Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

HE 6/2025 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä koskeneen hallituksen esityksen (HE 315/2022 vp) jälkeen tunnistetut puolustusvoimista annetun lain Puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säädösmuutokset sekä muutoksia yksittäisiin puolustusministeriön toimialan säädöksiin ja tieliikennelakiin. Esityksessä on kuvattu kattavasti niitä toimintoja, joihin Suomi on liittokunnan jäsenyyden jälkeen osallistunut, tai joihin Suomella on jäsenyyden myötä mahdollisuus osallistua. Liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä tunnistettiin lisäksi, että jäsenyys tulisi aiheuttamaan muutostarpeita Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetut muutokset liittyvät pääasiallisesti Suomen Nato-jäsenyyteen.

Esitys on valmisteltu puolustusministeriön 2.2.2023 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä on arvioida Suomen Pohjois-Atlantin liittoon liittymisestä johtuvia säädösmuutostarpeita ja valmistella tarvittavat puolustusministeriön toimialan säädösluonnokset. Eri kokonaisuuksiin liittyviä säädösmuutostarpeita käsitellään kiireellisyys- ja tärkeysjärjestyksessä. Esitys toteuttaa Petteri Orpon hallitusohjelman kokonaisuutta aktiivinen ja kansainvälinen Nato-Suomi.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää Puolustusvoimien tehtäviä säätämällä nimenomaisesti Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta koskevasta tehtävästä. Lisäksi tavoitteena on vastata lainsäädännössä käytännön tarpeisiin, joita Nato-jäsenyyden ja puolustusyhteistyön myötä lisääntyvästä ulkomaisten joukkojen toiminnasta Suomessa aiheutuu. Tavoitteena on parantaa Puolustusvoimien kykyä ulkomaisen avun vastaanottamiseen ja sen harjoitteluun osana puolustusyhteistyötä ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanoa.

Esityksen voimaansaattaminen on edellytys muun muassa Puolustusvoimien lakisääteisen tietosuojan kehittämiselle.

1 Keskeiset ehdotukset

1.1 Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimien tehtävät ja toimivalta

Esityksessä ehdotetaan, että puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin sääntely Puolustusvoimien tehtävästä osallistua Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen. Tehtävään kuuluisi Suomen ja muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden puolustaminen aseellisia hyökkäyksiä vastaan yhteistyössä jäsenvaltioiden asevoimien kanssa sekä Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen.

Puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ään ja 12 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi Pohjois-Atlantin liitto niiden tahojen listaan, joilta Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

apua voidaan pyytää ja jolle sitä voidaan antaa ja jonka kanssa voidaan osallistua yhteistoimintaan. Säännösmuutoksilla ei ole vaikutusta Puolustusvoimien toimintaan, sillä laki mahdollistaa nykyisellääänkin avun pyytämisen, antamisen sekä osallistumisen yhteistoimintaan Pohjois-Atlantin liiton kanssa.

Kiinteistöjen tilapäinen käyttö ja rajoitukset

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimat voisi käyttää tilapäisesti kiinteistöjä myös puolustusyhteistyössä ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanossa. Ehdotetulla 14 §:n muutoksella olisi myös yhteys Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain 13 §:ään, jonka mukaan Puolustusvoimat voi käytössään olevalla alueella antaa Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettuja paikkoja lähettäjävaltion käyttöön. Jo nykyisellään säännöksessä oleviin suhteellisuusperiaatteen mukaisiin Puolustusvoimien käyttöoikeuden rajoituksiin ei puututtaisi ja luettelo olisi edelleen tyhjentävä.

Puolustusvoimien turvaamistehtävät

Puolustusvoimista annetun lain 18 a §:ään lisättäisiin Puolustusvoimille oikeus suojata yleisellä paikalla myös Puolustusvoimien vieraana olevien vieraan valtion tai kansainvälistä järjestöä edustavia erityistä suojelua tarvitsevia asiantuntijoita. Asiantuntijoiden suojaamisen tarve perustuisi aina riskiarvioon. Pykälään lisättäisiin Puolustusvoimille myös oikeus suorittaa turvaamistehtäviä vieraan valtion asevoimien, Naton tai sen jäsenvaltion erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamiseksi. Lähtökohtainen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta on poliisilla, eikä tätä olisi tarkoitus muuttaa.

Lisäksi ehdotetaan 19 §:ää (henkilöllisyyden selvittäminen, henkilön poistaminen ja kiinniotto-oikeus) laajennettavaksi koskemaan muitakin kuin Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia alueita sekä 22 b §:ään muutosta, jolla mahdollistettaisiin Puolustusvoimille myös muiden valtioiden asevoimien ja kansainvälisen järjestön erityisten kuljetusten suojaaminen jo aiemmin säädetyin toimivaltuuksin. Tähän asti Puolustusvoimat on voinut suojata ainoastaan omia erityisiä kuljetuksiaan. Lisäksi lakiin ehdotetaan uutta pykälää (22 c §), jossa säädettäisiin turvaamistehtävistä laadittavasta pöytäkirjasta. Muilta osin Puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevaa sääntelyä ei olisi tarkoitus muuttaa.

Ehdotetuilla muutoksilla on yhteys Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimukseen (DCA), joissa lähtökohtana on, että vastaanottajavaltio pystyy tarjoamaan riittävät turvallisuusjärjestelyt lähettäjävaltion joukoille. Nato SOFA ja puolustusyhteistyösopimus antavat toisaalta myös sopimuksissa tarkoitetuille joukoille toimivaltaa toimia itsenäisesti tilanteen niin edellyttäessä. Nyt käsiteltävillä muutoksilla pyritään takaamaan se, että Suomen viranomaiset voivat tarjota riittävät turvallisuusjärjestelyt vieraan valtion joukoille, jottei heidän tarvitsisi itsenäisesti ryhtyä toimenpiteisiin. Tällä on merkitystä myös Suomen suvereniteetin kannalta.

1.2 Asevelvollisuuslaki

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:ssä olevat viittaukset vastaamaan puolustusvoimista annetun lain 2 §:ään ehdotettuja muutoksia.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Käytännössä nykytila ei muuttuisi. Palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan voimassa olevan lain nojalla määrätä palvelustehtävänään avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan lisäksi myös osallistumaan yhteistoimintaan, joka voisi olla sisällöltään vastaava tehtävä kuin esitetyn muutoksen myötä Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen tehtävä. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin asevelvollisia koskeviin rajoituksiin koskien niitä tehtäviä, joihin asevelvolliset eivät tehtäviä suorittaessaan saa osallistua.

1.3 Sotilastiedustelulaki

Sotilastiedustelusta annettuun lakiin lisättäisiin sääntelyä sotilastiedustelun kansainvälistä yhteistyöstä Naton ja sen jäsenvaltioiden kanssa sekä Naton omistamien ja jäsenmaiden yhteiskäytössä olevien järjestelmien käytöstä Suomessa. Päätöksen yhteistyöstä sotilastiedustelussa tekisi Pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Yhteistyö olisi rajattu radiosignaalitiedusteluun sekä niin kutsuttuihin sääntelemättömiin tiedustelumenetelmiin. Yhteistyön tulisi olla Suomen etujen ja sotilastiedustelusta annetun lain 13 §:ssä tarkoitettujen painopisteiden mukaista. Toiminnan olisi lisäksi tapahduttava sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa.

1.4 Muut lait

Sotilasajoneuvolain hälytysajoneuvoa koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että Puolustusvoimien hälytysajoneuvo voisi olla jatkossa sotilasajoneuvon lisäksi myös muu Puolustusvoimien käyttämä ajoneuvo. Lisäksi kansainvälisten sotilasajoneuvoja koskevaa teknistä valvontaa koskevia säännöksiä muutettaisiin vastaamaan paremmin Pohjois-Atlantin liiton vaatimuksia.

Tieliikennelakiin tehtäisiin muutokset, joilla mahdollistettaisiin tiettyjen vieraan valtion asevoimien palveluksessa olevien henkilöiden oikeus erikoiskuljetusten liikenteenohjaukseen. Tieliikennelain 89 §:ään lisättäisiin lisäksi samasta syystä maininta, jonka perusteella pykälän soveltamisala kattaisi myös kansainväliset sotilasajoneuvot.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen säännös Pohjois-Atlantin liitosta laissa tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana. Säännöksellä ei ole vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan, sillä laki mahdollistaa nykyiselläänkin Naton toimeenpanemaan kriisinhallintaan osallistumisen.

Lisäksi ehdotetaan Puolustusvoimien tehtäviin esitetyn lisäyksen johdosta viittaustekniset muutokset **lakiin henkilötietojen käsittelyssä Puolustusvoimissa, lakiin terveydenhuollon järjestämisestä Puolustusvoimissa, lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä**.

2 Keskeisten ehdotusten suhde kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettuun lakiin

Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (kv-apulaki) kannalta olennaisimmat muutosehdotukset liittyvät puolustusvoimista annetun lain 4 a ja 12 §:ään. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole suoraa vaikutusta Puolustusvoimien toimintaan, sillä Pohjois-Atlantin liitto lukeutuu jo aiemmin pykälissä säädettyihin kansainvälisiin järjestöihin. Puolustusministeriö kuitenkin katsoo, että Pohjois-Atlantin liitto on tarkoituksenmukaista mainita nimenomaisesti

säännöksessä johtuen sen merkityksestä Suomen nykyiselle puolustusjärjestelmälle. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi kv-apulakia, mutta lain toimivuutta tullaan tarkastelemaan erillisessä hankkeessa.

Pohjois-Atlantin liitolla ei ole ylikansallista toimivaltaa, minkä vuoksi liittokunnan päätösten toimeenpano vaatii Suomessa myös kansallista päätöksentekoa. Kansallinen päätöksenteko tapahtuu kulloinkin käsillä olevan tilanteen tosiseikaston perusteella siten kuin voimassa olevassa lainsäädännössä säädetään. Tällöin on kv-apulain kohdalla myös arvioitava päätösten ulko- ja turvallisuuspoliittista merkittävyyttä.

Edellä mainitusta huolimatta on kuitenkin huomattava, että Suomen sotilaallisen liittoutumisen myötä myös osa ennen jäsenyyttä ulkopolitiikan alaan kuuluneista kysymyksistä arkipäiväistyy (Oikeuskanslerin lausunto OKV/2158/22/2024, s. 3). Liittoutuminen tarkoittaa sitä, että Natossa tehtävä laaja-alainen yhteistyö on muuttunut arkiseksi velvoitteeksi ja siten esimerkiksi kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyvä ulkopoliittinen merkitys ja signaalivaikutus ovat monissa tapauksissa vähäisempiä kuin liittoutumattomuuden aikana (OKV/2158/22/2024, s. 3). On huomattava, ettei asian liityntä puolustusliittoon aina johda siihen, että kyseessä olisi sen kaltainen ulkopolitiikka, joka olisi presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piirissä. Tavanomaiset Natoonkin liittyvien asioiden valmistelu ja päätöksenteko kuuluvat valtioneuvostolle ja siellä sille sektoriministeriölle, jota asia koskee (OKV/2158/22/2024, s. 7). Näiden syiden vuoksi Nato-jäsenyyden myötä myös puolustuspolitiikan merkitys kasvaa ja korostuu. Tällä on puolustusministeriön näkemyksen mukaan vaikutuksia myös kv-apulain ja puolustusvoimista annetun lain 4 a ja 12 §:n tulkintaan. Puolustusministeriö korostaa, että tämä muutos on tapahtunut nyt käsittelyssä olevasta esityksestä riippumatta.

Pohjois-Atlantin liiton jäsenyys on edellä mainittu huomioon ottaen myös laajentanut puolustusvoimista annetun lain 4 a ja 12 §:n mukaisen päätöksentekotavan käyttöalaa sellaisissa tilanteissa, joissa toiminnan ei enää voitaisi katsoa olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää tai laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Tällaista toimintaa on Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ainakin liittokunnan jäsenvaltioiden kanssa tapahtuva tavanomainen operatiivinen toiminta. Toimintaan voisi joissain tapauksissa kuitenkin sisältyä sotilaallisesti merkittäviä voimavaroja taikka sotilaallisen voiman käyttämistä, jolloin siitä tulisi jatkossakin päättää kv-apulain mukaisesti.

Puolustusministeriö katsoo lisäksi, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen merkittävyyden arviointiin vaikuttaa se, miten vakiintunutta toiminta on sekä se, liittyykö toiminta jo aiemmin hyväksytyn toiminnan raameihin.

Aiemmin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti hyväksytyllä toiminnalla ei enää useissa tilanteissa voitaisi katsoa olevan itsenäistä merkitystä sen ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia arvioitaessa. Toiminnan raameja hyväksyttäessä tulisi kuitenkin jatkossakin huomioida perustuslain 97 §:n 1 momentti, jolla taataan eduskunnan riittävä tiedonsaanti ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista.

3 Lopuksi

Tämän esityksen valmistelun yhteydessä ei ole nähty tarpeelliseksi muuttaa kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettua lakia. Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain muutostarpeita on kuitenkin tarpeen

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

arvioida tässä esityksessä tehtyä laajemmin erillisessä hankkeessa. Muutostarve on tunnistettu myös valtioneuvoston puolustusselonteossa (VNS /2024, s. 96 ja 97):

> *Suomi osallistuu jatkuvasti liittokunnan pelotteen ylläpitoon ja puolustuksen toimeenpanoon. Tämä tuo mukanaan sellaisia uusia tehtäviä Puolustusvoimille, jotka poikkeavat aikaisemmista kansainvälisen avun ja yhteistoiminnan sekä kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävistä. Esimerkkejä ovat osallistuminen Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin ja Naton nopean toiminnan joukkoon. Lisäksi on kyettävä toimimaan nykyistä joustavammin Naton jäsenvaltioiden kanssa pelotteen osoittamiseksi sekä alueellisen koskemattomuuden valvomiseksi ja turvaamiseksi. Nämä tehtävät ovat nyt osa Puolustusvoimien normaalia toimintaa*
>
> *…….*
>
> *Nato-jäsenyyden johdosta myös kansallista päätöksentekomenettelyä on arvioitava uudelleen. Naton jäsenenä toimimisen ja siihen liittyvän päätöksenteon perustana olevaa lainsäädäntöä on tarkistettava siten, että sillä varmistetaan riittävät toimivaltuudet ja oikeat päätöksenteon menettelyt ja tasot. Tarkastelussa selvitetään mahdollisuudet lisätä puolustusministeriössä tehtäviä päätöksiä muita keskeisiä toimijoita kuullen.*

Puolustusministeriö pitää edellä mainittua tarkastelua erityisen tärkeänä sekä liittokunnan että Suomen oman puolustuksen toimeenpanoa edistävänä tekijänä. Puolustusvoimilla tulee olla riittävä valmius osallistua myös nopeisiin tilannekehityksiin.