



2.12.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 185/2024 vp koskevista asiantuntijalausunnoista

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikossa mainittua hallituksen esitystä koskevista lausunnoista. Puolustusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Maahantulolupia koskeva sääntely

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että lain pykäliin ei sisälly lupaharkintaa ohjaavia aineellisia säännöksiä esimerkiksi siihen liittyen, millaisesta määrästä sotilaita, ajoneuvoja tai aluksia Suomen alueelle tulisi, missä tarkoituksessa ja kuinka pitkäksi ajaksi. Viranomaisen harkintavalta lupien myöntämisessä vaikuttaisi siten olevan näiden säännösten puitteissa laaja. Vastaava sääntelyratkaisu sisältyy jo alkuperäiseen aluevalvontalakiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2000 vp).

Oikeusministeriö on lausunnossaan viitannut perustuslakivaliokunnan tuolloin esityksestä antamaan lausuntoon. Lausunnossa perustuslakivaliokunta otti kantaa maahantuloluvan laajuuteen todeten, että ”ehdotuksen 9 ja 10 §:stä olisi mahdollista tehdä sellainen päätelmä, että puolustusministeriöllä on toimivalta antaa lupa suurenkin sotilasosaston maahantuloon harjoituksia varten. Säännöksiä sovellettaessa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan”.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyä merkityksellisenä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon ja eduskunnan osallistumismahdollisuuksiin asiasta päätettäessä ja on pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoon ja eduskunnan myötävaikutukseen perustuvaa menettelyä sovelletaan pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti (PeVL 65/2016 vp; PeVL 64/2016 vp).

Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017, jäljempänä kv. apulaki) 1 §:n mukaisesti kyseisen lain piiriin kuuluu muun muassa sellainen kansainvälisen avun pyytäminen ja yhteistoiminta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää tai joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.



2.12.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Laajempien sotilasosastojen maahantulo vaikuttaisi siten aina tulevan päätettäväksi kv. apulain mukaisessa menettelyssä ja aluevalvontalain menettelyn piiriin jäisivät mm. tilanteet, joissa on entuudestaan taustalla kv. apulain mukainen päätös tai joihin ei sisälly laajuudeltaan tai ajalliselta kestoltaan merkittävää maahantuloa. Valiokunnan on kuitenkin syytä tarkastella vielä näiden kahden menettelyn keskinäistä suhdetta ottaen huomioon perustuslain 1 § ja edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan kannat.

Puolustusministeriö toteaa, että kuten oikeusministeriö tuo lausunnossaan esille, mikäli esimerkiksi sotilaiden, sotilasajoneuvojen, valtionilma-alusten tai valtionaalusten maahantulo liittyisi esimerkiksi yhteistoimintaan (muu yhteistoiminta kuin sotilaallinen harjoitus), johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää tai joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää, toimintaan sovellettaisiin kv. apulakia. Tällöin lain 2 §:n mukaan päätöksen tekisi valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen, yhteistoiminta tai muu kansainvälinen toiminta on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti.

Puolustusministeriö katsoo, että epäselvyyttä ei ole siitä, milloin kv. apulaki tulisi sovellettavaksi. Kv. apulaki on velvoittavaa lainsäädäntöä, jota tulee soveltaa sen 1 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Näin ollen esimerkiksi aluevalvontalain maahantulolupia koskevilla säännöksillä ei voida kiertää kv. apulain säännöksiä.

Lisäksi aluevalvontalain 24 d §:n sääntelyssä aluevalvontayhteistyöhön liittyen on valittu se lähtökohta, että tuen pyytämisestä aluevalvontaa varten ja yhteistoiminnasta aluevalvonnassa säädetään kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa ja puolustusvoimista annetussa laissa. Pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa asiasta todennäköisesti päätettäisiin kv. apulain nojalla, koska aluevalvontatehtäviin voi liittyä riski sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä (ks. kv. apulain 1 §:n 1 momentin 4 kohta).

Mikäli ulkomaisten joukkojen maahantulon perusteena on esimerkiksi sotilaallinen harjoitus, puolustusministeriö ratkaisee tähän liittyvän lupa-asian aluevalvontalain 10 §:n perusteella. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp, s. 49) on yhteistoiminnan osalta todettu, että lain tarkoittamaan yhteistoimintaan eivät kuitenkaan sisältyisi Puolustusvoimien kansainvälinen harjoitustoiminta ja tilannekuvayhteistyö, joita koskevat omat päätöksentekomenettelynsä ja sopimusjärjestelynsä.

Puolustusministeriö toteaa vielä tässä yhteydessä, että oikeusministeriön lausunnossaan viittaamat perustuslakivaliokunnan kannat sisältyvät lausuntoihin, jotka on annettu aikana ennen Suomen Nato-jäsenyyttä. Näin ollen voidaan kysyä, soveltuvatko niissä esitetyt tulkintakannat suoraan nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

2 Sotilaan ampuma-asetta koskeva sääntely

Sisäministeriö on lausunnossaan todennut, että vieraiden joukkojen harjoituksiin osallistumisen ja läsnäolon lisääntyessä, sisäministeriön pitää tärkeänä, että muun mu-



2.12.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

assa aseiden hallussa pitämiseen ja kantamiseen liittyviä käytäntöjä seurataan sen arvioimiseksi, onko lainsäädännössä jatkossa mahdollisia tarkistamistarpeita.

Poliisihallitus on lausunnossaan todennut, että Poliisihallitus on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että nyt esitettävät ehdotukset, joihin sisältyy myös ampuma-aselain (1/1998) 17 §:n muutos, tarkoittavat sitä, että vieraan valtion asevoimat voivat Suomeen tullessaan tuoda mukanaan ampuma-aseita, aseosia ja patruunoita sekä erityisen vaarallisia ammuksia eikä tähän liity mitään lainsäädäntöön perustuvaa kontrollia. Tätä voidaan pitää haasteena yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

Poliisitoiminnan kannalta on tärkeää, että Suomen viranomaisilla – etenkin Puolustusvoimilla ja poliisilla – on tieto vieraan valtion asevoimien hallussa olevista ampuma-aseista ja patruunoista.

Puolustusministeriö toteaa, että kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, Pääesikunta ja Poliisihallitus sopivat poliisille ilmoitettavista tiedoista, esimerkiksi Suomeen tulevien sotilaiden mukana tulevasta ampuma-aseista sekä aseiden ja ampumatarvikkeiden kuljetuksista. Aluevalvonnan lupaviranomainen huolehtii tiedonkulusta poliisin kanssa. Pääesikunta ilmoittaa myös oma-aloitteisesti poliisin tehtäviin vaikuttavista tapahtumista.

Aluevalvontalain ampuma-aseisiin liittyvää lupsääntelyä ei sovellettaisi tapauksissa, jossa sotilaan 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 tai puolustusvoimista annetun lain nojalla. Tällöin kyseisten lakien nojalla tehtävissä päätöksessä määriteltäisiin reunaehdot yhteistoiminnalle tai avun antamiselle.

Lisäksi tulee huomioida, että Nato SOFAn peruseriaatteisiin kuuluu vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittaminen. Nato SOFAn II artiklan mukaan joukot, siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä näiden huollettavat ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia ja pidättymään kaikista sopimuksen hengen vastaisista toimista.

Puolustusministeriö toteaa myös, että mikäli lainsäädännössä havaitaan tulevaisuudessa puutteita tai riskejä, lainsäädäntöä voidaan tarkistaa.

3 Lentosuunnitelman toimittaminen

Fintraffic Lennonvarmistus Oy on viitannut lausunnossaan hallituksen esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 28) liittyen lentosuunnitelman toimittamiseen. Fintraffic Lennonvarmistus Oy on pyytänyt varmistamaan, että kyseisessä kohdassa on tarkoituksellisesti viitattu ilmatilanhallintayksikköön, eikä ilmaliikennepalvelun tarjoajaan. Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n näkemyksen mukaan viittaus tulisi olla ilmaliikennepalvelun tarjoajaan.

Puolustusministeriö toteaa, että koska ehdotetun 5 §:n 5 momentin mukaan Puolustusvoimat on velvollinen yhteensovittamaan ilmaliikenteen yhdessä ilmaliikennepalvelun tarjoajan kanssa, ilmaliikennepalvelun tarjoaja voisi siten varmistaa siviili-ilmailun turvallisuuden ja sujuvuuden. Perustelutekstiin on virheellisesti tullut maininta ilmatilanhallintayksiköstä.



2.12.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

4 Maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten kohteiden tutkimisesta ilma-aluksesta

Sisäministeriön rajavartio-osasto on todennut lausunnossaan, että aluevalvontalain 14 §:ssä säädetään maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten kohteiden tutkimisesta ilma-aluksesta. Pykälän 1 momentin 2 kohtaa on esitetty muutettavaksi siten, että ilmasta tapahtuvan kuvaamisen tai kuvantamisen kielto koskisi kasarmialueiden sijaista Puolustusvoimien käytössä olevia alueita. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tämä koskisi sekä pysyvässä että tilapäisessä käytössä olevia alueita. Sisäministeriön rajavartio-osasto toteaa, että kyseessä olisi merkittävä asiasisällöllinen muutos. Voimassa oleva säännös kattaa myös Rajavartiolaitoksen kasarmialueet (Immola, Onttola, Ivalo). Ehdotetun muutoksen myötä näiden alueiden ilmasta tapahtuvaa kuvaamista tai kuvantamista koskeva kielto poistuisi, mitä ei voi pitää perusteltuna. Tämän vuoksi sisäministeriön rajavartio-osasto esittää, että aluevalvontalain 14 § 1 momentin 2 kohdassa huomioitaisiin Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden lisäksi myös Rajavartiolaitoksen käytössä olevat alueet.

Sisäministeriön rajavartio-osasto esittää harkittavaksi, että lain 14 §:n 1 momentin 6 kohdan voimassa oleva sanamuoto korvattaisiin sanamuodolla Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen harjoituksista. Rajavartiolaitos harjoittelee maastossa, merellä ja ilmassa sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien lisäksi muun muassa rajaturvallisuustehtäviä, meripelastustehtäviä ja ympäristövahinkojen torjuntatehtäviä. Rajavalvonnan harjoittelun yhteydessä harjoitellaan myös alueellisen koskemattomuuden valvontaa. Myös Puolustusvoimat harjoittelee esimerkiksi meripelastustehtäviä tai alusöljyntorjuntaa avomerellä. Edellä mainittuja toimia voidaan harjoitella samassa harjoituksessa myös yhtä aikaa. Ulkopuolisen voi myös olla vaikea arvioida, milloin Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos suorittavat operatiivista tehtävää, harjoittelevat aluevalvontalain soveltamisalan mukaista tehtävää tai harjoittelevat jotain muuta tehtävää.

Puolustusministeriö toteaa, että sisäministeriön rajavartio-osaston huomiot ovat perusteltuja, eikä estettä ole sille, että 14 §:ää muutettaisiin valiokunnassa esimerkiksi seuraavasti:

Ehdotus: 14 §:n 1 momentin 2 ja 6 kohta

Ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu, Suomen alueella ei ilman lupaa saa lennon aikana ilma-aluksesta tai muusta ilmassa liikkuvasta laitteesta taltioda tietoa sähkömagneettisilla tai akustisilla kuvaamisen tai kuvantamisen menetelmillä:

- 1) ilmailulain (864/2014) 11 §:n 1 momentin nojalla ilmailulta pysyvästi rajoitetuista alueista;*
- 2) linnoitusalueista, linnakkeista sekä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käytössä olevista alueista;*
- 3) sotasatamista tai sotilaslentokentistä;*
- 4) Puolustusvoimien varikoista tai varastoista;*
- 5) Puolustusvoimien viestiasemista, antennikentistä taikka puolustuslaitteista tai -välineistä;*
- 6) Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilaallisista harjoituksista.*



2.12.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

5 Luvan myöntämisen ja peruuttamisen edellytykset

Väylävirasto katsoo, että aluevalvontalain 19 §:n 3 momentissa olisi hyvä selkeyttää suhdetta julkisuuslakiin siltä osin, kun kyse on lain 12 §:n mukaisten merenmittausaineistojen salassapidosta ja sitä koskevista pääesikunnan määräyksistä. Täsmennys olisi tarpeen erityisesti sen vuoksi, että Väyläviraston näkemyksen mukaan merenmittausaineistot ovat sen viranomaisen asiakirjoja, joka on tutkimukset tai mittaukset suorittanut tai jonka toimeksiannosta ne tehdään. Tämä viranomaisen päättää lähtökohtaisesti itse hallussaan olevien asiakirjojen antamisesta ja mahdollisesta salassapidosta julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaisesti. Jos kyse on salassa pidettävän ja mahdollisesti myös turvallisuusluokitellun aineiston antamisesta, viranomaisen on lisäksi ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen suojaamisesta huolehditaan julkisuuslain 26 §:n 3 momentin sekä asiakirjojen turvallisuusluokittelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019) 6 §:n mukaisesti.

Puolustusministeriö katsoo Väyläviraston huomioon liittyen, että säännöksessä ei ole tarpeen selkeyttää suhdetta julkisuuslakiin. Julkisuuslaki on yleislaki ja suhteessa tähän aluevalvontalaki on erityislaki.

6 Aluevalvontayhteistyö

Pääesikunta on lausunnossaan todennut, että Naton täysjäsenenä yhteisoperointi liittokunnan kanssa olisi mahdollistettava nykytilaa kevyemmällä päätöksenteolla. Tätä tavoitetta olisi tuettu, mikäli esityksen 24 d § olisi toteutettu Puolustusvoimien näkemyksen mukaisesti niin, että Puolustusvoimille olisi annettu toimivaltaa päättää aluevalvontayhteistyöstä liittokunnan kanssa ottaen huomioon myös kiireelliset tapaukset. Tämä edellyttäisi kuitenkin aluevalvontalain, lain puolustusvoimista ja KAAVA-lain (laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta) mukaisten tehtävien, velvollisuuksien ja päätöksentekotoimivaltuuksien uudelleen arviointia siten, että ne muodostaisivat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Puolustusministeriö toteaa, että kuten hallituksen esityksen lausuntopalautekappaleessa on todettu, tarve säännöksen muuttamiselle Puolustusvoimien esittämällä tavalla on tunnistettu. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa katsottiin kuitenkin, että tässä hallituksen esityksessä ei ehdotettaisi muutoksia nykyisiin päätöksentekoon liittyviin toimivaltajärjestelyihin. Päätöksentekojärjestelmää on tarkoitus tarkastella erillisessä hankkeessa yhdessä muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

7 Luvan voimassaolo ja asetuksenantovaltuudet

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Esityksen 4 ja 4 a §:ään sisältyvien asetuksenantovaltuuksien perusteella asetuksella voitaisiin säätää muun muassa luvan voimassaolosta. Edellisessä jaksossa kuvatuista syistä luvan voimassaoloa on syytä arvioida asiana, joka kuuluu lain alaan ainakin sil-



2.12.2024

Hallintopoliittinen osasto

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö

Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

loin, jos lupa sallii pitkäaikaisen maassaolon. Valiokunnan on syytä arvioida voimassaoloa koskevan perussäännöksen lisäämistä lakiin.

Puolustusministeriö toteaa, että kuten voimassa olevassa laissa, ehdotetuissa säännöksissä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää nimenomaisesti luvan voimassaolosta. Aluevalvontalain tulee mahdollistaa tietyissä tilanteissa luvan myöntäminen pitkäaikaiseenkin maassaoloon Suomen alueella, esimerkiksi jos vieraan valtion sotilaita komennetaan Puolustusvoimiin tai Naton komentorakenteeseen. Täten laissa ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa sitä, kuinka pitkäksi ajaksi maahantulolupa voidaan myöntää olemaan voimassa. Tilanteet arvioitaisiin tapauskohtaisesti ja taustalla on aina tarve maahantulolle ja maassaololle.

Puolustusministeriö toteaa, että voimassa olevan lain aikana kysymystä lupien voimassaolosta ei ole kyseenalaistettu ja katsoo, ettei voimassa olevaa sääntelyä tulisi ainaakaan tarpeettomasti tiukentaa, etenkin nyt, kun Suomi on Naton jäsen.

Puolustusministeriö toteaa, että 4 §:n 5 momentin asetuksenantovaltuutta voidaan kuitenkin muuttaa siten, että siitä poistetaan maininta luvan voimassaolosta, jolloin asetuksella ei asiasta voitaisi antaa tarkempia säännöksiä.

Lakiehdotuksen 4 a §:n 3 momenttiin sisältyvään asetuksenantovaltuuteen ja sen sanamuotoon "*luvan voimassaolon jatkamisesta*" liittyen puolustusministeriö katsoo, ettei se ole ongelmallinen, koska pykälän 2 momenttiin sisältyy säännös siitä, että toistuvaan mahantuloon oikeuttavan luvan voimassaoloa voidaan jatkaa ilman hakemusta, jos luvan myöntämisen edellytyksissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Näin ollen asiaa koskeva perussäännös olisi säädetty lain tasolla.