaroin toteutettavaa toimintaa, joka ei ole yhteydessä Naton yhteiseen puolustukseen. Tällainen toiminta voisi tulla jatkossakin arvioitavaksi lain puolustusvoimista 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna kansainvälisen avun antamisena. Kyse voi olla esimerkiksi hätäavun antamisesta luonnontuhoihin liittyen. Pääesikunta katsoo, että avun antamiseen liittyvää päätöksentekoa olisi hyvä avata säännöksen perusteluissa ottaen huomioon muiden viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet ko. avun antamisessa.

#### 14 § Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus

Lain 14 §:än esitetään muutosta, jolla mahdollistetaan kiinteistöjen tilapäinen käyttäminen myös puolustusyhteistyön tai Naton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi. Esitys on kannatettava.

Lain 14 §:n perusteluissa mainitaan puolustusyhteistyössä tai Pohjois-Atlantin liiton kanssa tehtävä operatiivinen toiminta tilapäisen käyttöoikeuden perusteeksi, mutta kansallista toimintaa koskeva kirjaukseen ei hallituksen esityksen luonnoksessa ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Perusteina olisi näin ollen edelleen sotilaallinen harjoitustoiminta ja puolustusvalmiuden kohottaminen. Pääesikunta esittää harkittavaksi, että

myös kansallinen operatiivinen toiminta olisi tarpeellista kirjata yhdeksi kiinteistöjen tilapäisen käyttöoikeuden perusteeksi. Operatiivisesta näkökulmasta ei olisi tarkoituksenmukaista, mikäli kansainvälisessä toiminnassa toimivaltuudet kiinteistöjen tilapäiseen käyttöön olisivat laajemmat kuin kansallisessa toiminnassa.

Pääesikunta esittää jatkovalmistelussa tarkasteltavaksi toimivaltuutta päättää kiinteistön käytöstä. Nykyisen lain mukaan hallintopäätöksen voi tehdä puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja.

Päätöksentekotoimivalta on siten sidottu varsin korkeaan virka-asemaan lukuun ottamatta harjoituksen johtajaa. Erityisesti valmiuden tehostamisen tilanteissa on tarve madaltaa päätöksentekotasaa niin, että toimivalta olisi joukkoyksikön komentajalla.

Ilmavoimien toimiessa hajautetussa ryhmyksessä esim. maantietukikohdan komentajalla (verrattavissa joukkoyksikön komentajaan) tulisi olla mahdollisuus tehdä päätöksiä tukikohdan käyttämästä alueesta, koska hänellä on paras tilanneymmärrys kulloinkin käyttöön tarvittavasta alueesta.

Vastaavalla tavalla päätöksentekotasaa tulisi tarkastella myös esitysluonnoksen 14 a §:n (tilapäiset rajoitukset maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi), 15 §:n (liikkumista koskevat kiellot ja rajoitukset), 15 b §:n (miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen) 18 §:n (Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen puolustusvoimien käytössä olevalla alueella) kohdalla, sillä olisi perusteltua, että kiinteistön käyttöön ottamisesta päättävällä taholla on oikeus päättää myös alueella sovellettavista turvallisuustoimenpiteistä.

#### 14 a §

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin uusi 14 a §, jonka mukaan Puolustusvoimat voisi asettaa rajoituksia satama-alueille ja lentopaikoille. Puolustusvoimat voisi asettaa tilapäisiä rajoituksia satama-alueelle tai lentopaikalle. Tällä tarkoitettaisiin fyysisiä, alueella liikkumista koskevia rajoituksia sen estämiseksi, että ulkopuoliset toimijat pääsisivät puuttumaan vieraan valtion asevoimien joukkojen toimintaan niiden saapuesssa Suomeen tai lähtiessä Suomesta.

Esityksessä on viitattu sisäministeriön antamaan asetukseen liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskien (1104/2013), jossa lentopaikat on säädetty liikkumis- ja oleskelurajoituksen alaisiksi. Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen asetus koskee vain sen liitteessä lueteltuja lentopaikkoja, ei lentoasemia. Pääesikunta esittää hallituksen esitystä täydennettäväksi näiltä osin.

Koska siviili-ilmailun turvallisuus kuuluu EU:n toimivaltaan, säännellään lentoasemien turvajärjestelyjä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) 300/2008 yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä (ns. ”turva-asetus”). Lisäksi turva-asetuksen perusteella on annettu EU komission asetukset. Sotilaiden liikkumisesta lentoasemilla säädetään kansallisesti ilmailulain 7 § 1 mom:n 15 kohta ja 102 §, joiden mukaan sotilasilma-alusten lentomiehistöllä on työtehtäviinsä ja Puolustusvoimien henkilöstöllä on virkatehtäviensä perusteella oikeus päästä lentoaseman turvalvotulle alueella. On huomattava, että 102 §:n mukainen oikeus on sanamuodon mukaisesti vain Puolustusvoimien henkilöstöllä, ei yleisesti sotilailla. Sotilailla ei ole yleistä oikeutta liikkua lentoaseman turvalvotulla alueella

Suomessa Puolustusvoimien ja siviili-ilmailun käyttämiä yhdessä käyttämiä lentoasemia kutsutaan yhteiskäyttölentoasemiksi, joita ovat Ilma-voimien päätukikohdat. Niillä on erilliset alueet sotilas- ja siviilikäyttöön, ja sotilaiden liikkumisesta siviilipuolen turvalvotulla alueella, tai normaalisti vain siviili-ilmailun käytössä olevalla lentoasemalla (esim. Helsinki-Vantaa), on sovittu lentoasemaverkkoyhtiö Finavian ja Liikenne- ja Viestintävirasto Traficommin kanssa. EU komissio on kiinnittänyt lentoasemien turvallisuustarkastuksissaan toistuvasti huomiota sotilaiden liikkumiseen lentoasemilla. Näin ollen sotilaiden liikkumisessa lentoasemilla on otettava huomioon siviili-ilmailun turvallisuutta koskeva sääntely.

Pääesikunta esittää, että esityksessä perusteltaisiin, miten 14 a §:ä tulisi soveltaa edellä mainittujen EU-säädösten ja ilmailulain valossa. Lain 14 a § näyttäisi sisältävän ainakin osittain ristiriitaista sääntelyä voimassa olevan siviili-ilmailun turvallisuussääntelyn kanssa. Pääesikunta katsoo, että lain 14 a § olisi erityissäännös suhteessa ilmailulain yleissääntelyyn, näin ollen 14 a §:llä olisi siten etusija sovellettavana oikeusohjeena. Mahdollista EU-sääntelyn ja kansallisen lain ristiriitaa tulkittaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohta, jonka mukaan EU kunnioittaa jäsenvaltion toimenpiteitä, jotka se tekee alueellisen koskemattomuutensa ja kansallisen turvallisuutensa takaamiseksi.

Pääesikunta esittää, että lain 14 a §:än liittyen tulisi myös miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta annettua lain 15 a §:n 1 momenttia muuttaa niin, että siihen lisättäisiin viittaus 14 a §:än siten, että 14 a §:n mukaisesti rajoitetun alueen ilmatilaan oikeudetta saapuvan miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun voidaan Puolustusvoimien toimenpitein puuttua samalla tavalla kuin 14 §:n perusteella tilapäisesti käyttöön otetuilla alueilla. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen tilapäisten rajoitusten kohteena olevalla alueella käytettävistä toimivaltuuksista säädetään 18, 19–22 §:ssä sekä 23 §:ssä ja 23 c §:ssä. Toimivaltuudet ovat siten

samat kuin Puolustusvoimien pysyvästi tai tilapäisesti käytössä olevilla alueilla. On näin ollen perusteltua, että myös miehittämättömän ilma-alukseen kulkuun puuttumisen toimivaltuudet olisivat samat 14 a §:n mukaan rajoitetulla alueella.

#### 18 a § Puolustusvoimien turvaamistehtävät

18 a §:n 1 momenttiin lisättäisiin Puolustusvoimille oikeus suojata yleisellä paikalla myös Puolustusvoimien vieraana olevien vieraan valtion tai kansainvälistä järjestöä edustavia, erityistä suojelua tarvitsevia asiantuntijoita. Nykyisin laki mahdollistaa vain Puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustajien suojaamisen. Muutosesitys on kannatettava.

Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että Puolustusvoimien turvamiehillä on eri toimivaltuudet henkilösuojaustehtävässä ja omaisuuden suojaustehtävässä. Omaisuuden suojaustehtävässä turvamiehen toimivaltuudet ovat merkittävästi laajemmat, sisältäen oikeuden eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista siellä, poistaa paikalta henkilö tai ottaa henkilö kiinni (22 b §). Henkilön suojaustehtävässä turvamiehellä oikeus ainoastaan voimakeinojen käyttöön suojattavaan henkilöön tai hänen kotirauhaansa kohdistuvan hyökkäyksen torjumiseksi (22 a §).

Kun lakiin puolustusvoimista lisättiin turvaamistehtäviä koskeva sääntely vuonna 2017 (laki 197/2017) perusteltiin toimivaltuuksien eroavaisuutta sillä, että henkilön suojaamisen yhteydessä on omaisuuden suojaamiseen verrattuna helpompaa suojata kohdetta siirtämällä henkilö turvaan uhkaavalta tilanteelta. Pääesikunnan näkemyksen mukaan kanta on edelleen sinänsä perusteltu, mutta muuttuneen toimintaympäristön myötä asiaa olisi harkittava uudelleen. Henkilöiden suojaamisessa ja niissä käytössä olevissa toimivaltuuksissa on otettava huomioon myös se, että suojellulle henkilölle pitää pystyä takaamaan turvalliset olosuhteet hänen tehtäviensä suorittamiselle. Suojattavan henkilön tehtävät ovat lähtökohtaisesti syynä suojaamisen tarpeelle. Turvaamistehtävä ei ole täyttänyt sille asetettua tarkoitusta, jos henkilö ei pääse tai pysty täyttämään tehtäväänsä, koska henkilösuojaustehtävässä käytössä olevien toimivaltuuksien mukaisesti, hänet pitää siirtää turvalliseen paikkaan tehtävän suorittamispaikalta, sen sijaan, että hänen toimintaansa esimerkiksi suojattaisiin eristämällä alue tai käskemällä uhkaavia henkilöitä poistumaan paikalta.

Näin ollen Pääesikunta esittää harkittavasi jatkovalmistelussa, että henkilö- ja omaisuuden suojaustehtävissä käytössä olevat toimivaltuu-den yhdenmukaistettaisiin.

Lisäksi Pääesikunta esittää harkittavaksi jatkovalmistelussa turvaamistehtävien yhteydessä myös ulkomaalaisten joukkojen mahdollisuutta suojata omia kuljetuksiaan. Puolustusvoimien virkamiehet eivät riitä kaikkien kuljetusten suojaamiseksi. Lisäksi Yhdysvaltojen ja Suomen välisen puolustusyhteistyösopimuksen myötä on huomioitava puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan mukaiset oikeudet ja vastuut henkilöstön ja materiaalin suojaamiseksi ja turvaamiseksi.

18 e § Puolustusvoimien alueiden ja vieraan valtion asevoimien tilapäinen turvaaminen

Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen oikeudesta Puolustusvoimien alueiden tilapäiseen turvaamiseen Puolustusvoimien alueiden ulkopuolella niiden välittömässä läheisyydessä. Vastaavasti pykälässä säädettäisiin vieraan valtion asevoimien turvaamisesta yleisellä alueella. Pykälässä tarkoitettut tilanteet olisi erotettava Puolustusvoimien turvaamistehtävistä, joissa kyse on yksittäisten henkilöiden ja kuljetusten suojaamisesta, ei esimerkiksi vieraan valtion asevoimien joukkojen suojaamisesta.

Esitetyn säännöksen mukaan toimivaltuudet olisivat erilaiset Puolustusvoimien joukkojen suojaamisessa verrattuna vieraan valtion joukkojen suojaamiseen. Säännöksellä laajennettaisiin perustellusti vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen toimivaltuuksia Puolustusvoimien alueiden välittömään läheisyyteen. Välitön läheisyys on kuitenkin sidottu Puolustusvoimien käyttämään alueeseen. Vieraan valtion asevoimien turvaamisen osalta välitön läheisyys olisi puolestaan sidottu vieraan valtion joukon sijaintiin. Eli vieraan valtion joukon ei tarvitse olla Puolustusvoimien tai sen käytössä olevalla alueella, jotta vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies voisi toimivaltuuksiaan sen läheisyydessä käyttää. Pääesikunta ei näe perusteltuna sitä, että hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vieraan valtion asevoimia voisi suojata laajemmin toimivaltuuksin kuin Puolustusvoimien omia joukkoja.

Pääesikunta esittää siten, että 18 e §:n sanamuotoa muutettaisiin niin, että vartio- ja päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä olisi oikeus turvata Puolustusvoimien joukkoja myös niiden välittömässä läheisyydessä, riippumatta siitä, ovatko ne Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella.

18 e §:n perusteluissa (s. 50, 7. kappale) mainitaan, että välitön läheisyys liikkuvan kohteen suojaamisessa voi tarkoittaa vain muutamia metrejä.

Pääesikunta katsoo, että välittömän läheisyyden määrittäminen on aina tilannesidonnaista liittyen kulloinkin vallitseviin olosuhteisiin kuten esi-

tyksessä on muuten mainittu, ja perusteluilla on siten tarpeetonta sitoa määritelmää muutamaa metriin liikkuvan kohteen turvaamisen osalta. Lisäksi tilanteissa, joissa ajoneuvo olisi lastattu räjähteillä, ja räjähteillä olisi tarkoitus estää kuljetus tai joukkojen liike, ei muutama metri riitä suojaetäisyydeksi. Suojaetäisyyden tulee olla riittävällä etäisyydellä, jotta tosiasiallinen pysäyttäminen on mahdollista. Edellä mainituilla perusteilla Pääesikunta esittää 18 e §:n yksityiskohtaisia perusteluja muutettavaksi niin, että poistetaan sivun 50 seitsemännen kappaleen maininta siitä, että välitön läheisyys liikkuvan kohteen suojaamisessa voisi tarkoittaa vain muutamia metrejä.

Pääesikunta tunnistaa 18 e §:n osalta lisäksi tarpeen kouluttaa vartio- ja päivystystehtävää suorittavia virkamiehiä uuden sääntelyn osalta. Pääesikunta pitää tärkeänä, että 18 §:n 2 momentin nojalla annettavaa puolustusministeriön asetusta vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta ryhdytään valmistelemaan välittömästi.

18 f § Vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen virkamerkki ja aseman ilmaiseminen sekä virkamiehen yksilöiminen

Hallituksen esityksen luonnoksen uudessa 18 f §:ssä säädettäisiin vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen velvollisuudesta pitää mukanaan virkamerkkiä suorittaessaan 18 e §:ssä tarkoitettua virkatehtävää. Pääesikunta kiinnittää huomiota, että säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole avattu, millainen virkamerkki soveltuu tarkoitukseen. Säännöksessä tarkoitettussa virkamerkissä olisi kyseessä jälleen yksi uusi erilainen lakiin perustuva virkamerkki aiempien (mm. sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta annetun lain 130 a § ja puolustusvoimista annetun lain 18 a §, sotilastiedustelulain 115 §) lisäksi. Pääesikunta pitää tarkoituksenmukaisena, että Puolustusvoimien henkilöstöllä olisi yksi virkamerkki, joka osoittaisi henkilön toimivaltuuden.

## 2.2 Asevelvollisuuslaki

62 § Palveluksen järjestäminen ulkomailla ja 78 § Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen

Asevelvollisuuslain 62 §:ssä säädetään palveluksen järjestämisestä ulkomailla. Hallituksen esityksen luonnoksessa sivulla 53 (jakso 7.2) todetaan, ettei Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen tehtävään Suomen alueen ulkopuolella osallistuvien varusmiespalvelusta suorittavien tai kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten kohdalla muuteta kansainvälisen avun antamisen, yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan osalta annettuja edellytyksiä. Näin ollen tehtäviin



määräminen edellyttää yksilöityä, nimenomaista suostumusta ja asevelvollisen tulee suostumusta antaessaan ymmärtää tehtävän sisältö ja suostumuksen vapaaehtoisuus.

Kirjaus tarkoittaa, ettei asevelvollisia voida käyttää joustavasti Suomen alueen ulkopuolella Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen tehtävissä. Tämä tarkoittaa myös, ettei joukkojenmuodostusilmoituksissa voida ilmoittaa kuin vain täysin palkatusta henkilöstöstä koostuvat joukot. Operatiivisen suunnittelun kannalta on ongelmallista, ettei joukon suorituskykyä voida taata ilman asevelvollisilta etukäteen pyydettyä suostumusta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa asevelvollisuuslain 62 §:ä esitettäisiin muutettavaksi niin, että asevelvollisia voitaisiin heidän nimenomaisen suostumuksensa perusteella määrätä ulkomaille Naton yhteisen puolustuksen tehtäviin tai muihin kansainvälisen avun tehtäviin. Määräys ei kuitenkaan saa sisältää vaarallisia tai aseellista voimankäyttöä sisältäviä tehtäviä (78 §). Suomen sotilaalliseksi puolustamiseksi asevelvollisia voidaan määrätä palvelukseen ulkomaille ilman suostumusta ja tällöin palvelus saa sisältää myös vaarallisia tehtäviä.

Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että Naton yhteisen puolustuksen ilmapuolustuksen operaatioalueet kattavat tyypillisesti usean eri liittolaisvaltion alueita. Operaatioalueilla liittolaisvaltioiden Naton käyttöön antamia suorituskykyjä käytetään joustavasti koko liittokunnan yhteiseksi puolustukseksi. Naton yhteisten ilmapuolustuksen tehtävien tarkoitus ei ole siten välttämättä tukea vain yhden liittolaisvaltion ilmapuolustusta, vaan jopa saman lentotehtävän aikana voidaan osallistua useamman kuin yhden liittolaisvaltion alueen puolustamiseen. Näin ollen Ilmavoimien yksiköiden toimiessa toisen liittolaisvaltion alueelta, ei voida aina tehdä eroa siinä, liittyvätkö tehtävät vain Suomen puolustuksen vai laajemmin myös muiden liittolaisten puolustamiseen. Ilmavoimien tehtävät osana Naton yhteistä puolusta eroavat siten esimerkiksi maavoimien tehtävistä, jotka ovat enemmän tiettyyn alueeseen sidottuja.

Pääesikunta esittää, että edellä mainitut huomiot tarkastellaan asian jatkovalmistelussa. Pääesikunta pitää hyvänä, että Natosäädösvalmistelua käsittelevä työryhmän on tarkoitus ryhtyä käsittelemään asevelvollisten ja henkilöstön joustavampaan käyttöön liittyviä säädösmuutostarpeita (toinen viite).

### 2.3 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin ehdotettaisiin lisättäväksi nimenomainen mainin-

ta Pohjois-Atlantin liitosta. Säännöksellä ei olisi vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan, sillä laki mahdollistaa nykyiselläänkin Puolustusvoimien osallistumisen myös Naton toimeenpanemaan kriisinhallintaan.

Pääesikunta kiinnittää kuitenkin huomiota Naton käsitteistöön, jossa kriisinhallintaa (crisis management) ovat myös esimerkiksi Air Policing ja Operation Sea Guardian. Suomessa nämä eivät ole sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain alaan kuuluvia. Pääesikunta esittää harvittavaksi, että lainsäädäntöön lisättäisiin käsite, joka kattaa Puolustusvoimien kansainvälisen operoinnin. Käsitteiden käyttäminen liittyy laajemmin myös epäselvyyksiin, joita kv-päätöksentekolain käsitteistö aiheuttaa (tästä jäljempänä kohta 3.1)

## 2.4 Sotilasajoneuvolaki

### 40 § Kansainvälinen sotilasajoneuvo

Pääesikunta esittää, että sotilasajoneuvolain 40 §:n 3 momentin säännöstä muutettaisiin niin, että edellytyksenä kansainvälisistä sotilasajoneuvoista muodostetuille erikoiskuljetusyhdistelmille olisi *tarvittaessa* suoritettava kytkentäkatsastus.

Kansainväliset erikoiskuljetusyhdistelmät eivät välttämättä ole aina hyväksyttävissä kytkentäkatsastuksessa, koska vaatimuksen mukaisuudet lähettäjävaltiossa voivat olla sellaisia, joita ei Suomessa tunnisteta. Erikoiskuljetusyhdistelmien katsotaan kuitenkin olevan riittävän turvallisia ja soveltuvia käytettäväksi liikenteessä myös Suomessa kuten lähettäjävaltiossakin. Lähtökohtaisesti kytkentäkatsastukset tullaan suorittamaan, mikäli lähettäjävaltion vaatimuksenmukaisuus voidaan rinnastaa kansallisiin vaatimuksiin.

40 §:n 3 momentin uusi muotoilu voisi olla esimerkiksi:

*Kansainvälisistä sotilasajoneuvoista muodostetuille erikoiskuljetusyhdistelmille voidaan edellyttää kytkentäkatsastusta. Kytkentäkatsastus voi olla Puolustusvoimien suorittama.*

## 2.5 Tekniset huomiot

Pääesikunnan muut vähäiset, tekniset ja kielelliset huomiot hallituksen esityksen luonnoksen tekstiin Pääesikunnan yhteyshenkilö toimittaa erikseen puolustusministeriön valmistelijoille.

## 3. Jatkovalmistelussa huomioon otettavaa

### 3.1 Päätöksenteko

Hallituksen esityksen luonnos ei sisällä muutosesityksiä kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä, yhteistoiminnasta tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettuun lakiin (418/2017, jäljempänä kv-päätöksentekolaki). Lain muutostarpeita on tarkoitettu arvioida erillisessä esityksessä, kun kokemusta sekä lain soveltamisesta Nato-jäsenyyden aikana että Naton toimintatavoista ja päätöksentekoprosesseista on saatu.

Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että kv-päätöksentekolaki on säädetty, ja sitä on muutettu tilanteessa, jossa Suomi ei ole vielä ollut Naton jäsen, eikä selvyyttä kaikista päätöksentekoa vaativista Natoon liittyvän toiminnan tilanteista ole ollut. Lakia on pääsääntöisesti sovellettu yksittäisiin toimintoihin ja toimintaan, eikä sitä ole toistaiseksi sovellettu laajaan jatkuvaan toimintaan. Lain mukaista päätöksentekoa ei nimenomaisesti ole rajattu yksittäisten tapausten päätöksentekoon. Nato-jäsenyyden myötä Puolustusvoimat osallistuu säännönmukaisesti toistuviin Naton eri prosesseihin, toimintoihin ja toimintaan. Osa toimintoista voidaan nähdä sellaisena yksittäisenä tapahtumana, jonka osalta päätöksenteko kv-päätöksentekolain puitteissa on perusteltua. Kuitenkin valtaosa toimintoista on jatkuvaa ja jokapäiväistä toimintaa, johon Puolustusvoimien on kyettävä osallistumaan riittävällä nopeudella ja joustavuudella. Esimerkkitalanteita on jo tunnistettu Naton rauhan ajan tehtäviin osallistumisen yhteydessä.

Kv-päätöksentekolakia tulisi tarkastella niin, että tavoitteena olisi mahdollisimman kevyt menettely. Ottaen huomioon Suomen sitoutuminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ja sen mukaiset velvoitteet, on selvää, että Suomelta liittolaisvaltiona odotetaan osallistumista Naton eri operaatioihin. Myös nyt hallituksen esityksen luonnokseen sisälletty muutosesitys Naton yhteisen puolustuksen tehtävien sisällyttämisestä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaisesti lakisääteisiin tehtäviin osoittaa Suomen sitoutumista ja Puolustusvoimien velvollisuutta Naton yhteisten operaatioiden toteuttamiseen. Näin ollen eduskunnan tehtyä ratkaisun edellä mainittujen säännösten hyväksymisestä, tulisi harkita, missä määrin nykyistä kv-päätöksentekolain mukaista päätöksentekomenettelyä voitaisiin tältä osin keventää. Pääesikunta katsoo, että edellä mainittua tulisi pohtia erityisesti valmiuden tehostamisen ja kohottamisen näkökulmasta.

Kv-päätöksentekolaissa käytetään käsitettä "kansainvälisen avun pyytäminen" sekä "kansainvälisen avun vastaanottaminen". Nato-jäsenyyden myötä Suomi on sitoutunut liittokunnan yhteiseen puolustukseen. Ajatuksena "kansainvälisen avun pyytäminen" tilanteessa, jossa esimerkiksi Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla aktivoitaisiin sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi, ei sovi Nato-aikaan. Myöskään Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan sitominen kv-päätöksentekolakiin ei ole Pääesikunnan näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista.

Lisäksi kv-päätöksentekolaissa käytetään käsitettä ”yhteistoiminta” tarkoittamaan Suomen yhteistä toimintaa keskeisimpien kumppanien kanssa, esimerkiksi toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tai puitteissa (HE 196/2022 vp., s. 44). Pääesikunta katsoo, että Suomen Nato-jäsenyyden myötä käsite ”yhteistoiminta” tulisi määritellä tarkasti suhteessa kaikkeen siihen toimintaan, johon Puolustusvoimat osallistuu.

Edellä esitettyjen huomioiden perusteella Pääesikunta esittää, että kv-päätöksentekolaki ja siihen liittyvät muutostarpeet otettaisiin käsittelyyn pikaisella aikataululla, jotta Naton toimintaan osallistumisen päätöksenteon tarkoituksenmukaisuus ja riittävä nopeus varmistetaan.

### *3.2 Kyberpuolustus*

Pääesikunta katsoo, että Suomen kyberpuolustuksen yhteensovittaminen Naton pelotteeseen edellyttää lakimuutoksia. Suomessa ei ole lain tasolla käsitettä kyberpuolustus tai kyberpuolustuksen tehtävää. Kyberpuolustuksen käsitettä käytetään kuitenkin jo useissa ohjaavissa asiakirjoissa, kuten hallitusohjelmassa (2023) sekä valtioneuvoston puolustusselonteossa (2021).

Kokonaismaanpuolustuksen näkökulmasta kansallisen kyberpuolustuksen osana olevan sotilaallisen kyberpuolustuksen roolia tulee selkiyttää ja toimijoiden vastuita, toimivaltaa, tiedonvaihtoa sekä yhteistoimintaa tulee kehittää. Tässä työssä sotilaallisen kyberpuolustuksen tuominen osaksi Puolustusvoimien tehtäviä on merkittävä mahdollistaja.

Pääesikunta katsoo, että kyberpuolustuksen lisääminen Puolustusvoimien tehtäviin tukisi kehityssuuntaa, jossa kyber operatiivisena toimintaympäristönä integroidaan puolustusjärjestelmään perinteisten maa-, meri- ja ilmatoimintaympäristöjen kanssa aikaisempaa paremmin. Asia tulisi ottaa valmisteluun mahdollisimman pikaisesti. Pääesikunta asettaa tarvittaessa tarvittavat asiantuntijat tukemaan tätä valmistelua.

### *3.3 Tietosuoja*

Pääesikunta tunnistaa tarpeen tietosuojan tarkemmalle tarkastelulle kuten hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 30 (jakso 2.7.2) on kuvattu.

Natoon liittyvien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä on tunnistettu tarve päivittää myös henkilötietojen käsittelyyn Puolustusvoimissa liittyvä lainsäädäntö. Pääesikunta pitää tärkeänä, että tämän asian läpikäynti aloitettaisiin mahdollisimman pian. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty laintasoista sääntelyä rekisteröinnin tavoitteista, tietosisällöistä ja sallituista käyttötarkoituksista.

#### 4. Yhteenveto

Pääesikunta katsoo, että lausunnon kohteena oleva hallituksen esityksen luonnos on merkityksellinen Puolustusvoimien kannalta. Hallituksen esityksen luonnos on kattavasti taustoitettu ensimmäisen vaiheen Nato-liitännäisiä säädösmuutoksia koskeva esitys.

Samalla Pääesikunta tunnistaa, että Nato-säädösvalmistelu on jatkuva tehtävä, jossa tulee ottaa huomioon yhtäältä lausunnossa esitetyt huomiot ja tarpeet ja toisaalta Pääesikunnan jo aiemmissa vaiheissa tunnistamat tarpeet kuten henkilöstön käyttö eri tehtävissä, joukkojen ja järjestelmien liikkuvuus Suomessa eri valmiustiloissa, ulkomaisten joukkojen asema Suomessa, ulkomaisen joukon kaluston käyttö Suomessa ja kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen perusteiden tarkentaminen. Hallituksen esityksen luonnoksessa mainitusti lainsäädännön tarkastelua ja muutoksia tulee jatkaa niin, että kaikki Nato-jäsenyyden aiheuttamat muutostarpeet tulevat kattavasti huomioituksi myös muussa lainsäädännössä kuten aluevalvontalaissa, kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa, asevelvollisuuslaissa ja tietosuojaa koskevassa lainsäädännössä. Pääesikunta osallistuu toisen viiteasiakirjan mukaisesti asian jatkovalmisteluun.

Asiaa Pääesikunnassa hoitaa ja yhteyshenkilönä tämän lausunnon osalta on sotilaslakimies Elina Juutilainen p. 0299 500 872, [etunimi.sukunimi@mil.fi](mailto:etunimi.sukunimi@mil.fi).

Pääesikunnan päällikkö  
Kenraaliluutnantti

Vesa Virtanen

Puolustusvoimien asessori  
Varatuomari, OTL

Tuija Sundberg

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI

PE OPOS  
PE SUUNNOS

**Pääesikunta**  
Oikeudellinen osasto  
HELSINKI

**Lausunto**

14 (14)  
AU13723  
4017/00.00/2024

PE JOJÄOS  
PE KOULOS  
PE TEKNTARKOS  
ILMAVE  
MAAVE